



Approche stratégique
de la gestion internationale
des produits chimiques

Distr. : générale
9 avril 2012

Français
Original : anglais

Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques

Troisième session

Nairobi, 17-21 septembre 2012

Point 4 d) de l'ordre du jour provisoire*

**Mise en œuvre de l'Approche stratégique
de la gestion internationale des produits chimiques :
ressources financières et techniques pour la mise en œuvre**

Résumé analytique du Rapport sur l'examen à mi-parcours du Programme de démarrage rapide

Note du secrétariat

1. Dans sa résolution II/3 sur les ressources financières et techniques, la Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques demandait au Conseil exécutif du Programme de démarrage rapide d'évaluer ce Programme, de faire rapport sur ses résultats et sur l'efficacité de sa mise en œuvre et de formuler, à la lumière de ses conclusions, des recommandations à soumettre à l'examen de la Conférence à sa troisième session. Dans cette décision, la Conférence invitait les participants à examiner et évaluer ce rapport à sa troisième session et à déterminer la validité des dispositions financières et techniques relatives à la mise en œuvre de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques en vue d'adopter éventuellement des mesures à cet égard.
2. À sa cinquième session, tenue à Genève les 19 et 20 avril 2010, le Conseil exécutif a approuvé les termes de référence d'un examen à mi-parcours du Programme de démarrage rapide et en mai 2011, son secrétariat engageait deux experts internationaux pour procéder à cet examen. À sa sixième session, tenue à Genève les 13 et 14 septembre 2011, le Conseil exécutif a analysé les conclusions de cet examen à mi-parcours et a décidé que les parties prenantes devraient fournir des contributions supplémentaires pour lui permettre de formuler des recommandations à l'attention de la Conférence sur la base des conclusions de l'examen. Le rapport a été révisé pour y incorporer ces contributions supplémentaires et le Conseil a examiné ce projet de rapport révisé à sa septième session, tenue à Genève les 7 et 8 mai 2012.
3. Après avoir examiné le rapport, le Conseil exécutif a estimé que celui-ci contenait suffisamment d'éléments d'information sur lesquels il pouvait fonder son évaluation du Programme et ses recommandations à l'attention de la Conférence. La note du secrétariat présentant les conclusions et recommandations de l'évaluation à mi-parcours du Programme de démarrage rapide réalisée par le Conseil figure dans le document SAICM/ICCM.3/8.
4. Le secrétariat a l'honneur de transmettre à la Conférence, pour examen, le résumé analytique du rapport sur l'examen à mi-parcours du Programme de démarrage rapide (voir en annexe). Le texte intégral de ce rapport figure dans le document SAICM/ICCM.3/INF/17.

* SAICM/ICCM.3/1.

Annexe

Approche stratégique de la gestion internationale des produits
chimiques

Résumé analytique

Rapport sur l'Examen à mi-parcours du Programme
de démarrage rapide

Introduction

Le Programme de démarrage rapide et son Fonds d'affectation spéciale constituent un mécanisme de financement qui relève de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques. Lancé en 2006, ce Programme a été conçu pour appuyer les activités initiales facilitatrices de renforcement des capacités et de mise en œuvre dans les pays en développement, les pays les moins avancés, les petits États insulaires en développement et les pays à économie en transition. Avec plus de 100 000 produits chimiques utilisés à travers le monde ¹ et la mise sur le marché de nombreux nouveaux produits chaque année, le renforcement des capacités de gestion des produits chimiques et de la gouvernance dans ce domaine revêt un caractère de plus en plus urgent.

Dans sa résolution II/3 sur les ressources financières et techniques pour la mise en œuvre de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques, la Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques (ICCM) demande au Conseil exécutif du Programme de démarrage rapide d'entreprendre une évaluation à mi-parcours du Programme, portant notamment sur ses résultats globaux et l'efficacité de sa mise en œuvre, et d'en dégager certaines recommandations essentielles. Sur la base de critères définis pour l'évaluation des résultats globaux du Programme, le présent rapport résume les conclusions de cet Examen à mi-parcours, concernant notamment les opérations du Fonds d'affectation spéciale du Programme, l'impact des enseignements tirés des projets financés par ce Fonds et la gestion du Programme en général.

Les parties prenantes s'accordent généralement à reconnaître le caractère accessible, souple et pratique du Programme de démarrage rapide. Depuis son lancement en 2006, celui-ci a approuvé 145 projets dans 104 pays, démontrant son aptitude à aider des pays très divers à lancer des activités en faveur d'une gestion rationnelle des produits chimiques.

Examen à mi-parcours : objet, objectif et méthodes

L'Examen à mi-parcours porte sur les informations disponibles entre le 31 décembre 2006 et le 31 décembre 2011. Les informations disponibles jusqu'au 29 février 2012 ont également été utilisées comme éléments probants, conformément au champ d'application approuvé de l'évaluation et au calendrier fixé pour son achèvement.

Le champ d'application de l'examen est défini dans les termes de référence approuvés par le Conseil exécutif du Programme de démarrage rapide, et comprend une analyse de l'information relevant des catégories suivantes :

- a) Résultats globaux du Programme de démarrage rapide
- b) Arrangements institutionnels et administratifs du Programme
- c) Performance et impact des projets
- d) Principales conclusions.

Pour la collecte des données, diverses méthodes ont été utilisées :

- une étude des documents se rapportant au Programme, à ses opérations et à son portefeuille de projets;
- des entretiens avec les parties prenantes détenant des informations importantes, telles que les organismes d'exécution, les membres du Conseil exécutif et du Comité de mise en œuvre du Programme et des responsables du PNUE (Substances chimiques);

¹ Pratiques en matière de gestion rationnelle des produits chimiques (UNDESA, PNUE, Convention de Stockholm, 2010)

- une enquête par courrier électronique auprès de 46 intervenants axée sur les résultats et réalisations des projets, notamment en ce qui concerne le renforcement des capacités, la sensibilisation, la prise en compte des questions à tous les niveaux, les activités planifiées, l'efficacité par rapport au coût, le rôle de catalyseur, la pertinence par rapport aux priorités stratégiques du Programme, l'appropriation par les pays et la participation des parties prenantes;
- un examen des documents relatifs aux projets du Programme, notamment des rapports finaux descriptifs et de suivi et d'évaluation;
- des visites de site dans 1 pays d'Afrique et 3 pays d'Amérique latine afin de recueillir des informations supplémentaires sur l'impact et les réalisations des projets.

Performance générale du Programme de démarrage rapide

Depuis son lancement, le Programme de démarrage rapide enregistre des succès considérables dans l'appui aux projets visant à développer les capacités initiales dans plusieurs pays. Au 31 décembre 2011, 145 projets avaient été approuvés pour un financement total de 30,9 millions de dollars. Au moment de l'évaluation, 37 projets avaient achevé toutes les activités prévues et 30 de ces projets avaient soumis leur rapport final tandis que les 7 autres s'apprêtaient à le rédiger pour le soumettre au secrétariat.

Les contributions des organismes d'exécution des projets représentent environ 20 % des apports financiers provenant des bailleurs de fonds, ce qui semble indiquer un engagement fort en faveur de la gestion rationnelle des produits chimiques de la part des pays en développement. Cet effort est d'autant plus admirable que ces pays disposent de ressources limitées. Le Programme s'est montré également très efficace dans la mobilisation et la répartition des fonds en fonction des priorités :

- Il a mobilisé 40,8 millions de dollars au total, ce montant comprenant les contributions au Fonds d'affectation spéciale et les contributions en nature fournies par les organismes d'exécution;
- Il a également obtenu 25,2 millions de dollars du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) pour appuyer des projets dans les régions d'Afrique et d'Asie-Pacifique;
- Le Fonds d'affectation spéciale a établi avec succès les domaines prioritaires de l'assistance fournie aux pays les moins avancés et aux petits États insulaires en développement, qui constituent 70 % du portefeuille des projets financés.

Priorités stratégiques du Programme de démarrage rapide

Le Fonds d'affectation spéciale du Programme de démarrage rapide a été créé pour répondre à trois priorités stratégiques de financement, comme indiqué dans la section IV de la Stratégie politique globale de l'Approche stratégique de la gestion des produits chimiques :

- A) Élaborer ou actualiser les profils de produits chimiques nationaux et identifier les besoins en matière de renforcement des capacités pour une gestion rationnelle des produits chimiques;
- B) Mettre en place et renforcer les institutions, plans, activités et programmes nationaux de gestion des produits chimiques en vue de la mise en œuvre de l'Approche stratégique, en tenant compte des activités de mise en œuvre des initiatives et accords internationaux relatifs aux produits chimiques;
- C) Procéder à des analyses, établir une coordination interinstitutions et mener à bien des activités participatives avec le public afin de permettre la mise en œuvre de l'Approche stratégique en intégrant la gestion rationnelle des produits chimiques dans les stratégies nationales – c'est-à-dire en plaçant cette question au cœur des préoccupations – et en définissant ainsi des priorités en matière de coopération dans le domaine de l'aide au développement;

Selon les conclusions de l'Examen à mi-parcours, les projets ont, à ce jour, porté essentiellement sur les priorités stratégiques A) et B).

Cette approche initiale répond à un souci de rationalité car ces interventions stratégiques aident à mieux comprendre l'état de la gestion des produits chimiques dans les pays respectifs à travers la mise en place d'infrastructures de base. Cette stratégie s'est avérée particulièrement appropriée pour les pays où la gestion des produits chimiques ne constitue pas une priorité ou qui manquent sérieusement d'informations sur les questions liées aux produits chimiques en général. On peut raisonnablement s'attendre à ce que les pays qui ont déjà traité les priorités stratégiques A et B comme approche initiale décident ensuite de procéder à un renforcement des capacités pour des domaines d'activité considérés comme prioritaires au niveau national (notamment ceux identifiés grâce aux activités initiales facilitatrices) et poursuivent leurs efforts vers la mise en œuvre de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques.

Les Lignes directrices pour le financement du Programme de démarrage stratégique préconisent une approche multi-acteurs et multisectorielle. De fait, le Programme jouit d'une large reconnaissance parmi les parties prenantes de tous les secteurs et plusieurs modes de partage des informations concernant le Programme ont été utilisés. Ces moyens d'échange comprennent par exemple la tenue de réunions nationales, régionales et internationales portant sur les produits chimiques et la gestion des déchets; la publication et la diffusion de documents distribués suivant les stratégies de l'Approche stratégique; et la mise à disposition de mécanismes de partage d'informations par le biais d'organisations intergouvernementales, des organismes d'exécution, etc.

Bien que les processus de sélection de projets et de communication de l'information imposent l'approbation des différents acteurs, la participation des parties prenantes continue de poser problème. Les données issues des consultations avec les acteurs concernés indiquent qu'il est généralement difficile d'assurer leur engagement. On note une modeste participation aux ateliers et une prise de conscience limitée des problèmes liés à la gestion des produits chimiques. Ceci explique le faible degré de priorité accordé à la gestion des produits chimiques dans les programmes de développement et le manque d'attention qu'accordent les projets à l'intégration des questions liées à la gestion rationnelle de ces produits (Priorité C). Cette difficulté devrait faire l'objet d'une analyse plus approfondie lors des futures évaluations du Programme afin de mieux déterminer comment celui-ci pourrait faciliter une large participation des parties prenantes dans l'action en faveur d'une gestion rationnelle des produits chimiques.

Par ailleurs, alors que la plupart des projets prônent une approche multisectorielle dans leurs propositions, on observe que la majorité d'entre eux sont dirigés par le secteur de l'environnement. Il est essentiel de continuer à encourager activement les autres secteurs à participer à l'élaboration des propositions de projets et à leur mise en œuvre car ils jouent un rôle important à toutes les étapes du cycle de la gestion des produits chimiques.

Arrangements institutionnels et administratifs

La structure de gestion du Programme de démarrage rapide comprend la Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques, l'organe directeur occupant le plus haut rang, ainsi que le Conseil exécutif et le Comité de mise en œuvre du Programme. Le Conseil exécutif établit les règles opérationnelles conformément aux paramètres du Programme négociés avec l'ICCM, évalue les progrès et prescrit les changements administratifs nécessaires ou souhaitables.

Le Comité exécutif du Fonds d'affectation spéciale du Programme de démarrage rapide conduit ses activités de façon similaire. L'analyse des rapports des réunions annuelles du Conseil exécutif et des réunions semestrielles du Comité de mise en œuvre indique que les fonctions respectives de ces groupes ont été accomplies avec un haut degré d'intégrité professionnelle.

Le Conseil exécutif et le Comité de mise en œuvre s'assurent également que le Programme continue de fonctionner de façon dynamique. Ce dynamisme se reflète dans la réponse extrêmement positive obtenue

auprès des bailleurs de fonds à travers leurs contributions au Fonds d'affectation spéciale; auprès des gouvernements et autres organismes de mise en œuvre ayant soumis des propositions; ainsi qu'auprès des organismes d'exécution qui poursuivent leur participation active en fournissant une assistance technique et un appui méthodologique à la mise en œuvre des projets.

L'examen des informations disponibles, notamment des rapports de réunions et des résultats des entretiens en face-à-face, montre que le Conseil exécutif accomplit ses fonctions de façon efficace et rationnelle et que la conduite de ses activités atteint le niveau que l'on est en droit d'attendre d'un organe de gestion.

La contribution du Comité de mise en œuvre du Programme de démarrage rapide à la gestion de ce programme respecte les procédures normalisées applicables à l'évaluation des propositions et au suivi de projets. On notera cependant que si le processus d'examen et d'approbation adhère à un ensemble de directives établies pour chaque session de soumission de projets, le processus de suivi des progrès appliqué pour les projets financés pourrait être amélioré en établissant des normes et indicateurs d'évaluation de projet qui faciliteraient le travail d'évaluation du Comité et du secrétariat. Ces outils appuieraient les fonctions de suivi et d'évaluation des organes directeurs du Programme de démarrage rapide et du secrétariat.

Le Comité de mise en œuvre du Programme s'assure que tous les fonds disponibles versés sur le compte du Fonds d'affectation spéciale sont déboursés à chaque session de soumission de projets, à condition de disposer de propositions de projet complètes satisfaisant aux conditions requises et de pouvoir maintenir à long terme un équilibre géographique et sectoriel global. Cela permet également d'apporter une assistance prioritaire aux pays les moins avancés et aux petits États insulaires en développement². L'examen a également révélé que :

- le processus de demande de projet est transparent mais devrait probablement être clarifié et orienté pour que les organismes d'exécution améliorent la conception des propositions;
- les dispositions actuelles autorisant le décaissement de fonds jusqu'au 30 novembre 2013 peut avoir une incidence sur l'achèvement dans les délais fixés des nouveaux projets (sessions 12 à 14) et des projets en cours;
- la structure administrative du secrétariat de l'Approche stratégique est devenue insuffisante étant donné le doublement du nombre de projets financés par le Fonds d'affectation spéciale entre 2009 et 2012;
- depuis 2009, le nombre de projets dans le portefeuille du Programme de démarrage rapide a plus que doublé, passant de 71 à 145 actuellement, cet accroissement constant de la charge de travail affectant la capacité du secrétariat à couvrir tous les aspects du Programme en temps voulu.

L'accroissement de la charge de travail du secrétariat, supportée actuellement par deux membres du personnel, constitue une contrainte majeure. Étant donné le nombre croissant de sollicitations qu'entraîne l'expansion du Programme, il est difficile de suivre comme il se doit le fonctionnement et l'exécution de tous les projets du Programme. Pour améliorer l'efficacité et la mise en œuvre de tous les aspects de l'administration et de la gestion du Programme, le secrétariat devrait accroître ses effectifs pour les tâches suivantes :

- Facilitation et accélération des procédures institutionnelles et administratives des projets du Programme de démarrage rapide, notamment l'établissement d'accords entre le PNUE et les organismes d'exécution.
- Établissement d'indicateurs de projet et d'identification des moyens de vérification; suivi rigoureux des projets tout au long de leur cycle de vie. Cet appui supplémentaire aidera le secrétariat à

fournir aux organismes d'exécution un meilleur taux de réponse et un retour d'information continu sur les progrès accomplis pendant l'exécution de chaque projet.

Performance et impact des projets

L'examen des résultats obtenus par les 30 projets achevés, pour lesquels les documents et rapports finaux ont été soumis au secrétariat avant le 28 février 2012, indique que tous les objectifs énoncés dans les plans d'activité approuvés ont été réalisés. Selon les éléments d'information disponibles, le Programme de démarrage rapide a réussi à mettre en place de nouvelles initiatives et à renforcer l'engagement en faveur d'une gestion rationnelle des produits chimiques pour ce qui concerne les aspects relevant de l'Approche stratégique. Les acteurs concernés ont également indiqué qu'ils étaient encouragés par les résultats obtenus à l'issue des projets et fortement intéressés à poursuivre la mise en œuvre de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques.

De fait, il apparaît que les projets achevés produisent un impact positif et ont permis d'accomplir des progrès significatifs au plan du renforcement des capacités et de la mise en œuvre de l'Approche stratégique, outre le fait qu'ils ont atteint des objectifs adaptés au contexte et aux besoins des pays respectifs. De plus, il a été largement fait état de leur impact sur la planification et la prise de décision à l'échelon national, principalement grâce à un engagement politique et à une meilleure communication, coordination et collaboration avec les parties prenantes. Tous les projets achevés ont eu des effets positifs à long terme en établissant des cadres et une gouvernance socio-politiques et institutionnels dans le domaine des produits chimiques.

Les résultats des projets serviront également de référence pour les évaluations futures de l'état de la gestion des produits chimiques dans les pays. Plusieurs équipes de projet estiment avoir atteint une étape fondamentale pour les activités futures de mise en œuvre de l'Approche stratégique, en améliorant la compréhension de la gestion nationale des produits chimiques et en fixant des priorités nationales pour cette Approche.

La plupart des rapports de projet montrent, à travers des exemples spécifiques, comment les projets ont contribué à l'élaboration de programmes, lois et politiques nationaux sur les produits chimiques. D'un point de vue politique, tous les rapports font état d'effets positifs directs ou indirects sur la planification et la prise de décision nationales grâce aux actions suivantes :

- stimulation de l'engagement politique, notamment par le biais de réunions et ateliers;
- sensibilisation au rôle et aux fonctions des autorités locales, grâce aux nouvelles informations et données disponibles;
- amélioration de la connaissance et de la compréhension de la gestion des produits chimiques et des risques qui y sont associés au niveau des autorités locales;
- renforcement de la communication, de la coordination et de la collaboration entre le gouvernement et les parties prenantes; et
- développement de synergies entre les différents traités et conventions internationaux sur les produits chimiques par le biais des projets respectifs.

Les principales difficultés auxquelles les projets doivent faire face concernent la participation des parties prenantes et les retards d'achèvement. Certains projets font état d'une participation réelle de la part d'acteurs divers issus de différents secteurs tandis que d'autres mettent en avant la persistance des difficultés rencontrées pour atteindre un tel niveau d'engagement. Le respect des délais fixés a également été identifié comme problématique au cours de l'évaluation. La majorité des projets ont sollicité des prolongations, suite à divers facteurs, notamment des retards dans les procédures administratives (internes et externes), l'instabilité politique, des catastrophes naturelles et le manque d'engagement multisectoriel.

Cela a considérablement perturbé les calendriers d'exécution, certains projets devant être prolongés au-delà des 24 mois prévus.

Selon les besoins du pays concerné et le niveau de son développement, tous les projets ont déclenché des actions positives en faveur d'une gestion rationnelle des produits chimiques. Cela dit, il serait plus facile d'évaluer la nature et l'importance de la contribution des projets si les rapports initiaux et finaux des projets fournissaient une description plus détaillée de la situation du pays, c'est-à-dire du contexte.

Enseignements tirés

L'Examen à mi-parcours présente un certain nombre d'enseignements tirés de la mise en œuvre des projets, notamment des succès enregistrés dans le renforcement des capacités; l'élaboration de lois, politiques et règlements; et le renforcement de l'administration et des institutions chargées de la gestion des produits chimiques. Les constats énoncés ci-dessous figurent parmi les principaux enseignements identifiés :

- Les ateliers techniques et de sensibilisation ont stimulé dans une large mesure la participation des parties prenantes aux activités de mise en œuvre des projets.
- Le Programme a fourni l'occasion de partager des informations et des données d'expérience aux niveaux national et régional.
- Dans un contexte approprié, le renforcement des synergies entre les secteurs concernés peut améliorer la collaboration sur les questions de gestion des produits chimiques.
- Les stratégies de mise en œuvre de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques devraient concorder avec des politiques nationales plus générales.
- Certains des obstacles identifiés, tels que l'insuffisance des capacités techniques ou le manque de données, peuvent être attribués à une conception de projet inadéquate qui ne tient pas compte de ces déficiences nationales au stade initial.
- Les difficultés de nature politique, notamment le manque d'engagement politique ou le faible degré de priorité accordé à la gestion des produits chimiques dans le programme environnemental national, doivent être traitées convenablement.

Conclusions

L'Examen à mi-parcours du Programme de démarrage rapide montre que l'initiative d'une Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques a facilité les activités initiales de renforcement des capacités dans les pays en développement, les petits États insulaires en développement et les pays à économie en transition. Le Programme de démarrage rapide a également été largement reconnu comme étant accessible et souple et est considéré comme un moyen pratique d'assurer une mise en œuvre rapide des projets. Bien que les projets de ce Programme aient adopté une approche multisectorielle, il convient d'encourager et concrétiser une plus large participation de la part de secteurs autres que celui de l'environnement.

Les capacités de gestion du Programme de démarrage rapide semblent suffisantes pour appuyer les fonctions administratives et décisionnelles nécessaires pour une mise en œuvre efficace du Programme. Cependant, la structure du secrétariat de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques appuyant l'administration du Programme, qui semblait adéquate en 2009, est devenue insuffisante pour l'actuel portefeuille de projets géré par le secrétariat, le nombre de projets financés par le Programme ayant doublé entre 2009 et 2012. Ceci a eu un impact négatif sur la capacité du secrétariat à administrer efficacement le Programme.

L'évaluation générale de l'ensemble des projets achevés indique que ceux-ci ont atteint leurs objectifs stratégiques et qu'ils ont produit des impacts significatifs dans le domaine du renforcement des capacités et sur les activités de mise en œuvre de l'Approche stratégique. Ayant obtenu des résultats positifs dans le cadre des activités initiales, plusieurs pays se sont engagés dans la mise en œuvre de l'Approche stratégique, en se concentrant sur la prise en compte des questions à tous les niveaux. Toutefois, les projets axés sur la Priorité C (intégration) ont été moins nombreux que ceux privilégiant les priorités stratégiques A (évaluation des besoins de capacités) et B (renforcement institutionnel). Ceci semble indiquer que les pays ont encore besoin d'appui pour mener à bien l'objectif de la prise en compte des questions à tous les niveaux.

En résumé, les données probantes disponibles montrent que le Programme de démarrage rapide a appuyé avec succès les activités initiales de renforcement des capacités. Alors que, 6 ans après son lancement, la mise en œuvre de l'Approche stratégique entre dans une phase critique, il semble nécessaire d'instaurer un mécanisme financier plus durable à l'appui de la mise en œuvre de l'Approche après l'achèvement des activités initiales de facilitation.
