

Fonds d'investissement climatiques

SCF/TFC.10/4
9 octobre 2012

Réunion du Comité du SCF
Istanbul, Turquie
3 novembre 2012

Point 5 de l'ordre du jour

BILAN DES EXAMENS TECHNIQUES DES PLANS D'INVESTISSEMENT EFFECTUES PAR LE SCF

DECISION PROPOSEE

Le Comité du SCF a examiné le document SCF/TFC.10/4, Bilan des examens techniques des plans d'investissement effectués par le SCF, et s'associe à la conclusion de l'évaluation globale selon laquelle le processus d'examen technique indépendant a apporté des contributions utiles et de qualité à la procédure de planification des investissements dans le cadre des programmes du SCF. Le Comité invite l'Unité administrative des FIC et les BMD à adopter les mesures suivantes pour rehausser la qualité et l'efficacité des examens techniques ultérieurement financés par les FIC :

- a) il convient de réviser les critères d'évaluation contenus dans le mandat (Annexe 1) de manière à tenir clairement compte du cadre de suivi et d'évaluation et du cadre de résultats ;
- b) l'Unité administrative des FIC doit expliquer à l'examineur, avant que celui-ci n'entame ses travaux, les éléments essentiels des politiques et procédures des FIC et la volonté de rehausser la qualité des recommandations ;
- c) il faut encourager les examinateurs à prendre contact avec leurs homologues au sein des administrations nationales et les points focaux des BMD durant le processus d'examen, y compris pour demander des éclaircissements sur certains points ou problèmes ; et
- d) l'Unité administrative des FIC doit indiquer aux pays pilotes du FIP et aux points focaux des BMD qu'ils peuvent, s'ils le souhaitent, proposer l'inscription de nouveaux experts au fichier du FCPF.

I. INTRODUCTION

1. À sa réunion du 1er mai 2012, le Comité du SCF a fait le point sur le fichier d'experts pour les examens techniques indépendants des plans d'investissement du SCF. Dans le cadre de cet examen, le Comité a demandé à l'Unité administrative des FIC, en collaboration avec le Comité des BMD, de préparer pour la prochaine réunion du Comité, en novembre 2012, une analyse de la qualité, de l'efficacité et de l'intérêt des examens techniques dans le but de tirer des enseignements du processus d'examen et/ou d'amender les procédures le cas échéant (Résumé des coprésidents de la réunion, par. 7).

2. En conséquence, l'Unité administrative des FIC, en collaboration avec le Comité des BMD, a procédé à une analyse des examens techniques indépendants du SCF achevés avant mai 2012 dans le cadre du FIP, du PPCR, et du SREP. Par ailleurs, un questionnaire a été distribué à tous les points focaux des pays pilotes et des BMD leur demandant de formuler des avis et des observations concernant le processus d'examen technique indépendant et son utilité pour la mise au point définitive des plans d'investissement. Les réponses ont ensuite servi de fondement à une analyse des objectifs, des procédures, de la qualité et de l'application des examens techniques, au sein du SCF et dans le cadre de chaque programme. Celle-ci a alors permis d'évaluer la performance globale du processus d'examen technique en regard de ses objectifs déclarés.

3. Ce document présente l'analyse, les enseignements qui en ont été dégagés et des recommandations visant à guider le Comité du SCF dans son débat à ce sujet.

II. LES EXAMENS TECHNIQUES INDEPENDANTS : RAPPEL DES FAITS

4. En novembre 2010, le comité du SCF a établi qu'un examen technique indépendant ciblé pouvait contribuer à rehausser la qualité des plans élaborés dans le cadre du SCF. Dans cette optique, il a convenu que les examens doivent être indépendants et s'inscrire dans le processus d'élaboration des plans d'investissement. Ils doivent en outre :

- a) ajouter à la qualité du processus de conception du plan d'investissement, et être perçus comme un instrument utile aux pays, aux BMD et au sous-comité ;
- b) s'inscrire dans le processus d'élaboration, piloté par les pays, d'une stratégie ou d'un plan d'investissement ;
- c) tenir compte des objectifs et des critères d'investissement du programme SCF concerné ; et
- d) mettre des connaissances théoriques et pratiques à la disposition des intervenants intéressés, notamment les membres et observateurs des organes directeurs du SCF.

5. Pour guider ces examens, deux jeux de procédures ont été définis pour les programmes du SCF – l'un pour le PPCR et le SREP¹, l'autre pour le FIP². Les procédures présentent a) les critères à l'aune desquels un expert indépendant doit évaluer les plans d'investissement ; b) le rôle de l'examineur, des BMD, et de l'Unité administrative des FIC durant la procédure d'examen ; et c) des directives portant sur la structure de l'examen technique.
6. Afin de faciliter les examens, l'Unité administrative des FIC a établi pour le PPCR et le SREP un fichier d'experts fondé sur les critères de sélection énoncés dans les procédures d'examen qu'elle tient à jour³. Ces fichiers ont été entérinés par le Comité des BMD, puis approuvés par le sous-comité du SCF concerné. Celui du PPCR a été avalisé par le sous-comité du PPCR en avril 2012; celui du SREP l'a été par correspondance par le sous-comité du SREP en octobre 2011.
7. Les examens du FIP font appel au fichier d'experts du FCPF⁴.
8. Les examineurs sont ensuite sélectionnés parmi les spécialistes figurant dans ces fichiers. S'agissant du PPCR et du SREP, la sélection est effectuée par le pays pilote et les BMD concernées pendant le processus de préparation du plan d'investissement. Un examineur est choisi pour les plans d'investissement de ces deux programmes⁵. Le sous-comité du SCF concerné est informé de ce choix, et peut formuler des objections dans un délai de deux jours ouvrables. Dans le cas du FIP, les examineurs sont choisis dans le fichier d'experts de l'Unité administrative des FIC, deux examineurs étant retenus pour chaque plan d'investissement du programme. Comme dans le cas du PPCR et du SREP, le sous-comité du FIP est informé du choix de l'examineur et peut exprimer des objections dans un délai de deux jours ouvrables.
9. Une fois les examineurs spécialisés choisis, l'Unité administrative des FIC facilite leur recrutement au moyen d'un contrat type, le mandat, qui est adapté au pays ou à la région concernés et aux particularités du programme du SCF. De manière générale, ces contrats prévoient une mission de cinq à huit jours, la durée précise étant toutefois définie par les pays pilotes et les BMD.
10. Une fois engagé, l'expert procède à l'évaluation du plan d'investissement conformément aux critères établis dans les procédures relatives aux examens techniques approuvées par le sous-comité du SCF concerné (Annexe 1). Le pays pilote (ou l'institution régionale dans le cas d'un programme pilote régional) et les BMD rédigent ensuite des réponses décrivant de quelle manière les suggestions et recommandations ont été prises en considération dans le plan d'investissement. L'examen et les réponses sont alors soumis au sous-comité du SCF concerné, de même que le plan d'investissement définitif.
11. En juin 2012, sept examens avaient été menés à terme pour le FIP, 11 pour le PPCR et 6 pour le SREP. Dans le cadre du PPCR, huit plans d'investissement ont été élaborés avant que le

¹ SREP/SC.5/CRP.2 « Revised Proposal for the Preparation of Independent Technical Reviews of PPCR and SREP Investment Plans »

² FIP/SC.7/10 « Procedures for the Preparation of Independent Technical Reviews of FIP Investment Plans »

³ <http://www.climateinvestmentfunds.org/cif/content/scf-expert-quality-reviews>

⁴ <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/node/23>

⁵ Sur demande du pays, deux experts peuvent être désignés pour les plans d'investissement du SREP et du PPCR.

Comité du SCF n’instaure la procédure d'examen technique indépendant. Aucun examen n'a donc été réalisé pour ces pays. Par ailleurs, un pays PPCR n'a pas encore soumis son plan d'investissement.

12. Les sections qui suivent évaluent la qualité, l'efficacité et l'intérêt de ces procédures et des examens en résultant. L'analyse se fonde sur une enquête conduite auprès des points focaux des pays/régions pilotes et des BMD (Annexe 2) et sur un examen sur dossier des examens techniques indépendants eux-mêmes. Le document compare ensuite les conclusions de l'analyse aux objectifs déclarés du processus d'examen, et soumet les enseignements dégagés et des recommandations à l'examen du Comité du SCF.

III. QUALITE DES EXAMENS TECHNIQUES INDEPENDANTS

13. À en juger d’après les réponses à l'enquête conduite auprès des points focaux des pays pilotes et des BMD, les examens sont en général de qualité élevée. S'appuyant sur le modèle convenu, les examinateurs ont utilement mis en lumière des questions de fond concernant les aspects scientifiques, technologiques, sociaux et relatifs à l'action publique des plans d'investissement, et formulé des recommandations en vue d'améliorer ces derniers. Les réponses mentionnent en outre plusieurs domaines dans lesquels les examens techniques se sont avérés particulièrement valables, à savoir les techniques de comptabilisation du carbone, la modélisation économique, les considérations sociales et les processus de consultation publique.

14. L'examen sur dossier des examens techniques a indiqué que les plus sérieux étaient ceux qui offraient à la fois une évaluation assise sur des critères (généraux et particuliers aux programmes présentés à l'Annexe 1) et des observations plus programmatiques concernant le volume global des investissements projetés et leur adéquation à l’environnement technique du pays ou de la région pilote. Cette démarche a permis de contextualiser les observations fondées sur les critères de l'examen. Étant donné les visées programmatiques des plans d'investissement des FIC, les observations plus stratégiques présentent un intérêt particulier.

15. Il ressort également de l'examen sur dossier que, dans certains cas, les examinateurs attirent systématiquement l'attention sur des points similaires. Ils ont ainsi mentionné pour les trois programmes du SCF la nécessité d'améliorer la consultation et la coordination au niveau des pays. À cet égard, il serait peut-être possible d’ étoffer les directives communiquées aux points focaux des BMD et des pays de manière à remédier aux défauts courants des plans d'investissement. La décision résultant des discussions actuellement conduites dans le cadre des réunions conjointes des comités du CTF et du SCF sur la coordination au plan national et les parties prenantes devrait renforcer les dispositions relatives à la consultation et la coordination au niveau des pays.

16. L'enquête menée auprès des points focaux et l'examen sur dossier indiquent tous deux que, dans de nombreux examens techniques, le volet « suivi et évaluation » d'un plan d'investissement et son articulation au cadre de résultats appellent des améliorations. Comme indiqué à l'Annexe 1, les examinateurs indépendants doivent évaluer les dispositions relatives au suivi et à l'évaluation des plans d'investissement dans le cadre du critère général « e ». Or, celui-ci couvre également le classement des investissements par ordre de priorité, la consultation

et la participation des parties prenantes, le recensement et la diffusion des enseignements dégagés. Dans de nombreux examens, les réponses apportées au titre de ce critère portent sur ces autres aspects ; en conséquence, l'évaluation de l'adéquation des indicateurs retenus et du cadre de résultats proposé est généralement succincte. Étant donné les discussions en cours dans tous les programmes des FIC en vue de remanier les cadres de résultats, c'est là un domaine auquel il conviendra d'apporter des améliorations à mesure que les cadres révisés entreront en application.

IV. APPLICATION ET EFFICACITE DES EXAMENS

17. L'application et l'efficacité d'un examen technique sont directement liées à l'influence réelle de ce dernier sur la qualité du plan d'investissement. Les examens les plus performants sont ceux qui font expressément participer les points focaux nationaux et ceux des BMD à la procédure. L'enquête a montré que, conformément au paragraphe 18 des procédures des deux catégories d'examens, certains examinateurs ont organisé plusieurs cycles d'échanges avec les participants nationaux et régionaux et les BMD avant de soumettre l'examen technique indépendant final aux autorités nationales et à l'Unité administrative des FIC.

18. L'examen sur dossier indique également que dans certains pays, les représentants gouvernementaux ont participé durant le processus d'examen à des échanges écrits approfondis (dont une partie a été intégrée aux examens définitifs) portant sur les aspects techniques des plans d'investissement, notamment au niveau de l'élaboration des politiques, pour que les conditions favorables nécessaires aux plans d'investissement et aux futurs investissements des FIC soient prises en considération. Ces cas montrent que, outre le document final, le processus d'examen lui-même joue un rôle déterminant pour que les examens techniques apportent de réelles améliorations aux investissements à l'échelon des pays.

19. Les points focaux des pays et des BMD indiquent que les examens, une fois achevés, remplissent généralement une fonction utile. Dans de nombreux cas, les plans d'investissement ont été modifiés ou reformulés de manière à tenir compte des observations exprimées. Dans certains cas, les BMD ont amené les examinateurs à participer activement à ce processus, une démarche résultant toutefois pour l'essentiel d'une décision des chefs d'équipe de projet. Dans trois cas, les recommandations des examens techniques ont entraîné une refonte complète des plans d'investissement et un report de la date prévue pour leur soumission aux sous-comités.

20. Par ailleurs, les examens techniques ont été à maintes reprises évoqués et cités par les membres des sous-comités durant les discussions des comités portant sur les plans d'investissement, ce qui montre l'influence qu'ils exercent en termes opérationnels et de gouvernance au sein des FIC.

21. Les résultats de l'enquête montrent néanmoins que tous les examinateurs n'ont pas été aussi étroitement impliqués. Le dialogue s'est parfois limité à un simple échange d'observations techniques et de réponses entre les examinateurs et les BMD, sans participation des points focaux nationaux. Il conviendrait d'encourager les BMD et les examinateurs à faire participer les

points focaux nationaux, par voie électronique, aux discussions portant sur certains aspects techniques particuliers de l'examen⁶.

22. Plus généralement, certaines réponses à l'enquête ont indiqué que le recrutement d'examineurs dans les phases finales du processus diminue l'influence de leur contribution sur la conception de base des plans d'investissement, et préconisent leur engagement durant *la phase d'élaboration*. D'autres ont toutefois relevé que cela mettait en jeu l'indépendance des examinateurs. En effet, les directives adoptées par le Comité du SCF soulignent qu'il convient de préserver l'indépendance des examinateurs vis-à-vis des plans d'investissement. La modification de la pratique en vigueur pourrait transformer leur fonction d'évaluation en une fonction d'assistance technique.

23. Deux réponses signalaient pour finir que les examinateurs devaient être mieux informés des politiques et procédures des programmes du SCF et, plus généralement, des FIC, et se conformer aux directives spécifiées pour les examens. Dans certains cas, les points focaux des BMD ont dû consacrer du temps à informer les examinateurs des objectifs stratégiques des FIC, ou ont eu l'impression que la qualité des examens était compromise par l'absence de conformité aux directives. L'une des solutions recommandées était que l'Unité administrative des FIC organise à l'intention des examinateurs de courtes séances virtuelles d'orientation et d'information pour leur permettre d'acquérir les connaissances de base concernant les objectifs stratégiques et les programmes des FIC.

V. QUESTIONS PARTICULIERES AUX DIFFERENTS PROGRAMMES

FIP

24. La procédure suivie pour conduire les examens technique indépendants varie légèrement selon les programmes du SCF. Comme indiqué, le FIP a établi des directives distinctes pour les examinateurs, notamment l'utilisation du fichier d'experts du FCPF⁷. Les réponses à l'enquête indiquent que les pays pilotes sont désireux de pouvoir utiliser d'autres fichiers d'experts que celui du FCPF pour les examens technique indépendants du FIP. En particulier, un pays pilote et une BMD ont noté dans leurs réponses que les autorités et les BMD devraient être habilitées à inscrire des experts indépendants à un fichier du FIP de manière à pouvoir faire appel à des compétences locales pour la procédure d'examen.

25. En vertu des modalités actuelles⁸, les pays pilotes du FIP, les BMD et l'Unité administrative des FIC peuvent proposer l'inscription de nouveaux experts aux fichiers du FCPF. Quatre nouveaux experts y ont été inscrits à ce titre. Au vu des réponses apportées par les pays pilotes à l'enquête, il conviendrait éventuellement de prendre des mesures pour porter cette possibilité à leur attention.

⁶ Note : lors de son analyse initiale des procédures gouvernant les examens techniques, le comité du SCF a supprimé les dispositions relatives aux missions dans les pays.

⁷ <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/node/23>

⁸ Procédures de préparation des examens techniques indépendants des plans d'investissement au titre du FIP, 28 novembre 2011 (par. 12)

26. Un autre point relevé par une BMD concernait les difficultés rencontrées dans les cas où les plans d'investissement du FIP étaient examinés par deux experts, et que leurs observations étaient contradictoires.

PPCR

27. Les réponses à l'enquête ont été en grande partie positives en ce qui concerne la conduite des examens indépendants dans le cadre du PPCR. Il a toutefois été noté que le délai nécessaire à l'établissement du fichier d'experts et son approbation tardive avaient dans certains cas retardé le choix des examinateurs, ce qui avait augmenté les coûts de transaction et ralenti la mise en forme définitive du plan d'investissement.

VI. RAPPORT COUT-EFFICACITE

28. Les réponses à l'enquête indiquent que les examinateurs améliorent la qualité globale des plans d'investissement. Sur le plan financier, les examens techniques constituent une dépense relativement faible en regard du total des coûts d'élaboration des plans d'investissement au sein du SCF (tableau 1). Leur financement n'est certes pas couvert par les subventions accordées à ce titre, mais la comparaison donne une indication du coût relativement faible de ce service. Le coût moyen des examens techniques indépendants représente tout au plus un trente-cinquième du montant moyen des subventions accordées pour l'élaboration des plans d'investissement (tableau 1). Le double examen exigé pour les plans d'investissement du FIP augmente le coût global de la procédure pour ce programme mais, même ainsi, celui-ci est faible en comparaison au coût total de l'élaboration du plan d'investissement.

29. Compte tenu du coût global de l'élaboration d'un plan d'investissement, l'examen technique indépendant représente un coût supplémentaire comparativement faible, d'autant plus que grâce à lui, il est inutile que plusieurs BMD conduisent indépendamment (et financent) des examens de la qualité. Outre son faible coût, il permet donc de réaliser des économies d'échelle.

30. Plusieurs réponses à l'enquête ont cependant noté les coûts de transactions supplémentaires qu'entraîne la réalisation d'examens indépendants. La difficulté pour les examinateurs d'aboutir à un consensus, le temps nécessaire pour les informer des procédures des FIC, et les plafonds sur les honoraires des consultants comptent parmi les raisons évoquées pour expliquer cette situation. Si certains de ces coûts sont dans une certaine mesure inévitables dès lors que l'on fait appel à des services extérieurs, il serait possible de remédier à des problèmes tels que l'information sur les procédures par la mise en place d'un processus plus structuré s'adressant à l'ensemble des examinateurs.

Tableau 1 : comparaison entre les subventions à l'élaboration des plans d'investissement et le coût des examens techniques

Programmes du SCF	Montant moyen des subventions au titre de l'élaboration du FIP/SPCR (en dollars EU)	Coût moyen de l'examen technique (en dollars EU)	Rapport de comparaison
SREP	210 833	5 177	1:40
PPCR	583 737	5 031	1:116
FIP	212 750	5 989	1:35

(Juin 2012)

VII. ÉVALUATION GLOBALE DES EXAMENS TECHNIQUES INDEPENDANTS EN REGARD DES OBJECTIFS DECLARES

31. Sur la base de cette analyse, le tableau 2 synthétise les résultats du processus d'examen technique indépendant en regard des objectifs établis par le comité du SCF en novembre 2010 (par. 4 du présent document).

Tableau 2: Résumé des résultats de l'examen technique indépendant en regard des objectifs déclarés

Objectifs de l'examen technique	Évaluation de ses résultats en regard de l'objectif déclaré
Ajouter de la valeur au processus d'élaboration du plan de la stratégie d'investissement, et être perçu comme un instrument utile aux pays, aux BMD et au sous-comité	Objectif atteint – les points focaux des pays pilotes et des BMD voient dans les examens une valeur ajoutée au processus de planification des investissements. La qualité élevée des examens améliore la qualité globale des plans d'investissement.
Être intégré au processus d'élaboration d'une stratégie ou d'un plan d'investissement piloté par le pays	Partiellement atteint – tout en tenant compte de l'indépendance des examinateurs, les examens les plus performants ont conduit un dialogue approfondi et détaillé avec les intervenants nationaux pendant le processus d' <i>examen</i> . Cela n'a cependant pas toujours été le cas, certains examens ayant limité les échanges aux points focaux des BMD.
Tenir compte des objectifs et des critères d'investissement du programme concerné	Atteint – les examens ont généralement fourni une bonne évaluation des plans d'investissement et de leur contribution aux objectifs et aux critères du SCF.

Apporter des connaissances théoriques et pratiques aux intervenants intéressés, y compris les membres et observateurs des organes directeurs du SCF	Atteint – les examens sont systématiquement affichés sur le site Web des FIC, et beaucoup d'entre eux figurent en annexe aux plans d'investissement. Ils sont en outre distribués aux points focaux nationaux et à ceux des BMD, puis adressés au sous-comité concerné, accompagnés des réponses des autorités et des BMD, avec le plan d'investissement définitif.
---	--

VIII. ENSEIGNEMENTS DEGAGES ET RECOMMANDATIONS

32. Globalement, le processus d'examen technique indépendant apporte une contribution efficace et de qualité à la procédure de planification des investissements dans le cadre des programmes du SCF. Il remplit en grande partie ses objectifs déclarés et offre un bon rapport coût-efficacité.

33. L'enseignement primordial que l'on peut tirer des examens techniques conduits dans le cadre des programmes SCF est que le rôle des examens et le moment où ils interviennent doivent être établis clairement. Dans le cas des FIC, le Comité et les sous-comités ont décidé de concentrer l'intervention de l'examineur sur la fin du processus de planification des investissements, et de privilégier l'indépendance de l'évaluation technique. Dans le contexte du cycle de programmes des FIC, dans le cadre duquel les BMD apportent une assistance technique à la préparation des plans d'investissement, la participation des examinateurs à la phase finale de l'élaboration du plan d'investissement, qui préserve ainsi leur indépendance vis-à-vis du plan lui-même, livre de bons résultats. Cette méthode permet de concilier l'apport d'une assistance appropriée des BMD à l'élaboration du plan à un examen indépendant et à la possibilité d'obtenir des avis dans les phases finales de cette préparation. En conséquence, les examens indépendants au sein des FIC doivent se limiter à l'évaluation de la conformité des plans d'investissement aux critères des programmes du SCF.

34. Les observations reçues et l'analyse des examens techniques permettent de formuler plusieurs recommandations en vue d'améliorer la qualité, l'efficacité et l'utilité des examens techniques qui seront ultérieurement financés par les FIC :

- a) réviser les critères d'évaluation spécifiés dans le mandat des examens (annexe 1) de manière à y intégrer clairement le suivi et l'évaluation et les cadres de résultats ;
- b) clarifier le rôle des examens en chargeant l'Unité administrative des FIC de communiquer aux examinateurs, avant qu'ils n'entament leurs travaux, les informations essentielles concernant les politiques et procédures des FIC et de leur expliquer la volonté d'améliorer la qualité des recommandations ;
- c) Encourager les examinateurs à prendre contact avec leurs homologues au sein des administrations nationales et les points focaux des BMD durant le processus d'examen, y compris pour demander des éclaircissements sur certaines questions ou problèmes ; et

- d) S'agissant des examens du FIP, signaler aux points focaux nationaux et à ceux des BMD qu'ils peuvent, s'ils le souhaitent, proposer l'inscription de nouveaux experts au fichier du FCPF.