

STRATÉGIE DANS LE DOMAINE D'INTERVENTION « APPAUVRISSEMENT DE LA COUCHE D'OZONE » ET PROGRAMMATION STRATÉGIQUE POUR FEM-4

I. INTRODUCTION

1. La présente brochure expose la stratégie dans le domaine d'intervention « appauvrissement de la couche d'ozone » et la programmation stratégique pour FEM-4 (2007-2010), approuvées par le Conseil du FEM en septembre 2007.
2. Lors de la reconstitution des ressources de la Caisse du FEM, en 2006, le Conseil a chargé le Secrétariat d'examiner et de réviser, si nécessaire, les stratégies dans les six domaines d'intervention en tenant compte d'aspects tels que la gestion durable des forêts et la bonne gestion des substances chimiques¹.
3. En décembre 2006, la directrice générale a présenté au Conseil un plan visant à accroître l'efficacité et l'impact du FEM. La volonté de passer de l'approche-projet à l'approche-programme est au cœur de ce programme de réformes. L'objectif poursuivi est double : a) réserver les ressources financières limitées de FEM-4 à un ensemble de problèmes environnementaux à caractère mondial ; et b) établir des liens entre les projets pour renforcer l'impact des actions menées.
4. La stratégie présentée ici est le fruit d'un processus de concertation auquel ont contribué des groupes consultatifs externes, les membres du Conseil, les Secrétariats des Conventions, les Entités d'exécution, le Groupe consultatif pour la science et la technologie (STAP) et d'autres partenaires du FEM².
5. La stratégie tire parti des réalisations et des opérations du FEM sur les substances nocives à l'ozone. L'objectif à long terme dans ce domaine d'intervention est de protéger la santé et l'environnement en aidant les pays à éliminer progressivement la consommation et la production de ces substances, et à en prévenir les émissions, dans le respect des calendriers du Protocole de Montréal, tout en promouvant des technologies et des pratiques de remplacement sobres en énergie. En atteignant cet objectif global, le FEM contribuera aussi au renforcement général des capacités de gestion des substances chimiques.
6. Pour promouvoir l'approche-programme, des programmes stratégiques ont été préparés à l'appui des objectifs stratégiques à long terme. Ils définissent le cadrage stratégique pendant FEM-4. Ces programmes ont été choisis et définis en fonction de leur importance, de leur urgence et de leur rapport coût-efficacité du point de vue de l'environnement mondial. Il a également été tenu compte des priorités définies par les pays et des directives reçues au titre des conventions et instruments multilatéraux sur

¹ GEF/R.4/32, Policy recommendations for the Fourth Replenishment of the GEF Trust Fund.

² Les documents de travail et les observations des partenaires du FEM ont été placés sur le site web de l'institution (www.thegef.org) à la rubrique « Politiques ».

l'environnement. Les programmes stratégiques sont le trait d'union entre les projets et les objectifs à long terme du FEM dans les domaines d'intervention.

7. Les objectifs stratégiques à long terme et les programmes stratégiques redéfinis à l'occasion de chaque cycle de refinancement remplacent l'ancienne structure composée de programmes d'opérations et de priorités stratégiques. La nouvelle structure, présentée dans le domaine d'intervention « appauvrissement de la couche d'ozone » dans le tableau 1 ci-dessous, allie continuité et souplesse, et vient à l'appui de la priorité donnée aux résultats.

Tableau 1: Objectifs à long terme et programmes stratégiques dans le domaine d'intervention « appauvrissement de la couche d'ozone » pour FEM-4

Objectifs à long terme	Programmes stratégiques pour FEM-4
1: Éliminer progressivement la production et la consommation de substances nocives pour l'ozone	1. Élimination progressive des HCFC et renforcement des capacités et des institutions

8. La stratégie a une structure compatible avec le mécanisme de gestion à objectifs de résultat du FEM, qui l'oriente vers la recherche d'effets positifs concrets sur l'environnement mondial et permettra de rendre compte de son application. À chaque objectif correspondent les *impacts* attendus à long terme sur l'environnement mondial et à chaque programme stratégique correspondent les *effets* intermédiaires escomptés. Les projets devront donc contribuer à avoir les impacts et effets définis au niveau du programme.

9. Des indicateurs provisoires ont été retenus pour chaque impact attendu et pour chaque effet escompté. Ils permettront un suivi systématique des impacts et effets réels, et continueront à évoluer parallèlement au mécanisme de gestion à objectifs de résultat.

10. La stratégie permet de guider les concepteurs de projets dans les pays et dans les services des Entités d'exécution et des autres partenaires du FEM en les aidant à préparer et examiner les projets à proposer au titre de FEM-4. Le Secrétariat lancera en 2008 le travail d'élaboration des objectifs et programmes stratégiques pour FEM-5 en vue de présenter la programmation stratégique envisagée à la première réunion du Conseil en 2009.

II. CONTEXTE GÉNÉRAL

1. Dans les années 70, les scientifiques se sont inquiétés des effets des hydrocarbures halogénés sur la couche d'ozone, puis, dans les années 80, le « trou » dans la couche d'ozone a été découvert au-dessus de l'Antarctique. La communauté internationale s'est rendu compte que l'accroissement du rayonnement ultraviolet-B (UV-B) sur la Terre créait des risques pour la santé (cancers de la peau, cataracte, affaiblissement du système immunitaire, par exemple) et pour l'environnement (affectant, par exemple, les rendements des cultures et les ressources halieutiques). Face à cela, les pays ont négocié et adopté la Convention de Vienne pour la protection de la

couche d'ozone en 1985 et le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone en 1987.

2. Sous l'effet de l'application du Protocole de Montréal, la consommation totale de ces substances a diminué de plus de 90 % du point de vue de leur potentiel de destruction de l'ozone (PDO). D'après les estimations, cela empêchera le doublement du rayonnement UV-B à la surface de la Terre aux latitudes moyennes de l'hémisphère nord d'ici à 2050. Le FEM y a contribué en facilitant la réduction sensible de la consommation et de la production de substances nocives pour l'ozone dans les pays en transition. Mais des efforts supplémentaires sont nécessaires pour ne pas retarder la reconstitution de la couche d'ozone.

Pays pouvant prétendre à une aide du FEM

3. La Stratégie opérationnelle du FEM (1995) indique que « bien que le FEM ne soit pas formellement lié au Protocole de Montréal, sa stratégie opérationnelle dans le domaine de l'appauvrissement de la couche d'ozone répond directement aux objectifs du Protocole de Montréal, de ses amendements et de ses adaptations ». Le FEM finance donc des activités menées dans les pays en transition qui ne peuvent prétendre à un financement au titre du Fonds multilatéral du Protocole de Montréal. En outre, les politiques opérationnelles du FEM pour le financement des activités dans ce domaine d'intervention sont compatibles avec celles du Fonds multilatéral, pour autant que ces dernières le soient avec les autres politiques de l'institution.

4. Les pays doivent avoir ratifié l'amendement de Copenhague³ au Protocole de Montréal pour pouvoir prétendre à un financement des activités destinées à mettre fin à la consommation d'hydrochlorofluorocarbones (HCFC).

III. OBJECTIF STRATÉGIQUE

5. Le but du FEM dans le domaine d'intervention « appauvrissement de la couche d'ozone » est de protéger la santé et l'environnement en aidant les pays à éliminer progressivement la consommation et la production de ces substances, et à en prévenir les émissions, dans le respect des calendriers du Protocole de Montréal, tout en promouvant des technologies et des pratiques de remplacement émettant peu de gaz à effet de serre (GES). En atteignant cet objectif global, le FEM contribuera aussi au renforcement général des capacités de gestion des substances chimiques.

6. L'impact à long terme des interventions du FEM est la reconstitution de la couche d'ozone pour laquelle l'indicateur de performance est le retour aux niveaux d'ozone d'avant 1980. Cet indicateur global est suivi par le Groupe d'experts de l'évaluation scientifique dans le cadre du Protocole de Montréal.

7. Sur une période à moyen terme couvrant plusieurs cycles de refinancement, l'objectif stratégique du FEM dans le domaine d'intervention « appauvrissement de la

³ Ainsi que l'amendement de Beijing dans le cas où la production est également visée par FEM-4.

couche d’ozone » est d’aider les pays partenaires à honorer leurs obligations au titre du Protocole de Montréal, notamment en éliminant progressivement la production et la consommation de substances nocives pour l’ozone (tableau 2).

Tableau 2 : Objectif stratégique du FEM dans le domaine d’intervention « appauvrissement de la couche d’ozone »

Objectif stratégique	Impacts attendus	Indicateurs
Éliminer progressivement la production et la consommation de substances nocives pour l’ozone.	Les pays bénéficiant de l’aide du FEM contribuent à la réduction de la charge globale de substances nocives pour l’ozone dans la stratosphère.	Les pays bénéficiant de l’aide du FEM honorent leurs obligations au titre du Protocole de Montréal.

IV. CADRAGE STRATÉGIQUE POUR FEM-4

8. Les activités menées pendant FEM-1 et FEM-2 visaient essentiellement à aider les pays en transition bénéficiaires des financements du FEM à tenir leurs engagements pris au titre des annexes A et B du Protocole de Montréal, à savoir éliminer progressivement l’utilisation et la production de chlorofluorocarbones (CFC), de halons et de tétrachlorures de carbone. Pendant FEM-3, l’institution a cherché à aider ces pays à éliminer complètement le bromure de méthyle (CH₃Br). Les projets en cours actuellement doivent aider ces pays à respecter leur engagement à cet égard. Par la suite, les activités de FEM-4 seront marquées par l’amorce d’un travail destiné à éliminer progressivement les hydrochlorofluorocarbones (HCFC).

9. En aidant les pays à se doter des capacités nécessaires pour appliquer le Protocole de Montréal, notamment par la mise en place de mécanismes commerciaux et de mécanismes de licences permettant de contrôler le mouvement des substances nocives pour l’ozone et d’empêcher leur commerce illicite, les interventions soutenues par le FEM contribuent également au développement de capacités pouvant être utiles dans le cadre d’autres accords relatifs à des substances chimiques, comme la Convention de Stockholm et, plus généralement, à la bonne gestion des substances chimiques. Le FEM encouragera davantage à inscrire les activités relatives aux substances nocives pour l’ozone dans un cadre national pour la bonne gestion des substances chimiques et à rechercher des synergies avec l’architecture du régime climatique grâce à une meilleure maîtrise de l’énergie et à l’utilisation de technologies de remplacement et de substituts émettant peu de GES.

10. Dans la perspective de FEM-5, l’aide du FEM pourrait être nécessaire pour aider certains des pays remplissant les conditions requises à atteindre l’objectif d’une consommation de HCFC n’excédant pas 90 % du niveau de référence d’ici à 2015, ainsi qu’à faire face à tout nouveau renforcement des obligations que les parties pourraient adopter, par exemple en ce qui concerne la production et la consommation de HCFC ou les utilisations précédemment exemptées.

V. PROGRAMME STRATÉGIQUE POUR FEM-4

Programme stratégique 1 : Élimination progressive des HCFC et renforcement des capacités et des institutions

11. *Objectifs*: Pendant FEM-4, le FEM aidera les pays pouvant prétendre à un financement à tenir leurs engagements au titre du Protocole de Montréal concernant l'élimination progressive des HCFC⁴, et à renforcer les capacités et les institutions dans les pays qui éprouvent encore des difficultés pour établir les rapports exigés.
12. *Effets attendus* :
- a) Les HCFC sont éliminés progressivement dans le respect du calendrier du Protocole de Montréal, ou plus rapidement, dans les pays pouvant prétendre à l'aide du FEM.
 - b) Les pays pouvant prétendre à l'aide du FEM établissent les rapports exigés aux termes du Protocole de Montréal.
13. *Indicateurs* : Trois indicateurs seront utilisés pour suivre les progrès accomplis dans le domaine de l'appauvrissement de la couche d'ozone pendant FEM-4:
- a) Tonnes PDO de HCFC éliminées de la consommation, après ajustement (50-70 t PDO⁵ est l'objectif de résultat de l'accord de reconstitution des ressources pendant FEM-4).
 - b) Réduction de la consommation de HCFC (en pourcentage) dans les pays participants.
 - c) Pourcentage de pays bénéficiant d'un financement du FEM qui établissent les rapports exigés aux termes du Protocole de Montréal.
14. *Champ d'application* : Le Protocole de Montréal fixe l'objectif d'une consommation⁶ de HCFC n'excédant pas 65 % du niveau de référence d'ici à 2010. D'après les données disponibles au moment de la rédaction, la plupart des pays en transition semblent bien partis pour atteindre cet objectif, du fait, en grande partie, de la restructuration de leur économie. Des considérations d'ordre opérationnel donnent à penser que les projets devraient aboutir à l'élimination totale de la consommation dans

⁴ À sa réunion de mai 2004, le Conseil a approuvé « l'octroi d'un financement PDF (bloc B) à l'Afrique du Sud en vue de préparer un projet sur l'élimination du bromure de méthyle, sans préjudice de l'examen ultérieur du financement de ce projet ni de la décision qui en résultera ». Le Conseil a fait observer que « le financement accordé à l'Afrique du Sud au titre du Protocole de Montréal l'est à titre exceptionnel, vu la situation historique de ce pays et ... ne doit pas être considéré[e] comme établissant un précédent ». Pendant FEM-4, l'Afrique du Sud pourrait donc présenter au Conseil une demande de financement pour l'élimination du CH₃Br.

⁵ Représentant environ 750 à 1 000 tonnes de HCFC.

⁶ Peu de pays bénéficiaires de l'aide du FEM ont ratifié l'amendement de Beijing qui définit des mesures pour contrôler la production de HCFC. Ceux qui l'ont ratifié respectent leur obligation de geler la production au niveau de référence.

les pays qui sollicitent l'aide du FEM⁷, dans la mesure où les moyens technologiques le permettent et où cette opération est d'un bon rapport coût-efficacité, au regard des effets positifs sur le climat résultant d'une meilleure maîtrise de l'énergie. La préférence sera donnée aux technologies et aux substituts produisant peu de gaz à effet de serre afin de réduire les émissions totales de GES.

15. Le FEM financera également les opérations destinées à faciliter le respect des dispositions adoptées et la présentation des rapports exigés, notamment les activités de sensibilisation et de formation. Il encouragera à inscrire ces activités dans un cadre national pour la bonne gestion des substances chimiques⁸. Les pays partenaires du FEM recevront également une aide pour faire en sorte que les quantités résiduelles de CFC utilisées ou produites soient éliminées conformément aux attentes. Enfin, compte tenu des effets positifs potentiels pour d'autres parties, le FEM encouragera la diffusion des acquis et des enseignements résultant des actions menées et favorisera la coopération régionale entre les pays en transition pouvant prétendre à son aide, visés à l'article 2 du Protocole et les pays voisins visés à l'article 5. Le FEM se réservera la possibilité de répondre à l'évolution des politiques dans le cadre du Protocole de Montréal, par exemple pour les stratégies de transition concernant les inhalateurs à doseur ou la destruction des substances indésirables qui appauvrissent la couche d'ozone.

16. *Pays prioritaires* : Sur la base des données dont dispose le Secrétariat du Protocole de Montréal, deux pays de la région Europe et Asie centrale⁹ auront besoin d'une aide pour réaliser l'objectif d'une consommation de HCFC n'excédant pas 65 % du niveau de référence d'ici à 2010. Quant au renforcement des institutions, il vise essentiellement les pays d'Asie centrale. Afin d'assurer la viabilité des interventions financées par le FEM, les pays doivent démontrer qu'ils sont disposés à soutenir de façon continue les institutions ainsi renforcées. Ils doivent également démontrer qu'ils sont disposés à adopter les politiques nécessaires, notamment celles qui interdisent le remplacement des substances nocives pour l'ozone par des gaz à effet de serre fluorés, lorsque les moyens technologiques le permettent.

17. *Types de projets* : Les interventions au titre de cet objectif comprendront des activités habilitantes et des projets largement axés sur l'assistance technique et le renforcement des capacités, assortis de quelques investissements. Sur la base des priorités retenues par les pays dans le cadre du Dispositif d'allocation des ressources, les projets d'investissement prévus viendront s'articuler sur les interventions financées à

⁷ Les enquêtes par pays réalisées en mars 2007 avec le soutien du Fonds multilatéral dans les pays visés à l'article 5 fourniront des renseignements fort utiles pour l'élaboration de projets du FEM dans les pays en transition. Elles seront ainsi complétées d'un projet de moyenne envergure, qui contribuera à l'élaboration de stratégies nationales dans les pays en transition.

⁸ Il s'agit d'une réponse opérationnelle à l'amendement de l'Instrument du FEM (article 1^{er}, paragraphe 3, modifié en 2004), qui dispose que « le surcoût convenu d'activités visant à améliorer l'environnement de la planète et concernant la gestion des substances chimiques peut faire l'objet d'un tel d'un financement pour autant que lesdites activités se rapportent aux [six] domaines d'intervention » du FEM.

⁹ La législation applicable de l'Union européenne (UE) imposant aux États membres de l'UE des obligations plus strictes que le Protocole de Montréal, aucun financement n'est prévu pour les États membres de l'UE (Règlement (CE) n° 2037/2000 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone).

l'appui de la maîtrise de l'énergie dans le domaine d'intervention « changements climatiques », de manière à tirer le meilleur parti des synergies en faveur de la réduction des substances nocives pour l'ozone et des gaz à effet de serre.

Tableau 3: Programme stratégique devant être financé pendant FEM-4 dans le domaine d'intervention « appauvrissement de la couche d'ozone »

Programme stratégique	Effets attendus	Indicateurs
Élimination progressive des HCFC et renforcement des capacités et des institutions.	a) Les HCFC sont éliminés progressivement, conformément au calendrier du Protocole de Montréal, dans les pays pouvant prétendre à l'aide du FEM.	Tonnes PDO de HCFC éliminées de la consommation, après ajustement (50-70 t) Réduction de la consommation de HCFC (en pourcentage) dans les pays participants.
	b) Les pays pouvant prétendre à l'aide du FEM établissent les rapports exigés aux termes du Protocole de Montréal.	Pourcentage de pays bénéficiant d'un financement du FEM qui établissent les rapports exigés aux termes du Protocole de Montréal (75 %).

VI. LIENS AVEC D'AUTRES DOMAINES D'INTERVENTION

18. Le domaine d'intervention « appauvrissement de la couche d'ozone » a des liens étroits avec les domaines d'intervention « polluants organiques persistant (POP) » et « changements climatiques ». Le domaine des POP porte sur des composés halogénés différents mais qui ne sont pas sans rapport. Les capacités développées pour gérer les substances nocives pour l'ozone — par exemple en ce qui concerne le commerce et les licences — peuvent être utilisées pour gérer les POP et vice-et-versa. Les technologies spécifiques qui sont appropriées pour la destruction des CFC le sont également pour la destruction des biphenyls polychlorés, par exemple.

19. Comme cela a été dit précédemment, les investissements destinés à l'élimination des HCFC iront de préférence aux technologies et aux substituts produisant peu de gaz à effet de serre pour faire en sorte que les projets réduisent les émissions totales de gaz halogénés. Par ailleurs, les projets viendront s'articuler sur les interventions financées à l'appui de la maîtrise de l'énergie dans le domaine d'intervention « changements climatiques », dans les pays participants, de manière à tirer le meilleur parti des synergies en faveur de la réduction des substances nocives pour l'ozone et des gaz à effet de serre.

20. En outre, il existe des synergies avec le domaine d'intervention « changements climatiques » et ses programmes stratégiques « amélioration du rendement énergétique des immeubles » et « amélioration du rendement énergétique dans le secteur industriel ». Conformément à l'approche adoptée par le FEM pour mettre son portefeuille « à l'épreuve des substances chimiques », et lorsqu'il est logique de le faire, les projets du FEM inclus dans ces programmes stratégiques peuvent soutenir l'élimination progressive des HCFC utilisés dans les dispositifs de refroidissement et les réfrigérateurs et dans l'industrie alimentaire, respectivement.