



**Programme des
Nations Unies pour
l'environnement**



Distr.
RESTREINTE

UNEP/OzL.Pro/ExCom/34/53
14 juin 2001

FRANÇAIS
ORIGINAL: ANGLAIS

COMITÉ EXÉCUTIF
DU FONDS MULTILATÉRAL AUX FINS
D'APPLICATION DU PROTOCOLE DE MONTRÉAL
Trente-quatrième réunion
Montréal, 18-20 juillet 2001

**PLANIFICATION STRATÉGIQUE : PROPOSITIONS POUR LA MISE EN ŒUVRE
DU CADRE SUR LES OBJECTIFS, PRIORITÉS, PROBLÈMES ET MODALITÉS
POUR LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE DU FONDS MULTILATÉRAL
PENDANT LA PÉRIODE DE CONFORMITÉ**

Introduction

1. Le cadre sur les objectifs, priorités, problèmes et modalités pour la planification stratégique du fonds multilatéral pendant la période de conformité adopté à la trente-troisième réunion du Comité exécutif inclut le concept du changement stratégique du Fonds qui passera d'une orientation sur les projets pendant la période de grâce à une orientation sur le pays pendant la période de conformité, et fait appel à un programme axé sur le pays et la conformité pendant la période de conformité (**cadre, modalités**). Il incombe maintenant au Comité exécutif de transformer cette directive en politique de financement, aux modalités de mise en œuvre et aux lignes directrices d'exploitation du Fonds multilatéral, et aux diverses institutions impliquées dans le fonctionnement du Fonds à les intégrer à leurs procédures d'exploitation.

2. Voilà le thème du présent document et des documents subséquents éventuels dans lesquels le Secrétariat mettra en œuvre la décision du Comité exécutif qui, entre autres, charge « le Secrétariat de préparer des propositions spéciales concernant les changements de procédures, de mécanismes de mise en œuvre et de modalités ». (**Décision 33/54**).

3. Le Secrétariat est pleinement conscient que les changements proposés visent le mode de financement d'une institution qui existe depuis plus de dix ans. Il propose donc d'utiliser l'approche suivante :

- a) Prendre appui sur l'infrastructure existante : Les changements ne seront apportés qu'à la suite d'un examen approfondi du système existant afin de relever les lacunes précises et de les corriger, et de rendre le fonctionnement du système plus efficace dans de nouvelles circonstances.
- b) Déterminer une période de transition appropriée : Comme les changements doivent être introduits de façon à ne pas perturber l'élan donné pendant la période de grâce, les partenaires devraient profiter du temps prévu qui sera mis à leur disposition pour prendre connaissance des changements et les mettre en œuvre.
- c) Mettre en œuvre les changements par étapes : Les politiques, les lignes directrices et les procédures d'exploitation du Fonds ont évolué au fil des ans pour former un tout organique, mais suivent néanmoins un ordre fondé sur la substance ou le besoin fonctionnel. À titre d'exemple, les politiques de financement déterminent la nature des modalités de mise en œuvre et les lignes directrices opérationnelles nécessaires au soutien des politiques, lesquelles déterminent les procédures d'exploitation à adopter. Voilà l'ordre dans lequel les composantes seront examinées et les changements apportés. Par conséquent, le présent document ne traitera pas des procédures d'exploitation et des pratiques commerciales telles que les indicateurs de rendement d'un plan d'activités. Par contre, ces éléments devront être examinés afin de déterminer s'ils demeurent pertinents en vertu des nouvelles politiques et modalités d'exploitation du Fonds.
- d) Rôle du présent document : Ce document se penchera sur les politiques de financement du Fonds multilatéral, proposera les changements nécessaires aux politiques et recommandera des modalités et des lignes directrices opérationnelles pour la mise en œuvre des changements de politique.

Politiques de financement du Fonds multilatéral

MISE EN ÉVIDENCE DE LA PERTINENCE DES PROJETS

- a) Politique de financement actuelle

4. La politique de financement d'une agence de financement est établie en fonction de l'objectif visé par l'agence. Ainsi, la politique de financement du Fonds multilatéral pendant la période de grâce a été établie selon son objectif de maximiser les quantités de SAO à éliminer à l'échelle mondiale avec les ressources dont il dispose en tenant compte du besoin de faire une percée significative dans tous les secteurs d'activités. La politique de financement du Fonds, surtout au cours des premières années de son existence, mettait surtout l'accent sur les incidences

des différents projets mesurées en fonction du nombre de tonnes PAO éliminées dans le cadre du projet

5. De plus, dès les débuts du Fonds, la plupart des propositions de projet ont présenté une courte description du contexte sectoriel du projet qui comprenait généralement la consommation totale de la substance réglementée dans le secteur et parfois une liste des projets ayant déjà reçu un appui financier. Au cours des dernières années, surtout depuis 1996, en réponse à une décision du Comité exécutif, l'explication du contexte sectoriel est devenue plus exhaustive et a commencé à faire état des incidences du projet proposé sur l'élimination totale du CFC dans le pays concerné. Cependant, cette présentation consistait surtout en un énoncé général à l'effet que le projet contribuerait à la réalisation des obligations afin de respecter l'échéance,

6. Cette politique de financement qui met l'accent sur les incidences des différents projets indépendamment des objectifs nationaux de conformité a été acceptée pendant la période de grâce car l'échéance de la première étape de réduction se situait souvent plusieurs années plus tard. La référence au contexte sectoriel s'est avérée très utile car elle a permis de comprendre la situation sectorielle des projets dans les premiers jours et a sensibilisé les pays visés à l'article 5 à la prochaine date butoir grâce à l'énoncé sur les incidences sur le respect de l'échéance.

b) Lacunes de la politique de financement actuelle pendant la période de conformité

7. En vertu de la politique de financement actuelle, les décisions relatives au financement sont surtout prises en fonction des incidences des différents projets. La référence à la pertinence dans le contexte sectoriel et, plus tard, à la pertinence quant au respect de l'échéance pour le CFC, ont été adoptées pour la forme. Aucune tentative de mettre en évidence les incidences du projet proposé sur la consommation sectorielle en soustrayant la réduction associée au projet de la consommation sectorielle ni de mettre en évidence les incidences d'une réduction financée sur les objectifs nationaux relatifs à l'échéance en soustrayant la réduction associée au projet du taux de consommation national de la substance n'a été faite jusqu'à l'adoption de la décision 33 /2 à la dernière réunion.

8. En conséquence, les exigences actuelles en matière de financement permettent l'approbation de projets nonobstant l'obligation de rendre compte de leurs incidences sur la consommation dans le secteur d'activités concerné. Par conséquent, il y a eu plusieurs cas où l'élimination totale financée par le Fonds multilatéral dans un secteur d'activités d'un pays donné a dépassé de loin la consommation rapportée pour ce secteur d'activités et pourtant, le pays continue de présenter des demandes pour ce même secteur.

9. L'absence d'un lien direct entre la réduction associée au projet et la consommation de la substance réglementée concernée utilisée pour établir la conformité nationale est une des lacunes importantes de la politique actuelle. Cette situation élimine complètement toute possibilité d'évaluer la pertinence du financement par rapport au niveau de conformité national ce qui, selon l'article 10 du Protocole, est l'objet du Fonds.

10. Ces conséquences de ces lacunes de la politique de financement actuelle pourraient avoir des effets néfastes sur la capacité du Fonds à atteindre son objectif d'aider les pays visés à l'article 5 à adopter des dates précises de conformité et augmente le risque d'affecter des fonds à des secteurs dont le besoin de conformité est moins pressant.

c) Modification de la politique actuelle

11. Souligner les incidences des différents projets a grandement aidé le Fonds à réaliser son objectif de maximiser la réduction de SAO dans les pays visés à l'article 5 pendant la période de grâce. Par contre, conscient que les pays visés à l'article 5 seraient tous contraints de respecter l'échéance en même temps, le Comité exécutif a éprouvé le besoin de modifier l'objet du Fonds afin d'aider les pays visés à l'article 5 à respecter les échéances par étapes et à dates fixes. Cette modification a exigé une modification de l'orientation de la politique de financement qui insiste moins sur les incidences des différents projets et plus sur la pertinence manifeste de ces projets par rapport aux échéances. La pertinence manifeste par rapport aux échéances, qui se distingue de la pratique actuelle, constitue l'élément clé de cette modification car, comme l'indique le cadre de planification stratégique convenu à la dernière réunion, « le financement doit être basé sur l'engagement du pays à réaliser des réductions cumulatives, conséquentes et permanentes en matière de consommation et de production. » **(Cadre, modalités)**

12. La pertinence manifeste par rapport aux échéances est définie comme un lien direct et quantifiable entre la réduction de SAO financée et l'échéance particulière du Protocole de Montréal à respecter.

d) Modalités d'application de la politique de financement modifiée

13. Il pourrait y avoir deux modalités pour l'application de la politique de financement modifiée visant à assurer la pertinence manifeste par rapport aux échéances qui varieraient selon la préférence et l'état de préparation du pays concerné : le financement d'accords d'élimination de groupe fondés sur les résultats et le financement de projets individuels ou de plans sectoriels indépendants fondés sur des stratégies d'élimination nationales. Ces deux modalités sont présentées en détail dans les prochains paragraphes.

i) Accords d'élimination par substance fondés sur les résultats

14. Portée : L'accord de groupe portera sur la consommation totale restante de la substance réglementée (p. ex, les halons, les CFC) dans tous les secteurs où elle est utilisée au pays. L'accord pourrait proposer plus d'une stratégie, selon la consommation résiduelle dans chacun des secteurs ou encore, l'accord pourrait faire partie d'un plan de gestion des frigorigènes, lorsque la consommation résiduelle se limite uniquement au secteur de l'entretien de l'équipement de réfrigération, comme en fait état la décision 31/48, ce qui est habituellement le cas vers la fin des projets d'élimination des CFC dans les secteurs manufacturiers.

15. Caractéristiques : Un accord de groupe fondé sur les résultats doit comprendre un plan d'action et un échéancier de mise en œuvre d'activités bien coordonnées entre l'industrie et le gouvernement, un niveau de financement convenu avec le Comité exécutif, un calendrier de

décaissement par le Fonds multilatéral établi en fonction des objectifs nationaux d'élimination des SAO et un cadre de gestion national visant à assurer la réalisation des objectifs de l'accord.

16. Avantages : L'accord proposé offrirait les meilleures chances possibles de mettre en œuvre la politique de financement de la pertinence manifeste par rapport aux échéances car le financement serait lié à des objectifs de conformité précisés dans l'accord (selon le Protocole de Montréal ou l'échéancier d'élimination accéléré que préfère le pays) et le décaissement des fonds serait lié à la réalisation de certains résultats.

17. Cet accord offrirait une autre solution au processus de proposition et d'acceptation de projets individuels, qui peut parfois s'avérer assez lourd. Il offre aussi une assurance de financement prévisible de la part du Fonds multilatéral pendant une période donnée et donnerait au pays concerné la souplesse nécessaire pour utiliser les sommes pour mettre en œuvre les activités qui contribuent à la réalisation des objectifs de l'accord.

18. Expérience à ce jour : La modalité a été appliquée à l'élimination des SAO dans les secteurs de la production et autres, et a été conforme jusqu'à un certain point au financement de PGF dans les pays à faible volume de consommation. Les accords sectoriels approuvés à ce jour sont en voie de mise en œuvre comme prévu. Par contre, la plupart d'entre eux ont été bien préparés et négociés cas par cas pendant longtemps.

19. Lignes directrices opérationnelles : Il faut maintenant examiner le besoin d'établir des lignes directrices modèles fondées sur l'expérience du Fonds multilatéral afin de préparer, de mettre en œuvre et de gérer ces accords au cas où cette modalité gagnerait en popularité.

20. Prochaines étapes recommandées : Il est recommandé que le Secrétariat travaille avec les agences d'exécution à l'élaboration d'un projet de lignes directrices pour la préparation, la mise en œuvre et la gestion des accords de groupe fondés sur les résultats afin d'aider les pays qui sont prêts à adopter un accord d'élimination de groupe par substance fondé sur les résultats.

- ii) Financement des projets individuels (y compris les projets parapluie ou les projets d'élimination en phase finale) et des projets d'élimination sectorielle indépendants fondés sur des stratégies de conformité nationales

21. La modalité actuelle de financement des projets individuels peut continuer à s'appliquer. Cependant, ce financement doit devenir conditionnel à la mise en évidence de la position actuelle du pays par rapport à sa stratégie d'élimination de la substance réglementée concernée, qui précise :

- a) l'échéance affectée (par exemple l'échéance pour le CFC, la réduction de 50 % en 2005 et autres);
- b) les incidences des projets en cours sur les plus récents niveaux de consommation de la substance et le niveau de consommation obligatoire pour assurer la conformité à l'objectif;

- c) la capacité du projet proposé à contribuer à la réalisation de l'objectif de conformité visé;
- d) les incidences du projet proposé sur la consommation nationale restante de la substance concernée.

22. Les étapes ci-dessus sont regroupées en une méthodologie afin de mettre en évidence la pertinence du projet proposé par rapport aux échéances, et présentées dans le tableau ci-dessous.

Tableau

Méthodologie pour la mise en évidence de la pertinence du projet par rapport aux échéances
(en tonnes PAO)

Année de la proposition	
Projet	
Substance réglementée	CFC, halons, bromure de méthyle et autres
Mesure de contrôle visée par le projet	Par ex., échéance pour le CFC, 50 % de réduction en 2005, etc.
Consommation rapportée l'an dernier (données de l'article 7) (A)	
Niveau de consommation obligatoire pour assurer la conformité (B)	
Réduction nécessaire pour assurer la conformité (C)	(C) = (A) – (B)
Élimination approuvée en cours de réalisation (D)	
Reste à éliminer (E)	(E) = (C) – (D), ou (A) – (B) – (D)
Contribution du projet (F)	
Consommation restante à éliminer afin d'atteindre l'objectif, après le financement du projet (G)	(G) = (E) – (F), ou (A) – (B) – (D) – (F)
Consommation restante de la substance au pays non financée, après le financement du projet (H)	(H) = (A) – (D) – (F)

23. Les mêmes exigences devraient être appliquées aux plans d'élimination sectorielle indépendants qui peuvent comprendre la consommation totale de la substance réglementée visée, un plan d'action de la part de l'industrie et du gouvernement, un niveau de financement convenu et un calendrier de décaissement, comme dans le cas d'un accord sur la substance. Comme les substances réglementées peuvent être utilisées dans plus d'un secteur, il est important de déterminer les incidences directes d'un tel projet sur les objectifs nationaux en matière de conformité pour la substance réglementée concernée.

24. Avantages : La mise en contexte obligatoire des demandes de financement par rapport à une stratégie nationale de conformité permet de déterminer les incidences du financement sur l'objectif de conformité visé et d'évaluer l'urgence de la demande et, du même fait, la priorité en matière de financement. Financer des projets en fonction de la stratégie nationale de conformité donne au gouvernement la possibilité d'adapter le rythme de l'élimination en fonction de l'offre et de la demande intérieure de la substance et l'état de préparation des consommateurs. Les étapes d'analyse de la pertinence manifeste par rapport aux échéances proposées dans le tableau ci-dessus compenseront les lacunes de la politique de financement actuelle qui n'établit aucun lien entre les incidences du projet et la conformité du pays. Ces étapes sont également proposées dans le projet de lignes directrices pour la préparation des mises à jour de programmes de pays. Les lignes directrices proposées ont pour but d'aider les pays à préparer leurs stratégies nationales de conformité.

25. Lignes directrices opérationnelles : Les lignes directrices pour la préparation des mises à jour des programmes de pays proposées par le Secrétariat à la trente-quatrième réunion du Comité exécutif pourraient servir de lignes directrices opérationnelles pour la préparation des stratégies nationales de conformité. Le Comité exécutif en a pris note et a décidé que « les mises à jour des programmes de pays et des plans de gestion des frigorigènes peuvent fournir aux pays visés à l'article 5 un mécanisme utile pour les stratégies nationales d'élimination et d'encourager les pays visés à l'article 5 à profiter de cette possibilité. » **(Décision 33/54)**

26. Il est recommandé qu'en attendant la préparation de ces stratégies, le contexte sectoriel actuellement présenté dans les documents de projet soit révisé afin de comprendre une analyse de la pertinence manifeste du financement demandé par rapport aux échéances qui respecte la méthodologie mise de l'avant dans le tableau ci-dessus.

IMPORTANCE DE LA RESPONSABILITÉ NATIONALE DANS LA GESTION DU PROGRAMME D'ÉLIMINATION DES SAO

a) Lacunes de la politique actuelle pendant la période de conformité

27. La propriété du projet était facile à établir pendant la période de grâce où la mise en œuvre des programmes de SAO s'intéressait davantage au travail associé au projet car les entreprises visées par les projets étaient clairement identifiées et elles étaient responsables de la gestion du projet. La mise en œuvre de projets, surtout les projets d'investissement, portait surtout sur la prestation des facteurs de production comme le recrutement des consultants à court terme ainsi que l'achat et la livraison d'équipement. Ces deux procédés étaient autonomes et pouvaient être dirigés de l'extérieur, même sans la forte participation du gouvernement national.

28. En revanche, au cours de la période de conformité, la modalité de mise en œuvre favorisera de plus en plus les approches globales comme les accords de groupe ou sectoriels. Bien que les modes d'intervention actuels permettent encore la proposition de projets individuels, les politiques gouvernementales d'encouragement ou de découragement deviendraient un mode d'intervention significatif. Autrement dit, ce seraient de plus en plus les gouvernements, plutôt que les individus et les entreprises, qui seraient responsables des projets et

qui mobiliseraient et coordonneraient les différentes composantes de tous les projets afin d'atteindre leur objectif national de conformité.

29. La plupart des activités envisagées dans le cadre de stratégies nationales de conformité exigeront la collaboration quotidienne des intervenants nationaux pendant une période assez longue. À titre d'exemple, l'adoption par le gouvernement d'un système d'octroi de permis réglementant l'importation de SAO et d'équipement à base de SAO n'est que le début. La mise en œuvre et la mise en application du système exigeront la création d'un registre national des importateurs et des utilisateurs de SAO, l'émission de permis annuels selon les niveaux autorisés de consommation résiduelle, la surveillance de la mise en œuvre, le règlement des infractions, etc. Ces mesures ne peuvent pas être exécutées par des consultants contractés à court terme car elles exigent une participation à long terme du gouvernement dans la gestion quotidienne de la stratégie nationale de conformité.

b) Modification de la politique nationale de responsabilité nationale

30. Le changement d'orientation de la prestation des projets individuels pendant la période de grâce à la réalisation des objectifs de conformité entraînera le réaligement des responsabilités de gestion du programme national d'élimination entre le gouvernement national et les agents de l'extérieur. « Au cours de la période de grâce, le rôle du pays ne se limitera pas à approuver la proposition de projets au Comité exécutif. Au cours de cette période, le pays doit fixer et élaborer les objectifs, les politiques et les mesures nécessaires pour assurer la conformité et instruire les agences à travailler dans certains secteurs d'activités donnés afin de réaliser son plan stratégique national de conformité. » **(Cadre et modalités)** En conséquence, le Fonds multilatéral doit mettre l'accent sur la responsabilité des autorités nationales en matière de gestion afin de permettre aux gouvernements d'être responsables de la planification, de la mise en œuvre et de l'affectation des ressources approuvées pour les activités nécessaires à la réalisation de la conformité.

c) Modalités de mise en œuvre de la politique de l'importance accrue de la responsabilité des autorités nationales en matière de gestion dans le cadre du programme d'élimination des SAO : lien entre le financement du renforcement des institutions et les besoins en matière de conformité

31. L'expansion des responsabilités nationales d'appui aux projets et aux programmes, qui comprennent dorénavant la responsabilité générale de la gestion des projets qui permettront de réaliser les objectifs de conformité, exige l'amélioration des capacités de gestion des autorités nationales. Le Comité exécutif en est conscient, comme il en fait foi en disant que « la capacité des gouvernements des pays visés à l'article 5 doit être optimisée afin que ceux-ci puissent planifier et gérer leurs programmes nationaux d'élimination des SAO. L'évaluation du renforcement des institutions doit entrer en ligne de compte dans cet exercice. » **(Cadre et modalités)**

32. L'établissement et le maintien d'une capacité nationale de gestion des programmes d'élimination des SAO sont actuellement financés dans le cadre des projets de renforcement des institutions ou, dans quelques cas, dans le cadre de mesures supplémentaires prises avec une ou

plusieurs agences d'exécution. Par contre, ces capacités auront besoin d'être renforcées à leur tour afin de respecter les politiques modifiées du Fonds qui exigent une plus grande responsabilité de la part des gouvernements dans la mise en œuvre des programmes nationaux d'élimination. À titre d'exemple, les Centres nationaux de l'ozone financés dans le cadre de projets de renforcement des institutions pourraient accepter une plus grande part de responsabilité dans la gestion efficace des projets comportant plusieurs volets. Cette responsabilité accrue exigerait un examen des modalités actuelles de financement des projets de renforcement des institutions afin de déterminer s'il faut continuer à les financer comme projets indépendants ou s'il faut plutôt les intégrer aux accords sectoriels et sur les substances.

33. La modalité de lier le financement des projets de renforcement des institutions aux besoins de conformité et leurs conséquences devrait être examinée dans le contexte de la révision des lignes directrices sur le financement des projets de renforcement des institutions et à la lumière de la politique modifiée du Fonds qui augmente le niveau de responsabilité des gouvernements à l'égard des programmes nationaux d'élimination. L'examen doit aussi tenir compte des résultats de la récente évaluation des projets de renforcement des institutions, des critères de financement, des modalités de mise en œuvre et des autres facteurs connexes.

Recommandations

Le Secrétariat estime que le Comité exécutif pourrait souhaiter:

1. Adopter les politiques de financement modifiées du Fonds multilatéral afin de souligner la pertinence manifeste des projets par rapport aux échéances et la responsabilité accrue des gouvernements dans la gestion des programmes nationaux d'élimination;
2. Adopter le projet de lignes directrices pour la préparation des mises à jour des programmes de pays afin d'offrir une direction pour l'élaboration des stratégies de conformité des pays;
3. En attendant la préparation des stratégies de conformité des pays, adopter la méthodologie pour la mise en évidence de la pertinence du projet par rapport aux échéances mise de l'avant au paragraphe 22 des présentes et demander qu'elle soit incluse dans toutes les propositions de projet présentées en 2002;
4. Demander au Secrétariat de travailler avec les agences d'exécution à l'élaboration d'un projet de lignes directrices pour la préparation, la mise en œuvre et la gestion d'accords d'élimination de substances fondés sur les résultats;
5. Demander au Secrétariat et aux agences d'exécution de réviser le projet de lignes directrices pour le financement des projets de renforcement des institutions en fonction de la politique de financement modifiée du Fonds multilatéral qui confère une plus grande responsabilité aux gouvernements dans leurs programmes nationaux d'élimination, afin de resserrer les liens entre les projets de renforcement des institutions et les besoins des

pays pour réaliser la conformité. L'examen devrait tenir compte des résultats de la récente évaluation des projets de renforcement des institutions, des critères de financement, des modalités de mise en œuvre et des autres facteurs connexes.
