



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



Distr.
Restreinte

UNEP/OzL.Pro/ExCom/41/80
20 novembre 2003

FRANÇAIS
ORIGINAL: ANGLAIS

COMITÉ EXÉCUTIF
DU FONDS MULTILATÉRAL AUX FINS
D'APPLICATION DU PROTOCOLE DE MONTRÉAL
Quarante et unième réunion
Montréal, 17 - 19 décembre 2003

INDICATEURS D'EFFICACITÉ (DÉCISION 40/15(C))

Contexte

1. Suite à l'examen d'un document de concept sur les indicateurs d'efficacité (UNEP/OzL.Pro/ExCom/40/21) lors de sa 40^{ème} réunion, le Comité exécutif a prié les agences d'exécution et les Parties de lui transmettre des propositions. Aux agences d'exécution, il a également demandé d'explorer la possibilité d'inclure la rapidité de la clôture des comptes comme indicateur d'efficacité et au Secrétariat, de préparer un document à partir des concepts ébauchés dans le document UNEP/OzL.Pro/ExCom/40/21, des observations exprimées par les membres et des suggestions des agences d'exécution (Décision 40/15).
2. Un membre et toutes les agences d'exécution ont transmis des observations. Le PNUE a remis un document, élaboré par un consultant, sur le sujet plus vaste de la mesure de l'efficacité qui a fait l'objet de discussions durant la réunion du Groupe consultatif du programme d'aide à la conformité du PNUE en septembre 2003 (disponible sur demande).
3. Les indicateurs d'efficacité existants portent sur l'approbation, la mise en œuvre du projet et les exigences administratives par rapport aux objectifs proposés par les agences d'exécution dans leurs plans d'activités et approuvés par le Comité exécutif. Les listes et les pondérations des indicateurs existants figurent à l'Annexe I.

Indicateurs d'efficacité durant la période de conformité

4. Le document de concept sur les indicateurs d'efficacité, déposé à la 40^{ème} réunion (UNEP/OzL.Pro/ExCom/40/21), présente le contexte des indicateurs d'efficacité durant la période de conformité. Il fut transmis au Sous-comité de la surveillance, de l'évaluation et des finances dont les recommandations, mentionnées ci-dessus, ont été adoptées par le Comité exécutif.
5. Ce rapport développe la principale conclusion qui est ressortie du document de concept, des débats lors de la réunion, des propositions des membres et des agences et de la discussion sur les indicateurs proposés, menée avec les agences d'exécution en marge de la XVe Réunion des Parties. Les indicateurs proposés ont été élaborés en tenant compte des facteurs suivants :
 - a) Un ou plusieurs indicateurs devraient viser et tenir compte des ententes pluriannuelles.
 - b) Il reste nécessaire de traiter les projets individuels comme tels, les projets d'investissement, les plans de gestion des frigorigènes, les projets de stockage des halons, les projets d'autorisation et autres projets d'assistance technique, car ils demeurent pertinents pour les besoins de conformité des pays.
 - c) Les indicateurs de mise en œuvre devraient refléter l'accomplissement des étapes du projet/de l'entente, telles que l'achèvement du projet et l'élimination des SAO, en incluant les projets indépendants et les composantes du projet qui permettent de parachever l'assistance en matière de règlements/politiques.

- d) Les indicateurs administratifs sont efficaces pour obtenir les rapports exigés sur la mise en œuvre et les finances.
- e) L'évaluation de l'efficacité devrait avoir des conséquences et il faudrait expliquer comment les résultats de cette évaluation serviront à aider les pays et les agences d'exécution dans l'amélioration de leur efficacité pendant la période de conformité.
- f) Il faudrait envisager l'élimination de la distinction entre projet d'investissement et projet ne portant pas sur des investissements.
- g) Examiner les indicateurs d'efficacité utilisés pour le programme d'aide à la conformité du PNUE.

6. Durant la période de conformité, l'efficacité des agences d'exécution pourrait se mesurer à travers les projets/activités/tranches annuelles des ententes pluriannuelles : ont-ils été déposés aux dates prévues dans les plans d'activités et mis en œuvre selon les prévisions des rapports périodiques, avec les dates d'achèvement prévues; les agences ont-elles remis les rapports et effectué la gestion financière, comme l'exigent les décisions du Comité exécutif?

7. Tel qu'indiqué dans le document de concept, les indicateurs d'efficacité devraient mesurer l'efficacité de l'agence et non celle du pays, en se concentrant sur le rôle de l'agence pour atteindre la conformité. Puisque la conformité d'un pays se mesure par la proportion dans laquelle sa consommation/production est inférieure au niveau exigé par la réglementation sur les CFC, les halons, le bromure de méthyle, le CTC et le TCA, de même, la contribution d'une agence d'exécution devrait se mesurer pays par pays et d'après la quantité de SAO.

8. La surveillance des indicateurs d'efficacité existants pourrait se poursuivre dans le cadre des rapports périodiques et d'une analyse des tendances dans l'évaluation de l'efficacité générale des agences. Toutefois, l'efficacité durant la période de conformité ne devrait pas se référer aux objectifs fixés par les agences dans les plans d'activités mais plutôt à la réalisation des projets et des objectifs prévus, indiqués dans les rapports périodiques et les propositions annuelles de projets/plans des ententes pluriannuelles.

Ententes pluriannuelles

9. De manière générale, les ententes pluriannuelles ont été conçues pour mettre l'accent sur le niveau de consommation d'un pays suite à l'entente, par rapport aux niveaux de consommation ou de production, selon le cas, exigés par la mesure de réglementation. Tandis que la responsabilité ultime du respect de la conformité appartient au pays lui-même, il convient toutefois de souligner l'efficacité d'une agence et de son plan d'élimination national ou sectoriel des SAO quand le pays atteint la conformité et qu'elle a mis en œuvre toutes les tâches/tous les objectifs sous son contrôle. Quand un pays se retrouve en situation non-conformité, l'agence n'a pas été suffisamment efficace pour fournir l'environnement nécessaire à la conformité, même si toutes les tâches/tous les objectifs spécifiques ont été atteints. L'indicateur d'efficacité proposé pour la mise en œuvre des tranches annuelles des ententes pluriannuelles peut atteindre jusqu'à 50%, si l'agence réalise tous les objectifs sous son contrôle, et jusqu'à 100% si le pays atteint les niveaux de production/consommation fixés.

10. Pour l'approbation de l'entente initiale ou des tranches annuelles subséquentes, l'efficacité de l'agence d'exécution peut se mesurer en constatant si l'entente a été approuvée au moment prévu, si le rapport de situation exigé a été déposé ou si la tranche annuelle a été approuvée. L'indicateur proposé accorderait un crédit partiel (jusqu'à 50%) pour le dépôt du rapport périodique sur une tranche annuelle durant l'année du plan d'activités et un plein crédit (jusqu'à 100%) pour le dépôt et l'approbation de la tranche annuelle (ou entente initiale) tel que prévu.

Projets individuels

11. Les projets d'investissement individuels, les plans de gestion des frigorigènes, les projets de stockage des halons, d'autorisation et autres projets d'assistance technique permettent aussi de savoir si le pays bénéficie d'une bonne assistance dans ses besoins de conformité. Plusieurs ententes pluriannuelles dépendent de la mise en œuvre de projets d'investissement approuvés pour atteindre les réductions des niveaux de consommation, stipulées dans l'entente, surtout durant les premières années. Les plans de gestion des frigorigènes préparés selon la Décision 31/48 assurent la conformité par les réductions de consommation de 2007 pour les pays à faible volume de consommation de SAO (PFV). Le stockage des halons devrait être le dernier projet dont un pays puisse bénéficier pour le secteur des halons/de la protection contre les incendies. Toutes les Parties à l'Amendement de Montréal doivent avoir des ententes d'autorisation. D'autres formes d'assistance technique peuvent aussi permettre la conformité, comme les projets régionaux d'assistance technique pour le bromure de méthyle en Afrique dans les PFV et dans les pays qui n'ont aucune consommation de bromure de méthyle.

12. Pour les projets/activités, l'indicateur d'approbation pourrait se mesurer par l'approbation du projet pendant l'année prévue, sans tenir compte de sa valeur, ni du montant nominal de l'élimination des SAO, ni du coût de la préparation de projet. Il comporterait aussi un crédit partiel de 50%, si le projet a été présenté mais reporté ou si l'agence était prête à le déposer mais que le pays ait indiqué qu'il ne l'était pas, et de 100% si le projet est déposé et approuvé.

13. Les indicateurs de mise en œuvre pour les projets individuels déjà approuvés demeurent pertinents puisqu'il y a actuellement 500 projets d'investissement et 483 projets ne portant pas sur des investissements en cours de mise en œuvre et parce que des projets individuels continueront d'être approuvés surtout pour des pays à faible volume de consommation. Pendant la période de conformité, les indicateurs-clés seraient l'achèvement du projet tel que prévu et l'élimination des SAO. Il s'agit d'indicateurs existants dont on propose le maintien.

Indicateurs administratifs

14. D'après le document de concept, les indicateurs administratifs semblent être suffisants et efficaces. Ces indicateurs avaient été adoptés comme indicateurs d'efficacité lorsque plusieurs rapports périodiques et rapports d'achèvement de projet n'étaient pas remis en temps voulu. C'est à cause de ces indicateurs que la plupart des agences remettent leurs rapports à temps.

15. La Décision 40/15(d) demandait aux agences d'exécution d'explorer la possibilité d'avoir un indicateur administratif supplémentaire sur la rapidité de la clôture des comptes. Le PNUD, l'ONUDI et la Banque mondiale ont répondu que c'était faisable. Cet indicateur a été proposé en réaction à la clôture de plus en plus tardive des comptes des projets, au-delà du délai d'un an

prescrit par le Comité exécutif. Le Comité exécutif traite des projets achevés sur le plan opérationnel, avec des soldes résiduels, à chaque réunion depuis la 29^{ème}, en novembre 1999. Il a prié son président d'écrire aux dirigeants de certaines agences en avril 2003, après avoir constaté que des projets achevés depuis plus de deux ans détenaient encore des soldes substantiels.

Conséquences d'une évaluation de l'efficacité

16. Le document de concept a constaté aussi l'absence de conséquences lorsque les objectifs d'efficacité ne sont pas atteints, mis à part une légère réduction des parts de financement des agences d'exécution, suite à l'évaluation des plans d'activités en 1997 (Décision 25/4), et l'envoi de lettres sur l'efficacité comparative des agences aux pays visés à l'Article 5 et aux dirigeants des agences, suite à l'évaluation des plans d'activités (Décision 32/7 (b)). Dans chaque cas, le Comité a choisi une conséquence en tenant compte des résultats de l'évaluation en question. Aucune suggestion additionnelle n'a été faite sur les conséquences de ne pas atteindre les objectifs d'efficacité. Le Comité exécutif pourrait continuer à décider des éventuelles conséquences après son évaluation de l'efficacité des agences, chaque année.

Indicateurs pour les projets ne portant pas sur des investissements et le programme d'aide à la conformité du PNUE

17. Certains membres ont signalé que la distinction entre projet d'investissement et projet ne portant pas sur des investissements n'était plus pertinente puisqu'à travers son processus de planification stratégique, le Comité exécutif vise la mise en œuvre de plans intégrés à l'échelle nationale ou sectorielle. En fait, tous les indicateurs des projets ne portant pas sur des investissements, sauf deux, sont déjà des indicateurs d'efficacité pour les projets d'investissement. Les deux indicateurs différents sont les politiques amorcées et la réduction de SAO à la suite d'activités ne portant pas sur des investissements.

18. Ces indicateurs visent à s'assurer que les projets ne portant pas sur des investissements répondent aux besoins des politiques pour permettre l'élimination et la conformité, tel que l'établissement de règlements qui mènent à la réglementation ou à l'interdiction des SAO. Toutefois, historiquement il s'est avéré difficile d'établir si l'assistance fournie par l'agence débouchait sur des règlements ou si les règlements ne découlaient pas davantage des mesures prises par le Gouvernement. Parfois, les agences ont reçu des fonds pour participer à la préparation de règlements mais elles ont aussi utilisé leurs propres ressources pour apporter une assistance tangible. Dans d'autres cas, les mesures politiques et réglementaires sont incluses dans les projets d'investissement et les tranches annuelles des ententes sectorielles ou d'élimination des SAO. Toutefois, l'instauration d'un système d'autorisation est une question de conformité à l'Amendement de Montréal au Protocole et constitue donc une mesure très importante. Une interdiction d'importation des halons est une exigence pour les projets de stockage des halons. Les projets, qu'il s'agisse de projets d'investissement, de projets ne portant pas sur des investissements ou de tranches annuelles, qui incluent une assistance, peuvent être évalués en constatant si l'assistance financée et requise a été ou non entièrement fournie.

19. Le PNUE a proposé pour son programme programme d'aide à la conformité, les indicateurs qui figurent à l'Annexe II. Deux de ces indicateurs ont déjà été adoptés par le Comité exécutif (Décision 40/11(b)); ils portent sur l'assistance fournie par le PNUE aux pays en situation de

non-conformité pour communiquer leurs données de consommation et/ou production et les données nécessaires à l'établissement des niveaux de consommation de référence. L'Annexe II précise aussi pour chaque indicateur, les données qu'on se propose d'utiliser pour l'évaluation ainsi que la méthodologie d'évaluation des indicateurs.

Conclusions

20. Il faudrait évaluer l'efficacité d'une agence en mesurant à quel point les projets/activités/ententes permettent au pays de respecter les mesures applicables aux substances pour lesquelles des réglementations pertinentes sont en place ou le seront bientôt. Par conséquent, l'approbation et la mise en œuvre des projets/activités/ententes/tranches annuelles, reliés aux mesures de réglementation, qu'il s'agisse de règlements intermédiaires ou d'élimination complète, devraient être comptabilisées par pays et par agence pour mesurer l'efficacité partielle ou totale.

21. On peut continuer à suivre les indicateurs d'efficacité existants dans le contexte d'une analyse des tendances plus vaste, pour les comparer aux évaluations d'efficacité antérieures.

22. Les indicateurs d'efficacité de la mise en œuvre ne seraient plus fixés dans les plans d'activités mais seraient évalués à partir des données contenues dans les approbations/ententes de projets et les rapports périodiques. Les données fournies dans les tableaux des plans d'activités serviraient de base pour les indicateurs d'efficacité de l'approbation.

23. Les pondérations générales proposées accordent 40 points à la mise en œuvre et 40 points aux indicateurs d'approbation, pour donner une pondération égale à ces deux aspects importants de l'efficacité. Les indicateurs administratifs représentent les 20% restants dans la pondération totale, afin d'accorder un nombre de points suffisant pour inciter les agences à se conformer aux exigences administratives du Comité exécutif.

24. Pour remplacer les anciens indicateurs des projets ne portant pas sur des investissements "nombre de politiques amorcées suite à des activités ne portant pas sur des investissements" et "réduction des SAO par des activités ne portant pas sur des investissements", on propose l'indicateur d'efficacité : "pourcentage d'achèvement des activités d'assistance politique/réglementaire prévu d'après les données des propositions de projets et des rapports périodiques". Vu l'importance de cet indicateur pour la conformité, il est proposé avec une pondération.

25. La rapidité de la clôture des comptes devrait s'ajouter à la liste des indicateurs d'efficacité en partie à cause du succès des indicateurs d'efficacité administrative existants pour le dépôt des comptes en temps voulu et à cause des difficultés constantes pour réduire le nombre de projets achevés avec soldes.

26. Les indicateurs d'efficacité désignés auparavant comme les indicateurs propres au mandat du PNUE sont effectivement remplacés par les indicateurs d'efficacité du programme programme d'aide à la conformité dont l'approbation est recommandée.

27. Étant donné la similitude de leurs indicateurs, il est envisageable d'éliminer la distinction entre les projets d'investissement et les projets ne portant pas sur des investissements. Toutefois,

le PNUE n'étant pas impliqué dans les projets d'investissement pour l'élimination des SAO, tout classement comparatif devrait tenir compte du total de points moins élevé accessible au PNUE.

28. Comme pour les formats du rapport périodique et du plan d'activités, le Secrétariat et les agences d'exécution devraient réviser les lignes directrices opérationnelles pour apporter toute autre clarification sur la manière de communiquer et d'évaluer les indicateurs d'efficacité qui ne serait pas précisée dans ce document.

Recommandations

Le Sous-comité de la surveillance, de l'évaluation et des finances pourrait recommander au Comité exécutif de :

1. Prendre note du document et des définitions des indicateurs d'efficacité, présentées dans le document UNEP/OzL.Pro/ExCom/41/80.
2. Approuver les indicateurs d'efficacité suivants pour évaluer l'efficacité des agences d'exécution à partir de 2004, avec les pondérations indiquées dans le tableau suivant :

Catégorie d'indicateur d'efficacité	Élément	Pondération
Approbation	Nombre de programmes annuels d'ententes pluriannuelles approuvés vs. prévus, ne s'appliquerait pas au PNUE	20
Approbation	Nombre de projets/activités individuels (projets d'investissement, plan de gestion des frigorigènes, stockage des halons, assistance technique) approuvés vs. planifiés	20
Mise en oeuvre	Activités achevées/niveaux de SAO atteints dans les tranches annuelles des ententes pluriannuelles approuvées vs. prévues, ne s'appliquerait pas au PNUE	20
Mise en oeuvre*	SAO éliminées par des projets individuels vs. prévues dans les rapports périodiques, ne s'appliquerait pas au PNUE	5
Mise en oeuvre*	Achèvement de projet (conformément à la Décision 28/2 pour les projets ne portant pas sur des investissements) tel que défini pour les projets ne portant pas sur des investissements vs. prévus dans les rapports périodiques	5
Mise en oeuvre	Pourcentage d'assistance politique/réglementaire achevé vs. prévu	10
Administratif	Rapidité de la clôture des comptes vs. dates d'achèvement exigées dans les rapports périodiques	10
Administratif*	Dépôt ponctuel des rapports d'achèvement de projets vs. dates convenues	5
Administratif*	Dépôt ponctuel des rapports périodiques et des réponses, sauf dispositions contraires	5

* Indicateur d'efficacité existant.

3. Prier le Secrétariat de maintenir la surveillance des indicateurs d'efficacité suivants, d'après l'analyse de tendances dans les futures évaluations de l'efficacité des agences d'exécution : valeur des projets approuvés, PAO à éliminer, coût de la préparation de projet, coût-efficacité, répartition entre les pays, montants décaissés, rapidité du premier décaissement, vitesse de réalisation et émissions nettes dues aux retards.
4. Adopter les indicateurs d'efficacité proposés pour le Programme d'aide à la conformité du PNUE qui figurent à l'Annexe II du présent document, en remplacement des anciens indicateurs d'efficacité, propres au mandat spécifique du PNUE.

Annexe I

INDICATEURS D'EFFICACITÉ EXISTANTS

Indicateurs d'efficacité des projets d'investissement

Catégorie d'efficacité	Élément	Pondération
Mise en oeuvre	Élimination des PAO	40
Mise en oeuvre	Montants décaissés	30
Approbation	Répartition entre les pays	10
Administratif	Rapports d'achèvement de projet	20
Administratif	Dépôt des rapports périodiques	10
Mise en oeuvre	Rapidité du premier décaissement	
Mise en oeuvre	Vitesse de réalisation	
Mise en oeuvre	Achèvement du projet conformément à la Décision 28/2	
Mise en oeuvre	Émissions nettes dues aux retards	
Approbation	Valeur des projets approuvés	
Approbation	PAO à éliminer	
Approbation	Coût de la préparation de projet	
Approbation	Coût-efficacité	

Indicateurs d'efficacité des projets ne portant pas sur des investissements

	Élément	Pondéré	Autriche
Mise en oeuvre	Nombre de projets achevés	50	X
Mise en oeuvre	Montants décaissés	30	X
Mise en oeuvre	Rapidité du premier décaissement	10	X
Mise en oeuvre	Vitesse de réalisation du projet	10	X
Administratif	Dépôt des rapports périodiques	10	X
Mise en oeuvre	Politiques amorcées par des activités de projets ne portant pas sur des investissements		X
Mise en oeuvre	Réduction des PAO par des activités de projets ne portant pas sur des investissements		X

Indicateurs d'efficacité des projets spécifiques du PNUE et ne portant pas sur des investissements

Élément
Nombre de bulletins
Nombre d'activités conjointes/régionales impliquant des membres de réseaux
Progrès, par rapport aux années antérieures, dans la communication des données et l'application de la législation et des politiques visant l'élimination des SAO par le réseautage et le renforcement des institutions dans les pays
Portée des activités de sensibilisation, amorcées par les pays, suite à la diffusion des publications du PNUE
Proportion dans laquelle l'expérience acquise par des activités du PNUE est utilisée pour adopter et ajuster les stratégies d'élimination des SAO dans les pays de réseaux
Proportion dans laquelle les agences et le Secrétariat utilisent les réseaux pour développer leur travail ou expliquer des politiques nouvelles

Annexe II

**INDICATEURS D'EFFICACITÉ PROPOSÉS
POUR LE PROGRAMME D'AIDE À LA CONFORMITÉ DU PNUE (programme d'aide
à la conformité)**

Indicateur	Données	Évaluation
Utilité des réunions de réseaux régionaux/thématiques	Moyenne de tous les classements par les participants aux réunions de réseaux	Moyenne vs. classement maximum.
Assistance fournie aux pays pour communiquer les données nécessaires à l'établissement des niveaux de consommation de référence	Nombre de pays qui ont reçu l'aide spécifique du programme d'aide à la conformité pour communiquer les données nécessaires à l'établissement des niveaux de consommation de référence et dont les données sont manquantes. Le PNUE devrait indiquer clairement l'assistance fournie selon la Décision 40/11(b)(i)	Nombre de pays qui ont reçu de l'assistance vs. nombre total de pays qui n'ont pas communiqué leurs données de référence
Assistance pour communiquer les données conformément à l'article 7	Nombre de pays qui communiquent des données conformément à l'article 7 du Protocole, selon la Décision 40/11(b)(ii)	Nombre de pays qui ont reçu de l'assistance vs. nombre total de pays et de types de données à remettre
Pays en situation actuelle ou potentielle de non-conformité, selon les décisions de la Réunion des Parties	Nombre des pays qui se sont fait offrir l'assistance du programme d'aide à la conformité et nombre de pays qui ont accepté l'assistance (après consultations avec d'autres agences d'exécution et bilatérales) et ont reçu l'assistance spéciale de programme d'aide à la conformité en dehors des réunions de réseaux, mentionnant les pays et les types d'assistance.	Nombre de pays qui ont reçu une assistance spéciale en dehors des réunions de réseaux vs. nombre de ceux qui ont demandé de l'assistance
Pays qui risquent de se retrouver en situation de non-conformité selon les tendances conformément à l'article 7	(a) Nombre des pays qui se sont fait offrir l'assistance de programme d'aide à la conformité incluant ceux qui ne sont pas encore officiellement déclarés en situation de non-conformité mais dont les données l'indiquent et nombre de pays qui ont accepté l'assistance offerte (après consultations avec d'autres agences d'exécution et bilatérales) et reçu l'assistance spéciale du programme d'aide à la conformité en dehors des réunions de réseaux, mentionnant la liste des pays et les types d'assistance.	Nombre pays qui ont reçu une assistance spéciale en dehors des réunions de réseaux vs. nombre de pays qui semblaient être en situation de non-conformité
Centre d'échange d'information	(a) Nombre d'abonnements aux bulletins (b) Nombre de visiteurs discrets (adresses IP) sur le site web (c) Nombre de documents PDF téléchargés du site web (d) Nombre de publications diffusées sur support papier (e) Nombre de réponses aux questions; Durée moyenne des réponses	Comparaison avec les données des années antérieures