NATIONS UNIES **EP**

Programme des Nations Unies pour l'environnement

Distr.
RESTREINTE

UNEP/OzL.Pro/ExCom/27/39
20 février 1999

FRANÇAIS
ORIGINAL: ANGLAIS

COMITÉ EXÉCUTIF
DU FONDS MULTILATÉRAL AUX FINS
D'APPLICATION DU PROTOCOLE DE MONTRÉAL
Vingt-septième réunion
Montréal, 24-26 mars 1999

CIRCONSTANCES DANS LESQUELLES SERONT EXAMINÉS LES PROJETS D'ÉLIMINATION D'ODS DANS LE SECTEUR DES UTILISATEURS ULTIMES DE LA RÉFRIGÉRATION COMMERCIALE

Historique

1. À sa 21e réunion, le Comité exécutif a décidé de demander à la Banque mondiale d'élaborer, en conjonction avec le Secrétariat du Fonds, un projet de lignes directrices que le Comité examinerait à sa 22e réunion. Le Sous-comité sur l'examen des projets, ayant été saisi du sommaire analytique du projet de lignes directrices à sa 11e réunion (Montréal, 18-19 septembre 1997)[1]:

- a demandé une étude plus complète du secteur pour couvrir entre autres les projets des usagers ayant une capacité installée inférieure à 10 tonnes, compte tenu d'un rapport en cours de préparation sur l'expérience acquise dans ce sous-secteur au Mexique;

- a noté qu'il convient de se pencher sur les questions de politique connexes pour assurer que les utilisateurs ne reviennent pas à l'emploi d'ODS après la reconversion de leur équipement, surtout lorsque ces substances restent bon marché ou lorsque les capacités coercitives sont insuffisantes;

- a demandé que l'analyse du secteur de la réfrigération proprement dit repose sur les informations obtenues lors de l'établissement des plans de gestion de frigorigènes.

2. Par la suite, à sa 25e réunion, le Comité exécutif a examiné une note préparée conjointement par la Banque mondiale et par le Secrétariat du Fonds (UNEP/OzL.Pro/ExCom/25/58). La note a:

- présenté le profil du sous-secteur et sa consommation d'ODS éventuelle;
- souligné le haut niveau d'émission d'ODS des équipements utilisés dans ce sous-secteur;
- évoqué les politiques en vigueur des Parties et du Comité exécutif;
- examiné les risques liés à la durabilité des projets de reconversion des utilisateurs ultimes;
- présenté les choix techniques en matière d'adaptation;
- présenté les coûts encourus dans la reconversion d'une grande chaîne de supermarché au Mexique; et
- déterminé, en fonction de ces coûts, que la responsabilité potentielle du Fonds multilatéral pourrait se chiffrer entre 581 millions et 1,4 milliard $US.

3. Enfin, la note demande au Comité exécutif des instructions sur les circonstances dans lesquelles des projets pourraient être examinés et sur la méthode de calcul des surcoûts.

4. Dans sa décision 26/38, le Comité exécutif a décidé, compte tenu des informations présentées dans le rapport de la Banque mondiale et des points de vue exprimés à la 26e réunion,

[1] Le rapport sur les délibérations du Sous-comité est présenté dans le document UNEP/OzL.Pro/ExCom/23/10.

de charger le Secrétariat de préparer, de concert avec les agences d'exécution, une note sur les circonstances dans lesquelles le Comité exécutif pourrait examiner des projets d'adaptation d'appareils de réfrigération commerciale présentés par les pays visés à l'article 5, et sur les méthodes de calcul des surcoûts de tels projets. Le projet de note serait soumise aux membres du Comité exécutif pour examen, avant d'être peaufinée par le Secrétariat en vue de donner au Sous-comité des informations sur lesquelles fonder une recommandation sur la question, qui sera soumise au Comité exécutif à sa prochaine réunion.

Analyse

Élimination d'ODS et durabilité

5. Les projets de reconversion des utilisateurs ultimes dans le secteur de la réfrigération sont différents des activités de reconversion industrielle. Dans la plupart des cas, une fois qu'une chaîne de production est reconvertie, l'élimination est permanente. En outre, la quantité d'ODS éliminées est liée au niveau de production et peut donc être facilement établie. D'un autre côté, le matériel adapté peut normalement être utilisé avec des frigorigènes à base de CFC. Si le niveau de fuite est élevé, les propriétaires peuvent décider de revenir à l'emploi de frigorigènes à base de CFC, moins coûteux, lorsqu'ils sont faciles à obtenir, ce qui réduit à néant l'élimination. La quantité d'ODS éliminée annuellement dépend du taux de fuite et ne peut être déterminé aisément pour chaque projet. Ces différences fondamentales indiquent le besoin d'adopter une démarche différente pour mettre sur pied un programme pour ce sous-secteur.

Échéances de réalisation

6. L'expérience acquise dans les pays visés à l'article 2 montre que, lorsqu'il s'agit d'utiliser leurs propres fonds, bon nombre de propriétaires continueront d'utiliser des frigorigènes à base de CFC aussi longtemps que ces produits seront disponibles à bon marché. Ils attendront, pour financer l'adaptation de leurs équipements, qu'elle devienne la seule option économique qui leur reste parce que le prix des CFC serait devenu trop élevé.

7. Cela signifie que la reconversion des utilisateurs ultimes est normalement l'une des dernières activités entreprises dans un programme d'élimination d'un pays. Elle peut ne pas être économiquement avantageuse pour un pays où les CFC sont disponibles à un coût raisonnable, si ce pays peut s'acquitter de ses obligations à l'égard du Protocole de Montréal, y compris le gel de 50% en l'an 2005, en procédant essentiellement à des reconversions industrielles, notamment pour les petites et les moyennes entreprises. La reconversion des utilisateurs ultimes est moins un moyen de réduire la consommation qu'une réaction à une disponibilité amoindrie des frigorigènes à base de CFC.

8. On ne saurait trop souligner le fait que les activités d'adaptation, telles que la récupération et le recyclage, ne pourraient durer sans des mesures efficaces de politique et d'appui législatif, surtout si les CFC sont bon marché et facilement accessibles. Par exemple, dans le cas des trois premiers projets de récupération et de recyclage pour lesquels des informations préliminaires sur l'exploitation après la mise en œuvre ont été communiquées au Secrétariat du Fonds (Guatemala, Jamaïque et Uruguay), les résultats sont décevants puisque,

entre autres conditions préalables importantes, les CFC sont toujours offerts à des prix suffisamment bas pour que leur recyclage ne soit pas justifié. Pour que ce type de projet soit durable, les activités d'adaptation ne devraient avoir lieu que si l'approvisionnement de CFC dans un pays a été réduit par des mesures de marché ou de politique et que les prix ont augmenté.

Pays à faible volume de consommation

9. Certains pays, généralement ceux qui ont un faible volume de consommation d'ODS, disposent d'un nombre limité, voire nul, de choix permettant de réduire la consommation par la reconversion de la production industrielle. Pour ces pays, la seule façon de respecter la réduction de 50% d'ici l'an 2005 est de réduire à consommation d'ODS dans le secteur de l'entretien.

10. Si le secteur de l'entretien doit faire l'objet d'études plus détaillée, en incluant éventuellement un programme élargi de projets d'adaptation, le point de départ le plus logique serait les pays qui ont besoin d'agir dans ce secteur.

Activités connexes

11. Il faut reconnaître que les activités de réduction de la consommation dans le secteur de l'entretien ont déjà débuté. La note présentée à la 25e réunion expliquait de quelle façon de meilleures pratiques d'entretien, en permettant de réduire les taux de fuite, contribueraient à d'importantes réductions. Le Fonds multilatéral a déjà financé 54 programmes de formation pour les techniciens de la réfrigération dans 34 pays, ainsi que 16 programmes de formation régionale, et en date de décembre 1998, 27 projets ont été mis en œuvre. Les documents du PNUE indiquent comment ces programmes peuvent résulter en une élimination des ODS grâce à la réduction des fuites de frigorigènes à base d'ODS.

12. La réduction des fuites est intégrale à tout programme de reconversion d'utilisateurs ultimes. Il s'agit là d'une première étape essentielle. La formation de techniciens est un élément clé de la réduction des fuites et pourrait, sans autre intervention, permettre de réduire la consommation à long terme, à mesure que les techniciens améliorent les systèmes de réfrigération et leurs propres pratiques dans le cadre de leurs activités courantes d'entretien. Une fois de plus, les résultats dépendront du prix des CFC et des mesures d'appui législatives adoptées par le pays intéressé.

13. Il convient donc de reconnaître l'appui technique et la formation comme faisant partie du secteur de la reconversion des utilisateurs ultimes. Ce secteur devrait continuer à recevoir un haut degré de priorité, surtout pour les pays à faible volume de consommation. Il faut reconnaître également que la réduction des émissions résultant de l'application de meilleures pratiques peut jouer un rôle significatif en aidant les pays visés à l'article 5 à respecter leurs obligations vis-à-vis du Protocole de Montréal.

Relation avec les plans de gestion de frigorigènes

14. Afin d'assurer la durabilité, les activités de réduction des fuites et d'application doivent être appuyées par des mesures efficaces de politique (pour réduire l'approvisionnement en CFC), à l'instar des projets de récupération et de recyclage. Le Comité exécutif a déjà déterminé que les projets de récupération et de recyclage doivent être présentés dans le contexte d'un plan de gestion de frigorigènes. Le Comité a également décidé qu'aucun fonds ne sera décaissé pour les projets de R&R tant que les mesures de politique requises n'auraient pas été mises en place. Il serait approprié que les activités de réduction de fuites et d'adaptation soient soumises aux mêmes critères.

15. La formation de techniciens constitue déjà un élément important des plans de gestion de frigorigènes. Les activités futures d'adaptation devraient également être liées à la formation de techniciens et constituer la deuxième étape de la réduction des émissions dans le secteur de l'entretien, lorsque les mesures d'appui de politique et de gestion auront été mises en place et devenues effectives.

16. Il y a possibilité que les activités actuellement financées au titre des plans de gestion de frigorigènes deviennent une source d'information sur les taux de fuite réels des équipements installés, et sur la réduction obtenue grâce à une meilleure formation des techniciens. Il serait utile d'inclure de telles informations lors de la soumission de futurs plans de gestion de frigorigènes aux fins d'approbation.

Coûts

17. La note soumise à la 25^{e} réunion indiquait des rapports de coût-efficacité de 50-165 $US/kg, fondés sur la reconversion d'une grande chaîne de supermarché au Mexique, comparés à des rapports de coût-efficacité de 35-85 $US/kg dans les pays développés.

18. En outre, le Fonds multilatéral a financé des projets d'adaptation pour la reconversion d'entrepôts frigorifiques en Cote D'Ivoire, à Maurice et en Mauritanie. Les rapports estimatifs de coût-efficacité de ces projets sont de 39 $US/kg, 10 $US/kg et 76 $US/kg respectivement. Toutefois, ces projets ont été préparés avant que des lignes directrices n'aient été établies pour les plans de gestion de frigorigènes.

19. En analyse finale, il est probable que le coûts de la reconversion des utilisateurs ultimes pour le Fonds multilatéral sera déterminé principalement par la nature des interventions requises, et donc de la définition des éléments admissibles aux fins de financement.

20. Par exemple, si, sur une période de temps donné, l'application effective de mesures de politique d'appui, la réduction de l'approvisionnement en CFC bon marché et la formation de techniciens dans le cadre de projets du Fonds, ont permis de réduire les émissions des systèmes actuellement mal entretenus, la nécessité de financer des activités distinctes de réduction des fuites pourrait également diminuer, entraînant des réductions importantes de coûts pour le Fonds multilatéral.

21. D'autre part, s'il est décidé pour commencer de ne financer que le minimum d'interventions, c'est-à-dire des adaptations pour utiliser des frigorigènes de remplacement qui n'exigent que des modifications mineures aux équipements installées, les coûts se situeraient aux alentours ou en dessous des chiffres indiqués[1]. Bien que les frigorigènes de remplacement ne soient pas encore universellement disponibles, d'importants investissements ont été consacrés aux installations de production appropriées et les fabricants et les distributeurs sont déterminés à les produire dès que la demande commencera à augmenter. C'est déjà le cas pour les nouveaux produits chimiques et les agents de gonflage destinés à la production de mousse, et il en sera sans doute de même pour le secteur de la réfrigération commerciale. Lorsque le cas se présentera, les coûts unitaires ne manqueront pas de baisser.

22. Enfin, la reconversion de petits réfrigérateurs-vitrines ou congélateurs commerciaux est une activité fort simple similaire à une réparation utilisant des frigorigènes à base de CFC. Ces types de reconversion seront probablement entrepris de façon fragmentée, dans le cadre d'activités de réparation de routine, sans l'intervention du Fonds multilatéral, lorsque les techniciens commenceront à mieux connaître les nouveaux frigorigènes et que les CFC deviendront de plus en plus coûteux. Les activités individuelles ne provoqueront que fort peu d'élimination et ne seront de toute façon pas entreprises tant que l'approvisionnement des CFC sur le marché ne se serait pas tari. C'est un domaine qui ne semble pas appeler une intervention prioritaire du Fonds multilatéral.

23. Selon ce scénario, la priorité irait aux premières activités de reconversion d'entrepôts frigorifiques dans les industries de l'agriculture, des pêches et autres industries alimentaires des pays à faible volume de consommation qui (a) sont importantes pour l'économie des pays intéressés, (b) offrent l'occasion d'éliminer de plus grandes quantités de CFC par activité ou par projet, et (c) ont plus de chance d'être durables (étant plus susceptibles de relever du secteur formel dans lequel les techniciens et les administrateurs seraient mieux formés et informés à la suite d'activités prévues dans le plan de gestion de frigorigènes).

Principes pour aller de l'avant

24. Devant l'expansion possible des activités dans le secteur de l'entretien, avec des incidences potentiellement importantes pour le Fonds, deux facteurs semblent être particulièrement pertinents:

- Dans des circonstances dans lesquelles l'ampleur des interventions requises est mal connue et où les résultats escomptés pour un niveau de dépense donné sont incertains, il convient de démarrer avec un niveau minimal d'interventions et de rétroaction découlant des résultats de certains projets expérimentaux.

- La priorité serait réservée aux pays à faible volume de consommation qui n'ont pas d'autres choix que de réduire leur consommation dans le secteur de l'entretien

[1] Le remplacement des équipements ne serait alors nécessaire que lorsque le matériel aurait atteint la fin de sa durée de vie utile, auquel cas ce remplacement ne serait pas un surcoût.

de la réfrigération pour s'acquitter de leurs obligations au titre du Protocole de Montréal, en ce qui concerne notamment la réduction de 50% la consommation d'ici l'an 2005.

- Ces pays à faible volume de consommation devraient déjà avoir mis en œuvre des parties pertinentes de leur plan de gestion de frigorigènes et soumis des comptes rendus sur leurs résultats, concernant notamment la formation des techniciens et les mesures de politique à l'appui de la réduction des fuites et de la limitation de l'approvisionnement en frigorigènes à base de CFC. Ces informations devraient avoir servi à informer et guider l'établissement de projets de reconversion des utilisateurs ultimes.

Lignes directrices initiales proposées

25. L'adaptation du matériel de réfrigération devrait continuer à faire l'objet d'évaluation cas par cas, en tenant compte de l'importance du sous-secteur de la réfrigération commerciale dans l'économie nationale (comme l'a décidé le Comité exécutif à sa 14e réunion).

26. La formation de techniciens de réfrigération devrait être reconnue comme faisant partie des activités de reconversion des utilisateurs ultimes dans le secteur de la réfrigération. Il faudrait continuer de la promouvoir dans le cadre d'un plan de gestion de frigorigènes.

27. L'adaptation des équipements de réfrigération commerciale pourrait être considérée aux fins de financement, après une évaluation de l'expérience acquise dans la mise en œuvre des parties pertinentes d'un plan de gestion de frigorigènes dans les pays à faible volume de consommation qui doivent réduire la consommation du secteur de l'entretien de la réfrigération pour s'acquitter de leurs obligations au titre du Protocole de Montréal.

28. Les projets d'adaptation ne devraient pas être financés tant que les mesures de politique d'appui nécessaires, énoncées dans le plan de gestion de frigorigènes, ne sont pas en place et que leur efficacité ne soit démontrée.

29. Pendant la période initiale, en attendant un examen, la priorité devrait être accordée aux projets de reconversion des entrepôts frigorifiques dans les industries agricoles, les industries des pêches ou autres industries alimentaires importantes pour l'économie des pays intéressés.

30. Pendant la période initiale, les coûts associés au remplacement du frigorigène, de l'huile et d'éléments d'investissement mineurs, le cas échéant, et les coûts de la main d'œuvre, calculés en fonction des tarifs locaux, seront admissibles comme surcoûts. Les reconversions plus ambitieuses, notamment la remise en état ou le remplacement de compresseurs et le réusinage complet des systèmes de réfrigération, ne seront pas examinées aux termes des lignes directrices initiales. Les surcoûts et les suréconomies d'exploitation devraient être calculés comme pour d'autres projets de réfrigération commerciale, sur une période de deux ans.

31. La consommation de l'entreprise sera la quantité annuelle moyenne de frigorigène à base de CFC qui peut être déterminée comme ayant été ajoutée aux systèmes de réfrigération sur une période minimale des trois dernières années.

32. Il n'est pas nécessaire, pendant cette période initiale, de calculer le seuil de coût-efficacité, puisque les seuils ne sont pas applicables aux projets soumis par des pays à faible volume de consommation. Toutefois, on pourrait établir une marge de financement de 10 millions $US, à partir des fonds réservés aux projets d'investissement.

33. Ces lignes directrices devraient être revues après une période d'application de 18 mois.

Coordination avec les agences d'exécution

34. Le PNUD considère que le coût du frigorigène aurait le plus grand impact en forçant les usagers ultimes à réduire les fuites et à arrêter les émanations. En notant que le financement proposé par le Fonds multilatéral serait très limité, le PNUD a expliqué que seule une politique d'appui gouvernemental extrêmement dynamique pourrait assurer l'efficacité des activités d'adaptation proposés dans les lignes directrices, aussi longtemps que le CFC-12 reste bon marché et facile à obtenir. Ces questions sont traitées dans les paragraphes 6 à 8 et 24.

35. Le PNUE est d'avis que l'efficacité des mesures parallèles et coordonnées pour l'établissement de politiques et l'adaptation des équipements est bien connue. Le PNUE a également appelé l'attention des participants sur les stratégies et les engagements des pays, exprimés dans leurs programmes, et il a préconisé l'adoption d'une vaste gamme de mesures d'appui pour la formation et l'adaptation, notamment la rédaction de manuels et les projets de démonstration. Les questions pertinentes sont traitées aux paragraphes 13 et 24. Le Comité est invité à décider que les propositions de manuels et de projets de démonstration devraient être fondées sur les conseils des agences d'exécution qui sont en train de mettre sur pied des projets dans ce secteur en émergence, ainsi que sur l'évaluation des activités connexes en cours d'exécution.

36. L'ONUDI partage entièrement la position exprimée dans la note.

37. La Banque mondiale considère que les lignes directrices intérimaires proposées devraient être élargies afin d'inclure les pays qui ne sont pas à faible volume de consommation, pour les aider à respecter leurs obligations de réduction de 50% de la consommation d'ici l'an 2005. La Banque mondiale a appelé l'attention des participants sur le rapport de 1996 du TEAP, qui indique notamment que les projets de reconversion industrielle peuvent permettre de réduire de 30 à 60% de la consommation d'ODS et que si un projet entraîne une réduction de la consommation supérieure à 30%, il est probable qu'il porte sur les services d'entretien et autres activités effectuées par des petites et moyennes entreprises.

Recommandation

38. Comme il est indiqué dans la décision 26/38, les membres du Comité exécutif sont invités à communiquer leurs observations au Secrétariat du Fonds concernant la note et les lignes

directrices intérimaires qui y sont proposées. Ou encore, le Comité exécutif est invité à déterminer s'il souhaite adopter à sa 27e réunion les lignes directrices intérimaires sur la reconversion des utilisateurs ultimes.