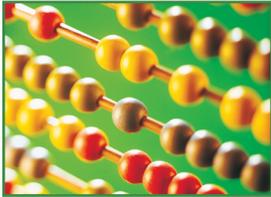


Évaluation du surcoût



Pour beaucoup d'acteurs nationaux, la mise en application du principe du surcoût reste un «aspect obscur» du cycle des activités du Fonds pour l'environnement mondial (FEM). L'interprétation du calcul du surcoût les laisse perplexes: S'agit-il d'un calcul quantitatif permettant de déterminer le montant du financement d'un projet ou d'une évaluation qualitative servant à justifier a posteriori des montants déjà connus? L'opacité de ce processus, souvent conduit par des consultants internationaux, est en outre critiquée.

En juin 2005, le Bureau de l'évaluation a proposé, en accord avec le Conseil, la réalisation d'une évaluation ciblée du surcoût des projets du FEM. Cette évaluation devait se fonder sur les constatations des études sectorielles réalisées dans les domaines d'intervention et sur l'étude du rôle des avantages découlant localement des projets dans les programmes de protection de l'environnement mondial. Elle devait aussi compléter les autres activités du programme de travail du Bureau de l'évaluation, notamment l'évaluation conjointe du cycle des activités et des modes d'intervention du FEM.

L'évaluation avait pour principal objectif d'examiner le surcoût et la procédure permettant d'en négocier le montant. Quatre aspects ont ainsi été analysés: 1) l'établissement de l'annexe relative au surcoût, du point de vue de la qualité et du respect des règles applicables; 2) le mode de calcul du surcoût, du point de vue de l'approche adoptée, du processus et du contenu; 3) la procédure de négociation, en ce qui concerne les parties prenantes et l'objet de la négociation à chacune des étapes clés que sont l'identification, la préparation et la conception du projet; et 4) le caractère approprié et suffisant des méthodes, approches et critères d'évaluation du surcoût (tel que le prévoient les documents d'orientation du FEM et tel qu'ils sont réellement appliqués à la conception des projets).

L'évaluation s'est appuyée sur des approches quantitatives et qualitatives pour analyser ces quatre aspects et dresser l'état des lieux.

Conclusions

Quatre grandes conclusions se dégagent de l'analyse du calcul du surcoût.

- **Le principe du financement du surcoût des projets du FEM est bien vivant.** Un processus sous-tendu par la logique ou le concept du surcoût (une démarche qualitative et implicite) sert bien à justifier et à arrêter d'un commun accord (négocier) les effets positifs des projets et le choix des actions à mener pour qu'ils se concrétisent. Ce processus intervient d'avance, dès la phase de conception du projet, et s'applique à la définition des objectifs et des résultats à atteindre. Il est à signaler qu'il n'existe pas toujours de lien entre le calcul du surcoût et la logique qui le sous-tend.
- **Les procédures et concepts relatifs au surcoût sont encore très mal compris et sont source de confusion.** Les parties prenantes au projet du FEM ne comprennent pas toutes de la même façon les concepts et principes à la base du surcoût et ont des interprétations différentes de la finalité du calcul nécessaire. Beaucoup ont du mal à dire si la formule du surcoût procède essentiellement d'une logique qualitative ou d'un mode de calcul quantitatif et numérique. Le Secrétariat du FEM a plusieurs fois apporté des éclaircissements, mais ceux-ci n'ont fait qu'ajouter à la confusion des acteurs concernés. Le FEM n'a jamais cherché à harmoniser ni à promouvoir la compréhension du principe du surcoût en formant ou en informant ceux qui conçoivent les projets et prennent les décisions qui s'y rapportent.
- **La plupart des documents de projet du FEM ne rendent pas correctement compte des résultats obtenus au regard de l'obligation d'évaluation du surcoût et d'établissement des rapports.** L'une des principales raisons du non-respect de cette obligation tient au fait que les documents du FEM énonçant les règles applicables à l'annexe à présenter sont rarement utilisés et qu'il n'existe pas de «méthode de référence» pour le calcul du surcoût. Même lorsque les Agents d'exécution et les concepteurs

de projets connaissent l'existence de ces règles, ils les trouvent «abstraites», «truffées de termes très techniques» et «complexes», et estiment qu'elles manquent toujours de transparence et de clarté. Ils préfèrent ignorer ces règles et prendre modèle sur des projets existants (principe de la «jurisprudence») afin de satisfaire aux exigences du FEM. Si le recours aux précédents a permis d'apprendre en multipliant les interprétations personnelles et contextuelles du principe du surcoût, cette formule ne peut servir de guide, ni pour le mode de calcul ni pour les modalités d'établissement des documents correspondants.

- **L'analyse du surcoût et la préparation des documents correspondants, telles qu'elles se pratiquent actuellement, ne sont pas source de valeur ajoutée pour la conception du projet, la préparation des documents qui s'y rapportent, ni l'exécution des activités.** Le respect des obligations minimales pour la préparation des documents relatifs au surcoût ne garantit pas la qualité des projets, contrairement à l'application de la logique du surcoût dès la phase de conception et à la définition précise des effets positifs des projets sur l'environnement mondial. Il ressort de l'évaluation que les acteurs associés à la préparation des projets ne comprennent pas très bien en quoi le processus de calcul du surcoût doit influencer sur la conception du projet. L'essentiel des efforts est plutôt désigné à la préparation de la partie consacrée au surcoût, qu'il faut annexer au descriptif de projet. L'évaluation du surcoût s'effectue généralement après coup, une fois le projet prêt, et répond à une démarche peu liée à la conception des activités et aux acteurs concernés. L'annexe relative au calcul du surcoût est largement perçue comme une «étape obligatoire» plutôt qu'un outil utile à l'élaboration des projets. Enfin, le calcul du

surcoût a une très faible incidence sur la négociation et le financement du projet, qui interviennent préalablement.

Recommandations

Trois recommandations se dégagent de l'évaluation:

- Les obligations relatives à l'évaluation du surcoût des projets du FEM et à la préparation des documents correspondants doivent être abandonnées.
- La logique du surcoût qui sous-tend les objectifs et la conception des projets du FEM doit être expressément prise en compte, en particulier lors des phases de conception et d'exécution, ainsi qu'à l'achèvement du projet.
- Il convient de renforcer le processus de mise en évidence des effets positifs de l'action du FEM sur l'environnement mondial, notamment par une diffusion plus large de l'information relative aux priorités stratégiques de chaque domaine d'intervention et par une meilleure sensibilisation à ces questions.

Suivi

Dans sa réponse, la direction a repris ses recommandations à son compte. Ayant examiné l'évaluation et cette réponse, le Conseil du FEM a chargé le Secrétariat de présenter des règles repensées permettant une définition plus simple du scénario de base, du surcoût et du cofinancement. En juin 2007, le Secrétariat a ainsi présenté les «Modalités d'application du principe du surcoût» au Conseil qui les a adoptées. Ces dispositions mettent l'accent sur la logique qui sous-tend le surcoût pendant la conception du projet et prennent en compte les recommandations de l'évaluation.

Le Bureau de l'évaluation du FEM est une entité indépendante qui rend compte directement au Conseil du FEM et a pour mandat d'évaluer les programmes et priorités des différents domaines d'intervention du FEM.

Le document *Evaluation of Incremental Cost Assessments* (Evaluation Report No. 34, 2007) a été placé sur les pages web du Bureau de l'évaluation du FEM (www.thegef.org, rubrique Evaluation Office, Publications). Pour tout renseignement complémentaire, prière de contacter le Bureau de l'évaluation du FEM (gefevaluation@thegef.org).