NATIONS UNIES **EP**

Programme des Nations Unies pour l'environnement

Distr.
RESTREINTE

UNEP/OzL.Pro/ExCom/27/41
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

PLAN D'ÉLIMINATION POUR LE SECTEUR DES SOLVANTS EN CHINE

La présente note comprend deux parties:

Partie A: Observations du Secrétariat du Fonds

Partie B: "Plan d'élimination d'ODS dans le secteur des solvants en Chine" présenté par le PNUD au nom du gouvernement de la Chine

Partie A: Observations du Secrétariat du Fonds

1. À sa 21e réunion en février 1997, le Comité exécutif avait approuvé l'octroi de 200 000 $US au PNUD en vue de la préparation d'une stratégie pour le secteur des solvants en Chine. Le PNUD a établi un plan d'élimination d'ODS dans le secteur des solvants en Chine, qu'il soumet à la présente réunion, au nom du gouvernement de la Chine. Au titre de ce plan, le gouvernement chinois assurera l'élimination de la production et de la consommation de 4 532 tonnes ODP de solvants (11 504 tonnes métriques) entre 1999 et 2010, pour un coût total demandé de 144 796 000 $US, incluant des coûts d'appui de 10%. Sur ce montant total, il est proposé de consacrer 114 448 000 $US à l'élimination de la consommation et 30 347 000 $US à la fermeture des installations de production. Le CFC-113 serait éliminé d'ici le 1er janvier 2006, le TCA d'ici le 1er janvier 2010 et le CTC (110 tonnes ODP seulement) d'ici le 1er janvier 2004. Cette élimination ne comprend pas le CTC utilisé comme agent de transformation ou comme matière première.

2. Le plan s'inspire largement de la stratégie sectorielle pour les halons, notamment en ce qui concerne les modalités de mise en œuvre. Il est proposé de soumettre les contrats d'élimination d'ODS à des appels d'offres et un système de «coupons» sera établi pour les petites entreprises. Les réductions de consommation et de production seront étalées sur toute la période d'élimination, tout comme les versements annuels proposés qui seront effectués en fonction de la réalisation d'objectifs d'élimination spécifiés.

3. Des renseignements détaillés et complets sont fournis sur l'administration financière, l'établissement des objectifs, l'évaluation des performances et la vérification, etc. Par contre, les informations détaillées sont moins nombreuses en ce qui concerne les aspects techniques du plan qui auraient permis d'établir le niveau de consommation générale d'ODS, la consommation admissible aux fins de financement et les surcoûts découlant de la reconversion des entreprises consommatrices d'ODS. À cet égard, le plan semble reposer en grande partie sur des travaux antérieurs du gouvernement chinois sur la composition du secteur. Il utilise également, comme source principale pour l'établissement des surcoûts probables de l'élimination de la consommation, une analyse théorique des projets approuvés dans le secteur des solvants en Chine, et ne fait intervenir aucune vérification technique supplémentaire de la situation de base des entreprises, notamment des petits consommateurs.

4. Des observations ont été formulées sur quatre aspects principaux couverts dans le plan:

- traitement du secteur de la production de solvants
- détermination du niveau général de consommation de solvants à base d'ODS
- détermination du niveau des surcoûts admissibles aux fins de financement
- plan de mise en œuvre et indicateurs d'efficacité

Le secteur de la production de solvants

5. Tout en prenant acte du fait que le gouvernement de la Chine souhaite coordonner l'élimination du secteur des producteurs et des consommateurs de solvants, il convient de noter que l'élimination de la production est déjà couverte dans les délibérations en cours sur le secteur général de la production. Pour assurer que l'élimination du secteur de la consommation s'effectue en étroite liaison avec les baisses de production, il faudrait que l'application d'un plan d'élimination de ce secteur soit liée à l'obtention de résultats satisfaisants dans les pourparlers sur le secteur de la production. Les présentes observations ne contiendront aucune autre mention de la production.

Consommation des solvants à base d'ODS en Chine

6. Les niveaux de consommation de solvants à base d'ODS, de CFC-113, de TCA et d'une très faible quantité de CTC en Chine, sont cruciaux à la détermination des surcoûts découlant de l'élimination. En effet, la plus grande partie des surcoûts dont le financement est demandé dans le plan est calculée en multipliant la consommation en tonnes ODP par le rapport estimatif de coût-efficacité des activités d'élimination en $US par kilogramme d'ODS à éliminer. Il est donc essentiel que le niveau de consommation puisse être déterminé avec un degré de fiabilité élevé. Des travaux supplémentaires seront nécessaires pour établir ce niveau de consommation, pour des raisons qui sont expliquées ci-après.

7. L'évaluation de la consommation globale semble souffrir d'une grande incertitude. Fort peu de détails ont été communiqués sur la méthodologie utilisée pour déterminer et vérifier les statistiques de consommation (ex: sont-elles fondées sur la production de l'usine et/ou sur la consommation signalée au niveau de chaque entreprise). Pour le TCA, le rapport indique que la consommation totale a été déterminée à partir de l'enquête de 1996 qui était elle-même fondée sur un échantillonnage de 15% des entreprises dont on pensait qu'elles utilisaient du TCA. La même enquête a permis d'indiquer que les petits consommateurs étaient responsables de 22% de la consommation de CFC-113 et de 22% de la consommation de TCA. Il y a au total 150 autres entreprises de moyenne ou de grande envergure dont “la quasi-totalité ” a été identifiée dans le cadre d'enquêtes, mais dont les niveaux de consommation particuliers n'ont pas été indiqués. Et bien que des statistiques aient été fournies sur la consommation des grandes villes (représentant 54% de la consommation totale) et des grandes entreprises (50% de la consommation totale), il y a peu d'information concrète sur le reste du secteur, sinon les chiffres extrapolés des résultats de l'enquête de 1996.

8. Un examen plus poussé s'impose sur la part de la consommation totale qui serait admissible aux fins de financement. Le document admet d'ailleurs que la consommation ne serait pas admissible en totalité; toutefois, sa conclusion selon laquelle la nouvelle capacité de production à base d'ODS, à laquelle seraient retranchées les exportations, ainsi que la part des intérêts étrangers, équivaut à 10% seulement de la consommation totale de 1997 risque de ne pas être valide. D'après les dispositions de la décision 17/7 (sur la non-admissibilité des capacités de production à base d'ODS installées après le 25 juillet 1995), les seules augmentations admissibles de la consommation par rapport au niveau de juillet 1995 seraient les augmentations découlant de l'élimination des goulets d'étranglement des procédés de nettoyage existants, ou de

la consommation résultant de l'emploi accru d'équipement de nettoyage sous-utilisé. Il faudrait déduire de ce total le pourcentage correspondant à la part des intérêts étrangers et des exportations.

9. Le plan souligne, en termes généraux, la sous-utilisation des entreprises consommatrices de solvants avant 1995. Toutefois, il propose également l'octroi de fonds pour financer l'élimination une augmentation de la consommation de CFC-113 de l'ordre de 42% survenue entre 1995 et 1999 (période où l'élimination du CFC-113 a débuté). Il est proposé en outre de laisser la consommation de TCA augmenter jusqu'au 1er janvier 2002, soit un accroissement de 66% environ par rapport à la consommation de 1995. Normalement, une telle augmentation ne serait pas admissible, sauf que dans ce cas particulier, on utilise une capacité déjà installée avant le 25 juillet 1995.

10. Sur la base de la décision 17/7, la consommation devrait être fondée sur les conditions de base de 1995 et elle ne pourrait augmenter que dans une mesure proportionnée à la capacité non utilisée, existant au 25 juillet 1995. Les résultats seraient alors différents de ceux qui sont présentés dans les figures 1 et 3 du chapitre 3 et qui constituent la base du programme d'élimination et la demande de financement.

Surcoûts

Niveau global de financement

11. Les surcoûts globaux demandés pour l'élimination de la consommation dans le secteur des solvants en Chine, incluant les coûts administratifs de 10%, représentent un rapport de coût-efficacité de l'ordre de 23 $US/kg, en supposant que la consommation indiquée soit admissible aux fins de financement. Si elle ne l'est pas intégralement, les chiffres seront plus élevés.

12. La stratégie contient des possibilités d'économie pour le Fonds, qui sont toutefois fondées sur l'hypothèse voulant qu'en l'absence de stratégie, tous les projets soient financés au niveau correspondant au seuil de coût-efficacité. Or cela n'a pas été le cas des projets approuvés jusqu'ici. Le rapport coût-efficacité global de tous les projets d'élimination approuvés jusqu'ici par le Comité exécutif pour la Chine dans ce secteur, y compris tous les projets d'assistance technique et tous les coûts d'appui des agences, s'élève à 16,8 $US/kg. Le rapport moyen de coût-efficacité de tous les projets d'investissement approuvés, considérés isolément, c'est-à-dire inclure les projets d'assistance technique ni les coûts d'appui des agences (comme c'est le cas quand le Comité exécutif examine des projets individuels), est de 11,26 $US/kg. Ce rapport moyen s'applique aussi bien aux projets de CFC-113 qu'aux projets de TCA présentant des niveaux de consommation compris entre un maximum de 76 tonnes ODP (4,06 $US/kg: CFC-113) et un minimum de 4,5 tonnes ODP (10,4 $US/kg: CFC-113). Il comprend également des projets approuvés avant l'établissement des seuils de coût-efficacité et dont les rapports coût-efficacité pouvait atteindre 47 $US/kg. Si l'on exclut les projets dont le rapport coût-efficacité dépasse le seuil établi, le rapport moyen des projets approuvés tombe à 9,2 $US/kg.

13. Telle qu'elle est actuellement formulée, la stratégie ne démontre pas que le coût pour le Fonds serait inférieur à un financement au cas par cas. Or c'était justement l'un des avantages

que devait apporter une stratégie d'élimination sectorielle et qui offrirait au pays intéressé la souplesse requise pour l'utilisation des fonds approuvés.

Détermination des surcoûts

14. Les surcoûts proposés pour les projets d'investissement sont déterminés en estimant les rapports coût-efficacité pour la reconversion des entreprises dans différents secteurs et des entreprises regroupées par taille, et en les multipliant par le niveau de consommation estimatif des différents sous-secteurs et des groupes d'entreprises. Dans ce cas ci, les niveaux de consommation (examinés dans la section précédente) aussi bien que les rapports coût-efficacité semblent douteux à ce stade.

15. Il est indiqué dans le plan que les rapports coût-efficacité sont tirés de projets approuvés et, effectivement, beaucoup de détails ont été fournis sur une série de ces projets, notamment des sommaires des données pertinentes sur les coûts. Toutefois, le nombre de projets inclus dans l'exemple est peu élevé (neuf projets approuvés sont cités). Le choix particulier de ces projets n'est pas clairement expliqué et l'échantillon ne constitue pas une base suffisante permettant de déterminer de façon probante les coûts globaux de la reconversion du secteur. Le rapport coût-efficacité pour tous les projets de CFC-113 est évalué à 16,6 $US/kg (comparé à 11,26 $US/kg pour l'ensemble des projets approuvés). Le rapport coût-efficacité pour tous les projets de TCA est établi à 38 $US/kg, c'est-à-dire pratiquement le seuil (38,5 $US/kg). Il est expliqué que les coûts des projets individuels ont été calculés "sur la base des projets individuels approuvés par le Fonds multilatéral et des suggestions d'experts " (Annexe 1, page 6). Il n'y a pas d'autres détails concernant les suggestions de ces experts.

16. Ainsi, l'analyse des surcoûts découlant de l'élimination du CFC-113 dans des petites entreprises prévoit l'acquisition d'une nouvelle machine de nettoyage au coût supposé de 100 000 $US et un rapport coût-efficacité de 36 $US/kg. Elle ne semble pas avoir tenu compte du projet approuvé en 1994 pour la construction d'un centre de fabrication d'équipements de nettoyage sans ODS, expressément à cette fin, et qui pourrait produire des machines de nettoyage beaucoup moins coûteux. Il semble que d'autres modèles de coût soient également utilisés pour évaluer le coût de l'élimination dans les PME, puisque le rapport coût-efficacité global de l'élimination du CFC-113 dans les PME est évalué à 16,6 $US/kg (c'est-à-dire le même que pour les grandes entreprises), quoique aucun détail n'ait été fourni.

17. De façon plus générale, le projet de stratégie ne contient aucun renseignement sur les conditions de base des entreprises, autres que des données statistiques tirées d'un rapport de 1996, dans lequel le secteur est ventilé par entreprises regroupées par taille et en types d'activité de nettoyage. Les informations sur les PME sont également tirées de ce rapport et sont fondées sur un échantillon de 15%.

18. On trouve dans les projets approuvés jusqu'ici dans le secteur des solvants d'énormes variations en termes d'équipement de base, avec les différences correspondantes dans les solutions de reconversion choisies. Par exemple, les quantités de solvant utilisées sans équipement, pour des applications manuelles, auront une incidence importante sur les coûts généraux de l'élimination, tout comme les quantités de solvants mélangés et emballés d'avance,

destinés aux petits usagers pour des applications de vaporisation et autres. Aucune de ces activités ne sera éliminée par l'acquisition de nouvelles machines de nettoyage comme il est proposé dans les modèles de projets 'standard' qui constituent la base sur laquelle repose le calcul des coûts de la reconversion. Il semblerait donc indispensable de faire une présentation plus complète des données sur les conditions de base, afin d'établir avec la rigueur nécessaire des coûts admissibles pour le Fonds multilatéral.

19. Les coûts ne relevant pas des investissements sont demandés pour l'assistance technique 6 000 000 $US, les vérifications du PNUD 550 000 $US et des coûts d'appui de 10% qui seront répartis entre le gouvernement chinois et le PNUD. Le document contient de nombreuses références aux activités qui seront financées avec le montant de 6 millions $US destinés à l'assistance technique, mais aucune liste de ces activités n'est fournie. Les meilleurs renseignements à leur propos sont tirés de la Section E du premier programme bisannuel proposé. Un certain nombre des activités prévues sont en fait des activités de nature administrative qui seront exécutées par des organismes gouvernementaux, dont la SEPA, et dont le financement devrait donc venir plutôt des coûts d'appui, comme par exemple l'établissement d'un système d'information sur la gestion, l'étude de la gestion des importations et des exportations, l'établissement d'un système de «coupons» pour les petits consommateurs. L'admissibilité des autres activités dépend des conditions de base actuelles en Chine (ex: élaboration de réglementations de sécurité et de normes pour les nouveaux solvants). Il y a également possibilité de double comptage dans le cas des fonds reçus par des projets existants (ex: centre technique à Tianjin pour appuyer les technologies de rechange destinées aux petits consommateurs).

20. Le PNUD demande, en plus de sa part des 10% de coût d'appui proposés, un montant total de 550 000 $US sur la durée de 10 ans du plan, pour financer des activités de vérification de performance par des consultants indépendants. Le Comité exécutif avait décidé, pour la stratégie sur le secteur des halons, de prévoir un financement distinct pour les vérifications techniques.

Plan de mise en œuvre et indicateurs d'efficacité

21. Le plan de mise en œuvre proposé est généralement similaire au plan appliqué pour le secteur des halons. Il est proposé d'éliminer la consommation de CTC, de CFC-113 et de TCA d'ici la fin de 2003, de 2005 et de 2009 respectivement. Des étapes intermédiaires détaillées et des objectifs de consommation annuelle ont été établis pour chacun des solvants. Il est proposé d'appliquer des plafonds de consommation au moyen de quotas de production et d'importation. Les premiers objectifs d'efficacité proposés semblent ambitieux. Il est proposé de mettre en place un quota de production échangeable d'ici le 1er juillet 1999 et des mesures de réglementation des importations de CFC-113 d'ici le 1er janvier 2000.

22. Des contrats de réduction d'ODS seront octroyés à des grandes entreprises par appel d'offres. L'élimination des petites entreprises s'effectuera au moyen de «coupons» qu'elles pourront échanger par des équipements de reconversion ou de l'appui technique. Dans son libellé actuel, le plan ne semble pas tirer pleinement parti du potentiel que représentent les fournisseurs de solvants comme moyens d'élimination des petits usagers, alors que le document comporte des références à ces fournisseurs. En effet, les petites entreprises, notamment dans le

secteur non structuré, disposent de fort peu d'équipement et dépendent souvent des fournisseurs, de sorte que si ceux-ci leur proposaient un nouveau solvant sans ODS, ces utilisateurs ultimes réaliseraient automatiquement l'élimination sans devoir assumer d'importantes modifications technologiques. En plus de faciliter la mise en œuvre, une telle solution présente aussi des avantages de coûts. Le plan fait état du recours à un nombre limité de concessionnaires aptes à recommander des technologies de rechange, mais ce n'est pas la même chose que d'utiliser l'influence des fournisseurs sur leurs clients pour accélérer l'élimination d'ODS. Le PNUD a indiqué par la suite que les concessionnaires et les fournisseurs auront à jouer un rôle clé.

23. Il est proposé que le programme soit exécuté et administré en grande partie par des organisations au sein de la SEPA, avec des fonds provenant soit de l'assistance technique, soit des coûts d'appui demandés à cette fin. La SEPA propose d'utiliser deux centres d'assistance technique, qui sont déjà financés (le centre de Tianjin par le Fonds multilatéral). Elle propose également de recourir à une "agence d'exécution nationale" pour assurer l'administration de routine des appels d'offres pour les contrats d'élimination d'ODS et du système de coupons pour les petits consommateurs. Il n'est pas clairement déterminé quelle sorte de société ou d'organisation assumera un tel rôle, s'il s'agira par exemple d'un organisme gouvernemental.