



18.074

**Message
concernant un crédit-cadre en faveur de l'environnement
mondial pour la période de 2019 à 2022**

du 5 septembre 2018

Monsieur le Président,
Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'un arrêté fédéral concernant un crédit-cadre en faveur de l'environnement mondial pour la période de 2019 à 2022, en vous proposant de l'approuver.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

5 septembre 2018

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Alain Berset
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

Le Conseil fédéral demande aux Chambres fédérales de lui accorder un crédit-cadre de 147,83 millions de francs, d'une durée de quatre ans (2019–2022) et destiné en majeure partie à la septième reconstitution du Fonds pour l'environnement mondial (FEM). En tant que mécanisme de financement des principales conventions sur l'environnement, ce fonds joue un rôle central dans la politique environnementale internationale.

Contexte

L'engagement international de la Suisse en faveur de la protection et de l'exploitation durable des ressources naturelles répond à un mandat constitutionnel (art. 2, al. 4, et 54, al. 2, de la Constitution). La préservation de ces ressources à l'échelle mondiale fait partie des priorités de politique extérieure de la Suisse depuis le milieu des années 1990; elle a d'ailleurs déjà été confirmée à plusieurs reprises dans ce statut par le Conseil fédéral dans ses rapports sur la politique extérieure. Ainsi, la Suisse s'engage en faveur de la préservation des ressources naturelles en Suisse et dans le monde, en œuvrant notamment pour un régime environnemental international efficace et une meilleure prise en compte des enjeux écologiques dans les autres domaines de la coopération internationale. Cela est dans l'intérêt même de la Suisse, qui subit, elle aussi, les conséquences des problèmes environnementaux à l'échelle mondiale tels que les changements climatiques, par exemple les événements extrêmes plus fréquents et plus intenses (laves torrentielles, inondations, etc.), et leurs effets négatifs. Afin de résoudre les problèmes environnementaux mondiaux, la Suisse se doit de travailler main dans la main avec d'autres pays. Elle a également tout intérêt, sur le plan économique, à ce qu'un régime environnemental international fort voie le jour. Celui-ci permettra en effet une harmonisation des normes environnementales et ainsi l'instauration de conditions de concurrence équitables pour les entreprises suisses. Dans les faits, cet engagement de la Suisse implique en particulier pour notre pays non seulement d'adhérer à des objectifs multilatéraux précis, notamment aux objectifs de réduction des émissions fixés par la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, mais aussi d'honorer son engagement à participer au financement de programmes et de projets environnementaux visant à soutenir les pays en développement ou en transition dans la réalisation de leurs objectifs environnementaux.

Contenu du projet

Par le présent message, le Conseil fédéral demande aux Chambres fédérales de lui accorder un crédit-cadre de 147,83 millions de francs sur quatre ans (2019–2022) – somme équivalente à celle sollicitée pour le précédent crédit-cadre en faveur de l'environnement mondial pour la période de 2015 à 2018 et très légèrement inférieure à celle pour la période de 2011 à 2014 – pour le financement d'activités dans le domaine de la politique environnementale internationale. La Suisse sera en mesure, grâce au nouveau crédit-cadre, de maintenir son engagement international au niveau actuel. Ce nouveau crédit-cadre permettra ainsi à la Suisse d'asseoir sa

crédibilité, en ce sens qu'il lui offrira la possibilité d'assurer la continuité des engagements pris pour la première fois en 1991 avec l'allocation d'un crédit-cadre de 145 millions de francs prélevés sur le crédit global de 700 millions de francs accordé à l'occasion du 700^e anniversaire de la Confédération, puis renouvelés en 1998 avec un deuxième crédit-cadre de 88,5 millions de francs, en 2003 avec un troisième crédit-cadre de 125 millions de francs, en 2007 avec un quatrième crédit-cadre de 109,77 millions de francs, en 2011 avec un cinquième crédit-cadre de 148,93 millions de francs et, enfin, en 2014 avec un sixième crédit-cadre de 147,83 millions de francs. Ce message expose les raisons pour lesquelles la Suisse doit poursuivre son effort de coopération dans les années qui viennent et la façon dont elle entend s'investir au sein des instances internationales.

Le crédit-cadre demandé permettra à la Suisse de participer à la septième reconstitution du FEM (FEM-7, qui s'étend sur la période de mi-2018 à mi-2022) ainsi qu'à la reconstitution du Fonds multilatéral aux fins d'application du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (Fonds pour l'ozone) et des deux fonds spécialisés pour le climat gérés par le FEM dans le cadre de la Convention sur le climat. Par sa contribution à ces fonds, la Suisse respecte l'engagement international contraignant pris par les pays industrialisés pour soutenir les pays en développement dans leurs efforts pour atteindre leurs objectifs environnementaux. Ce financement international dans le domaine de l'environnement est d'une absolue nécessité si l'on considère la dégradation incessante de l'état de l'environnement mondial et l'urgence qu'il y a à agir. Il est en effet indéniable que les changements climatiques, le déclin de la biodiversité ou encore l'utilisation inappropriée des produits chimiques ont un impact négatif sur l'homme et ses moyens de subsistance. La lutte contre les conséquences des atteintes à l'environnement appelle, en particulier dans les pays en développement ou en transition, un besoin de financement des mesures adaptées. Le versement de contributions dans des fonds multilatéraux tels que le FEM s'est avéré très efficace pour mettre des moyens financiers à disposition.

Grâce à sa participation active et déjà ancienne au FEM, au Fonds pour l'ozone et aux fonds spécialisés pour le climat et grâce aux structures décisionnelles transparentes de ces fonds, la Suisse peut largement peser sur les décisions tant stratégiques qu'opérationnelles. En sa qualité de représentant au sein du Conseil du FEM d'un groupe électoral comprenant l'Azerbaïdjan et les cinq États d'Asie centrale, mais aussi en tant que membre d'autres institutions telles que la Banque mondiale, elle a en outre tout intérêt à conduire une politique environnementale internationale à la fois active et constructive afin de s'imposer comme un partenaire crédible et de conserver son influence dans les instances et processus de décision internationaux.

Le FEM constitue aujourd'hui l'instrument central du financement de la mise en œuvre des principaux protocoles et conventions sur l'environnement. En tant que fonds multilatéral unique, il couvre l'ensemble des domaines clés de l'environnement mondial. Depuis sa création en 1991, il a soutenu plus de 4500 projets, répartis dans 165 pays en développement ou en transition et portant sur cinq domaines d'intervention différents, à savoir le climat, la biodiversité, les eaux internationales, la dégradation des sols ainsi que les produits chimiques et déchets.

Fort heureusement, les investissements mondiaux destinés à la protection dans les domaines précités ont augmenté ces dernières années. Cela vaut en particulier pour les mesures de protection du climat qui ont donné lieu au lancement de nouvelles initiatives et à la formation de nouveau fonds par le secteur privé ainsi qu'à la création d'unités territoriales locales et régionales. De nouveaux instruments de financement, tels que les «investissements verts» («Climate Bonds»), se sont déjà imposés sur le marché. Toutefois, le besoin en ressources et le caractère urgent restent toujours très prononcés. Dans ce contexte qui ne cesse d'évoluer, le FEM demeure une institution multilatérale centrale. Il contribue essentiellement à sauvegarder les biens environnementaux mondiaux grâce à ses interventions intersectorielles et à sa collaboration solide avec des banques de développement, des agences de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et des organisations privées et non gouvernementales. Le FEM soutient les pays en développement afin qu'ils améliorent les conditions-cadres politiques et juridiques régissant la protection de l'environnement mondial et utilise principalement les moyens dont il dispose pour obtenir des ressources supplémentaires auprès des organisations internationales et du secteur privé, ainsi que des ressources nationales auprès des pays bénéficiaires.

Avec les 16 milliards de dollars américains qu'il a lui-même versés à ce jour, le FEM a suscité plus de six fois plus de cofinancements, soit environ 100 milliards de dollars américains, issus de sources diverses. Cela met en lumière la méthode de travail et la valeur ajoutée du fonds, lequel vise à améliorer, dans les pays bénéficiaires, les conditions-cadres en faveur de l'environnement mondial et ainsi à déclencher des investissements supplémentaires. Ses aides sont octroyées sous la forme de contributions non remboursables ou, de manière complémentaire, de prêts assortis de faibles taux d'intérêt et de cautionnements. Elles sont calculées de façon à compenser le surcoût généré par la prise en compte des intérêts environnementaux à l'échelle mondiale. On peut citer ici l'exemple d'un pays en développement qui modifierait sa méthode de production d'or et passerait à une production certes plus coûteuse, mais qui ne ferait pas intervenir de mercure.

Le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (Protocole de Montréal) fixe les délais dans lesquels les États doivent renoncer aux substances qui détruisent le bouclier d'ozone stratosphérique; il contribue ainsi également de manière notable à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Il est contraignant aussi bien pour les pays industrialisés que pour les pays en développement. Les ressources du Fonds pour l'ozone sont destinées à soutenir les pays en développement dans la mise en œuvre du Protocole de Montréal. Or le champ d'application du Protocole de Montréal ayant été élargi à des substances supplémentaires, le Fonds pour l'ozone doit continuer à disposer de moyens suffisamment importants afin de soutenir les pays en développement dans leurs efforts pour abandonner entièrement et définitivement les substances concernées. Entre 1991 et fin 2017, ce fonds a alloué 3,6 milliards de dollars américains à des projets situés dans 148 pays en développement. Si l'on considère tous les projets qu'il a validés jusqu'ici et qui ont pu se concrétiser, il a permis de réduire d'environ 90 % les substances appauvrissant la couche d'ozone présentes dans les pays en développement, utilisées par exemple dans la réfrigération et l'air conditionné, les mousses synthétiques, les agents d'extinction ou encore les solvants.

Conformément aux règles définies en la matière par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), les contributions sollicitées à travers cette demande de crédit-cadre seront entièrement comptabilisées dans l'aide publique au développement (APD) de la Suisse. Ces contributions présentent la particularité d'être destinées à la protection de l'environnement mondial et à l'adaptation aux évolutions de l'environnement, et d'avoir donc une finalité essentiellement écologique. Elles seront utilisées dans le respect des prescriptions émises par les conférences des parties aux différentes conventions concernées, conventions qui leur confèrent du reste une base juridique formelle.

Table des matières

Condensé	5958
1 Contexte	5964
1.1 La protection de l'environnement, une priorité de la politique extérieure suisse	5964
1.2 L'environnement, une source de défis et d'opportunités pour les pays en développement ou en transition	5965
1.3 Les caractéristiques du régime environnemental international	5966
1.4 Le financement en faveur de l'environnement mondial	5966
2 Les fonds environnementaux, à savoir le FEM, le Fonds pour l'ozone et les fonds spécialisés pour le climat administrés par le FEM	5967
2.1 Objectifs et caractéristiques des fonds environnementaux	5967
2.1.1 Le FEM, mécanisme de financement des traités sur la protection de l'environnement	5968
2.1.2 Le Fonds pour l'ozone, mécanisme de financement de la protection de la couche d'ozone	5970
2.1.3 Les fonds spécialisés pour le climat: le FPMA et le FSCC	5971
2.2 Les traités sur l'environnement et leurs mécanismes de financement	5972
2.2.1 La Convention sur le climat, le Protocole de Kyoto et l'Accord de Paris sur le climat	5972
2.2.2 Convention sur la diversité biologique et ses protocoles de Cartagena et de Nagoya	5975
2.2.3 Conventions et protocoles relevant du domaine des produits chimiques et des déchets dangereux	5977
2.2.4 Convention sur la lutte contre la désertification	5980
2.2.5 Eaux internationales	5981
2.3 Effets des fonds environnementaux	5981
2.3.1 Efficacité du FEM	5981
2.3.2 Efficacité du Fonds pour l'ozone	5984
2.3.3 Efficacité des fonds spécialisés pour le climat FPMA et FSCC, administrés par le FEM	5984
3 Contenu de l'arrêté ouvrant le crédit	5985
3.1 Proposition faite à l'Assemblée fédérale	5985
3.2 Description détaillée du contenu du projet	5986
3.2.1 La contribution de la Suisse au FEM	5986
3.2.2 La contribution de la Suisse au Fonds pour l'ozone	5988
3.2.3 La contribution de la Suisse aux fonds spécialisés pour le climat FPMA et FSCC, administrés par le FEM	5989
3.2.4 Crédit de mise en œuvre	5990

4	Conséquences	5992
4.1	Conséquences pour la Confédération	5992
4.1.1	Conséquences financières et sur l'état du personnel	5992
4.2	Conséquences pour l'économie nationale	5993
4.3	Compétences	5993
5	Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral	5993
6	Aspects juridiques	5994
6.1	Constitutionnalité et légalité	5994
6.2	Forme de l'acte à adopter	5994
6.3	Frein aux dépenses	5994
6.4	Conformité à la loi sur les subventions	5995
6.4.1	Importance de la subvention pour les buts poursuivis par la Confédération	5995
6.4.2	Pilotage matériel et financier de la subvention	5995
6.4.3	Procédure d'octroi des contributions	5995
6.5	Renonciation à la procédure de consultation	5996
	Bibliographie	5997
	Annexe	5998
	Arrêté fédéral concernant un crédit-cadre pour la protection de l'environnement mondial pour la période de 2019 à 2022 (Projet)	6005

Message

1 Contexte

1.1 La protection de l'environnement, une priorité de la politique extérieure suisse

L'engagement international de la Suisse en faveur de la protection et de l'exploitation durable des ressources naturelles répond à un mandat constitutionnel (art. 2, al. 4, et art. 54, al. 2, de la Constitution [Cst.]¹). Il compte parmi les priorités de la politique extérieure du pays, y compris en matière économique, comme l'a plusieurs fois souligné le Conseil fédéral dans ses rapports.

Les problèmes environnementaux mondiaux constituent un défi majeur. Ainsi, en 2010, les dommages causés par les changements climatiques en Europe étaient déjà estimés à 3,4 milliards d'euros. Les prévisions indiquent que ces coûts devraient être multipliés par trois d'ici à 2020, et même par six d'ici à 2050 (Union européenne, 2016). En tant que pays alpin, la Suisse est particulièrement concernée, et les conséquences de ces changements se font sentir avant tout dans les domaines des infrastructures, des ressources en eau, de la fonte des glaciers et du tourisme (Académies suisses des sciences, 2016).

Les problèmes tels que les changements climatiques ou la pollution transfrontière ne peuvent être résolus qu'au niveau international. En effet, la protection des ressources naturelles ne peut être assurée par un seul pays. La politique environnementale de la Suisse à l'échelle internationale vise notamment à défendre les intérêts du pays, qui a besoin avant tout d'un régime environnemental international efficace.

La Suisse a tout intérêt, sur le plan économique, à ce que la situation environnementale se stabilise. Le fait de réduire les risques environnementaux contribue à préserver autant que possible les chaînes mondiales de production de valeur, dans lesquelles est intégrée l'économie suisse. Une harmonisation des règles et normes environnementales est propice au commerce international, encourage l'accès aux ressources naturelles, par exemple grâce au protocole de Nagoya (cf. point 2.2.2), et contribue à instaurer des conditions de concurrence équitables pour l'économie suisse.

Les atteintes à l'environnement telles que les événements liés au climat survenus à l'étranger peuvent aussi, par différents biais, entraîner voire accentuer des risques en matière de sécurité pour la Suisse. Ainsi, des conflits par exemple en lien avec l'accès aux ressources naturelles, une élévation du niveau de la mer et des inondations peuvent conduire à des crises susceptibles d'intensifier la pression migratoire exercée sur la Suisse.

¹ RS 101

1.2 **L'environnement, une source de défis et d'opportunités pour les pays en développement ou en transition**

Protéger efficacement l'environnement est aussi une condition sine qua non de la réussite de la lutte contre la pauvreté et de la promotion du développement durable. Kofi Annan l'avait souligné lorsqu'il était secrétaire général de l'ONU, en déclarant que tous les efforts déployés dans ces deux derniers domaines resteraient vains s'il n'était pas mis un point d'arrêt à la surexploitation des ressources naturelles et à la pollution.

Les problèmes environnementaux mondiaux tels que la progression des changements climatiques, le déclin de la biodiversité, l'exploitation non durable des ressources naturelles, l'impact désastreux des déchets dangereux sur l'environnement, ou encore l'augmentation de la pollution des mers sont à l'origine de graves problèmes pour les populations pauvres des pays en développement ou en transition. Non seulement les habitants de ces pays sont souvent fortement dépendants des ressources naturelles, mais ils ne disposent ni de l'éducation ni des ressources financières qui leur permettraient de faire face aux évolutions actuelles, et de s'en prémunir. Les désordres écologiques viennent donc exacerber leurs difficultés, qu'il s'agisse de la pauvreté, du manque d'eau ou de la malnutrition, et menacent dans le même temps de réduire à néant le fruit de plusieurs décennies de coopération au développement. D'où la nécessité, pour éviter une telle issue et continuer à promouvoir le développement durable, d'arriver à une meilleure coordination entre coopération et protection de l'environnement. Il est en outre primordial de multiplier les investissements dans ces pays afin de doter ces derniers d'infrastructures à la fois solides et adaptées.

La pauvreté est elle-même souvent la cause d'atteintes à l'environnement: elle peut par exemple conduire les populations en manque de terres à surexploiter et donc à appauvrir le sol disponible. Or ces atteintes ainsi que les conflits autour de l'accès aux ressources naturelles représentent un risque croissant pour la sécurité. Une protection efficace de l'environnement et une politique cohérente à l'échelle internationale afin d'atteindre l'objectif fixé dans l'Accord de Paris sur le climat concernant le réchauffement planétaire contribuent ainsi de manière décisive à la sécurité et à la stabilité dans le monde.

Les investissements dans la protection de l'environnement ne sont pas seulement un moyen de répondre aux défis évoqués. Ils sont aussi porteurs de formidables opportunités pour les pays en développement ou en transition. La gestion durable des ressources naturelles apparaît en effet comme une clé essentielle à l'obtention puis au maintien d'une croissance économique, elle aussi durable, dans les pays en développement. Les mesures de protection de l'environnement permettent quant à elles d'améliorer les conditions de vie des habitants des pays les plus pauvres.

Les pays en développement continueront d'avoir de très gros besoins d'expansion économique et sociale pendant encore des décennies. Toute la difficulté pour eux va consister à concilier le mieux possible cette expansion avec une gestion rationnelle des ressources naturelles. Il est important de les soutenir dans leurs efforts pour y parvenir et de les aider à prendre part activement à la protection de l'environnement

mondial. Cette nécessité a également été reconnue par l'ONU en 2015 et a été inscrite dans les 17 objectifs de l'Agenda 2030 pour le développement durable.

1.3 Les caractéristiques du régime environnemental international

Le régime environnemental international est en constante évolution. Différents traités ont vu le jour ou ont été complétés ces dernières années, signe que les questions écologiques sont davantage abordées sur la scène internationale, et qu'elles le sont en outre dans le cadre d'instances et de mécanismes de plus en plus spécifiques, tels que l'Accord de Paris sur le climat adopté en 2015.

L'objectif du régime environnemental international, qui est de protéger l'environnement mondial, implique par définition le concours de tous les pays. Or même si sa réalisation et la préservation des ressources naturelles sont aussi et surtout dans l'intérêt des pays les plus pauvres (cf. point 1.1), ces derniers ont souvent des priorités nationales plus pressantes encore. D'où ce principe, caractéristique dudit régime, d'offrir aux pays en développement le soutien spécifique nécessaire à la mise en œuvre des nouvelles obligations environnementales, et de constituer à cet effet les fonds environnementaux internationaux qui font l'objet du présent message.

Le FEM fait partie du mécanisme de financement de plusieurs conventions sur l'environnement (cf. point 2.2) et, à ce titre, est particulièrement bien adapté non seulement pour répondre aux défis écologiques évoqués, mais aussi pour contribuer au renforcement du régime environnemental international. Grâce au financement de projets traitant plusieurs problèmes environnementaux à la fois, il permet d'exploiter les synergies entre différentes conventions. Il offre ainsi une complémentarité avec d'autres instruments de financement multilatéraux et bilatéraux.

1.4 Le financement en faveur de l'environnement mondial

Le système de financement en faveur de l'environnement mondial a été développé au fil des années. Des mécanismes de financement spécifiques ont été mis en place afin de soutenir les pays en développement dans la mise en œuvre de leurs engagements visant à protéger l'environnement mondial. Cela englobe également les mécanismes de financement multilatéraux décrits dans le présent message, qui entrent dans le champ de compétence de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV). L'aide financière de la Suisse allouée à la préservation des ressources naturelles au sens de l'art. 54, al. 2, Cst. comprend, outre ces mécanismes de financement, les programmes et projets bilatéraux et multilatéraux liés à l'environnement mis en œuvre par la Direction du développement et de la coopération (DDC) et du Secrétariat d'État à l'économie (SECO).

Les contributions sollicitées à travers cette demande de crédit-cadre seront intégralement comptabilisées dans l'aide publique au développement (APD) de la Suisse, car elles contribueront de façon conséquente à l'amélioration des conditions de vie

et d'expansion dans les pays en développement. Cela est conforme aux règles définies en la matière par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Ces contributions serviront en premier lieu à la protection de l'environnement mondial et à l'adaptation aux évolutions de l'environnement, et auront donc une finalité essentiellement écologique. Elles seront utilisées dans le respect des prescriptions émises par les conférences des parties aux différentes conventions concernées, conventions qui leur confèrent du reste une base juridique formelle.

Les efforts déployés par les pays en développement dans le domaine de l'environnement sont aujourd'hui soutenus de différentes façons:

- a. par des mécanismes de financement multilatéraux inscrits dans un traité sur l'environnement et destinés à aider la mise en œuvre des conventions; généralement, le FEM est le mécanisme de financement central et est complété par un fonds spécifique;
- b. dans le cadre de la coopération générale au développement, via des canaux multilatéraux ou bilatéraux;
- c. par des acteurs privés (données encore incomplètes, permettant seulement des estimations grossières).

Les moyens financiers issus du crédit-cadre sollicité sont affectés en totalité à des mécanismes de financement multilatéraux (cf. let. a ci-dessus).

Considérant la place très importante prise par les aspects environnementaux dans l'action de la Suisse en matière de coopération au développement², et souhaitant accorder au mieux cette action avec la politique environnementale internationale du pays, les trois services fédéraux que sont l'OFEV, la DDC et le SECO ont convenu en décembre 2011 de renforcer leur coordination. Ils ont décidé à cet effet de mettre sur pied une plateforme commune sur le financement international et la coopération au développement dans le domaine de l'environnement (PLAFICO). Depuis, celle-ci a permis d'améliorer sensiblement la cohérence entre les instruments privilégiés par la Suisse pour la mise en œuvre de ses politiques en matière de développement et d'environnement dans les pays en développement et en transition.

2 Les fonds environnementaux

2.1 Objectifs et caractéristiques

Les fonds environnementaux, à savoir le FEM, le Fonds pour l'ozone et les fonds spécialisés pour le climat administrés par le FEM, soutiennent la mise en œuvre des traités multilatéraux sur l'environnement grâce à des mesures en faveur de l'environnement mondial, ce qui est dans l'intérêt de la Suisse (cf. point 1.1).

² Cf. message sur la coopération internationale 2017–2020 (FF 2016 2179) point 1.7.3.

2.1.1 Le FEM, mécanisme de financement des traités sur la protection de l'environnement

Le FEM a été créé en 1991 dans le but de contribuer à résoudre les problèmes environnementaux mondiaux et de soutenir les pays en développement ou en transition dans le domaine de l'environnement. Il compte 183 États membres.

Le FEM joue un rôle central dans le financement en faveur de l'environnement mondial. Il est le seul fonds à couvrir tous les grands problèmes écologiques de la planète. Il intervient dans les domaines du climat, de la biodiversité, des produits chimiques et des déchets, de la dégradation des sols et des eaux internationales. Les domaines d'intervention du climat et de la biodiversité englobent aussi le soutien à des activités en lien avec la gestion durable des forêts et des sols. Le FEM est le mécanisme de financement des conventions et protocoles environnementaux les plus importants (cf. point 2.2) et constitue à ce titre la principale source du financement multilatéral de leur mise en œuvre. Il intervient en outre pour inciter les organisations internationales, le secteur privé ou encore les pays bénéficiaires à engager des ressources supplémentaires.

À la différence de la coopération au développement classique, qui cherche avant tout à lutter contre la pauvreté, le FEM poursuit en premier lieu des objectifs de politique environnementale mondiale. Son but principal est en effet de soutenir les pays en développement ou en transition dans leurs efforts pour mettre en œuvre les traités multilatéraux sur l'environnement, en application d'un des principes de base desdits traités: les pays en développement qui ont pris des engagements en faveur de l'environnement mondial, alors que ceux-ci ne sont pas forcément leur priorité, doivent obtenir des aides pour compenser le surcoût généré («*incremental costs*»). Les projets sont planifiés et menés conjointement avec les pays bénéficiaires en fonction de leurs besoins spécifiques.

Le FEM étant le mécanisme de financement des conventions sur l'environnement, les Parties à ces conventions peuvent décider de ses grands axes stratégiques lors de leurs conférences. Elles s'assurent ainsi que la réalisation des objectifs des conventions et les priorités politiques des Parties à ces conventions sont bien au centre des choix faits par le fonds lors de la planification de ses ressources et de la validation des projets.

Bien que centrés sur l'environnement, les projets financés par le FEM permettent bien souvent non seulement d'améliorer les revenus et les conditions de vie des populations locales, mais aussi de renforcer leurs droits démocratiques.

L'amplitude des thèmes couverts par le FEM lui confère une position de force dans le financement environnemental international. Elle lui permet d'exploiter au mieux les synergies existant entre les nombreux domaines environnementaux et, partant, d'utiliser de façon efficiente les ressources limitées qui sont à sa disposition. La place croissante prise par les projets plurithématiques dans l'action du fonds témoigne d'ailleurs de la volonté de celui-ci de se familiariser davantage avec les interactions environnementales complexes.

Un mécanisme de financement alliant performance et efficacité dans l'utilisation de ses ressources

Le FEM est l'un des mécanismes de financement des mesures prises en faveur de l'environnement mondial dans les pays en développement ou en transition les plus efficaces d'après les conclusions du bureau indépendant chargé de son évaluation (cf. aussi point 2.3.1 relatif à l'efficacité du FEM). Il est le seul fonds à contribuer à la mise en œuvre de l'ensemble des conventions environnementales les plus importantes.

Le FEM octroie ses aides sous la forme de contributions non remboursables («grants») ou, fait assez rare jusqu'ici, de prêts assortis de faibles taux d'intérêt ou de cautionnements. À la différence de la plupart des autres institutions internationales, il n'est pas directement présent dans les pays (165 pays à ce jour, pour 4500 projets) où sont réalisés les projets qu'il soutient, mais y opère par l'intermédiaire d'organismes de mise en œuvre tels que des sous-organisations de l'ONU ou des banques de développement multilatérales. Il faut ajouter à ces organismes d'autres institutions nationales, organisations non gouvernementales et acteurs privés qui participent eux aussi aux projets et programmes soutenus par le FEM.

Mécanisme de financement de plusieurs traités sur l'environnement, le FEM est très bien positionné pour créer des synergies, et les projets et programmes qu'il mène avec ses organismes de mise en œuvre accrédités et ses pays partenaires contribuent à l'accomplissement de plusieurs objectifs environnementaux à la fois. Sa structure financière claire et sa collaboration avec des organisations alliant expérience et expertise lui permettent par ailleurs d'utiliser les ressources dont il dispose avec une efficacité maximale.

Le Conseil du FEM est un organe qui compte parmi ses 32 membres des pays en développement, des pays en transition et des pays industrialisés. Tous ces membres représentent à travers leurs groupes électoraux respectifs l'intégralité des États membres du FEM, ce qui assure un large appui à la stratégie et aux programmes du fonds en même temps qu'une utilisation efficace des ressources au niveau des pays. La Suisse, pour sa part, siège au Conseil du FEM depuis sa création, et y représente l'Azerbaïdjan, le Kazakhstan, le Kirghizistan, l'Ouzbékistan, le Tadjikistan et le Turkménistan.

Le FEM ne pourrait remplir son rôle de mécanisme de financement des principaux traités sur l'environnement sans les contributions substantielles des pays donateurs. Le fonds fiduciaire du FEM reconstitue ses ressources tous les quatre ans. Le volume du FEM a considérablement augmenté depuis sa première capitalisation (cf. point 3.1). Ainsi, les moyens financiers engagés pour le FEM-7, qui porte sur la période de quatre ans allant de mi-2018 à mi-2022, s'élèvent à un montant total de 4,1 milliards de dollars américains.

2.1.2 **Le Fonds pour l'ozone, mécanisme de financement de la protection de la couche d'ozone**

Le Fonds pour l'ozone a été créé en 1990 et s'attache depuis 1991 à soutenir les pays en développement dans la mise en œuvre du Protocole de Montréal. Il est considéré comme un mécanisme pionnier de financement multilatéral dans le domaine de l'environnement. Il a en effet instauré le principe de l'association entre obligations environnementales internationales et mécanisme de financement, donnant ainsi à tous les pays la motivation d'adhérer à un traité multilatéral contraignant en matière de protection de l'environnement.

Grâce à la création du Fonds pour l'ozone et aux moyens financiers qu'il met à leur disposition, les pays en développement se sont engagés à renoncer complètement à la production et à l'utilisation de chlorofluorocarbures (CFC) et d'halons à l'horizon 2010, ainsi qu'à d'autres substances appauvrissant la couche d'ozone d'ici à 2015 ou 2030. En 2016, les Parties ont adopté un 5^e amendement au protocole (amendement de Kigali). Celui-ci élargit le champ d'application du Protocole de Montréal à certains hydrofluorocarbures partiellement halogénés (HFC). Cet élargissement a obligé les pays industrialisés et les pays en transition à prendre des engagements afin de réduire progressivement leur fabrication et leur consommation de HFC d'ici à 2036. Les pays en développement ont eux aussi des objectifs de réduction, mais légèrement différés.

Le Fonds pour l'ozone a pour vocation de soutenir les pays en développement dans l'application du Protocole de Montréal. Il finance le surcoût d'investissement et d'exploitation généré par les mesures prises pour abandonner et remplacer les substances appauvrissant la couche d'ozone dans les procédés industriels et artisanaux. Les principaux domaines concernés sont le secteur de la réfrigération et de la climatisation, l'industrie des mousses synthétiques et des aérosols, la prévention incendie ainsi que les nombreuses branches d'application industrielle des solvants halogénés. Outre des projets d'investissement, le Fonds pour l'ozone soutient l'élaboration de programmes nationaux ainsi que des activités d'information et de formation. Il participe également aux frais de lancement et de fonctionnement des bureaux nationaux pour l'ozone, qui sont les structures institutionnelles chargées de veiller à l'application du Protocole de Montréal dans 145 pays en développement. Il a en outre été décidé que les ressources du Fonds pour l'ozone seraient prioritairement affectées aux mesures qui concourent à la réalisation des objectifs du Protocole de Montréal, mais contribuent aussi au maximum à la limitation des conséquences négatives des changements climatiques.

Le fonds est administré par un Comité exécutif paritaire, composé d'autant de représentants des pays en développement que de représentants des pays industrialisés. Ces représentants sont choisis parmi quatorze groupes électoraux rassemblant tous les États parties au Protocole de Montréal, ce qui assure un large appui à la stratégie du fonds en même temps qu'une utilisation efficiente des ressources au niveau des pays. La Suisse, pour sa part, appartient au groupe des membres historiques de l'AELE (Autriche, Finlande, Islande, Liechtenstein, Norvège, Suède), groupe qu'elle a présidé, et donc aussi représenté au Comité exécutif, de 1997 à 1998, puis de 2010 à 2011. Elle devrait à nouveau remplir cette fonction de 2020 à 2021.

Quatre organisations internationales jouent le rôle d'organismes de mise en œuvre: le Programme des Nations Unies pour le développement, le Programme des Nations Unies pour l'Environnement, l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel et la Banque mondiale. Ces organisations secondent les pays en développement dans l'élaboration de programmes nationaux, d'études de faisabilité et de propositions de projet.

Depuis 1991, le Fonds pour l'ozone a été reconstitué à neuf reprises, c'est-à-dire tous les trois ans. Pour la période en cours, qui s'étend de 2018 à 2020, il dispose d'un total de 540 millions de dollars américains. La décision au sujet de sa reconstitution pour la période allant de 2021 à 2023 interviendra fin 2020.

2.1.3 Les fonds spécialisés pour le climat: le FPMA et le FSCC

Le *Fonds pour les pays les moins avancés (FPMA)*³ a été créé en 2002 par la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies du 9 mai 1992 sur les changements climatiques (Convention sur le climat, CCNUCC)⁴ en tant que partie intégrante du mécanisme de financement de ladite convention. En 2015, il est également devenu partie intégrante du mécanisme de financement de l'Accord de Paris sur le climat. Il se concentre sur les besoins spécifiques des pays les moins développés qui sont particulièrement affectés par les changements climatiques et leurs conséquences néfastes. Le fonds offre à ces pays un soutien facilement accessible, et finance notamment des programmes nationaux d'adaptation aux changements climatiques, ainsi que de petits projets décentralisés novateurs. À l'inverse, le Fonds vert pour le climat (GCF, pour *Green Climate Fund*)⁵, nettement plus important, finance l'élaboration des programmes nationaux d'adaptation ainsi que la réalisation de projets de plus grande ampleur. Les projets soutenus par le FPMA permettent de tester de nouvelles approches susceptibles d'être ensuite développées à plus large échelle par le GCF.

Le *Fonds spécial pour les changements climatiques (FSCC)*⁶ a lui aussi été créé par la Conférence des Parties à la Convention sur le climat en tant que partie intégrante du mécanisme de financement de ladite convention, mais en 2001. En 2015, il a lui aussi été confirmé comme s'inscrivant dans le cadre du mécanisme de financement de l'Accord de Paris sur le climat. Le FSCC fournit des moyens supplémentaires aux pays en développement ou en transition pour leur permettre d'appliquer les mesures de protection du climat, pour soutenir les programmes d'adaptation et favoriser le transfert technologique. Il finance avant tout des petits projets possédant un degré d'innovation élevé. Le fonds joue un rôle majeur en matière de financement environnemental, puisque le GCF peut ensuite reprendre, et développer, les approches prometteuses.

³ www.thegef.org > Areas of Work > Climate Change > Adaptation > LDCF

⁴ RS 0.814.01

⁵ www.gcfund.org

⁶ www.thegef.org > Areas of Work > Climate Change > Adaptation > SCCF

Les deux fonds sont gérés par le FEM. Le Conseil du FEM remplit également la fonction de Conseil du FPMA et de Conseil du FSCC, ce qui permet de maintenir les coûts d'exploitation bas et de faciliter les synergies. Ainsi, lorsque cela semble pertinent, les composantes de l'adaptation peuvent être intégrées aux programmes du FEM susceptibles d'être financés par le FSCC et le FPMA. Le FEM ne finance pas de mesure d'adaptation aux changements climatiques, mais seulement des mesures d'atténuation. La Suisse n'a aucun intérêt à ce que le FPMA et le FSCC soient intégrés dans le FEM, puisque les contributions dans les fonds feraient alors l'objet d'une reconstitution régulière.

À ce jour, 25 pays industrialisés ont apporté leur soutien financier aux deux fonds. Comme le FEM et le Fonds pour l'ozone, ces fonds spécialisés travaillent avec des organismes de mise en œuvre choisis, collaborant étroitement avec les pays partenaires dans la réalisation des projets. Depuis sa création, le FPMA a alloué au total 1,2 milliard de dollars américains à des projets menés dans 51 pays, et généré environ quatre fois plus de cofinancements par le biais de ses partenaires. Actuellement, le FSCC a quant à lui à son actif 77 projets menés dans 79 pays, pour un montant d'environ 350 millions de dollars américains.

Les pays en développement sollicitent toujours plus le soutien du FPMA et du FSCC, et le volume des demandes de projets déposées et jugées par le comité compétent («*Scientific and Technical Advisory Group*») – composé d'experts scientifiques indépendants – comme étant dignes d'être soutenues est chaque année quatre fois supérieur aux aides disponibles.

Les contributions de la Suisse dans ces deux fonds sont intégralement comptabilisées dans l'aide publique au développement.

2.2 Les traités sur l'environnement et leurs mécanismes de financement

2.2.1 La Convention sur le climat, le Protocole de Kyoto et l'Accord de Paris sur le climat

En 1992, la communauté internationale s'est fixé pour objectif, à travers la conclusion de la Convention sur le climat, d'empêcher toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique.

En 1997, la Convention sur le climat a été complétée par le Protocole de Kyoto⁷, instituant pour la première fois des objectifs de réduction d'émissions juridiquement contraignants pour les pays industrialisés. La Suisse a ratifié le Protocole de Kyoto en 2003. Fin 2011, les Parties au Protocole de Kyoto ont convenu d'une deuxième période d'engagement (2013 à 2020) avec de nouveaux objectifs quantifiés de réduction des émissions. Ceux-ci ont été un an plus tard avec l'adoption de l'Amendement de Doha⁸. En approuvant cet amendement et en acceptant la révision de la

⁷ RS 0.814.011

⁸ unfccc.int/files/kyoto_protocol/application/pdf/kp_doha_amendment_english.pdf

loi fédérale du 23 décembre 2011 sur la réduction des émissions de CO₂⁹, la Suisse a entériné son engagement consistant à diminuer ses rejets d'au moins 20 % par rapport à leur niveau de 1990 à l'horizon 2020.

L'accord conclu le 12 décembre 2015 à Paris¹⁰ est un accord dynamique, universel et juridiquement contraignant sur le climat, par lequel les États s'engagent à réduire progressivement leurs émissions de gaz à effet de serre et à prendre des mesures pour s'adapter aux conséquences des changements climatiques et pour orienter les flux financiers vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques. Contrairement à la convention et au protocole, il contraint cependant pour la première fois toutes les Parties à formuler des objectifs concrets de réduction des émissions et à prendre des mesures au plan national pour les atteindre; il supprime ainsi largement la distinction stricte entre pays en développement et pays industrialisés. L'Accord de Paris sur le climat a été ratifié par la Suisse à l'automne 2017¹¹. La Suisse s'est ainsi engagée, notamment, à diminuer ses rejets de 50 % par rapport à leur niveau de 1990 à l'horizon 2030.

Le financement dans le domaine du climat

Outre l'obligation de réduction des émissions de gaz à effet de serre, la Convention sur le climat impose aussi aux pays industrialisés, dans ses art. 4 et 11, de participer financièrement à sa mise en œuvre dans les pays en développement. L'Accord de Paris sur le climat contient également des engagements financiers pour les pays industrialisés, de sorte que les pays en développement soient soutenus dans la mise en œuvre dudit accord. Par ailleurs, d'autres pays sont eux aussi invités à participer à ce soutien. Les engagements concernés sont indiqués à l'art. 9 de l'accord. La conduite opérationnelle du mécanisme de financement définie dans la Convention sur le climat et dans l'Accord de Paris sur le climat est assurée par le FEM, le GCF et d'autres fonds.

Lors de la Conférence des Parties à la Convention sur le climat qui s'est tenue à Cancún en 2010 (Conférence de Cancún), les pays développés ont convenu de soutenir la réalisation de mesures de protection du climat dans les pays en développement en mobilisant ensemble à partir de 2020 des sources de financement publiques, privées et autres à hauteur de 100 milliards de dollars par an. En contrepartie, les pays en développement se sont engagés à réduire leurs niveaux d'émissions de gaz à effet de serre et à les publier en toute transparence. Restent toutefois en suspens la répartition de la charge entre les pays développés ainsi que le ratio entre les fonds publics, privés et autres. Le Conseil fédéral estime une contribution équitable de la Suisse au financement international dans le domaine du climat entre 450 et 600 millions de dollars américains par an¹². L'objectif financier convenu à Cancún a été confirmé jusqu'en 2025 par une décision de la Conférence de Paris de décembre 2015. Il a par ailleurs été décidé que les pays développés fourniront pério-

⁹ RS **641.71**

¹⁰ RS **0.814.012**

¹¹ FF **2017** 317

¹² Financement international dans le domaine du climat (2017) – Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 15.3798 de la Commission de politique extérieure du Conseil national du 2 juillet 2015.

diquement des rapports sur les moyens mis à disposition ou mobilisés pour le financement de l'action climatique et que d'autres pays y seront encouragés également.

Depuis 1992, le climat occupe une place de premier plan dans le financement en faveur de l'environnement mondial. Il représente ainsi un élément clé du FEM, qui, depuis sa création, soutient les pays en développement et en transition dans la réalisation de mesures de protection du climat et remplit ainsi sa fonction centrale d'institution opérationnelle du mécanisme de financement de la Convention sur le climat et de l'Accord de Paris sur le climat.

La transition vers une économie respectueuse du climat et l'adaptation aux conséquences inévitables des changements climatiques vont demander d'énormes investissements ces prochaines années, que ce soit dans les pays en développement ou dans les pays industrialisés. Ainsi, un des objectifs prioritaires de l'Accord de Paris consiste à rendre les flux financiers compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques (art. 2, al. 1, let. c).

Fonds rattachés à la Convention sur le climat, au Protocole de Kyoto et à l'Accord de Paris sur le climat

Outre le FEM, qui constitue la partie officielle de leur mécanisme de financement, le FPMA et le FSCC (cf. point 2.1.3), la Convention de Paris sur le climat, le Protocole de Kyoto et l'Accord de Paris sur le climat ont donné lieu à la création d'autres fonds, dont les orientations stratégiques peuvent être arrêtées par la Conférence des Parties à la CCNUCC. Il s'agit notamment des fonds suivants:

- Le *GCF* a été créé en 2010 par la Conférence des Parties à la Convention sur le climat et ancré en 2015 en tant qu'institution opérationnelle du mécanisme de financement. Le GCF soutient les pays en développement dans le cadre de la réduction des émissions de gaz à effet de serre et de leur adaptation aux changements climatiques, tout en prenant en considération les besoins des pays en développement particulièrement vulnérables aux retombées néfastes des changements climatiques. En 2015, 43 pays participaient à l'assise financière du fonds, qui s'établissait alors à 10,3 milliards de dollars américains.
- Le *Fonds d'adaptation* est prévu par le Protocole de Kyoto pour financer des projets d'adaptation aux changements climatiques dans les pays en développement. Il a été doté d'une source de financement innovante. Il est en effet alimenté par une taxe sur les certificats commercialisable à l'échelle internationale, générés par les projets de protection du climat, selon un système qui a d'ailleurs encore été développé dans le cadre des amendements apportés au protocole pour sa deuxième période d'engagement. Il peut en outre bénéficier de contributions volontaires de la part des pays donateurs. Le secrétariat du Fonds d'adaptation est assuré par le FEM.

Les fonds énumérés ci-dessus ont été confirmés dans le contexte de l'Accord de Paris sur le climat comme faisant partie intégrante de l'architecture du financement de la lutte contre les changements climatiques, le FEM et le GCF figurant comme les seules instances de conduite opérationnelle du mécanisme de financement, et à ce

titre, faisant l'objet d'une procédure de reconstitution. Toute modification à cette architecture est soumise à une décision de consensus de la Conférence des Parties à la Convention sur le climat et à l'Accord de Paris sur le climat. Aucune modification n'est prévue à ce jour.

Les champs d'action des fonds au sein même de cette architecture de financement devront être délimités encore plus clairement à l'avenir: le GCF devra faire office d'acteur principal parmi les fonds multilatéraux dans le domaine du financement climatique international et, à ce titre, soutenir avant tout des projets d'envergure et porteurs de changements. Le FPMA, le FSCC et le Fonds d'adaptation doivent continuer à financer des petits projets décentralisés relevant du domaine de l'adaptation aux changements climatiques et tester de nouvelles approches susceptibles d'être ensuite développées à plus grande échelle par le GCF. A long terme, le FEM doit se concentrer sur des projets qui rendent possible une exploitation des synergies et qui portent leurs fruits dans plusieurs domaines environnementaux.

Pour cette septième reconstitution du FEM, les mesures de protection du climat dans les pays en développement et les pays en transition bénéficieront de 798 millions de dollars américains, soit d'environ 20 % du budget global. La part du FEM allouée au climat a ainsi été réduite de 462 millions par rapport à la sixième reconstitution (FEM-6). Cela s'explique essentiellement par le fait que le GCF est totalement opérationnel depuis 2016 et que les premiers éléments du repositionnement stratégique cité ci-dessus ont été mis en œuvre. En dépit des moyens limités du FEM dans le domaine climatique, il est possible d'obtenir de meilleurs résultats en matière de protection du climat grâce à une programmation intégrée plus marquée.

2.2.2 Convention sur la diversité biologique et ses protocoles de Cartagena et de Nagoya

La Convention sur la diversité biologique est entrée en vigueur en 1993 et compte aujourd'hui 196 États parties. Elle constitue le seul traité international qui couvre la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique dans ses trois dimensions (diversité des gènes, diversité des espèces et diversité des écosystèmes) et à l'échelle de la planète tout entière. Depuis son entrée en vigueur, deux protocoles ont été adoptés.

Le Protocole de Cartagena 29 janvier 2000 sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la Convention sur la diversité biologique¹³, qui est entré en vigueur pour la Suisse en 2003, vise à garantir que les organismes génétiquement modifiés pouvant avoir des effets défavorables sur la diversité biologique, d'une part ne puissent être exportés que dans les pays ayant explicitement autorisé leur importation après une évaluation des risques et, d'autre part, soient transportés et utilisés avec toutes les précautions qui s'imposent. Il a été complété en 2010 par le Protocole additionnel de Nagoya – Kuala Lumpur¹⁴, qui prévoit des règles et procédures

¹³ RS 0.451.431

¹⁴ <http://bch.cbd.int> > The Protocol > Supplementary Protocol > The Nagoya–Kuala Lumpur Supplementary Protocol on Liability and Redress to the Cartagena Protocol

internationales en matière de responsabilité et de réparation pour les dommages causés à la biodiversité par les organismes en question.

Le Protocole de Nagoya, qui est entré en vigueur en 2014, régit quant à lui l'accès aux ressources génétiques ainsi que le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation¹⁵.

En 2010, les États parties à la Convention sur la diversité biologique ont aussi adopté un Plan stratégique pour la diversité biologique de 2011 à 2020 incluant 20 objectifs, dits objectifs d'Aichi. Ce plan stratégique vise à favoriser une mise en œuvre cohérente et efficace de l'ensemble des conventions et protocoles en lien avec la biodiversité. La Convention sur la diversité biologique et ses protocoles ne sont en effet pas les seuls à contribuer à la réalisation des objectifs d'Aichi. D'autres accords y participent, comme la Convention du 3 mars 1973 sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES)¹⁶, le Traité international du 3 novembre 2001 sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture¹⁷ ou encore la Convention du 2 février 1971 relative aux zones humides d'importance internationale comme habitats des oiseaux d'eau (Convention de Ramsar)¹⁸. Ils accèdent à ce titre aux ressources du FEM dans le cadre des directives stratégiques que la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique peut émettre à l'attention du fonds.

Le financement dans le domaine de la biodiversité

La Convention sur la diversité biologique exige de tous les États qu'ils prennent des mesures pour conserver la biodiversité et impose en outre aux pays industrialisés, à son art. 20, de participer financièrement à sa mise en œuvre dans les pays en développement. En effet, si tous les États sont tenus d'honorer les engagements découlant de la convention et de ses protocoles grâce à des ressources principalement nationales, les pays en développement sont dans l'incapacité de s'acquitter pleinement desdits engagements sans financements extérieurs. C'est pourquoi la Conférence des Parties s'est accordée en 2012 sur l'objectif de doubler l'aide en faveur de la biodiversité à l'horizon 2015, et de maintenir celle-ci à ce niveau par la suite. La Suisse a approuvé cette décision de consensus sous réserve que le délai pour doubler l'aide soit repoussé à 2020.

Le FEM constitue le mécanisme de financement officiel de la Convention sur la diversité biologique et de ses protocoles. Il occupe donc une place centrale dans l'aide extérieure accordée aux pays en développement en faveur de la biodiversité. Ses investissements en la matière se concentrent principalement sur des mesures visant la gestion durable des aires protégées et l'utilisation durable de la biodiversité, l'amélioration des conditions-cadres politique et réglementaire régissant la protection de la biodiversité, le renforcement des capacités des pays concernés à appliquer les protocoles évoqués, ainsi que l'élaboration de stratégies et de plans d'action nationaux destinés à mettre en œuvre les objectifs d'Aichi.

¹⁵ FF 2014 2917

¹⁶ RS 0.453

¹⁷ RS 0.910.6

¹⁸ RS 0.451.45

Pour cette septième reconstitution du FEM, la biodiversité disposera d'environ 1287 millions de dollars américains, soit 32 % du budget global, ce qui en fera le domaine d'intervention le plus largement doté.

2.2.3 Conventions et protocoles relevant du domaine des produits chimiques et des déchets dangereux

On compte cinq conventions et un protocole au niveau mondial dans le domaine des produits chimiques et des déchets dangereux:

- *la Convention de Bâle* du 22 mars 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination¹⁹;
- *la Convention de Vienne* et le *Protocole de Montréal* pour la protection de la couche d'ozone;
- *la Convention de Rotterdam* du 10 septembre 1998 sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet du commerce international²⁰;
- *la Convention de Stockholm* du 22 mai 2001 sur les polluants organiques persistants (Convention POP)²¹;
- *La Convention de Minamata* du 10 octobre 2013 sur le mercure (Convention sur le mercure)²².

Afin de compléter ces textes et de coordonner les différentes activités, la communauté internationale a décidé en 2006 d'instituer une Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques (SAICM, pour *Strategic Approach to International Chemicals Management*)²³. Le but est de réduire autant que possible, d'ici à 2020, les effets nocifs des produits chimiques sur la santé des personnes et sur l'environnement. La SAICM réunit dans un cadre global les activités déjà en cours en lien avec la sécurité des produits chimiques. Dans le cadre du FEM-7, environ 13 millions de dollars américains sont déjà alloués à ce domaine.

La Convention de Vienne et le Protocole de Montréal pour la protection de la couche d'ozone ont défini le Fonds pour l'ozone comme leur principal mécanisme de financement (cf. point 2.1.2).

Le FEM est un mécanisme de financement de la Convention POP, de la Convention sur le mercure et, en partie, du Protocole de Montréal. Les Conférences des Parties des diverses conventions peuvent fixer des prescriptions stratégiques dans le cadre des décisions qu'elles prennent.

¹⁹ RS **0.814.05**

²⁰ RS **0.916.21**

²¹ RS **0.814.03**

²² RS **0.814.82**

²³ www.saicm.org

De manière générale, les États ont pris acte de l'accroissement des tâches du FEM dans le domaine des produits chimiques et des déchets et ont augmenté de 8 % (de 554 millions à 597 millions de dollars américains) le montant disponible par rapport à la période de reconstitution précédente.

Convention de Vienne et Protocole de Montréal pour la protection de la couche d'ozone

La Convention de Vienne et le Protocole de Montréal pour la protection de la couche d'ozone ont été signés respectivement en 1985 et 1987. Ces traités ont pour but de protéger la couche d'ozone contre les substances synthétiques qui l'appauvrissent.

Le Protocole de Montréal réduit progressivement – pour finalement les interdire – la fabrication et l'emploi des principaux polluants qui portent atteinte à la couche d'ozone (chlorofluorocarbures [CFC], chlorofluorocarbures partiellement halogénés [HCFC], halons, tétrachlorure de carbone et bromure de méthyle). De nombreuses substances appauvrissant la couche d'ozone sont aussi de puissants gaz à effet de serre. Dans les pays industrialisés, la plupart d'entre elles ont été interdites depuis 1996. En 2010, l'interdiction des substances à fort potentiel de dégradation de la couche d'ozone (CFC et halons) est aussi entrée en vigueur dans les pays en développement.

Alors que la Convention de Vienne formule des objectifs de protection et des buts de recherche, sans prescrire de mesures concrètes, le Protocole de Montréal définit des objectifs contraignants. Il comprend des calendriers de réduction pour certaines substances et fixe des délais pour l'arrêt de la production et de l'utilisation de différents groupes de composés; en règle générale, il accorde pour cela dix ans de plus aux pays en développement qu'aux pays industrialisés.

En 2007, les Parties contractantes ont décidé de renforcer de manière notable le Protocole en interdisant les HCFC. Ces substances non seulement appauvrissent la couche d'ozone, mais présentent aussi un fort potentiel de réchauffement climatique. Les nouvelles dispositions ont surtout des conséquences pour les pays en développement, qui doivent désormais progressivement faire disparaître la production et la consommation de ces polluants jusqu'en 2040.

En octobre 2016, les Parties au Protocole de Montréal ont adopté à Kigali (Rwanda) un 5^e amendement au protocole (appelé «amendement de Kigali») ²⁴. Celui-ci élargit le champ d'application du protocole à certains HFC. Ainsi, il est prévu que les pays industrialisés et les pays en transition réduisent progressivement leur fabrication et leur consommation de HFC à 15 % du niveau de départ (sur la base de la production et de la consommation moyenne des années 2011 à 2013) d'ici à 2036. Les pays en développement ont eux aussi pris des engagements de réduction marquants, mais leurs objectifs sont légèrement différés. L'accord devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Sous réserve de l'approbation du Conseil fédéral, la Suisse ratifiera l'amendement en 2018.

²⁴ Décision XXVIII/1 de la 28^e réunion des Parties au Protocole de Montréal.

La Convention de Vienne et le Protocole de Montréal constituent un succès incontestable pour la coopération internationale dans le domaine de l'environnement. Ils ont marqué le début de l'abandon de la production et de l'emploi des CFC.

Le mécanisme de financement de la Convention de Vienne et du Protocole de Montréal

Outre la reconnaissance explicite de la nécessité de protéger la couche d'ozone, le Protocole de Montréal comprend à son art. 10 des engagements pris par les pays industrialisés concernant le financement de la mise en œuvre de la convention dans les pays en développement. Cet article constitue ainsi la base légale du Fonds pour l'ozone. Il accorde aux pays moins développés une aide financière et technique supplémentaire, afin de leur permettre de respecter leurs engagements.

Les premières analyses des besoins indiquent que le besoin de soutien par le Fonds pour l'ozone dans le cadre de la mise en œuvre de l'amendement de Kigali devrait sensiblement augmenter au cours des prochaines années. Pour la période de 2018 à 2020, la part de la Suisse, selon la clé de répartition actuelle, s'établit à 1,7238 %.

Le FEM complète ce fonds et met des moyens à la disposition des pays en transition. Avec environ 23 millions de dollars américains pour les quatre prochaines années, son programme spécialisé soutient des projets spécifiques destinés à réduire encore la fabrication et l'emploi de substances appauvrissant la couche d'ozone. Le montant employé est inchangé par rapport à la période précédente.

Convention de Stockholm

Les polluants organiques persistants (POP) sont des substances chimiques toxiques et difficilement dégradables. Ils se répandent à l'échelle mondiale par l'intermédiaire de l'eau, de l'air et de la chaîne alimentaire, et constituent un danger pour l'homme et pour l'environnement. En font notamment partie le DDT, utilisé comme pesticide, ainsi que des produits chimiques industriels nocifs tels que les biphényles polychlorés (PCB), qui ont longtemps été utilisés dans les condensateurs ou comme plastifiants, entre autres.

La Convention de Stockholm (Convention POP) est entrée en vigueur en 2004 et réunit aujourd'hui 182 États. Ses Parties contractantes s'engagent à ne plus produire ni employer un certain nombre de substances et à en empêcher le commerce international. Ces polluants ne doivent ainsi plus entrer dans l'environnement. La Convention POP règle actuellement 33 substances, et cette liste est progressivement complétée à la lumière des nouvelles connaissances scientifiques.

Le mécanisme de financement de la Convention POP

Dans la Convention POP, les Parties s'engagent à réduire et à éliminer les substances concernées et à appliquer le texte du traité, mais l'art. 13 oblige aussi les pays industrialisés à participer au financement de la mise en œuvre. Pour que les pays en développement puissent respecter leurs engagements, ils doivent disposer de moyens supplémentaires, car réduire encore et éliminer ces substances engendre des surcoûts importants. Les substances et technologies de substitution sont très coûteuses et ne pourraient tout simplement pas être financées sans soutien international.

L'art. 14 de la Convention POP désigne le FEM comme mécanisme de financement officiel. Dans le cadre des négociations portant sur la septième reconstitution du fonds, les États ont décidé de consacrer à ce domaine quelque 357 millions de dollars américains au cours des quatre prochaines années.

Convention de Minamata

La Convention de Minamata sur le mercure (Convention sur le mercure) est entrée en vigueur en 2017; elle a été signée par 128 États et ratifiée par 92.

La Convention sur le mercure établit des règles contraignantes pour l'emploi du mercure. Grâce à elle, le recours à cet élément toxique est réduit autant que possible dans le cycle des substances et dans le système économique. Une réglementation supplémentaire permet de protéger la santé des personnes et l'environnement des effets du mercure résiduel.

La convention interdit l'ouverture de nouvelles mines de mercure et limite dans le temps l'exploitation des sites existants. Elle restreint aussi le commerce international de cette substance. Les produits qui en contiennent seront interdits dès 2020 et les divers procédés industriels qui en utilisent le seront dès 2018 ou dès 2025, selon les cas, car il est désormais possible de recourir à des solutions de substitution tout aussi efficaces. Les Parties contractantes peuvent demander des dérogations de dix ans au plus pour certains produits et procédés spécifiques. Les amalgames dentaires ne sont pas complètement interdits, mais des mesures sont définies afin de réduire leur utilisation. Les pays dans lesquels on extrait de l'or de manière artisanale doivent réduire autant que possible l'emploi de mercure dans ce domaine, voire l'interrompre. Des mesures de réduction des émissions sont mentionnées pour les principales sources d'émission de mercure (notamment les centrales au charbon). La convention régleme aussi l'entreposage sûr et écologique des réserves de mercure inutilisées et des déchets contenant du mercure, la gestion appropriée de ce matériel et l'élimination de ces déchets.

Le mécanisme de financement de la Convention sur le mercure

La Convention sur le mercure engage les États parties à réduire et à réglementer l'emploi de ce métal. Cependant, à son art. 13, les pays industrialisés promettent aussi de financer la mise en œuvre de la convention dans les pays en développement. Ce même article cite le FEM comme mécanisme de financement. Le rôle central que ce fonds est appelé à jouer dans la mise en œuvre de la convention explique pourquoi, dans le FEM-7, un total de 205 millions de dollars américains ont été mobilisés à cette fin (contre 141 millions dans le FEM-6).

2.2.4 Convention sur la lutte contre la désertification

La Convention des Nations Unies du 17 juin 1994 sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique (UNCCD)²⁵ est entrée en vigueur en 1996. Elle vise à com-

²⁵ RS 0.451.1

battre la désertification et la dégradation des sols et à atténuer les effets négatifs de la sécheresse. Les signataires s'engagent à gérer les ressources naturelles de manière prudente et durable dans les régions menacées par la désertification, notamment en Afrique, afin d'y maintenir la productivité des surfaces agricoles et d'y améliorer les conditions de vie des habitants. La convention favorise les partenariats entre pays industrialisés et pays en développement, tout en soutenant la participation active des populations locales à toutes les mesures.

Le mécanisme de financement de l'UNCCD

Parallèlement à l'engagement des Parties en faveur de la lutte contre la désertification, l'UNCCD prévoit aussi, à ses art. 4 et 6, que les pays industrialisés participent au financement de la mise en œuvre de la convention dans les pays en développement. Depuis 2003, le FEM fait office de mécanisme de financement officiel de l'UNCCD. Dans le cadre des décisions prises par la Conférence des Parties, ces dernières peuvent à chaque fois indiquer au FEM des prescriptions stratégiques. Grâce aux moyens mis à disposition pour lutter contre la dégradation des sols, domaine prioritaire, le fonds soutient les objectifs de la convention. Les États ont reconnu le besoin croissant dans ce domaine. Ainsi, avec le FEM-7, environ 473 millions de dollars américains – soit 11,7 % du montant du fonds et 10 % de plus que lors de la période de reconstitution précédente (FEM-6: env. 431 millions de dollars américains) – sont investis dans la lutte contre la désertification.

2.2.5 Eaux internationales

Dans son domaine d'intervention concernant les eaux internationales, le FEM se consacre à la protection des eaux transfrontières. Il s'agit des écosystèmes marins, des eaux souterraines et des bassins versants de lacs et de cours d'eau qui s'étendent sur plusieurs pays. Bien souvent, la gestion de ces eaux n'est pas durable et varie d'un pays à l'autre, ce qui peut engendrer des conflits, accélérer l'exploitation excessive des ressources naturelles et accroître la pauvreté. Par ses projets, le FEM favorise donc la coopération entre pays riverains et l'élaboration de plans stratégiques de gestion concertée et durable des eaux. À cet effet, il soutient des réformes politiques, juridiques et institutionnelles et procède à des investissements ciblés destinés à faciliter l'utilisation durable et la préservation de ces écosystèmes. Avec le FEM-7, quelque 461 millions de dollars américains – soit 11,4 % du montant du fonds, et légèrement plus que la période précédente (FEM-6: env. 456 millions de dollars américains) – sont investis pour protéger les eaux transfrontières.

2.3 Effets des fonds environnementaux

2.3.1 Efficacité du FEM

Efficacité de la stratégie du FEM

Les activités du FEM sont fondées sur la Stratégie 2020 du FEM, qui a été adoptée par le Conseil du FEM en 2015. Celle-ci identifie les principaux facteurs de la

dégradation de l'environnement et définit les priorités ainsi que les principes opérationnels fondamentaux. Le Bureau indépendant d'évaluation du FEM (BIE FEM) a examiné l'efficacité de la stratégie précédente et de la stratégie actuelle. L'évaluation pour le FEM-6 arrive aux conclusions suivantes (BIE FEM, 2017):

- Avec ses projets et programmes, le FEM obtient toujours des résultats supérieurs à la moyenne si on les compare à ce que font d'autres institutions de financement.
- Grâce à des mesures ciblées, le FEM est parvenu à réduire la pression exercée par l'activité humaine sur l'environnement.
- Le FEM atteindra les objectifs fixés dans le cadre du FEM-5 et dépassera la plupart des objectifs du FEM-6.
- Le FEM joue un rôle majeur et soutient un changement transformateur avant tout grâce à l'intégration dans d'autres secteurs des thèmes relatifs à l'environnement.
- Les projets et programmes relevant de plusieurs domaines d'intervention du FEM ont de meilleures chances de succès, notamment pour ce qui concerne les principaux facteurs de la dégradation de l'environnement. Toutefois, en raison de leur grande complexité, ils sont aussi beaucoup plus difficiles à mener.

Le Bureau indépendant d'évaluation du FEM a formulé les recommandations suivantes s'agissant de l'orientation stratégique future et de la programmation dans le cadre de la 7^e reconstitution du FEM:

- Le FEM intervient dans un monde en perpétuelle évolution, et doit poursuivre sa Stratégie 2020, à savoir s'attaquer aux principaux facteurs de la dégradation de l'environnement. Il joue un rôle clé notamment dans les secteurs de la biodiversité, des eaux transfrontières, de la désertification et des produits chimiques et des déchets, puisque peu d'acteurs interviennent dans ces secteurs.
- Afin de réaliser les transformations visées dans ses domaines d'intervention, le FEM doit continuer à concentrer son action sur la réduction des facteurs de la dégradation environnementale mondiale, et soutenir la réforme des politiques et des prescriptions légales dans les pays bénéficiaires.
- Le FEM doit continuer à octroyer ses fonds dans tous les domaines de façon intégrée et à mener ses interventions en se fondant sur les dernières connaissances scientifiques.
- Le cercle des pays donateurs doit être élargi et le secteur privé, plus fortement impliqué afin de permettre au FEM de mobiliser davantage de ressources et par là de répondre au besoin croissant (par ex. grâce à l'entrée en vigueur de la Convention sur le mercure).
- La surveillance actuelle et le contrôle des résultats doivent être renforcés afin de permettre au FEM de suivre encore mieux l'efficacité de ses projets, de réagir rapidement aux évolutions négatives et de partager les nouvelles connaissances acquises avec d'autres institutions.

Efficacité des projets du FEM et objectifs du FEM-7

Depuis 1991, le FEM a investi quelque 16,2 milliards de dollars américains de ses propres fonds dans 4500 projets réalisés dans 165 pays (BIE FEM, 2017). Grâce au taux de cofinancement élevé (1 sur 6), ce sont près de 100 milliards de dollars américains qui ont été mobilisés. Ces fonds proviennent de sources nationales des pays bénéficiaires, de financements supplémentaires des banques de développement multilatérales (prêts inclus), de donateurs bilatéraux ainsi que du secteur privé, ce qui révèle l'effet mobilisateur du FEM.

L'efficacité des projets soutenus par le FEM fait l'objet d'un examen réalisé par le Bureau indépendant d'évaluation du FEM. Tous les quatre ans, celui-ci soumet les activités du FEM à une évaluation externe indépendante et complète. La sixième évaluation, achevée en 2017 (BIE FEM, 2017), atteste que le taux de succès des projets du FEM est supérieur à la moyenne, que leur efficacité est perceptible lorsqu'il s'agit d'atteindre les objectifs fixés pour l'environnement mondial, et qu'ils présentent une pertinence élevée pour les conventions concernées et les pays bénéficiaires.

Dans le cadre des négociations portant sur la reconstitution du fonds, les résultats de l'évaluation externe et la Stratégie 2020 du FEM ont été intégrés à la programmation de la 7^e période du FEM, et les objectifs ci-dessous ont été fixés. Ils feront l'objet d'un examen continu dans le cadre du FEM-7:

- Grâce aux moyens investis dans l'efficacité énergétique, la promotion des énergies renouvelables, les technologies favorables au climat et les mesures intégrées de protection du climat, les projets soutenus par le FEM pour la 7^e période de reconstitution permettront de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 1,723 milliard de tonnes d'équivalents CO₂.
- Dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention sur la diversité biologique et de la UNCCD, le FEM placera sous protection quelque 226 millions d'hectares de terre et de mer et contribuera à une utilisation plus durable de 381 millions d'hectares de terre et de mer, à la renaturation de 7 millions d'hectares de terre, et à l'endiguement de la progression de la désertification.
- Grâce aux projets et programmes menés par le FEM durant la 7^e période de reconstitution, 15 % des rendements de la pêche au niveau mondial seront issus d'une pêche durable. Cela permettra en outre de réduire sensiblement la surpêche.
- Les projets du FEM permettront également de valoriser et de protéger les écosystèmes aquatiques. Ainsi, 35 eaux transfrontières (eaux douces et eaux salées) feront l'objet d'une gestion durable dans le cadre du FEM-7.
- Concernant les projets dans le secteur des produits chimiques et des déchets, au cours de la 7^e période de reconstitution, 108 000 tonnes de déchets toxiques devront être évitées ou détruites.

2.3.2 Efficacité du Fonds pour l’ozone

Entre 1991 et fin 2017, ce fonds a alloué 3,6 milliards de dollars américains à des projets situés dans 148 pays en développement. Grâce à la mise en œuvre actuelle des projets qui ont été approuvés par le fonds, les quantités de substances appauvrissant la couche d’ozone ont pu être diminuées de 488 909 tonnes d’équivalents CFC dans les pays en développement²⁶. Ces chiffres mettent en évidence le rôle crucial que le fond joue en matière de protection de la couche d’ozone. Des estimations concluent qu’il a ainsi été possible de réduire ces substances de 90 % dans les pays en développement.

Les projets et programmes sont régulièrement évalués. Ces examens attestent que le Fonds pour l’ozone investit ses ressources de manière efficace et qu’il joue un rôle central dans l’abandon progressif de ces substances.

En raison de l’extension prévue du champ d’application du Protocole de Montréal et du fort impact positif du Fonds pour l’ozone, ce dernier gagnera encore en importance, puisqu’il est incontournable pour protéger efficacement la couche d’ozone.

2.3.3 Efficacité des fonds spécialisés pour le climat FPMA et FSCC, administrés par le FEM

Le FPMA occupe une position centrale lorsqu’il s’agit d’adapter aux changements climatiques les pays les plus pauvres et les plus vulnérables. Ces États, dont l’économie est faible, doivent utiliser leurs moyens financiers et les fonds internationaux avec beaucoup de parcimonie. Les plans nationaux élaborés avec l’aide du FEM pour permettre à ces pays de s’adapter à l’évolution du climat ont renforcé l’attention portée aux conséquences de celle-ci. Les États ont ainsi créé des bases qui leur permettent de définir les mesures d’adaptation dans lesquelles ils doivent investir en priorité. Actuellement, 51 pays parmi les moins développés disposent d’un programme national d’adaptation, qui constitue un instrument politique crucial pour faire face aux changements climatiques. En outre, le FPMA a participé au financement de 172 projets portant sur la mise en œuvre de ces programmes et plans dans les pays les plus pauvres. Dans l’ensemble, 63,7 % des moyens investis l’ont été dans des pays d’Afrique. Des mesures urgentes ont pu être mises en œuvre dans le cadre de dizaines de projets menés notamment dans les domaines de l’agriculture et de la sécurité alimentaire, ce qui a contribué à l’adaptation des pays aux changements climatiques et qui a fortement amélioré les conditions d’existence des groupes de population les plus défavorisés, et réduit leur vulnérabilité (BIE FEM, 2016).

Le FSCC soutient les pays en développement dans leurs efforts d’adaptation et favorise le transfert de technologies respectueuses du climat. Les projets menés avec l’aide du FSCC sont essentiels à la mise en œuvre des recommandations de la Convention sur le climat, des objectifs d’adaptation nationaux et des objectifs de développement durable des États bénéficiaires. Le Bureau indépendant d’évaluation du FEM juge les projets menés par le FSCC comme étant très novateurs. Ils aboutissent

²⁶ www.multilateralfund.org > Information and Media

selon lui à des résultats tangibles, et peuvent faire office de projets pilotes pour des activités d'adaptation de plus grande ampleur qui pourront ensuite être développées à grande échelle. Sur 351,3 millions de dollars américains, 82 % de cette somme ont été alloués à des projets d'adaptation et 18 % à des mesures de transfert de technologie (BIE FEM, 2018).

3 Contenu de l'arrêté ouvrant le crédit

3.1 Proposition faite à l'Assemblée fédérale

Par analogie avec le crédit approuvé en 2015 par le Parlement, il est proposé à ce dernier d'adopter un nouveau crédit-cadre pour l'environnement mondial d'un total de 147,83 millions de francs pour les années 2019–2022.

Les estimations du renchérissement suivantes se basent sur l'indice suisse des prix à la consommation de mai 2018, qui s'établit à 102,1 points (décembre 2015 = 100):

2019: + 0,8 %

2020: + 0,9 %

2021: + 1,0 %

2022: + 1,0 %

Le crédit budgétaire annuel est adapté aux estimations actuelles du renchérissement conformément à la motion Dittli 16.3705 «Compenser le renchérissement unique quand il survient» adoptée par les Chambres fédérales. Il est à noter que le calcul des crédits d'engagement repose en grande partie sur des négociations internationales avec des plans de versement fixes; l'évolution de l'indice suisse des prix à la consommation n'a aucune influence et est utilisée uniquement pour calculer la variation annuelle réelle en francs suisses. Les modifications apportées sur la base de la correction du renchérissement se répercutent donc avant tout sur la marge de manœuvre relative au crédit de mise en œuvre. En raison de l'importance marginale du renchérissement suisse sur le calcul du crédit d'engagement, les estimations du renchérissement sont présentées uniquement dans le présent message, et ne sont pas soumises au Parlement dans le cadre de l'arrêté fédéral sur le crédit d'engagement.

Comme par le passé, ce crédit inclut les contributions versées aux trois catégories de fonds (FEM, Fonds pour l'ozone, FPMA et FSCC) ainsi qu'un crédit de mise en œuvre.

Afin de pouvoir réagir de manière flexible aux éventuelles évolutions dans les domaines concernés par les différents crédits d'engagement, l'OFEV peut procéder, pendant la période de 2019 à 2022, à des transferts d'un montant maximal de quatre millions de francs entre le crédit d'engagement destiné au Fonds multilatéral aux fins d'application du Protocole de Montréal, celui destiné au Fonds spécial pour les changements climatiques et au Fonds pour les pays les moins avancés, ainsi que celui destiné au financement de la mise en œuvre.

3.2 Description détaillée du contenu du projet

La contribution de la Suisse au FEM-7 (de juillet 2018 à juin 2022) s'établit à 118,34 millions de francs, ce qui représente 6,59 millions de francs (5,3 %) de moins que la contribution de la Suisse à la précédente reconstitution du FEM (124,93 millions de francs). La part dans le Fonds pour l'ozone du Protocole de Montréal s'élève à 13,54 millions de francs (soit 2,54 millions de francs de plus que dans le dernier crédit-cadre) et la part dans les fonds spécialisés pour le climat administrés par le FEM à 13,15 millions de francs (soit 4,15 millions de francs de plus que dans le dernier crédit-cadre), à hauteur d'environ trois quarts pour le FPMA et d'un quart pour le FSCC. Enfin, un crédit de mise en œuvre de 2,8 millions de francs est demandé. Les composantes et montants financiers du crédit-cadre sont présentés en détail dans ce chapitre. Le crédit-cadre est demandé pour une durée de quatre ans, les premiers versements étant prévus en 2019.

Le Conseil fédéral considère que le besoin du crédit-cadre proposé est établi. Il est convaincu de la capacité des institutions mentionnées de mener des projets efficaces de protection de l'environnement mondial.

En 1991, un premier crédit-cadre de 300 millions de francs (prélevé sur le crédit global de 700 millions de francs) avait été accordé pour l'environnement mondial à l'occasion du 700^e anniversaire de la Confédération. Depuis, la Suisse a renouvelé son engagement et approuvé au total six crédits-cadres (cf. tableau 1 en annexe).

3.2.1 La contribution de la Suisse au FEM

Ressources nécessaires pour le FEM-7

Le financement des fonds multilatéraux comme le FEM repose en principe sur une répartition équilibrée des charges entre les pays donateurs (prise en compte de critères économiques). Les contributions que la Suisse a déjà versées au fonds fiduciaire du FEM sont récapitulées dans le tableau 2 en annexe.

Le FEM demeure confronté à une ascension rapide des coûts de résolution des problèmes environnementaux mondiaux qu'il traite. Dans les domaines de la biodiversité et des produits chimiques, en particulier, les champs d'activité du FEM ont continué de s'étendre, tout comme les besoins des pays en développement ou en transition (cf. point 2.2).

La stratégie de programmation proposée par le secrétariat du FEM, qui comprend des objectifs et une répartition budgétaire pour le FEM-7, a constitué le point de départ des négociations internationales concernant la reconstitution du FEM. La répartition budgétaire repose sur des projections concernant l'évolution des besoins dans les divers domaines d'intervention du FEM, et met en lumière les priorités qui devront être fixées au cours des quatre années à venir.

Résultat des négociations portant sur le FEM-7 – Contribution de la Suisse

Les négociations internationales portant sur la septième reconstitution du FEM ont débuté au printemps 2017, après une phase de consultations, et se sont achevées en avril 2018. Les pays donateurs ont convenu de mettre à la disposition du FEM-7 un total de 4,1 milliards de dollars américains, un montant en légère baisse par rapport à la reconstitution précédente. Cela s'explique essentiellement par les valeurs actuelles plutôt faibles des devises européennes par rapport au dollar américain et par la réduction importante de la contribution des États-Unis et de la Finlande. L'assemblée générale du FEM a approuvé le résultat des négociations fin juin 2018 à Da Nang (Vietnam), sous réserve de l'acceptation des décideurs nationaux. En outre, ce résultat des négociations du FEM-7 requiert encore l'aval des administrateurs de la Banque mondiale, qui continuera de gérer le Fonds pour l'environnement mondial.

Durant les négociations, les pays donateurs se sont mis d'accord sur une série de mesures qui doivent contribuer à améliorer l'effet, la mesure de l'efficacité et la durabilité des projets du FEM au cours des quatre prochaines années. En particulier, il s'agit de renforcer encore l'effet des projets du FEM en distinguant mieux les différents types de pays bénéficiaires en fonction de leur performance économique, et en intensifiant la coopération avec le secteur privé. Le développement et l'optimisation des principaux indicateurs et l'amélioration du système de surveillance et d'évaluation permettront d'orienter de manière encore plus efficace l'action du FEM. En outre, les programmes et projets financés par le FEM intégreront encore davantage l'aspect de l'égalité des sexes. Les recommandations d'optimisation formulées par le Bureau indépendant d'évaluation du FEM (cf. point 2.3.1) sont prises en compte dans les principaux documents stratégiques portant sur le FEM-7. Conformément à une recommandation de ce même bureau, au cours du processus de négociations, la Suisse a milité pour un élargissement du cercle des pays donateurs, comme elle le fait également pour d'autres organisations multilatérales et d'autres fonds. Malheureusement, seule la Côte d'Ivoire a été ajoutée à la liste des pays donateurs pour la 7^e reconstitution. Toutefois, les pays émergents qui avaient déjà contribué au FEM-6 ont sensiblement augmenté leurs contributions en devise nationale et celles-ci ont ainsi globalement augmenté, bien qu'elles restent à un niveau peu élevé. La Suisse entend poursuivre ses efforts afin de gagner de nouveaux pays donateurs.

En dépit de la baisse importante de la contribution des États-Unis et de la Finlande et de la dépréciation de la plupart des devises européennes par rapport au dollar américain, la nouvelle augmentation des cotisations de l'Allemagne, de la Suède, du Japon et de quelques autres pays nordiques permet de maintenir le montant global de la reconstitution à un niveau équivalent à celui de la reconstitution précédente.

S'appuyant sur le mandat de négociation donné par le Conseil fédéral le 20 décembre 2017, la Suisse a convenu avec les autres États qu'elle verserait une contribution de 118,34 millions de francs au FEM-7 (cf. tableau 2 en annexe). Dans son mandat, le gouvernement avait décidé que la quote-part de la Suisse s'élèverait au plus à 3,64 %, et qu'ainsi la part de la contribution helvétique ne dépasserait pas celle de la période précédente. Par ailleurs, le montant négocié devait permettre à la Suisse de maintenir son siège au Conseil du FEM et ne devait pas dépasser 131,6 millions de francs, ce qui correspondait à une augmentation d'environ 5 % par

rapport au FEM-6. Avec 118,34 millions de francs, la contribution de la Suisse est inférieure de 6,6 millions de francs à celle versée dans le cadre du FEM-6. Cela s'explique par le fait qu'en raison de la contribution sensiblement moins élevée des États-Unis et de la Finlande, la quote-part de la Suisse, bien que constante à 3,64 %, donne lieu à un montant légèrement inférieur en valeur absolue.

Malgré sa contribution, légèrement en recul, de 118,34 millions de francs, la Suisse témoigne de son engagement pour la mise en œuvre des grandes conventions environnementales et de sa volonté à respecter les obligations découlant de la ratification de ces conventions.

La contribution prévue lui permet de conserver son siège au Conseil du FEM. En raison aussi de sa position dans d'autres institutions telles que la Banque mondiale ou le Fonds monétaire international, la Suisse fait figure de partenaire fiable grâce à une politique environnementale active et constructive.

Modalités de versement pour le FEM-7

Il convient de faire la distinction entre la durée officielle du FEM-7 (de juillet 2018 à juin 2022, conformément aux exercices comptables de la Banque mondiale et du FEM) et le versement effectif des contributions: pour le FEM-7, en raison du retard pris par les négociations internationales sur la reconstitution, le versement ne débutera pas avant 2019. En tant qu'agent fiduciaire du fonds fiduciaire du FEM, la Banque mondiale appelle en effet les contributions selon un calendrier prédéfini, sur une période de dix ans (cf. tableau 3 en annexe).

Le tableau 10 en annexe présente une estimation des versements annuels effectifs.

3.2.2 La contribution de la Suisse au Fonds pour l'ozone

Le tableau 6 en annexe présente les contributions que la Suisse a versées à ce jour au Fonds pour l'ozone. Contrairement au FEM et au crédit-cadre, dont la périodicité est de quatre ans, le Fonds pour l'ozone est réalimenté tous les trois ans. Ses périodes de reconstitution ne coïncident donc pas avec la durée des crédits-cadres.

Le Fonds pour l'ozone est géré par les Nations Unies. La répartition des charges dépend de la clé de répartition définie par les Nations Unies, les taux étant ensuite extrapolés pour les 49 pays donateurs et plafonnés à 22 % par bailleur. Pour la période de 2018 à 2020, la quote-part de la Suisse s'élève à 1,7238 %. Tout comme pour le FEM, la Suisse peut prendre ses engagements financiers en francs, même si la reconstitution globale des ressources est exprimée en dollars américains. Le taux de change moyen par rapport au dollar américain pour la période allant de 2018 à 2020 a été calculé sur une période de référence et s'applique à toute la période. Pour le franc suisse, il a été retenu le taux de 0,996 franc pour 1 dollar américain. Le mode de paiement se distingue également de celui du FEM, puisque les donateurs versent trois tranches égales, une par an. Les négociations portant sur la reconstitution du Fonds pour l'ozone pour la période de 2018 à 2020 ont abouti fin 2017 à un montant de 540 millions de dollars américains, dont 500 millions en contributions nouvelles. Ainsi, les engagements financiers de la Suisse pour cette reconstitution

se montent à 2,873 millions de dollars américains ou 2,8631 millions de francs par an²⁷.

Le présent crédit-cadre sur quatre ans couvre une partie de la période de reconstitution du Fonds pour l'ozone allant de 2018 à 2020 ainsi que les deux premières années de la période de 2021 à 2023. On ignore cependant pour l'heure le montant exact de la contribution suisse pour les années de 2021 à 2023. Le montant de la reconstitution pour cette période ne sera en effet négocié par les Parties qu'à l'automne 2020, sur la base d'une évaluation des besoins des pays en développement. Quelques paramètres déterminants pour les négociations à venir peuvent toutefois déjà être identifiés:

- *Respect des engagements passés et élargissement du champ d'application du Protocole de Montréal*: Le champ d'application du Protocole de Montréal a été élargi suite à l'adoption de l'amendement de Kigali. Les premières estimations indiquent que la mise en œuvre de cet élargissement coûtera 5 milliards de dollars américains supplémentaires entre 2020 et 2050. Une augmentation du budget actuel dans le cadre de la prochaine reconstitution est donc probable.
- *Risque de change*: Comme le taux de change pour la période de 2021 à 2023 n'est pas encore connu, il convient de tenir compte d'une légère hausse par rapport à la période de 2018 à 2020 pour la reconstitution des fonds destinés à cette période, afin de pouvoir compenser une éventuelle fluctuation monétaire.
- *Clé de répartition*: La clé de répartition fixée par les Nations Unies en vue de la reconstitution du fonds pour la période de 2021 à 2023 n'est pas connue elle non plus, et constitue donc, selon le développement économique, un facteur d'incertitude supplémentaire.

Au vu de ce qui précède, il paraît judicieux de prévoir une contribution de 3,9 millions de francs par an pour la période de 2021 à 2023. En conséquence, le montant prévu pour le Fonds pour l'ozone dans le présent crédit-cadre s'établit à 13,54 millions de francs, ce qui représente une augmentation d'environ 2,5 millions de francs par rapport au message précédent.

Les paiements annuels escomptés sont récapitulés dans le tableau 10 en annexe.

3.2.3 La contribution de la Suisse aux fonds spécialisés pour le climat FPMA et FSCC

Dans le dernier crédit-cadre pour la protection de l'environnement mondial, un total de 9 millions de francs a été approuvé en faveur des fonds spécialisés pour le climat (FPMA et FSCC), administrés par le FEM. Les besoins dans le domaine climatique restent considérables (cf. point 2.2.1) et les fonds spécialisés apportent un soutien essentiel aux pays en développement dans le cadre de la mise en œuvre des mesures urgentes d'adaptation aux changements climatiques (cf. points 2.1.3 et 2.3.3). Le

²⁷ UNEP/OzL.Pro.29/1 et UNEP/OzL.Pro.29/8, annexe III

besoin de soutien par le FPMA et le FSCC dépasse largement les moyens annuels dont ces fonds disposent. Ainsi, chaque année, le nombre de projets déposés par les pays en développement et considérés comme étant dignes d'être soutenus par le comité compétent est bien supérieur au nombre de projets pouvant réellement être financés. Par ailleurs, le besoin de soutien dans le domaine de l'adaptation aux changements climatiques devrait très vraisemblablement continuer de croître fortement dans les années à venir. Le rôle joué par le LDCF et le FSCC dans le cadre de l'Accord de Paris sur le climat a été une nouvelle fois confirmé. Ces fonds continueront à intervenir de manière notable dans l'architecture du financement de la lutte contre les changements climatiques au moins sur le moyen terme, puisqu'ils offrent aux pays les plus pauvres un accès facile aux financements et, contrairement au GCF, ils soutiennent avant tout les petits projets et programmes et permettent de tester des approches novatrices.

Par conséquent, un montant sensiblement supérieur doit être alloué aux fonds spécialisés pour le climat par l'intermédiaire du présent crédit-cadre. La Suisse se situe ainsi à la limite inférieure des versements effectués par des pays européens comparables tels que la Belgique et la Suède.

Le montant global prévu pour les fonds s'établit à 13,15 millions de francs, ce qui représente une augmentation de 4 millions de francs par rapport à la période précédente. Ce montant sera probablement réparti de la manière suivante: les trois quarts de la somme seront alloués au FPMA et le quart restant au FSCC. Les paiements annuels escomptés sont récapitulés dans le tableau 10 en annexe.

3.2.4 Crédit de mise en œuvre

En plus des postes budgétaires FEM, Fonds pour l'ozone et Fonds spécialisés pour le climat (FPMA et FSCC), il est à nouveau proposé d'inclure un crédit de mise en œuvre. Un crédit d'engagement d'un total de 2,9 millions de francs a été demandé par le crédit-cadre de 2015 à 2018. Dans le cadre du présent message, les ressources pour la mise en œuvre demeurent pratiquement inchangées à 0,7 million de francs par an. Le crédit de mise en œuvre demandé pour les années de 2019 à 2022 s'établit donc à 2,8 millions de francs.

Ce montant est indispensable pour répondre, sur le long terme, aux exigences actuelles liées au contrôle qualité des différentes activités des fonds et aux négociations menées dans le cadre des conventions, de même qu'à la gestion du groupe électoral du FEM. Celui-ci aide les pays du groupe électoral de la Suisse à bénéficier des fonds du FEM et est déterminant pour le maintien du siège suisse au Conseil du FEM. Par ailleurs, les contributions convenues pour des activités complémentaires sur plusieurs années, qui garantissent une mise en œuvre plus efficace des conventions, sont imputées au crédit de mise en œuvre.

Le rôle particulier que joue la Suisse au sein de son groupe électoral au FEM implique pour elle une charge supplémentaire considérable. Celui-ci comprend, outre la Suisse, l'Azerbaïdjan, le Kazakhstan, le Kirghizistan, l'Ouzbékistan, le Tadjikistan et le Turkménistan. Pour prendre en charge ce groupe, la Suisse le réunit une fois par année en collaboration avec le FEM.

Afin d'assurer un contrôle qualité et de soutenir la représentation suisse auprès du Conseil du FEM, des contributions portant sur plusieurs années sont versées à des organisations et à des réseaux, dans le but notamment de faire examiner en externe l'approbation de propositions de projets ou de nouveaux instruments et programmes du fonds. Cet accompagnement méthodique des activités du Conseil du FEM permet à la Suisse de jouer un rôle de premier plan dans l'évaluation critique des projets ainsi que dans le perfectionnement des instruments et des programmes au sein de cet organe. Ce travail débouche souvent aussi sur des recommandations concrètes pour la réorientation des stratégies et programmes du fonds dans ses divers domaines d'intervention.

La Suisse consolide son rôle de leader dans le groupe électoral du FEM par l'intermédiaire d'activités stratégiques s'étendant sur plusieurs années et visant à soutenir les divers domaines d'intervention du FEM-7, activités qu'elle mène en coopération avec les autres pays du groupe et qu'elle finance via le crédit de mise en œuvre. Ces activités sont coordonnées avec les programmes de la coopération suisse au développement menés dans ces pays par la DDC et le SECO. Étant donné que ces pays gagnent en assurance, qu'ils occupent une position géostratégique importante et que leurs richesses en matières premières suscitent un intérêt croissant auprès des grandes puissances, il est indispensable que la Suisse collabore de manière active et continue avec ses pays partenaires et mette en avant les avantages de ces partenariats.

Le crédit de mise en œuvre demandé est donc indispensable pour que la Suisse puisse poursuivre les travaux proactifs qu'elle mène en faveur de l'environnement mondial, essentiels sur le plan stratégique, et pour qu'elle puisse ainsi continuer ces prochaines années à diriger son groupe électoral au sein du FEM.

Les moyens du budget global de l'OFEV réservés aux activités de mise en œuvre dans son domaine propre, par exemple pour la préparation et la représentation du groupe électoral auprès du Conseil du FEM ou encore pour le suivi des négociations relatives au financement dans le cadre des différentes conventions environnementales, ne sont pas compris dans le crédit de mise en œuvre. L'OFEV investit chaque année ses ressources propres à hauteur de 1,7 équivalent plein temps (EPT) et de 100 000 francs de moyens matériels.

4 Conséquences

4.1 Conséquences pour la Confédération

4.1.1 Conséquences financières et sur l'état du personnel

Nouveau crédit-cadre pour l'environnement mondial

Postes	Montant (millions CHF)
Fonds pour l'environnement mondial	118,34
Fonds pour l'ozone	13,54
Fonds pour le climat	13,15
Mise en œuvre	2,80
Total	147,83

Le crédit-cadre 2019–2022 demandé par le Conseil fédéral se monte à 147,83 millions de francs. Les moyens promis par la Suisse pour la septième reconstitution du FEM, à savoir 118,34 millions, pèsent de loin le plus lourd dans la balance.

Les engagements à remplir en raison du crédit-cadre demandé induisent des paiements annuels de 2019 à 2028. Dans le budget 2019 et la planification financière pour la période de 2020 à 2022, les moyens nécessaires à cet effet sont inscrits au crédit A231.0322 «Fonds multilatéraux pour l'environnement» de l'OFEV.

Si l'on excepte le crédit de mise en œuvre, les contributions demandées reposent sur des négociations internationales auxquelles ont participé tous les États donateurs. Le montant total convenu pour les reconstitutions est à chaque fois adopté par ces pays dans le cadre d'une décision de consensus. Bien qu'aucun pays ne puisse être contraint, même par le droit international, à respecter ses engagements, les dommages au plan politique sont importants en cas de non-respect de l'accord international ou de paiement fortement retardé. Dans le cas du FEM, seuls les États-Unis et l'Italie ont posé jusqu'ici de gros problèmes de retard de paiement.

Dans le cas du FEM comme dans celui du Fonds pour l'ozone, les taux de change déterminants pour les versements effectués à partir du crédit-cadre sollicité renvoient à des accords contraignants passés entre les États donateurs. Ils se fondent à chaque fois sur le taux moyen de la devise nationale que la Banque mondiale calcule pour une période de référence avant la clôture des négociations. Les taux de change retenus pour le FEM-7 figurent dans le tableau 4 en annexe.

Le crédit de mise en œuvre est affecté avant tout aux activités suivantes: contrôle qualité des activités du FEM, soutien apporté à la représentation suisse au sein du Conseil du FEM, gestion du groupe électoral suisse regroupant des pays d'Asie centrale et l'Azerbaïdjan, ainsi que financement d'activités supplémentaires en faveur de ces pays partenaires (cf. point 3.2.4).

Ces tâches peuvent être assumées par le personnel existant. À ce jour, des ressources à hauteur de 1,7 EPT sont allouées pour la représentation suisse auprès du Conseil

du FEM, pour la gestion du groupe électoral, et pour le positionnement de la Suisse dans les négociations relatives au financement en faveur de l'environnement mondial.

4.2 Conséquences pour l'économie nationale

Le crédit-cadre demandé n'a pas d'effets macroéconomiques directs en Suisse. Mais par ses contributions aux fonds, la Suisse participe de manière décisive à la protection des biens environnementaux mondiaux (par ex. réduction des émissions de gaz à effet de serre au niveau mondial), dont profite indirectement son économie.

4.3 Compétences

L'OFEV est compétent pour l'exécution des mesures liées à l'emploi du crédit-cadre. Au sein de l'administration fédérale, l'OFEV collabore étroitement avec d'autres services fédéraux pour la gestion des dossiers liés au FEM, au FPMA/FSCC et au Fonds pour l'ozone. L'OFEV est membre du Conseil du FEM et peut compter sur la DDC pour assurer la suppléance. Pour administrer le crédit-cadre, l'OFEV peut s'appuyer comme par le passé sur la participation de la DDC, de la Direction politique du Département fédéral des Affaires étrangères, du SECO et de l'Administration fédérale des finances, ainsi que sur la bonne collaboration qui réunit les divers offices en matière de politique environnementale internationale. Par ailleurs, l'organisation de l'administration fédérale et les compétences des divers départements, groupes et offices décrites dans la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration²⁸ et dans ses textes d'application ne sont en rien affectées par le présent message.

5 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral

Ce dossier n'est annoncé ni dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature de 2015 à 2019²⁹ ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de législature de 2015 à 2019³⁰.

Il poursuit toutefois l'objectif 10 «La Suisse renforce son action en faveur de la coopération internationale et son rôle d'État hôte d'organisations internationales» et l'objectif 7 «La Suisse fait une utilisation rationnelle du sol et des ressources naturelles et garantit un approvisionnement énergétique durable» du programme de la législature de 2015 à 2019. Les participations financières au FEM, au Fonds pour l'ozone et aux fonds spécialisés pour le climat (FPMA et FSCC) revêtent une importance majeure pour la mise en œuvre de ces deux objectifs, puisque ces fonds font

²⁸ RS 172.010

²⁹ FF 2016 981

³⁰ FF 2016 4999

partie du mécanisme de financement des conventions sur le climat, la diversité biologique, la lutte contre la désertification, le mercure, les polluants organiques persistants et la préservation de la couche d'ozone.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité et légalité

La compétence de l'Assemblée fédérale pour l'adoption du crédit-cadre proposé ici découle de l'art. 167 Cst. (compétence budgétaire de l'Assemblée fédérale). L'art. 53, al. 1, let. d, de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE)³¹ autorise la Confédération à accorder des contributions à des fonds de soutien aux pays en développement et en transition, aux fins de la mise en œuvre de conventions internationales en faveur de l'environnement. La participation de la Suisse au FEM, au Fonds pour l'ozone et aux fonds spécialisés FPMA et FSCC permet d'aider les pays en développement ou en transition à appliquer les engagements qu'ils ont pris dans le cadre de traités internationaux liés à l'environnement.

Selon l'art. 53, al. 2, LPE, les contributions sont allouées sous forme de crédits-cadres accordés pour plusieurs années.

6.2 Forme de l'acte à adopter

Conformément aux art. 163, al. 2, Cst. et 25, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement³², l'acte à édicter dans le cas présent doit prendre la forme d'un arrêté fédéral simple, qui n'est pas sujet au référendum.

6.3 Frein aux dépenses

L'art. 159, al. 3, let. b, Cst. précise que les dispositions relatives aux subventions, ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses, s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs, doivent être soumis au frein aux dépenses, c'est-à-dire adoptés à la majorité des membres de chaque conseil. Le présent crédit-cadre est donc soumis au frein aux dépenses.

³¹ RS 814.01

³² RS 171.10

6.4 Conformité à la loi sur les subventions

Les décisions de financement se fondent sur les dispositions de la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités³³. Selon l'art. 5 de cette loi, le Conseil fédéral doit examiner périodiquement les aides financières et les indemnités. Dans son rapport sur les subventions de 2008, il fait remarquer qu'en principe, tous les messages concernant des décisions de crédits et des plafonds de dépenses doivent comprendre un chapitre consacré au respect des principes établis par la loi sur les subventions.

6.4.1 Importance de la subvention pour les buts poursuivis par la Confédération

Le point 1.1 du présent message explique l'intérêt de la Confédération pour le financement en faveur de l'environnement mondial. Il se fonde sur les art. 2 et 54 Cst. et sur les objectifs 10 et 7 du programme de la législature de 2015 à 2019. Les investissements de la Suisse en faveur de l'environnement mondial soutiennent les efforts fournis par plusieurs gouvernements et organisations de la société civile en vue de résoudre les problèmes écologiques mondiaux (cf. point 1.3).

6.4.2 Pilotage matériel et financier de la subvention

Comme elle siège dans les différents organes de décision des fonds, la Suisse exerce une influence directe sur le pilotage matériel et financier des montants demandés pour le présent crédit-cadre (cf. points 2.1 et 2.3).

L'octroi de contributions de la part des différents fonds repose sur des objectifs clairement formulés. L'emploi des sommes allouées fait l'objet d'un suivi et de contrôles, ainsi que d'une évaluation indépendante périodique.

6.4.3 Procédure d'octroi des contributions

L'ordonnance du 14 août 1991 concernant l'exécution, dans les pays en développement, de programmes et de projets en faveur de l'environnement global³⁴ détermine les compétences financières pour ce qui est des investissements de la Confédération dans le domaine de l'environnement mondial. Les modalités de la procédure d'octroi des contributions sont décrites aux points 2.1, 2.3 et 3.

³³ RS 616.1

³⁴ RS 172.018

6.5 Renonciation à la procédure de consultation

En dépit de la grande portée politique, financière et économique du présent objet au sens de l'art. 3, al. 1, let. d, de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (LCo)³⁵, aucune procédure de consultation ne sera organisée conformément à l'art. 3a, let. b, LCo, puisque aucune information nouvelle permettant de déterminer si le projet est matériellement correct, exécutable et susceptible d'être bien accepté (art. 2, al. 2, LCo) n'est à attendre.

³⁵ RS 172.061

Bibliographie

Tous les documents du FEM sont disponibles sur Internet sous www.thegef.org

Les informations concernant le Fonds pour l'ozone sont disponibles sous www.multilateralfund.org

- FEM, 2015: *GEF 2020: Strategy for the GEF*, Washington, DC. Internet: www.thegef.org/publications/gef-2020-strategy-gef
- BIE FEM, 2016: Global Environment Facility Independent Evaluation Office (GEF IEO), *Program Evaluation of the Least Developed Countries Fund*, Evaluation Report No. 106, Washington, DC. Internet: www.gefio.org/sites/default/files/ieo/evaluations/files/ldcf-2016.pdf
- BIE FEM, 2017: GEF IEO, *OPS6 Report: The GEF in the Changing Environmental Finance Landscape*, Washington, DC. Internet: www.gefio.org/sites/default/files/ieo/evaluations/files/ops6-report-eng_1.pdf
- BIE FEM, 2018: *Program Evaluation of the Special Climate Change Fund*, Evaluation Report No. 117, Washington, DC. Internet: www.gefio.org/sites/default/files/ieo/evaluations/files/sccf-2017_0.pdf

Autres références:

- Union européenne, 2016: Resilience of large investments and critical infrastructures in Europe to climate change, by JSR, Ispra, Italy.
- Académies suisses des sciences, 2016: Coup de projecteur sur le climat suisse – État des lieux et perspectives, Swiss Academies Reports 11 (5), Berne.

Tableau 1: Aperçu de l'ensemble des crédits-cadres en faveur de l'environnement mondial

Période des précédents crédits-cadres en faveur de l'environnement mondial	Millions de CHF	Réf. feuille fédérale
1991–1993 (partie du crédit-cadre accordé à l'occasion du 700 ^e anniversaire de la Confédération)	300,00	
1998–2002	88,50	FF 1998 3606
2003–2006	125,00	FF 2003 8047
2007–2010	109,77	FF 2007 4957
2011–2014	148,93	FF 2011 2937
2015–2018	148,83	FF 2015 5381

Tableau 2: Fonds fiduciaire du FEM et contributions déjà versées par la Suisse

Période FEM	Montant total	Part de la Suisse
	Millions d'USD	Millions de CHF
Phase pilote (1991–1993)	800	57,03
FEM-1 (1994–1998)	2 000	64,09
FEM-2 (1998–2002)	2 000	64,38
FEM-3 (2002–2006)	3 000	99,07
FEM-4 (2006–2010)	3 100	88,00
FEM-5 (2010–2014)	4 250	124,93
FEM-6 (2014–2018)	4 430	124,93
Total 1991–2018	19 580	622,43

Tableau 3: Résultat des négociations sur le FEM-7 et contributions de la Suisse (état au 18.6.2018)

États donateurs	Quote-part dans le FEM-6	Quote-part dans le FEM-7	Contribution en millions
	%	%	Dans la devise choisie
Australie	2,38	1,79	76,67 AUD
Autriche	1,83	1,81	50,50 EUR
Belgique	2,81	2,25	60,00 EUR
Brésil	0,43	0,18	6,00 USD
Canada	6,08	5,45	228,79 CAD
Chine	0,54	0,66	22,00 USD
Côte d'Ivoire	–	0,17	5,69 USD
République tchèque	0,16	0,18	129,33 CZK
Danemark	2,21	2,27	450,00 DKK
Finlande	2,46	1,16	30,98 EUR
France	8,07	8,97	300,00 USD
Allemagne	12,39	15,03	420,00 EUR
Inde	0,32	0,36	15,00 USD
Irlande	0,22	0,22	5,73 EUR
Italie	3,26	3,29	92,00 EUR
Japon	16,34	19,07	71030,00 JPY
Corée du Sud	0,22	0,24	7,50 USD
Luxembourg	0,16	0,17	4,76 EUR
Mexique	0,53	0,60	374,51 MXN
Pays-Bas	2,93	2,99	83,60 EUR
Nouvelle Zélande	0,16	0,26	12,00 NZD
Norvège	1,97	1,94	520,00 NOK
Slovénie	0,16	0,17	4,76 EUR
Afrique du Sud	0,18	0,22	94,00 ZAR
Suède	5,48	7,56	2064,25 SEK
Suisse	3,64	3,64	118,34 CHF
Royaume-Uni	8,72	10,08	250,00 GBP
États-Unis d'Amérique (USA)	14,70	8,17	273,20 USD
Contributions complémentaires d'autres États	–	1,10	25,89 SDR
(Les contributions n'ont pas à être communiquées publiquement)			
Total des moyens annoncés			3345,29 USD

Tableau 4: Taux de change contraignants pour le FEM-7

Abréviations des devises	Noms des devises	Taux de change appliqué pour le FEM-7: devise nationale par rapport au dollar américain
AUD	Dollar australien	1,28084
BRL	Réal brésilien	3,22255
CAD	Dollar canadien	1,25638
CHF	Franc suisse	0,97021
CNY	Yuan chinois	6,52789
CZK	Couronne tchèque	21,43679
DKK	Couronne danoise	6,22326
EUR	Euro	0,83609
GBP	Livre sterling	0,74217
INR	Roupie indienne	64,43684
JPY	Yen japonais	111,43221
KRW	Won coréen	1099,06220
MXN	Peso mexicain	18,72655
NGN	Naira nigérian	310,24657
NOK	Couronne norvégienne	8,01292
NZD	Dollar néo-zélandais	1,40573
PKR	Roupie pakistanaise	107,67004
RUB	Rouble russe	57,74573
SEK	Couronne suédoise	8,17484
SDR	Droit de tirage spécial	0,70250
TRY	Livre turque	3,73848
USD	Dollar américain	1,00000
XOF	Franc CFA ouest-africain	578,44065
ZAR	Rand sud-africain	13,03065

Tableau 5: Calendrier des versements au FEM-7

Exercice budgétaire	Calendrier des versements en % de la contribution totale	Montant versé
2019	5,51 %	6 532 000
2020	6,31 %	7 482 000
2021	14,52 %	17 209 000
2022	21,27 %	25 206 000
2023	18,57 %	22 000 000
2024	18,14 %	21 500 000
2025	10,38 %	12 300 000
2026	3,63 %	4 300 000
2027	1,01 %	1 200 000
2028	0,64 %	761 000
Total	100,00 %	118 490 000

**Tableau 6: Allocation indicative des ressources par secteur
(en millions de dollars américains)**

Secteur	Allocation du FEM-6	Allocation du FEM-7
Biodiversité	1296	1287
Climat	1260	798
Dégradation des sols	431	473
Produits chimiques et déchets	554	597
Eaux internationales	456	461
Projets intersectoriels	312	277
Budget administratif	125	152

Tableau 7: Fonds pour l’ozone et contributions déjà versées par la Suisse

Période	Total	Part de la Suisse
	Millions d’USD	Millions de CHF
1991–1993	240	4,57
1994–1996	455	7,61
1997–1999	466	10,20
2000–2002	440	9,16
2003–2005	474	11,66
2006–2008	400	7,41
2009–2011	400	6,18
2012–2014	400	5,27
2015–2017	438	6,12
2018–2020	500	8,59
Total 1991–2020	4213	76,77

Tableau 8: Contributions annuelles des principaux contributeurs lors de la dernière reconstitution du Fonds pour l’ozone (2018–2020)

Pays	Contribution par an en millions d’USD
États-Unis	36,67
Japon	24,40
Allemagne	16,10
France	12,25
Royaume-Uni	11,25
Italie	9,45
Russie	7,78
Canada	7,36
Espagne	6,16
Australie	5,89
Pays-Bas	3,73
Suisse	2,87
Autres contributeurs (37 pays)	22,76
Total	166,67

Tableau 9: Nouveau crédit-cadre pour l'environnement mondial

Poste	Montant en millions de CHF
Fonds pour l'environnement mondial (FEM)	118,34
Fonds pour l'ozone	13,54
Fonds pour le climat	13,15
Mise en œuvre	2,80
Total	147,83

Versements annuels issus du crédit-cadre et imputés au crédit A231.0322, Fonds multilatéraux pour l'environnement

Tableau 10 Crédit-cadre pour l'environnement mondial

Versements en CHF	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Total
FEM-7	6 459 000	7 445 000	17 172 000	25 168 000	22 000 000	21 500 000	12 300 000	4 300 000	1 200 000	760 000	118 340 000
Fonds pour l'ozone	2 870 000	2 870 000	3 900 000	3 900 000							13 540 000
Fonds spécialisés pour le climat (FPMA /SCCF)	3 287 500	3 287 500	3 287 500	3 287 500							13 000 000
Coûts de mise en œuvre		700 000	700 000	700 000	700 000						2 800 000
Total	12 652 500	14 302 500	25 059 500	33 055 500	22 700 000	21 500 000	12 300 000	4 300 000	1 200 000	760 000	147 830 000