



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



Distr.
GENERALE

UNEP/OzL.Pro/ExCom/53/62
29 octobre 2007

FRANÇAIS
ORIGINAL: ANGLAIS

COMITE EXECUTIF
DU FONDS MULTILATERAL AUX FINS
D'APPLICATION DU PROTOCOLE DE MONTREAL
Cinquante-troisième réunion
Montréal, 26 – 30 novembre 2007

**DOCUMENT SUR LES INQUIÉTUDES SOULEVÉES PAR LA LENTEUR DU TAUX
D'ACHÈVEMENT DES PROJETS ET SUR LES OPTIONS
POUR RÉSOUDRE CE PROBLÈME (SUIVI DE LA DÉCISION 52/8 c))**

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.

Contexte

1. Dans son examen du Rapport périodique global sur les activités achevées au 31 décembre 2006, le Comité exécutif a pris note de la lenteur du taux d'achèvement des projets pour la quatrième année de suite (décision 52/8 b)). En 2006, les agences d'exécution terminaient entre 33 et 51 pour cent des projets qu'elles avaient prévu d'achever (comme cela est indiqué dans les précédents rapports périodiques). Pendant l'examen de cette question à la 52^e réunion du Comité exécutif, il est apparu que davantage d'informations et de précisions étaient nécessaires pour expliquer ces retards.

2. Le Comité exécutif a prié le Secrétariat du Fonds de rédiger un document sur les inquiétudes relatives à la lenteur du taux d'achèvement des projets, compte tenu des échanges qui ont eu lieu pendant la 52^e réunion, et sur les options qui pourraient être envisagées à la 53^e réunion pour trouver une solution à ce problème.

3. Le présent document explique les raisons pour lesquelles les projets n'ont pas été achevés aux dates prévues dans leurs rapports périodiques. Il présente une option qui pourrait être utilisée pour améliorer la mesure précise des retards en vue de les éviter à l'avenir. Un projet de document a été fourni aux agences d'exécution et il a été tenu compte de leurs observations dans l'élaboration de ce document.

Description générale

4. Comme cela a été indiqué dans le Rapport périodique global (UNEP/OzL.Pro/ExCom/52/10, paragraphe 21), plusieurs raisons expliquent la lenteur des taux d'achèvement, lesquelles ont été examinées pendant la 52^e réunion et identifiées en passant en revue les projets qui n'avaient pas été terminés comme prévu en 2006.

5. Tout d'abord, les agences d'exécution fournissent leurs propres prévisions concernant le moment où un projet sera achevé, et la date à laquelle il a été achevé. Comme le taux d'achèvement est finalement fondé sur la planification des agences concernant l'achèvement du projet, c'est en partie parce que les prévisions de leurs procédures de planification sont trop optimistes que l'on aboutit à ce faible taux d'achèvement.

6. Ensuite, ces faibles taux d'achèvement communiqués peuvent être en partie dus aux rapports communiqués lors de l'achèvement des tranches annuelles des accords pluriannuels (APA), aux activités de préparation des projets, au renforcement des institutions, et aux plans de gestion des frigorigènes (PGF). Pour ce genre d'activités, les fonds inutilisés peuvent être réaffectés, ce qui rallonge le temps nécessaire pour l'achèvement.

7. Enfin, certaines raisons au faible taux d'achèvement constaté en 2006 sont liées à des activités qui dépendent des agences d'exécution, d'autres non. Les taux d'achèvement des projets peuvent par conséquent subir aussi des retards indépendants de la volonté de l'agence.

Prévisions trop optimistes

8. Le tableau 1 présente une comparaison entre le nombre de projets devant être achevés en 2006 sur la base des rapports périodiques présentés en mai 2005, et celui des projets qui devaient être achevés selon les plans d'activités des agences d'exécution, qui avaient été présentés en février 2006.

Tableau 1

ACHÈVEMENTS DES PROJETS PRÉVUS POUR 2006
(sans compter la préparation des projets)

	PNUD	PNUE	ONUDI	Banque mondiale
Plans d'activités	55	86	36	20
Rapports périodiques	140	181	90	43
Différence	(85)	(95)	(54)	(23)

9. Le tableau indique que les agences prévoyaient dans les indicateurs de leurs plans d'activités d'achever entre 23 et 95 projets de moins que le nombre total de ces achèvements de projet prévus par elles-mêmes, projet par projet, dans leurs rapports périodiques annuels. Ceci pourrait expliquer pourquoi les résultats des agences d'exécution, s'ils sont jugés à l'aune des objectifs de leurs plans d'activités, atteignent des taux de 90 pour cent et de 110 pour cent, mais n'atteignent que entre 33 et 51 pour cent de leurs objectifs lorsqu'on se réfère aux prévisions des rapports périodiques, comme l'indique le tableau 2.

Tableau 2

COMPARAISON DES TAUX D'ACHÈVEMENT DE 2006

	PNUD	PNUE	ONUDI	Banque mondiale
Rapports périodiques	33%	47%	51%	48%
Plans d'activités	87%	103%	97%	110%

10. Cette différence entre les taux d'achèvement des projets est due au fait que les dates d'achèvements des rapports périodiques sont estimées presque une année avant celles des plans d'activités. Une évaluation plus réaliste voudrait que logiquement les dates d'achèvement soient fixées dans les rapports périodiques plus mois avant la période couverte par le rapport, plutôt que près d'une année à l'avance.

11. Le Comité exécutif souhaitera sans doute voir si la solution à cette question pourrait consister à demander aux agences d'exécution de présenter des dates d'achèvement prévu pour toutes les activités en cours à la dernière séance de l'année, afin que des dates plus réalistes soient fixées, et que le Secrétariat et le Comité exécutif puissent évaluer plus précisément les

taux d'achèvement. Ces dates d'achèvement ne changeraient pas la définition fournie dans l'indicateur dans les approbations annuelles de la liste des indicateurs d'efficacité du plan d'activités.

12. Il faut également noter que si le Comité exécutif donne son accord à une réorganisation de son travail pour se conformer à deux réunions par an, on prévoit déjà qu'un second rapport périodique serait fourni par les agences d'exécution, lequel comprendrait une mise à jour aussi bien des informations financières que des informations relatives aux dates prévues d'achèvement.

Types de projets

13. L'annexe I présente les projets achevés en 2006 et ceux qui devaient être achevés en 2006 pour les catégories suivantes de projets : tranches annuelles des accords pluriannuels (APA), renforcement des institutions, PGF, préparation des projets et projets particuliers. Ces projets particuliers portent sur les investissements, la démonstration, l'assistance technique et la préparation des programmes de pays. Le tableau 3 indique les taux d'achèvement concernant ces catégories de projets.

Tableau 3

TAUX D'ACHÈVEMENT PAR TYPE DE PROJET EN 2006

Type	PNUD	PNUE	ONUDI	Banque mondiale	Agences bilatérales	Global
PGF	14%	40%	50%	-	22%	32%
Tranches annuelles des accords pluriannuels	37%	22%	33%	35%	25%	32%
Préparation des projets	43%	63%	47%	43%	25%	46%
Renforcement des institutions	55%	57%	100%	67%	100%	59%
Projets particuliers (investissement, démonstration, assistance technique et préparation de programme de pays)	29%	38%	66%	55%	19%	42%
Total global	33%	47%	51%	48%	24%	41%

Source : Rapports périodiques.

14. Le tableau 3 indique que le taux d'achèvement des PGF est plus faible que celui des projets particuliers. Par conséquent, l'inclure dans le taux global de l'achèvement des projets fait baisser ce dernier pour ce qui est de cet indicateur. Toutefois, l'achèvement des PGF est la condition préalable à l'approbation d'un PGEF, qui devrait aider à atteindre les mesures de réglementation de 2010. Le retard apporté à l'achèvement des PGF est donc important parce que l'objectif des PGF est de fournir une aide permettant la mise en œuvre des mesures de réglementation de 2007.

15. Le fait d'inclure aussi les données provenant des tranches annuelles des APA diminue les taux global d'achèvement pour les agences. Inclure les données concernant la préparation des projets augmente le taux global d'achèvement pour le PNUE, le PNUE et les agences bilatérales, mais fait baisser les taux correspondant à l'ONUDI et à la Banque mondiale. Inclure dans ce

calcul les projets relatifs au renforcement des institutions améliore la moyenne globale s'agissant du taux d'achèvement des projets.

16. Le taux d'achèvement global pour tous les types de projets était plus élevé pour l'ONUDI et la Banque mondiale que pour les autres agences. Le taux relatif aux projets particuliers du PNUD et du PNUE peut refléter le fait que ces agences mettent en œuvre davantage de projets que l'ONUDI et la Banque mondiale, comme indiqué à l'annexe I.

17. Les raisons pour lesquelles certains projets ne sont pas terminés comme prévu varient selon le type de projet et même entre projets d'un même type. Par exemple, certains projets particuliers peuvent avoir de véritables retards de mise en œuvre ; les projets de renforcement des institutions peuvent ne pas avoir été achevés comme prévu parce que les exigences en matière de financement ont varié avec le temps ; ou bien un projet particulier peut avoir été annulé ou transféré vers une autre agence.

18. En outre, la définition de l'achèvement d'un projet peut varier à l'intérieur même d'un type de projet. Pour les projets particuliers, par exemple, l'achèvement se réfère habituellement à celui des activités de conversion, d'élimination et de démantèlement de l'équipement, alors que pour les projets de renforcement des institutions, l'achèvement signifie que tous les fonds ont été épuisés. Les activités de préparation de projet sont terminées une fois que le projet est rédigé et présenté au Comité exécutif. Une tranche d'APA est maintenant considérée comme achevée lorsque toutes les activités financées en totalité ou en partie par elle sont terminées.

19. Finalement, divers types de projets peuvent être associés à d'importantes réalisations, indépendamment de leur date d'achèvement. Par exemple, les tranches d'APA associées à des objectifs annuels d'élimination parviennent presque toujours à leurs objectifs d'élimination même si les activités ne sont pas terminées, ce qui à son tour peut contribuer au degré de conformité du pays. Il est aussi possible que certains projets particuliers aient atteint leurs objectifs d'élimination, mais ne sont pas considérés comme terminés tant que des mesures complémentaires ne sont pas prises, conformément à la décision 28/2. Les Unités nationales d'ozone (UNO) continuent à remplir leurs obligations annuelles de communication de données, à assumer leurs fonctions de surveillance et à accomplir leurs activités dans le domaine de la sensibilisation du public sans utiliser la totalité des fonds approuvés pour cela.

Dans quelle mesure le faible taux d'achèvement dépend-il de l'agence d'exécution ?

20. Dans le but de passer en revue les raisons pour lesquelles les projets n'ont pas été achevés comme prévu, tous les types de projets (y compris ceux qui concerne la préparation des projets et le renforcement des institutions) ont été considérés pour évaluer les taux d'achèvement des agences. De même, les taux d'achèvement ont été calculés sur la base de tous les projets, y compris ceux qui ne comportaient pas de retard de mise en œuvre. Le tableau 4 présente les raisons, par agence, qui ont ralenti l'achèvement des projets en 2006.

Tableau 4

**RAISONS EXPLIQUANT LA LENTEUR DE L'ACHÈVEMENT
DES PROJETS EN 2006**

Raisons expliquant la lenteur de l'achèvement du projet	Y compris les indéterminables		A l'exclusion des indéterminables	
	Nombre	%	Nombre	%
Éventuellement liées à l'agence et/ou au gouvernement	104	30%	104	41%
Activité supplémentaire/Modification du projet	55	16%	55	22%
Changements intervenus dans les UNO, les ministères, le gouvernement, l'Unité de gestion du projet	18	5%	18	7%
Retards apportés à la signature de l'accord/du document de projet/du protocole d'entente (MOU)	16	5%	16	6%
Projet annulé/transféré	15	4%	15	6%
Liées en grande partie à l'agence	75	22%	75	30%
Retards au démarrage ou dans la procédure d'appel d'offres/offres incomplètes	43	13%	43	17%
Retards liés à l'étude, au rapport, au plan, à l'enquête ou à la livraison du matériel	18	5%	18	7%
Mauvais classement—clôture du compte financier attendue ou paraissant avoir été effectuée	14	4%	14	6%
Liées en grande partie au gouvernement	41	12%	41	16%
Retards apportés à l'approbation du gouvernement, à la sélection du consultant national, aux communications avec les UNO, aux rapports financiers demandés	21	6%	21	8%
Retard apporté à la législation sur les SAO	20	6%	20	8%
En grande partie indépendantes de l'agence ou du gouvernement	34	10%	34	13%
Raisons extérieures – d'ordre politique/catastrophes naturelles, circonstances économiques	15	4%	15	6%
Raisons d'ordre technique	12	4%	12	5%
Problème au niveau de la gestion de l'entreprise/retard dans la préparation du site	7	2%	7	3%
Total général à l'exclusion des raisons indéterminables			254	100%
Indéterminables	88	26%		
6 mois de retard au plus	20	6%		
Accord d'élimination sans indication d'activité en retard	40	12%		
Raison impossible à déterminer	28	8%		
Total général	342	100%		

Source : Rapports périodiques et rapports sur les retards d'exécution

21. Trente pour cent des raisons expliquant la lenteur des taux d'achèvement en 2006 (104 projets sur 342) sont attribuées à une catégorie intitulée « Éventuellement liées à l'agence

et/ou au gouvernement». Cette catégorie montre quelque incertitude à déterminer qui de l'agence d'exécution ou du gouvernement est responsable du retard. Il semble donc possible d'obtenir une amélioration en procédant à une planification plus précise.

22. La deuxième catégorie la plus importante contient les projets pour lesquels ce sont des raisons indéterminables qui ont empêché leur achèvement à la date prévue. Elle contient 88 projets (26 pour cent du total). Vingt d'entre eux devaient être terminés moins de six mois après la date initiale fixée pour leur achèvement. Il y a aussi parmi eux des tranches d'APA. Pour ces derniers, certaines agences avaient indiqué en 2005 que les dates initiales d'achèvement seraient déterminées par la réalisation de l'objectif d'efficacité selon l'accord conclu avec le Comité exécutif, plutôt que par l'achèvement attendu des activités comprises dans la tranche. Depuis 2005, plusieurs décisions du Comité exécutif ont montré clairement que les agences devaient indiquer les tranches qui étaient terminées sur la base de l'achèvement de toutes les activités. C'est peut-être là une autre raison pour laquelle les tranches des APA sont signalées comme n'ayant pas été achevées comme prévu en 2006.

23. Une agence a remarqué qu'en ce qui concerne les tranches annuelles des APA et les éléments des PGF qui ont une souplesse limitée, les retards d'exécution peuvent provenir des difficultés rencontrées lorsque les fonds restants après l'achèvement des activités prévues doivent être employés à des activités pertinentes supplémentaires ou complémentaires qui ou bien ont été omises initialement, ou bien ont surgi pendant le déroulement du projet.

24. Le présent document porte seulement sur les projets qui n'ont pas été achevés comme prévu. L'achèvement réel de ces projets a été retardé au-delà des dates d'achèvement prévu en moyenne de plus de deux ans après la date initialement précisée dans les documents du projet (qui constituait la date d'achèvement approuvée). La durée globale du retard s'agissant des projets non terminés comme prévus en 2006 était de 27 mois. En ce qui concerne les agences, le retard moyen pour ces projets était de : 22 mois pour le PNUD (pour 102 projets), 27 mois pour le PNUE (pour 100 projets), 25 mois pour l'ONUDI (pour 50 projets) et 32 mois pour la Banque mondiale (25 projets).

25. La troisième catégorie la plus importante de raisons expliquant la lenteur de l'achèvement des projets en 2006 (soit 75 d'entre eux) est liée aux activités des agences d'exécution. Cela représente 22 pour cent des projets non terminés comme prévu. Les raisons en sont apparemment : retard de mise en route, difficultés pendant la procédure d'appel d'offres, présentation de demandes incomplètes, activités retardées, telles que études, rapports, enquêtes ou livraison de matériel, ou bien encore le projet pouvait avoir été mis à tort dans la catégorie de ceux qui ne sont pas achevés. Ces activités sont contrôlées en grande partie, mais non en totalité, par les agences.

26. Quarante et un projets (12 pour cent) n'ont pas été achevés comme prévu en 2006 pour des raisons liées aux activités des gouvernements. Cette catégorie de retards comprend des projets qui sont en attente d'une législation sur les SAO, ou d'une approbation gouvernementale, ou encore de l'établissement des rapports. Il faut préciser que la mise en place d'une législation sur les SAO et l'envoi de rapports sont des conditions posées aux gouvernements pour le financement des PGEF et le renforcement des institutions.

27. Certains retards sont dus soit à l'agence d'exécution, soit à un gouvernement. En 2006, c'était le cas de 34 projets (10 pour cent). Ces projets ont été retardés pour des raisons d'ordre technique (des solutions de rechange n'existent pas, par exemple), liées aux entreprises bénéficiaires, à la politique extérieure, à des catastrophes naturelles ou aux circonstances économiques.

28. Finalement, il faut noter que l'évaluation de la catégorie des retards (tableau 4) a été effectuée par le Secrétariat sur la base des données fournies par les agences dans leurs rapports périodiques. Les agences n'ont pas participé à l'élaboration de ces catégories.

Conséquences de la lenteur du taux d'achèvement de 2006 sur la conformité

29. Trente-trois pays visés à l'article 5 soumis à des décisions en matière de conformité avaient en tout 74 projets non achevés comme prévu en 2006. Le tableau 5 montre que même si ces projets n'ont pas été achevés comme prévu, les retards en question n'ont pas eu nécessairement pour résultat une non-conformité, étant donné que 46 d'entre eux sont associés à des pays qui sont en conformité avec leurs plans d'action pour 2006 ; huit ont présenté les plans d'action requis ; et des éclaircissements sur une question relative au système d'autorisation sont en cours d'examen pour un pays. Ces pays ne semblent pas avoir été négativement touchés par la lenteur des taux d'achèvement des projets.

Tableau 5

ÉTAT DE LA CONFORMITÉ DES PAYS SOUMIS À UNE DÉCISION SUR LA CONFORMITÉ POUR LESQUELS DES PROJETS N'ONT PAS ÉTÉ ACHEVÉS COMME PRÉVU EN 2006

Action liée à la question de la conformité	Nombre de projets	Nombre de pays
En conformité avec le plan d'action	46	21
Plan d'action présenté	8	3
Éclaircissements concernant une question relative au système d'autorisation	1	1
Rapport fourni sur les autorisations, mais le système n'est pas opérationnel	13	7
Possibilité de non-conformité future	6	1
Total	74	33

30. Sept pays concernés par 13 projets ont fait un rapport aux Parties comme ils y sont tenus sur l'état de leurs systèmes d'autorisation, qui n'ont pas été mis en route. Un pays ayant six projets retardés a informé de Comité d'application qu'il pourrait ne pas être en conformité pendant la période 2007-2009. Dans ces cas, la lenteur du taux d'achèvement était due en grande partie aux actions gouvernementales visant à établir des systèmes d'autorisation ou des réglementations en matière de SAO, et dans le cas de possibilité de non-conformité future, à un

retard apporté à la signature d'un document de projet en attente de la solution d'une question liée à un projet concernant les inhalateurs à doseur.

Conclusions

31. Les agences d'exécution sont en mesure de cibler effectivement l'achèvement des projets dans l'indicateur pondéré d'achèvement des projets dans leurs plans d'activités parce que la prévision est fournie pendant l'année de l'évaluation. Une prévision plus précise que celle qui se trouve dans les rapports périodiques présentés à la seconde réunion de l'année pourrait être fournie dans un rapport périodique (ou une information mise à jour sur les dates d'achèvement prévu pour les projets en cours) qui serait présenté à la troisième réunion de l'année. Ainsi, cela concorderait avec les décisions existantes sur les indicateurs d'efficacité et permettrait probablement d'évaluer plus précisément les taux d'achèvement des projets.

32. Concernant les raisons expliquant les retards apportés aux projets non terminés en 2006, pour 75 d'entre eux (22 pour cent) sur 342, elles peuvent être attribuées en grande partie aux agences d'exécution. Et pour jusqu'à 104 autres, elles pourraient être liées en partie à des activités des agences. Toutefois, rien ne prouve que la lenteur du taux d'achèvement en 2006 a eu des conséquences négatives sur les pays qui avaient déjà été soumis à des décisions de conformité.

Recommandation

33. Le Comité exécutif souhaitera sans doute :

- a) prendre note du document UNEP/OzL.Pro/ExCom/53/62 sur les inquiétudes soulevées par la lenteur du taux d'achèvement des projets et sur les options pour résoudre ce problème (suivi de la décision 52/8 c) ;
- b) demander aux agences bilatérales et d'exécution de fournir à la dernière réunion de l'année les dates d'achèvement prévu concernant les projets en cours.

Annex I

**TABLES ON THE NUMBER OF PROJECTS PLANNED FOR COMPLETION IN 2006
AND THOSE ACTUALLY COMPLETED BY PROJECT TYPE**

Table 1

NUMBER OF PROJECTS PLANNED FOR COMPLETION IN 2006

Type	Bilateral	IBRD	UNDP	UNEP	UNIDO	Overall
Annual Tranches of Multi-year Agreements	24	17	41	9	39	130
Institutional Strengthening	2	6	22	76	3	109
RMPs	23		29	80	4	136
Project Preparation	4	7	14	8	15	48
Individual Projects (Investment, Demonstration, Technical Assistance, & Country Programme Preparation)	27	20	48	16	44	155
Overall/Grand Total	80	50	154	189	105	578

Table 2

NUMBER OF PLANNED PROJECTS COMPLETED IN 2006

Type	Bilateral	IBRD	UNDP	UNEP	UNIDO	Overall
Annual Tranches of Multi-year Agreements	6	6	15	2	13	42
Institutional Strengthening	2	4	12	43	3	64
RMPs	5		4	32	2	43
Project Preparation	1	3	6	5	7	22
Individual Projects (Investment, Demonstration, Technical Assistance, & Country Programme Preparation)	5	11	14	6	29	65
Overall/Grand Total	19	24	51	88	54	236
