



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



Distr.
GÉNÉRALE

UNEP/OzL.Pro/ExCom/84/12
22 novembre 2019

FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

COMITE EXÉCUTIF
DU FONDS MULTILATÉRAL AUX FINS
D'APPLICATION DU PROTOCOLE DE MONTRÉAL
Quatre-vingt-quatrième réunion
Montréal, 16 – 20 décembre 2019

**ÉTUDE THÉORIQUE SUR L'ÉVALUATION DE LA PÉRENNITE DES RÉALISATIONS
DU PROTOCOLE DE MONTRÉAL**

Contexte

1. Au cours de la 82^e réunion, le souhait a été exprimé de procéder à une évaluation de la pérennité des réalisations du Protocole de Montréal, notamment une évaluation du rôle des Unités nationales de l'ozone (UNO) et des Unités de gestion de projets (UGP) dans le suivi de l'élimination des SAO. Il s'agissait entre autres d'examiner les mesures prises par les UNO et les gouvernements pour incorporer les obligations en vertu du Protocole de Montréal et les résultats des projets dans leurs cadres juridiques et politiques, et comment ceci s'est reflété dans les activités des Unités nationales de l'ozone ; la coordination des parties prenantes clés au niveau national ; les méthodologies adoptées pour garantir la mise en œuvre efficace du Protocole de Montréal ; et les mécanismes en place pour assurer le suivi des utilisations non réglementées de substances redirigées vers des utilisations réglementées. Lors de sa 83^e réunion, en réponse à cette initiative, le Comité exécutif a approuvé une étude théorique sur l'évaluation de la pérennité des réalisations du Protocole de Montréal telle qu'elle se reflète dans les projets financés par le Fonds Multilatéral dans le cadre du programme de travail de suivi et d'évaluation pour l'année 2019¹. Les paramètres sont indiqués à l'annexe I au présent document.

¹ UNEP/OzL.Pro/ExCom/82/13/Rev.1

Objectif et portée

3. L'étude théorique a pour objectif d'évaluer comment les réductions réalisées au titre du Protocole de Montréal ont perduré après l'achèvement des projets financés par le Fonds multilatéral et la mesure dans laquelle les activités financées par le Fonds multilatéral contribuent au maintien de la conformité une fois le projet achevé. Elle couvrira divers aspects liés aux politiques, cadres de réglementation, institutions et mécanismes ; au suivi et à la remise de rapports ; au rôle et aux responsabilités des UNO et des UGP, et au renforcement des institutions ; à la production et à la consommation ; aux parties prenantes et aux activités de sensibilisation, ceci dans le contexte du soutien offert dans le cadre des projets financés par le Fonds multilatéral.

Méthodologie

5. À la suite des discussions qui ont eu lieu lors de la 83^e réunion, le Comité a décidé, au sujet des paramètres, que la méthodologie utiliserait une définition étroite du terme de pérennité qui se concentrerait sur le côté irréversible des actions entreprises et sur l'influence durable du projet et des activités financés par le Fonds multilatéral sur les politiques à long terme d'un gouvernement donné. Le Comité a suggéré que les aspects techniques de l'utilisation des solutions de remplacement soient également pris en compte, et a demandé que l'étude théorique examine la capacité des pays visés à l'article 5 à forger des synergies qui permettront la destruction des SAO une fois l'élimination de la consommation réalisée (décision 83/8).

6. Suivant les paramètres, l'étude théorique examine huit sujets principaux qui ont collectivement un impact sur l'élimination des SAO ou la réduction progressive des HFC réalisées par les Parties conformément à leurs obligations en vertu du Protocole de Montréal ; elle considère ensuite les actions et les stratégies mises en place visant à assurer la durabilité de ces réductions dans le temps, tout particulièrement une fois que le financement lié aux projets a pris fin. L'étude examine les réalisations passées (élimination des SAO) et se penche sur le travail actuel du Protocole de Montréal et du Fonds multilatéral. Une section finale traite des défis identifiés et des enseignements tirés, et comporte une recommandation.

7. Une consultante a été engagée pour réaliser une étude théorique traitant les objectifs décrits ci-dessus. Elle a examiné les précédents rapports de suivi et évaluation réalisés par le Fonds multilatéral sur l'élimination des SAO, la conformité, les défis et la durabilité de l'élimination réalisée, ainsi que les décisions pertinentes du Comité exécutif. Les rapports, les programmes de travail et les documents de projet soumis par les agences d'exécution au Comité exécutif et au Fonds multilatéral ont été également étudiés. Ceux-ci comprenaient des projets de renforcement des institutions, des projets de démonstration (utilisant des solutions de remplacement sans SAO) et de projets (d'investissement) d'élimination des SAO approuvés pour divers pays visés à l'article 5 dans différentes régions. Des rapports émanant du Groupe de l'évaluation technique et économique (GETE/TEAP) et du Protocole de Montréal ont parfois servi de référence.

8. En outre, des rapports et des programmes soumis au fil des ans par le Programme d'aide à la conformité (CAP) du PNUE (OzonAction) ont été examinés, tout particulièrement le plan triennal à horizon mobile le plus récent (2018-2020), du fait qu'il aborde clairement les actions et les changements déjà intervenus, et ceux encore nécessaires à la lumière du lien ozone-climat introduit dans le Protocole de Montréal par l'Amendement de Kigali.

9. Afin de compléter et renforcer les conclusions découlant de l'analyse mentionnée ci-dessus, un questionnaire a été mis au point afin de rassembler les retours d'information issus des acteurs clés soutenant le processus d'élimination des SAO, à savoir les administrateurs des Unités nationales de

l'ozone et les agences d'exécution². En dépit d'un faible niveau de participation, les réponses reçues permettent toutefois d'évaluer plus en profondeur les stratégies en place pour assurer la pérennité de l'élimination dans des pays spécifiques et d'identifier les difficultés particulières qui se dégagent. Le questionnaire figure à l'annexe II du présent document.

Résultats de l'évaluation

Politiques, cadres de réglementation, institutions et mécanismes

10. La façon dont les pays assurent la conformité avec leurs obligations en vertu du Protocole de Montréal et tout particulièrement la pérennité des réductions globales des substances réglementées une fois les activités financées par le Fonds multilatéral achevées, a été analysée. Il a été examiné en particulier si les politiques, la législation et les réglementations nationales intègrent ces questions. L'analyse des précédentes évaluations, des documents de projet et des efforts de suivi a clairement montré que, depuis le commencement du Protocole de Montréal et de ses Amendements, les Parties se sont engagées et ont cherché à soutenir la conformité avec des dispositions et des engagements pris en relation avec l'élimination des SAO au moyen de politiques gouvernementales et de cadres de réglementation. Ces engagements constituent en fait une exigence des projets financés par le Fonds multilatéral, tout particulièrement les projets d'investissement (élimination) et de renforcement des institutions. Dans certains cas, des projets ne portant pas sur des investissements ont pu également fournir un soutien important, ainsi que des réglementations régionales, par exemple dans la région africaine, qui contribuaient également à la mise en place de mécanismes de renforcement pour l'élimination des SAO.

11. Les projets de renforcement des institutions en particulier auraient fourni « les ressources supplémentaires nécessaires (pour accroître la priorité des enjeux relatifs à la couche d'ozone dans plusieurs pays visés à l'article 5) en renforçant le rôle de centre de liaison des Bureaux nationaux de l'ozone en ce qui a trait à la mobilisation des parties prenantes locales, en amorçant et en assurant le suivi des mesures législatives et des ratifications, et en coordonnant la préparation et la mise en œuvre de projets et de plans d'élimination avec les agences d'exécution et bilatérales³ ». En Asie, par exemple, le PNUE a mis en œuvre des projets de renforcement des institutions offrant une formation aux agents des douanes et aux techniciens frigoristes, une formation en matière de suivi et de politiques, et une assistance pour le renforcement et l'application des réglementations relatives à l'élimination des CFC, la récupération et le recyclage, et l'élimination du bromure de méthyle et du tétrachlorure de carbone⁴. Le Kenya ne disposait pas d'un cadre réglementaire pour prendre en main les SAO, leur réduction et leur élimination conformément aux lignes directrices du Protocole de Montréal, ce que le projet de renforcement des institutions a contribué à favoriser. Grâce au financement du renforcement des institutions, avec le soutien des agences d'exécution, les UNO ont été en mesure de mettre en place et promouvoir des cadres de réglementation par l'intermédiaire de leur gouvernement afin d'assurer la durabilité de l'élimination des SAO. En général, ce type de législation a été actualisé ou amendé en phase avec l'évolution du Protocole, incluant de nouvelles dispositions, adoptant des positions plus énergiques face à l'arrivée de la date butoir de l'élimination (par ex. une interdiction complète des SAO) et prenant en considération les Amendements au Protocole. Les systèmes d'autorisation et de quotas sont mis en place pour aider au suivi de la conformité avec les réglementations relatives à la consommation et au commerce des SAO (importation, exportation et production le cas échéant). Depuis la 68^e réunion, les accords conclus entre le Comité et les gouvernements concernés mettent en lien la mise en œuvre des PGEH avec l'engagement de la part des pays qu'un système d'autorisation et de quotas sera efficacement

² 10 UNO, Arménie, Chili, Costa Rica, Equateur, Égypte, Guatemala, Mexique, Nigéria, Thaïlande et Vanuatu, et 1 agence d'exécution, l'ONUDI, ont répondu au questionnaire.

³ UNEP/OzL.Pro/ExCom/56/8

⁴ Annexe VI du document UNEP/OzL.Pro/ExCom/56/8

mis en œuvre (décision 63/17). Le renforcement de ces systèmes est un exercice continu qui peut être attesté par des vérifications indépendantes.

13. Les défis que représente l'application de ces dispositions légales sont mentionnés dans les réponses au questionnaire ainsi que dans les documents étudiés. Ces défis comprennent : des retards intervenus dans la promulgation de la législation et même dans la ratification des Amendements dus à des circonstances politiques (par ex. un changement dans les priorités du gouvernement ou la volonté politique ; des changements au niveau du personnel affectant la continuité de la mise en œuvre des mesures politiques ; ou encore des troubles politiques ou civils) ; la priorité accordée aux enjeux environnementaux et plus spécifiquement à la protection de la couche d'ozone, qui à son tour impacte l'importance accordée à l'UNO ; le plein engagement des parties prenantes incluant différents ministères, mais aussi les organismes gouvernementaux et d'autres institutions (par ex. recherche et développement), des associations et le secteur privé. Les actions destinées à renforcer la pérennité de l'élimination réalisées incluent, par exemple, d'aider les UNO à gagner du terrain et à obtenir une certaine reconnaissance au sein des pays en impliquant des parties prenantes et des secteurs clés, et en contribuant à aider les gouvernements à identifier et à élaborer des cadres de réglementation efficaces et applicables. Il s'agit d'un aspect primordial pour atteindre le niveau approprié de soutien de la part du gouvernement et des secteurs clés. Bien que l'engagement des gouvernements à éliminer les SAO soit inclus dans l'accord conclu avec le Comité exécutif lors de l'approbation des plans d'élimination, le CAP/PNUE aide à stimuler la sensibilisation à l'importance globale de protéger la couche d'ozone et a favorisé la participation de l'UNO aux réseaux régionaux. L'ONUDI a toutefois noté, en réponse au questionnaire, que les agences d'exécution ne peuvent pas assurer le suivi de la conformité une fois les projets achevés.

14. Le rôle proéminent des UNO pour aider à l'élaboration de politiques et de cadres de réglementation est pleinement reconnu. Étant donné que l'un des rôles des UNO est de garantir et d'assurer la durabilité de la conformité des pays au Protocole de Montréal, elles participent régulièrement à l'élaboration de réglementations ou de systèmes d'autorisation et de quotas pour contrôler les importations, les exportations, la fabrication et la vente de SAO, et des produits en contenant. Toutes les UNO ayant répondu au questionnaire ont fait part de la mise en œuvre d'une législation nationale afin de soutenir et maintenir l'élimination des SAO, ajustée au fil du temps conformément à l'évolution du Protocole de Montréal (par ex. l'élimination accélérée des HCFC après la décision XXIX/6). Afin de mettre en vigueur les mesures politiques, les UNO travaillent avec des autorités nationales, en particulier les agents des douanes (et les autorités phytosanitaire dans le cas du bromure de méthyle⁵). Des situations de non-conformité réelles ou potentielles sont aussi traitées par l'UNO. Les sanctions visant les infractions (par ex. utilisations ou commerce illicites) sont prises en main par les autorités compétentes ; toutefois des dispositifs alertes et efficaces pour faire appliquer ces sanctions ont été souvent rapportés comme étant très insuffisants ou difficiles à imposer. Certaines UNO dans leur réponse au questionnaire ont indiqué la faiblesse ou l'absence d'instruments légaux pour pénaliser ces violations (au Nigéria) tandis que l'Arménie, par exemple, a fait savoir qu'un Code des infractions administratives est en place et impose des sanctions précises pour les manquements à la législation relative au SAO. L'une des façons dont le Mexique met en application des réglementations – assurant ainsi la pérennité des réductions et le maintien de la conformité – consiste à mettre en œuvre des normes nationales pour éviter les utilisations de SAO.

15. Des dispositifs fiscaux, par exemple des mesures fiscales incitatives ou dissuasives ou encore des suppressions de subventions, ont été utilisés par certains pays pour encourager les entreprises à la reconversion pour passer de l'utilisation de substances réglementées à celle de produits de remplacement. Ces dispositifs ne semblent toutefois pas être une pratique répandue étant donné que seules quelques-unes

⁵ Un bon exemple de cette coopération a été fourni par le Mexique, où les importations de BM pour des usages réglementés sont interdites depuis 2014.

des UNO répondant à l'enquête ont mentionné leur mise en œuvre ou leur utilisation en tant qu'instrument continu pour assurer la pérennité de l'élimination. Des mécanismes fiscaux peuvent également avoir des effets indésirables. Les exemples ci-dessous illustrent les deux effets :

- (a) Le projet de démonstration sur les refroidisseurs au Brésil (PNUD 2005)⁶ incluait l'élaboration d'un programme d'incitatifs fiscaux de durée limitée pour le remplacement de refroidisseurs, basé sur l'impact des revenus nets plus l'impact économique à long terme. Le programme a coûté environ 100 000 \$US et a abouti à la suppression d'impôts initiaux sur les refroidisseurs, représentant ensemble un montant de 61 millions \$US, stimulant ainsi leur remplacement ;
- (b) La Croatie a introduit une taxe environnementale sur les frigorigènes qui a entraîné en 2006 une baisse soudaine de la consommation de HCFC-22 et une demande accrue des dispositifs de climatisation bibloc. L'importation des équipements à base de HCFC-22 a été ensuite entièrement interdite⁷ ;
- (c) Les gouvernements de certains pays (par ex. l'Albanie et la Malaisie) ont accordé des incitatifs favorisant les investissements dans des technologies respectueuses de la couche d'ozone et des exemptions de droits concernant des importations de produits de remplacement de SAO⁸ ;
- (d) La Thaïlande a fait savoir que la taxe dissuasive mise en œuvre par le gouvernement (sous forme d'une taxe d'accise) a encouragé la contrebande des CFC du fait des marges plus élevée découlant du commerce illégal ;
- (e) Le Chili n'a pas mis en œuvre des taxes incitatives ou dissuasives, toutefois une suppression des subventions fait partie des contrats passés entre le ministère de l'Environnement et les entreprises recevant un financement du Fonds multilatéral ; et
- (f) Le Guatemala a mentionné la mise en place d'une « Politique nationale de production plus propre » accordant une reconnaissance aux entreprises se conformant à son mandat qui inclut des objectifs d'efficacité énergétique. Le Costa Rica a mentionné des difficultés de mise en œuvre de ce genre de mesures du fait de réformes fiscales en cours.

16. Les difficultés apparaissant en relation avec un projet sont résolues de la meilleure façon par l'action conjointe de l'UNO et de l'agence d'exécution, avec la participation de l'Unité de gestion de projet. Toutefois, comme ces mécanismes dépendent du financement, une fois le projet fini, ils perdent de leur importance ou disparaissent complètement (par ex. les Unités de gestion de projet). Il est donc important pour la pérennité d'investir dans le renforcement des capacités pour assurer que les parties prenantes concernées telles que les organismes gouvernementaux (ministères, organes de contrôle et autres), les institutions de recherche ou de formation, les associations privées et les utilisateurs finaux disposeront des outils leur permettant de résoudre les problèmes. Il peut exister néanmoins des facteurs extérieurs tels que l'instabilité politique ou les difficultés économiques qui ne font pas partie du domaine de la structure opérative du projet et qui sont souvent cités comme causes de retards ou de difficultés empêchant d'atteindre des résultats.

17. Les organisations et les associations professionnelles (par ex. les associations commerciales représentant un secteur), qui constituent des parties prenantes clés, ont été de tout temps impliquées dans l'élimination et le remplacement des SAO. Elles jouent un rôle important dans l'élaboration du cadre réglementaire exigé et le suivi de sa mise en œuvre, du fait qu'elles peuvent aider à susciter la confiance

⁶ Annexe I du document UNEP/OzL.Pro/ExCom/47/21

⁷ UNEP/OzL.Pro/ExCom/61/33

⁸ UNEP/OzL.Pro/ExCom/56/8

dans le cadre de la transition vers des solutions de remplacement et leur adoption efficace. Cet aspect est important car l'introduction réussie des solutions de remplacement se heurte souvent à la réticence au changement et aux inquiétudes qu'il suscite.

18. De plus, les organisations professionnelles et les associations commerciales disposent souvent d'informations précieuses au sujet de ce qui se passe dans le secteur, tel que les mouvements commerciaux et les tendances, et les problèmes liés à l'adoption des solutions de remplacement. Ceci inclut les associations du secteur de production qui jouent un rôle fondamental dans l'élimination de la production des SAO et peuvent servir de moteur pour la collaboration des industries, un élément crucial de la pérennité. Une relation positive entre les agences, les UNO et les Unités de gestion de projet est essentielle et a besoin d'évoluer et d'être actualisée (par ex. lorsqu'une nouvelle association est créée ou lorsque des parties prenantes nouvelles ou jusqu'alors ignorées rejoignent la scène). Ce genre de relation devient encore plus important lorsqu'on considère que les associations commerciales (ou leurs membres) peuvent contribuer à identifier les comportements illégaux, du fait que ces derniers peuvent nuire aux acteurs légitimes. Certaines UNO dans les réponses au questionnaire ont mentionné leur collaboration avec des organisations professionnelles : l'Égypte fait part d'une interaction continue et fructueuse avec l'*American Society of Heating, Refrigerating and Air-Conditioning Engineers* (ASHRAE). Dans d'autres cas, les UNO (Chili, Nigéria et Vanuatu) ont indiqué que ce type de collaboration n'était pas actif ou n'avait jamais eu lieu.

19. Des institutions ou des agences sélectionnées en qualité d'interlocuteurs nationaux d'un projet peuvent jouer un rôle utile non seulement pour mener à bien ce dernier mais aussi pour assurer la continuité après la fin des projets. Ce point s'est vérifié par exemple dans les projets sur le bromure de méthyle, dans le cadre desquels des stations de recherche ont soutenu les efforts de projet en effectuant des travaux de recherche et des essais de démonstration, des sessions de formation et des campagnes de sensibilisation. Conjointement avec des associations commerciales ou des organisations similaires, elles ont contribué à soutenir et à accélérer le processus d'enregistrement des produits chimiques de remplacement et à susciter la confiance des agriculteurs quant à l'utilisation des options chimiques comme des options non chimiques. Des cas similaires peuvent être également trouvés dans les projets sur les refroidisseurs. En voici quelques exemples⁹ :

- (a) Le Conseil pour la recherche sur le tabac du Zimbabwe et le Fonds pour la recherche et la vulgarisation agricoles (ARET) au Malawi (qui travaille en totale collaboration avec le Conseil pour la recherche sur le tabac de ce pays) ont joué un rôle central dans la formation des cultivateurs, fournissant assistance technique et soutien pour la recherche ;
- (b) Le Centre de transfert de technologies d'Agadir, Maroc, mis en place au moyen de projets d'investissement sous la conduite de l'ONUDI, a joué un rôle clé dans la dissémination des solutions de remplacement, offrant l'assistance technique et la formation nécessaires, et aidant à résoudre les problèmes rencontrés par les cultivateurs. Ces services vont bien au-delà de la mise en œuvre des solutions de remplacement, visant aussi le diagnostic sur les ravageurs et les maladies, la nutrition et l'irrigation des plantes, les meilleures pratiques agricoles, le compostage et autres activités ;
- (c) Des associations commerciales, telles que le Conseil kenyan pour les fleurs a contribué à la diffusion de l'information, à la sensibilisation et à l'identification des problèmes se rapportant à la mise en œuvre des solutions de remplacement du bromure de méthyle ;

⁹ UNEP/OzL.Pro/ExCom/68/11 et UNEP/OzL.Pro/ExCom/42/39/Add.1

- (d) L'UNO du Mexique continue à travailler avec les associations de producteurs et de fumigateurs pour diffuser et promouvoir les solutions de remplacement du bromure de méthyle recensées et mises en œuvre dans le plan national d'élimination ;
- (e) L'Institut national de réfrigération du Mexique a été sélectionné dans le cadre du plan national d'élimination des CFC pour fournir une formation aux techniciens de l'entretien en 2005 ; et
- (f) L'Association arménienne de la réfrigération et le centre de législation environnementale (Université d'État d'Erevan) participent activement aux discussions et aux audiences publiques se rapportant à la législation sur les SAO et sa mise en œuvre. Les ONG et les autres organisations civiles contribuent à l'application de ce type de législation sur une base volontaire.

Suivi et remise de rapports

20. Suivre, enregistrer et communiquer les données de la production et de la consommation des SAO est l'une des obligations des Parties au Protocole de Montréal au titre de l'article 7 ; bien que de nombreux pays aient trouvé au début cette obligation difficile, il est évident, lorsqu'on compare leur situation à celle des années précédentes, que les informations soumises se sont considérablement améliorées au cours des années et que la base de données du Secrétariat de l'ozone est bien plus complète que par le passé. Les UNO sont responsables de la collecte, de l'analyse et de la soumission des données sur la consommation et la production des SAO, et ces activités sont financées par les fonds alloués pour le renforcement des institutions¹⁰. Le suivi est souvent réalisé en coopération avec les agents des douanes et les autres autorités compétentes en fonction des SAO (par ex. les responsables phytosanitaires pour le bromure de méthyle (BM) ou les autorités sanitaires pour les inhalateurs à doseur (MDI)). Les programmes de suivi pour des substances réglementées éliminées demeurent en place une fois les projets achevés, mais à mesure que le temps passe et que l'attention portée sur ces substances diminue, il devient plus difficile, voire impossible, d'effectuer un contrôle efficace. La communication des données de programme de pays aide le Secrétariat et le Comité exécutif à comprendre les tendances de consommation et aide également à déterminer le financement des projets et de leurs activités, étant donné qu'il s'agit des seules données indiquant le niveau de consommation par secteur de chaque substance réglementée en vertu du Protocole de Montréal. La présentation correcte et en temps voulu des données de programme de pays peut être mise en corrélation avec la capacité du pays à recueillir ce genre d'informations et à estimer avec exactitude le niveau de production et de consommation des SAO. Dans certains cas, les retards intervenus dans la soumission étaient dus dans certains pays à l'important renouvellement des administrateurs nationaux de l'ozone (NOO) ; aux problèmes de langues ; au processus d'approbation au sein du gouvernement des données de programme de pays ; et des changements intervenus au sein des gouvernements¹¹.

¹⁰ UNEP/OzL.Pro/ExCom/82/63

¹¹ MLF/IACM.2018/1/24 et UNEP/OzL.Pro/ExCom/81/6 et Corr.1

21. L'amélioration continue des rapports de vérification est importante car ceux-ci dévoilent souvent des failles et signale la recommandation de renforcement des capacités institutionnelles. Par exemple, les enseignements tirés des rapports de vérification confirment la nécessité pour les UNO de recouper les informations de leurs registres avec les données des entreprises importatrices sur une base régulière pour, entre autres : éviter les différences dans les quantités de consommation ; diminuer les divergences des données avec les organismes douaniers (par ex. l'utilisation de codes incorrects du Système Harmonisé (SH), de différentes unités de mesures pour les quantités des marchandises envoyées et la non disponibilité de la livraison réelle) ; un renforcement supplémentaire des capacités et une filière officielle de communication devraient être mis en place entre les douanes et l'UNO ; et lors de la planification de projet, il serait bon d'allouer suffisamment de temps pour permettre les procédures gouvernementales (par ex. l'adoption de législations) entre l'approbation du projet et la mise en œuvre¹². Les PGEH sont chargés de suivre et enregistrer les activités de mise en œuvre, ce qui peut toutefois s'avérer complexe dans le cadre de la vérification d'un nombre important de petites et moyennes entreprises, impliquant des interactions avec un grand nombre d'utilisateurs finaux¹³. Ces difficultés sont généralement indiquées pour la phase I des PGEH et sont généralement surmontées d'ici la phase II.

22. Les agences bilatérales et d'exécution contribuent grandement à enregistrer des informations sur la production et la consommation de SAO au moyen des enquêtes et des inventaires réalisés dans le cadre des activités de projet, afin de caractériser les secteurs concernés. En plus de fournir des informations directes sur la production et la consommation de SAO, ces enquêtes ont aidé à identifier les secteurs spécifiques impactés par les réductions de SAO et à comprendre leur situation particulière, ayant ainsi une influence importante sur le choix des solutions de remplacement potentielles (voir la section ci-dessous sur le rôle des agences bilatérales et d'exécution).

23. Le suivi continu des réductions réalisées est important pour vérifier la pérennité. Les UNO ayant répondu au questionnaire ont fait savoir qu'elles avaient des programmes de suivi en place, mais ont fait part de leurs préoccupations quant à la durabilité à long terme (par ex. Guatemala et Nigéria) ; d'autres, comme en Arménie, ont indiqué que la législation nationale comporte des mécanismes de suivi de l'élimination des SAO, au cours de l'élimination et une fois celle-ci achevée. Certaines UNO, comme au Mexique, ont impliqué les autorités douanières et les organisations industrielles dans les activités de suivi. Le Secrétariat a récemment effectué un examen du suivi, de l'établissement de rapports, de la vérification et des programmes exécutoires d'octroi d'autorisation et de quotas en place dans les pays visés à l'article 5¹⁴, qui comportait des recommandations destinées entre autres à assurer la continuité des Unités de gestion de projet tout au long des projets pluriannuels (et même le chevauchement de l'Unité de gestion de projet entre deux accords pluriannuels concomitants) et à garantir l'implication solide des parties prenantes clés.

Rôle et responsabilités des UNO et du renforcement des institutions

24. L'un des objectifs des projets de renforcement des institutions est de permettre aux UNO de coordonner les réductions et l'élimination des SAO afin de parvenir dans les délais impartis à la conformité avec les calendriers d'élimination fixés par le Protocole de Montréal et ses Amendements. Grâce au soutien offert par les projets de renforcement des institutions, les UNO suivent l'élimination des SAO et la réduction progressive des HFC dans leur pays, et développent des capacités de suivi et d'établissement de rapports ainsi qu'un système de gestion de l'information accessible aux parties prenantes clés. Les bases de données qui en découlent sont généralement rassemblées en coopération avec les producteurs ou les importateurs de SAO ou d'équipements contenant des SAO, les agents des douanes

¹² UNEP/OzL.Pro/ExCom/84/24

¹³ UNEP/OzL.Pro/ExCom/74/9

¹⁴ UNEP/OzL.Pro/ExCom/83/38

et autres autorités compétentes, et devraient être associées aux systèmes d'autorisation et de quotas en place, afin d'exercer le contrôle approprié. Les producteurs, importateurs, exportateurs et parfois les utilisateurs directs des SAO sont chargés d'obtenir un permis émanant de l'UNO.

25. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un indicateur pouvant être clairement évalué, le financement des projets de renforcement des institutions est considéré avoir permis et garanti la capacité des pays visés à l'article 5 à réaliser la conformité¹⁵. Ceci a été une force motrice dans l'aide à l'élaboration de cadres de réglementation et de systèmes d'autorisation se rapportant aux SAO ainsi qu'à la mise en place d'Unités de gestion de projet. En outre, le renforcement des institutions a joué un rôle déterminant dans la mise en place de systèmes destinés à enregistrer et suivre la consommation et la production de SAO. La communication des données de la consommation et de la production de SAO réglementées et de SAO soumises à dérogation est obligatoire au titre de l'article 7 du Protocole de Montréal, et constitue une composante essentielle du suivi de la conformité. Le renforcement des capacités a été accordé dans le cadre des projets de renforcement des institutions pour assurer les contrôles de la production et des importations/exportations de SAO, notamment les systèmes d'autorisation et de quotas. La vérification de la production est cruciale à cet égard et devrait couvrir les cadres de comptabilité enregistrant la production, l'utilisation interne, la consommation de matières premières, les ventes nationales et les exportations pour des utilisations de SAO et des utilisations en tant que matières premières, y compris les ventes réalisées par des revendeurs. Le suivi des matières premières peut poser des difficultés, mais son importance repose sur le fait qu'elles peuvent être entreposées et donc être sujettes à des fuites (cette situation a été citée par exemple à propos du CTC)¹⁶.

27. De nombreux pays ont commencé à utiliser des systèmes d'octroi de licences électroniques pour l'importation/exportation des substances réglementées, qui refusent l'approbation de l'autorisation si la quantité prévue dépasse les quotas. Quelques exemples sont présentés ci-dessous :

- (a) L'Arménie a mis en place un système d'autorisation électronique avec le financement du Fonds multilatéral, qui permet des possibilités de notification entièrement automatisées, soutenues par les obligations de notification incluses dans la législation nationale ;
- (b) Le Brésil a mis précocement en œuvre des systèmes d'autorisation dans le processus de réduction et d'élimination des SAO, dans le cadre réglementaire d'ensemble portant sur la consommation, l'exportation, la production et l'utilisation de SAO¹⁷. Ceci a servi de cadre pour l'inclusion d'autres substances réglementées, d'étapes de réduction ou d'initiatives identiques au cours des années suivantes ;
- (c) Le Costa Rica a fait part d'un système d'autorisation électronique en place, mais a besoin d'une équipe spécialisée de professionnels pour interpréter les données et définir les actions qui en découlent ;
- (d) La Thaïlande a mis en place un système d'autorisation électronique financé par le gouvernement, qui autorise son ministère des Activités industrielles (DIW) à suivre les importations et les exportations de SAO en temps réel et à comparer les quantités par rapport aux autorisations. Avant chaque expédition, les importateurs doivent indiquer au DIW la quantité prévue au moyen d'un système électronique qui n'approuvera pas l'expédition si le quota autorisé est dépassé. En cas d'approbation, l'information est

¹⁵ UNEP/OzL.Pro/ExCom/56/8 et UNEP/OzL.Pro/ExCom/74/51

¹⁶ UNEP/OzL.Pro/ExCom/83/38

¹⁷ UNEP/OzL.Pro/ExCom/47/21

transmise aux douanes et une fois approuvée, elle est comparée avec le DIW pour assurer la cohérence entre les deux organisations ;

- (e) Vanuatu est en train de mettre en place un système d'autorisation en ligne concernant les SAO. Le ministère de l'Industrie et les autorités douanières ont pris l'initiative de cet effort auquel participent le ministère de l'Environnement et l'UNO. Ces efforts font partie d'un projet de la Banque Mondiale actuellement en place ; et
- (f) Des UNO ayant répondu au questionnaire (Égypte et Nigeria) ont fait part des difficultés de mise en œuvre des systèmes d'autorisation liées au fait que les SAO réglementées sont très spécifiques et que leur identification exige une formation de haut niveau. La pérennité de ces systèmes une fois le financement du Fonds multilatéral achevé a été mentionnée comme étant une source d'inquiétude. L'insuffisance ou l'absence des politiques de suivi à long terme, la nécessité d'améliorations technologiques des systèmes électroniques et d'une formation supplémentaire du personnel étaient les principales difficultés citées.

28. L'UNO a généralement son siège au sein du ministère de l'Environnement, du ministère des Ressources naturelles ou d'un organisme gouvernemental similaire. Du fait que les enjeux environnementaux deviennent plus importants pour la majorité des pays du monde entier, les administrateurs des unités nationales de l'ozone bénéficient d'un soutien accru de la part des gouvernements et font rapport au ministre adjoint ou un autre dirigeant de haut rang. Par le passé, des changements intervenus dans la structure administrative au sein du ministère compétent ou des roulements de personnel au sein de l'UNO ont été signalés comme étant à l'origine des retards des rapports d'achèvement de projets (tout spécialement pour le renforcement des institutions), de la mise en place de réglementations et du lancement de campagnes¹⁸. Bien que les roulements de personnel soient toujours mentionnés comme étant un problème, plusieurs pays ont pris des mesures pour garantir que les administrateurs des unités nationales de l'ozone ne correspondent pas à une nomination politique et qu'il existe un personnel permanent de base, complété par des spécialistes extérieurs. La création de « comités directeurs de l'ozone » ou d'organes similaires qui sont de nature permanente et qui enregistrent et pérennisent les actions entreprises par l'UNO en ce qui concerne élimination des SAO et la protection de la couche d'ozone, mettant en place des centres de documentation disposant d'informations historiques, représente une autre mesure souvent prise pour assurer la continuité. En vertu des dispositions du Protocole de Montréal et de leurs accords conclus avec le Comité exécutif, les pays visés à l'article 5 sont chargés de mettre en œuvre des mécanismes de suivi et de remise de rapports pour vérifier les progrès réalisés au niveau des réductions convenues et de l'élimination des SAO. Cette démarche exige souvent une interaction avec différents organismes gouvernementaux et institutions en dehors du ministère ou du bureau où siège l'UNO. Par exemple, les douanes, les ministères de l'Agriculture, du Commerce, de la Santé et même celui des Affaires étrangères peuvent être concernés par l'élimination des SAO. Il n'est pas toujours facile d'impliquer une gamme variée de parties prenantes ayant des intérêts différents dans la question des SAO. Ces facteurs peuvent compliquer les processus de suivi et de mise en application des réductions des SAO.

30. Les systèmes d'autorisation et de quotas demeurent habituellement en place après la fin des projets financés par le Fonds multilatéral¹⁹, dans le but d'assurer la conformité durable avec le Protocole de Montréal. Des activités de renforcement des institutions sont organisées pour renforcer ce processus et assurer la pérennité, conjointement avec l'UNO et les autorités compétentes, ainsi qu'avec d'autres parties prenantes clés.

¹⁸ UNEP/OzL.Pro/ExCom/56/8

¹⁹ Certains pays conservent leurs quotas d'importation, tandis que d'autres imposent une interdiction.

31. Les systèmes de suivi du bromure de méthyle posent également des problèmes spécifiques. Le fait que l'utilisation du bromure de méthyle dans des applications sanitaires et préalables à l'expédition (QPS) fasse l'objet d'une dérogation en vertu du Protocole de Montréal, empêche les Parties d'interdire globalement cette SAO, bien que certaines aient choisi cette option. Le Costa Rica, l'Équateur, le Guatemala, le Mexique et la Thaïlande ont fourni des informations sur les mesures spécifiques prises pour suivre les importations et les utilisations du bromure de méthyle (BM). Le Mexique, en particulier, a mis en place un système de suivi du bromure de méthyle qui engage différentes divisions des ministères de l'Environnement, de la Santé, et de l'Agriculture et des Forêts.

32. Suivre les importations, la production et l'utilisation réelle des SAO éliminées est également une tâche ardue²⁰. Un problème identique se pose avec les HCFC qui ont été éliminées ou sont en train de l'être (par ex. HCFC-22 et HCFC-142b). Suivre ces substances utilisées en tant que matières premières et communiquer leurs quantités annuelles s'avère difficile.

Rôle des agences bilatérales et d'exécution

33. Les agences bilatérales et d'exécution (PNUE, ONUDI, PNUD et Banque Mondiale) du Protocole de Montréal et les agences bilatérales ont joué un rôle important dans le processus d'élimination des SAO et sa pérennité. Elles ont essentiellement été responsables de l'élaboration des projets destinés à identifier et mettre en œuvre les solutions de remplacement les plus faisables concernant les SAO, et à garantir ainsi une élimination effective. Il peut s'agir de projets de démonstration destinés à tester des solutions de remplacement ou à diffuser des informations et aider à renforcer la confiance quant à leur mise en œuvre ; ou il peut s'agir de projets d'investissement avec un engagement clair en faveur de l'élimination. Ils peuvent être spécifiques à un pays ou être régionaux ou encore de nature mondiale.

34. Le rôle des agences bilatérales et d'exécution va au-delà de l'adoption de solutions de remplacement faisables puisqu'il consiste également à soutenir la pérennité de l'élimination réalisée en aidant le pays hôte à mettre en place le cadre réglementaire pour mettre en vigueur l'élimination des SAO ; à identifier les parties prenantes principales concernées par l'élimination et à établir une relation solide avec elles ; à identifier aussi une agence partenaire qui pourra plus tard faire office de « dépositaire » pour les activités se rapportant à l'élimination ; à organiser des activités de formation ; et à préparer des documents d'information pour soutenir la communication et mener des stratégies de sensibilisation.

35. Les agences bilatérales et d'exécution ont aussi largement contribué à la caractérisation des utilisations de SAO au moyen d'enquêtes et d'inventaires ainsi qu'en évaluant les impacts de l'élimination. Ces activités, qui sont généralement réalisées au cours de la phase de préparation de projet puis actualisées au moment de la remise des rapports périodiques, incluent des informations spécifiques sur les utilisateurs de SAO (par ex. les secteurs de production tels que celui des légumes destinés à l'exportation), et le cas échéant l'emplacement des équipements (par ex. les refroidisseurs). Ces différents éléments ont contribué à évaluer la faisabilité technique et économique des solutions de remplacement, à comprendre les difficultés faisant obstacle à leur adoption et à trouver des moyens de les surmonter. De bons exemples abondent dans de nombreux documents de projet.

36. L'assurance d'une certaine souplesse par les agences bilatérales et d'exécution dans la mise en œuvre et l'élaboration du projet, s'est révélé un atout important. Dans certains cas, les solutions de remplacement sélectionnées initialement pour remplacer une SAO n'ont pas eu les résultats escomptés du fait d'une situation particulière, telle que : la non disponibilité des matériaux ou des fournitures

²⁰ Ces deux substances chimiques sont exemptées des réglementations du Protocole de Montréal lorsqu'elles sont utilisées en tant que matériaux certifiés de référence pour des utilisations en laboratoire ou à des fins d'analyse.

nécessaires ; les conditions environnementales ; l'expertise nécessaire à la mise en œuvre des solutions de remplacement ; et des retards dans les questions de réglementation. Le fait d'avoir la possibilité de changer les solutions de remplacement proposées en premier lieu et même d'être en mesure d'inclure de nouvelles ou davantage de SAO dans le cadre d'un projet donné s'est avéré essentiel non seulement pour réaliser l'élimination mais aussi pour garantir que les solutions alternatives sont efficaces pour remplacer de manière permanente la SAO en question. Ce processus n'a pas toujours été simple, comme l'illustrent les exemples suivants : Le « Projet de démonstration pour la gestion intégrée du sous-secteur des refroidisseurs au Brésil, centré sur l'application de technologies efficaces du point de vue énergétique et sans CFC pour remplacer les refroidisseurs à base de CFC »²¹ par exemple, envisageait au départ la réalisation d'un inventaire des refroidisseurs utilisant des CFC. Toutefois, le commencement du projet a été sérieusement retardé et, lorsqu'il a démarré, le nombre de refroidisseurs contenant des CFC était faible et les HCFC (en utilisation) avaient été inclus dans la liste du Protocole de Montréal. La souplesse des conditions a permis que ces substances soient incluses et les efforts de formation adaptés, ce qui a eu de très bons résultats ;

- (b) Le PGEH de la Croatie mis en œuvre par l'ONUDI et l'Italie envisageait une élimination précoce des HCFC du fait de l'entrée en 2016 de pays dans l'Union Européenne (UE)²². Cependant la Croatie a fait son entrée dans l'UE en 2013, rendant nécessaire d'actualiser la stratégie de son PGEH²³, ce qui a conduit à une interdiction de l'importation et de l'utilisation de HCFC à compter du 1^{er} juillet 2013, et de l'utilisation des HCFC récupérés/recyclés à partir du 31 décembre 2014 ; et

- (c) Au cours d'une évaluation réalisée par le Secrétariat, les projets de remplacement des inhalateurs à doseur à base de CFC se sont avérés être particulièrement difficiles, du fait de la complexité du projet et du large éventail et de la variété des parties prenantes concernées, notamment différents ministères, des organisations professionnelles, des organismes de réglementation et des prestataires de service de santé. Une recommandation a été faite proposant de modifier les configurations organisationnelles et de créer de nouveaux organes de coordination, et a exprimé certaines réserves au sujet de la sécurité et des coûts de certaines solutions de remplacement sélectionnées²⁴. Les agences bilatérales et d'exécution ont joué un rôle clé dans la présentation et la réalisation du processus d'élimination. Elles contribuent à susciter la confiance à l'égard des solutions de remplacement et de leur efficacité à long terme, une fois que les SAO ne sont plus disponibles ou sont devenues illégales, et une fois le projet arrivé à sa fin. L'efficacité des agences d'exécution a été récemment évaluée par rapport aux objectifs de rendement définis dans les plans d'activités de 2017²⁵, et a inclus une évaluation qualitative à laquelle ont collaboré les UNO. Ces évaluations se sont révélées utiles pour tirer des enseignements et identifier les domaines dans lesquels le travail pouvait être amélioré. Au cours des années, les agences d'exécution ont connu différents niveaux de réussite dans les divers projets qu'elles ont mis en œuvre, mais le résultat d'ensemble est positif – tout particulièrement lorsqu'on le mesure par rapport à la réalisation exceptionnelle de l'élimination des SAO réglementées. Les questions soulevées dans des pays spécifiques ont été résolues en établissant le dialogue avec les UNO et grâce à la mise en œuvre de mesures correctives, et le Comité exécutif a joué dans ce processus un important rôle de médiation.

²¹ Numéro de projet : BRA/REF/47/DEM/275

²² UNEP/OzL.Pro/ExCom/61/33

²³ UNEP/OzL.Pro/ExCom/71/32

²⁴ UNEP/OzL.Pro/ExCom/71/15

²⁵ UNEP/OzL.Pro/ExCom/82/10

38. La réussite des agences bilatérales et d'exécution de l'élimination des SAO repose sur l'assistance continue offerte. Il est important d'examiner les réalisations et les enseignements tirés à chaque phase, par exemple, lorsqu'un projet de démonstration conduit à un projet d'investissement. Parfois, cependant, chacune des phases du projet est réalisée par différentes agences, ce qui souligne l'importance de veiller à une bonne collaboration inter-agences et un bon échange d'informations, tout particulièrement en relation avec les projets précédents. Ceci peut permettre d'éviter les doublons et contribue à la continuité des résultats. Un problème important est le fait qu'une fois le projet fini, les agences d'exécution ne sont plus autorisées à continuer le suivi des SAO puisque celui-ci devient la responsabilité du gouvernement. Il a été démontré que l'instabilité politique et les crises économiques entravent la pérennité de l'élimination réalisée.

40. Le Programme d'action pour la conformité (CAP) du PNUE offre une assistance directe propre à chaque pays, pour des pays visés à l'article 5 (tout spécialement aux pays à faible volume de consommation) afin d'atteindre et de maintenir la conformité avec les engagements envers le Protocole de Montréal (par ex. l'élaboration d'un système d'autorisation au Suriname, ou l'assistance à la conformité fournie aux Maldives). Les activités de CAP sont régionales, parfois mondiales, et peuvent être décrites de façon générale comme un soutien à la conformité, une mise en réseau et un échange d'informations. Le CAP joue un rôle central dans l'apport de soutien pour renforcer les institutions existantes et contribuer à la pérennité de l'élimination réalisée. Il s'efforce de maintenir une communication active avec les UNO, d'identifier les problèmes émergents et, dans la mesure du possible, d'offrir des solutions. Le CAP a révisé sa stratégie pour la période 2018-2020 afin de tenir compte des développements liés à l'Amendement de Kigali²⁶. Fournir une aide afin d'assurer la conformité avec les objectifs de réduction et d'élimination demeure toujours l'objectif principal, mais des travaux sont maintenant en cours pour implanter des activités de facilitation en préparation de la réduction progressive des HFC. Il existe également la nécessité de soutenir la mise en œuvre des systèmes d'autorisation et de quotas pour prendre en main cette réduction.

41. L'un des piliers du CAP est sa mission de centre d'échange d'informations, par lequel il fournit des informations actualisées fondamentales aux UNO et soutient les activités de sensibilisation. Le rôle du CAP du PNUE et les activités qu'il avait entreprises étaient considérés comme extrêmement importants par les 10 UNO ayant répondu au questionnaire. Rôles et responsabilités des Unités de gestion de projet (UGP)

42. Les Unités de gestion de projet (UGP) ont été introduites en 1997 lorsque des accords de financement fondés sur les résultats en vue de l'élimination des SAO, conclus entre le Comité exécutif et les agences d'exécution, ont été mis en œuvre. Les lignes directrices relatives à la préparation, la mise en œuvre et l'évaluation des projets d'élimination ont été établies par le Comité exécutif lors de sa 38^e réunion²⁷. Ces lignes directrices rendaient les agences bilatérales et d'exécution responsables de la mise en place de mécanismes permettant une mise en œuvre effective et transparente des plans d'élimination et accordaient un financement pour la création d'Unités de gestions de projet (UGP) qui jouaient un rôle central dans la préparation des plans d'action annuels, la coordination des activités avec les parties prenantes et les obligations de suivi et de remise de rapports. Dans la plupart des cas, les UGP se trouvent dans les locaux des UNO ou sont gérées par ces dernières. Le rôle des UGP a été récemment examiné par le Secrétariat dans le cadre d'une évaluation demandée par le Comité exécutif pour aider à comprendre les coûts et les devoirs des UGP et leur relation avec les projets de renforcement des institutions et la préparation de projet du CAP ainsi que les activités de vérification²⁸.

²⁶ UNEP/OzL.Pro/ExCom/80/28

²⁷ UNEP/OzL.Pro/ExCom/38/57/Rev.1

²⁸ UNEP/OzL.Pro/ExCom/82/63

43. Depuis le début du PGEH et l'adoption de l'Amendement de Kigali, les rôles et responsabilités des UNO et des UGP et, en conséquence ceux des agences bilatérales et d'exécution, sont devenus plus pertinents et une bonne communication et coordination entre les UNO et les UGP semblent plus importantes que par le passé.

44. Le questionnaire envoyé aux UNO dans le cadre de cette évaluation rend manifeste que cette question reçoit une attention accrue ; les efforts déployés pour assurer un transfert réussi des connaissances et des capacités des UGP vers les UNO à l'issue des projets ont été mentionnés par plusieurs UNO. Cette question a toutefois souvent été également vue comme un défi à relever, et des inquiétudes ont souvent été exprimées à propos du moment où les projets sont achevés et le financement du Fonds multilatéral se termine.

45. Les UGP sont plus actives dans la préparation des plans d'action nationaux, l'identification des parties prenantes clés et la coordination des activités auxquelles elles participent et le suivi de l'avancement du projet, et ont un rôle moins actif dans la mise en place des politiques, de la législation et des réglementations afin d'assurer une élimination globale durable des SAO. Le fait qu'elles sont extérieures au gouvernement assure souvent des prises de décision et des réponses plus rapides aux agences bilatérales et d'exécution. Les UGP apportent également à un projet des expertises spécifiques et peuvent aider à recruter des consultants si nécessaire.

46. Tous les pays, dont un grand nombre de pays à faible volume de consommation (PFV) et quelques pays ne faisant pas partie des PVF, ne disposent pas d'une Unité de gestion projet. La responsabilité de la gestion de projet, de la mise en œuvre et du suivi incombe alors à l'UNO (parfois avec l'aide de consultants). Dans certains cas, les UGP ont joué un rôle crucial dans l'application des réglementations sur les SAO (par ex. au Kenya).²⁹

Production, consommation et réserves

47. La préparation de projet constituait souvent la première source d'information sur la consommation de SAO du fait qu'elle implique généralement des enquêtes sur un large éventail de parties prenantes afin de caractériser l'utilisation des SAO et l'impact de leur élimination. Ces parties prenantes comprennent les utilisateurs directs et les importateurs, les producteurs et les prestataires de service, selon la SAO concernée. À présent, les UNO gèrent des bases de données sur les entreprises et les lignes de fabrication financées en vue du démantèlement, mais une fois les projets achevés, il ne semble pas y avoir un grand suivi des entreprises utilisant les solutions de remplacement convenues (bien que le Mexique, par exemple, rende compte des activités poursuivies à cet égard, tout particulièrement en relation avec l'élimination des usages réglementés du bromure de méthyle). Le suivi des sites de production de SAO qui ont été démantelés pour assurer que la production a en effet bien cessé n'était pas non plus notifié. Des mécanismes de suivi dans le secteur de la production, concernant les lignes financées en vue de leur fermeture, n'ont pas été indiqués par les UNO ayant répondu au questionnaire. Pour les chaînes de production qui n'avaient pas fermé, ou les importations/la consommation qui étaient toujours autorisées par ce qu'elles comprenaient des substances utilisées pour usages faisant l'objet d'une dérogation (par ex. applications sanitaires et préalables à l'expédition(QPS), utilisation en laboratoire et à des fins d'analyse ; utilisation en tant que matière première), ces importations ou production sont suivies par le biais des autorisations délivrées pour des usages spécifiques et les rapports sur la production et l'importation ; différentes autorités peuvent être impliquées, par ex. des autorités commerciales, douanières, phytosanitaires et agricoles. Ce type de systèmes d'autorisation a été signalé par exemple par le Chili, l'Équateur, le Guatemala, le Mexique et la Thaïlande. Veiller à ce qu'il n'existe pas de réorientation des utilisations soumises à dérogation vers des utilisations réglementées demeure une tâche ardue, du fait

²⁹ UNEP/OzL.Pro/ExCom/82/63

qu'il est difficile de mettre en œuvre et d'appliquer un système de suivi de bout en bout, depuis l'importation jusqu'à l'utilisateur final. L'identification de SAO spécifiques et, dans certains cas, la différenciation réelle entre les usages avec dérogation et les usages réglementés n'est pas tout à fait clair et demeure source de confusion (par ex. des doutes demeurent pour savoir si un usage particulier d'une substance fait l'objet d'une dérogation et est autorisé et/ou si l'usage prévu ou réel est réglementé et donc présentement illégal)³⁰.

48. Dans un nombre limité de projets pilotes actuellement financés par le Fonds multilatéral, dans lesquels un programme de destruction a été convenu (par ex. le Costa Rica détient actuellement un accord temporaire de destruction avec une cimenterie locale pour la destruction sans frais de SAO), on s'inquiète au sujet de la continuité du programme quand le financement sera terminé et que les entreprises devront couvrir directement les frais. L'Équateur a récupéré des SAO et a mis en place un programme de destruction, approuvé en 2017, sans la participation directe de l'UNO. Jusqu'à présent, le pays a détruit 2,7 tm de SAO.

49. Quelques UNO (par ex. Équateur, Égypte, Nigéria et Vanuatu) ont fait part de la collecte ou de la récupération de stocks de SAO qui ne peuvent plus être utilisés. L'activité initiale (et souvent unique) est d'entreposer ces stocks dans un emplacement désigné par les autorités. La destruction n'a été effectuée que dans quelques cas (par ex. Brésil, Colombie et Mexique). Cette question constitue un sujet de préoccupation générale du fait qu'il n'existe souvent pas de technologie de destruction appropriée où qu'il n'est pas économiquement faisable de détruire de petites quantités de SAO. Les restrictions transfrontalières peuvent empêcher l'expédition de ces substances à l'étranger. Les projets de destruction des SAO ont été examinés par le Fonds multilatéral, notamment la récupération, la collecte, le transport et le stockage ainsi que les options de destruction³¹. Les mesures destinées à soutenir l'élimination définitive des SAO ainsi que les problèmes spécifiques et les actions suggérées ont été évaluées. La détection de commerce illégal de SAO ou la confiscation de SAO illégales ont également été signalées et ceci dans des proportions croissantes³². Ces substances peuvent aussi aboutir dans un lieu de stockage et dans certains cas sont détruites. Des pays visés à l'article 5 ont exprimé leur inquiétude au sujet de la manipulation de ces substances, tout particulièrement lorsqu'il n'existe pas de dispositifs de destruction ou qu'ils ne peuvent pas être financés. Cette question mérite une attention plus poussée, les volumes risquant de devenir importants et difficiles à entreposer, ou ces substances pouvant retrouver leur voie vers les marchés.

Parties prenantes

50. Le plein engagement des parties prenantes clés a été régulièrement recensé comme un facteur essentiel de la réussite de l'élimination des SAO³³. Ces parties comprennent des institutions gouvernementales, l'industrie ou le secteur de production concernés, des organismes d'entretien et de maintenance, des fournisseurs, des instituts techniques et professionnels, des centres de recherche, des instances réglementaires responsables des normes, des organismes de certification et d'autres encore en fonction de la SAO en question. Les mécanismes de coordination varient au sein des parties prenantes, mais comprennent souvent la création d'un comité directeur ou d'un groupe consultatif rassemblant les parties prenantes clés, y compris le secteur privé, l'UNO et l'UGP le cas échéant. Ce comité est habituellement coordonné par l'UNO, et se réunit généralement à intervalles réguliers pour discuter et prendre des décisions sur des questions pertinentes. Dans certains cas, il n'existe pas de comité directeur

³⁰ Rapport 2018 TEAP/GETE. Volume 3: TEAP 2018 Progress Report.

³¹ UNEP/OzL.Pro/ExCom/82/21

³² UNEP/OzL.Pro.31/INF/6

³³ UNEP/OzL.Pro/ExCom/68/11 et UNEP/OzL.Pro/ExCom/71/15

officiel, mais une solide coopération entre les parties prenantes est activement encouragée, comme en Arménie par le biais d'événements consultatifs engageant les représentants de l'industrie, les autorités gouvernementales, les organismes de normalisation, les entreprises et d'autres encore. Le Mexique a fait part d'une coordination continue et évolutive avec les associations industrielles, afin de prendre en main divers problèmes tels que l'ajustement des quotas ou l'examen des normes énergétiques.

52. Bien que des mesures aient été mises en place dans certains pays afin de réduire les roulements de personnel au sein de l'UNO et que des administrateurs nationaux de l'ozone occupent cette position depuis de nombreuses années ou aient assuré une transition en douceur en cas de relève, des changements fréquents de personnel sont souvent cités comme faisant obstacle à la préservation de la mémoire institutionnelle et à la continuité des programmes. Dans de nombreux cas, la pérennité de la formation du secteur de l'entretien est assurée grâce à l'intégration des informations techniques pertinentes dans les programmes de cours des instituts techniques. De plus, dans le cas des douanes, le programme de formation est intégré dans la formation dispensée par l'académie nationale des douanes et devrait être régulièrement mis à jour. Il s'agit d'un point important en faveur de la pérennité.

53. Il a été mentionné que le nombre de membres des comités directeurs, la coordination et les responsabilités ont évolué au fil des ans en impliquant s'il y a lieu de nouveaux secteurs ou de nouvelles parties prenantes ; cependant, les secteurs qui ont éliminé les SAO risquent de devenir inactifs et les informations sur les activités entreprises en vue de leur remplacement risquent de se perdre ou d'être oubliées. Cet aspect pourrait affecter la pérennité de l'élimination, par exemple lorsque des cas de commerce illégal potentiels ou réels se présentent ou dans le cas des SAO pour lesquelles il existe un statut réglementé et un statut soumis à dérogation (par ex. QPS, utilisations en laboratoire ou aux fins d'analyse).

Formation

54. La formation demeure un facteur déterminant pour assurer la durabilité de l'élimination des SAO réalisée. Dans de nombreux cas, les Unités de gestion de projet sont en mesure d'apporter les expertises appropriées à un secteur donné, souvent avec l'aide de consultants externes. De plus, conjointement avec les agences bilatérales et d'exécution et les UGP, les UNO cherchent à développer une équipe de formateurs qui peut travailler par exemple avec les techniciens de l'entretien ou le secteur de la réfrigération et la climatisation. Les manuels de formation et les activités de formations de formateurs, les modules de formation destinés aux écoles, universités et autres institutions concernées sont élaborés habituellement dans le cadre d'efforts conjoints rassemblant les administrateurs nationaux de l'ozone, les institutions locales et les agences bilatérales et d'exécution.

55. Les programmes de certification destinés aux techniciens formés ont été proposés comme étant un bon moyen d'assurer une disponibilité continue de bons formateurs une fois les projets terminés et ont été mis en œuvre avec succès dans quelques pays. Lorsqu'ils sont associés aux lignes directrices relatives à la manipulation en toute sécurité des frigorigènes, ils facilitent l'utilisation durable des produits de remplacement. La continuation de ces programmes, des enseignements ou de la formation complémentaires sur la base de nouveaux développements ou destinés à de nouveaux employés une fois les projets achevés n'est cependant pas assurée, et a été souvent mentionnée comme une source de préoccupation.

56. La mise en place d'une équipe de formateurs pouvant assurer la continuité de l'expertise et de l'expérience acquises grâce aux projets et aux efforts déployés pour l'adoption de solutions de remplacement constitue un pas important vers la pérennité de l'élimination. Les rapports de projet mentionnent la mise en place de programmes de formation solides et approfondis et le renforcement des équipes de formateurs (par ex. le plan de secteur pour l'élimination de la production de CFC-11 et de

CFC-12 au Mexique³⁴) et les programmes mis en place avec des associations ou des organisations qui les rassemblent. Les UNO ayant répondu au questionnaire donne des réponses variées à ce sujet : le Nigéria et Vanuatu ont indiqué qu'ils ne disposaient pas d'une équipe de formateurs tandis que le Costa Rica, l'Équateur et le Mexique travaillent activement dans ce sens.

57. Il n'existe apparemment pas de données ventilées par genre sur les formateurs et les stagiaires ; le CAP du PNUE a très récemment publié une brochure intitulée « Les femmes dans l'industrie de la réfrigération et de la climatisation : Réalisations et expériences personnelles »³⁵ dans le but de rendre plus visible la participation des femmes dans les secteurs de la réfrigération et de la climatisation. Activités de sensibilisation

58. Les activités de sensibilisation au Protocole de Montréal ciblant les décideurs, les parties prenantes et un plus large public ont toujours été au cœur des projets et des activités et programmes de l'UNO. De nombreuses UNO participent activement à la préparation des campagnes de sensibilisation, très souvent conjointement avec les agences bilatérales et d'exécution et quelquefois avec le soutien du gouvernement. Le lien ozone-climat offert par l'Amendement de Kigali a donné un nouvel élan à ces campagnes.

59. Les campagnes menées par les UNO et les gouvernements (souvent avec la participation des agences bilatérales et d'exécution) utilisent de plus en plus souvent avec succès les médias sociaux et les canaux de communication virtuelle, notamment les sites web (souvent conjointement avec d'autres activités soutenues par le ministère de l'Environnement), les applications et autres moyens. Les UNO indiquent toutefois que les documents imprimés sont toujours utiles et indispensables. La documentation du centre d'échange d'informations du CAP a été qualifiée comme étant très utile et efficace pour soutenir ces efforts³⁶. Certaines UNO sont tout particulièrement actives. En voici deux exemples spécifiques :

- (a) L'UNO de l'Arménie a organisé toute une gamme d'activités engageant différents groupes d'âge et différents groupes sociaux : élèves et étudiants (écoles maternelles, primaires et secondaires, et enseignement supérieur), responsables politiques issus de divers organismes gouvernementaux, associations professionnelles, journalistes, artistes (afin qu'ils stimulent à travers leur art la protection de la couche d'ozone), organisateurs d'événement sportifs (marathons), stations radio et programmes télévisés ; et
- (b) Le Mexique a mis au point plusieurs éléments d'information diffusés par l'intermédiaire de la page officielle du ministère de l'Environnement et aussi avec l'aide des associations commerciales et sur les médias sociaux. Leur dernière publication est une bande dessinée mettant en scène un nouveau personnage prénommé « Kigalito ».

60. Les considérations sur la parité hommes-femmes étaient souvent mentionnées comme étant examinées « dans toute la mesure du possible ». Il s'agit clairement d'un domaine qui attirera davantage

³⁴ UNEP/OzL.Pro/ExCom/45/38 et MEX/PRO/40/INV/115

³⁵ UNEP, OzonAction. *Women in the refrigeration and air-conditioning industry: Personal achievements and experiences*

https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/29236/8051Women_in_RAC.pdf?sequence=1&isAllowed=y

³⁶ UNEP. Annexe I du document : *Briefing note about OzonAction Clearinghouse Services*. CAP Review, mai 2018

l'attention dans le futur. Le Secrétariat de l'ozone a initié des discussions sur ce sujet avec une publication récente intitulée « La parité hommes-femmes dans les traités relatifs à l'ozone ». ³⁷

61. Le programme OzonAction du PNUE et sa mission de centre d'échange d'informations ont joué un rôle important dans la réalisation des activités de sensibilisation et ont été mentionnés par la plupart des UNO ayant répondu au questionnaire comme apportant un soutien essentiel, tout particulièrement en offrant l'échange d'informations et des possibilités de sensibilisation au niveau régional.

Analyse complémentaire des difficultés recensées

62. Dans l'ensemble, les efforts entrepris pour assurer la pérennité de l'élimination des SAO menée à bien sont efficaces et d'une grande portée. Les solutions de remplacement aux différentes SAO éliminées en vertu du Protocole de Montréal ont été soigneusement sélectionnées par des pays avec l'aide des agences bilatérales et d'exécution, leur faisabilité technique et économique a été évaluée, et leur utilisation et leur adoption ont bénéficié du soutien des UGP et d'experts externes si nécessaire. Les UNO ont activement participé au développement et à la mise en application des systèmes d'autorisation et de quotas, et au suivi de l'octroi et de la promulgation d'instruments juridiques qui viendront soutenir l'élimination réalisée et assurer son maintien. Le fait de collaborer avec les organismes gouvernementaux a contribué à la pérennité de l'élimination par la ratification du Protocole et de ses Amendements, par la création des cadres juridiques nécessaires et la facilitation de la stabilité des administrateurs de l'ozone dans leurs fonctions, et d'autres choses encore.

63. Toutefois, concevoir et renforcer des mécanismes pour assurer que l'élimination réalisée est assurément durable dans le temps, en particulier une fois les projets achevés et le financement du Fonds multilatéral arrivé à sa fin, demeure une question importante. Les augmentations inexplicables d'émissions de CFC-11 depuis 2012 (un sujet dont on a beaucoup parlé récemment et faisant l'objet d'enquêtes approfondies) et des émissions actuelles de CTC signalées posent la question de la pérennité de l'élimination réalisée. Le commerce illégal est à présent reconnu plus ouvertement par les Parties au Protocole de Montréal et plus largement abordé. Les Parties font plus fréquemment part de commerce illégal³⁸ et la confiscation des biens illégaux a été publiquement reconnue et récompensée. Le manque de clarté concernant les stocks potentiellement entreposés dans certains pays est souvent mentionné. Les déviations possibles des SAO importées légalement ou produites aux fins d'utilisation en tant que matières premières ou encore les usages faisant l'objet de dérogation au sein des usages réglementés (par ex, le bromure de méthyle pour les applications sanitaires et préalables à l'expédition ; les utilisations en laboratoire ou encore les utilisations aux fins d'analyse) demeurent un problème. Des systèmes de suivi solides afin d'assurer qu'une SAO importée ne sert pas à une application réglementée ne sont pas faciles à mettre en œuvre (par ex. le bromure de méthyle importé pour les applications sanitaires et préalables à l'expédition constitue une utilisation soumise à une dérogation et risque d'aboutir dans la fumigation des sols, une utilisation réglementée). La distinction entre ces utilisations n'est pas toujours parfaitement claire pour les agents des douanes (car il s'agit d'utilisation réglementée par opposition à l'utilisation avec dérogation pour la même et unique substance), ou bien il n'existe pas de système de suivi mis en place pour vérifier l'utilisation finale de la SAO préoccupante. On peut également citer le cas des frigorigènes de contrefaçon ou des substances contenues dans les polyols et utilisées par exemple dans les procédés de gonflage des mousses, qui sont très difficiles à détecter (et qui peuvent être mal étiquetés)³⁹. Des réglementations assouplies souvent en vigueur dans les zones de libre-échange peuvent aussi offrir des possibilités de commerce illégal. Compte tenu de la prolifération des zones de libre-échange à travers le

³⁷ UNEP, Secrétariat de l'ozone. Parité hommes-femmes dans les traités relatifs à l'ozone. 2019. <https://ozone.unep.org/sites/default/files/2019-08/OEWG-41-gender-in-the-ozone-treaties.pdf>

³⁸ UNEP/OzL.Pro.31/INF/6

³⁹ Rapport du TEAP/GETE sur des émissions imprévues de CFC-11.

monde, cette question mérite une grande attention⁴⁰. La pérennité doit être examinée sous des angles technique, économique et réglementaire. Les solutions de remplacement peuvent être trop chères (encourageant l'utilisation de SAO illégales), ne sont peut-être pas toujours déjà disponibles pour les utilisateurs (par ex. du fait d'un processus lent ou fastidieux d'enregistrement, du fait de l'absence de fournisseurs locaux ou de produits trop chers pour l'importation) ; les services d'entretien des nouveaux équipements peuvent être difficiles à trouver ou les prestataires de services pas suffisamment formés. En outre, des produits peuvent perdre de leur efficacité (par ex. dans le cas où des ravageurs résistants à un produit de remplacement du BM apparaissent) ou ne plus être homologués. Ceci peut faire perdre confiance à des utilisateurs potentiels qui se montreront réticents à adopter de nouvelles technologies, même lorsque les SAO utilisées précédemment ont été interdites. Une adaptation peut s'avérer nécessaire pour assurer la faisabilité économique des solutions de remplacement, par exemple en utilisant des équipements ou du matériel de provenance locale ; le fait que parfois la faisabilité économique n'est pas atteinte immédiatement mais plutôt à long terme a peut-être besoin d'être pris en considération.

66. Les programmes et les options de destruction ont besoin d'être plus largement disponibles et payables. L'entreposage de quantités de SAO récupérées ou confisquées dont l'utilisation n'est plus légale ne peut se faire de façon permanente.

67. Bien que la formation des techniciens soit largement mise en œuvre, il s'agit d'une question offrant des possibilités d'approfondissement. La qualité de la formation, l'existence d'une équipe (permanente) d'experts et de fonds pour maintenir les efforts de formation posent encore des défis. Les normes de sécurité doivent être renforcées, en particulier dans le cas de nouvelles options de frigorigène, et il est nécessaire d'examiner l'efficacité énergétique. Ces questions pourraient être mises en relation avec les certifications de formation de techniciens et les efforts de collaboration avec les industries, afin de renforcer la pérennité de la formation et du renforcement des capacités.

68. Les informations concernant des SAO qui sont déjà éliminées en vertu du Protocole, par exemple les halons, le bromure de méthyle et les CFC contenus dans les inhalateurs à doseur, sont parfois manquantes ou confuses. Les administrateurs nationaux de l'ozone qui commencent à travailler au sein du Protocole de Montréal risquent d'avoir peu d'informations sur ces substances ce qui peut faire, par exemple, que le commerce illégal ne soit pas détecté. On peut dire la même chose au sujet des utilisations faisant l'objet de dérogation en relation avec des utilisations en tant que matière premières, des utilisations en laboratoire et aux fins d'analyse. Ces problèmes impacteront la facilité et la qualité de la communication des données de production et consommation de SAO au titre de l'article 7, ce qui représente un autre défi à relever.

Recommandations pour aller plus avant

69. Le Protocole de Montréal a été qualifié de « traité environnemental le plus réussi » par l'ancien Secrétaire général des Nations Unies Kofi Annan, ce qui s'explique clairement par la proportion très élevée de la production et de la consommation de SAO éliminée jusqu'à présent. Toutefois, assurer la pérennité de cette réalisation reste une mission ardue.

70. Les récentes émissions inexplicables de CFC-11 qui ont été signalées ont fait sonner l'alarme, par crainte de la possibilité d'un retour vers l'utilisation de SAO qui ont été éliminées. Les UNO pourraient envisager de renforcer leurs référentiels d'informations, afin d'y inclure des informations plus approfondies sur les SAO déjà éliminées, sur les mesures prises pour les remplacer, les réglementations en place pour les interdire ou appliquer les règles, les solutions de remplacement faisables et les autres

⁴⁰ Free Trade Zones and trade in ODS. OzonAction Programme
https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/28382/7745FreeTradeZ_EN.pdf?sequence=1&isAllowed=y

sources d'informations pouvant faire partie de la solution. Des sites web (par ex. CAP/OzonAction) offre ce genre de ressources, mais pas sur la base d'un pays, et les informations ne sont pas toujours actualisées.

71. Les lois et réglementations limitant ou interdisant la production, les importations et les exportations de SAO ont généralement été mises en place par les gouvernements. Cependant, la mise en application de ces réglementations et l'introduction de sanctions en cas de non-respect semblent nécessaires dans de nombreux cas. En particulier, l'élimination de la production de SAO aurait besoin d'un suivi plus étroit. Une élimination durable de la production est cruciale pour maintenir l'élimination de la consommation. Il s'agit d'un domaine où une action plus approfondie serait bénéfique. Par exemple, une vérification et un audit indépendants ont été signalés par certaines UNO comme étant un moyen efficace d'assurer une l'élimination durable des SAO. Ceci peut être examiné plus en détails et les programmes réussis peuvent être partagés, tout particulièrement s'agissant des SAO déjà éliminées dans le passé.

72. La destruction dans des délais appropriés des SAO et des équipements contenant des SAO, qui ont été remplacés par des équipements s'appuyant sur des technologies de remplacement, constitue donc un aspect important pour assurer la pérennité de la reconversion et de l'élimination des SAO. Par exemple, les agences bilatérales et d'exécution pourraient suivre la destruction et relier le décaissement des derniers versements du financement à la destruction des vieux équipements. Néanmoins des façons d'assurer/d'encourager la destruction future de ce genre d'équipements pourraient être fixées. Les rapports d'achèvement de projet devraient toujours inclure des informations précises sur les équipements détruits.

73. Le commerce illégal des SAO est pris en main par le biais du Protocole de Montréal et les Parties signalent de plus en plus souvent des cas de commerce illégal. Les notifications de commerce illégal faites aux autorités locales devraient être soutenues et faire l'objet de poursuites. Les substances illégales confisquées dans un pays ou trouvées dans des zones de libre-échange peuvent ne pas être signalées si une Partie s'inquiète du fait que ces quantités seront ajoutées à ses rapports de consommation, affectant ainsi sa situation de conformité. Une solution à ce problème est proposée aux fins d'examen par le Comité exécutif⁴¹.

74. La participation des parties prenantes à des projets et à des efforts d'élimination des SAO est en général élevée et cet aspect joue un rôle important dans la réussite réalisée jusqu'à présent. Il faudrait rechercher des moyens de maintenir l'intérêt des parties prenantes concernées par les SAO déjà éliminées : l'expérience et les connaissances générées pourraient servir à créer des liens avec d'autres traités environnementaux, comme c'est parfois le cas. Le lien entre l'ozone et le climat apporté par l'Amendement de Kigali, l'expérience acquise sur la destruction au moyen de la participation à la Convention de Bâle en offrent des exemples.

75. Les réponses apportées par les 10 UNO et l'ONUDI au questionnaire préparé à l'occasion de cette évaluation ont été précieuses pour évaluer les facteurs mettant en danger la pérennité des réductions et de l'élimination des SAO réalisées jusqu'à présent, et la façon dont ces risques peuvent être atténués ou évités. Toutefois, le niveau de réponse était très faible et une bonne représentation géographique n'a pas été possible ; ceci affecte considérablement l'exhaustivité de cette évaluation et peut-être aussi la portée et l'exactitude des conclusions. Des discussions plus poussées avec des pays visés à l'article 5, peut-être au moyen d'une enquête plus approfondie et d'interviews en tête à tête, pourraient être profitables. Celles-ci pourraient avoir lieu dans le cadre de visites de terrain mais pourraient aussi profiter des possibilités

⁴¹ UNEP/OzL.Pro/ExCom/83/38

offertes par les réunions des réseaux régionaux du PNUE ou des réunions du Comité exécutif et des Réunions des Parties, où de nombreuses UNO sont représentées.

76. Conformément aux objectifs de développement durable (ODD), la problématique de la parité hommes-femmes devrait être bien davantage incorporée dans le Protocole de Montréal en général, mais aussi plus spécialement dans le processus d'élimination des SAO et de la réduction progressive des HFC.

77. L'élimination devrait être envisagée d'une façon plus intégrale, dans le cadre des Objectifs de développement durable du fait que les activités et les réalisations du Protocole de Montréal abordent un grand nombre de leurs aspects. À la demande des Parties (décision XXVI/7), les trois groupes d'évaluation du Protocole de Montréal ont commencé à examiner les questions de la pérennité dans leurs récents Rapports d'évaluation pour 2018⁴².

RECOMMANDATION

78. Le Comité exécutif pourrait envisager de prendre note de l'étude théorique sur l'évaluation de la pérennité des réalisations du Protocole de Montréal figurant dans le document UNEP/OzL.Pro/ExCom/84/12.

⁴² Page web du Secrétariat de l'ozone. Groupes d'évaluation <https://ozone.unep.org/science/overview>

Annex I

TERMS OF REFERENCE FOR THE DESK STUDY ON THE EVALUATION OF THE SUSTAINABILITY OF THE MONTREAL PROTOCOL ACHIEVEMENTS

Objective and scope of the desk study

1. The desk study will assess how the reductions achieved under the Montreal Protocol have been sustained after the completion of the projects funded by the MLF and the extent to which MLF-supported activities contribute to sustaining compliance after the completion of MLF-funded activities.
2. It will cover various aspects related to the policies, regulatory frameworks, institutions and mechanisms; monitoring and reporting; role and responsibilities of the NOUs and PMUs, role of institutional strengthening (IS); production, consumption; stakeholders and awareness-raising activities; in the context of support provided under MLF-funded projects.
3. It will address the topics listed below.

Policies, regulatory frameworks, institutions and mechanisms

4. How do countries ensure compliance with Montreal Protocol obligations, and in particular the sustained aggregate reductions of controlled substances, after MLF-funded activities are completed? Do national policies, legislation and regulations integrate these issues?
5. What is the role of the NOUs and PMUs in assisting in the development of policies and regulatory frameworks? Are there appropriate regulations to control the export, import, manufacture, sale and certain uses of ODS and products containing them? How are new developments and difficulties in implementation tackled?
6. Are fiscal mechanisms, such as tax incentives/disincentives or removal of subsidies, used to encourage enterprises to convert from the use of controlled substances?
7. Is there a framework to enforce existing policies, legislation and regulations addressing sustained aggregate reductions under the Montreal Protocol, including monitoring and return to compliance under national processes? Do countries have penalties in place for violators of these regulations?
8. What is the role of professional organizations and associations contributing to the legislation and monitoring its implementation?

Monitoring and reporting

9. What mechanisms are in place to monitor the phase-out of controlled substances after the completion of the project?
10. Which institutions are currently involved in these monitoring activities? What is their capacity (e.g., technical staff, access to data and monitoring protocols) and how can it be improved?
11. Do customs have a management information system, if funded by the MLF? Do they have a long-term monitoring and reporting policies?

12. What is the specific role of the NOUs and PMUs in monitoring ODS phase-out? Do the NOUs have a monitoring and data-reporting capacity or management information system accessible to, or shared with, other stakeholders? How can it be improved?

Role and responsibilities of the NOUs and role of IS

13. Where are the NOUs located in the institutional organization of the Government and are there measures to ensure their continued operation? What are the activities undertaken to strengthen the NOUs? What is the staff turnover in the NOUs and what measures are taken with regards to knowledge retention within the NOU?

14. Are the existing monitoring and reporting mechanisms on the implementation of the Montreal Protocol strengthened to function after the end of the MLF-funded projects and ensure sustainable compliance with the Montreal Protocol? What Institutional Strengthening activities are organized for this purpose? What other institutions are involved in this process?

15. How does the UNEP's Compliance Assistance Programme (CAP) support to reinforcing the existing institutions and contribute to their sustainability? How does CAP enable countries to ensure their own compliance with the Montreal Protocol?

Role and responsibilities of the PMUs

16. Are there any measures in place to retain and transfer knowledge and capacities from the PMUs to the NOUs upon completion of the ExCom Agreement?

17. Are the PMUs taking part in establishing the policies, legislation and regulations regarding the sustained aggregate reduction?

Production, consumption, and stockpiles

18. Is there a database on the production enterprises and lines funded for dismantlement? Is there a monitoring mechanism for lines funded for closure? For the production lines that did not close because they only produce controlled substances for exempted uses, how is such production monitored to ensure there is no redirection from feedstock to controlled uses?

19. How many of the manufacturing enterprises that were supported for conversion are still using the agreed alternative? What information is available on stockpiles of phased out controlled substances? If such stockpiles are monitored, who performs it? Are the NOUs involved in this monitoring?

20. Was any ODS collected? Was it locally destroyed or shipped abroad for destruction? Do destruction plants have a financial sustainability to continue the destruction after the project completion? How is this achieved?

Stakeholders

21. What is the coordination mechanism among the stakeholders (Government institutions, the industry, service agencies, technical/vocational institutions, regulators associated with standards and certification bodies)? Does the coordination evolve during the years and, if so, how? Do the NOUs have a role in the coordination process?

22. What measures are taken to ensure that Montreal Protocol-related issues will be included in the training of technicians? Is there a pool of trainers for service technicians in Montreal Protocol-related issues? Is there a certification system for trained technicians and, if yes, how does it function? Are there measures in place to check the certification system? Is there gender-disaggregated data about trainers and trainees? Have professional organizations and associations been established and have the capacity to continue to effectively train technicians after the completion of MLF-funded projects (e.g., refrigeration and air-conditioning associations or technical/vocational institutions)?

23. What measures are taken to ensure the institutionalization of Montreal Protocol-related issues into training courses of customs agents after the end of the MLF-funded projects? Are there trainers to train customs officers in Montreal Protocol issues? Is there follow-up education or training based on new developments or for new employees?

Awareness-raising activities

24. Are there awareness-raising activities about the Montreal Protocol targeting decision-makers, stakeholders and broader public? Who organizes them? What is the involvement of the NOUs? Are gender considerations taken into account in these campaigns? Are the Montreal Protocol-related issues mentioned in the media (e.g., press, TV and social media)?

Organization and output of the evaluation

25. A consultant will be recruited to review the existing documentation, including project proposals, project completion reports, evaluation reports and reports of the Executive Committee meetings and Meetings of the Parties, and write the draft desk study, which will be shared with the Secretariat and the bilateral and implementing agencies for comments, and be presented to the 84th meeting of the Executive Committee.

Annex II

QUESTIONNAIRE SENT TO THE NATIONAL OZONE UNITS AND THE IMPLEMENTING AGENCIES

Background

During the 82nd meeting of the Executive Committee interest emerged in developing an evaluation of the sustainability of the Montreal Protocol achievements, including an assessment of the role of the national ozone units (NOUs) and project management units (PMUs) in monitoring ODS phase-out. This involves for example measures by which NOUs and governments have incorporated the Montreal Protocol obligations and project outcomes into their legal and policy frameworks and how this is reflected in NOU activities; coordination of national key stakeholders; methodologies adopted to ensure the effective implementation of the Montreal Protocol; and mechanisms in place to monitor redirection from non-controlled uses to controlled uses of substances.

In response to this initiative, at its 83rd meeting the Executive Committee approved a desk study on the evaluation of the sustainability of the Montreal Protocol achievements as reflected in projects funded by the MLF. The desk study will assess how the reductions achieved under the Montreal Protocol have been sustained after the completion of the projects funded by the MLF and the extent to which MLF-supported activities contribute to sustaining compliance after the completion of MLF-funded activities.

It will cover various aspects related to the policies, regulatory frameworks, institutions and mechanisms; monitoring and reporting; role and responsibilities of the National Ozone Units (NOUs) and Project Management Units (PMUs) where applicable, role of institutional strengthening (IS); production, consumption; stakeholders and awareness-raising activities; in the context of support provided under MLF-funded projects.

Previous monitoring and evaluation efforts conducted by the MLF, as well as project documents submitted by IAs will be considered. In addition, the questionnaire below has been put together to help gather relevant feedback from key stakeholders, namely national ozone officers and IAs.

We would very much appreciate your response to those questions you consider pertinent by 15 September, to allow us to conduct appropriate analysis and draw conclusions and recommendations in time for consideration at the 84th Executive Committee meeting. Please keep answers short and to the point – it can be yes or no in some instances. There is no need to supply actual regulations or detailed examples of work. In particular, it will be useful to identify specific challenges or hurdles that may put the sustainability of the achievements made at risk.

Note: The questionnaire was responded by 10 NOUs: Armenia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Egypt, Guatemala, Mexico, Nigeria, Thailand, Vanuatu, and one IA: UNIDO

Evaluating the sustainability of Montreal Protocol Achievements – Questionnaire/checklist

Issues evaluated	Specific questions	Response (yes, no, please provide examples when relevant)	Challenges, problems identified
Policies, regulatory frameworks, institutions and mechanisms (ensuring compliance with Montreal Protocol obligations)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Measures in place to sustain aggregate reductions (or phase-out) of controlled substances after MLF-funded activities are completed. ○ National policies, legislation and regulations in place, including tax incentives/ disincentives or removal of subsidies, used to encourage enterprises to stop use of controlled substances. ○ Regulations to control the export, import, manufacture, sale and certain uses of ODS and products containing them. ○ Framework to enforce existing policies, legislation and regulations addressing Montreal Protocol obligations, including monitoring and return to compliance under national processes, penalties in place for violators of these regulations. ○ Ways to tackle new developments and difficulties in implementation. ○ Role of professional organizations and associations contributing to the legislation and monitoring its implementation. 		
Monitoring and reporting	<ul style="list-style-type: none"> ○ Mechanisms in place to monitor ODS phase-out after project completion. ○ Institutions involved in monitoring activities. ○ Management information systems (if funded by MLF), long-term monitoring and reporting policies. ○ Specific role of NOUs and PMUs in monitoring ODS phase-out. Indicate challenges or problems if any and ways to improve. 		
Role and responsibilities of the NOUs	<ul style="list-style-type: none"> ○ Location of the NOU in the institutional organization of the Government. ○ Measures to ensure their continued operation. ○ Activities undertaken to strengthen the NOU. ○ Staff turnover in the NOU and measures taken to ensure knowledge retention within the NOU. 		
Role of IS	<ul style="list-style-type: none"> ○ Existing monitoring and reporting mechanisms on the implementation of the Montreal Protocol ○ How these are strengthened to function after the end of the MLF-funded projects and activities aimed at ensuring sustainable compliance with the Montreal Protocol. ○ Other institutions are involved in this process. ○ Relationship and role of UNEP-CAP in strengthening existing institutions and contribute to their sustainability. 		
Role and responsibilities of the PMUs	<ul style="list-style-type: none"> ○ Measures in place to retain and transfer knowledge and capacities from the PNU to the NOU upon completion of the Executive Committee Agreement. ○ Ways in which the PMU is or has taken part in establishing policies, legislation and regulations 		

Issues evaluated	Specific questions	Response (yes, no, please provide examples when relevant)	Challenges, problems identified
	relevant to sustaining the aggregate phase-out achieved.		
Recording production, consumption and stockpiles	<ul style="list-style-type: none"> ○ Database on the production enterprises and lines funded for dismantlement or otherwise phase-out of ODS (i.e. methyl bromide (MB) use, MDIs). ○ Monitoring mechanism for lines funded for closure. ○ Monitoring mechanism for enterprises supported for conversion or adoption of alternatives, to ensure that they are still using these. ○ Monitoring production lines that did not close because they only produce controlled substances for exempted uses. ○ How is it ensured that there is no redirection from feedstock or allowed exempted uses (i.e., MB for QPS, laboratory and analytical uses) to controlled uses. ○ Have stocks of ODS been collected? Is the NOU involved in collecting this? Are these ODS destroyed (locally or abroad) or stored? Is there financial sustainability to ensure future destruction and if yes, how is it achieved? 		
Stakeholders	<p>Briefly describe the coordination mechanism among the stakeholders (Government institutions, the industry, service/ supply providers, technical/vocational institutions, regulators, standards and certification bodies). Is the NOU involved?</p> <p>Does coordination evolve during the years and, if so, how?</p> <p>Describe measures in place to ensure that Montreal Protocol issues are included in training efforts? Is a pool of trainers available, are there measures to check certification systems? Are there professional organizations able to continue these efforts after the completion of MLF-funded projects?</p>		
Awareness- raising	Please give examples of awareness-raising activities about the Montreal Protocol targeting decision-makers, stakeholders and broader public. Who organizes them is the NOU involved, are gender considerations taken into account, is the Montreal Protocol mentioned in the media (e.g., press, TV and social media)?		