



**MINISTÈRE  
DE L'ÉCONOMIE,  
DES FINANCES  
ET DE LA SOUVERAINETÉ  
INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**Direction générale  
du Trésor**

# Évaluation de la dotation de la France au Fonds multilatéral pour le Protocole de Montréal

2021



## Conception et rédaction

Direction générale du Trésor



### Équipe d'évaluation / Evaluation Team

L'évaluation a été réalisée par Prospective et Coopération pour la direction générale du Trésor :

The evaluation was carried out by a Prospective et Coopération team of evaluators and experts:

Benoit MARTIMORT-ASSO

Marc-Antoine LADOUCEUR

Priscilla RIGOT-MULLER

Sophie BONNARD

Reni CHALBAUD

Mari KOSAKA

Gerphas K OPONDO

Louis Alioune NDIAYE

Rapport remis en septembre 2021

## Graphisme

Secrétariat général

Sircom

Crédits photo 

©

Septembre 2021

# Sommaire

Avant-Propos

## **Partie 1**

Évaluation de la dotation de la France  
au Fonds multilatéral pour le Protocole  
de Montréal

Evaluation of the French allocation to  
the Multilateral Fund for the Implementation of  
the Montreal Protocol

## **Partie 2**

Réponses aux recommandations

## **Partie 3**

Composition du groupe de référence

# Avertissement

Les évaluations publiées par le ministère de l'Économie et des Finances ont pour objectif de rendre compte des activités d'aide au développement avec impartialité et d'améliorer leur efficacité. Ces évaluations sont conduites conformément aux principes du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques et dans le respect de la Charte de la Société française de l'évaluation. Les appréciations, observations et recommandations exprimées dans la présente évaluation le sont sous la seule responsabilité des consultants qui l'ont réalisée et ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel du ministère.

# Avant-Propos

Le Protocole de Montréal (PM) est un accord multilatéral international entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1989 et qui fait suite à la Convention de Vienne sur la protection de la couche d'ozone adoptée le 22 mars 1985. Rassemblant 197 Parties, il a pour objectif de réduire et à terme d'éliminer complètement les substances appauvrissant la couche d'ozone (SAO), telles que les chlorofluorocarbures (CFC) et les hydrochlorofluorocarbures (HCFC). Le PM a été complété en 2016 par l'adoption de l'Amendement de Kigali qui vise la réduction progressive de l'utilisation d'hydrofluorocarbures (HFC), gaz de substitution aux SAO qui ont un fort pouvoir de réchauffement global.

Le PM est doté d'un Fonds multilatéral (FMPM pour Fonds multilatéral pour la mise en œuvre du PM) destiné à soutenir les pays en développement dans leur mise en conformité avec les obligations du PM. Avec près de 37 M\$ sur le triennium 2018-2020, la France était le 4<sup>ème</sup> contributeur après les Etats-Unis, le Japon et l'Allemagne.

La première évaluation de la dotation de la France au FMPM est intervenue en amont du cycle de reconstitution des ressources du Fonds. Commandée par la Direction générale du Trésor, l'objectif de cette évaluation, conduite par le cabinet Prospective et Coopération, était d'étudier l'efficacité de l'action de la France au sein du FMPM et de tirer des enseignements pour nourrir la réflexion stratégique et les orientations de la France dans le contexte du prochain cycle stratégique pour la période 2021-2023. Un groupe resserré de personnalités – dont j'ai eu l'honneur d'assurer la présidence – composé de représentants de l'administration, d'ONG et de chercheurs, ont par ailleurs accompagné les travaux et pu débattre de leurs résultats.

L'évaluation a mis en évidence que le Gouvernement français mobilise efficacement ses leviers d'influence au sein du FMPM, en lien avec ses partenaires européens, pour faire valoir ses priorités géographiques et thématiques à la hauteur de sa contribution. Elle a aussi permis de dégager des axes d'amélioration pour renforcer le suivi de la mise en œuvre des positions françaises dans le cadre du FMPM, et mieux définir les objectifs de long terme et les priorités d'allocation des ressources dans le cadre de la mobilisation de la part bilatérale au sein du FMPM. L'évaluation montre que quelques pays pourraient avoir des stratégies d'intervention en amont des projets afin de soutenir leurs orientations et encourager certains choix technologiques. Le rapport invite donc à co-construire avec les différents acteurs nationaux pertinents une stratégie triennale française spécifique pour le FMPM, notamment concernant la mobilisation de la part bilatérale.

Au-delà, et malgré le fait que le PM soit reconnu comme l'un des accords multilatéraux les plus efficaces, ce que confirme une étude parue cet été dans la revue *Nature*, le rapport recommande que la France se positionne comme soutien actif au développement de collaborations entre le FMPM et d'autres accords multilatéraux pour l'environnement et institutions financières, par exemple en ce qui concerne la thématique de l'efficacité énergétique ou encore dans le champ des objectifs de développement durable.

**Jean JOUZEL**

Climatologue, glaciologue, ancien vice-président du Groupe scientifique du GIEC (le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat)

Président du Groupe de référence de l'évaluation de la dotation de la France au Fonds multilatéral pour la mise en œuvre du Protocole de Montréal

## SOMMAIRE

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Avertissement</b>  | <b>2</b>  |
| <b>Avant-Propos</b>   | <b>3</b>  |
| <b>Partie 1</b>   |           |
| <b>Évaluation de la dotation de la France<br/>au Fonds multilatéral pour le Protocole<br/>de Montréal</b>                   | <b>7</b>  |
| <b>Contexte</b>   | <b>8</b>  |
| <b>Objectif de l'évaluation</b>   | <b>10</b> |
| <b>Méthodologie</b>   | <b>11</b> |
| <b>Principaux constats de l'évaluation</b>  | <b>12</b> |
| Pertinence  | 12        |
| Cohérence   | 12        |
| Efficacité et efficience  | 13        |
| Perception de l'action française et du FMPM<br>dans les pays de mise en œuvre   | 15        |
| <b>Redevabilité sur les enjeux d'impact et de durabilité</b>  | <b>16</b> |
| <b>Recommandations</b>  | <b>17</b> |
| <b>Liste des sigles et acronymes utilisés</b>   | <b>21</b> |
| <b>Evaluation of the French allocation to<br/>the Multilateral Fund for the implementation of<br/>the Montreal Protocol</b> | <b>23</b> |
| <b>Partie 2</b>   |           |
| <b>Réponses de la direction générale du Trésor<br/>aux recommandations du consultant</b>                                    | <b>39</b> |
| <b>Partie 3</b>   |           |
| <b>Composition du groupe de référence</b>   | <b>45</b> |



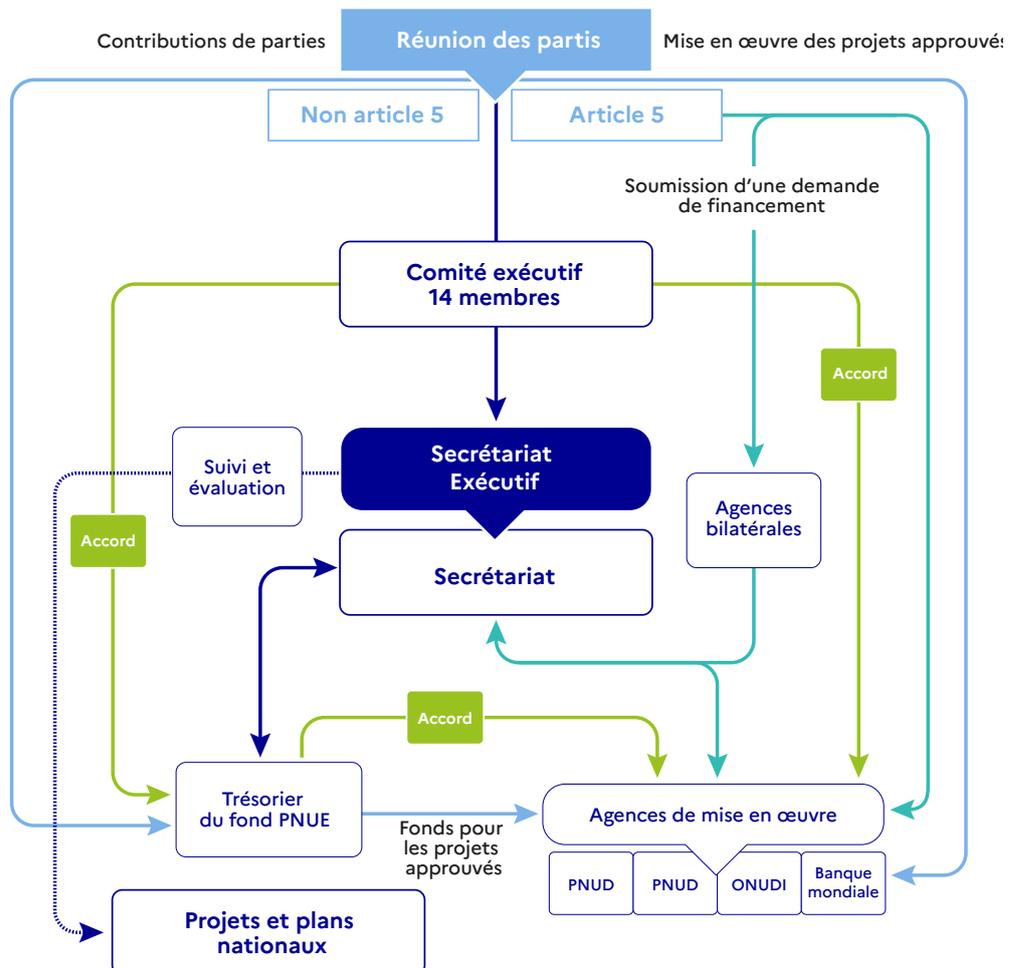
# PARTIE 1

# ÉVALUATION DE LA DOTATION DE LA FRANCE AU FONDS MULTILATÉRAL POUR LE PROTOCOLE DE MONTRÉAL

# Contexte

Entré en vigueur en janvier 1989, le Protocole de Montréal a pour objectif d'éliminer progressivement la production et la consommation des substances appauvrissant la couche d'ozone (SAO). Reconnu comme l'un des accords multilatéraux les plus efficaces et ratifié universellement, son succès est en partie lié à la mise en place du Fonds Multilatéral pour le Protocole de Montréal (FMPM). L'objectif de ce fonds est d'aider les pays visés à l'Article 5<sup>1</sup> à être conformes aux engagements et aux calendriers d'élimination des gaz fluorés (chlorofluorocarbones - CFC et hydrochlorofluorocarbones - HCFC notamment) définis par les Parties dans le cadre du Protocole.

## Schéma de la gouvernance du Fonds



1 – Le Protocole de Montréal prend en compte la situation des pays en développement via son Article 5. Pour bénéficier d'un calendrier différencié et accéder à l'assistance financière du FMPM, l'État Partie doit être un pays en développement dont le niveau calculé annuel de consommation des substances réglementées à l'annexe A (CFC) est inférieur à 0,3 kg par habitant à la date d'entrée en vigueur du Protocole.

L'Amendement de Kigali, adopté en 2016 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2019, vise la réduction progressive de la consommation et de la production de 19 substances différentes d'hydrofluorocarbones (HFC), gaz de substitution aux SAO qui ont un fort pouvoir de réchauffement global.

Le FMPM couvre les coûts additionnels liés à la transition vers l'abandon de l'utilisation des SAO et, depuis l'Amendement de Kigali, la réduction progressive de la consommation de HFC. Il est placé sous le contrôle direct de la Réunion des Parties (RdP) au Protocole et sa gestion incombe à un Comité Exécutif (ComEx) constitué à parts égales de pays développés et de pays visés à l'Article 5, appuyé par un Secrétariat.

Quatre agences (Programme des Nations unies pour l'environnement - PNUE, Organisation des Nations unies pour le développement industriel – ONUDI, Programme des Nations unies pour le développement – PNUD et Banque mondiale) sont en charge de la mise en œuvre des activités du Fonds qui s'inscrivent dans une planification des activités d'élimination progressive des substances réglementées pour chaque pays. Les pays donateurs ont également la possibilité d'administrer des projets qu'ils soutiennent jusqu'à 20% de leurs contributions au Fonds, après approbation par le ComEx. Le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) a le mandat, depuis sa création en 1994, de gérer la part bilatérale française. L'Allemagne, qui mobilise 20% de contribution et la met en œuvre directement via son agence de coopération, est un cas unique. Les autres pays mobilisent une part plus faible dont la mise en œuvre est confiée à des agences bilatérales et/ou aux agences de mise en œuvre.

Les projets financés par le Fonds sont de cinq types :

- i. Plans nationaux pluriannuels d'élimination progressive et définitive des CFC ;
- ii. Plans de gestion pour l'élimination progressive des HCFC ;
- iii. Projets de démonstration sur les HCFC ;
- iv. Réduction progressive des HFC ;
- v. Renforcement institutionnel.

**Contributions des dix premiers donateurs au FMPM et mobilisation de leurs parts bilatérales sur les deux derniers trienna.**

|                          | 2015-2017               |                          |                         | 2018-2020               |                          |                         |
|--------------------------|-------------------------|--------------------------|-------------------------|-------------------------|--------------------------|-------------------------|
|                          | Contri-<br>bution<br>\$ | Part<br>bilatérale<br>\$ | Part<br>bilatérale<br>% | Contri-<br>bution<br>\$ | Part<br>bilatérale<br>\$ | Part<br>bilatérale<br>% |
| États-Unis<br>d'Amérique | 94 948 529              | -                        | 0,00                    | 108 743 585             | -                        | 0,00                    |
| Japon                    | 65 679 333              | 320 073                  | 0,49                    | 71 890 118              | 275 697                  | 0,38                    |
| Allemagne                | 43 295 124              | 8 659 026                | 20,00                   | 48 303 999              | 669 848                  | 13,60                   |
| France                   | 33 909 768              | 1 161 226                | 3,42                    | 36 736 500              | 642 008                  | 1,75                    |
| Royaume-Uni              | 31 399 728              | -                        | 0,00                    | 33 742 500              | -                        | 0,00                    |
| Italie                   | 26 967 753              | 2 090 450                | 7,75                    | 28 336 500              | 936 762                  | 3,31                    |
| Canada                   | 18 091 677              | -                        | 0,00                    | 22 083 999              | 1 054 762                | 4,78                    |
| Espagne                  | 18 024 984              | 1 178 229                | 6,54                    | 18 470 499              | 1 192 731                | 6,46                    |
| Russie                   | 14 781 336              | 666 676                  | 4,51                    | 23 346 999              | -                        | 0,00                    |
| Australie                | 12 574 443              | -                        | 0,00                    | 17 669 001              | -                        | 0,00                    |

# Objectif de l'évaluation

La France, quatrième contributeur, a commandé une évaluation externe de la dotation de la France au Fonds Multilatéral pour le Protocole de Montréal sur la période 2015-2020. L'évaluation est d'abord de nature rétrospective en s'appuyant sur les critères d'évaluation établis par le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques : cohérence, pertinence, efficacité, efficience, impact et durabilité, qui ont été déclinés sur :

- le positionnement de la France dans la gouvernance du Fonds et ses leviers d'influence,
- l'articulation du Fonds avec les autres instruments multilatéraux et bilatéraux agissant dans le secteur du climat.

Elle est ensuite de nature prospective avec un accompagnement à la réflexion stratégique pour :

- soutenir les orientations de la France dans les futurs cycles de reconstitution,
- créer un dispositif d'indicateurs de suivi de la contribution française au Fonds.

# Méthodologie

Afin de répondre à ces objectifs, des questionnements évaluatifs ont été formulés autour des enjeux de pertinence, de cohérence, d'efficacité et d'efficience.

L'évaluation a débuté avec une phase de cadrage, matérialisée par une note de structuration présentée au groupe de référence, constitué pour orienter et enrichir les travaux d'évaluation. 63 entretiens semi-directifs ont ensuite été réalisés, avec des acteurs institutionnels, scientifiques et industriels français, et avec le personnel du Secrétariat du Fonds multilatéral, des représentants des pays membres du ComEx, des ONG et des instances scientifiques du Protocole, des représentants des agences de mise en œuvre et d'autres organisations internationales. Les parties prenantes de trois pays visés à l'Article 5 - l'Inde, le Sénégal et le Kenya, ont fait l'objet d'entretiens pour évaluer leur perception de l'action française, de même que les acteurs institutionnels de trois pays contributeurs qui mobilisent leur part bilatérale, l'Allemagne, le Canada et l'Italie. Le Japon, pays qui mobilise également sa part bilatérale, a fait l'objet d'une analyse documentaire. Une revue documentaire a également été effectuée, couvrant notamment les comptes rendus du ComEx, des Réunions des Parties et les rapports des instances scientifiques.

Les critères de durabilité et d'impact ont été traités à travers une synthèse des travaux existants à vocation de redevabilité. L'évaluation a aussi permis de compléter une grille d'indicateurs de suivi de la contribution française au FMPM et d'en proposer des améliorations.

L'analyse approfondie et la triangulation des données collectées ont ensuite permis la rédaction d'un rapport d'évaluation préliminaire qui a été présenté au groupe de référence, puis d'une version finale révisée. Ce résumé exécutif présente une synthèse des principaux constats et recommandations issus de ce travail.

# Principaux constats de l'évaluation

## PERTINENCE

- Le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement « fixe les orientations relatives aux objectifs et aux modalités de la politique de coopération internationale et d'aide au développement, dans toutes ses composantes bilatérales et multilatérales »<sup>2</sup>. Toutefois, le suivi de la mise en œuvre des positions françaises dans le cadre du FMPM pourrait être amélioré, à travers un document stratégique opérationnel formel précisant des objectifs de long terme et les priorités d'allocation des ressources dans le cadre de la mobilisation de la part bilatérale au sein du FMPM et la mise en place de mécanismes de suivi spécifiques ;
- L'Amendement de Kigali contribue à l'atteinte des objectifs de l'Accord de Paris, mais les Objectifs de développement durable (ODD), cadre de référence de l'action internationale avec des objectifs à l'horizon 2030, ne sont pas pleinement pris en compte dans le cadre du FMPM ; Les rapports des instances scientifiques sont globalement pertinents et actualisés. Certaines technologies ne sont cependant pas immédiatement prises en compte dans ces rapports alors qu'elles peuvent être disponibles sur le marché.

## COHÉRENCE

Au niveau de l'aide publique au développement et du FFEM :

- Le FFEM, agence de mise en œuvre de la part bilatérale française, s'est positionné, via son appel à projets « *Production de froid et Climatisation durables* », sur la thématique efficacité énergétique dans le secteur du froid qui est inscrite dans sa stratégie 2019-2022. Les nouvelles perspectives de coopération offertes par la mise en œuvre de l'Amendement de Kigali pourraient permettre au FFEM d'envisager de financer les composantes liées à l'efficacité énergétique des projets bilatéraux ;
- La France a un rôle de leadership diplomatique sur les questions climatiques et est perçue comme pouvant contribuer à favoriser la convergence des enjeux de réduction des SAO et des HFC avec ceux de l'efficacité énergétique.

Au niveau du positionnement de l'expertise française :

- Certains pays et tout particulièrement le Japon et l'Allemagne semblent avoir des stratégies d'intervention en amont des projets afin de pouvoir contribuer à leurs orientations et encourager certains choix technologiques. Ce faisant, ils confortent leur vision de la mise en œuvre du Protocole de Montréal

et positionnent des technologies ou des savoir-faire portés par des acteurs économiques nationaux.

Au niveau du FMPM :

- Il serait intéressant d'encourager une synergie la plus importante possible entre les activités financées par le FMPM et les activités financées par d'autres institutions, telles que par exemple le Fonds vert pour le climat, le Fonds pour l'environnement mondial, les banques de développement ou les *Climate Investment Funds*, dans le domaine de l'efficacité énergétique ou dans le secteur de la climatisation et du refroidissement ;
- Bien que non spécifiquement mentionnée dans l'Amendement de Kigali<sup>3</sup>, l'efficacité énergétique est au cœur des préoccupations des Parties, notamment dans un contexte où la demande dans le secteur du refroidissement est en pleine expansion ;
- Le secrétariat du FMPM semble peu présent dans les discussions internationales dans lesquelles les questions liées à la climatisation, au froid et au chauffage durables sont importantes, comme sur le sujet des villes durables ou la chaîne du froid des produits alimentaires. De plus, le FMPM pourrait davantage prendre en compte la contribution aux changements climatiques au-delà du périmètre des projets.

## EFFICACITÉ ET EFFICIENCE

Au niveau du FFEM :

- Sur la période 2015-2020, la valeur ajoutée du FFEM dans les projets mis en œuvre dans le cadre de la gestion de la part bilatérale française en lien avec le FMPM, notamment en termes d'innovation, est variable en fonction de la taille et du contenu des projets ;
- En représentant les instances françaises lors de la présidence de la Chaise<sup>4</sup>, le FFEM s'est moins impliqué dans la gestion des projets ;
- L'intérêt de se positionner sur des projets de faible montant, avec des coûts de transaction importants, des coûts réels de gestion élevés, en l'absence de complémentarité avec un projet FFEM et/ou de mobilisation de l'expertise française semble faible.

Au niveau des différents Ministères impliqués dans le suivi du FMPM :

- La mobilisation de la France au FMPM pourrait être améliorée avec une répartition plus formalisée des rôles et des responsabilités des différents acteurs impliqués ;
- Les différents Ministères impliqués dans le suivi du Protocole de Montréal (Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères - MEAE, Ministère de la transition écologique - MTE et la Direction générale du Trésor du Ministère

3 – Si le texte de l'Amendement de Kigali ne mentionne pas explicitement l'efficacité énergétique, la décision XXVIII/2 relative à l'amendement sur la réduction progressive des hydrofluorocarbones précise que les Parties demande « au Comité exécutif d'élaborer des directives concernant les coûts associés au maintien ou à l'amélioration de l'efficacité énergétique des technologies et du matériel utilisant des produits de remplacement à faible PRG ou à PRG nul, dans le cadre de la réduction progressive des HFC, tout en tenant compte du rôle d'autres institutions intéressées par l'efficacité énergétique, le cas échéant ».

4 – La France a une chaise partagée au ComEx avec l'Italie, l'Allemagne et le Royaume-Uni dont la présidence tourne. La France a présidé la Chaise sur la période 2018-2020.

de l'Économie, des Finances et de la Relance - DG Trésor) ne disposent pas du même niveau d'information sur le suivi des projets de la part bilatérale au FMPM ;

Au niveau des acteurs économiques :

- Davantage d'espaces d'échanges avec les acteurs industriels français pourraient être promus ;
- L'expertise française pourrait être davantage mobilisée dans le contexte du Protocole de Montréal et dans le cadre des projets adoptés sur la part bilatérale. Il a été identifié des secteurs d'activités où la France semble présenter une expertise qui pourrait être mobilisée :
  - a. l'inventaire des équipements existants utilisant des HFC ;
  - b. l'adaptation des équipements existants, notamment dans le secteur du froid ;
  - c. la substitution des équipements obsolètes contenant des HFC et des HCFC, notamment dans le secteur du froid et de la production de mousses ;
  - d. le développement des capacités techniques, à travers des formations spécifiques sur l'usage et la manipulation de nouvelles substances et l'installation, la maintenance et la réparation des nouveaux équipements ;
  - e. la destruction et le traitement des stocks excessifs de HCFC et de HFC ;
  - f. le développement des capacités de production de substances alternatives aux HFC.

Au niveau des leviers d'influence :

- La France pourrait mobiliser davantage différents leviers d'influence pour faire valoir ses priorités géographiques et thématiques. Les leviers d'influence identifiés par l'équipe d'évaluation sont :
  - Les leviers directs : les Bureaux nationaux de l'ozone<sup>5</sup> et les agences de mise en œuvre et/ou de la coopération bilatérale lors de l'identification des projets, les organisations ou initiatives internationales dont les mandats sont liés au FMPM et la promotion des positions françaises lors des Groupe de travail à composition non limitée (GTCNL)<sup>6</sup> et des RdP ;
  - Les leviers indirects : les acteurs de la société civile, qu'il conviendrait de cartographier, qui peuvent influencer sur ces processus. Cela comprend aussi les chercheurs et leurs implications dans les organes scientifiques du Protocole de Montréal ; bien que la science n'ait pas de nationalité, la façon d'aborder les problèmes, la sensibilité à certaines zones géographiques ou l'accès à une littérature non uniquement anglophone sont des leviers d'influence indirects.

5 – Les Bureaux nationaux de l'ozone sont les unités gouvernementales des pays en développement qui sont responsables de la gestion de leurs programmes nationaux pour se conformer au Protocole de Montréal. Chaque pays en développement dispose d'un Bureau qui est soutenu par le Fonds multilatéral par le biais de projets de renforcement institutionnel.

6 – Le Groupe de travail à composition non limitée, créé en 1989 à la première Réunion des Parties au Protocole de Montréal, regroupe l'ensemble des Parties. Coprésidé par un représentant du groupe des Parties non visées à l'article 5 et un représentant du groupe des Parties visées à l'article 5, son rôle consiste à préparer les Réunions des Parties auxquelles il contribue, notamment en rédigeant les projets de décision à soumettre aux Parties. Il se réunit au moins une fois par an.

## **PERCEPTION DE L'ACTION FRANÇAISE ET DU FMPM DANS LES PAYS DE MISE EN ŒUVRE**

Les personnes interrogées dans les trois pays récipiendaires (Inde, Kenya et Sénégal), n'ont pas d'informations précises sur les actions françaises dans le cadre de la gestion de sa part bilatérale ou sur son activité au sein du FMPM. En Inde et au Sénégal les derniers projets bilatéraux ont été financés il y a plusieurs années alors qu'au Kenya l'agence de mise en œuvre pour les projets bilatéraux est la GIZ. Cependant, la France est considérée comme un *leader* mondial sur les questions liées au changement climatique et est attendue dans le contexte des discussions relatives à l'efficacité énergétique dans le cadre du Protocole de Montréal.

## Redevabilité sur les enjeux d'impact et de durabilité

Suite à une commande lancée lors de la 82<sup>e</sup> réunion du ComEx, une évaluation de la pérennité des réalisations du Protocole de Montréal<sup>7</sup> a montré que les efforts entrepris pour assurer la pérennité de l'élimination des SAO sont globalement efficaces et d'une grande portée. Toutefois, l'évaluation souligne :

- L'importance de concevoir et de renforcer des mécanismes pour assurer une élimination des SAO durable dans le temps, en particulier une fois les projets achevés et le financement du FMPM arrivé à terme.
- L'utilité de maintenir les efforts de formation.
- Le besoin de renforcer les normes de sécurité, en particulier avec les nouveaux frigorigènes.
- La nécessité de renforcer l'information concernant des SAO qui sont déjà éliminées en vertu du Protocole de Montréal et font l'objet de commerce illégal, afin de faciliter leurs détections.

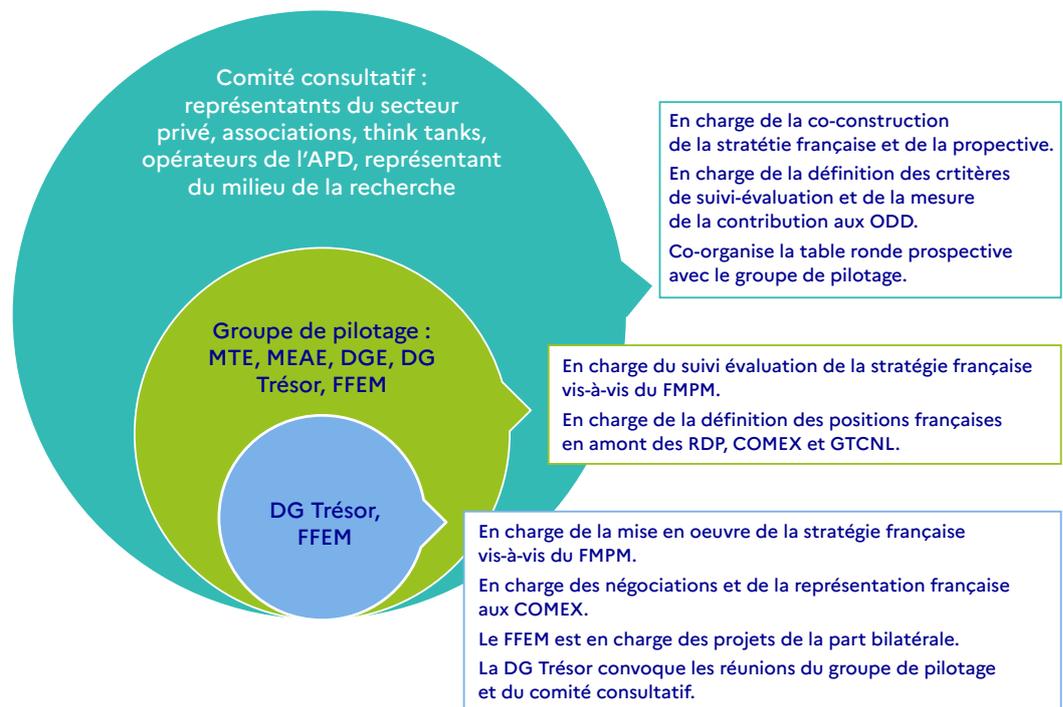
# Recommandations

Les recommandations s'articulent autour de quatre axes stratégiques :

- 1 Renforcer le cadrage stratégique français et son suivi dans une approche multi acteurs ;**
- 2 Mettre en adéquation le dispositif de mise en œuvre de la stratégie pour le FMPM avec les ambitions françaises ;**
- 3 Développer une stratégie d'influence et de communication au service des priorités françaises et des questions ozone ;**
- 4 Renforcer les contributions françaises au sein du FMPM sur les enjeux stratégiques et de gouvernance.**

## 1. RENFORCER LE CADRAGE STRATÉGIQUE FRANÇAIS ET SON SUIVI DANS UNE APPROCHE MULTI ACTEURS

Afin d'améliorer l'efficacité de la stratégie française pour le FMPM, l'équipe d'évaluation recommande de faire évoluer l'organisation actuelle vers une structure à trois niveaux :



### Élargir le groupe de pilotage du FMPM en associant la DGE

Il est recommandé que la Direction générale des entreprises du Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance (DGE) soit intégrée au groupe de pilotage du FMPM ce qui permettrait d'apporter une meilleure visibilité sur la promotion des solutions portées par des industriels français.

**Maître d'œuvre : DG Trésor**

### **Cartographier les acteurs économiques**

---

Il est recommandé qu'une cartographie des différents acteurs économiques français dont les activités entrent dans le mandat du FMPM soit construite en lien avec la DGE.

**Maître d'œuvre : DG Trésor / DGE**

### **Créer un comité consultatif**

---

Il est proposé de créer un comité consultatif multi acteurs pour co-construire une stratégie française vis-à-vis du FMPM dans une logique partenariale permettant de faire appel à des expertises diverses. Les membres de ce comité consultatif pourraient être les acteurs économiques identifiés dans la cartographie des acteurs clés, les scientifiques et les associations/think tank ainsi que les opérateurs français de l'aide publique au développement.

**Maître d'œuvre : DG Trésor**

### **Co-construire une stratégie triennale, déterminée en amont de chaque cycle de reconstitution ainsi que d'un dispositif de suivi**

---

Il est recommandé de co-construire une stratégie triennale française spécifique pour le FMPM dont une partie pourrait être dédiée à la mobilisation de la part bilatérale. Les mécanismes de suivi pourraient être renforcés afin de comparer les objectifs fixés avec l'avancement réel et de mettre en place, si nécessaire, des mesures correctives pendant le triennum.

**Maître d'œuvre : DG Trésor en lien avec le groupe de pilotage**

## **2. METTRE EN ADÉQUATION LE DISPOSITIF DE MISE EN ŒUVRE AVEC LES AMBITIONS FRANÇAISE**

### **Formaliser davantage l'organisation du groupe de pilotage**

---

Il est recommandé de formaliser davantage l'organisation et la gouvernance du groupe de pilotage du FMPM. Cette organisation pourrait aussi avoir pour mandat de veiller à la sauvegarde de la mémoire administrative de la gestion du FMPM, et en particulier de la part bilatérale française. Pour faciliter cette organisation, un outil collaboratif en ligne, au service du groupe de pilotage du FMPM, pourrait être mis en place.

**Maître d'œuvre : DG Trésor avec le groupe de pilotage**

### **Renforcer la présence française au comex**

---

Il est recommandé que la DG Trésor représente en tant que chef de délégation la France lors des réunions de préparation dans le cadre de la Chaise et lors des ComEx, avec l'appui technique du FFEM.

**Maître d'œuvre : DG Trésor et FFEM**

### **Adapter les ressources du ffem aux objectifs stratégiques**

---

Pour valoriser le positionnement de la France sur la thématique Ozone, et compte tenu de l'importance des coûts de gestion des projets bilatéraux de petite taille pour le FFEM, il est recommandé de mettre en adéquation le cadrage budgétaire d'utilisation de la part bilatérale avec la typologie de projets privilégiés, les ressources dédiées à l'agence de mise en œuvre, ainsi qu'avec les modalités de mise œuvre des projets. Cette mise en adéquation doit se faire en lien avec les orientations stratégiques définies avec le comité consultatif.

**Maître d'œuvre : Groupe de pilotage, DG Trésor et FFEM**

#### **Favoriser la participation des acteurs économiques aux activités du FMPM**

---

Il est recommandé d'encourager les acteurs économiques français à participer aux réunions du Protocole de Montréal (RdP et des GTCNL) en tant qu'observateurs et en lien avec la délégation française. Une participation d'acteurs économiques français pourrait apporter des éclairages sur la disponibilité des technologies recensées dans les rapports scientifiques du Protocole de Montréal et pourrait permettre de favoriser la participation d'acteurs français en amont dans des projets dédiés à la mise en œuvre du Protocole de Montréal dans les pays visés à l'Article 5.

**Maître d'œuvre : DG Trésor et FFEM pour accompagner les acteurs économiques lors des RdP et des GTCNL avec l'appui de la DGE et du groupe consultatif pour identifier les acteurs économiques pertinents.**

#### **Favoriser la participation des scientifiques aux organes scientifiques du protocole**

---

Il est recommandé d'essayer d'accroître la présence de scientifiques français dans les organes scientifiques du Protocole de Montréal afin de bénéficier de leviers d'influence et de visibilité complémentaires ainsi que d'appuis potentiels sur certains aspects des négociations.

**Maître d'œuvre : MTE pour le lien avec les chercheurs**

#### **Mesurer la performance et rendre compte des projets bilatéraux**

---

Il est recommandé que le suivi des projets bilatéraux soit amélioré. Un mécanisme d'évaluation de la performance et de reddition de comptes du suivi des projets, en application à sa stratégie, pourrait être un mécanisme de suivi pour mesurer l'atteinte des objectifs stratégiques de la contribution bilatérale française voire la contribution de ses projets aux ODD. Ce mécanisme pourrait également permettre de communiquer les résultats.

**Maître d'œuvre : FFEM en lien avec le groupe de pilotage**

### **3. DÉVELOPPER UNE STRATÉGIE D'INFLUENCE ET DE COMMUNICATION AU SERVICE DES PRIORITÉS FRANÇAISES**

#### **Développer des capacités d'expertise française**

---

Il est recommandé de développer des capacités françaises qui, tout en s'appuyant sur une recherche scientifique d'excellence, soit à même d'intervenir dans les débats politiques internationaux et éclairer le groupe de pilotage et le comité consultatif sur les différents enjeux liés à la mise en œuvre du Protocole de Montréal dans les pays visés à l'Article 5 et la gouvernance du FMPM.

Deux volets complémentaires pourraient être pris en compte :

- Le renforcement et le développement d'une communauté de chercheurs sur les sujets en lien avec les négociations internationales sur l'Ozone, les enjeux de mise en œuvre du Protocole de Montréal dans les pays visés à l'Article 5 et au-delà sur les enjeux Ozone/climat/efficacité énergétique, et afin de proposer de nouveaux experts français qui pourraient promouvoir l'expertise française au sein des organes scientifiques du Protocole de Montréal ;
- L'émergence d'associations et de *think tanks* dans le but d'intervenir dans les débats politiques internationaux sur les enjeux Ozone/climat/efficacité énergétique.

**Maître d'œuvre : Groupe de pilotage**

**Communiquer sur la stratégie française**

---

Il est recommandé que la France développe un plan de communication, en lien avec sa stratégie pour le FMPM, qui s'appuierait sur des co-publications à destination des pays visés à l'Article 5 et des agences de mise en œuvre et sur l'organisation d'évènements lors des rencontres dans le cadre du FMPM et du Protocole de Montréal.

**Maître d'œuvre : MEAE en lien avec le groupe de pilotage**

**Poursuivre la promotion des enjeux ozone au-delà du FFEM**

---

Il est proposé que la DG Trésor, le MEAE, le MTE et le FFEM continue de promouvoir les enjeux ozone dans une perspective plus large en lien avec les thématiques climat et efficacité énergétique auprès des autres acteurs de l'aide publique au développement française. Le FFEM pourrait ainsi animer un dialogue plus régulier avec les autres instruments bilatéraux (AFD, Proparco et Expertise France) afin de promouvoir l'émergence de projets liant les enjeux ozone/climat/efficacité énergétique.

**Maître d'œuvre : FFEM, MTE, DG Trésor et MEAE**

**Favoriser le dialogue entre les bureaux nationaux ozone et les personnes en charge du climat et de l'énergie dans les pays visés à l'Article 5**

---

Il est recommandé que la France favorise le dialogue entre les équipes des bureaux nationaux ozone et les personnes en charge du climat et de l'énergie, incluant les points focaux Fonds vert pour le climat et Fonds pour l'environnement mondial dans les Pays visés à l'Article 5.

**Maître d'œuvre : Groupe de pilotage**

## **4. RENFORCER LES CONTRIBUTIONS FRANÇAISES AU SEIN DU FMPM SUR LES ENJEUX STRATÉGIQUES ET DE GOUVERNANCE**

**Promouvoir la coopération du fmpm avec les acteurs et débats internationaux, notamment sur les aspects efficacité énergétique**

---

Il est recommandé que la France se positionne comme soutien actif au développement et à l'intensification de la collaboration du FMPM avec les autres accords multilatéraux pour l'environnement, institutions financières et initiatives pertinentes.

**Maître d'œuvre : DG Trésor en lien avec le groupe de pilotage**

**Promouvoir le suivi de la contribution aux ODD des projets financés par le FMPM**

---

Il est proposé que la France travaille sur une initiative visant l'établissement d'une méthodologie afin d'identifier et maximiser la contribution aux ODD des projets financés par le FMPM, en complément des indicateurs du FMPM sur les objectifs d'élimination de HCFC et de réduction des HFC qui resteraient centraux. Cette initiative pourrait mener à encourager le ComEx du FMPM à définir un plan d'action permettant d'articuler les projets financés en regard des ODD ainsi que de mettre en place un système de reporting pour rendre compte de la contribution du FMPM à l'atteinte des ODD.

**Maître d'œuvre : DG Trésor en lien avec le groupe de pilotage**

## Liste des sigles et acronymes utilisés

|           |   |
|-----------|---|
| AFD       | Agence française de développement   |
| CFC       | Chlorofluorocarbures  |
| ComEx     | Comité exécutif du FMPM   |
| DG Trésor | Direction générale du Trésor du Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance (France)       |
| DGE       | Direction générale des entreprises du Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance (France) |
| FFEM      | Fonds français pour l'environnement mondial   |
| FMPM      | Fonds Multilatéral pour le Protocole de Montréal  |
| GTCNL     | Groupe de travail à composition non limitée   |
| HCFC      | Hydrochlorofluorocarbones   |
| HFC       | Hydrofluorocarbones   |
| MEAE      | Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (France)   |
| MEFR      | Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance (France)                                       |
| MTE       | Ministère de la transition écologique (France)  |
| ODD       | Objectifs de développement durable  |
| PRG       | Pouvoir de réchauffement global   |
| RdP       | Réunion des Parties   |
| SAO       | Substances appauvrissant la couche d'ozone  |

## SUMMARY

|  |    |
|--|----|
| Evaluation of the French allocation to the Multilateral Fund for the implementation of the Montreal Protocol | 23 |
| Background   | 24 |
| Objective of the assessment  | 26 |
| Methodology  | 27 |
| Main findings of the assessment  | 28 |
| Relevance  | 28 |
| Coherence  | 28 |
| Effectiveness and efficiency   | 29 |
| Perception of French action and the Multilateral Fund in the implementing countries                          | 30 |
| Accountability on impact and sustainability issues   | 31 |
| Recommendations  | 32 |
| List of acronyms used  | 36 |

# Evaluation of the French allocation to the Multilateral Fund for the implementation of the Montreal Protocol



The Multilateral Fund covers additional (also referred to as 'incremental') costs associated with the transition away from the use of ODS and, since the Kigali Amendment, the phase-down of HFC consumption. It is under the direct control of the Meeting of the Parties (MOP) to the Protocol and is managed by an Executive Committee (ExCom) made up of equal numbers of developed and Article 5 countries, supported by a Secretariat.

Four agencies (United Nations Environment Programme - UNEP, United Nations Industrial Development Organization - UNIDO, United Nations Development Programme - UNDP, and the World Bank) are responsible for implementing the Multilateral Fund's activities, which are part of each country's phase-out planning for controlled substances. Donor countries also have the option of administering projects that they support by up to 20% of their contributions to the Multilateral Fund, after approval by the ExCom. The French Facility for Global Environment (FFEM) has had the mandate, since its creation in 1994, to manage the French bilateral part. Germany, which mobilizes 20% of its contribution and implements it directly through its cooperation agency, is a unique case. The other countries mobilize a smaller part, the implementation of which is entrusted to bilateral agencies and/or implementing agencies.

The Fund finances five types of projects:

- i. Multi-year national CFC phase-out plans;
- ii. HCFC phase-out management plans;
- iii. HCFC demonstration projects;
- iv. HFC phase out;
- v. Institutional strengthening.

***Contributions of the 10 largest donors to the Fund and mobilization of their bilateral parts over the two last triennium.***

|                          | 2015-2017               |                         |                        | 2018-2020               |                         |                        |
|--------------------------|-------------------------|-------------------------|------------------------|-------------------------|-------------------------|------------------------|
|                          | Contri-<br>bution<br>\$ | Bilatéral<br>part<br>\$ | Bilatéral<br>part<br>% | Contri-<br>bution<br>\$ | Bilatéral<br>part<br>\$ | Bilatéral<br>part<br>% |
| United States of America | 94 948 529              | -                       | 0,00                   | 108 743 585             | -                       | 0,00                   |
| Japon                    | 65 679 333              | 320 073                 | 0,49                   | 71 890 118              | 275 697                 | 0,38                   |
| Germany                  | 43 295 124              | 8 659 026               | 20,00                  | 48 303 999              | 669 848                 | 13,60                  |
| France                   | 33 909 768              | 1 161 226               | 3,42                   | 36 736 500              | 642 008                 | 1,75                   |
| United Kingdom           | 31 399 728              | -                       | 0,00                   | 33 742 500              | -                       | 0,00                   |
| Italy                    | 26 967 753              | 2 090 450               | 7,75                   | 28 336 500              | 936 762                 | 3,31                   |
| Canada                   | 18 091 677              | -                       | 0,00                   | 22 083 999              | 1 054 762               | 4,78                   |
| Spain                    | 18 024 984              | 1 178 229               | 6,54                   | 18 470 499              | 1 192 731               | 6,46                   |
| Russia                   | 14 781 336              | 666 676                 | 4,51                   | 23 346 999              | -                       | 0,00                   |
| Australia                | 12 574 443              | -                       | 0,00                   | 17 669 001              | -                       | 0,00                   |

## Objective of the assessment

France, the fourth-largest contributor, commissioned an external assessment of France's contribution to the Multilateral Fund for the implementation of the Montreal Protocol over the 2015-2020 period. The assessment is primarily retrospective in nature, based on the assessment criteria established by the Development Assistance Committee of the Organisation for Economic Co-operation and Development: coherence, relevance, effectiveness, efficiency, impact, and sustainability. The assessment considers:

- France's position in the governance of the Multilateral Fund and its levers of influence
- the linkage of the Multilateral Fund with other multilateral and bilateral instruments working in the climate sector.
- The report also comprises of prospective elements providing support for strategic thinking, in order to:
  - support France's orientations in future replenishment cycles
  - create a system of indicators to monitor the French contribution to the Multilateral Fund.

# Methodology

In order to meet these objectives, assessment questions were formulated around the issues of relevance, coherence, effectiveness and efficiency.

The assessment began with a framing phase, materialized by a structuring note that was presented to the reference group<sup>2</sup>, designed to orient and enrich the assessment work. Sixty-three semi-structured interviews were then conducted with French institutional, scientific and industrial stakeholders, as well as with staff of the Multilateral Fund Secretariat, representatives of ExCom members, NGOs and the Protocol's scientific bodies, and representatives of implementing agencies and other international organizations. Stakeholders from three Article 5 countries – India, Senegal, and Kenya – were interviewed to assess their perceptions of French action, as were institutional stakeholders from three contributor countries that mobilize their bilateral part – Germany, Canada, and Italy. Japan, a country that also mobilizes its bilateral part, was the object of a documentary review. A literature review was also carried out, covering in particular the minutes of the ExCom and the Meetings of the Parties, and reports by scientific bodies.

Sustainability and impact criteria were addressed through a review of existing accountability work. The assessment also made it possible to fill out a grid of indicators to monitor the French contribution to the Multilateral Fund and to suggest improvements.

The in-depth analysis and triangulation of the data collected then led to the drafting of a preliminary assessment report that was presented to the reference group, followed by a final revised version. This executive summary provides an overview of the key findings and subsequent recommendations.

# Main findings of the assessment

## RELEVANCE

- The French Committee for International Cooperation and Development «sets the guidelines for the objectives and modalities of international cooperation and development aid policy, in all its bilateral and multilateral components»<sup>3</sup>. However, the monitoring of the implementation of French positions within the framework of the Multilateral Fund could be improved: this could be achieved through a formal operational strategy document, specifying long-term objectives and priorities for the allocation of resources. This formal operational strategy document could cover the mobilization of the bilateral part within the Multilateral Fund, and establish specific monitoring mechanisms;
- The Kigali Amendment contributes to the achievement of the objectives of the Paris Agreement. However, the Sustainable Development Goals (SDGs), the framework for international action with targets by 2030, are not fully taken into consideration within the framework of the Multilateral Fund. The scientific bodies' reports are overall relevant and up to date. However, some technologies are not immediately taken into consideration in these reports, even though some may be available on the market.

## COHERENCE

Concerning official development assistance and the FFEM:

- The FFEM, the implementing agency for the French bilateral part, has positioned itself, via its call for projects «*Sustainable refrigeration and air conditioning production*», on the theme of energy efficiency in the refrigeration sector, which is included in its 2019-2022 strategy. The new prospects for cooperation offered by the implementation of the Kigali Amendment could allow the FFEM to consider financing the energy efficiency components of bilateral projects;
- France has a diplomatic leadership role on climate issues and is seen as being able to contribute to the convergence of the issues of ODS and HFC reduction with that of energy efficiency.

Promoting French expertise:

- Some countries, particularly Japan and Germany, seem to have intervention strategies in place upstream of projects, in order to contribute to their orientation and encourage certain technological choices. In doing so, they are reinforcing their vision of the implementation of the Montreal Protocol and promoting technologies or know-hows carried by national economic actors.

Concerning the FMPM:

- It would be interesting to encourage the greatest possible synergy between the activities financed by the Multilateral Fund and those financed by other institutions, such as the Green Climate Fund, the Global Environment Facility, the development banks or the Climate Investment Funds, in the field of energy efficiency or in the air conditioning and cooling sector;

- Although not specifically mentioned in the Kigali Amendment<sup>4</sup>, energy efficiency is at the heart of the Parties' concerns, particularly in a context where demand in the cooling sector is growing rapidly;
- The Multilateral Fund Secretariat seems to be underrepresented in international forums focusing on issues related to sustainable cooling and heating, such as those on sustainable cities or the cold chain in food processing. Moreover, the Multilateral Fund could give more consideration to the projects' contribution to climate change beyond the sole scope of their delivery.

## EFFECTIVENESS AND EFFICIENCY

Concerning the FFEM:

- Over the 2015-2020 period, the added value created by the FFEM in the projects implemented within the framework of the management of the French bilateral part in connection with the Multilateral Fund has varied depending on the size and content of the projects, particularly in terms of innovation;
- By representing the French authorities when France was the president of the Chair<sup>5</sup>, the FFEM has become less involved in the management of projects;
- There is a weak interest in positioning France on low-value projects, with high transaction costs and high real management costs, in the absence of complementarity with an FFEM project and/or the mobilization of French expertise.

Concerning the different State Ministries involved in the follow-up of the Multilateral Fund:

- The mobilization of France in the Multilateral Fund could be improved with a more formalized distribution of the roles and responsibilities of the different actors involved;
- The different Ministries involved in the follow-up of the Montreal Protocol (Ministry for Europe and Foreign Affairs [MEAE], Ministry of Ecological Transition [MTE], and Directorate General of the Treasury of the Ministry of Economy, Finance and Recovery [DG Trésor]) do not have access to the same level of information on the follow-up of the Multilateral Fund projects financed by the bilateral part;

Concerning economic actors:

- More opportunities for exchanges with French industrial actors could be promoted;
- French expertise could be drawn upon more effectively in the context of the Montreal Protocol, including in the delivery of projects adopted under the bilateral part. Sectors of activity where France seems to have expertise that could be drawn upon include the following:
  - a. inventory of existing equipment using HFCs
  - b. adaptation of existing equipment, particularly in the refrigeration sector
  - c. substitution of obsolete equipment containing HFCs and HCFCs, especially in the refrigeration and foam production sectors
  - d. development of technical capacities, through specific training on the use and handling of new substances and the installation, maintenance and repair of new equipment
  - e. destruction and treatment of excess HCFC and HFC stocks
  - f. development of production capacities for alternative substances to HFCs.

In terms of levers of influence:

- France could further mobilize different levers of influence to promote its geographic and thematic priorities. The levers of influence identified by the assessment team include:
  - Direct levers: National Ozone Units<sup>6</sup> and implementing agencies and/or bilateral cooperation during project identification, international organizations or initiatives whose mandates are related to the Multilateral Fund and to the promotion of French positions during the Open-Ended Working Group (OEWG)<sup>7</sup> and MOPs;
  - Indirect levers: civil society actors with the potential to influence these processes, which should be mapped. This also includes researchers and their involvement in the scientific bodies of the Montreal Protocol; although science does not have a nationality, the way in which problems are approached, sensitivity to certain geographical areas or access to literature in other languages than English are indirect levers of influence.

## **PERCEPTION OF FRENCH ACTION AND THE MULTILATERAL FUND IN THE IMPLEMENTING COUNTRIES**

Interviewees in the three recipient countries (India, Kenya and Senegal) do not have precise information on the actions deployed by France as part of the management of its bilateral part, or on its activity within the Multilateral Fund. In India and Senegal, the last bilateral projects were funded several years ago, while in Kenya the implementing agency for bilateral projects is GIZ. However, France is seen as a world leader on climate change issues and is expected to play a role in the context of discussions on energy efficiency under the Montreal Protocol.

## Accountability on impact and sustainability issues

In response to a request made at the 82nd ExCom meeting, an assessment of the sustainability of the Montreal Protocol's achievements<sup>8</sup> showed that the efforts undertaken to ensure the sustainability of ODS phase out are generally effective and far-reaching. However, the assessment highlights:

- The importance of designing and strengthening mechanisms to ensure sustainable ODS phase out over time, particularly after projects are completed and Multilateral Fund funding ends.
- The value of maintaining training efforts.
- The need to strengthen safety standards, especially with new refrigerants.
- The need to strengthen information on ODS that are already phased out under the Montreal Protocol and are illegally traded, to facilitate their detection.

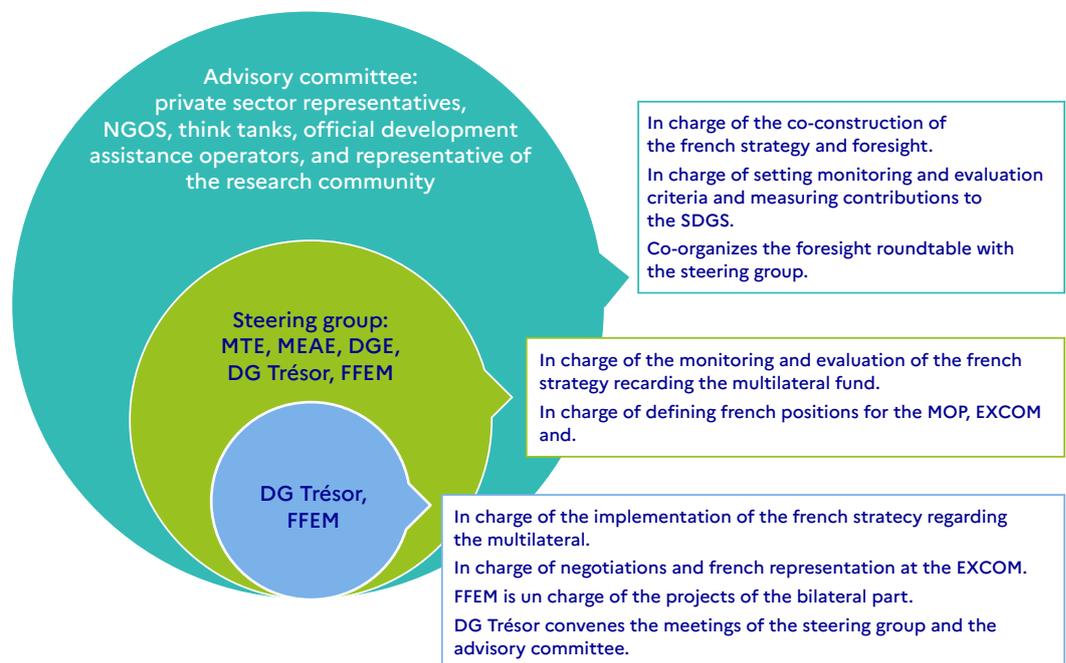
# Recommendations

The recommendations are structured around four strategic areas:

- 1 **Strengthen the French strategic framework and its follow-up through a multi-actor approach;**
- 2 **Match the implementation of the Multilateral Fund strategy with French ambitions;**
- 3 **Develop an influencing and communication strategy in support of French priorities and ozone issues;**
- 4 **Strengthen French contributions to the Multilateral Fund on strategic and governance issues.**

## 1. STRENGTHEN THE FRENCH STRATEGIC FRAMEWORK AND ITS FOLLOW-UP THROUGH A MULTI-ACTOR APPROACH

In order to improve the effectiveness of the French strategy for the Multilateral Fund, the assessment team recommends that the current organization evolve into a three-tier structure:



### Expanding the multilateral fund steering group by involving the DGE

It is recommended to integrate the Directorate General for Enterprises of the Ministry of the Economy, Finance and Recovery (DGE) into the Steering Group, to provide better visibility for the promotion of solutions developed by French economic actors.

**Leader: DG Trésor**

### **Mapping out economic players**

---

It is recommended that a map of the various French economic actors whose activities fall within the scope of the Multilateral Fund's mandate be drawn up in conjunction with the DGE.

**Leader: DG Trésor / DGE**

### **Creating an advisory committee**

---

It is proposed that a multi-stakeholder Advisory Committee be created to co-construct a French strategy for the Multilateral Fund, following a partnership approach that would allow for the use of diverse expertise. The members of this Advisory Committee could be the economic actors identified in the mapping of key actors, scientists and not-for-profits / think tanks as well as French official development assistance operators.

**Leader: DG Trésor**

### **Co-constructing a three-year strategy, determined before each replenishment cycle, as well as a monitoring mechanism**

---

It is recommended that a specific French three-year strategy for the Multilateral Fund be co-constructed, part of which could be dedicated to the mobilization of the bilateral part. Monitoring mechanisms could be strengthened in order to compare the objectives set with actual progress and, where necessary, to put corrective measures in place during the three-year period.

**Leader: DG Trésor with the Steering Group**

## **2. MATCH THE IMPLEMENTATION MECHANISM WITH FRENCH AMBITIONS**

### **Further formalizing the organization of the steering group**

---

It is recommended that the organization and governance of the Multilateral Fund Steering Group be further formalized. This organization could also be mandated to ensure that the administrative memory of the Multilateral Fund's management, and in particular the French bilateral part, is preserved. To facilitate this organization, an online collaborative tool for the Multilateral Fund Steering Group could be set up.

**Leader: DG Trésor with the Steering Group**

### **Strengthening the french presence in the excom**

---

It is recommended that the DG Trésor represent France as head of delegation in preparatory meetings for the Chair and the ExCom, with the technical support of the FFEM.

**Leader: DG Trésor and FFEM**

### **Adapting ffem resources to strategic objectives**

---

In order to enhance France's positioning on the Ozone theme, and given the importance of the management costs of small bilateral projects for the FFEM, it is recommended that the budgetary framework for the use of the bilateral part be adapted to the type of projects favoured, the resources dedicated to the implementing agency, and the project implementation methods. This matching must be done in line with the strategic orientations defined with the Advisory Committee.

**Leader: Steering Group / DG Trésor / FFEM**

**Encouraging the participation of economic actors in the multilateral fund 's activities**

---

It is recommended that French economic actors be encouraged to participate in Montreal Protocol meetings (MOP and OEWGs) as observers and in partnership with the French delegation. The participation of French economic actors could shed light on the availability of the technologies identified in the Montreal Protocol's scientific reports, and could encourage the participation of French actors upstream in projects dedicated to the implementation of the Montreal Protocol in Article 5 countries.

**Leader: DG Trésor and FFEM to involve economic actors during MOPs and OEWGs with the support of the DGE and the Advisory Committee to identify relevant economic actors.**

**Promoting the participation of scientists in the scientific bodies of the protocol**

---

It is recommended to try to increase the presence of French scientists in the scientific bodies of the Montreal Protocol in order to benefit from additional levers of influence and visibility as well as potential support on certain aspects of the negotiations.

**Leader: MTE for the link with researchers**

**Measuring performance and reporting on bilateral projects**

---

It is recommended that the monitoring of bilateral projects be improved. A performance assessment and reporting mechanism for project monitoring, in line with its strategy, could provide a monitoring mechanism to measure the achievement of the strategic objectives of the French bilateral contribution and even the projects' contribution to the SDGs. This mechanism could also be used to communicate results.

**Leader: FFEM with the Steering Group**

### **3. DEVELOP AN INFLUENCING AND COMMUNICATION STRATEGY IN SUPPORT OF FRENCH PRIORITIES**

**Develop french expertise capacities**

---

It is recommended to develop the capacities of French experts to ensure that, while relying on excellent scientific research, they are able to weigh in on international political debates and keep the Steering Group and the Advisory Committee informed on the various issues related to the implementation of the Montreal Protocol in Article 5 countries and the governance of the Multilateral Fund. Two complementary components could be considered:

- The strengthening and development of a community of researchers who specialize in topics related to international negotiations on Ozone and to the implementation of the Montreal Protocol in Article 5 countries, and beyond to Ozone/climate/energy efficiency issues, in order to offer new French experts who could promote French expertise within the scientific bodies of the Montreal Protocol;
- The emergence of not-for-profits and think tanks with the aim of advocating in international political debates on Ozone/climate/energy efficiency issues.

**Leader: Steering Group**

---

---

#### **Communicating the french strategy**

---

It is recommended that France develop a communication plan, in line with its strategy for the Multilateral Fund, which would be based on co-publications targeting Article 5 countries and implementing agencies, and on the organization of events during meetings under the Multilateral Fund and the Montreal Protocol.

**Lead partner: MEAE with the Steering Group**

---

#### **Continuing to promote ozone issues beyond the ffem**

---

It is proposed that the DG Trésor, MEAE, MTE and FFEM continue to promote ozone issues in a broader perspective in connection with climate and energy efficiency issues with other French official development assistance actors. The FFEM could thus lead a more regular dialogue with the other bilateral instruments (AFD, Proparco and Expertise France) in order to promote the emergence of projects linking ozone/climate/energy efficiency issues.

**Lead partner: FFEM, MTE, DG Trésor and MEAE**

---

#### **Promoting dialogue between the national ozone units and decision-makers in the fields of climate and energy in article 5 countries**

---

It is recommended that France promote dialogue between the National Ozone Units teams and those in charge of climate and energy, including the Green Climate Fund and Global Environment Facility focal points in Article 5 Countries.

**Lead Partner: Steering Group**

## **4. STRENGTHEN FRENCH CONTRIBUTIONS TO THE MULTILATERAL FUNDS ON STRATEGIC AND GOVERNANCE ISSUES**

---

#### **Promoting the multilateral fund's cooperation with international actors and its participation in debates, particularly on energy efficiency aspects**

---

It is recommended that France position itself as an active supporter of the development and intensification of the Multilateral Fund's collaboration with other multilateral environmental agreements, financial institutions and relevant initiatives.

**Lead partner: DG Trésor with the Steering Group**

---

#### **Promoting the monitoring of projects' contribution to the sdgs**

---

It is proposed that France work on an initiative to establish a methodology to identify and maximize the contribution of Multilateral Fund-supported projects to the SDGs, in addition to the Multilateral Fund's indicators on HCFC phase out and HFC reduction targets which would remain central. This initiative could in turn encourage the ExCom to define an action plan to articulate the projects funded against the SDGs, as well as to set up a reporting system to account for the Multilateral Fund's contribution to achieving the SDGs.

**Leader: DG Trésor with the Steering Group**

## List of acronyms used

|           |   |
|-----------|---|
| AFD       | French Development Agency   |
| CFC       | Chlorofluorocarbon  |
| DG Trésor | Directorate General of the Treasury of the Ministry of Economy, Finance and Recovery (France)     |
| DGE       | Directorate General for Enterprises of the Ministry of the Economy, Finance and Recovery (France) |
| ExCom     | Executive Committee of the Multilateral Fund  |
| FFEM      | French Facility for Global Environment  |
| GWP       | Global Warming Potential  |
| HCFC      | Hydrochlorofluorocarbon   |
| HFC       | Hydrofluorocarbon   |
| MEAE      | Ministry for Europe and Foreign Affairs (France)  |
| MEFR      | Ministry of Economy, Finance and Recovery (France)  |
| MOP       | Meeting of the Parties  |
| MTE       | Ministry of Ecological Transition (France)  |
| ODS       | Ozone-depleting substances  |
| OEWG      | Open-Ended Working Group  |
| SDG       | Sustainable Development Goals   |





# PARTIE 2

# RÉPONSES DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR AUX RECOMMANDATIONS DU CONSULTANT

## ÉVALUATION DE LA DOTATION DE LA FRANCE AU FONDS MULTILATÉRAL POUR LE PROTOCOLE DE MONTRÉAL

### RÉPONSES DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR AUX RECOMMANDATIONS DU CONSULTANT

#### Objectifs à rechercher et recommandations préconisées

#### Réponses de la direction générale du Trésor

#### 1. Renforcer le cadrage stratégique français et son suivi dans une approche multi acteurs

##### Élargir le groupe de pilotage du FMPM en associant la DGE

Il est recommandé que la Direction générale des entreprises du Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance (DGE) soit intégrée au groupe de pilotage du FMPM ce qui permettrait d'apporter une meilleure visibilité sur la promotion des solutions portées par des industriels français.

La Direction générale du Trésor souscrit pleinement à cette recommandation et considère que l'expertise de la Direction générale des entreprises pourrait être mise en avant pour soutenir l'action de la France dans le contexte du Fonds multilatéral pour la mise en œuvre du Protocole de Montréal (FMPM). La Direction générale du Trésor œuvre déjà en ce sens en ayant mis en place des échanges réguliers avec la Direction générale des entreprises sur les activités des acteurs industriels français en lien avec le FMPM.

##### Cartographier les acteurs économiques

Il est recommandé qu'une cartographie des différents acteurs économiques français dont les activités entrent dans le mandat du FMPM soit construite en lien avec la DGE

La Direction générale du Trésor est particulièrement intéressée par cette recommandation qui permettrait de faire davantage de liens entre les acteurs industriels français et les activités financées par le FMPM. Une réflexion a été engagée avec la DGE pour tenter de développer une telle cartographie.

##### Créer un comité consultatif

Il est proposé de créer un comité consultatif multi acteurs pour co-construire une stratégie française vis-à-vis du FMPM dans une logique partenariale permettant de faire appel à des expertises diverses. Les membres de ce comité consultatif pourraient être les acteurs économiques identifiés dans la cartographie des acteurs clés, les scientifiques et les associations/think tank ainsi que les opérateurs français de l'aide publique au développement

La Direction générale du Trésor s'associe à cette recommandation et reconnaît l'importance majeure des échanges avec les différents acteurs y compris de la société civile. Dans le contexte des négociations et forums internationaux auxquels la France prend part, ces échanges sont valorisés. La mise en place d'un canal d'échange plus régulier avec des acteurs divers en lien avec le FMPM pourrait être une piste à explorer.

##### Co-construire une stratégie triennale, déterminée en amont de chaque cycle de reconstitution ainsi que d'un dispositif de suivi

Il est recommandé de co-construire une stratégie triennale française spécifique pour le FMPM dont une partie pourrait être dédiée à la mobilisation de la part bilatérale. Les mécanismes de suivi pourraient être renforcés afin de comparer les objectifs fixés avec l'avancement réel et de mettre en place, si nécessaire, des mesures correctives pendant le triennum.

La Direction générale du Trésor prend note de cette recommandation qui pourra permettre de renforcer les pratiques existantes. Comme pour les autres fonds multilatéraux, en amont de chaque décision de reconstitution du FMPM, les principales priorités françaises pour la période de reconstitution sont discutées au niveau interministériel et validées au niveau du Ministre. Des marges d'amélioration pourront être explorées, notamment concernant la définition d'objectifs plus précis en lien avec la mobilisation de la part bilatérale.

**Objectifs à rechercher et recommandations  
préconisées**

**Réponses de la direction générale du Trésor**

**2. Mettre en adéquation le dispositif de mise en œuvre avec les ambitions françaises**

**Formaliser davantage l'organisation du groupe de pilotage**

Il est recommandé de formaliser davantage l'organisation et la gouvernance du groupe de pilotage du FMPM. Cette organisation pourrait aussi avoir pour mandat de veiller à la sauvegarde de la mémoire administrative de la gestion du FMPM, et en particulier de la part bilatérale française. Pour faciliter cette organisation, un outil collaboratif en ligne, au service du groupe de pilotage du FMPM, pourrait être mis en place

La Direction générale du Trésor prend note de cette recommandation. Le suivi du Protocole de Montréal est réalisé au niveau interministériel par les autorités françaises avec des périmètres spécifiques pour chaque Ministère alors que le suivi au quotidien du Fonds multilatéral est assuré par la DG Trésor avec l'appui du FFEM. La proposition d'établir un groupe de pilotage interministériel davantage formalisé paraît intéressante pour favoriser les échanges interministériels et les synergies entre les problématiques liées au Protocole de Montréal et celles concernant également le FMPM. Il s'agira de définir avec les acteurs interministériels leur possibilité de participation et la régularité des réunions selon les échéances liées au FMPM pour ne pas alourdir les processus.

**Renforcer la présence française au Comex**

Il est recommandé que la DG Trésor représente en tant que chef de délégation la France lors des réunions de préparation dans le cadre de la Chaise et lors des ComEx, avec l'appui technique du FFEM

La Direction générale du Trésor souscrit pleinement à cette recommandation. Sauf contraintes d'agenda international du fait de plusieurs réunions concomitantes, elle participe régulièrement au Comité Exécutif du FMPM en tant que membre coopté, y compris lorsque la France n'a pas la présidence de sa chaise partagée avec l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni. L'appui du FFEM, en particulier sur les sujets techniques est précieux.

**Adapter les ressources du FFEM aux objectifs stratégiques**

Pour valoriser le positionnement de la France sur la thématique Ozone, et compte tenu de l'importance des coûts de gestion des projets bilatéraux de petite taille pour le FFEM, il est recommandé de mettre en adéquation le cadrage budgétaire d'utilisation de la part bilatérale avec la typologie de projets privilégiés, les ressources dédiées à l'agence de mise en œuvre, ainsi qu'avec les modalités de mise œuvre des projets. Cette mise en adéquation doit se faire en lien avec les orientations stratégiques définies avec le comité consultatif

La Direction générale du Trésor s'associe à cette recommandation. Les montants mobilisables via la part bilatérale de la contribution française au FMPM sont relativement faibles par rapport à la contribution multilatérale et ne peuvent donc se focaliser que sur un petit nombre de projets dont la démonstration de la valeur ajoutée est importante au regard des coûts de gestion associés. Une réflexion plus approfondie pourrait être lancée sur les possibilités de mobilisation de la part bilatérale pour des projets.

**Favoriser la participation des acteurs économiques aux activités du FMPM**

Il est recommandé d'encourager les acteurs économiques français à participer aux réunions du Protocole de Montréal (RdP et des GTCNL) en tant qu'observateurs et en lien avec la délégation française. Une participation d'acteurs économiques français pourrait apporter des éclairages sur la disponibilité des technologies recensées dans les rapports scientifiques du Protocole de Montréal et pourrait permettre de favoriser la participation d'acteurs français en amont dans des projets dédiés à la mise en œuvre du Protocole de Montréal dans les pays visés à l'Article 5

La Direction générale du Trésor prend note de cette recommandation qui pourra permettre de renforcer utilement les liens avec le réseau des acteurs économiques français dans le contexte du Protocole de Montréal.

## Objectifs à rechercher et recommandations préconisées

## Réponses de la direction générale du Trésor

### Favoriser la participation des scientifiques aux organes scientifiques du Protocole

Il est recommandé d'essayer d'accroître la présence de scientifiques français dans les organes scientifiques du Protocole de Montréal afin de bénéficier de leviers d'influence et de visibilité complémentaires ainsi que d'appuis potentiels sur certains aspects des négociations

La Direction générale du Trésor prend note de cette recommandation bien qu'elle ne soit pas l'interlocuteur privilégié des acteurs scientifiques français actifs sur les thématiques en lien avec le Protocole de Montréal.

### Mesurer la performance et rendre compte des projets bilatéraux

Il est recommandé que le suivi des projets bilatéraux soit amélioré. Un mécanisme d'évaluation de la performance et de reddition de comptes du suivi des projets, en application à sa stratégie, pourrait être un mécanisme de suivi pour mesurer l'atteinte des objectifs stratégiques de la contribution bilatérale française voire la contribution de ses projets aux ODD. Ce mécanisme pourrait également permettre de communiquer les résultats

La Direction générale du Trésor prend note de cette recommandation. En lien avec une analyse de la mobilisation de la part bilatérale de la contribution au FMPM, une réflexion pourrait également être développée concernant le suivi des projets financés.

## 3. Développer une stratégie d'influence et de communication au service des priorités françaises

### Développer des capacités d'expertise française

Il est recommandé de développer des capacités françaises qui, tout en s'appuyant sur une recherche scientifique d'excellence, soit à même d'intervenir dans les débats politiques internationaux et éclairer le groupe de pilotage et le comité consultatif sur les différents enjeux liés à la mise en œuvre du Protocole de Montréal dans les pays visés à l'Article 5 et la gouvernance du FMPM.

Deux volets complémentaires pourraient être pris en compte :

- Le renforcement et le développement d'une communauté de chercheurs sur les sujets en lien avec les négociations internationales sur l'Ozone, les enjeux de mise en œuvre du Protocole de Montréal dans les pays visés à l'Article 5 et au-delà sur les enjeux Ozone/climat/efficacité énergétique, et afin de proposer de nouveaux experts français qui pourraient promouvoir l'expertise française au sein des organes scientifiques du Protocole de Montréal ;
- L'émergence d'associations et de think tanks dans le but d'intervenir dans les débats politiques internationaux sur les enjeux Ozone/climat / efficacité énergétique

La Direction générale du Trésor prend note de cette recommandation bien qu'elle ne soit pas l'interlocuteur privilégié des organismes de recherches français, associations ou think tanks opérant sur les thématiques en lien avec le Protocole de Montréal.

### Communiquer sur la stratégie française

Il est recommandé que la France développe un plan de communication, en lien avec sa stratégie pour le FMPM, qui s'appuierait sur des co-publications à destination des pays visés à l'Article 5 et des agences de mise en œuvre et sur l'organisation d'événements lors des rencontres dans le cadre du FMPM et du Protocole de Montréal

La Direction générale du Trésor prend note de cette recommandation. Une analyse de la valeur ajoutée d'un tel plan de communication par rapport à son coût pourrait être considérée.

**Objectifs à rechercher et recommandations  
préconisées**

**Réponses de la direction générale du Trésor**

**Poursuivre la promotion des enjeux ozone au-delà du FFEM**

Il est proposé que la DG Trésor, le MEAE, le MTE et le FFEM continue de promouvoir les enjeux ozone dans une perspective plus large en lien avec les thématiques climat et efficacité énergétique auprès des autres acteurs de l'aide publique au développement française. Le FFEM pourrait ainsi animer un dialogue plus régulier avec les autres instruments bilatéraux (AFD, Proparco et Expertise France) afin de promouvoir l'émergence de projets liant les enjeux ozone/climat/efficacité énergétique

La Direction générale du Trésor prend note de cette recommandation. La promotion des enjeux liés au Protocole de Montréal auprès des acteurs de l'aide publique au développement française permettrait de favoriser les synergies avec les autres interventions de ceux-ci sur les différentes thématiques environnementales.

**Favoriser le dialogue entre les bureaux nationaux ozone et les personnes en charge du climat et de l'énergie dans les pays visés à l'art. 5**

Il est recommandé que la France favorise le dialogue entre les équipes des bureaux nationaux ozone et les personnes en charge du climat et de l'énergie, incluant les points focaux Fonds vert pour le climat et Fonds pour l'environnement mondial dans les Pays visés à l'Article 5

La Direction générale du Trésor souscrit pleinement à cette recommandation. Avec en tête l'objectif de mise en œuvre des obligations relatives au Protocole de Montréal ainsi que celles liées à l'Amendement de Kigali, elle reconnaît l'intérêt que la France œuvre pour tenter de favoriser les échanges et interactions entre les équipes des bureaux nationaux ozone, les personnes en charge du climat et de l'énergie ainsi que les points focaux pour les fonds multilatéraux actifs sur les thématiques climatiques et environnementales.

**4. Renforcer les contributions françaises au sein du FMPM sur les enjeux stratégiques et de gouvernance**

**Promouvoir la coopération du FMPM avec les acteurs et débats internationaux, notamment sur les aspects efficacité énergétique**

Il est recommandé que la France se positionne comme soutien actif au développement et à l'intensification de la collaboration du FMPM avec les autres accords multilatéraux pour l'environnement, institutions financières et initiatives pertinentes

La Direction générale du Trésor s'associe à cette recommandation. L'adoption de l'Amendement de Kigali soulève des enjeux importants de synergie entre les objectifs du Protocole de Montréal et du FMPM et les autres fonds multilatéraux actifs sur les thématiques climatiques et environnementales tout en évitant le plus souvent possible la duplication des interventions.

**Promouvoir le suivi de la contribution aux ODD des projets financés par le FMPM**

Il est proposé que la France travaille sur une initiative visant l'établissement d'une méthodologie afin d'identifier et maximiser la contribution aux ODD des projets financés par le FMPM, en complément des indicateurs du FMPM sur les objectifs d'élimination de HCFC et de réduction des HFC qui resteraient centraux. Cette initiative pourrait mener à encourager le ComEx du FMPM à définir un plan d'action permettant d'articuler les projets financés en regard des ODD ainsi que de mettre en place un système de reporting pour rendre compte de la contribution du FMPM à l'atteinte des ODD

La Direction générale du Trésor prend note de cette recommandation. Elle considère que l'enjeu de renforcer la contribution des différents fonds multilatéraux à la mise en œuvre des objectifs de développement durable (ODD) est important. Une réflexion pourrait être menée avec d'autres membres du ComEx du FMPM sur une plus grande prise en compte des ODD dans le contexte des projets du FMPM.



# PARTIE 3

# COMPOSITION DU GROUPE DE RÉFÉRENCE

## Président du groupe de référence

**Jean Jouzel** Climatologue, glaciologue, ancien vice-président du Groupe scientifique du GIEC

## Comité technique

**Alain Beauvillard** DG Trésor – Chef du bureau Multifin3

**Clémence Bourcet** DG Trésor – Multifin3

**Kahina Yazidi** DG Trésor – cheffe de l'UEAD

**Emmanuel Saillard** DG Trésor – UEAD

**Diane Ménard** FFEM

## Groupe de référence

**Stéphanie Bouziges-Eschmann** Secrétaire Générale du FFEM

**Vincent Szleper** Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE)  
Chef du pôle Eaux, pollutions et affaires transversales

**Jennifer Cosson** Ministère chargé de la Transition écologique (MTE)  
Chargée de mission Ozone et POP

**Clarisse Durand** MTE  
Conseillère politique/négociatrice changement climatique

**Francois Ravetta** Directeur du LATMOS

**Sophie Godin-Beekmann** LATMOS

**Tim Grabiell** Environmental Investigation Agency

**Philippe Cadre** INPI - Directeur propriété industrielle

**Didier Coulomb** Directeur Institut International du Froid

