



**Conseil d'administration  
du Programme des Nations Unies  
pour le développement  
et du Fonds des Nations Unies  
pour la population**

Distr. générale  
21 novembre 2001  
Français  
Original: anglais

**Première session ordinaire de 2002**

28 janvier-8 février 2002, New York

Point 5 de l'ordre du jour provisoire

**Fonds et programmes spéciaux**

**Appui G**

**Rapport sur les activités du PNUD financées  
par le Fonds pour l'environnement mondial  
et le Protocole de Montréal**

*Synthèse*

Lors de l'examen du présent rapport sur les deux principaux fonds d'affection spéciale du PNUD, le Conseil d'administration souhaitera peut-être formuler des observations sur les questions suivantes :

a) Le portefeuille cumulé des projets PNUD-Fonds pour l'environnement mondial (FEM) pour la période 1991-2001 s'élève à 1 milliard 230 millions de dollars, auxquels sont venus s'ajouter 2 milliards supplémentaires mobilisés sous forme de cofinancements; il représente actuellement 34 % du montant total alloué au titre du FEM. Les négociations sur la reconstitution du FEM pour la période 2003-2006 devraient prendre fin au début de 2002; le mandat du FEM ayant été élargi, le PNUD espère qu'il pourra être reconstitué à hauteur de 2,5 à 3,5 milliards de dollars.

b) Une refonte de l'architecture institutionnelle du FEM est actuellement à l'examen. Au vu des bons résultats obtenus, le PNUD préférerait maintenir l'organisation actuelle, qui résulte de la décision délibérée de créer un mécanisme institutionnel novateur et rentable.

c) Étant donné la nécessité de multiplier les possibilités de cofinancement, la reconstitution pour trois ans du Fonds multilatéral du Protocole de Montréal (2003-2005) exigera probablement le recours à des formules comme les prêts à des conditions de faveur en plus des subventions. Des politiques et des procédures efficaces devront être mises en place pour permettre au PNUD de bien maîtriser les nouveaux mécanismes de financement.

d) Les effectifs du Groupe du Protocole de Montréal doivent faire face à un volume de travail plus important dans la mesure où ils doivent assumer l'orientation générale et la gestion de projets de petite envergure qui demandent beaucoup de personnel, ce qui se répercute sur les dépenses d'autrui.



## I. Fonds pour l'environnement mondial

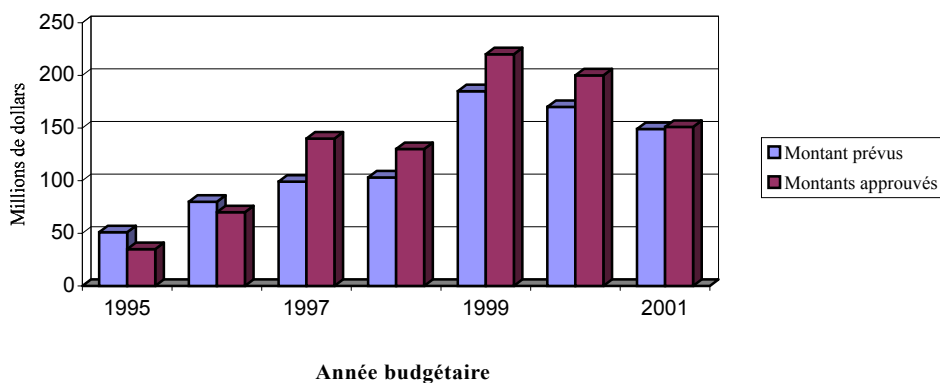
### A. Généralités

1. Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) (<<http://www.undp.org/gef>>), créé en 1991, a récemment élargi son mandat en servant de mécanisme de financement à deux nouveaux instruments, le Protocole sur la prévention des risques biotechnologiques et la Convention sur les polluants organiques persistants. Le PNUD, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et la Banque mondiale sont les agents d'exécution du FEM.

2. Bilan du portefeuille de projets. Le portefeuille cumulé des projets PNUD-FEM pour la période 1991-2001 s'élève à 1 milliard 230 millions de dollars, auxquels sont venus s'ajouter 2 milliards supplémentaires mobilisés sous forme de cofinancements. Ce portefeuille dépasse les objectifs d'allocations depuis quatre ans et représente actuellement 34 % du montant total alloué au titre du FEM. La figure 1 illustre l'accroissement du portefeuille de projets au cours des sept dernières années :

Figure 1

**Montant annuel des fonds approuvés au titre du portefeuille de projets au cours des exercices 1995-2001 : comparaison entre les montants prévus et les montants effectivement approuvés<sup>a</sup>**



<sup>a</sup> Du fait de contraintes financières, le FEM n'a disposé que de 450 millions de dollars au total pendant l'exercice 2001, ce qui s'est répercuté sur les plans d'action.

3. Le portefeuille de projets PNUD-FEM se compose de 2 400 projets en cours ou venus à terme et de quelques 80 projets en préparation répartis dans 140 pays. Il aide aussi près de 80 pays à établir des stratégies de pays, des plans d'action et des communications nationales au titre de la Convention sur la diversité biologique et de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Le Programme de microfinancements du PNUD-FEM appuie 1 300 projets dans 46 pays.

Figure 2  
**Répartition du portefeuille de projets PNUD-FEM par région au cours des exercices 1991- 2001**

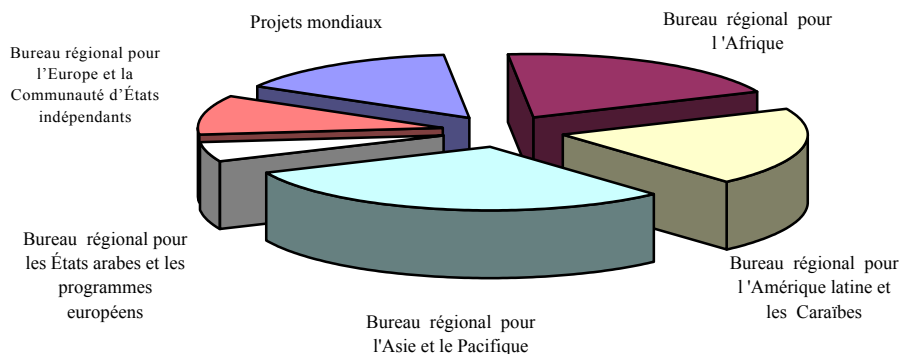
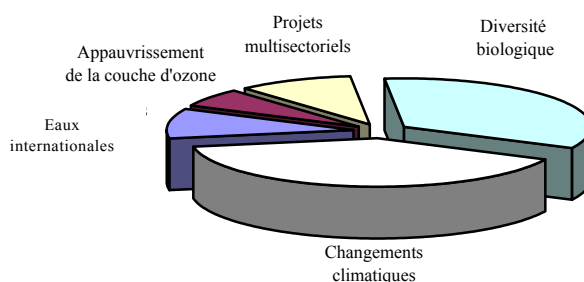


Figure 3  
**Répartition par domaine d'intervention : portefeuille de projets PNUD-FEM pendant les exercices 1991-2001**



4. **Résultats obtenus.** Plusieurs évaluations indépendantes, comme le deuxième bilan global du fonctionnement du FEM, soulignent les effets bénéfiques et les résultats favorables des activités menées dans les quatre principaux domaines d'intervention du FEM (diversité biologique, changements climatiques, eaux internationales et appauvrissement de la couche d'ozone) et des projets intersectoriels sur la dégradation des sols. Ces activités visent les objectifs suivants : préservation et utilisation durable de la diversité biologique, réduction des gaz à effet de serre, lutte contre la pollution des eaux internationales, élimination progressive des substances qui appauvrissent la couche d'ozone et lutte contre la dégradation des sols.

5. **Politiques et législations.** Les projets PNUD-FEM ont donné d'excellents résultats pour ce qui est d'aider les pays à formuler des politiques et des lois sur l'environnement à l'échelle nationale et locale ou à refondre celles déjà en vigueur.

On peut prendre l'exemple du projet d'appui au *Programme pour l'environnement de Madagascar* qui a permis d'établir une stratégie nationale en faveur de la diversité biologique à l'issue d'une série de consultations régionales. Cette stratégie met en évidence la contribution du secteur de l'environnement au développement et à l'atténuation de la pauvreté et souligne l'importance de la participation active de la communauté à son exécution. Deux projets de loi relatifs aux droits de propriété intellectuelle et à l'accès aux ressources biologiques ont été adoptés et seront soumis prochainement à l'Assemblée nationale.

6. **Renforcement des capacités.** Dans un nombre croissant de projets, les activités de renforcement des capacités en amont et en aval sont intégrées afin de contribuer de concert à la création d'un environnement porteur (aux plans juridique, institutionnel et social) et d'encourager la collaboration intersectorielle tout en améliorant les moyens techniques dont disposent les institutions. En mettant les activités au service d'une gestion intégrée de l'environnement avec la participation des divers acteurs institutionnels et sociaux, ces projets sont mieux à même de générer des dynamiques de renforcement des capacités à différents niveaux, dans la mesure où ils sont adaptés aux moyens dont disposent les participants. Plusieurs projets associent l'appui aux politiques et la formation directe à l'échelle nationale par le biais d'initiatives pilotes régionales ou locales qui favorisent la décentralisation des capacités et se traduisent par des résultats concrets. Cette approche permet de démontrer le bien-fondé des recommandations en matière de politiques tout en mettant à jour les « meilleures pratiques » à reproduire à une plus grande échelle.

7. **Financement et structure opérationnelle.** Le portefeuille PNUD-FEM est entièrement financé à partir des droits perçus au titre des projets approuvés et ne dépend pas des ressources administratives de base du PNUD pour son budget de fonctionnement. Les bureaux de pays du PNUD sont remboursés pour toutes les prestations fournies. Le PNUD-FEM rembourse aussi les services centraux du PNUD pour l'appui qu'ils apportent aux projets et aux activités. Le PNUD-FEM a apporté un important appui technique aux interlocuteurs désignés dans les bureaux de pays afin de les doter des compétences et des informations nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions. Les bureaux de pays ont pris acte de l'appui du PNUD-FEM dans le rapport annuel axé sur les résultats, l'évaluation des produits et des services des bureaux de pays du PNUD (janvier-février 2001) et par l'intermédiaire du réseau des représentants résidents (RR Net). Dans l'évaluation des services fournis par les divers départements du siège, le PNUD-FEM se classe au premier rang pour ce qui est de la qualité des prestations offertes par les bureaux de pays.

8. Conformément aux objectifs de restructuration convenus avec l'équipe de direction en 2000, le PNUD-FEM a nettement décentralisé ses activités lors des 18 derniers mois.

## **B. Principaux indicateurs de réussite**

9. **Liens avec le développement durable.** Le PNUD-FEM s'efforce de parer aux menaces qui pèsent sur l'environnement mondial par le biais de ses projets tout en poursuivant des stratégies intégrées de développement durable. Les projets du PNUD-FEM s'insèrent systématiquement dans un ensemble d'interventions

financées par les administrations publiques, les donateurs bilatéraux et multilatéraux, les ONG et le secteur privé, qui favorisent les objectifs nationaux de développement durable tout en protégeant l'environnement mondial. Ces interventions contribuent à la réduction de la pauvreté en protégeant les biens et les services écologiques dont les pauvres sont tributaires. Les projets PNUD-FEM financent le renforcement des capacités dans tous les secteurs et au sein de la société civile. Le PNUD-FEM insère ses activités dans des programmes nationaux de développement durable par le biais d'initiatives visant à renforcer la gouvernance environnementale et à créer des capacités nationales de gestion de l'environnement.

10. **Partenariats.** Le PNUD-FEM, en tant qu'agent d'exécution du FEM, a établi des relations de travail étroites avec d'autres entités du FEM, en particulier avec la Banque mondiale, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et le Conseil et le secrétariat du FEM. En outre, les activités du PNUD-FEM reposent en grande partie sur des relations de confiance tissées avec les gouvernements bénéficiaires, les organisations non gouvernementales (ONG) locales et internationales et avec le secteur privé. Au total, 278 ONG participent directement au portefeuille des projets de grande envergure, et plus de 600 participent au Programme de microfinancements.

11. **Mobilisation de ressources financières.** L'engagement des agents d'exécution du FEM se mesure au montant de cofinancements mobilisés. Le PNUD s'est engagé auprès du Conseil du FEM à mobiliser des cofinancements a) en recueillant des fonds auprès d'organismes bilatéraux et multilatéraux et auprès du secteur privé et b) en obtenant des fonds auprès des pays bénéficiaires. Le PNUD-FEM s'est efforcé de privilégier le rôle d'intermédiaire qu'il joue pour la mobilisation de cofinancements à partir de diverses sources. Une grande partie de ce financement s'effectue sous forme de subventions, contrairement aux banques de développement, qui généralement obtiennent des prêts. Les subventions permettent aux pays d'entreprendre des activités qu'ils ne pourraient pas lancer sans elles.

### C. Difficultés à résoudre

12. **Reconstitution.** Les négociations sur la reconstitution du troisième FEM ont commencé, avec un objectif de réapprovisionnement de 2,5 à 3,5 milliards de dollars (les engagements relatifs au deuxième FEM s'élèvent à 2,75 milliards de dollars). Ces négociations devraient prendre fin au début de 2002. Étant donné l'élargissement du mandat du FEM à de nouveaux protocoles et conventions internationaux, comme la Convention sur les polluants organiques persistants et le Protocole sur la prévention des risques biotechnologiques, on espère que les négociations porteront leurs fruits.

13. **Architecture institutionnelle.** Une refonte de l'architecture institutionnelle du FEM est actuellement à l'examen. L'instrument du FEM a été adopté à l'issue d'une série de négociations ardues faisant intervenir les différentes parties prenantes. L'architecture du FEM résulte de la décision délibérée de créer un mécanisme institutionnel novateur et rentable qui s'appuie sur les moyens administratifs et opérationnels existants de trois organismes et tire le meilleur parti de leurs avantages comparatifs respectifs. Comme ces critères restent valables, le PNUD préférerait maintenir l'organisation actuelle.

14. **Engagement du PNUD.** Toutefois, en dépit de ses atouts, le succès futur du PNUD-FEM n'est pas garanti. Il est plus indispensable que jamais que le PNUD s'attache à maintenir son avantage comparatif au sein du FEM et maintienne son investissement dans le contrôle de qualité et la gestion des cycles de projet. Le PNUD doit aussi continuer à répondre aux directives du Conseil du FEM et aux besoins particuliers de ses organismes partenaires. Pour le PNUD, la réussite dépendra de sa capacité à continuer de donner des conseils techniques, administratifs et de gestion à ses pays bénéficiaires afin de saisir les nouvelles perspectives ouvertes par l'élargissement du mandat du FEM, et de mobiliser des cofinancements.

## II. Protocole de Montréal

### A. Généralités

15. Le PNUD est l'un des quatre agents d'exécution (PNUD, Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), PNUE et Banque mondiale) que compte le Fonds multilatéral – mécanisme financier créé pour fournir une assistance technique et financière aux pays en développement qui relèvent du paragraphe 1 de l'article 5 du Protocole de Montréal (« pays visés à l'article 5 »). Le Fonds multilatéral est reconstitué tous les trois ans et les contributions sont versées par les pays donateurs (c'est-à-dire les pays non visés à l'article 5) sur la base du barème des contributions de l'ONU. Le Comité exécutif du Fonds multilatéral se réunit trois fois par an et compte 14 membres également répartis entre les pays en développement et les pays donateurs. Le secrétariat du Fonds multilatéral est à Montréal. Les quatre agents d'exécution prennent part aux réunions du Comité exécutif à titre d'observateurs. Le calendrier d'élimination progressive des substances qui appauvrissent la couche d'ozone est modifié tous les deux à trois ans au fur et à mesure de l'évolution des connaissances scientifiques.

16. **Bilan du portefeuille de projets.** Depuis sa création en 1990 jusqu'en juillet 2001, le Fonds multilatéral a déboursé un montant cumulatif de 1,3 milliard de dollars, dont 349,7 millions au PNUD, y compris les dépenses d'appui. La part du PNUD dans les budgets des projets d'investissement est limitée à 30 % du montant total des fonds approuvés, mais en revanche aucun plafond n'a été fixé concernant les projets approuvés autres que les projets d'investissements. Un montant supplémentaire de 4,4 millions de dollars vient de l'exécution par le PNUD des programmes bilatéraux d'Allemagne, d'Australie, de Belgique, du Danemark, des États-Unis d'Amérique, d'Italie et de Suède. Avec un montant approuvé cumulatif de 354 millions de dollars, le Protocole de Montréal se classe à la deuxième place, après le FEM, parmi les fonds d'affectation spéciale. Le PNUD a également reçu 21,3 millions de dollars par l'intermédiaire du FEM pour les activités au titre du Protocole de Montréal dans les pays en transition; ces projets sont exécutés conjointement par les équipes du Fonds multilatéral et du FEM.

17. **Financement et gestion du programme.** Le programme du Protocole de Montréal (<<http://www.undp.org/seed/eap/montreal>>) est entièrement financé grâce aux dépenses d'appui prises en charge pour des projets approuvés et ne dépend pas des ressources de base du PNUD pour son budget d'exploitation. Le PNUD a joué un rôle majeur dans l'application du Protocole de Montréal, oeuvrant par

l'intermédiaire du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) et des modalités de l'exécution nationale pour fournir les transferts de technologie et la coopération technique nécessaires à la conversion industrielle à des substances sans danger pour la couche d'ozone dans 78 pays.

18. Les activités de renforcement des capacités et les projets d'investissement et de démonstration destinés à éliminer le bromure de méthyle, une substance extrêmement toxique appauvrissant la couche d'ozone qui est utilisée dans l'agriculture, sont exécutés pour l'essentiel à l'échelon national, avec la participation des bureaux de pays du PNUD et des institutions nationales accréditées. Les bureaux de pays du PNUD obtiennent 3 % des subventions approuvées au profit des projets exécutés nationalement et 1 % pour ceux exécutés par l'UNOPS. Les pays qui ont des compétences techniques en matière de technologies nouvelles et de remplacement et possèdent les infrastructures nationales exigées pour leur mise en oeuvre ont choisi l'exécution nationale pour exécuter des projets de conversion industrielle dans des secteurs comme les mousses, la réfrigération et les solvants.

19. Le Groupe du Protocole de Montréal du Groupe de l'environnement et du développement durable du Bureau des politiques de développement (ESDG/BDP), chargé de la gestion du programme, compte 5 administrateurs et 3 assistants (programmes) à New York et emploie 6 experts recrutés au plan international, 20 experts nationaux et 15 à 20 consultants, principalement sous contrat avec frais de réservation et affectés dans le monde entier. Plusieurs fonctionnaires des bureaux de pays du PNUD appuient aussi le programme, pour un petit nombre à temps complet et pour la plupart à temps partiel.

## **B. Principaux indicateurs de réussite**

20. **Éventail des programmes.** Avec plus de 1 440 projets dans 78 pays à travers le monde qui permettront d'éliminer 41 500 tonnes de substances appauvrissant la couche d'ozone, le PNUD a déboursé 214 millions de dollars jusqu'en décembre 2000. Les activités approuvées permettront d'éliminer les substances appauvrissant la couche d'ozone dans les aérosols, les mousses, les frigorigènes, les solvants et le matériel de lutte contre l'incendie ainsi que dans les applications agricoles. La répartition par secteur des substances appauvrissant la couche d'ozone à éliminer et la répartition par région des subventions approuvées sont indiquées dans les figures ci-après :

Figure 4  
**Élimination de 41 500 tonnes PDO (potentiel de destruction de l’ozone)  
 de substances appauvrissant la couche d’ozone : répartition par secteur**

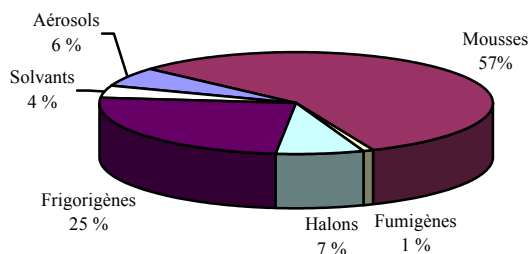
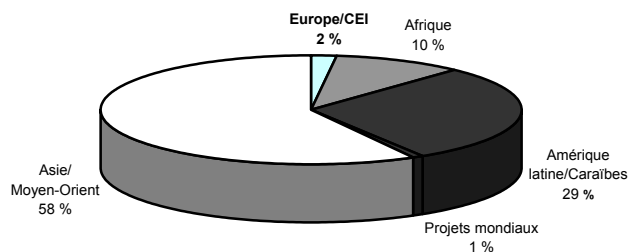


Figure 5  
**Portefeuille total du Protocole de Montréal (333 millions) : répartition par région**



21. **Liens avec le développement durable : protection de l’emploi et renforcement des institutions nationales.** Le PNUD a mis au point des approches novatrices pour aider les petites et moyennes entreprises (PME) – principaux gisements d’emplois pour le développement – dans leurs processus de conversion. Ainsi, le PNUD a acquis une précieuse expérience en collaborant avec le secteur privé. Des transferts de technologie réussis ont permis aux PME de maintenir leur compétitivité et, de ce fait, de préserver les emplois existants et d’en créer de nouveaux. Le PNUD joue donc un rôle essentiel en favorisant le maintien de moyens d’existence durables dans les secteurs occupés par les PME dans les pays en développement où ces programmes existent.

22. Le PNUD gère plus de 6,6 millions de dollars au titre de projets approuvés qui aboliront l’usage du bromure de méthyle comme fumigène dans l’agriculture. Ces programmes ont d’importants volets de formation et de vulgarisation agricoles (pour plus de 300 000 bénéficiaires) qui permettront d’enseigner aux agriculteurs les nouvelles méthodes tout en maintenant (voire même, dans de nombreux cas) en augmentant le rendement des cultures. Cette assistance est indispensable pour éviter



tout impact économique négatif sur les pays tributaires de l'agriculture et des exportations de produits agricoles.

23. Le PNUD est venu en aide à 21 pays en développement par le biais de projets de renforcement de capacités qui ont contribué à l'établissement de politiques et de procédures plus efficaces pour remplir les objectifs de conformité au titre du Protocole de Montréal. Si ces projets sont correctement exécutés, ils apporteront le type d'appui à la bonne gouvernance et au renforcement des capacités à même d'exercer une incidence majeure sur d'autres domaines de la gestion publique et, en conséquence, d'améliorer les choix collectifs.

24. **Synergie avec d'autres conventions.** Comme le rendement énergétique des matériels nouveaux est supérieur à celui des anciens, et compte tenu du processus de conversion industrielle en cours, le Protocole de Montréal contribue aussi à une utilisation plus efficace de l'énergie, objectif clef du Protocole de Kyoto. La formation des techniciens dans le domaine de la réfrigération prévient aussi le gaspillage de produits chimiques et la réduction des coûts et des émissions.

### C. Difficultés à résoudre

25. La participation des pays aux interventions influe sur les dépenses d'appui. La nouvelle planification stratégique adoptée pour l'allocation des subventions au titre du Fonds multilatéral encourage la participation active de tous les pays et contraint les agents d'exécution à associer les agents locaux à toutes les phases de préparation, de présentation et d'exécution des projets. Le Groupe du Protocole de Montréal du PNUD consacre désormais beaucoup plus d'efforts à la fourniture de conseils d'orientation générale et au suivi de projets qui demandent beaucoup de personnel, ce qui accroît le volume de travail de ses modestes effectifs.

26. Du fait de ces nouvelles implications pour le PNUD comme pour les autres institutions, une nouvelle méthode de calcul des dépenses d'appui risque de devoir être appliquée. On a proposé de calculer les dépenses d'appui à partir de deux composantes : une composante variable pour les projets de conversion technologique de moyenne ou de grande envergure et une composante fixe d'un coût plus élevé pour les projets de moindre envergure exigeant beaucoup de personnel. Une autre approche consisterait, dans un premier temps, à allouer des ressources de base aux fonctions institutionnelles (comme au FEM) puis à répartir les dépenses d'appui entre les divers projets; cela permettrait au PNUD de financer ses coûts en fournissant des conseils d'orientation générale et en assurant le suivi et l'évaluation des projets et des programmes, aidant ainsi les pays à remplir leurs objectifs de conformité.

27. **Reconstitution du Fonds multilatéral.** La reconstitution du Fonds multilatéral pour l'exercice triennal 2003-2005 sera négociée pendant la prochaine Réunion des Parties au deuxième trimestre de 2002. Les reconstitutions précédentes ont avoisiné les 400 à 500 millions de dollars par période triennale, le PNUD recevant approximativement 40 millions de dollars par an. Les négociations pourront être influencées par :

a) La contraction de l'activité économique mondiale et les réactions aux attaques terroristes de septembre 2001;

b) L'introduction éventuelle de prêts à des conditions de faveur dans le cadre de l'accord négocié. Les subventions représentent la totalité des fonds déboursés à l'heure actuelle. Si le principe des prêts à des conditions de faveur est approuvé, le PNUD doit mettre des mécanismes en place s'il veut demeurer parmi les institutions qui exécuteront les portefeuilles les mieux garnis au titre du FEM.

---