



## ÉTUDE DE CAS N° 1 :

# Projet/programme comportant des sous-projets non identifiés injustifiés

**Cette étude présente un cas dans lequel une proposition de projet inclut des sous-projets non identifiés (SPNI), mais ne justifie pas suffisamment leur utilisation. Par contre, elle est en grande partie conforme aux exigences de la Politique environnementale et sociale (PES) et de la Politique en matière de genre du Fonds pour l'adaptation, en ce qui concerne le financement de projets comportant des SPNI.**

## LE CAS

### RENFORCEMENT DE LA PRODUCTION AGRICOLE ET DE LA CAPACITÉ DE RÉSISTANCE DES AGRICULTEURS POUR LEUR PERMETTRE DE S'ADAPTER AUX EFFETS DU CHANGEMENT CLIMATIQUE

Une proposition de projet a été soumise pour financement au Fonds pour l'adaptation par une entité d'exécution. Le projet avait été identifié en réponse aux répercussions croissantes du changement climatique sur les communautés agricoles qui souffraient déjà de la dégradation des terres et de la réduction de la productivité des cultures.

La zone dans laquelle le projet est prévu se caractérise par les petites exploitations agricoles, avec des cultures utilisant principalement l'eau de pluie. La plupart des cultures sont pratiquées à des fins de subsistance et de vente sur les marchés locaux.

La production agricole souffre de la dégradation de la fertilité des sols, du manque de diversification des cultures et de l'infestation de ravageurs. Des champs sont abandonnés en raison de la dégradation des sols et tous les villages agricoles ont une superficie croissante de terres agricoles abandonnées. Tous ces problèmes sont encore exacerbés et accélérés par les effets du changement climatique, tels que l'irrégularité des précipitations et l'augmentation des températures.

La planification du développement local est depuis longtemps une responsabilité décentralisée et elle est bien établie à tous les niveaux sur la base de la subsidiarité. Les comités de développement de villages constituent l'unité de planification de base, dont les membres sont élus démocratiquement.

L'objectif général du projet consiste à renforcer les capacités et à investir dans les chaînes de valeur agricoles afin de consolider la production agricole et d'améliorer la capacité de résistance des familles d'agriculteurs pour leur permettre de s'adapter aux effets du changement climatique.

Le projet a sélectionné un certain nombre de communautés cibles qui seront associées à l'opération en fonction de l'étendue de la perte de surface agricole et des répercussions du changement climatique. Les communautés auront le choix entre quatre programmes d'assistance technique et d'investissement conçus pour accroître leur capacité d'adaptation aux effets du changement climatique. Les quatre programmes sont les suivants :

- ▶ Intensification de la production, y compris le développement de l'irrigation, l'amélioration de la fertilité des sols et la lutte contre les parasites ;
- ▶ Expansion de la zone de production ;
- ▶ Ajout de valeur post-récolte pour les cultures, grâce à une amélioration de la commercialisation et de la transformation ; et
- ▶ Développement de moyens de subsistance de rechange, notamment basés sur l'élevage de petits animaux de ferme (chèvre, poulet).

Ces programmes ont été conçus de manière à offrir des avantages d'adaptation similaires. Les communautés choisiront un programme au début de la mise en œuvre du projet. Les comités de développement de villages procéderont à ce choix pour leur communauté dans le cadre de leurs attributions en matière de planification. Les communautés sont censées choisir le programme le plus conforme à leurs plans de développement villageois existants.

Le projet proposé comprend quatre composantes, résumées comme suit :

<b>Composante</b>	<b>Budget (USD)</b>
<b>Composante 1 :</b> Accompagnement des communautés dans le choix du programme d'adaptation pour l'assistance technique et les investissements	1 250 000
<b>Composante 2 :</b> Renforcement de la capacité de résistance de la production agricole au changement climatique	3 550 000
<b>Composante 3 :</b> Renforcement de la capacité d'adaptation des agriculteurs aux effets du changement climatique	3 500 000
<b>Composante 4 :</b> Enseignements tirés et diffusion	400 000
<b>Coût d'exécution</b>	<b>700 000</b>
<b>Coût de mise en œuvre</b>	<b>600 000</b>
<b>Financement total du projet</b>	<b>10 000 000</b>

Lors de l'élaboration du projet, de vastes consultations ont été menées avec les bénéficiaires et les autres parties prenantes. Une évaluation qualitative et, si possible, quantitative de l'égalité des sexes a été réalisée. Des données ventilées par sexe ont été recueillies et utilisées pour enrichir les activités du projet et pour définir des objectifs, des indicateurs de suivi et des résultats tenant compte de la problématique hommes-femmes.

Dans le cadre de l'élaboration du projet, les risques environnementaux et sociaux ont été identifiés aux fins de conformité avec la PES. Cependant, il a été jugé impossible d'identifier les risques environnementaux et sociaux pour la majeure partie du financement, c'est-à-dire les programmes d'adaptation, avant la présentation de la proposition, car les communautés n'avaient pas encore choisi leur programme. Par conséquent, les activités des Composantes 2 et 3 devaient être traitées comme des sous-projets non identifiés (SPNI) et la conformité avec la PES et la politique en matière de genre serait assurée pendant la mise en œuvre. Les SPNI représentent plus de 70 % du financement total du projet.

Les risques environnementaux et sociaux associés aux autres activités de la proposition ont été déterminés et une évaluation des incidences a été réalisée. La proposition comprend un plan de gestion environnementale et sociale (PGES) assorti des mesures d'atténuation, de gestion et de suivi des impacts identifiés. Le PGES comprend également un processus détaillé de détermination des risques environnementaux et sociaux pour les activités des Composantes 2 et 3 et pour les mesures ultérieures qui pourraient être nécessaires aux fins de conformité avec la PES.

## LE PROBLÈME

La PES du Fonds pour l'adaptation exige que tous les risques environnementaux et sociaux des projets ou programmes financés par le Fonds aient été déterminés au moment de la présentation de la demande de financement. L'entité de mise en œuvre démontre la conformité avec la PES en remplissant les sections pertinentes du modèle de demande de financement.

Les risques environnementaux et sociaux associés à une activité du projet ou du programme sont déterminés par deux facteurs principaux : **i) les risques inhérents à une activité, et ii) les risques associés à l'environnement et au cadre social spécifiques dans lesquels l'activité aura lieu.** Pour déterminer correctement les risques environnementaux et sociaux, des informations suffisantes sont nécessaires pour les facteurs déterminants des deux risques. Lorsque l'un ou l'autre ou les deux sont insuffisamment connus, il peut être impossible de déterminer les risques de manière adéquate.

**En conséquence, la conformité à la PES exige que les activités du projet ou du programme aient été suffisamment identifiées et définies au niveau de détail où l'identification des risques est possible. Cela implique que le lieu où l'activité sera exécutée doit être connu.**

### Quelle a été l'approche adoptée par l'entité de mise en œuvre ?

L'entité de mise en œuvre a reconnu que, pour les activités relevant des Composantes 2 et 3, il n'était pas possible de déterminer correctement les risques au moment de la soumission de la proposition. Elle a également fourni une justification de l'approche en matière de SPNI, en indiquant que le choix des activités des Composantes 2 et 3 n'aurait lieu que pendant les premières phases du projet. Au moment de la soumission, les communautés ne seront pas prêtes à choisir le programme le plus approprié pour elles.

### Quelles sont les lacunes de l'approche ?

La principale lacune de l'approche adoptée par l'entité de mise en œuvre réside dans le fait qu'elle ne présente pas une justification valable de l'utilisation des SPNI.

Il ressort clairement de la proposition que tous les éléments permettant de déterminer les risques environnementaux et sociaux pour toutes les activités du projet sont disponibles et qu'il serait possible de le faire avant la soumission de la proposition.

- ▶ La nature de chacun des quatre programmes d'assistance technique et d'investissement a été définie.
- ▶ Les communautés cibles ont été identifiées et sont connues grâce aux consultations et l'évaluation de l'égalité des sexes.
- ▶ Le choix du programme pour chaque communauté aurait pu être effectué de manière assez simple, puisque les plans de développement de village sur lesquels le programme doit être aligné sont disponibles. En outre, les communautés ont très probablement la capacité de faire déjà ce choix.

### Principales lacunes

- ▶ La valeur ajoutée de l'approche en matière de SPNI pour les Composantes 2 et 3 n'est pas établie.
- ▶ La dotation budgétaire pour le choix des programmes d'assistance technique et d'investissement (Composante 1) semble excessive compte tenu des moyens existants et du fait que les consultations ont déjà eu lieu.
- ▶ Les plans des villages ne laissent probablement que peu de place aux échanges de vues ou à la nécessité d'une aide extérieure dans ce processus.

## LA SOLUTION

Dans un cas comme celui en question, où il n'y a pas de justification adéquate de l'utilisation des SPNI, un projet ou un programme ne peut être approuvé pour un financement. **La solution dépend des raisons sous-jacentes de la soumission d'une proposition sans justification suffisante de l'utilisation des SPNI.**

Dans certains cas, il peut y avoir des avantages particuliers ou une valeur ajoutée au fait de ne pas exposer toutes les activités du projet ou du programme au niveau de spécificité requis avant la soumission de la proposition. Une proposition peut toujours être prise en considération pour un financement lorsque c'est le cas, à condition qu'un certain nombre de conditions soient remplies, comme le précise la décision B.32-33/17 du Conseil du Fonds pour l'adaptation. Les activités qui n'ont pas été identifiées sont considérées comme des SPNI.

**La première condition** est que la demande de financement fournisse une justification valable des raisons pour lesquelles il n'a pas été possible ou souhaitable de déterminer et de décrire pleinement toutes les activités du projet conformément aux exigences de la PES. Cette justification peut être, par exemple, la mise en place d'un mécanisme de dons de faible montant pour financer des activités autorisées du projet. Ou encore, les activités du projet ne peuvent être déterminées au cours de la mise en œuvre qu'après l'achèvement d'une composante de fond, essentielle et déterminante.

**La seconde condition** est que, pour ces SPNI, la conformité avec la PES et la politique en matière de genre soit assurée pendant la mise en œuvre du projet ou du programme, selon les mêmes normes que celles qui s'appliquent aux propositions entièrement élaborées. Cela signifie, par exemple, que pour tous les SPNI, pendant la mise en œuvre, les risques environnementaux et sociaux doivent être déterminés selon les 15 principes de la PES et que les conclusions de l'évaluation des risques doivent être justifiées. La détermination des risques doit également être complète, y compris pour toutes les activités financées par le Fonds pour l'adaptation. Pour les principes où les risques sont déterminés, une évaluation de l'impact doit être effectuée à la mesure du risque. Le PGES du projet doit être mis à jour avec toutes les mesures de gestion ou d'atténuation identifiées. Ce processus doit faire l'objet d'une consultation publique et garantir le respect de la politique d'égalité des sexes. Le suivi et l'établissement de rapports sur la conformité à la PES doivent se fonder sur des indicateurs appropriés.

L'entité de mise en œuvre a rempli la seconde condition en incluant dans le PGES un mécanisme performant permettant de déterminer les risques de la PES pour les SPNI pendant la mise en œuvre. La première condition, celle de justifier l'utilisation des SPNI, n'a pas été remplie.

Dans d'autres cas, le coût de définition (d'une partie) des activités du projet est reporté à la période de mise en œuvre du projet. Il en résulte généralement des projets ou des programmes moins bien conçus, car un certain nombre de facteurs imprévus peuvent avoir une incidence sur la détermination et la mise en œuvre des activités en temps voulu.

Par exemple, les évaluations de la vulnérabilité au niveau communautaire peuvent prendre plus de temps que prévu, les procédures de passation de marchés publics peuvent être longues, les consultations peuvent être affectées par des préoccupations politiques et sociales imprévues, des doubles emplois potentiels avec des interventions continues entraînant la reconfiguration d'une partie ou de la totalité de certaines activités, des variations sensibles du coût réel des interventions concrètes proposées se traduisant par une reconfiguration/des modifications du projet nécessitant l'approbation du Conseil du Fonds pour l'adaptation, etc.

En outre, les projets ou programmes qui ont des SPNI comportent invariablement des risques plus élevés de conformité insuffisante ou de non-conformité à la PES. Cette utilisation des SPNI ne remplit pas les conditions de financement.

**Dans ces cas, la solution** consiste à définir davantage les activités du projet ou du programme au point qu'il devient possible de déterminer convenablement les risques de la PES avant la soumission de la proposition.