



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



Distr.
GÉNÉRALE

UNEP/OzL.Pro/ExCom/51/13
19 février 2007

FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

COMITÉ EXÉCUTIF
DU FONDS MULTILATÉRAL AUX FINS
D'APPLICATION DU PROTOCOLE DE MONTRÉAL
Cinquante et unième réunion
Montréal, 19 – 23 mars 2007

**ÉTUDE THÉORIQUE
SUR L'ÉVALUATION DE LA GESTION ET DE LA SURVEILLANCE
DES PLANS NATIONAUX D'ÉLIMINATION**

Les documents de présession du Comité exécutif du Fonds multilatéral aux fins d'application du Protocole de Montréal sont présentés sous réserve des décisions pouvant être prises par le Comité exécutif après leur publication.

Par souci d'économie, le présent document a été imprimé en nombre limité. Aussi les participants sont-ils priés de se munir de leurs propres exemplaires et de s'abstenir de demander des copies supplémentaires.

TABLE DES MATIÈRES

I. Résumé	1
II. Contexte et objectifs de l'étude théorique.....	1
III. Démarche de l'étude théorique.....	2
III.1 Échantillon examiné.....	2
III.2 Documents étudiés et concertations avec les agences d'exécution.....	4
III.3 Problèmes d'évaluation recensés.....	5
IV. Contexte institutionnel, gestion et coordination.....	5
IV.1 Cadre institutionnel.....	5
IV.2 Clause de souplesse.....	7
IV.3 Coordination entre les agences.....	9
V. Réalisation de l'élimination, rapport coût-efficacité, retards et durabilité.....	10
V.1 Réalisation de l'élimination et rapports coût-efficacité.....	10
V.2 Retards et difficultés de mise en œuvre.....	11
V.3 Durabilité.....	13
VI. Planification et rapports.....	14
VI.1 Accords et Plans annuels de mise en œuvre.....	14
VI.2 Rapports sur la mise en œuvre des programmes annuels.....	15
VII. Rapports de vérification.....	16
VII.1 Lignes directrices et pratiques.....	16
VII.2 Vérification des dispositions de surveillance au niveau du pays.....	18
VII.3 Coût de la vérification et critères de sélection des experts.....	20
VIII. Plan de travail des visites d'évaluation sur le terrain.....	20
VIII.1 Questions d'évaluation modifiées.....	20
VIII.2 Méthodes pour les visites sur le terrain.....	21
VIII.3 Pays à visiter.....	22

Annexes :

Annexe I Liste de vérification des questions

I. Résumé

1. En 1997, des plans nationaux et sectoriels d'élimination des CFC ont été introduits au sein du Fonds multilatéral (MLF) qui ont été adoptés en nombre sans cesse croissant au cours des années suivantes. À ce jour, 19 plans nationaux d'élimination des CFC ont été en principe approuvés ainsi que 77 tranches de financement annuel découlant de ces plans. On compte également 9 plans nationaux d'élimination couvrant tous les SAO, accompagnés de 36 tranches de financement annuel ainsi que deux plans sectoriels d'élimination assortis de 42 tranches de financement annuel pour plusieurs agences. Ces plans sectoriels concernent en majorité la consommation de CFC dans le secteur des aérosols, de la réfrigération et des mousses ; d'autres visent les CFC-113 et d'autres SAO utilisés en tant que solvants.

2. La présente évaluation se propose de compléter l'évaluation des plans de gestion des frigorigènes (PGF) et des plans nationaux d'élimination (PNE) dans les pays à gros volume de consommation (document UNEP/OzL.Pro/ExCom/48/12). Comme celle-ci se concentrait principalement sur le secteur de la réfrigération, elle n'avait pas analysé en profondeur ce qui concernait la gestion, la surveillance et la vérification des PNE. Ces aspects, qui avaient été jugés problématiques dans le cadre d'une étude théorique antérieure (document UNEP/OzL.Pro/ExCom/45/12) ainsi que dans la décision 45/11 qui a suivi, sont devenus les points ciblés par la présente étude théorique, guidant les travaux des consultants.

3. Les consultants, en coopération avec l'Administrateur principal chargé de la surveillance et de l'évaluation (SMEO), ont examiné pour 12 pays les documents disponibles sur les PNE (il s'agissait pour la plupart de documents de projet, des observations du Secrétariat, des rapports périodiques et des programmes de travail annuels, des rapports de vérification ainsi que des décisions et lignes directrices du Comité exécutif se rapportant à ce sujet). Les pays choisis pour cette étude théorique constituent un échantillon représentatif de la vaste gamme de plans d'élimination. Des entretiens ont eu lieu avec les agences d'exécution et les observations faites sur l'avant-projet de cette étude ont été incorporées dans la version définitive.

4. La présente étude confirme à nouveau le caractère utile et opportun de l'évaluation de la gestion, de surveillance et de la vérification des PNE. Les sujets d'évaluation approfondie recensés incluent : la nécessité d'examiner les indicateurs afin d'évaluer les retards et les difficultés de mise en œuvre, le besoin d'analyser la coordination prévue et appliquée lorsque plusieurs agences d'exécution participent à la mise en œuvre d'un PNE, l'utilité d'établir la manière dont la clause de souplesse est interprétée et utilisée par les pays et les agences d'exécution et d'évaluer les perspectives de durabilité après 2010 des résultats acquis d'élimination.

5. Il est suggéré que des études sur le terrain devraient permettre de rassembler davantage d'informations sur les PNE dans de nombreux pays à gros volume de consommation. Les programmes de déplacement pour les missions d'évaluation seront établis par l'Administrateur principal, Surveillance et évaluation, en concertation avec les Unités de l'ozone des pays à visiter et les agences d'exécution et bilatérales concernées.

II. Contexte et objectifs de l'étude théorique

6. Les plans nationaux ou sectoriels d'élimination des CFC (introduits au sein du Fonds multilatéral en 1997) utilisent des accords de financement fondés sur les résultats. Ces accords

conjuguent les engagements de financement du Comité exécutif avec l'engagement des pays concernés à respecter les objectifs d'élimination annuels correspondant aux obligations du pays en vertu du Protocole de Montréal, ou même allant au-delà. La décision 35/57 a fixé la nécessité de la réduction permanente de la consommation totale à l'échelle nationale. D'autres décisions complémentaires du Comité exécutif ont porté sur la préparation, la mise en œuvre et la gestion des plans d'élimination fondés sur les résultats. L'élimination réalisée dans le cadre de ces plans et la consommation restante de CFC sont vérifiées chaque année avant que la tranche de financement suivante soit débloquée.

7. À l'heure actuelle, 19 plans nationaux d'élimination des CFC ont été en principe approuvés, assortis de 77 tranches de financement annuel découlant de ces plans. De plus, on compte 9 plans nationaux d'élimination couvrant tous les SAO, accompagnés de 36 tranches de financement annuel approuvées ainsi que deux plans sectoriels d'élimination assortis de 42 tranches de financement annuel pour plusieurs agences. Les plans préparés et mis en œuvre jusqu'à présent montrent de grandes similitudes, même si l'on note quelques variations au niveau du format et du contenu. Tous les plans contiennent des objectifs d'efficacité quantifiés en termes de consommation maximale annuelle autorisée au cours d'une année donnée et définissent l'élimination requise ainsi que les dispositions de vérification et de communication des données concernées et les peines appliquées en cas de non-respect des objectifs. Ils accordent également au pays une certaine souplesse quant à l'utilisation des fonds reçus dans la mesure où celle-ci permet de réaliser au mieux l'élimination convenue.

8. La présente évaluation a pour objectif de compléter celle des plans de gestion des frigorigènes (PGF) et les plans nationaux d'élimination (PNE) dans les pays à gros volume de consommation (document UNEP/OzL.Pro/ExCom/48/12) qui ciblait principalement le secteur de la réfrigération. Les questions problématiques d'évaluation de gestion, surveillance et vérification des PNE, soulignées dans une étude théorique antérieure (document UNEP/OzL.Pro/ExCom/45/12) ainsi que dans la décision 45/11 qui a suivi, avaient fait seulement l'objet d'une étude préliminaire, sans être analysées en profondeur.

9. La présente étude théorique se propose de faire participer les agences d'exécution et bilatérales à la préparation de l'évaluation et d'obtenir un feed-back de la part du Comité exécutif sur les questions d'évaluation et l'approche à suivre suggérées. Les observations sur l'avant-projet de l'étude théorique communiquées par la Banque mondiale et le PNUD ont été prises en compte dans l'élaboration du présent document. Au titre de la seconde phase, des visites sur le terrain dans des pays sélectionnés à gros volume de consommation sont suggérées.

III. Démarche de l'étude théorique

III.1 Échantillon examiné

10. Deux consultants, en coopération avec l'Administrateur principal, Surveillance et évaluation (SMEO) ont réalisé en tant que point de départ un récapitulatif des PNE pour 12 pays (voir Tableau 1 ci-dessous) et ont examiné des documents supplémentaires disponibles (pour la plupart des documents de projet, les observations du Secrétariat, les rapports périodiques et les programmes de travail annuels ainsi que les décisions du Comité exécutif se rapportant à ce sujet). L'objectif est/était de déterminer quels aspects problématiques déjà mentionnés pourraient pris en main ou complétés sur la base des informations des dossiers du Secrétariat.

Tableau 1 – Échantillon choisi

Pays	Secteur	Agence	Date approuvée	Nombre de programmes de travail annuels approuvés	Nombre de tranches* approuvées	Nombre de tranches* réalisées
Argentine	Plan d'élimination des CFC	ONUDI /BIRD	Avril-04	3	4	
Brésil	Plan d'élimination des CFC	PNUD Allemagne	Juillet-02	5	9	1
Égypte	Plan d'élimination des CFC	ONUDI	Juillet-05	2	2	
Indonésie	Plan sectoriel d'élimination (SAO)	PNUD /BIRD/ ONUDI	Déc-04	6	18	7
Libye	Plan d'élimination des CFC	ONUDI	Déc-03	2	2	1
Malaisie	Plan d'élimination des SAO	BIRD	Déc-01	6	6	4
Nigeria	Plan d'élimination des CFC	PNUD/ ONUDI	Nov-02	3	5	
Philippines	Plan d'élimination des CFC	BIRD /Suède	Nov-02	4	7	4
Thaïlande	Plan d'élimination des SAO	BIRD	Déc-01	6	6	4
Turquie	Plan d'élimination des CFC	BIRD	Déc-01	6	6	4
Venezuela	Plan d'élimination des CFC	ONUDI	Avril-04	2	2	
Vietnam	Plan d'élimination des SAO	BIRD	Avril-05	2	2	

Source : Inventaire des projets approuvés et du rapport périodique pour l'année 2005.

* En cas de mise en œuvre par plusieurs agences d'exécution, le nombre de tranches annuelles augmente en conséquence.

11. Comme le montre le tableau ci-dessus, on s'est efforcé d'analyser un échantillon qui soit représentatif d'une large gamme d'accords pluriannuels. Les pays sélectionnés pour l'étude théorique constituent un assortiment de grands et petits pays, de pays qui semblent expérimenter des difficultés de mise en œuvre, de pays devant le calendrier et de pays se trouvant dans des différentes phases de mise en œuvre de l'Accord (de la première à la septième tranche). On note également un large éventail concernant l'ampleur des PNE et le nombre de tranches en cours ou réalisées.

12. Sur les douze pays dont les dossiers ont été étudiés en profondeur :

- (a) L'ONUDI est l'agence principale pour les PNE dans 4 de ces pays (Argentine, Égypte, Libye, Venezuela), la Banque mondiale dans 5 de ces pays (Malaisie, Philippines, Thaïlande, Turquie, Vietnam) et le PNUD dans 3 (Brésil, Indonésie et Nigeria).
- (b) La Banque mondiale est une agence coopératrice en Argentine et en Indonésie et l'ONUDI en Indonésie et au Nigeria.
- (c) L'agence bilatérale de l'Allemagne (GTZ) est une agence coopératrice dans le

cadre du PNE pour le Brésil et la Suède (SIDA et SEI) et du PNE aux Philippines.

13. *Les lignes directrices pour la préparation, la mise en œuvre et la gestion des plans sectoriels et nationaux d'élimination de SAO sur la base des résultats* ont été approuvées à la 38^e réunion du Comité exécutif. Elles se proposaient d'améliorer les aspects qui n'avaient pas trop tenu compte de l'uniformité au cours de ces dernières années, tout en reconnaissant que les situations variaient selon les pays et que les besoins étaient différents. Dans ce contexte, les PNE mis en œuvre dans les 12 pays étudiés dans le cadre de l'étude théorique montrent de nombreuses similitudes et convergences même si l'on note des différences au niveau du format et du contenu. Le style, la longueur et la présentation des documents de projet de plan national d'élimination diffèrent selon les agences. En dépit de ces variations, la majorité des documents de projet des PNE correspondent aux exigences définies dans les lignes directrices et reflètent également des exigences internes, les politiques et/ou les pratiques standard des agences principales elles-mêmes. Ils suivent une structure et un format similaires dans chaque pays où une agence d'exécution spécifique est l'agence principale. De plus, des changements mineurs avaient été observés, dus en grande partie aux nouvelles décisions ou aux décisions complémentaires prises par le Comité exécutif.

14. Il demeure primordial que les PNE abordent de manière appropriée les conditions nationales afin de garantir que les responsabilités soient assignées de façon claire, que les parties prenantes participent vraiment et se sentent responsables du processus de mise en œuvre et que le cadre institutionnel spécifié garantisse des résultats d'un bon rapport coût-efficacité qui soient également durables. Les plans pluriannuels qui régissent les PNE fonctionnent sur la base des valeurs de références convenues de la consommation éligible des substances réglementées. La surveillance et la communication de l'avancement du projet et la vérification de la réalisation des objectifs de réduction constituent donc des aspects essentiels requérant un examen minutieux. Bien que le financement des programmes pluriannuels soit calculé sur la base des valeurs de références convenues pour la consommation éligible des substances réglementées, les pays demeurent responsables de l'élimination de toute leur consommation, qu'elle soit ou non éligible au financement du Fonds multilatéral.

III.2 Documents étudiés et concertations avec les agences d'exécution

15. Cette étude théorique a examiné 12 « dossiers de pays ». Chaque dossier comprend pour un pays les documents suivants :

- (a) Le document de proposition de PNE ;
- (b) Les accords de plan national ou sectoriel d'élimination ;
- (c) Les décisions du Comité exécutif s'y rapportant ;
- (d) Les rapports sur la mise en œuvre du programme annuel soumis par les agences d'exécution concernées ;
- (e) La fiche d'évaluation de projet pour chaque programme annuel ;
- (f) Les rapports périodiques annuels ;
- (g) Les observations sur le rapport périodique pour chaque projet découlant du plan ;

- (h) Les tableaux récapitulatifs du projet et les résumés statistiques utilisant les données de l'inventaire des projets approuvés.

16. Les conclusions préliminaires issues de l'étude théorique ont été discutées sur une base suivie avec les membres du Secrétariat du Fonds à Montréal, avec le PNUD et la Banque mondiale dans le cadre de réunions qui ont eu lieu les 18 et 19 décembre 2006, avec l'ONUDI le 15 janvier 2007 et avec l'ensemble des agences d'exécution au cours d'une réunion inter-agences qui s'est tenue à Montréal le 16 janvier 2007. Les observations reçues sur l'avant-projet d'étude théorique ont été prises en considération lors de la finalisation du document.

III.3 Problèmes d'évaluation recensés

17. La précédente étude théorique et les études de cas complémentaires, ainsi que la décision 45/11 ont identifié les problèmes suivants en vue d'une analyse approfondie qui définit l'objectif prioritaire de la présente étude :

- (a) Efficacité du cadre institutionnel en termes de division du travail et de coordination entre l'Unité nationale de l'ozone (UNO), l'Unité de gestion de projet (UGP), l'intermédiaire financier, l'agence d'exécution et le Comité national de l'ozone, notamment l'analyse des problèmes de démarrage et des retards dans les activités et les décaissements.
- (b) Rôles et responsabilités des centres de coordination désignés au sein des divers ministères et agences gouvernementales impliqués, amélioration de la participation des parties prenantes et de l'approche confiant l'initiative aux pays.
- (c) Approche nationale opposée à une approche par projet pris séparément ou par secteur dans des plans mis en œuvre par plusieurs agences.
- (d) Qualité, cohérence et uniformité des Rapports annuels de mise en œuvre et des Programmes annuels de mise en œuvre
- (e) Utilisation et utilité réelles des Lignes directrices sur la préparation, la mise en œuvre et la gestion des plans sectoriels et nationaux d'élimination de SAO sur la base des résultats approuvées à la 38^e réunion du Comité exécutif.
- (f) Commodité et utilisation de la clause de souplesse pour modifier la composition, les coûts ou le calendrier des activités dans le contexte des décisions 45/15 et 46/37 du Comité exécutif.
- (g) Méthodes de vérification, indépendance et qualifications des contrôleurs, coûts correspondants, possibilité d'utiliser des solutions de remplacement moins coûteuses et pertinence des Lignes directrices actuelles approuvées à la 46^e réunion du Comité exécutif (décision 46/38).

IV. Contexte institutionnel, gestion et coordination

IV.1 Cadre institutionnel

18. En ce qui concerne le cadre institutionnel, les premiers PNE ne font pas référence à la création d'une unité distincte (unité de gestion de projet ou organisme équivalent) ni à sa responsabilité dans la réalisation du PNE. Dans certains cas, par exemple au Venezuela, il est fait référence à la création d'une équipe motivée pour le secteur de la réfrigération, mais il n'est fait aucune mention au régime de gestion du PNE en général. Pour l'Indonésie, le PNE est un agrégat de plans sectoriels d'élimination en cours avec plusieurs agences de mise en œuvre. Ceux-ci couvrent notamment le secteur de la fabrication et de l'entretien des appareils de réfrigération (PNUD), le secteur des aérosols et de l'entretien des climatiseurs (Banque mondiale) et des solvants (ONUDI).

19. Seuls les plans mis en œuvre par la Banque mondiale font expressément référence à une Unité de gestion de projet (UGP) (la Malaisie, les Philippines, la Thaïlande et le Vietnam en fournissent des exemples). Les documents de PNE du PNUD font référence au « démarrage précoce d'une unité de mise en œuvre et de surveillance » ou encore réfèrent à des « unités de mise en œuvre » ou bien « une équipe de mise en œuvre » et à la gestion réalisée par une équipe motivée. Le PNUD note également que leurs documents de projet pour les plans sectoriels font référence à une Unité sectorielle de gestion et de coordination ainsi qu'au budget qui lui est alloué. Un document sur le « Mécanisme opérationnel de mise en œuvre » explique clairement le cadre institutionnel, les procédures opérationnelles, la surveillance et la communication de rapports ainsi que les responsabilités incombant aux parties prenantes (agence d'exécution, UNO, unité de gestion de projet, entreprises bénéficiaires). Le format de document de l'ONUDI pour le PNE, de manière générale, ne fait pas référence à une unité de gestion de projet (l'Argentine, l'Égypte, la Libye et le Venezuela en fournissent l'exemple) ni à un autre régime de gestion. L'ONUDI semble à la place s'appuyer sur les capacités de l'UNO existante. Le régime de gestion est décrit à l'Appendice 5-A de l'Accord pour chaque PNE avec définition des responsabilités. Ceci peut répondre à la demande des Lignes directrices de décrire « la gestion de l'offre et de la demande des SAO dans le pays afin de respecter les objectifs contenus dans la proposition ».

20. Bien qu'aucun des PNE ne contiennent eux-mêmes un cadre complet de gestion et de responsabilités, ce cadre est défini dans le cas du PNUD et la Banque mondiale dans un « Cadre des Responsabilités » ou dans un « Manuel de mise en œuvre de projet ». Pour l'ONUDI, la situation demande une recherche plus poussée.

21. Le PNUD et la Banque mondiale ont indiqué que les UGP offrent des avantages importants. Le PNUD a noté que les mandats du personnel de l'UGP définissent clairement quelles sont les attentes en matière de responsabilités et de résultats. Les employés de l'UGP sont engagés par l'intermédiaire des agences d'exécution et nommés pour une fonction spécifique et ne devraient pas donc être appelés à prendre des responsabilités ou à entreprendre des activités n'étant pas du domaine de cette fonction, comme c'est souvent le cas avec le personnel d'un ministère. La Banque mondiale a noté que l'approche sur la base d'une UGP permettait une mise en œuvre de projet plus rationalisée du fait d'un certain degré d'autonomie par rapport aux processus normaux de prises de décision gouvernementales. La Banque a également indiqué que, d'un point de vue procédural, elle ne peut pas décaisser des fonds pour payer des employés gouvernementaux, d'où la nécessité de contractants dans le cadre de l'UGP. Il a été également fait observer que le personnel engagé pour les UGP possédaient des spécialités et des

compétences techniques appropriées, ce qui n'était peut-être pas toujours le cas du personnel nommé pour les unités de l'ozone par le ministère.

22. Il existe également des désavantages reconnus à l'approche fondée sur les UGP qui sont liés aux coûts supplémentaires et au risque que l'UGP ne soit plus financée après 2010, alors que l'UNO restera probablement indispensable pour poursuivre la surveillance et l'élimination du TCA et du bromure de méthyle et pour des travaux sur les HCFC. Il sera primordial d'assurer que le renforcement des capacités, notamment en ce qui concerne la coopération avec les secteurs privés et informels, ne soit pas limité à l'UGP mais s'étende également sur une base suivie à l'UNO.

23. Il y a aussi la question de gestion générale sur le rapport coût-efficacité des autres cadres d'UGP. Trois différents modèles d'UGP sont apparemment utilisés, nécessitant une étude plus approfondie de leur efficacité et des coûts afférents en vue d'ajustements ultérieurs des Lignes directrices. On distingue les trois modèles suivants :

- (a) l'UGP est conçue comme un sous-ensemble de l'UNO travaillant dans le même bureau, par exemple comme en Indonésie et en Inde ;
- (b) l'UGP est située dans des locaux différents, mais travail sous la supervision directe de la direction de l'UNO, comme c'est le cas en Malaisie ;
- (c) ou bien l'UGP est une structure séparée dépendant directement de l'administrateur principal du ministère de l'environnement, comme c'est le cas en Thaïlande.

24. Les PNE mis en œuvre par la Banque mondiale définissent en général clairement la division des responsabilités entre les agences d'exécution, notamment les partenaires bilatéraux, ainsi qu'entre l'UNO et l'UGP. Les PNE de l'ONUDI manquent de clarté en ce qui concerne la division des responsabilités entre l'ONUDI et les agences de coopération et l'UNO. La référence à la division du travail entre les parties prenantes est extrêmement vague, voire inexistante. Les documents de projet pour les PNE du PNUD restent en général très évasifs sur le rôle des différentes parties prenantes, exception faite des secteurs ou des tâches assignés aux autres agences. Ce genre d'informations semble toutefois également disponible dans d'autres documents préparés par le PNUD, tels que les termes de références pour les UGP.

25. Aucun des PNE examinés n'aborde les responsabilités d'autres entités (telles que les intermédiaires financiers, les agences participatives, les institutions nationales, etc.). Toutefois, dans le cas de la Banque mondiale, cette information est fournie dans le Manuel de mise en œuvre de projet pour chaque pays concerné, qui décrit également les rôles des sociétés bénéficiaires. Pour le PNUD, ceci est indiqué dans un document sur le « Mécanisme opérationnel de mise en œuvre » (comme c'est le cas pour l'Indonésie). De manière générale, les informations sur la coordination entre les parties prenantes sont maigres voire inexistantes dans les documents de projet de PNE et les programmes annuels de mise en œuvre. Cet aspect nécessite une recherche plus poussée.

IV.2 Clause de souplesse

26. Les décisions 45/15 et 46/37 définissent clairement les procédures qui s'appliquent aux clauses de souplesse dans les PNE. Elles précisent quels sont les changements majeurs qui

doivent être exposés dans les plans annuels de mise en œuvre et soumis à l'examen du Comité exécutif avant approbation. Les changements mineurs peuvent être communiqués après la mise en œuvre. Exception faite du plan annuel de mise en œuvre pour la cinquième tranche au Brésil, où il est fait référence à l'utilisation de la clause de souplesse pour une nouvelle orientation de certaines activités, il n'existe pas de preuves de ce genre de communication dans les plans annuels de mise en œuvre, et, dans quelques cas seulement, des changements de coûts sont mentionnés.

27. Dans un cas, il est rapporté que des différences importantes entre les prix estimés et les prix réels des équipements de récupération des CFC ont empêché d'acquérir 3000 articles d'équipement mais seulement 2000. De plus, une somme importante provenant d'un autre sous-secteur avait été transférée afin de compenser les coûts plus élevés du matériel de récupération. Bien que ces changements aient été indiqués dans le rapport sur la mise en œuvre du programme annuel, aucune explication n'a été fournie concernant l'impact sur l'élimination ni sur les conséquences liées au fait de réduire jusqu'à 33 % l'équipement fourni aux parties prenantes. Il n'était pas non plus possible de déterminer si le changement intervenu dans la fourniture de matériel et l'importante réduction dans le financement de l'autre secteur étaient définitifs ou feraient l'objet d'ajustements ultérieurs.

28. Pour les PNE mis en œuvre par la Banque mondiale, l'Accord entre le Comité exécutif, le pays et l'Accord de subvention que la Banque signe avec le pays posent des limites à la clause de souplesse. L'accord de subvention fait référence aux politiques suivies par le Comité exécutif et classe les dépenses prévues en 4 ou 5 catégories fondées sur le PNE et les autres projets du Fonds multilatéral tombant dans le cadre de l'accord de subvention. De tout temps, les soldes des fonds non utilisés à la fin de l'Accord sont retournés au Fonds par l'intermédiaire de la Banque, Ceci a été jusqu'à présent le cas de projets individuels, mais non pas de projets pluriannuels. L'ONUDI pense que toutes les décisions et les lignes directrices du Comité exécutif sur l'éligibilité s'appliquent aussi aux plans pluriannuels et que ce point doit être clairement communiqué à tous les pays concernés.

29. Le PNUD a une interprétation plus large permettant l'utilisation de la clause de souplesse pour le financement, par exemple, de l'élimination d'installations de production de mousses créées après juillet 1995 qui ne sont pas éligibles au financement en tant que projets individuels. Le PNUD note que ceci avait été clairement présenté dans la proposition de projet pour le Brésil approuvé par le Comité exécutif, bien que le financement ait été seulement calculé sur la base de la consommation éligible. Certains pays ont le sentiment qu'ils doivent offrir une assistance financière à ces entreprises ou risquer des poursuites judiciaires qui peuvent sérieusement perturber les programmes d'élimination. On peut se demander s'il s'agit ou non d'un usage approprié de la clause de souplesse et ce point doit être clarifié.

30. Les points suivants demandent une évaluation et une discussion plus poussées :

- (a) Les pays sont-ils autorisés en vertu de la clause de souplesse à conserver des fonds pour des dépenses liées à l'élimination de SAO après 2010 ;
- (b) La clause de souplesse autorise-t-elle l'utilisation de fonds pour financer les conversions d'entreprises mises en place après juillet 1995 ;
- (c) Y a-t-il eu des cas dans lesquels des changements majeurs ont pris place sans approbation préalable du Comité exécutif et des changements mineurs sont

intervenues sans être communiqués dans les rapports annuels de mise en œuvre ;

- (d) Quel format devrait être utilisé pour présenter des rapports sur ces questions afin d'assurer qu'ils sont vraiment utiles pour le Comité exécutif, le pays et les parties prenantes concernées.

31. Les agences d'exécution étaient en faveur de l'idée d'un rapport sur l'utilisation de la clause de souplesse dans les rapports sur la mise en œuvre du programme annuel.

IV.3 Coordination entre les agences

32. Il incombe à l'agence d'exécution principale d'assurer toute coordination requise. Dans certains pays, il n'existe aucune preuve de la planification systématique des activités de coordination pour chaque tranche ou en relation avec le plan d'ensemble. Ce genre de coordination n'est pas toujours nécessaire dans la même mesure si les activités d'élimination sont bien orchestrées par l'UNO.

33. Au cours des discussions avec les agences d'exécution sur le sujet de la coordination, il a été noté que :

- (a) Il n'existe pas de Mémoire d'accord ou d'autres documents officiels concernant la coordination à l'intérieur d'un pays entre les agences d'exécution. Les Philippines constituent une exception, un accord officiel ayant été conclu entre la Banque mondiale et le gouvernement de la Suède selon lequel la Banque canalise les fonds de la *Swedish International Development Agency* (SIDA) vers les Philippines. Il existe un accord supplémentaire entre les Philippines et la Banque couvrant le volet du NCPP du SIDA. Pour la Banque mondiale, toute sous-traitance des activités est réalisée conformément à un accord juridiquement contraignant qui représente un élément de la politique standard de la Banque. Il était estimé de façon générale qu'une officialisation plus poussée des dispositions de coordination n'était pas nécessaire ;
- (b) L'ONUDI a noté que dans de nombreux cas les pays ont décidé de la manière dont ils allaient réaliser la coordination, celle-ci étant davantage assurée grâce à des contacts réguliers avec les parties prenantes plutôt qu'au moyen d'accords formels ;
- (c) De nombreux pays ont mis en place un comité de pilotage à un haut niveau qui coordonne la mise en œuvre du PNE. Dans certains pays (par exemple en Indonésie), la coordination est réalisée spécifiquement par secteur ;
- (d) Le PNUD et la Banque mondiale ont noté qu'un effort avait été réalisé pour mener des missions conjointes en vue de faciliter la coordination, mais que cet effort n'avait souvent pas porté ses fruits du fait de la difficulté de coordonner les plans de déplacement du personnel du fait d'empêchements imprévus ;
- (e) La coordination est difficile avec le Programme d'aide à la conformité (PAC) de l'UNEP. D'autres agences d'exécution ont indiqué qu'elles sont rarement au courant des activités du PAC dans les pays dans lesquels elles travaillent et que les avis fournis aux pays par le personnel du PAC peuvent entraîner la confusion

si ceux-ci sont en contradiction les politiques suivies par l'agence principale. Il a donc été suggéré que le personnel du PAC limite ses interventions aux plus petits pays ayant besoin d'assistance supplémentaire.

34. Il est important de noter que l'étude théorique n'a révélé aucune preuve de problèmes sérieux nés du manque de coordination. De même, il n'y avait pas de preuve de retards ou de difficultés de mise en œuvre dus à des frictions au sein des agences d'exécution.

V. Réalisation de l'élimination, rapport coût-efficacité, retards et durabilité

V.1 Réalisation de l'élimination et rapport coût-efficacité

35. Le Tableau 2 présente l'élimination prévue et réalisée à ce jour pour les 12 pays étudiés. Pour les deux premières tranches, on note peu ou pas d'élimination prévue et approuvée étant donné que cette période sert habituellement à mettre en place l'infrastructure institutionnelle et à démarrer les activités. Le nombre de tranches approuvées et achevées est indiqué plus haut, au Tableau 1, Section II.1.

Pays	Élimination totale approuvée selon l'Accord	Élimination approuvée selon l'Accord jusqu'en 2005	Élimination approuvée selon l'Accord jusqu'en 2007	Élimination totale approuvée pour les tranches	Élimination totale réalisée pour les tranches	Valeur de référence	Consommation 2005	Consommation 2005 en tant que pourcentage de la valeur de référence
Argentine	1 810	100	700	302	100	4 697,2	1 675,5	36%
Brésil	5 801	2 731	4 801	4 801	3 751	10 526,0	967,0	9%
Égypte	537	190	472	372	0	1 668,0	821,2	49%
Indonésie	3 730	1 827	3 730	2 541	1 567	8 333,0	2 385,0	29%
Libye	451	274,5	438,9	274	274	716,7	252,0	35%
Malaisie	1 911	1 193	1 402	1 313	722	3 271,1	661,5	20%
Nigeria	2 490	1 533	2 225	1 782	865	3 650,0	466,1	13%
Philippines	2 018	509	1 565	689	540	3 055,9	1 014,2	33%
Thaïlande	3 108	1 738	2 190	2 178	972	6 082,1	1 259,9	21%
Turquie	977	827	977	990	856	3 805,7	132,8	3%
Venezuela	1 035	0	250	50	0	3 322,4	1 658,4	50%
Vietnam	259	0	165	205	0	500	234,8	47%

Source : Inventaire des projets approuvés (novembre 2006), rapports périodiques (2005) et données conformément à l'article 7 (données Programme de pays pour le Venezuela).

36. En comparant l'élimination prévue et réalisée avec les données de consommation de 2005, on peut constater que plusieurs pays, notamment le Brésil, la Malaisie, le Nigeria, la Thaïlande et la Turquie, pour des raisons pas clairement discernables dans les rapports sur la mise en œuvre des programmes annuels, ont largement dépassé leurs objectifs d'élimination. Pour le Brésil et la Turquie notamment, la consommation restante de CFC représente respectivement 9 % et 3 % de leur consommation de référence. Il y a également quelques pays comme l'Égypte, l'Indonésie et la Libye, dans lesquels une partie de la consommation de CFC n'est pas couverte par le PNE approuvé. S'il n'existe pas de quantités approuvées antérieurement dans le cadre d'activités extérieures au PNE, tels que les projets d'élimination des CFC et des inhalateurs à doseur, des efforts supplémentaires de la part de ces pays pourraient s'avérer indispensables pour leur permettre de respecter les obligations leur incombant en vertu du Protocole de Montréal. Ce genre de situations ne sont pas traitées dans les rapports sur la mise en œuvre du programme annuel.

37. Il n'y a eu jusqu'à présent aucun cas de demande de financement pour une tranche de PNE ayant été rejetée par le Comité exécutif sur le motif que l'objectif de la précédente tranche n'avait pas été atteint. Toutefois, dans certains cas, l'approbation de la tranche suivante avait été reportée lorsque le statut de l'élimination n'avait pas pu ou n'avait pas été vérifié à temps, avant d'être soumise à l'approbation du Secrétariat du Fonds.

38. Le principal instrument de mesure de l'efficacité est le rapport coût-efficacité, soit le prix par kg de SAO éliminé. Le Tableau 3, ci-dessous, récapitule le rapport coût-efficacité moyen des tranches.

Tableau 3 – Rapport coût-efficacité des accords pluriannuels et des tranches

Pays	Secteur	Agence	Rapport coût-efficacité de l'accord (\$US /Kg)	Rapport coût-efficacité des tranches réalisées (\$US/Kg)	
				Prévu	Réel
Argentine	Plan d'élimination des CFC	ONUDI/BIRD	4,07	N/D	N/D
Brésil	Plan d'élimination des CFC	PNUD/Allemagne	4,60	6,28	6,28
Égypte	Plan d'élimination des CFC	ONUDI	5,77	N/D	N/D
Indonésie	Plan sectoriel d'élimination (SAO)	PNUD/BIRD/ONUDI	5,53	19,75	12,99
Libye	Plan d'élimination des CFC	ONUDI	5,54	10,00	8,39
Malaisie	Plan d'élimination des SAO	BIRD	6,03	11,73	7,78
Nigeria	Plan d'élimination des CFC	PNUD/ONUDI	5,27	N/D	N/D.
Philippines	Plan d'élimination des CFC	BIRD/Suède	5,24	13,05	2,90
Thaïlande	Plan d'élimination des SAO	BIRD	4,74	11,38	2,97
Turquie	Plan d'élimination des CFC	BIRD	9,21	9,23	7,07
Venezuela	Plan d'élimination des CFC	ONUDI	6,03	N/D	N/D
Vietnam	Plan d'élimination des SAO	BIRD	4,87	N/D	N/D

39. Ces chiffres indiquent que les PNE sont d'un très bon rapport coût-efficacité étant donné qu'ils se situent largement en dessous des seuils appliqués pour la plupart des secteurs dans le cadre de l'approche traditionnelle par projet.

V.2 Retards et difficultés de mise en œuvre

40. Les retards de mise en œuvre, réels ou perçus comme tels, notamment ceux liés aux décaissements, signalent souvent la rencontre de difficultés de mise en œuvre et le fait que les activités ne se déroulent pas comme prévu. Toutefois, comme l'interprétation des données varie, cette question mérite une analyse plus poussée.

41. De l'étude des documents disponibles et des statistiques compilées par le Secrétariat se dégage la situation présentée au Tableau 4, ci-dessous, pour les 12 pays étudiés au niveau des décaissements et obligations.

Table 4 –Statut du financement et élimination anticipée

Pays	Agence	Date approuvée pour le plan	Fonds approuvés à ce jour pour les tranches	Fonds décaissés à ce jour	Taux de décaissement	Taux de décaissement + Obligations	Taux de fonds décaissés et estimés devant être décaissés à la fin 2006	Taux d'élimination anticipée sur la base des tranches approuvées(selon les données Art.7 ou Plan de pays)
Argentine	ONUDI / BIRD	Avril-04	6 193 500	733 553	12%	24%	25%	33%
Brazil	PNUD/ Germany	Juil-02	25 480 000	9 414 771	37%	37%	58%	78%
Égypte	ONUDI	Juil-05	2 200 000	13 834	1%	1%	23%	0%
Indonésie	PNUD / BIRD / ONUDI	Déc-04	19 779 588	7 687 498	39%	58%	62%	62%
Libye	ONUDI	Déc-03	2 220 000	1 269 243	57%	89%	90%	100%
Malaysia	BIRD	Déc-01	10 692 005	5 615 123	53%	91%	87%	55%
Nigeria	UNPD / ONUDI	Nov-02	11 005 283	2 903 606	26%	44%	50%	49%
Philippines	BIRD / Suède	Nov-02	10 127 693	1 642 869	16%	100%	30%	78%
Thailand	BIRD	Déc-01	13 243 626	2 888 254	22%	94%	52%	45%
Turkey	BIRD	Déc-01	9 000 000	6 051 124	67%	94%	86%	86%
Venezuela	ONUDI	Avril-04	3 526 893	791 195	22%	47%	22%	0%
Viet Nam	BIRD	Avril-05	1 081 537	0	0%	46%	37%	0%

Source : Rapports périodiques

42. Sept pays avaient des taux de décaissement égaux ou inférieurs à 30 % (Argentine, Égypte, Nigeria, Philippines, Thaïlande, Venezuela, Vietnam) et un seul pays (Turquie) qui avait l'un des premiers plans d'élimination, avait plus de 60 % de décaissement des fonds approuvés pour les tranches jusqu'à présent.

43. Bien que des PNE approuvés plus récemment montrent généralement des montants de décaissement moins élevés, ceci est également vrai pour quelques plans anciens. Les faibles taux moyens de décaissement pour les tranches approuvés dans les 12 pays suggèrent que la majorité des plans d'élimination dans les pays couverts par la présente étude connaissent des retards et que les calendriers de décaissement conformément aux Accords ont eu surtout effet dans un premier temps. Toutefois, les obligations, plus les décaissements estimés jusqu'à la fin 2006 sont bien plus étroitement alignés sur les taux d'élimination anticipée sur la base des tranches approuvées.

44. Plusieurs rapports périodiques évoquent comme causes de retard la nécessité d'introduire de nouvelles mesures juridiques et institutionnelles, de parvenir à des décisions sur place et de communiquer des lignes de conduite aux UGP, d'obtenir des accords sur les niveaux d'effectif et les salaires puis de recruter du personnel, de parvenir au consensus préalable des parties prenantes, d'attribuer les responsabilités et mettre en place les systèmes de surveillance. Il s'agit d'étapes indispensables qui sont parfois susceptibles d'engendrer des retards, mais on peut se demander s'il s'agit véritablement de retards ou s'il s'agit seulement d'une sous-estimation du temps nécessaire pour la réalisation des diverses tâches. Malheureusement, les documents examinés ne décrivent pas de manière spécifique quels processus et procédures ont vu le jour et la façon dont ils ont influé sur la réalisation du projet. Cet aspect impose une recherche plus approfondie en vue de déterminer si une révision des Lignes directrices s'impose. Les autres motifs de retard allégués sont :

- (a) Le besoin d'exercer une gestion rigoureuse (par exemple, retenir les décaissements pour la formation jusqu'à ce que la législation concernant les autorisations soit en place) ;
- (b) Retards de livraison d'équipement de la part des fournisseurs ;
- (c) Difficultés imprévues dans l'identification et la qualification de bénéficiaires appropriés ;
- (d) Quantité inattendue de PME en tant bénéficiaires possibles ;
- (e) Obstacle juridique ou tout autre empêchement administratif local imprévu ;
- (f) Manque de compréhension ou de capacité de réalisation du plan du fait des mouvements de personnels au sein des UNO et/ou des UGP.

45. Les agences d'exécution soutiennent que les plans annuels de mise en œuvre indiquent les activités prévues en tant qu'élément des plans à horizon mobile qui, en règle générale, ne progressent pas de manière linéaire, et que les dates d'achèvement des tranches annuelles ont un caractère artificiel. Les retards et les difficultés de mise en œuvre doivent être évalués selon plusieurs perspectives :

- (a) Élimination prévue et réalisée, conformément à la vérification ;
- (b) Dates d'achèvement prévues et rapportées pour les tranches ;
- (c) Activités prévues et achevées ;
- (d) Situation des décaissements réels et les destinataires de ces décaissements ;
- (e) Situations des obligations qui permettront des décaissements jusqu'à la fin de l'année en cours ; et,
- (f) Présentation programmée et réelle de la prochaine tranche.

46. On peut conclure de la présente étude que la question des retards et des difficultés de mise en œuvre ont plusieurs dimensions et que les programmes d'élimination étudiés correspondent en général aux objectifs en termes d'élimination des SAO. Une analyse plus approfondie s'impose en ce qui concerne les autres indicateurs. Ceci peut également aider au processus d'examen du Secrétariat des futures demandes de financement pour les nouvelles tranches des Plans pluriannuels qui, si les recommandations du document UNEP/OzL.Pro/ExCom/51/14 sont approuvées, ne seront plus soumises au système de surveillance des retards de mise en œuvre.

V.3 Durabilité

47. Par la durabilité des PNE, on entend la réalisation des objectifs d'élimination selon les échéances fixées et le maintien de ces objectifs au-delà de la durée de l'accord. La durabilité ne suit pas automatiquement. Les agences d'exécution doivent aider les UGP et les UNO à élaborer et mettre en application les législations et les réglementations correspondantes et celles-ci ont besoin d'être soutenues par le renforcement des capacités, le renforcement des institutions, la

participation des parties prenantes et le sentiment de responsabilité du projet au niveau auquel les problèmes doivent être résolus. Il est donc indispensable de s'assurer que le PNE est intégré dans les politiques et les plans nationaux du pays, ce qui requiert la coopération avec les autres agences gouvernementales. Toutefois, un trop grand nombre d'acteurs peut créer une situation confuse et accroître l'assistance au-delà du niveau nécessaire.

48. La durabilité est également liée à l'élimination en temps opportun de la demande restante de SAO jusqu'en 2010, à l'exception quantités nécessaires à l'entretien qui devront être couvertes par des programmes de récupération et de recyclage et des stocks afin de réaliser l'élimination programmée et de la maintenir au-delà de la durée de l'accord. Des recherches approfondies sont nécessaires en ce qui concerne les risques liés à la durabilité, notamment les risques de reconversion et les mesures de remédiation possibles.

VI. Planification et rapports

VI.1 Accords et Plans annuels de mise en œuvre

49. Outre la définition des objectifs annuels d'élimination de CFC/SAO et les calendriers de financement correspondants, les premiers plans d'élimination approuvés à la 35^e réunion du Comité exécutif (PNE pour la Malaisie et la Thaïlande et un plan d'élimination des CFC pour la Turquie, tous avec la Banque mondiale) et à la 37^e réunion (Plan national d'élimination des CFC pour le Brésil, mis en œuvre par le PNUD et l'Allemagne) comprenaient les points suivants :

- (a) Le programme annuel de travail comprendra une description détaillée des activités mises en œuvre au cours de l'année précédente ainsi qu'une description des activités à entreprendre dans l'année visée par le plan, assortis des frais correspondants et d'un rapport sur toute modification intervenue par rapport au plan et au budget initiaux.
- (b) Le pays convient de permettre :
 - (i) la tenue d'audits *techniques* indépendants administrés par l'agence d'exécution ;
 - (ii) un examen périodique, tous les 2 à 3 ans, qui fera partie des activités de surveillance et d'évaluation du Fonds dans le cadre du programme de travail annuel ;
- (c) Une plus grande souplesse pour le pays dans l'utilisation des fonds pour parvenir à une réalisation plus harmonieuse et plus efficace de l'élimination des SAO ;
- (d) La responsabilité de l'agence principale, chargée d'aider le pays à élaborer son programme de travail annuel, qui devra incorporer les résultats des programmes annuels précédents (coordination assurée par l'agence d'exécution principale);
- (e) Les paiements des programmes annuels sont sujets à la confirmation par l'agence d'exécution que les objectifs de réduction convenus et les résultats pertinents ont été atteints.

50. Dans l'accord avec le Brésil approuvé à la 37^e réunion, le PNUD, en tant qu'agence d'exécution, avait été chargé d'assurer la vérification des résultats et la vérification financière conformément à l'accord et aux procédures et dispositions spécifiques du PNUD, énoncées dans le Plan national d'élimination des CFC pour le Brésil.

51. Les Lignes directrices révisées, approuvées à la 38^e réunion du Comité exécutif (décision 38/65, cf. paragraphe 9) inclut également un modèle d'accord pluriannuel. Toutefois, selon le sous-paragraphe (b) de la décision, « Les lignes directrices ne doivent pas s'appliquer de quelque manière que ce soit aux plans sectoriels et nationaux déjà approuvés d'élimination des SAO sur la base des rendements, étant donné que des plans existants concernent des ententes qui doivent être régies par des règles spécifiées pour chaque cas ». Les accords pluriannuels approuvés lors de la 39^e réunion et des réunions suivantes (visant, dans l'échantillon choisi, l'Argentine, l'Égypte, l'Indonésie, la Libye, le Venezuela et le Vietnam) s'appuyaient tous sur les Lignes directrices révisées.

VI.2 Rapports sur la mise en œuvre des programmes annuels

52. Il n'existe aucun format stipulé pour la présentation des rapports sur la mise en œuvre des programmes annuels. Même si un grand nombre suit le modèle de présentation des Plans annuels de mise en œuvre, ils varient considérablement du point de vue de la longueur et de la structure, ne permettant pas vraiment de juger de leur qualité. Dans les accords de PNE pour la Malaisie et la Thaïlande, approuvés à la 38^e réunion, l'établissement des rapports sur la mise en œuvre est décrit dans le contexte du plan annuel de mise en œuvre. Le texte des accords est le suivant : « *Le programme annuel de travail comprendra une description détaillée des activités mises en œuvre au cours de l'année précédente ainsi qu'une description des activités à entreprendre dans l'année visée par le plan, assortis des frais correspondants et d'un rapport sur toute modification intervenue par rapport au plan et au budget initiaux.* » Toutefois, dans les nouveaux accords, la principale référence directe au rapport périodique est faite dans le contexte du rôle des agences d'exécution (Appendice 6-A) les chargeant de rendre compte de l'application du programme annuel pour l'année précédente et l'année en cours.

53. En l'absence d'un format spécifique pour les rapports sur la mise en œuvre, ce genre de rapports sont inclus dans les plans annuels de mise en œuvre en tant que partie intégrale de la présentation des programmes annuels, sous toute une gamme variée de titres selon l'agence d'exécution et le pays concerné. Les rapports périodiques des 12 plans annuels de mise en œuvre examinés correspondaient à neuf différents titres, par exemple : « Réalisations comparées aux indicateurs de performance en relation avec la seconde phase du plan de travail de mise en œuvre », « Réalisations du programme annuel 2004 (réalités et prévisions) », « Statut de mise en œuvre du programme annuel de 2005 », « Rapport sur la mise en œuvre 2004-2006 », etc. Les rapports suivent généralement la structure et le sommaire des plans annuels de mise en œuvre, mais varient considérablement du point de vue du contenu et de la longueur (allant d'une douzaine de pages pour les rapports basés sur les lignes directrices pour les plans annuels de mise en œuvre à une quarantaine de pages pour les rapports sur les plans annuels de mise en œuvre et les accords pluriannuels plus anciens.).

54. Le défi consiste donc à harmoniser la forme et le fond des rapports sur la mise en œuvre des programmes annuels de façon à préserver la richesse des informations actuellement fournies dans la plupart des rapports, tout en présentant en même temps une évaluation des résultats planifiés et achevés, ainsi qu'une analyse claire et concise des forces et des faiblesses de la mise en œuvre des accords pluriannuels. Même s'il existait un consensus sur le fait que les rapports

sur la mise en œuvre des programmes annuels devaient refléter les rendements et les résultats cumulatifs du Plan pluriannuel intégral plutôt qu'une seule tranche en particulier, l'un des principaux soucis du Secrétariat et des agences d'exécution était que la situation avancée de la plupart des plans pluriannuels ne laissait pas beaucoup de temps pour la préparation, l'adoption et la mise en application d'un nouveau format de présentation de rapport qui nécessiterait un certain temps de mise en œuvre. Tandis qu'une agence était plus favorable à un allègement de la partie narrative des rapports, une autre se montrait hésitante à apporter des changements importants au niveau du format ou de la structure, ceci exigeant une nouvelle formation des UPG dans un cadre de temps limité. Les agences d'exécution semblent assez disposées à inclure des sections qui décriraient des questions telles que la surveillance exigée conformément à l'Appendice 5A des plans pluriannuels ainsi que l'utilisation de la clause de souplesse, aspects qui ne sont pas traités dans les rapports sur la mise en œuvre des programmes annuels actuels.

VII. Rapports de vérification

VII.1 Lignes directrices et pratiques

55. Les lignes directrices pour la vérification des seuils nationaux de consommation au titre des accords pluriannuels, approuvées à la 46^e réunion, (décision 46/38), proposent une méthode simple destinée à vérifier la consommation au niveau national. Cette méthode se base uniquement sur la définition de la consommation de SAO du Protocole de Montréal, soit les quantités produites + les quantités importées – les quantités exportées. Elle ne comprend donc pas l'évaluation de la consommation des SAO au niveau des entreprises. La procédure proposée dans les lignes directrices pour vérifier la consommation des SAO peut se résumer de la façon suivante :

- (a) Étude des statistiques officielles d'importations/exportations en comparant les quotas communiqués aux quotas réellement utilisés ;
- (b) Étude d'un échantillon représentatif de rapports émanant des importateurs/exportateurs et, s'ils sont disponibles, ceux des distributeurs.

56. Bien que les pays soient chargés d'appliquer ces lignes directrices seulement après la 46^e réunion, c'est-à-dire que la vérification porte sur les données de consommation de 2005, l'étude des plans annuels de mise en œuvre a révélé que la méthode prescrite par les lignes directrices ou bien des variantes de cette méthode avaient déjà été utilisées pour vérifier les données de consommation des années précédentes. Dans plusieurs des pays étudiés, la vérification s'appuyait sur le système d'autorisations et/ou de quotas annuels destiné aux importateurs enregistrés. Dans quelques cas (par exemple en Thaïlande et au Vietnam), les données d'importation de SAO ont été comparées avec les données d'exportations fournies par les pays exportateurs. Pour la plupart des pays où les conditions requises existaient, la méthode s'est révélée appropriée, donnant des résultats satisfaisants. Toutefois, dans quelques autres pays tels que l'Indonésie, le Nigeria et le Venezuela, les résultats n'étaient pas satisfaisants, ne pouvant pas être recoupés avec d'autres sources valables de données. Au Nigeria et en Indonésie, l'absence d'un système de quotas d'importations viable compliquait la vérification, tandis qu'au Venezuela, en dépit de l'abondance des lois et réglementations citées dans le rapport, les résultats semblaient moins crédibles du fait du manque de données de soutien dû à ce que les agences gouvernementales décrivaient comme une bureaucratie excessive et un manque d'accès à l'information.

57. Les autres observations sont les suivantes :

- (a) Les règles et les pratiques locales pouvaient définir le mode de déroulement des vérifications. À l'exception de la Malaisie où la vérification avait été réalisée par le département national d'audit (un organisme gouvernemental), les vérifications avaient été réalisées dans tous les autres pays par des consultants ou des experts-comptables nommés pour cette tâche ;
- (b) Excepté l'Égypte, où le consultant international qui a préparé le rapport de vérification était également l'examineur technique du PNE, on peut seulement présumer que dans la plupart des cas les vérificateurs n'avaient aucun lien avec la préparation ou la mise en œuvre des PNE. Le PNUD a noté que dans leur recherche de personnes ou d'organismes chargés d'entreprendre la vérification des résultats, l'accent était mis sur la nécessité de l'indépendance de la personne/entité (par exemple en Indonésie);
- (c) Un pays a fait savoir que l'utilisation incorrecte des codes de douanes harmonisés, en particulier par les agents des douanes et les importateurs et leurs commissionnaires, avait entraîné des données douanières incorrectes et avaient parfois rendu difficile l'harmonisation des données d'importations émanant de différentes sources. Il n'était toutefois pas possible d'affirmer d'après les documents s'il s'agissait d'un problème général ou d'un problème limité au pays qui en faisait part.
- (d) Dans un certain nombre de pays, comme les Philippines, au moins deux agences gouvernementales étaient responsables du contrôle et de la gestion des importations et de la consommation de SAO. Dans la plupart des pays de notre échantillon, il semblait y avoir des relations de travail très harmonieuses entre la gestion des SAO et les autorités chargées du contrôle et les douanes et les autorités de contrôle des substances chimiques. Ceci semble constituer un environnement favorable à l'exercice de la vérification. Toutefois au Venezuela, par exemple, ce genre de relation ne semble pas exister.

58. L'étude des documents a montré que les conditions permettant une vérification réussie avec des efforts limités, comprenaient les points suivants :

- (a) Existence d'une autorité chargée de la législation/ réglementation ;
- (b) Système d'autorisation et/ou système de quotas fonctionnels ;
- (c) Coopération entre les ministères et les directions (autorités établissant les quotas, douanes, autorités chargées du contrôle des substances chimiques, UNO) ;
- (d) Connaissance des SAO et des questions de contrôle des SAO (personnel des institutions nationales compétentes dans ce domaine, consultants nationaux, importateurs et autres parties prenantes) ;
- (e) Accès à l'information à la fois au sein des secteurs publics et privés ;
- (f) Enregistrement mis à jour ou système permettant de tracer les importateurs, les fabricants et les revendeurs de SAO (tout particulièrement là où il n'y a pas de

système d'autorisation en place) ;

- (g) Codes douaniers harmonisés pour l'identification des SAO ;
- (h) Disponibilité d'une base de données informatisée comprenant des informations sur les autorisations et leur utilisation.

59. L'examen de la consommation de SAO au niveau des entreprises n'est pas stipulé dans le cadre du champ actuel de la vérification. Dans deux ou trois pays, la vérification de la consommation à ce niveau s'est toutefois avérée nécessaire, les données fournies par l'une des sources recommandées n'étant pas fiables. Dans certains cas, la vérification était nécessaire pour vérifier le sort des SAO distribuées dans le système, par exemple dans le cas de constitution de stocks. En Égypte et en Libye, par exemple, la vérification a été étendue au niveau des entreprises en tant qu'autre moyen de vérifier par recoupement les données de consommation.

60. D'un autre côté, le fait de suivre rigoureusement les procédures proposées dans les lignes directrices excluait parfois l'examen de la consommation de SAO au niveau des entreprises alors que cela aurait pu augmenter le degré d'exactitude des données vérifiées. Au cours des visites sur le terrain, il pourrait être judicieux de déterminer quelle plus-value cet examen complémentaire au niveau des entreprises a apporté à la qualité de la vérification et à quels coûts. Dans des pays où les activités de surveillance sont exigées en vertu d'un accord pluriannuel, ce genre de données sera déjà disponible..

VII.2 Vérification des dispositions de surveillance au niveau du pays

61. Dans un certain nombre d'accords approuvés après l'adoption, dans le cadre de la 38^e réunion, des Lignes directrices pour la préparation, la mise en œuvre et la gestion des plans sectoriels et nationaux d'élimination de SAO sur la base des résultats, les pays concernés ont, conformément à l'Appendice 5-A, des obligations spécifiques d'assurer une surveillance rigoureuse des activités réalisées conformément au plan d'élimination, notamment de recueillir des données correctes. Ce rôle de surveillance est généralement financé par les fonds destinés au renforcement des capacités, y compris ceux destinés aux systèmes informatiques et sont également soumis à une vérification indépendante. Sur les 12 pays sélectionnés, six (à savoir Argentine, Égypte, Indonésie, Libye, Venezuela et Vietnam) appartiennent à cette catégorie. Le texte extrait de l'Accord conclu avec le Venezuela est le suivant : « Le pays veillera à assurer une surveillance rigoureuse de ses activités au titre du présent accord. Les institutions indiquées dans l'Appendice 5-A (la Surveillance) assureront la surveillance et en rendront compte, conformément à la description des rôles et des responsabilités de l'Appendice 5-A. Cette surveillance fera elle-même l'objet d'une vérification indépendante, comme il est indiqué au paragraphe 9 (de l'accord) ».

62. Dans chaque accord, les dispositions en vertu de l'Appendice 5-A sont conçues sur mesure afin de prendre en main les problèmes et besoins spécifiques définis par le pays et les agences d'exécution responsables de la préparation des propositions de projet. Ces dispositions assignent aux institutions identifiées ainsi qu'aux agences d'exécution des rôles spécifiques en vue d'assurer une mise en œuvre solide et durable du PNE. La mise en œuvre de cette partie de l'accord pourrait encourager les compétences locales à gérer le PNE et des activités pluridisciplinaires semblables. À titre d'exemple, alors que ces dispositions ne s'appliquaient pas à la Thaïlande, ce pays a pris de lui-même l'initiative de faire ce qui est maintenant prescrit pour les autres pays en vertu de l'Appendice 5-A, c'est-à-dire d'encourager la mise en œuvre de son

PNE, d'assurer la durabilité de ses mesures politiques et institutionnelles. Des associations industrielles telles que le Thailand Textile Institute (THTI) ont été renforcées et ont vu leur autonomie accrue dans le cadre du PNE, les habilitant à diriger l'auto réglementation au sein de l'industrie et à prendre d'autres mesures qui ont entraîné des résultats tangibles. Le THTI a défini des plafonds de risques et des spécifications pour les équipements de ventilation de l'industrie textile locale, installant dans un échantillon choisi d'entreprises des prototypes qui sont à présent prêts pour la production à l'échelle industrielle et la distribution. Il a également mis en place une base de données des industries thaïlandaises de textiles et de confection, publiant également un bulletin.

63. L'étude des rapports de vérification pour l'année 2005 a révélé des résultats mitigés concernant le traitement de la vérification des activités conformément à l'Appendice 5-A, comme l'exigeaient les accords conclus avec les différents pays. Dans le rapport se rapportant à l'Égypte, les actions menées dans le cadre de la vérification sont décrites dans les rapports de vérification sous l'intitulé « Information se rapportant à la surveillance du projet ». Ces actions comprennent la mise en place d'un système de vérification par le biais de la coopération entre trois ministères clés et une organisation d'importateurs. La Libye et les autres pays reconnaissent dans leur document de projet la nécessité de respecter cette obligation. Selon le document de projet de la Libye, le ministère de l'Environnement sera chargé de sélectionner et d'engager un consultant indépendant travaillant en étroite collaboration avec l'équipe chargée de la mise en œuvre afin d'évaluer l'avancement, la qualité et les résultats de la mise en œuvre du PNE, de rédiger des rapports trimestriels sur la situation, et des rapports bisannuels sur les données de consommation. Toutefois, dans le rapport de vérification, on ne relève aucune référence spécifique à la vérification des activités conformément à l'Appendice 5-A de l'Accord avec la Libye ou de preuves que cette vérification a eu lieu.

64. Dans le cas de l'Indonésie, on ne note aucune référence spécifique aux actions menées conformément à l'Appendice 5-A dans les rapports sur le « Volet de soutien à la politique et la gestion » des programmes de mise en œuvre des années 2004 et 2005. Tout particulièrement pour l'Indonésie, du fait que le PNE est un agrégat de plusieurs plans sectoriels, il est essentiel que cette question soit clairement abordée dans les rapports de vérification et de mise en œuvre. .

65. En ce qui concerne le Venezuela, il semble qu'il n'y avait aucune référence faite à la vérification de la surveillance dans les termes de référence conclus entre l'ONUDI et le consultant pour 2005. Pour le Vietnam, l'Appendice 5-A couvre des activités de l'Unité de gestion du projet (UGP) dans quatre domaines clés, à savoir la réglementation, la mise en œuvre du projet, la sensibilisation et la surveillance. L'objectif est d'améliorer les compétences de gestion de l'UGP dans un cadre interdisciplinaire et inter-institutionnel. L'étude du rapport de vérification révèle que les termes de référence convenus entre le consultant et la Banque mondiale ne prévoyaient pas une vérification de la mise en œuvre des activités exigée au titre de l'Appendice 5-A.

66. Aucun des pays pour lesquels le PNUD est l'agence d'exécution principale ne fait partie des pays auxquels s'appliquent le paragraphe 6 et l'Appendice 5-A des Accords pluriannuels. Les questions liées aux objectifs et à l'intention de cette section des Accords pluriannuels ont été toutefois discutées avec le PNUD. Les procédures de surveillance mises en place au titre de cette section ont été jugées utiles et susceptibles de réduire les frais et d'améliorer l'efficacité du rassemblement et de la vérification des données.

67. La Banque mondiale a noté que, bien que les dispositions de l'Appendice 5-A de l'Accord pouvaient s'assortir d'un fardeau financier, elles peuvent être utiles en tant qu'instrument de gestion et de surveillance lorsqu'elles reflètent de manière appropriée la situation et les exigences nationales. Au Vietnam, par exemple, il a été indiqué que l'infrastructure demandée en vertu de l'Appendice 5-A était pour une grande partie en place au moment où le PNE a été approuvé. Toutefois, la surveillance conformément à l'Appendice 5-A n'a lieu que sous la forme de la mise à jour des informations sur les quantités réelles de CFC et de halons importées avec l'assistance du Bureau des douanes sur une base trimestrielle. Le problème ici est que l'audit d'institutions gouvernementales par des experts-comptables privés n'est pas une pratique acceptable au Vietnam, ni dans d'autres pays.

VII.3 Coût de la vérification et critères de sélection des experts

68. Les informations fournies par les plans annuels de mise en œuvre ne permettaient généralement pas de déterminer les coûts de la vérification. Dans certains plans annuels de mise en œuvre, ces coûts étaient inclus dans les frais de gestion (qui ne sont habituellement pas répartis en plusieurs catégories). Les coûts pour deux pays où cette information était disponible (Égypte et Vietnam) allaient de 5 000 \$US à environ 25 000 \$US, représentant approximativement de 7,5 à 25 % du total des frais de gestion.

69. Du fait de la pauvreté des informations concernant les coûts de la vérification, il a été difficile de déterminer les coûts réels dans le contexte de l'ensemble des frais de la gestion de programme et de juger du rapport coût-efficacité. Dans certains cas, les coûts de vérification semblent inclure des frais correspondant à d'autres types de vérification, comme celle des entreprises dans le cadre de l'examen de routine du projet ainsi que les audits techniques pour répondre aux exigences de sécurité nationales. Il a fallu recourir aux agences d'exécution pour obtenir des informations supplémentaires ainsi qu'à certains pays afin de clarifier et de déterminer les coûts liés à la procédure de vérification. Les discussions avec les agences d'exécution suggèrent que le coût moyen de la vérification se situe entre 10 000 et 15 000 \$US, montant qui n'est pas considéré comme prohibitif. Les coûts de vérification ne semblent donc pas constituer une préoccupation majeure pour les pays à gros volume de consommation.

70. Les rapports de vérification ne décrivent pas intégralement les qualifications et les expertises des consultants ou des experts chargés de réaliser la vérification ni les critères de sélection utilisés pour leur recrutement. Dans la plupart des cas, il a été fait appel à un expert comptable nommé pour cette tâche, faisant parfois équipe avec un expert technique, et, dans d'autres cas on a eu recours à un seul consultant ayant l'une ou l'autre de ces qualifications. Il est également nécessaire de rechercher, avec l'aide des agences et des pays, si les coûts de vérification peuvent être réduits en améliorant le système de surveillance et en utilisant d'autres sources de données qui pourraient fournir le même niveau de garantie que la procédure actuelle de vérification, mais à un coût moins élevé.

VIII. Plan de travail des visites d'évaluation sur le terrain

VIII.1 Questions d'évaluation modifiées

71. Comme cela a déjà été mentionné, à la section II.3, l'étude théorique précédente et les études de cas complémentaires sur les évaluations des PNE avaient constaté que les questions de gestion de programme, de surveillance et de vérification nécessitaient une analyse plus

approfondie. Cette étude théorique confirme à nouveau ces conclusions et souligne de plus le besoin :

- (a) De regarder les indicateurs pour évaluer les retards et les difficultés de mise en œuvre. La Banque mondiale a fait remarquer que l'examen des retards devrait être considéré dans le cadre de la façon dont les pays réalisent leurs objectifs d'ensemble de résultats conformément à leurs accords avec le Comité exécutif. Les changements dans l'examen des futures demandes de financement pour les nouvelles tranches de plan pluriannuel et les communications faites sur leurs retards suggérés dans le document UNEP/OzL.Pro/ExCom/51/14 devront également être pris en compte une fois approuvés par le Comité exécutif.
- (b) D'analyser la coordination prévue et réalisée lorsque plusieurs agences d'exécution participent à des sous-secteurs du PNE.
- (c) D'établir la façon dont la clause de souplesse est interprétée et utilisée par les pays et les agences d'exécution et comment il est rendu compte de son utilisation. Les représentants de la Banque mondiale ont noté qu'ils comprenaient que l'introduction d'un nouveau format standardisé ne s'appliquait qu'aux plans pluriannuels nouvellement approuvés.
- (d) D'évaluer les perspectives de durabilité des résultats d'élimination atteints, notamment les perspectives de renforcement des capacités institutionnelles et juridiques dans la période après 2010.

VIII.2 Méthode pour les visites sur le terrain

72. Il est suggéré que l'évaluation se concentre sur les PNE dans plusieurs pays à gros volume de consommation, incluant éventuellement des PNE mis en œuvre depuis plusieurs années ainsi que ceux approuvés spécifiquement en vertu de la décision 38/65 ayant au minimum deux tranches approuvées à la 50^e réunion du Comité exécutif.

73. Compte tenu du caractère complexe de ces plans, des nombreux facteurs jouant un rôle et des circonstances devant faire l'objet d'un examen approfondi, il sera nécessaire de prévoir la durée pour les visites sur le terrain. Les missions devront être en mesure de se renseigner auprès d'un large éventail de parties prenantes (différents ministères, les UNO, les unités de gestion du projet, le secteur privé, les associations, les instituts de formation, les petites et moyennes entreprises, les intermédiaires financiers, etc.) sur l'approche fondée sur les résultats et son impact.

74. Il faudra accorder une attention toute particulière à la fonction de vérification/ audit sur laquelle s'appuient les décisions de financement de la tranche suivante. Les harmonisations et les vérifications de données, indépendantes ou autres, devront donc être minutieusement examinées et évaluées. Il se peut qu'il existe des mécanismes moins coûteux fournissant un niveau de garantie équivalent. Dans ce cas, il faudra les étudier.

75. Étant donné que l'objectif prioritaire de cet exercice est d'évaluer l'efficacité de la gestion, de la surveillance et de la vérification des PNE, il existe un certain nombre de questions clés qui devront être posées et qui devront recevoir une réponse. Une liste préliminaire de ces questions est présentée à l'annexe I sous forme d'une liste de vérification. Il est important de

noter qu'il ne s'agit pas d'une liste de questions destinée au personnel de l'UNO, mais d'un condensé de toutes les questions, dont un sous-ensemble pourra servir lors des entretiens avec les différentes parties prenantes.

VIII.3 Les pays à visiter

76. Les plans de déplacement pour ces missions d'évaluation seront réalisés par l'Administrateur principal chargé de la surveillance et de l'évaluation, en concertation avec les Unités de l'ozone des pays à visiter et les agences d'exécution et les agences bilatérales concernées. La sélection finale des pays dépendra des résultats de ces consultations. La sélection utilisera les critères suivants en vue de fournir des informations équilibrées : grands et petits pays, situés dans différentes régions, projets mis en œuvre par différentes agences d'exécution et bilatérales, y compris des cas impliquant plusieurs agences travaillant sur différents volets d'un même plan, des pays avec des PNE et des plans sectoriels en situation de conformité et d'autres en situation de non-conformité ainsi que différents secteurs couverts par des plans sectoriels.

ANNEXE I : LISTE DE VÉRIFICATION DES QUESTIONS**IX. Gestion des plans nationaux d'élimination****1) Cadre institutionnel**

- (a) Quelle est la structure de gestion pour le programme d'ensemble visant les SAO et pour le PNE en particulier ? (pays devant fournir un diagramme organisationnel ou consultant devant le préparer).
- (b) Quelle est la division du travail et la nature de la coordination entre l'UNO, l'UGP, l'intermédiaire financier, l'agence d'exécution et le comité national de l'ozone) ? Existe-t-il une indication claire et documentée des responsabilités incombant à chacune des parties prenantes et de leur rôle à jouer et y a-t-il un régime de responsabilité en place s'y rapportant (mémoire d'accord, etc.) ?
- (c) L'attribution des responsabilités semble-t-elle adéquate pour assurer un engagement en temps opportun ? Y a-t-il un moyen de montrer de façon plus transparente qui est responsable de quoi ? Existe-t-il actuellement des mémoires d'accord sur ces questions ? Sinon, sont-ils nécessaires ?
- (d) Il existe peut-être actuellement trois modèles d'UGP, mais aucune donnée de coût en vue d'évaluer l'efficacité. Les UGP sont-ils d'un bon rapport coût-efficacité ? Quels en sont les avantages et les inconvénients ? Faut-il ou non les encourager ?
- (e) Tous les accords font référence à l'obligation du gouvernement d'assurer une surveillance rigoureuse de l'élimination. Cependant les accords approuvés après la 38^e réunion (Argentine, Égypte, Indonésie, Libye, Venezuela, Vietnam) énoncent dans l'Appendice 5-A de chaque accord des dispositions institutionnelles pour la surveillance du plan annuel de mise en œuvre sur une base de suivi (l'idée étant aussi le renforcement des capacités et des institutions). Ce point a-t-il été spécifié dans la vérification de la consommation et des activités de surveillance des pays ?
- (f) Les dispositions et les équipements dans le domaine institutionnel (tels que des systèmes informatiques, par exemple en Égypte et au Vietnam) prévus en vertu du Paragraphe 6 et de l'Appendice 5-A des accords respectifs pour faciliter la surveillance et la gestion étaient-ils en place au moment de l'approbation du PNE pour les pays concernés ou ont-ils dû être mis en place après l'approbation ?
- (g) S'ils n'étaient pas disponibles au moment de l'approbation du PNE, dans quelle mesure la mise en place des dispositions et des équipements requis a-t-elle été réalisée, notamment le financement ?
- (h) Des procédures de surveillance spécifiques à un pays sont-elles susceptibles de conduire à une vérification de consommation à un meilleur coût pour les pays concernés ou à une charge financière supplémentaire sans bénéfices ajoutés ?
- (i) L'attribution de rôles spécifiques (pour respectivement les pays bénéficiaires et

les agences d'exécution) dans les Appendices 5-A et 6-A des « nouveaux » accords a-t-elle conduit à des changements significatifs dans le mode de gestion des plans pluriannuels ?

- (j) Quel a été l'impact de l'attribution [actuelle] des rôles et des responsabilités sur les problèmes de responsabilisation et de durabilité ? Comment pouvons-nous savoir quand et où il y a insuffisance ou surplus de financement ? Existe-t-il une manière pratique d'indiquer ce point ?
- (k) Une approche de gestion de programme véritablement nationale est-elle possible, tout particulièrement lorsque plusieurs agences d'exécution sont engagées dans le même pays ? Que faut-il pour garantir cette approche ? Une approche (plutôt qu'un projet) davantage nationale peut-elle faciliter l'adoption du programme par les parties prenantes ? Comment ?
- (l) La fourniture d'une enveloppe financière se voulait une mesure incitative. Cela a-t-il été le cas du point du pays ?

2) Planification et mise en œuvre

- (a) Chacun des pays ayant un plan pluriannuel a plus ou moins un plan à horizon mobile pour l'élimination, qui est généralement actualisé lors des demandes de tranche annuelle. Toutefois la documentation fournie ne donne pas des indications claires sur les plans pluriannuels concernant les activités. Les pays peuvent-ils fournir ces plans ou bien rendre le plan général plus transparent de façon à permettre de mieux comprendre l'ensemble ?
- (b) Quel est le point de vue du pays sur la coordination au sein des agences d'exécution, notamment avec le PAC ? Que pense le pays du rôle joué par le PAC ?
- (c) Comment peut-on parvenir à un plus grand engagement des parties prenantes dans la surveillance et l'application des règles ? (Par exemple, les associations frigoristes locales peuvent-elles être chargées de faire la police auprès de leurs propres membres et s'il y a lieu d'appliquer des sanctions ?)
- (d) L'attribution de rôles spécifiques (pour respectivement les pays bénéficiaires et les agences d'exécution) dans les Appendices 5-A et 6-A des « nouveaux » accords a-t-elle conduit à des changements significatifs dans le mode de gestion des plans pluriannuels ?
- (e) Quel a été l'impact de l'attribution [actuelle] des rôles et des responsabilités sur les problèmes de responsabilisation et de durabilité ? Comment pouvons-nous savoir quand et où il y a insuffisance ou surplus de financement ? Existe-t-il une manière pratique d'indiquer ce point ?
- (f) Une approche de gestion de programme véritablement nationale est-elle possible, tout particulièrement lorsque plusieurs agences d'exécution sont engagées dans le

même pays ? Que faut-il pour garantir cette approche ? Une approche (plutôt qu'un projet) davantage nationale peut-elle faciliter l'adoption du programme par les parties prenantes ? De quelle façon ?

3) Comprendre les retards et les décisions de financement

- (g) Les retards de mise en œuvre, réels ou perçus comme tels, notamment ceux liés aux décaissements, signalent souvent aux membres du Comité exécutif la rencontre de difficultés de mise en œuvre (le plan pluriannuel ne se déroule pas comme prévu). Cependant, ce n'est pas forcément le cas et la question mérite une analyse plus poussée et l'observation du pays. Il existe également un accord général que dans l'objectif de la tenue des comptes des ressources du Fonds multilatéral, dépenses = décaissement + obligations. Il existe néanmoins des différences internes entre les agences dans la définition des termes pouvant brouiller l'interprétation du statut financier actuel du projet. Comment le pays voit-il ces termes ? Sont-ils facteurs de confusion ? Des éclaircissements supplémentaires sont-ils nécessaires ? Si oui, lesquels ?
- (h) Quel est le point de vue des pays sur la façon dont les retards doivent être interprétés ou, en d'autres termes, quels paramètres doivent être utilisés pour définir les retards ? Ces derniers doivent-ils être définis dans le contexte plus large de l'achèvement du plan (pluriannuel) ?
- (i) L'évaluation déterminant si les conditions sont remplies pour permettre le décaissement de la tranche de financement suivante est liée à l'interprétation des retards qui, à son tour, a un impact sur les indicateurs de rendements. Le financement de la tranche doit-il être considéré par rapport à des activités accomplies documentées et vérifiées (indicateurs de performance préalablement convenus) ou doit-il également prendre en compte l'élimination dans son ensemble ou la mesure dans laquelle les activités planifiées cumulées ont été achevées ?
- (j) Tous les accords font référence à l'obligation du gouvernement d'assurer une surveillance rigoureuse de l'élimination. Cependant les accords approuvés après la 38^e réunion (Argentine, Égypte, Indonésie, Libye, Venezuela, Vietnam) ont convenu dans l'Appendice 5-A de chaque accord de dispositions institutionnelles pour la surveillance du plan annuel de mise en œuvre sur une base de suivi (l'idée étant aussi le renforcement des capacités et des institutions). Ce point a-t-il été spécifié dans la vérification de la consommation et des activités de surveillance des pays ?
- (k) Les dispositions et les équipements dans le domaine institutionnel (tels que des systèmes informatiques, par exemple en Égypte et au Vietnam) prévus en vertu du Paragraphe 6 et de l'Appendice 5-A des accords respectifs pour faciliter la surveillance et la gestion étaient-ils en place au moment de l'approbation du PNE pour les pays concernés ou ont-ils dû être mis en place après l'approbation ?
- (l) S'ils n'étaient pas disponibles au moment de l'approbation du PNE, dans quelle

mesure la mise en place des dispositions et des équipements requis a-t-elle été réalisée, notamment le financement ?

- (m) Des procédures de surveillance spécifiques à un pays sont-elles susceptibles de conduire à une vérification de consommation à un meilleur coût pour les pays concernés ou à une charge financière supplémentaire sans bénéfices ajoutés ?
- (n) La fourniture d'une enveloppe financière se voulait une mesure incitative. Cela a-t-il été le cas du point du pays ?

X. Clause de souplesse

- (o) La clause de souplesse est-elle utilisée (autrement que de temps à autres en relation avec les coûts). Dans ce cas, comment, où, quand, pourquoi ? Avec quelle portée et quelle fréquence peut-on s'attendre à ce genre de situations ?
- (p) Les dispositions de la clause de souplesse ont-elles servi à financer, par exemple, l'élimination des installations de production de mousses considérées comme non éligibles au financement du fait qu'elles ne correspondaient pas au critère de démarrage d'avant juillet 1995?
- (q) Le pays estime-t-il qu'il existe des obstacles empêchant ou limitant l'utilisation de la clause de souplesse ?
- (r) Fin d'éviter tout malentendu futur et/ou toute discussion, serait-il utile d'inclure un rapport formel (une section spécifique) sur l'utilisation de la clause de flexibilité dans le cadre du rapport périodique sur la mise en œuvre du programme annuel ?
- (s) Si tel est le cas, quel devrait être l'objectif de ce rapport en vue d'assurer sa pertinence pour le Comité exécutif, le pays et les parties prenantes concernées ? Quel devrait être le format de ce rapport ?
- (t) Dans le contexte des dispositions de la clause de souplesse, quel est le point de vue du pays sur l'utilisation des ressources qui ne sont peut-être pas utiles au plan pluriannuel jusqu'en 2010 ? Existe-t-il des plans de programme allant jusqu'en 2013 ou au-delà pouvant utiliser des surplus de fonds ?

XI. Surveillance et rapports

- 1) Lignes directrice pour la préparation, la mise en œuvre et la gestion des PNE**
- (u) Les premiers PNE (Brésil, Malaisie, Thaïlande, Turquie) requièrent la description des activités de l'année précédente et de l'année en cours et l'explication des changements intervenus. Comment répondre au mieux à cette obligation ?
- (v) Les plans annuels de mise en œuvre vous satisfont-ils dans leur format actuel ? Quels changements estimez-vous nécessaires ?
- (w) Quelle est l'aide apportée par les agences d'exécution dans les plans annuels de

mise en œuvre ? Quelles sont les considérations déterminantes (besoins du pays / souhaits) ?

2) Rapports périodiques

- (x) L'évolution de la nature des accords de PNE a-t-elle influé sur l'approche suivie par l'agence d'exécution dans ses rapports périodiques, les divisant en deux catégories (avant et après la 38^e réunion) ?
- (y) La structure actuelle du rapport périodique (intégré dans le plan annuel de mise en œuvre) est-elle appropriée ou des changements sont-ils nécessaires ?
- (z) Comment devrait être présentée l'information sur la mise en œuvre de projet d'investissement de façon que des questions comme les relations entre l'élimination de CFC, le décaissement des fonds (retards perçus comme tels) et la mise en œuvre du projet puissent être vus dans une perspective correcte (par exemple, le Brésil est en train d'accélérer l'élimination des CFC dans le secteur des mousses, devant la mise en œuvre du projet).
- (aa) À quoi devrait ressembler un rapport périodique idéal (volume, contenu, format style, etc.) ? Des lignes directrices sont-elles nécessaires ?

3) Clause de souplesse

- (bb) La clause de souplesse est-elle utilisée (autrement que de temps à autres en relation avec les coûts). Dans ce cas, comment, où, quand, pourquoi ?
- (cc) La clause spécifique contenue dans les accords énonçant que les nouvelles affectations de fonds considérées comme des changements majeurs doivent être justifiées dans les rapports de vérification et examinés par le Comité exécutif a-t-elle changé en quoi que ce soit l'application de la clause de souplesse durant l'application du plan annuel de mise en œuvre ?
- (dd) Les agences d'exécution ont-elles des modalités opérationnelles régissant, empêchant ou limitant l'utilisation de la clause de souplesse et, si c'est le cas, ces modalités sont-elles conformes à la décision 46/37 ?
- (ee) Est-il nécessaire de rendre compte sur l'utilisation de la clause de souplesse ?

XII. Vérification

1) Exigences de vérification et méthodologies

- (ff) Il existe pour les 12 pays de l'échantillon choisi 3 différents types d'exigences se rapportant aux audits – celles de la 35^e réunion (Malaisie, Thaïlande), de la 35^e, 37^e et 38^e – (Turquie, Brésil, Nigeria, Philippines) et de la 41^e, 42^e, 45^e et 46^e – (Libye Argentine, Venezuela, Indonésie, Vietnam, Égypte). Quel a été l'impact des conditions différentes sur les termes de références, la nature et l'ampleur des audits etc.?

- (gg) Les Accords suggèrent que les agences d'exécution sont chargées de la vérification, mais est-ce le cas dans tous les pays (par exemple, en Malaisie la vérification est effectuée par un contrôleur d'État) ?
- (hh) Les agences d'exécution suivent-elles les mêmes modalités pour la réalisation d'audits dans les pays clients ? Si la réponse est non, pourquoi ? Si la réponse est oui, quelles sont ces modalités ?
- (ii) Quels sont les critères utilisés pour répondre aux exigences « d'indépendance » nécessaires pour les audits ?
- (jj) Quels sont les critères déterminants pour l'acceptation des contrôleurs ?
- (kk) Qui est responsable de l'examen (et de l'approbation) des rapports d'audit ?
- (ll) La décision 46/38 met en place une méthodologie destinée à la vérification. Est-ce suffisant ou faut-il apporter des changements aux lignes directrices ?
- (mm) Quelles sont du côté du pays les conditions préalables indispensables pour des audits corrects et existent-elles dans vos pays clients ?
- (nn) Les agences d'exécution sont selon quelques accords responsables de l'exécution de la vérification des rendements et de la vérification financière. Les plans annuels de mise en œuvre actuels ne décrivent pas comment ceci est fait/ a été fait.
- (oo) Quel devrait le champ d'un **audit technique** ? Pour les pays ayant des projets d'investissement importants et/ou de nombreuses PME, cet audit doit-il inclure une vérification qui identifie clairement les progrès réalisés dans la mise en œuvre du projet facilitant l'élimination dans le secteur industriel ou le secteur des PME concernées ?
- (pp) L'audit technique indépendant prévu dans quelques pays (Malaisie et Thaïlande) est-il réalisé chaque année? Quel a été l'impact des audits techniques sur la mise en œuvre des PNE et ce genre d'audits peut-il être effectué dans d'autres pays ?

2) **Coûts de la vérification**

- (qq) Les coûts de la vérification sont seulement mentionnés indirectement dans les plans annuels de mise en œuvre. Ceux-ci peuvent-ils être fournis pour aider à l'évaluation des exigences actuelles et à déterminer la faisabilité des solutions de remplacement ?
- (rr) Les coûts de la vérification se rapportant aux coûts de la gestion de projet peuvent-ils être fournis ?
