

14.062

**Message
concernant un crédit-cadre en faveur de l'environnement
mondial pour la période 2015 à 2018**

du 3 septembre 2014

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'un arrêté fédéral sur un crédit-cadre en faveur de l'environnement mondial pour la période 2015 à 2018, en vous proposant de l'approuver.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

3 septembre 2014

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Didier Burkhalter
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Le Conseil fédéral demande aux Chambres fédérales de lui accorder un crédit-cadre de 147,83 millions de francs, d'une durée minimale de quatre ans (2015–2018) et destiné en majeure partie à la sixième 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 art. 54, al. 2, de la Constitution). La préservation de ces ressources à l'échelle mondiale fait partie des priorités de politique extérieure du pays depuis le milieu des années 1990, et a d'ailleurs été confirmée dans ce statut par le Conseil fédéral dans son Rapport sur la politique extérieure 2013. Ce rapport rappelle l'engagement de la Suisse en faveur d'un système international de gouvernance fort en matière d'environnement et d'une meilleure prise en compte des enjeux écologiques dans les autres domaines de la coopération internationale. Dans les faits, cet engagement 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 de participer au financement de programmes et projets environnementaux visant la mise en œuvre de ces mêmes objectifs dans les pays en développement ou en transition.

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 – somme très légèrement inférieure à celle sollicitée pour le précédent crédit-cadre en faveur de l'environnement mondial – pour le financement d'activités dans le domaine de la politique environnementale internationale. Comme le précédent crédit-cadre ne sera pas entièrement épuisé, la Suisse sera en mesure, grâce au nouveau crédit-cadre, de maintenir son engagement international, voire de l'augmenter légèrement en faveur du Fonds pour l'ozone. 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 et, enfin, en 2011 avec un cinquième crédit-cadre de 148,93 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 concernées.

Le crédit-cadre demandé permettra à la Suisse de participer à la nouvelle reconstitution du FEM, 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 spéciaux gérés par le FEM dans le cadre de la Convention sur le climat. 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, l'érosion 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, le versement de contributions accrues aux fonds et programmes de financement des mesures concernées.

Grâce à sa participation active et déjà ancienne au FEM, au Fonds pour l'ozone et aux fonds spéciaux pour le climat et grâce aux structures décisionnelles transparentes de ces fonds, la Suisse peut largement peser sur les décisions stratégiques comme sur les décisions opérationnelles. En sa qualité de représentant au sein du Conseil du FEM d'un groupe électoral comprenant l'Azerbaïdjan et les cinq Etats 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 le principal instrument de financement de la mise en œuvre des conventions et protocoles sur l'environnement. Depuis sa création en 1991, il a soutenu plus de 3200 projets, répartis dans 140 pays en développement ou en transition et portant sur six domaines d'intervention différents: climat, biodiversité, eaux internationales, dégradation des sols, polluants organiques persistants et – dans les seuls pays en transition – protection de la couche d'ozone.

En plus des 13 milliards de dollars américains qu'il a lui-même versés à ce jour, le FEM a suscité plus de cinq fois plus de cofinancements (soit environ 67 milliards de dollars américains), issus de sources diverses. Le fonds a en effet pour méthode de travail de réaliser des projets novateurs, efficaces, favorables à l'amélioration des facteurs déterminant l'état de l'environnement mondial dans les pays bénéficiaires et propres ainsi à déclencher des investissements supplémentaires. Ses aides sont octroyées sous la forme de contributions non remboursables ou, fait assez rare jusqu'ici, de crédits assortis de faibles taux d'intérêt. Elles sont calculées de façon à compenser le surcoût généré par la prise en compte des intérêts environnementaux dans leur dimension mondiale, par exemple à couvrir le surplus d'investissement auquel doit consentir un pays en développement pour améliorer son niveau d'électrification au moyen d'énergies renouvelables plutôt qu'au moyen du charbon.

Le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone fixe les délais dans lesquels les Etats doivent renoncer aux substances qui détruisent le bouclier d'ozone stratosphérique. Il est contraignant aussi bien pour les pays industrialisés que pour les pays en développement. Le Fonds pour l'ozone,

destiné à financer sa mise en œuvre, doit donc continuer à disposer de moyens suffisamment importants pour soutenir les pays en développement dans leurs efforts pour abandonner entièrement et définitivement les substances concernées. Entre 1991 et fin 2012, ce fonds a versé 2,9 milliards de dollars américains pour 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 totalement, il a permis de réduire d'environ 75 à 80 % les substances appauvrissant la couche d'ozone présentes dans les pays en développement, utilisées dans la réfrigération et l'air conditionné, les mousses synthétiques, les agents d'extinction ou encore les solvants.

Les contributions sollicitées à travers cette demande de crédit-cadre seront comptabilisées dans l'aide publique au développement (APD) de la Suisse, conformément aux règles définies en la matière par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Ces contributions présentent la particularité d'être destinées à la protection de l'environnement mondial et à l'adaptation aux mutations environnementales, 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	7474
1 Contexte	7479
1.1 Etat de l'environnement mondial	7479
1.2 L'environnement: une source de défis et d'opportunités pour les pays en développement ou en transition	7483
1.3 Caractéristiques du régime international de l'environnement	7485
1.4 Le financement en faveur de l'environnement mondial	7485
1.5 La protection de l'environnement: une priorité de la politique extérieure suisse	7488
2 Les fonds environnementaux: le FEM, le Fonds pour l'ozone et les fonds spéciaux pour le climat administrés par le FEM	7489
2.1 Objectifs et caractéristiques des fonds environnementaux	7489
2.1.1 Le FEM, mécanisme de financement des traités sur la protection de l'environnement	7489
2.1.2 Le Fonds pour l'ozone, mécanisme de financement de la protection de la couche d'ozone	7491
2.1.3 Les fonds spéciaux pour le climat: le FPMA et le FSCC	7492
2.2 Les traités sur l'environnement et leurs mécanismes de financement	7493
2.2.1 La Convention sur le climat et le Protocole de Kyoto	7493
2.2.2 La Convention sur la diversité biologique et ses protocoles de Cartagena et de Nagoya	7496
2.2.3 Conventions et protocoles du domaine des produits chimiques et des déchets dangereux	7498
2.2.3.1 La Convention de Vienne et le Protocole de Montréal pour la protection de la couche d'ozone	7499
2.2.3.2 La Convention POP	7500
2.2.3.3 La Convention sur le mercure	7501
2.2.4 La Convention sur la lutte contre la désertification	7502
2.2.5 Eaux internationales	7503
2.3 Effets des fonds environnementaux	7503
2.3.1 Efficacité du FEM	7503
2.3.2 Efficacité du Fonds pour l'ozone	7505
2.3.3 Efficacité des fonds spécialisés pour le climat FPMA et FSCC, administrés par le FEM	7506
3 Contenu de l'arrêté ouvrant le crédit	7506
3.1 Proposition faite à l'Assemblée fédérale	7506
3.2 Description détaillée du contenu du projet	7507
3.2.1 La contribution de la Suisse au FEM	7508
3.2.2 La contribution de la Suisse au Fonds pour l'ozone	7510

3.2.3	La contribution de la Suisse aux fonds spécialisés pour le climat FPMA et FSCC, administrés par le FEM	7511
3.2.4	Crédit de mise en œuvre	7511
4	Conséquences	7513
4.1	Conséquences pour la Confédération	7513
4.1.1	Conséquences pour les finances et le personnel	7513
4.2	Conséquences pour l'économie nationale	7514
4.3	Compétences	7515
5	Relation avec le programme de la législature	7515
6	Aspects juridiques	7515
6.1	Constitutionnalité et légalité	7515
6.2	Forme de l'acte à adopter	7516
6.3	Frein aux dépenses	7516
6.4	Respect des principes de la législation sur les subventions	7516
6.4.1	Importance de la subvention pour les buts poursuivis par la Confédération	7516
6.4.2	Pilotage matériel et financier de la subvention	7517
6.4.3	Procédure d'octroi des contributions	7517
	Bibliographie et sources d'informations	7518
	Annexe	7521
	Arrêté fédéral concernant un crédit-cadre pour la protection de l'environnement mondial 2015 à 2018 (Projet)	7529

Message

1 Contexte

1.1 Etat de l'environnement mondial

Cadre international

L'homme a profondément transformé l'environnement ces dernières années. Les changements climatiques et l'érosion de la biodiversité, mais aussi l'utilisation inappropriée des produits chimiques et des déchets dangereux, constituent aujourd'hui une menace pour lui et ses moyens de subsistance. Les ressources naturelles sont consommées plus rapidement qu'elles ne se régénèrent et sont, pour plusieurs d'entre elles, surexploitées au point de freiner et compliquer le développement économique et social dans différents endroits du monde. Cette pression de l'humanité sur la planète est encore appelée à augmenter ces prochaines décennies. Si les Etats, l'économie privée et les institutions internationales ne prennent pas toutes les mesures qui s'imposent, certains grands équilibres écologiques risquent de se rompre de façon irréversible à l'échelle régionale, voire mondiale.

Ces enjeux ont été identifiés dès la Conférence des Nations Unies (Organisation des Nations Unies, ONU) sur l'environnement humain de 1972. Cette conférence a en effet permis aux plus hauts responsables politiques de prendre conscience que les problèmes environnementaux mondiaux mettaient en péril l'humanité dans son existence même, et que seule une coopération internationale permettrait d'apporter des solutions efficaces à ces problèmes. Elle a ainsi marqué le début des processus de négociation, de signature puis de ratification des différents traités sur l'environnement (voir ch. 2.2).

De fait, la communauté internationale peut aujourd'hui se targuer d'avoir mis en place d'importantes conventions, procédures et institutions destinées à lutter contre les atteintes à l'environnement mondial. Il faut en particulier citer la Convention de Vienne du 22 mars 1985 pour la protection de la couche d'ozone¹ et le Protocole de Montréal du 16 septembre 1987 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone², qui se révèlent être deux francs succès. Mais également le Protocole de Kyoto du 11 décembre 1997 à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (Protocole de Kyoto)³ et les conventions sur les produits chimiques et les déchets, qui affichent eux aussi des résultats tangibles. Ou encore la Convention du 5 juin 1992 sur la diversité biologique⁴, qui est notamment à l'origine de plans de mesures majeurs (voir ch. 2.2). Autant de traités mis en œuvre avec le soutien effectif du Fonds multilatéral aux fins d'application du Protocole de Montréal (Fonds pour l'ozone)⁵, établi en 1990 pour protéger la couche d'ozone, et du Fonds pour l'environnement mondial (FEM)⁶, constitué un an plus tard.

1 RS 0.814.02

2 RS 0.814.021

3 RS 0.814.011

4 RS 0.451.43

5 www.bafu.admin.ch > Thèmes > Produits chimiques > Collaboration internationale > Protocole de Montréal

6 www.thegef.org

Malgré ces avancées, la communauté internationale doit redoubler d'efforts à la fois pour protéger l'environnement mondial et pour appliquer et développer efficacement les conventions existantes. L'augmentation des niveaux de vie, les changements dans les habitudes de consommation et la croissance démographique font en effet peser sur la nature une pression toujours grandissante, porteuse de défis considérables.

Défis mondiaux

Depuis quelques années, ce sont surtout les *changements climatiques* qui attirent l'attention. Il faut dire que la température moyenne à la surface du globe a augmenté de 0,85 °C entre 1880 et 2012, avec de 1983 à 2012 la période probablement la plus chaude des 1400 dernières années. Ce réchauffement, essentiellement dû à la hausse de la concentration de CO₂ dans l'atmosphère – en lien avec l'utilisation des combustibles fossiles tels que le charbon, le pétrole et le gaz naturel – et à la déforestation, ne semble pas près de s'arrêter: d'après les prévisions des organismes scientifiques et des chercheurs collaborant au sein du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), les émissions de gaz à effet de serre devraient continuer de croître; selon les résultats de la recherche, la température devrait connaître d'ici à 2100 un accroissement compris, en fonction des modèles de calcul, entre 0,3 à 1,7 °C et 2,6 à 4,8 °C (GIEC, 2013). Une perspective qui est pour le moins préoccupante lorsqu'on sait que les conséquences des changements climatiques ont des répercussions sur les écosystèmes et sur l'habitat des hommes, des animaux et des végétaux. Elle laisse craindre à terme de graves difficultés pour les régions du monde en proie à l'élévation du niveau de la mer, à la désertification, aux sécheresses, aux inondations ou encore à la fonte du permafrost.

Ces dernières années ont aussi été marquées par une amplification de la pression sur les *écosystèmes*. Celle-ci s'accompagne d'une diminution dramatique de la diversité des espèces: la composition de la *biodiversité* a subi plus de changements durant les 50 dernières années que jamais auparavant dans l'histoire de la civilisation humaine (PNUE⁷ 2012a et EM⁸ 2005); pour ne citer que deux exemples, 20 % des vertébrés sont aujourd'hui menacés d'extinction, et 38 % des récifs coralliens ont disparu depuis 1980. Cette pression se traduit également par la disparition de nombreux milieux naturels. L'intensification de l'agriculture – en 2010, plus de 30 % des terres émergées étaient exploitées à des fins agricoles –, a en effet entraîné la destruction de plus de 20 % de ces milieux naturels depuis les années 1980 (PNUE 2012a). Elle se solde en outre par une perte de diversité génétique qui vient menacer la faculté adaptative des espèces et remet par là en question la sécurité d'approvisionnement alimentaire, dans le sens où les producteurs agricoles doivent absolument, et c'est là le paradoxe, pouvoir puiser dans un large réservoir génétique pour s'adapter aux mutations environnementales. Il faut par ailleurs rappeler que de nombreux médicaments ont des principes actifs d'origine naturelle (EM 2005) et dépendent donc directement de la préservation de la biodiversité.

Une équipe de scientifiques pluridisciplinaire a publié en 2009 une étude sur les limites de notre planète (Rockström et al. 2009). Cette étude fait le constat que l'homme et ses activités, dont l'empreinte écologique a littéralement explosé depuis la révolution industrielle, sont largement responsables des mutations affectant

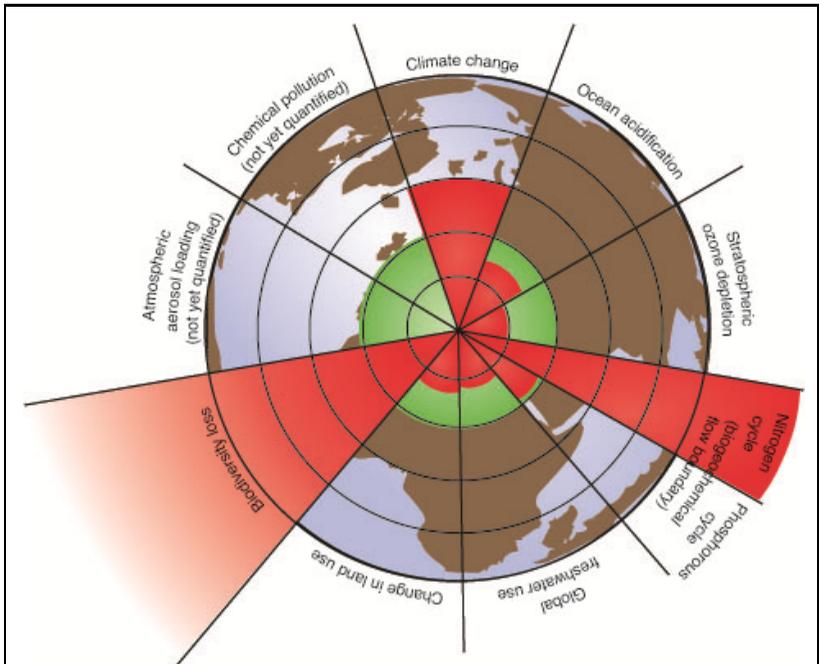
⁷ Programme des Nations Unies pour l'environnement.

⁸ Evaluation des écosystèmes pour le Millénaire.

l'environnement (notamment de l'extinction des espèces) à travers le monde. Comme d'autres travaux, elle révèle que l'équilibre de la terre est fragile et identifie neuf limites planétaires dont le dépassement (voir figure 1) serait extrêmement lourd de conséquences pour la société. Or il se trouve que certaines de ces limites ont déjà été franchies, notamment celle de la perte de biodiversité, à un point d'ailleurs particulièrement préoccupant.

Figure 1

Limites planétaires (Rockström et. al. 2009)



Même si elle a ralenti, la *déforestation* reste importante. Entre 2000 et 2012, la surface forestière mondiale a encore été amputée de 13 millions d'hectares par an (contre 16 millions d'hectares dans les années 1990), ce qui correspond à environ trois fois la superficie totale de la Suisse. Les milieux naturels concernés se trouvent ainsi de plus en plus morcelés. Au Brésil, par exemple, 80 % des fragments de forêt épargnés par le déboisement mesurent moins de 50 hectares (PNUE 2012a), ce qui complique les mouvements migratoires de la faune. Il apparaît donc essentiel d'avoir une gestion forestière durable pour préserver la biodiversité mais aussi tous les autres services écosystémiques des forêts (absorption du carbone, filtration de l'eau, fixation des sols, etc.), qui, doit-on le rappeler, jouent un rôle non négligeable dans l'adaptation au réchauffement climatique et l'atténuation de ses effets.

La *destruction de la couche d'ozone stratosphérique* et son corollaire, à savoir l'augmentation du rayonnement ultraviolet, sont nocifs pour l'homme et pour l'environnement: ils entraînent un accroissement du taux de cancers de la peau et de maladies ophtalmiques, et conduisent non seulement à une diminution de la produc-

tion de biomasse marine mais aussi, en accélérant la dégradation des plastiques et autres matériaux synthétiques, à une élévation des concentrations de polluants. Les changements affectant la couche d'ozone stratosphérique ont aussi des répercussions sur le climat. Si la situation s'est stabilisée grâce aux traités internationaux qui ont été passés et aux objectifs contraignants qu'ils ont fixés (voir ch. 2.2.3.1), les modèles scientifiques ne prévoient un retour à la situation d'avant 1980 qu'à partir de 2065 au plus tôt, pour peu toutefois que le Protocole de Montréal soit entièrement mis en œuvre et qu'aucun autre effet négatif sur l'environnement n'apparaisse.

La quantité de *produits chimiques* fabriqués, utilisés et transformés, ainsi que le volume de *déchets dangereux* générés au passage, ne cessent de croître partout dans le monde. Les produits chimiques sont à la base du confort moderne et peuvent non seulement favoriser la prospérité et le développement mais aussi contribuer largement à une utilisation efficiente des ressources rares. C'est du moins le cas lorsqu'ils sont gérés de façon durable, de même que les déchets qu'ils génèrent. Or cela n'est pas toujours possible, en particulier dans les pays pauvres. Toutes ces substances toxiques persistantes, par définition dangereuses pour l'homme et pour l'environnement, s'accumulent dans la nature et dans la chaîne alimentaire pour finalement menacer la santé de la population et des animaux. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) a même indiqué en 2004⁹ que la pollution chimique était responsable de 4,9 millions de décès prématurés par an. L'explosion de la production d'appareils électroniques, qu'il s'agit d'éliminer dans le respect de l'environnement, ne va pas elle non plus sans poser de difficultés pour l'homme et pour l'environnement.

Les *POP (polluants organiques persistants)* sont des produits toxiques qui présentent la particularité d'avoir une durée de vie (ou une persistance) exceptionnellement longue, c'est-à-dire de ne quasiment pas se dégrader une fois dans l'environnement. Ce sont des substances qui se propagent via l'air, l'eau, les produits ou la chaîne alimentaire et s'accumulent dans les systèmes biologiques, parfois très loin de leur lieu d'émission initial. Les POP sont nombreux à avoir acquis une grande importance économique et sociale en tant que substance active ou complémentaire. Parmi tous ceux inventoriés à ce jour, le plus connu est certainement le DDT, qui a largement contribué à l'endiguement du paludisme à travers le monde. Pour autant, aujourd'hui, les analyses des risques et des bénéfices de ce pesticide persistant et des autres POP ne parlent pas en leur faveur. Toutes ces substances doivent par conséquent être supprimées ou du moins employées avec une extrême parcimonie. Cela fait d'ailleurs déjà longtemps que les pays industrialisés les plus riches ont limité, remplacé ou interdit la production et l'utilisation de beaucoup d'entre elles, et éliminé une grande partie des stocks restants.

Le *mercure* est hautement toxique et nocif pour la santé et pour l'environnement. Ce métal lourd et ses *composés* s'accumulent dans les organismes vivants et peuvent, même à très faible dose, chez l'homme comme chez l'animal, affecter les systèmes nerveux et immunitaire, atteindre gravement les voies respiratoires, voire conduire au décès. Ils se propagent sur l'ensemble de la planète via l'air, la chaîne alimentaire (essentiellement les poissons) et les produits, jusqu'à des distances parfois très éloignées de leur lieu d'émission initial. Libéré lors du processus de combustion du charbon, largement employé pour l'extraction de l'or et utilisé dans la fabrication

⁹ www.who.int > Health Topics > Chemical Safety > Global Health Observatory: statistics on chemicals

d'instruments tels que les thermomètres ou les tensiomètres, le mercure est présent dans des concentrations toujours plus élevées dans l'environnement.

Les mers, et tout le *cycle de l'eau*, sont eux aussi sous pression, notamment à cause de la surpêche, des apports de polluants et d'une mauvaise gestion hydrologique. De plus en plus de gens vivent dans des régions confrontées à des problèmes hydriques (manque d'eau, contamination de l'eau ou excès d'eau). Les causes de cette crise de l'eau résident principalement dans la mauvaise gestion évoquée et dans la destruction des écosystèmes.

La *diminution de la fertilité des sols*, dont la qualité se dégrade, entrave la production vivrière partout dans le monde. C'est toutefois dans les pays les plus pauvres et dans les zones arides que ses conséquences sont le plus néfastes pour les populations.

Compte tenu du modèle économique des pays développés, de la croissance démographique (voir paragraphe suivant) et de l'expansion économique des pays émergents, la *raréfaction des ressources mondiales* va s'intensifier ces prochaines années. Cette évolution, à laquelle s'ajoute cette réalité que les atteintes environnementales s'amplifient et que beaucoup de matières premières n'existent qu'en quantité limitée, accroît les besoins en technologies, produits et modes de production et de consommation économes en ressources. L'économie suisse est en effet tributaire de la disponibilité des ressources naturelles et du bon fonctionnement des écosystèmes. Elle ne pourra rester durablement performante qu'en œuvrant pour une gestion responsable et efficiente desdites ressources sur son propre territoire, pour améliorer son indépendance vis-à-vis des importations de matières, ou à l'étranger, pour s'assurer l'accès à ces mêmes ressources ou garantir leur qualité.

Toutes ces tendances négatives persistantes sont amplifiées par la forte *croissance démographique mondiale* et l'augmentation des besoins dus au développement. La population mondiale compte en effet désormais 7,1 milliards d'habitants (janvier 2013). D'après l'ONU, elle devrait continuer d'augmenter de quelque 78 millions d'individus par an jusqu'en 2015, pour atteindre 10,9 milliards de personnes en 2100. Cette croissance démographique, même si elle est appelée à se concentrer essentiellement en Afrique et en Asie, va encore renforcer la pression sur les ressources naturelles. Elle pose donc un problème mondial – avec des conséquences sur tous les pays, y compris sur la Suisse –, appelant une solution mondiale, à savoir des règles et une coopération internationales.

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

Protéger efficacement l'environnement est 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 populations pauvres des pays en développement ou en transition sont celles pour lesquelles les problèmes environnementaux mentionnés au ch. 1.1, ou en tout cas

bon nombre d'entre eux, représentent le plus gros défi. Non seulement elles sont fortement dépendantes des ressources naturelles, mais elles ne disposent ni de l'éducation ni des ressources financières qui leur permettraient de faire face aux mutations actuelles. 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.

Les changements climatiques et leurs conséquences constituent un défi de taille pour les pays en voie de développement. En effet, les prévisions indiquent que les régions les plus pauvres sont particulièrement vulnérables, car elles ne disposent pas des ressources nécessaires pour se protéger. Il est donc primordial de multiplier les investissements pour doter ces pays 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 appauvrir le sol disponible. Or ces atteintes, et les conflits qu'elles génèrent autour de l'accès aux ressources naturelles, représentent un risque croissant pour la sécurité. Plusieurs études récentes démontrent en effet un lien très étroit entre changements climatiques et conflits armés, en révélant que les écarts par rapport aux températures et précipitations normales font augmenter la fréquence de la violence et des affrontements, et qu'une élévation supérieure à 2 °C de la température terrestre pourrait accroître le risque de conflit de plus de 50 % dans de nombreuses régions du globe (Hsiang/Burke/Miguel 2013). Une protection efficace de l'environnement et une politique cohérente à l'échelle internationale (p. ex. limiter le réchauffement planétaire à 2 °C) contribuent à la sécurité dans le monde et tendent à occuper une place grandissante dans le cadre de l'aide humanitaire.

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: en plus de contribuer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, les projets de gestion forestière durable, par exemple, peuvent protéger des villages entiers contre les glissements de terrain, et offrir aux populations locales la possibilité de tirer des revenus stables de la vente du bois récolté et des autres produits naturels de la forêt. 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 prendre une part active dans la protection de l'environnement mondial. C'est là l'objet des négociations qui se déroulent actuellement à l'ONU au sujet d'un programme de développement durable universel pour l'après-2015 et des objectifs correspondants (objectifs de développement durable, ODD).

1.3

Caractéristiques du régime international de l'environnement

Le régime international de l'environnement est en constante évolution. De nombreux traités et institutions ont vu le jour ces dernières années. Ce qui est le 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 la Convention sur le mercure¹⁰ signée en 2013, premier accord international passé dans le domaine des métaux lourds.

Malgré ses avancées, le régime international de l'environnement souffre d'un certain nombre de faiblesses sur le plan institutionnel. En effet, certaines questions environnementales sont régies par plusieurs traités et gérées par plusieurs institutions à la fois, ou bien font encore l'objet de programmes bilatéraux ou régionaux dotés d'objectifs propres. C'est la raison pour laquelle la Suisse s'est engagée ces dernières années, et ce avec succès, pour l'exploitation des synergies internationales et programmatiques.

L'objectif du régime international de l'environnement, 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 (voir ch. 1.2), 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 et offre à ce titre la possibilité non seulement de répondre aux défis écologiques évoqués mais aussi de contribuer au renforcement du régime international de l'environnement. Grâce au financement de projets intégrés, traitant plusieurs problèmes environnementaux à la fois, et grâce à une allocation rigoureuse de ses ressources, il permet d'éviter les doublons, de remédier aux contradictions, d'exploiter les synergies et de combler les vides entre les différentes conventions.

1.4

Le financement en faveur de l'environnement mondial

Les problèmes environnementaux et climatiques affectent particulièrement les pays pauvres en compromettant sérieusement leurs chances de développement et en allant parfois jusqu'à anéantir les progrès qu'ils ont pu accomplir (voir ch. 1.2). C'est pourquoi il est nécessaire de coordonner politique environnementale et climatique et politique de développement. Consciente de cet enjeu, la Suisse a intégré sa propre politique de développement, mise en œuvre par la Direction du développement et de la coopération (DDC) et par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), dans sa politique extérieure, de sorte qu'elle contribue aussi largement à relever des défis mondiaux tels que ceux qui sont liés aux problèmes environnementaux ou aux changements climatiques.

¹⁰ www.mercuryconvention.org > convention > Convention de Minamata sur le mercure

Ces dernières années, la préservation de l'environnement a pris une place très importante dans l'action de la Suisse en matière de coopération au développement, ce qui s'inscrit en conformité avec l'art. 5, al. 2, let. e, de la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire¹¹, qui dispose que ladite coopération doit encourager la recherche et le maintien d'un équilibre écologique et démographique.

L'aide financière de la Suisse à la préservation des ressources naturelles, telle qu'elle découle de l'art. 54, al. 2, de la Constitution fédérale (Cst.)¹², se divise en réalité en deux composantes distinctes. Elle comprend, d'une part, le soutien apporté par l'intermédiaire de la DDC et du SECO, qui prend la forme de programmes et projets bilatéraux et multilatéraux axés sur les priorités nationales des pays bénéficiaires en matière de développement et de plus en plus aussi sur les défis en lien avec les biens publics mondiaux et les risques globaux, à savoir essentiellement sur l'eau, le climat, l'énergie, la forêt, les déchets, l'économie verte et le commerce durable¹³. Le ch. 1.4.2 du message concernant la coopération internationale 2013–2016 précise ainsi que «la coopération internationale suisse vise en premier lieu à favoriser un développement durable mondial en vue de réduire la pauvreté et les risques globaux».¹⁴ Elle englobe, d'autre part, les contributions versées aux mécanismes de financement multilatéraux décrits dans le présent message, qui entrent dans le champ de compétence de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et ont spécifiquement été créés pour aider les pays en développement à mettre en œuvre non seulement les nouvelles obligations environnementales introduites ces dernières années dans le cadre des différents traités pour répondre aux priorités internationales mais aussi les mesures de protection de l'environnement mondial.

Les contributions sollicitées à travers cette demande de crédit-cadre seront comptabilisées dans l'aide publique au développement (APD) de la Suisse, conformément aux règles définies en la matière par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), car elles contribueront de façon conséquente à l'amélioration des conditions de vie et d'expansion dans les pays en développement. Ces contributions serviront en premier lieu à la protection de l'environnement mondial et à l'adaptation aux mutations environnementales, 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 trois façons différentes:

- par les mécanismes de financement créés par les conventions elles-mêmes pour aider à leur mise à œuvre, à savoir généralement par le FEM en sa qualité de mécanisme de financement central ou bien par des fonds spéciaux;
- dans le cadre de la coopération générale au développement, via des canaux multilatéraux ou bilatéraux;

¹¹ RS 974.0

¹² RS 101

¹³ «La coopération internationale vise en premier lieu à favoriser un développement durable mondial en vue de réduire la pauvreté et les risques globaux.», ch. 1.4.2 du message concernant la coopération internationale 2013–2016

¹⁴ FF 2012 2259, ici 2290

- par des acteurs privés (données encore fragmentaires, permettant tout au plus des estimations grossières).

Considérant la place très importante prise par les aspects environnementaux dans l'action de la Suisse en matière de coopération au développement, et souhaitant accorder au mieux cette action avec la politique environnementale internationale du pays, l'OFEV, la DDC et le SECO ont convenu en décembre 2011 de renforcer leur coordination, et 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. Cette plateforme, baptisée PLAFICO, doit permettre d'améliorer 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.

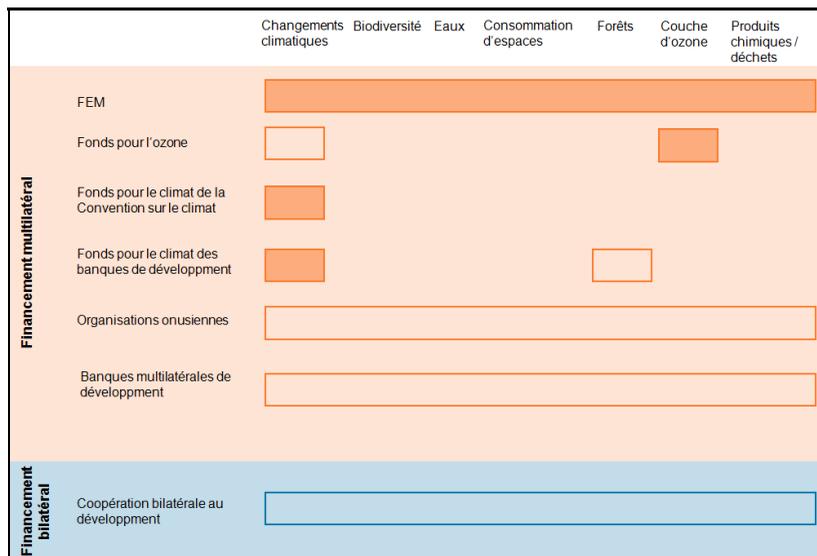
Le rôle du FEM dans le financement en faveur de l'environnement mondial

Dans le système en partie hétérogène que nous venons de décrire, le FEM joue un rôle central. Comptant parmi les principales sources du financement multilatéral en faveur de l'environnement mondial, il est le seul fonds à couvrir tous les grands problèmes écologiques de la planète et à avoir fait de chacun de ces problèmes un domaine d'investissement prioritaire (voir ch. 2.1.1). Il intervient en outre là où cela incite les organisations internationales, le secteur privé ou encore les pays bénéficiaires à engager des ressources supplémentaires.

Figure 2

Représentation schématique du système de financement en faveur de l'environnement mondial, avec uniquement les canaux utilisés par la Suisse

(les cases pleines correspondent aux domaines d'investissement prioritaires des différents canaux, et les cases vides à leurs domaines d'investissement effectifs mais non prioritaires)



A 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 première priorité, doivent obtenir des aides pour compenser le surcoût généré (*incremental costs*).

Depuis une vingtaine d'années, les organisations et institutions financières internationales telles que la Banque mondiale, mais aussi le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), ont tendance à davantage associer objectifs de développement et objectifs environnementaux. Cette évolution, dans laquelle le FEM est pour beaucoup, fait que les projets de développement destinés à lutter contre la pauvreté et ses causes intègrent de plus en plus les aspects environnementaux. Inversement, le fonds tient de plus en plus compte des aspects liés au développement. Ainsi, il peut accorder des financements supplémentaires à des mesures ou programmes de développement traditionnels pour que soit ajoutée à leurs visées principalement économiques une composante écologique permettant des avancées sur le terrain de la protection de l'environnement mondial.

Bien que centrés sur l'environnement et sa préservation à l'échelle planétaire, les projets financés par le FEM fournissent de nombreuses possibilités non seulement d'améliorer les revenus et les conditions de vie des populations locales mais aussi de renforcer leurs droits démocratiques. Les projets destinés à protéger la diversité biologique sont par exemple souvent à l'origine de nouvelles ressources financières pour ces populations. C'est aussi le cas des projets de promotion des énergies renouvelables, qui, lorsqu'ils permettent d'assurer un approvisionnement énergétique décentralisé et propre à des régions de campagne, contribuent de surcroît à la durabilité du développement rural, et lorsqu'ils conduisent à abandonner le charbon au profit de ces énergies, aident à améliorer la qualité de l'air dans les villes.

L'amplitude des thèmes couverts par le FEM lui confère une position de force dans le financement international de l'environnement. 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 pluri-thématiques (*multi-focal area projects*) dans l'action du fonds témoigne d'ailleurs de la volonté de celui-ci de se saisir davantage des interactions complexes à l'œuvre dans l'environnement.

1.5 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, Cst.). Il compte, ainsi que l'a plusieurs fois souligné le Conseil fédéral dans ses rapports sur la politique extérieure du pays, parmi les priorités de cette politique, y compris en matière économique.

La politique environnementale internationale est aussi une politique de défense des intérêts de la Suisse, qui a tout à gagner dans un régime international de l'environnement efficace. La protection des ressources naturelles, ou en tout cas de bon nombre d'entre elles, ne peut être assurée par un pays seul. Les problèmes tels que les changements climatiques ou la pollution transfrontière ne peuvent être résolus qu'au niveau multilatéral. La mise en place d'une gouvernance internationale de l'environnement forte est donc aussi dans l'intérêt de la Suisse. Elle revêt même une utilité directe pour son économie. Car elle sécurise son approvisionnement en matières premières, ce qui est absolument crucial, et permet en outre une harmonisation des règles et normes environnementales propice au commerce international et à l'instauration de conditions de concurrence équitables.

2 Les fonds environnementaux: le FEM, le Fonds pour l'ozone et les fonds spéciaux pour le climat administrés par le FEM

2.1 Objectifs et caractéristiques des fonds environnementaux

Les fonds environnementaux soutiennent la mise en œuvre des traités multilatéraux sur l'environnement et des mesures en faveur de l'environnement mondial, ce qui correspond aux intérêts propres et directs de la Suisse (voir ch. 1.5).

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.

Le FEM, qui compte 183 Etats membres, intervient dans cinq domaines, à savoir le climat, la biodiversité, les produits chimiques et les déchets dangereux, la dégradation des sols et les eaux internationales, étant précisé que les domaines d'intervention «climat» et «biodiversité» englobent aussi le soutien à des activités en lien avec la gestion durable des forêts et des sols. Il est le mécanisme de financement des conventions et protocoles environnementaux les plus importants (voir ch. 2.2), et constitue à ce titre l'une des principales sources du financement multilatéral de leur mise en œuvre. Ses ressources sont utilisées pour aider à la réalisation de projets bénéfiques pour l'environnement mondial et propices à l'application des conventions évoquées. Ces projets sont planifiés et menés conjointement avec les pays bénéficiaires, et 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 est bien au centre des choix faits par le fonds lors de la planification de ses ressources et de la validation des projets.

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

Le FEM est le plus important des mécanismes de financement officiels des mesures prises en faveur de l'environnement mondial dans les pays en développement ou en transition, ainsi que l'un des plus performants d'après les conclusions du bureau indépendant chargé de son évaluation (voir aussi ch. 2.3.1 relatif à l'efficacité du FEM).

Le FEM octroie ses aides sous la forme de contributions non remboursables (*grants*) ou, fait assez rare jusqu'ici, de crédits assortis de faibles taux d'intérêt. A la différence de la plupart des autres institutions internationales, il n'est pas directement présent dans les pays (165 à ce jour) où sont réalisés les projets qu'il soutient, mais y opère par l'intermédiaire d'organismes de mise en œuvre officiellement accrédités par ses soins et pouvant être soit des organisations internationales soit des institutions publiques de ses Etats membres. Certains de ces organismes mettent ainsi leur expertise spécifique et leur assise locale au service du fonds depuis de nombreuses années déjà: c'est le cas du PNUD, du PNUD, de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), de la Banque mondiale, des banques régionales de développement (Banque asiatique de développement, BAsD), Banque africaine de développement, BAfD), Banque européenne pour la reconstruction et le développement, BERD), Banque interaméricaine de développement, BID), de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO¹⁵), ainsi que du Fonds international de développement agricole (FIDA). D'autres ont été accrédités en novembre 2013: il s'agit de Conservation International et du World Wildlife Fund (WWF) USA. Il faut ajouter à ces organismes de mise en œuvre les 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. En effet, 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 paritaire, qui compte parmi ses 32 membres autant de pays en développement que de pays industrialisés, ainsi que deux pays en transition. Tous ces membres représentent à travers leurs groupes électoraux respectifs l'intégralité des Etats 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 aussi l'Azerbaïdjan, le Kazakhstan, le Kirghizstan, l'Ouzbékistan, le Tadjikistan et le Turkménistan. Cela en fait l'unique pays industrialisé à compter des pays en développement dans son groupe électoral.

Le FEM ne pourrait remplir son rôle de mécanisme de financement des principaux traités sur l'environnement sans les contributions substantielles des pays donateurs. Ces derniers reconstituent ses ressources tous les quatre ans et ont considérablement accru leurs versements depuis sa première capitalisation (voir ch. 3.1). Pour cette

¹⁵ En anglais: *Food and Agriculture Organisation of the United Nations.*

sixième reconstitution (FEM-6), qui porte sur la période allant de 2014 à 2018, ils se sont engagés sur un montant total de 4,433 milliards de dollars américains (ci-après: dollars US).

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 sur la protection de la couche d’ozone. Il est considéré comme le précurseur des mécanismes de financement multilatéraux 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 possibilité et 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 l’utilisation de chlorofluorocarbones (CFC) et de halons à l’horizon 2010, et à d’autres substances appauvrissant la couche d’ozone d’ici à 2015 ou 2030.

Le Fonds pour l’ozone a pour unique 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 143 pays en développement.

En 2007, 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 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 Etats 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.

Quatre organisations internationales jouent le rôle d’organismes de mise en œuvre: le PNUD, le PNUF, l’ONUDI et la Banque mondiale. Ces organisations secondent les pays en développement dans l’élaboration de programmes nationaux, d’études de

faisabilité et d'avant-projets. Elles leur fournissent également un appui technique et logistique lors de la conception et de la réalisation des projets définitifs. Les pays donateurs peuvent engager de leur propre initiative jusqu'à 20 % de leur contribution ordinaire dans des projets répondant aux critères d'éligibilité du fonds. La Suisse (soit l'OFEV en collaboration avec la DDC) a utilisé cette possibilité pour financer, avec succès, des projets pilotes de promotion de technologies de remplacement vertes.

Depuis 1991, le Fonds pour l'ozone a été reconstitué à huit reprises, c'est-à-dire tous les trois ans. Pour la période en cours, qui va de 2012 à 2014, il dispose d'un total de 400 millions de dollars US. La décision au sujet de sa reconstitution pour la période allant de 2015 à 2017 interviendra fin 2014.

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

Le Fonds pour les pays les moins avancés (FPMA)¹⁶ 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)¹⁷ en tant que partie intégrante du mécanisme de financement de ladite convention. Il est axé sur les besoins spécifiques des pays les moins développés, qui sont principalement les pays les plus pauvres d'Afrique et les petits Etats insulaires particulièrement affectés par les changements climatiques et leurs conséquences néfastes. Le FPMA finance notamment les programmes nationaux d'adaptation aux changements climatiques, qui fixent donc les priorités de chacun des pays concernés en matière d'adaptation, mais ont aussi contribué à une forte prise de conscience, parmi les politiques locaux, de la nécessité de traiter cette question. Pour la période allant de juillet 2011 à juin 2014, le fonds s'est vu allouer 305,9 millions de dollars US (Bureau de l'évaluation du FEM, 2013). Depuis sa création, il a financé 162 projets (voir aussi le ch. 2.3.3 relatif à l'efficacité du FPMA).

Le Fonds spécial pour les changements climatiques (FSCC)¹⁸ 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. Il fournit des moyens supplémentaires aux pays en développement ou en transition pour leur permettre d'appliquer les mesures de protection du climat prévues par la convention. Une grande partie des aides ainsi allouées va à des programmes d'adaptation, et une partie moindre à des programmes destinés à favoriser le transfert technologique. Pour la période allant de juillet 2011 à juin 2014, le fonds a disposé d'une enveloppe de 105 millions de dollars US. Depuis sa création, il a financé avec succès 46 projets (voir aussi le ch. 2.3.3 relatif à l'efficacité du FSCC).

Le FPMA et le FSCC sont administrés par le FEM et alimentés par l'aide publique au développement des pays industrialisés, qui sont à ce jour 19 au total à leur avoir apporté leur soutien financier. Comme le FEM et le Fonds pour l'ozone, ces fonds spéciaux travaillent avec des organismes de mise en œuvre choisis, collaborant étroitement avec les pays partenaires dans la réalisation des projets: 63 % des projets

¹⁶ www.thegef.org > Areas of work > Climate Change > Adaptation > LDCF

¹⁷ RS 0.814.01

¹⁸ www.thegef.org > Areas of work > Climate Change > Adaptation > SCCF

du FPMA sont pris en charge par le PNUD; 37 % des projets du FSCC sont assurés par la Banque mondiale, et 29 % par le PNUD (Bureau de l'évaluation du FEM. 2013). Tous deux octroient leurs aides sous la forme de contributions non remboursables

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

2.2.1 La Convention sur le climat et le Protocole de Kyoto

En 1992, la communauté internationale s'est fixé pour objectif, à travers la conclusion de la Convention sur le climat¹⁹, d'empêcher toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique. A cette fin, les Parties à cette convention se sont engagées à contrôler et réduire leurs émissions de gaz à effet de serre.

En 1997, la Convention sur le climat a été complétée par le Protocole de Kyoto, instituant pour la première fois des objectifs de réduction d'émissions juridiquement contraignants pour les pays industrialisés. La Suisse, pour sa part, a ratifié ce protocole additionnel en 2003, s'engageant à réduire ses émissions sur une première période allant de 2008 à 2012 de 8 % en moyenne par rapport à 1990.

Depuis, les choses ont changé. Les émissions mondiales de gaz à effet de serre ne sont plus le fait principal des pays industrialisés mais des pays en développement, qui sont responsables de 57 % d'entre elles. La Chine a d'ailleurs ravi aux Etats-Unis le triste titre de principal émetteur au monde, et a aussi désormais dépassé la Suisse en termes de rejets de substances à potentiel de réchauffement global par habitant. Tous ces éléments montrent clairement qu'un régime climatique imposant des obligations de réduction d'émissions juridiquement contraignantes uniquement aux pays industrialisés ne peut pas, ou plus, offrir de protection suffisante contre l'élévation des températures.

Si la Conférence sur le climat tenue à Copenhague en 2009 n'a pu déboucher sur l'accord global contraignant souhaité, celles qui lui ont succédé à Cancun, Durban puis Doha ont permis de trouver un arrangement. Plusieurs pays industrialisés (Suisse, Etats membres de l'Union européenne, Islande, Liechtenstein, Principauté de Monaco, Norvège, Australie, et sous réserve, Biélorussie, Kazakhstan et Ukraine) se sont en effet engagés à continuer de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre en prolongeant le Protocole de Kyoto par une deuxième période d'engagement, allant de 2013 à 2020. Le 16 avril 2014, le Conseil fédéral a adopté le message à l'attention du Parlement concernant l'approbation de l'amendement de Doha au Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques²⁰. La Suisse a ainsi entériné son engagement, consistant concrètement à abaisser ses rejets d'au moins 20 % par rapport à leur niveau de 1990 à l'horizon 2020.

Outre cette prolongation du Protocole de Kyoto, il a aussi été procédé à l'intégration dans la Convention sur le climat d'un cadre donnant à tous les pays la possibilité de s'engager politiquement à réduire leurs émissions d'ici à 2020, et à se soumettre à des contrôles à cet égard. Tous les gros émetteurs (y c. tous les pays ayant pris des engagements contraignants dans le cadre du Protocole de Kyoto), qui totalisent 80 %

¹⁹ RS 0.814.01

²⁰ FF 2014 3311

des rejets mondiaux, ont déclaré leur intention d'adhérer à ce nouveau cadre. Dernier point enfin, il a également été décidé de négocier, d'ici à la 21^e Conférence des Parties prévue à Paris en décembre 2015, un nouvel accord liant cette fois tous les Etats sans distinction – pays industrialisés et pays en développement – et devant entrer en vigueur en 2020 au plus tard.

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. Elle dispose donc d'un mécanisme de financement propre, dont la conduite opérationnelle est assurée par le FEM et par d'autres fonds.

La décision de négocier un nouvel accord d'ici à la 21^e Conférence des Parties prévue pour 2015 est accompagnée de celle de créer un nouveau fonds climatique mondial baptisé Fonds vert pour le climat²¹, dont la première capitalisation doit avoir lieu d'ici à fin 2014. En plus de la création de ce dispositif, les pays industrialisés se sont déclarés prêts, par convention internationale, à fournir une aide immédiate de 30 milliards de dollars US aux pays en développement pour la mise en œuvre de leur politique climatique sur la période allant de 2010 à 2012 (*fast start*), puis à mobiliser 100 milliards de dollars US de contributions publiques et privées par an à partir de 2020.

Depuis 1992, le climat occupe une place centrale dans le financement en faveur de l'environnement mondial. Il constitue même aujourd'hui le principal domaine d'investissement du FEM, qui, si l'on fait l'addition de ses propres versements et de ceux effectués par les fonds spéciaux FPMA et FSCC, a consacré à ce jour quelque 4,7 milliards de dollars US, soit 36 % de ses aides, à des projets liés à la protection du climat et à l'adaptation aux changements climatiques (Bureau de l'évaluation du FEM, 2013).

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.

Le financement climatique a beaucoup changé ces dernières années. Il est devenu plus complexe, car de nombreux nouveaux fonds et initiatives multilatéraux et bilatéraux sont venus s'ajouter aux instances de conduite opérationnelle (dont le FEM) du mécanisme de financement de la Convention sur le climat.

Fonds rattachés à la Convention sur le climat et au Protocole de Kyoto

Outre le FEM, qui constitue la partie officielle de leur mécanisme de financement, la Convention sur le climat et le Protocole de Kyoto 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 trois fonds suivants:

- Fonds pour les pays les moins avancés, FPMA (voir ch. 2.1.3);
- Fonds spécial pour les changements climatiques, FSCC (voir ch. 2.1.3);

²¹ www.gcfund.org

- Fonds d'adaptation: prévu par le Protocole de Kyoto pour financer des projets d'adaptation aux changements climatiques dans les pays en développement, ce fonds a été doté d'une source de financement innovante. Il doit en effet être alimenté par une taxe sur les certificats générés par les projets de protection du climat (au titre de ce que l'on appelle le mécanisme pour un développement «propre»), selon un système qui a d'ailleurs encore été renforcé 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, qui, depuis son lancement en 2009, se sont ainsi engagés à lui verser pas moins de 226 millions de dollars US. Le secrétariat du Fonds d'adaptation est assuré par le FEM.

A ces trois fonds s'ajoutent toute une série d'autres fonds et initiatives. On peut citer en particulier les Fonds d'investissement pour le climat (FIC), administrés par la Banque mondiale. Ces fonds, qui ne sont pas formellement soumis aux directives stratégiques des conventions mais en tiennent compte, ont été créés en 2008 pour assurer l'intérim des banques multilatérales de développement. Ils doivent être remplacés par d'autres instruments de financement dès qu'un accord aura été trouvé au sujet du futur régime climatique. Les pays donateurs, y compris la Suisse (SECO) à travers son aide au développement, se sont engagés à leur verser un total de 8 milliards de dollars US.

Evolutions futures concernant le financement dans le domaine du climat

La Conférence des Parties à la Convention sur le climat a décidé en 2010 de la création d'un nouveau fonds climatique baptisé Fonds vert pour le climat. Comme le FEM, ce fonds tient lieu d'instance de conduite opérationnelle du mécanisme de financement destiné à aider les pays en développement à s'acquitter des obligations découlant de la convention. Il doit à terme catalyser une part significative des investissements internationaux pour le climat. De nombreux points importants au sujet de son mode de fonctionnement restent toutefois à clarifier; il est encore débattu notamment de la clé de répartition à appliquer et du rôle à confier au secteur privé. Par conséquent, bien que sa première capitalisation soit prévue à fin 2014 – la Suisse prévoit pour sa part d'apporter une contribution appropriée –, le Fonds vert pour le climat ne sera pas totalement opérationnel avant plusieurs années.

Compte tenu du retard pris dans la mise sur pied du Fonds vert pour le climat et de l'ampleur des investissements requis, le FEM est appelé, avec ses sous-fonds, à conserver une place absolument centrale dans l'aide aux projets climatiques des pays en développement ou en transition durant la prochaine période de contribution. Il continuera, en particulier pendant cette sixième période de reconstitution, de jouer un rôle déterminant dans la réalisation de l'objectif consistant à porter le volume de financement annuel à 100 milliards de dollars US à compter de 2020. Il importera néanmoins de clarifier ses rapports et sa complémentarité avec le Fonds vert pour le climat dès lors que ce dernier sera totalement opérationnel.

2.2.2

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

La Convention sur la diversité biologique²² est entrée en vigueur en 1993 et compte aujourd'hui 193 Etats 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 (ou de «Carthagène») du 29 janvier 2000 sur la prévention des risques biotechnologiques²³, qui est entré en vigueur 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 Lumpur²⁴, qui prévoit des règles et procédures internationales en matière de responsabilité et de réparation pour les dommages causés à la biodiversité par les organismes en question.

Le Protocole de Nagoya²⁵, qui a été adopté en 2010 dans la ville japonaise du même nom, régit quant à lui l'accès aux ressources génétiques ainsi que le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation.

En 2010 également, les Etats parties à la Convention sur la diversité biologique ont aussi adopté un Plan stratégique pour la diversité biologique 2011–2020 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)²⁶, le Traité international du 3 novembre 2001 sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture²⁷ ou encore la Convention du 2 février 1971 relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau (Convention de Ramsar)²⁸. Ils doivent à ce titre être intégrés parmi les dispositifs pouvant accéder 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.

²² RS **0.451.43**

²³ RS **0.451.431**

²⁴ <http://bch.cbd.int> > Le Protocole > Nagoya – Kuala Lumpur Supplementary Protocole on Liability and Redress (en français)

²⁵ FF **2014** 2827

²⁶ RS **0.453**

²⁷ RS **0.910.6**

²⁸ RS **0.451.45**

Le financement dans le domaine de la biodiversité

La Convention sur la diversité biologique exige de tous les Etats qu'ils prennent des mesures pour conserver la biodiversité et impose en outre aux pays industrialisés, dans son art. 20, de participer financièrement à sa mise en œuvre dans les pays en développement. En effet, si tous les Etats 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. 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 pour la préservation de la biodiversité. Ses investissements en la matière se concentrent principalement sur des mesures visant la gestion durable des zones protégées, l'amélioration des 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 plans d'action nationaux. Pour la prochaine période de programmation, le FEM s'est fixé quatre objectifs stratégiques: améliorer la viabilité des systèmes protégés, réduire les menaces pesant sur la biodiversité, exploiter les milieux naturels diversifiés de façon durable, et promouvoir le développement de pratiques durables en matière d'utilisation et de protection de la biodiversité. Compte tenu de l'entrée en vigueur prochaine du Protocole de Nagoya, le FEM doit s'apprêter à renforcer son soutien aux pays en développement dans le domaine du Protocole. Il s'est d'ailleurs vu confier l'administration d'un nouveau sous-fonds spécialement dédié à la mise en œuvre du protocole de Nagoya. Ce sous-fonds a pour but d'inciter les pays en développement à la ratification, et ses activités ont été intégrées dans la sixième reconstitution du FEM. De manière générale, la diversité biologique constitue à ce jour le deuxième domaine d'intervention du FEM derrière le climat, puisque le fonds lui a consacré près de 4 milliards de dollars US depuis sa création (Bureau de l'évaluation du FEM, 2013). Pour cette sixième reconstitution, elle disposera d'environ 1296 millions de dollars US, soit 29 % du budget global, ce qui en fera le domaine d'intervention le plus largement doté.

Si le FEM constitue le mécanisme de financement officiel de la Convention sur la diversité biologique, l'application de celle-ci dans les pays en développement est aussi en partie financée par la coopération bilatérale au développement. Il existe en outre toute une série d'autres fonds publics nationaux et internationaux, mais également d'initiatives privées. Il faut citer en particulier le Fonds de partenariat pour le carbone forestier (FPCF)²⁹, géré par la Banque mondiale. Ce fonds, qui totalise 465 millions de dollars US de promesses de contributions, a été créé en 2008 pour financer le Partenariat REDD+ (*reducing emissions from deforestation and forest degradation*)³⁰ contre la déforestation lancé par plusieurs donateurs bilatéraux et multilatéraux, dont la Suisse. Il vise essentiellement à réduire les émissions de gaz à effet de serre à travers une gestion efficace des forêts, et contribue par là indirectement à la protection de la biodiversité.

²⁹ www.forestcarbonpartnership.org

³⁰ [www.un-redd.org > about REDD >/tabid/102614/default.aspx ...](http://www.un-redd.org/about/REDD/>/tabid/102614/default.aspx)

La plupart des fonds et initiatives qui s'ajoutent au FEM ne contribuent qu'indirectement à la réalisation des objectifs de la Convention sur la diversité biologique, et ne sont en outre pas soumis aux directives stratégiques pouvant émaner de la Conférence des Parties. C'est pourquoi le FEM est voué à rester le pilier central d'une protection efficace de la biodiversité.

2.2.3 Conventions et protocoles 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 élimination³¹;
- la *Convention de Vienne* et le *Protocole de Montréal* pour la protection de la couche d'ozone (voir ch. 2.2.3.1);
- 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 international³²;
- la *Convention de Stockholm* du 22 mai 2001 sur les polluants organiques persistants (*Convention POP*)³³ (voir ch. 2.2.3.2);
- la *Convention sur le mercure* (voir ch. 2.2.3.3).

En 2006, la communauté internationale a décidé d'instituer une Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques (SAICM) afin de coordonner ces diverses conventions. Le but est de réduire autant que possible, d'ici à 2020, les effets négatifs des produits chimiques sur la santé des personnes et sur l'environnement. La SAICM doit réunir dans un cadre global les nombreuses activités qui existent déjà en lien avec la sécurité des produits chimiques.

La Convention de Vienne et le Protocole de Montréal ont défini le Fonds multilatéral pour l'ozone comme leur principal mécanisme de financement.

Dans le cadre des Conventions de Bâle et de Rotterdam, des fonds fiduciaires spécifiques ont été créés afin d'appliquer ces traités internationaux, en particulier dans les pays en développement. Pour financer la mise en œuvre de la SAICM, la communauté internationale a créé le *Quick Start Programme*, qui ne pourra toutefois plus recevoir de contributions à partir de 2015 et cessera progressivement ses activités. La SAICM a par conséquent été intégrée au FEM-6 dans le cadre du domaine d'intervention consacré aux produits chimiques et aux déchets dangereux. Les Etats ont décidé d'encourager encore les synergies entre les différentes conventions liées à cette thématique, si bien que quelque 13 millions de dollars US ont été prévus pour la SAICM dans le FEM-6. Parallèlement, un programme spécial du PNUE doit soutenir le savoir-faire des pays en développement pour les produits chimiques et les déchets dangereux.

³¹ RS 0.814.05

³² RS 0.916.21

³³ RS 0.814.03

Jusqu'ici, dans ce domaine, le FEM ne finançait que la Convention POP (voir ch. 2.2.3.2) et, pour une partie, le Protocole de Montréal (voir ch. 2.2.3.1). Avec la Convention sur le mercure (voir ch. 2.2.3.3), c'est un traité international supplémentaire qui a défini le FEM comme son mécanisme de financement principal. Les Conférences des Parties des diverses conventions peuvent fixer des orientations stratégiques dans le cadre des décisions qu'elles prennent.

De manière générale, les Etats ont pris acte de l'accroissement des tâches du FEM dans le domaine des produits chimiques. Avec le FEM-6, le montant disponible pour l'ensemble du domaine des produits chimiques et des déchets a été augmenté de 30 % par rapport à la période de reconstitution précédente. Parallèlement, divers petits programmes liés aux produits chimiques sont mis en œuvre par le SECO, notamment, et coordonnés avec l'OFEV.

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

La Convention de Vienne et le Protocole de Montréal, signés respectivement en 1985 et en 1987, comptent maintenant 197 Etats signataires. 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 étapes et des objectifs contraignants. Il comprend des calendriers de réduction pour les substances concernées 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 les interdictions du protocole concernant les HCFC. Ces substances appauvrissent la couche d'ozone, mais elles présentent également un fort potentiel de réchauffement climatique. Les nouvelles dispositions ont surtout des conséquences pour les pays en développement, qui devaient stabiliser la production et la consommation de ces polluants jusqu'en 2013 et devront les faire disparaître entièrement d'ici à 2040.

Ces deux accords 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 et ont eu pour effet d'abaisser la production de substances appauvrissant la couche d'ozone de plus de 95 % (en équivalents CFC) jusqu'en 2011 (PNUE 2012b).

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 des 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 multilatéral pour l'ozone. Il accorde aux pays moins développés une aide financière et technique supplémentaire (voir à ce propos les ch. 2.1 et 3.2.2), afin de leur permettre de respecter leurs engagements. Ainsi, lorsqu'a été prise la décision de renforcer le protocole en 2007, les pays en développement ont obtenu la garantie qu'ils disposeraient aussi d'un soutien financier supplémentaire stable et suffisant pour répondre à leurs obligations. Les frais consentis pour les mesures adoptées sont plus ou moins comparables à ce qui a été investi jusqu'ici pour renoncer aux autres substances. Le maintien de cette aide financière par le Fonds pour l'ozone revêt donc une grande importance.

Le FEM complète ce fonds et met des moyens à la disposition des pays en transition. Avec environ 25 millions de dollars US 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.

2.2.3.2 La Convention POP

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, un pesticide, ainsi que des produits chimiques industriels nocifs tels que les biphényles polychlorés (PCB), qui ont longtemps été utilisés comme plastifiants ou dans les condensateurs, entre autres.

La Convention POP est entrée en vigueur en 2004 et réunit aujourd'hui 179 Etats. 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 21 substances, et cette liste est progressivement complétée dans le cadre d'une procédure spécifique. Les exigences posées aux pays membres sont ensuite adaptées.

Dans les pays industrialisés, les mesures requises ont été en grande partie appliquées, ou leur mise en œuvre a tout au moins débuté. Des efforts supplémentaires restent en revanche nécessaires dans les pays en développement.

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 dans les pays en développement. Pour que ces derniers 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 cette fonction, le fonds soutient notamment – à travers les projets qu'il finance – la formation de spécialistes locaux ainsi que l'établissement d'inventaires et de plans de mise en œuvre nationaux. Jusqu'à présent, 6 % des moyens du FEM ont été investis dans ce domaine d'intervention (Bureau de l'évaluation du FEM 2013). Dans le cadre des négociations portant sur la sixième reconstitution du fonds, les Etats ont décidé de consacrer à ce domaine quelque 375 millions de dollars US au cours des quatre prochaines années.

2.2.3.3 La Convention sur le mercure

Conclue en 2013, la Convention de Minamata sur le mercure a déjà été signée par 96 Etats. Elle entrera en vigueur lorsque 50 pays l'auront également ratifiée. En Suisse, un message concernant la ratification de ce traité international doit être soumis au Parlement en 2015.

La Convention de Minamata établit des règles contraignantes pour l'emploi du mercure. Grâce à elle, le recours à cet élément toxique sera réduit autant que possible dans le cycle des substances et dans le système économique. Une réglementation supplémentaire permettra 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, parce qu'on dispose désormais de 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, ou même l'éliminer. 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, la gestion appropriée de ce matériel et l'élimination des déchets contenant du mercure.

Le mécanisme de financement de la Convention sur le mercure

La Convention sur le mercure engage les Etats 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-6, un total de près de 141 millions de dollars US ont été mobilisés à cette fin (contre 15 millions dans le FEM-5). Le FEM utilisera ces moyens financiers en premier lieu pour des analyses nationales de la situation en matière de mercure, pour la mise en place de mécanismes de contrôle au plan national et régio-

nal ainsi que pour des mesures de réduction de l'emploi de mercure dans les pays en développement (FEM 2013b).

La convention cite en outre un «programme international spécifique» comme partie intégrante de son mécanisme de financement. Celui-ci doit être intégré à une institution existante. La Suisse prendra à son compte une partie adéquate de ce programme. Cette contribution ne sera cependant incluse que lors du prochain renouvellement du crédit-cadre en faveur de l'environnement mondial, parce que c'est en 2017 au plus tôt que le programme sera arrêté de manière formelle. Parallèlement à ce mécanisme officiel, la mise en œuvre de la convention dans les pays en développement sera aussi financée par la coopération bilatérale (notamment par l'initiative *Better Gold*, soutenue également par la Suisse).

2.2.4 La Convention sur la lutte contre la désertification

La Convention des Nations Unies du 17 juin 1994 sur la lutte contre la désertification (UNCCD)³⁴ est entrée en vigueur en 1996 et réunit aujourd'hui 194 Parties. Elle a pour objectif de combattre la désertification et de limiter les zones touchées par la sécheresse, qui constituent actuellement 30 % de la surface terrestre de la planète. 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.

Les programmes nationaux constituent les principaux instruments de mise en œuvre de cet accord international. Ils comprennent des lignes directrices et des mesures pratiques destinées à tous les secteurs importants pour l'utilisation durable du sol, en particulier l'agriculture, la sylviculture et l'économie des eaux. La DDC assume la responsabilité centrale de cette convention et des mesures bilatérales de mise en œuvre dans les pays en développement.

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 orientations stratégiques. Grâce aux moyens à disposition pour son domaine prioritaire «dégradation des sols», le fonds soutient les objectifs de la convention. Lors de la dernière Conférence des Parties en Namibie en septembre 2013, le FEM a été invité à renforcer son aide et à introduire des mesures de surveillance de la dégradation des sols et de remise en culture des surfaces dégradées. Jusqu'ici, le fonds a versé quelque 777 millions de dollars US au domaine prioritaire «dégradation des sols». Les Etats ont reconnu le besoin croissant. Ainsi, avec le FEM-6, environ 431 millions de francs – soit 6 % de

³⁴ RS 0.451.1

plus que pour la période de reconstitution précédente – sont investis dans la lutte contre la désertification.

A côté du FEM, mécanisme de financement officiel de l'UNCCD, d'autres institutions, initiatives privées et fonds multilatéraux et bilatéraux participent à la mise en œuvre de la convention dans les pays en développement. La plupart de ces fonds et initiatives ne contribuent toutefois qu'indirectement à la réalisation des objectifs de l'UNCCD, si bien que le FEM continuera à l'avenir de jouer un rôle incontournable pour lutter efficacement contre la désertification.

2.2.5 Eaux internationales

Dans son domaine d'intervention «eaux internationales», le FEM se consacre à la protection des eaux transfrontières. En font partie les écosystèmes marins, les eaux souterraines et les bassins versants de rivières et de lacs 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 fondements naturels de la vie 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. A 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. Jusqu'à présent, 1,5 milliard de dollars US ont été consacrés au domaine «eaux internationales». Avec le FEM-6, quelque 456 millions de dollars US seront investis pour protéger les eaux transfrontières.

A côté du FEM, la plupart des agences bilatérales, des banques multilatérales et des institutions privées actives dans le secteur du développement s'engagent dans le domaine des eaux. Cependant, ce soutien fourni aux pays en développement concerne avant tout l'approvisionnement des populations en eau. Seule une fraction des moyens mobilisés contribue directement à la protection des eaux transfrontières, si bien que le FEM continuera à l'avenir de jouer un rôle important en la matière.

2.3 Effets des fonds environnementaux

2.3.1 Efficacité du FEM

Efficacité des projets du FEM

Depuis 1991, le FEM a investi quelque 13 milliards de dollars US de ses propres fonds dans 3566 projets réalisés dans 165 pays (Bureau de l'évaluation du FEM 2013). Si l'on tient compte d'un taux de cofinancement de 1 à 5, ce sont ainsi près de 67 milliards de dollars US 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 met en évidence la fonction d'entraînement et l'effet de mobilisation déclenchés par le FEM.

L'efficacité des projets soutenus par le FEM fait l'objet d'un examen réalisé par un bureau indépendant d'évaluation. Tous les quatre ans, celui-ci soumet les activités du FEM à une évaluation externe indépendante et complète. La cinquième évalua-

tion, achevée en 2013 (Rapport final du cinquième bilan global du FEM, Bureau de l'évaluation du FEM 2013), 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 les domaines d'activités principaux du FEM, les effets suivants ont pu être obtenus:

- Grâce aux moyens investis dans l'efficacité énergétique, la promotion des énergies renouvelables, ainsi que les solutions de transport et autres technologies ménageant le climat, les projets soutenus par le FEM réduiront les émissions de gaz à effet de serre de deux milliards de tonnes d'équivalents CO₂. La transformation des marchés permettra en outre d'éviter indirectement le rejet de sept milliards de tonnes supplémentaires de gaz à effet de serre, ce qui correspond à environ 14 % des émissions annuelles (FEM 2013a).
- Dans le domaine de la biodiversité, les projets du FEM ont eu des effets environnementaux positifs supérieurs à la moyenne. On a ainsi protégé des surfaces supplémentaires, mieux géré des réserves naturelles ou atténué la pression exercée sur la diversité biologique grâce à une meilleure utilisation du sol. Actuellement, par exemple, plus de 10 % de la surface terrestre de notre planète sont protégés et le FEM a largement contribué à ce résultat.
- Depuis ses origines, le FEM soutient des projets de protection et d'exploitation durable d'aires forestières précieuses. Cela permet non seulement de préserver la biodiversité, mais aussi de réduire fortement les émissions de gaz à effet de serre liées à la déforestation. Entre 2003 et 2007, par exemple, la délimitation de zones de protection forestières en Amazonie a permis d'éviter près d'un tiers des émissions annuelles mondiales de gaz à effet de serre (FEM 2010).
- Les projets des domaines d'intervention liés à la désertification, aux produits chimiques et à la couche d'ozone, ainsi que ceux relevant de plusieurs domaines, ont aussi engendré des effets environnementaux positifs. Ils ont en outre favorisé l'apparition d'un cadre général propice à de nouvelles améliorations. Le fait d'inscrire les aspects écologiques dans les lois et les politiques d'autres secteurs – transports, agriculture, extraction minière, énergie et santé – constitue un mécanisme important pour bien atteindre les objectifs fixés. Les investissements approuvés actuellement par le FEM permettront d'éliminer plus de 70 000 tonnes de PCB, un produit chimique industriel nocif, et plus de 40 000 tonnes de polluants organiques persistants (POP). Grâce aux projets financés par le fonds dans des pays en transition (Europe centrale et orientale, ancienne Union soviétique), on a également pu éviter l'émission de plus de 20 000 tonnes de substances appauvrissant la couche d'ozone. En combinaison avec les apports financiers d'autres partenaires bilatéraux, le FEM a ainsi permis à ces pays de réduire de 99 % leur consommation de ces substances (FEM 2013a).
- Les projets du domaine d'intervention lié à l'eau ont aussi eu des effets positifs. Grâce à la coopération internationale instaurée pour des dizaines de cours d'eau, lacs, nappes souterraines et grands écosystèmes marins transfrontières, il a été possible de mettre en place de nouvelles formes de collaboration et des réformes institutionnelles, ce qui a permis de diminuer la

pression sur les ressources en eau et d'améliorer la situation au plan écologique (FEM 2012b). Les projets du FEM ont par exemple réduit efficacement la pollution due aux nutriments grâce à des installations innovantes de traitement de l'eau, protégé les mangroves et les récifs coralliens et garanti l'approvisionnement grâce à une meilleure gestion des eaux. Dans les grands écosystèmes marins, les projets du FEM contribuent à la régénération des zones affectées par la surpêche.

Efficacité de la stratégie du FEM

Les activités du FEM sont fondées sur la stratégie des domaines d'intervention (*focal area strategy*), qui a été adoptée par son Conseil en 2007. Celle-ci définit, sur mandat des conventions environnementales, les domaines dans lesquels les moyens financiers du fonds doivent être investis pour obtenir la plus grande utilité écologique possible. Le Bureau indépendant de l'évaluation du FEM examine l'efficacité de la stratégie poursuivie. L'évaluation actuelle (OPSS) pour le FEM-5 arrive aux conclusions suivantes:

- Avec ses projets et programmes, le FEM obtient de bons résultats si on les compare à ce que font d'autres institutions de financement.
- Les moyens dont dispose actuellement le FEM sont à peine suffisants. L'état de l'environnement mondial continue de se dégrader et les thèmes écologiques mondiaux souffrent d'un déficit de financement. Avec l'élargissement du portefeuille de tâches du FEM (par exemple dans le cadre de la Convention sur le mercure) et la disponibilité probablement limitée des fonds publics, il sera encore plus difficile de garantir une mise en œuvre efficace.
- Le FEM devrait continuer à soutenir les pays dans les efforts qu'ils font pour coordonner leur portefeuille de projets avec leurs stratégies nationales dans le domaine de l'environnement.
- Il deviendra encore plus important, à l'avenir, de mieux intégrer les personnes concernées, ainsi que les stratégies nationales des pays bénéficiaires, dès la conception des projets et des programmes.
- Il est encore possible de simplifier et d'accélérer le déroulement des projets, de leur formulation à leur mise en œuvre, en passant par leur autorisation.
- Il convient d'axer davantage la gestion de projet sur les résultats et d'améliorer le système de monitoring. Cela permettra de tirer des conclusions plus cohérentes et plus fiables.

2.3.2 Efficacité du Fonds pour l'ozone

De 1991 à fin 2012, le Fonds pour l'ozone a financé 2,9 milliards de dollars US pour des projets réalisés dans 148 pays en développement. Grâce à la mise en œuvre complète de tous les projets qui ont été approuvés jusqu'ici par le fonds, les quantités de substances appauvrissant la couche d'ozone ont pu être diminuées de 460 000 tonnes d'équivalents CFC dans les pays en développement³⁵. 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 75 à 80 % 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 (voir ch. 2.2.3.1) 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 Etats, dont l'économie est faible, doivent utiliser leurs moyens financiers et les fonds internationaux avec beaucoup de parcimonie. Les programmes 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 Etats se sont ainsi créés des bases qui leur permettent de définir les mesures d'adaptation dans lesquelles ils doivent investir en priorité. Actuellement, 50 pays parmi les moins développés disposent d'un programme national d'adaptation, qui constitue un instrument politique crucial pour faire face aux changements climatiques. Dans l'ensemble, 69 % des moyens investis l'ont été dans des pays d'Afrique. Des mesures urgentes ont pu être mises en œuvre dans des dizaines de projets, notamment dans les domaines de l'agriculture et de la sécurité alimentaire, ce qui a contribué à l'adaptation des pays et qui a fortement amélioré les conditions d'existence des groupes de population les plus défavorisés (FEM 2012a).

Le FSCC soutient les pays en développement dans leurs efforts d'adaptation et favorise le transfert de technologies ménageant le climat. Environ 10 % des montants versés ont été investis dans des projets d'adaptation aux changements climatiques (Bureau de l'évaluation du FEM 2012). Ces projets sont pertinents du point de vue des priorités nationales de développement des pays bénéficiaires. Ils appliquent des approches novatrices et servent de projets pilotes à des activités de plus grande ampleur qui pourront être répétées à l'avenir.

3 Contenu de l'arrêté ouvrant le crédit

3.1 Proposition faite à l'Assemblée fédérale

Par analogie avec le crédit approuvé en 2010 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. Comme par le passé, ce crédit inclut les contributions versées aux trois catégories de fonds (Fonds pour l'environnement mondial [FEM], Fonds multilatéral pour l'ozone et fonds climatiques FPMA et FSCC administrés par le FEM) ainsi qu'un crédit de mise en œuvre.

3.2

Description détaillée du contenu du projet

La contribution de la Suisse au FEM-6 (de juillet 2014 à juin 2018) se monte à 124,93 millions de francs; sa valeur nominale est ainsi la même que lors de la dernière reconstitution du FEM. La participation au Fonds multilatéral pour l’ozone du Protocole de Montréal se monte pour sa part à 11 millions de francs, alors que le montant prévu pour les fonds climatiques administrés par le FEM est de 9 millions de francs. Par ailleurs, 2,9 millions de francs sont demandés pour le crédit de mise en œuvre. Les composantes et montants financiers du crédit-cadre sont présentés en détail dans ce chapitre. Le crédit-cadre à une durée minimale de quatre ans, et les premiers paiements doivent être effectués à partir de 2015.

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

La présente proposition fait suite aux cinq crédits-cadres que le Parlement a déjà approuvés dans ce domaine en 1991, en 1998, en 2003, en 2007 et en 2011:

Dans le cadre du 700^e anniversaire de la Confédération suisse, en 1991, un crédit-cadre de 300 millions de francs a été accordé pour des projets et programmes environnementaux d’importance mondiale dans les pays en développement. La Suisse a notamment utilisé ces fonds pour la phase pilote du FEM et pour le FEM-1, de même que pour les phases du Fonds pour l’ozone de la période correspondante.

Le crédit-cadre adopté en 1998 pour le financement de programmes et de projets environnementaux d’importance mondiale dans les pays en développement a mis à disposition 88,5 millions de francs supplémentaires (FEM-2 1998–2002, Fonds pour l’ozone³⁶).

Par la suite, en 2003, le Parlement a approuvé un crédit-cadre pour la protection de l’environnement mondial d’un montant de 125 millions de francs (FEM-3 2002–2006, Fonds pour l’ozone et fonds pour le climat³⁷). Simultanément, il a complété la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l’environnement (LPE)³⁸ afin d’y inclure une base légale formelle pour ce type de crédit-cadre (art. 53, al. 2, LPE).

Le 21 juin 2007 a été adopté l’arrêté fédéral concernant un crédit-cadre pour la protection de l’environnement mondial, qui approuvait un crédit de 109,77 millions de francs (FEM-4, 2006–2010³⁹).

Le dernier crédit-cadre pour la protection de l’environnement mondial, qui s’élève à 148,93 millions de francs, a été octroyé le 16 mars 2011 par le Parlement (FEM-5, 2011–2014⁴⁰).

36 FF **1998** 3188

37 FF **2003** 7347

38 RS **814.01**

39 FF **2007** 4713

40 FF **2011** 2747

3.2.1

La contribution de la Suisse au FEM

Ressources nécessaires pour le FEM-6

Le financement des fonds multilatéraux comme le FEM se base en principe sur une répartition équilibrée des charges entre les pays donateurs; des critères économiques sont pris en compte. Les contributions que la Suisse a déjà versées au fonds fiduciaire du FEM sont récapitulées dans le tableau 1 en annexe.

Les coûts de résolution des problèmes environnementaux mondiaux traités par le FEM poursuivent leur ascension rapide. Dans les domaines des changements climatiques, 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 (voir ch. 2.2).

La répartition budgétaire proposée par le secrétariat du FEM pour le FEM-6 a constitué le point de départ des négociations internationales concernant la reconstitution du Fonds pour l'environnement mondial. Elle se base sur des projections concernant l'évolution des besoins dans les divers domaines d'intervention du FEM. Par ailleurs, lors des négociations, on a également pris en compte la capacité des pays bénéficiaires d'utiliser de manière productive et efficace les moyens fournis par le FEM en faveur des biens environnementaux mondiaux, de même que les compétences de planification et de mise en œuvre des organisations susceptibles de réaliser des projets de grande qualité et présentant une utilité globale pour l'environnement.

Les diverses évaluations du FEM prouvent que l'offre de projets de qualité respectant les critères du fonds reste abondante. En outre, les compétences de mise en œuvre des organisations chargées de réaliser les projets demeurent appréciables. Ainsi, les possibilités d'utiliser les ressources du FEM dans les pays bénéficiaires ont encore augmenté.

Résultat des négociations portant sur le FEM-6 – Contribution de la Suisse

Les négociations internationales portant sur la sixième reconstitution du FEM ont débuté au printemps 2013, après une phase de consultations, et se sont achevées en mai 2014. Les pays donateurs ont convenu de mettre à disposition du FEM-6 un total de 4,43 milliards de dollars US, un montant en légère augmentation par rapport à la reconstitution précédente. Le résultat de ces négociations a été soumis à l'approbation de la cinquième assemblée générale du FEM du 28 au 29 mai 2014 à Cancún (Mexique), sous réserve d'acceptation par les décideurs nationaux. Ce résultat requiert en outre 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'efficacité, l'efficacités et la durabilité des activités et 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 divers types de pays bénéficiaires et en intensifiant la coopération avec le secteur privé. Grâce au perfectionnement et au raccourcissement du cycle de planification des projets, les activités du FEM doivent également devenir plus efficaces.

Le Japon, principal donateur, augmente à nouveau considérablement sa contribution, de plus de 20 %. Grâce à lui et à quelques pays d'Europe du Nord prêts à accroître encore leur participation, il est possible de faire progresser légèrement la somme totale par rapport à la dernière reconstitution du fonds, malgré la mauvaise situation

économique mondiale, la diminution de 5 % de la contribution des Etats-Unis et la faiblesse du cours de l'euro. En outre, de nombreux pays européens se sont à nouveau déclarés disposés à verser des contributions supplémentaires à côté de leur participation de base.

S'appuyant sur le mandat de négociation donné par le Conseil fédéral le 6 décembre 2013, la Suisse a convenu avec les autres Etats qu'elle verserait une contribution de 124,93 millions de francs au FEM-6 (voir tableau 2 en annexe). Dans son mandat, le gouvernement avait décidé que le niveau de la contribution helvétique se baserait sur le taux de l'IDA et devait permettre à la Suisse de maintenir son siège au Conseil du FEM; il avait par ailleurs fixé un plafond de 131,5 millions de francs, ce qui aurait correspondu à une augmentation d'environ 5 % par rapport au FEM-5. Avec 124,93 millions de francs, le résultat des négociations reprend la valeur nominale de la contribution suisse au FEM-5; toutefois, en raison d'un calendrier de versements modifié et de l'évolution du taux de change, cela représente une augmentation de 18,6 % en droits de tirage spéciaux (DTS, unité monétaire de la Banque mondiale).

Avec sa contribution de 124,93 millions de francs, la Suisse témoigne qu'elle s'engage pour la mise en œuvre des grandes conventions environnementales et qu'elle est disposée à respecter les obligations découlant de la ratification de ces traités internationaux. Cette participation lui permet de continuer à jouer son rôle dans l'aménagement de la politique multilatérale mondiale de l'environnement et de faire preuve, de manière crédible, de sa solidarité envers les pays bénéficiaires et ses partenaires européens. Par ailleurs, la Suisse a tout intérêt à rester un partenaire fiable grâce à une politique active et constructive dans ce domaine, que ce soit en tant que membre du Conseil du FEM pour son groupe électoral ou en raison de sa position dans d'autres institutions telles que la Banque mondiale ou le Fonds monétaire international. Elle compte maintenir son influence dans les organes et procédures de décision internationales.

Modalités de versement pour le FEM-6

Il convient de faire la distinction entre la durée officielle du FEM-6 (de juillet 2014 à juin 2018, conformément aux exercices comptables de la Banque mondiale et du FEM) et le versement effectif des contributions: pour le FEM-6, en raison du retard pris par les négociations internationales sur la reconstitution, le versement ne débutera pas avant 2015. En tant qu'administrateur du fonds fiduciaire du FEM, la Banque mondiale appelle en effet les contributions selon un calendrier prédéfini, sur une période de dix ans (voir le tableau 4 en annexe).

Les pays donateurs doivent d'abord déposer auprès de l'administrateur du FEM (la Banque mondiale) un «instrument d'engagement» précisant la totalité de leur part à la reconstitution des ressources du fonds. Dans le cas de la Suisse, la section Institutions financières multilatérales du SECO dépose ensuite auprès de la Banque nationale quatre billets à ordre (*promissory notes*); tous d'un montant identique, ces titres ne sont pas négociables et ne portent pas intérêt. Ils confèrent à l'administrateur du fonds le droit de solliciter régulièrement, auprès de la Banque nationale, le versement de la contribution suisse au FEM. Cette procédure est en principe trimestrielle.

Le tableau 9 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 administré par l'ONU. La répartition des charges obéit au barème des quotes-parts des Nations Unies, les taux étant ensuite extrapolés pour les 49 pays donateurs et plafonnés à 22 % par bailleur. Pour la période de 2012 à 2014, la quote-part de la Suisse s'élève à 1,4415 %. 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 US. Le taux de change moyen par rapport au dollar pour la période allant de 2012 à 2014 a été calculé au préalable sur la période de référence du premier semestre 2011, comme décidé par la Conférence des Parties. Ce taux de change s'applique à toute la période. Pour le franc suisse, il a été retenu le taux particulièrement avantageux de 0,9134 franc pour 1 dollar. 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 2012 à 2014 ont abouti en novembre 2011 à un montant de 450 millions de dollars US, dont 400 millions en contributions nouvelles. Sur la base des éléments indiqués ci-dessus, les engagements financiers de la Suisse pour cette reconstitution se montent à 1,922 million de dollars US ou 1,7556 million de francs par an⁴¹.

Le présent crédit-cadre couvre la période de reconstitution du fonds allant de 2015 à 2017, ainsi que la première année de la période suivante (2018 à 2020). On ignore cependant pour l'heure le montant exact de la contribution suisse pour les années 2015 à 2017. Le montant de la reconstitution pour cette période ne sera en effet négocié par les Parties au Protocole de Montréal qu'à l'automne 2014, 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: en adoptant en 2007 l'ajustement du Protocole sur les HCFC, les Parties, y compris la Suisse, se sont déclarées disposées à fournir une assistance financière stable et suffisante aux pays en développement pour les prochaines reconstitutions du Fonds pour l'ozone (voir ch. 2.2.3.1). Une baisse du budget actuel serait donc très difficile à défendre, et la Suisse se trouverait isolée si elle adoptait une telle position.

Elargissement du domaine de validité du Protocole de Montréal et hausse possible du budget du Fonds pour l'ozone: divers pays ont déposé une proposition d'amendement du Protocole de Montréal portant sur le contrôle des gaz à effet de serre synthétiques (HFC). Si cette proposition – soutenue également par la Suisse et par l'Union européenne – ou d'autres demandes similaires devaient être adoptées par les Parties, elles seraient accompagnées d'une hausse de l'assistance financière par le Fonds pour l'ozone, peut-être dès la période budgétaire 2015–2018.

Risque de change: comme le taux de change pour la période 2015–2017 n'a pas encore été fixé, il conviendrait de tenir compte d'une légère hausse par rapport à 2014 pour la reconstitution des fonds destinés à cette période.

⁴¹ UNEP/OzL.Conv.9/7-UNEP/OzL.Pro.23/11, annexe III

Incertitudes concernant le montant de la contribution pour 2018: le crédit-cadre pour l'environnement mondial 2015–2018 couvre aussi la première année de la période de reconstitution 2018–2020 du Fonds pour l'ozone. Les conditions de cette réalimentation du fonds ne seront négociées qu'en 2017 et ne peuvent donc pas être évaluées actuellement. Des éléments indispensables au calcul de la contribution suisse ne sont pas encore connus, comme le taux de change du dollar par rapport au franc suisse, la clé de répartition fixée par les Nations Unies ou le montant total de la reconstitution. Afin d'atténuer les effets de ces incertitudes et de garantir une position favorable de la Suisse dans les négociations, il faut prévoir une augmentation de la contribution helvétique de un million de francs pour l'année 2018.

Au vu de ces éléments, il semble approprié de prévoir 2,5 millions de francs par an pour les années 2015 à 2017 et 3,5 millions pour 2018, dont 0,5 million de francs seraient destinés à couvrir l'éventuelle hausse du budget du Fonds pour l'ozone causée par l'introduction en 2015 de la prise en compte des HFC dans le Protocole de Montréal. En conséquence, le montant prévu dans le présent crédit-cadre pour le Fonds pour l'ozone totalise 11 millions de francs, dont 2 millions de francs couvrant d'éventuelles mesures de contrôle des HFC.

Les paiements annuels escomptés sont récapitulés dans le tableau 9 en annexe.

3.2.3 La contribution de la Suisse aux fonds spécialisés pour le climat FPMA et FSCC, administrés par le FEM

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). Les besoins, dans le domaine climatique, sont considérables (voir ch. 2.2.1) et les fonds spécialisés apportent un soutien important aux pays en développement pour la mise en œuvre des mesures d'adaptation aux changements climatiques (voir les ch. 2.1.3 et 2.3.3). Par conséquent, il est prévu de renouveler un montant identique pour les fonds spécialisés pour le climat. La Suisse se situe ainsi à la limite inférieure des versements effectués par des pays européens comparables.

La somme totale pertinente pour le crédit-cadre se monte ainsi à 9 millions de francs. Les paiements annuels escomptés sont récapitulés dans le tableau 9 en annexe.

3.2.4 Crédit de mise en œuvre

En plus des articles 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 3 millions de francs, soit 0,6 million de francs par an, a été demandé pour les années 2011 à 2015 par le crédit-cadre 2011–2014. Au moyen du présent message, il est prévu d'augmenter les ressources pour la mise en œuvre de 0,2 million de francs par an, à 0,8 million de francs, dont 0,1 million de francs ne sont pas attribués à des engagements sur plusieurs années et ne figurent donc pas dans le crédit-cadre. Par conséquent, un crédit de mise en œuvre de 2,9 millions de francs est demandé pour les années 2015 à 2019 (2015:

augmentation des fonds demandés lors du dernier crédit-cadre de 0,1 million de francs; 2016–2019: 0,7 million de francs par an).

Ce montant légèrement accru est indispensable pour répondre aux exigences croissantes, sur le long terme, liées au contrôle de qualité des diverses activités des fonds et aux négociations menées dans le cadre des conventions, de même qu'à la gestion du groupe électoral du FEM, ce qui se révèle à son tour déterminant pour le maintien du siège suisse au Conseil du fonds. Ce crédit finance par ailleurs des activités complémentaires sur plusieurs années, qui garantissent une mise en œuvre plus efficace des conventions.

Le rôle particulier que joue la Suisse au sein de son groupe électoral au FEM implique pour elle une charge supplémentaire considérable. Ce groupe a été fondé par arrêté du Conseil fédéral du 20 octobre 1999, sous l'impulsion du Département fédéral des finances, puis élargi le 14 janvier 2003. Il comprend, outre la Suisse, les membres suivants: Azerbaïdjan, Kazakhstan, Kirghizistan, Ouzbékistan, Tadjikistan et Turkménistan. Pour prendre en charge ce groupe, la Suisse le réunit une fois par année en collaboration avec le FEM et s'engage aussi dans les programmes du fonds menés dans cette région afin d'accroître les compétences spécialisées des pays concernés.

Afin d'assurer un contrôle de la qualité et de soutenir la représentation suisse auprès du Conseil du FEM – en particulier pour les affaires relevant de la compétence de décision de celui-ci, comme l'approbation de propositions de projets ou de nouveaux instruments et programmes du fonds –, des contributions portant sur plusieurs années sont versées à des organisations et à des réseaux. 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.

Les moyens financiers issus du crédit de mise en œuvre permettent en outre à la Suisse de consolider son rôle dans le groupe électoral du FEM, par l'intermédiaire d'activités stratégiques s'étendant sur plusieurs années, en coopération avec les autres pays du groupe, afin de soutenir les divers domaines d'intervention du FEM-6. Comme 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 de leur présenter en permanence l'intérêt concret qu'ils ont à collaborer avec un pays neutre comme la Suisse. Dans cette optique, notre pays soutient par exemple une activité du PNUD au Kazakhstan dont le but est d'analyser l'ensemble des flux financiers et des besoins nationaux liés à la protection de la biodiversité du pays. Les ministères kazakhs des Finances et de l'Environnement participent tous deux activement à la planification et à la réalisation de ce projet. D'autres exemples peuvent être cités, comme le soutien à la rédaction de rapports environnementaux de la CEE-ONU dans les pays du groupe électoral de la Suisse au FEM, ou une pratique de l'Institut des Nations Unies pour la Formation et la Recherche d'UNITAR⁴² mise en place au Tadjikistan dans le cadre de laquelle des décideurs du monde économique et politique se confrontent aux défis des changements climatiques dans leur pays. Ces activités sont

⁴² www.unitar.org

coordonnées avec les programmes de la coopération suisse au développement menés dans ces pays par la DDC et le SECO.

Les coûts de gestion du dossier du financement international de l'environnement ont nettement augmenté. Il s'agit en particulier d'examiner de manière critique les nombreux instruments et mesures proposés au plan multilatéral (nouveaux fonds, nouveaux engagements, nouvelles directives en matière de rapport, etc.). Lorsque ceux-ci ne correspondent pas aux intérêts de la Suisse, cette dernière recourt à des arguments aussi convaincants que possible pour tenter de faire adopter de meilleures solutions dans le cadre des négociations internationales. Cela s'applique en particulier aux domaines du climat et de la biodiversité. On s'attend à des difficultés similaires lors du financement des conventions liées aux produits chimiques. Il en résulte que le besoin de coordination et d'harmonisation avec les négociations menées à divers niveaux ou au sein de l'administration fédérale a fortement augmenté. Les arguments de la Suisse sont renforcés par les activités des organisations et réseaux internationaux, par exemple grâce au développement de méthodes et instruments améliorés pour le financement des conventions environnementales, ce qui peut être utile notamment pour le FEM. Par le versement de contributions pluri-annuelles destinées à ces activités, la Suisse peut renforcer sa position au sein du FEM et durant les négociations.

Dans le cas du Fonds pour l'ozone, la Suisse a pour objectif de favoriser les produits et techniques de substitution qui nuisent le moins à l'environnement (et surtout au climat). De manière occasionnelle, elle fournit des contributions à des organisations internationales pour l'organisation et le financement de séminaires destinés à informer les participants sur les dernières évolutions techniques. Par ailleurs, elle finance la participation pluriannuelle d'experts aux groupes de travail qui évaluent le Protocole de Montréal au plan technique et scientifique. Cette dernière tâche n'est pas assumée par le secrétariat, mais par les Parties signataires.

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

4 Conséquences

4.1 Conséquences pour la Confédération

4.1.1 Conséquences pour les finances et le personnel

Nouveau crédit-cadre pour l'environnement mondial

Poste	Montant (millions CHF)
Fonds pour l'environnement mondial (FEM)	124,93
Fonds multilatéral pour l'ozone	11,00
Fonds pour le climat	9,00
Mise en œuvre	2,90
Total	147,83

Le crédit-cadre demandé par le Conseil fédéral se monte à 147,83 millions de francs. Avec 124,93 millions, ce sont les moyens promis par la Suisse pour la reconstitution du FEM qui pèsent de loin le plus lourd dans la balance.

Les engagements à remplir en raison du crédit-cadre demandé induisent des paiements annuels de 2015 à 2024. Dans le budget 2015 et la planification financière pour la période 2016–2018, les moyens nécessaires à cet effet sont inscrits au crédit A2310.0126 «Fonds multilatéraux pour l’environnement» de l’OFEV.

Des 11 millions de francs affectés à la reconstitution du Fonds pour l’ozone, 2 millions sont prévus au cas où le Protocole de Montréal, dès 2015, prendrait aussi en compte les HFC. Si tel ne devait pas être le cas, l’OFEV ne solliciterait pas ce montant.

Si l’on excepte le crédit de mise en œuvre, les contributions demandées se fondent sur des négociations internationales auxquelles ont participé tous les Etats 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 Etats-Unis et l’Italie ont posé jusqu’ici d’importants problèmes de retard de paiement.

De manière similaire, les clés de répartition sur lesquelles se fondent les négociations internationales sont contraignantes. Dans le cas du FEM, cette clé est adoptée par consensus entre les Etats donateurs lors des négociations portant sur la reconstitution du fonds (voir le tableau 2 en annexe). Concernant le Fonds pour l’ozone, les bailleurs se sont mis d’accord pour utiliser la clé de répartition ordinaire des Nations Unies (voir ch. 3.2.2).

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 Etats 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-6 figurent dans le tableau 3 en annexe.

Le crédit de mise en œuvre est affecté avant tout aux activités suivantes: contrôle de la 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 (voir ch. 3.2.4).

Ces tâches peuvent être assumées par le personnel existant.

4.2 Conséquences pour l’économie nationale

Le crédit-cadre demandé n’a pas d’effets macroéconomiques directs en Suisse. On peut toutefois préciser que le secteur privé suisse reçoit, en lien avec le FEM, des mandats à l’étranger pour des montants de plus d’une dizaine de millions de francs.

4.3 Compétences

L'OFEV est compétent pour l'exécution des mesures liées à l'emploi du crédit-cadre. Il assume aussi la responsabilité principale pour la Suisse lors des négociations internationales menées dans le cadre des conventions sur les changements climatiques, la diversité biologique et les polluants organiques persistants, ainsi que de la Convention sur le mercure et du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone. C'est en revanche la DDC qui assume la responsabilité principale en ce qui concerne la Convention sur la lutte contre la désertification.

Au sein de l'administration fédérale, l'OFEV collabore étroitement avec la DDC pour la gestion des dossiers liés au FEM et à l'ozone. La personne désignée pour siéger au Conseil du FEM provient de l'OFEV, alors que son remplaçant est issu de la DDC. 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 DFAE, du SECO et de l'Administration fédérale des finances, ainsi que sur la bonne collaboration qui réunit les divers offices pour toute la 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'administration⁴³ – et dans ses textes d'application – n'est en rien affectée par le présent message.

5 Relation avec le programme de la législature

Ce dossier est annoncé dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015⁴⁴.

Il contribue à atteindre non seulement l'objectif 22 (*la Suisse participe à la lutte contre le changement climatique et ses conséquences*), mais aussi l'objectif 8 (*la Suisse est bien connectée sur le plan mondial et sa position dans le contexte international comme au sein des institutions multilatérales est affirmée*) et l'objectif 11 (*la Suisse fournit une contribution adéquate à l'éradication de la pauvreté et à l'atténuation des risques globaux*) du message sur le programme de la législature 2011 à 2015. Dans ce contexte, la participation financière au FEM, au Fonds pour l'ozone et aux fonds pour le climat joue un rôle central, puisque ces institutions servent de mécanismes de financement des conventions sur le climat, la biodiversité, la désertification, le mercure, la couche d'ozone et les polluants organiques persistants.

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, LPE autorise la Confédération à accorder des contributions à

⁴³ RS 172.010

⁴⁴ FF 2012 349 (page 484)

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 Fonds pour l'environnement mondial (FEM), au Fonds pour l'ozone et aux fonds spécialisés pour le climat (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 Parlement⁴⁵, 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

Afin de limiter les 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.-à-d. adoptés à la majorité des membres de chaque conseil. Le présent crédit-cadre est donc soumis au frein aux dépenses.

6.4 Respect des principes de la législation 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 indemnités⁴⁶. 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

L'intérêt que présente pour la Confédération le fait de financer des mesures en faveur de l'environnement mondial découle des considérations détaillées aux ch. 1.1 et 1.5 du présent message. Il se fonde sur les art. 2 et 54 Cst., et sur les objectifs 8, 11 et 22 du programme de la législature 2011 à 2015. Les investissements de la

⁴⁵ RS 171.10

⁴⁶ RS 616.1

Suisse en faveur de l'environnement mondial soutiennent les efforts fournis par plusieurs gouvernements et organisations de la société civile afin de résoudre les problèmes écologiques mondiaux (voir ch. 1.2).

6.4.2 Pilotage matériel et financier de la subvention

Comme elle siège dans les divers 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 (voir ch. 2.1 et 2.3).

L'octroi de contributions de la part des divers fonds repose sur des objectifs clairement formulés. L'emploi des sommes allouées fait l'objet d'un monitoring 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 global⁴⁷ 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 ch. 2.1, 2.3 et 3.

⁴⁷ RS 172.018

Bibliographie et sources d'informations

Tous les documents du FEM sont disponibles sur Internet: <http://www.thegef.org/>

Informations concernant le fonds pour l'ozone: <http://www.multilateralfund.org>

- FEM. 2013a. *Behind the Numbers. A closer look at GEF achievements.* Internet: http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/publication/GEF_Behind_the_Numbers_April25a-2014-CRA-lo_1.pdf
- FEM. 2013b. *Mercury and the GEF.* Internet: http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/publication/GEF_Mercury-brochure-4-30-13-A.pdf
- FEM. 2012a. *Financing Adaptation Action. Least Developed Countries Fund.* www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/publication/LDCF_Brochure_CRA.pdf
- FEM. 2012b. *International Waters. Delivering Results.* Internet: www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/publication/IW_DeliveringResults-2012.pdf
- FEM. 2010. *Le mécanisme d'incitation du FEM en faveur des forêts. Un nouveau programme de financement multilatéral au titre de REDD+.* Internet: www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/publication/REDDFrench.pdf
- Bureau de l'évaluation du FEM. 2013. *Rapport final du cinquième bilan global du FEM. A la croisée des chemins vers la réalisation de plus d'impact.* Internet: www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/OPS5-Final-Report-FR.pdf
- Bureau de l'évaluation du FEM. 2012. *Evaluation of the Special Climate Change Fund. Volume 1: Evaluation Report.* Internet: www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/sccf-vol1.pdf

Autres références:

- Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. 1999. *Rapport sur les catastrophes dans le monde 2009.* Suisse, 2009. Internet: <http://www.ifrc.org/fr/publications/rapport-sur-les-catastrophes-dans-le-monde/rapport-sur-les-catastrophes-dans-le-monde-2009---alerte-precoce-action-anticipee/>
- Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). 2013. *Groupe de travail I: Les éléments scientifiques.* Internet: www.ipcc.ch/
- IEG 2013. Independent Evaluation Group. *The World Bank Group's Partnership with the GEF.* Global Program Review, September 26th 2013. Internet: http://ieg.worldbank.org/Data/reports/chapters/gef_v11.pdf
- Internal Displacement Monitoring Centre/Norwegian refugee council 2012: *Global estimates 2011: People displaced by natural hazard-induced disasters.* Châteleine. Internet: www.internal-displacement.org/assets/publications/2012/2012-global-estimates-2011-global-en.pdf

- IRIN. 2010. *In-Depth Gathering Storm – the Humanitarian Impact of Climate Change*. Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies. Nairobi, février 2010. Internet: www.irinnews.org/InDepthMain.aspx?InDepthId=73&ReportId=78246
- Hsiang, S., Burke, M., Miguel, E. 2013: *Quantifying the Influence of Climate on Human Conflict*. In: Science 13, September 2013, Vol. 341 no. 6151. Internet: <http://www.sciencemag.org/content/341/6151/1235367.abstract>
- Evaluation des écosystèmes pour le millénaire. 2005a. *Vivre au-dessus de nos moyens. Actifs naturels et bien-être humain. Déclaration du Conseil d'administration*. Mars 2005. Internet: www.millenniumassessment.org/documents/document.441.aspx.pdf
- Evaluation des écosystèmes pour le millénaire. 2005b. *Les écosystèmes et le bien-être humain: synthèse sur la diversité biologique*. Washington D.C. Internet (résumé en français): www.millenniumassessment.org/documents/document.461.aspx.pdf
- Ministry of Foreign Affairs of Denmark. 2009. *Joint external evaluation. Operation of the Least Developed Countries Fund for Adaptation to Climate Change*. Internet: www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/GEF.LDCF_SCCF_7.Inf4_.pdf
- Rockström et al. 2009. *Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity*. Ecology and Society 14(2):32. Internet: www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/
- Conseil fédéral suisse. 2005. *Objectifs du Millénaire pour le développement – Rapport intermédiaire de la Suisse 2005*. Berne. DDC. Internet: www.deza.admin.ch/ressources/ressource_fr_24899.pdf
- PNUE. 2007. *Global Environment Outlook 4 (GEO-4, Avenir de l'environnement mondial)*, 2007. New York: Programme des Nations Unies pour l'environnement. Internet: http://www.unep.org/publications/search/pub_details_s.asp?ID=3933
- PNUE. 2012a. *Global Environment Outlook 5 (GEO-5, Avenir de l'environnement mondial)*, 2012. New York: Programme des Nations Unies pour l'environnement. Internet: www.unep.org/geo/geo5.asp
- PNUE /OzL.Conv.9/7-UNEP/OzL.Pro.23/11, annexe III
- PNUE. 2012b. *Vital Ozone Graphics: Third edition. 25th Anniversary of the Montreal Protocol*. Internet: http://ozone.unep.org/Events/25_anniversary/Vital-Ozone-Graphics-3.pdf
- UNHCR (2009), *Tendances mondiales en 2008: Réfugiés, demandeurs d'asile, rapatriés, personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et apatrides*. Internet: <http://www.unhcr.fr/4af93d346.html>
- Université de Californie (UC), (2009) Berkeley News, Internet: http://berkeley.edu/news/media/releases/2009/11/23_africa_climate_change.shtml

- Nations Unies. 2005a. *Document final du Sommet mondial de 2005 – Résolution adoptée par l'Assemblée générale*. 24 octobre 2005. Internet: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/pendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=478626d22>
- Nations Unies. 2009. *World Population Prospects – The 2008 Revision. Highlights*. ESA/P/WP.210. Internet: www.un.org/esa/population/publications/wpp2008/wpp2008_highlights.pdf
- UNU-EHS. 2005. *As Ranks of «Environmental Refugees» Swell Worldwide, Calls Grow for Better Definition, Recognition, Support*. Université des Nations Unies, Institute for Environment and Human Security, Bonn. Internet: <http://www.ehs.unu.edu/file/get/3916>
- Organisation météorologique mondiale (OMM). 2009. *Déclaration de l'OMM sur l'état du climat mondial en 2008*. OMM n° 1039. Genève, Suisse. Internet: www.wmo.int/wcc3/documents/1039_fr.pdf

Annexe

Tableau 1

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
Total 1991–2014	15 150	497,50

Source: IEG 2013

Tableau 2

Résultat des négociations sur le FEM-6 et contribution de la Suisse

Contributor	Pledges (in millions)						
	GEF-5			GEF-6			
	Currency	Amount		Currency	Amount		
	in Currency	in SDR		in Currency	in SDR		
Australia	AUD	105.00	52.88	AUD	93.00	58.54	*
Austria	EUR	42.60	40.15	EUR	50.53	45.23	
Bangladesh	-	-	-	USD	0.10	0.07	*
Belgium	EUR	78.00	77.05	EUR	74.40	69.17	
Brazil	USD	12.26	8.00	USD	15.89	10.52	
Canada	CAD	238.40	135.17	CAD	232.87	149.51	**
China	USD	15.00	9.79	USD	20.00	13.24	
Czech Republic	CZK	116.91	4.60	CZK	118.65	4.00	*
Denmark	DKK	400.00	52.69	DKK	435.00	54.37	
Finland	EUR	57.30	56.20	EUR	65.00	60.43	
France	EUR	215.50	194.16	USD	300.00	198.64	*
Germany	EUR	347.00	312.64	EUR	350.00	304.80	*
Greece	EUR	4.44	4.35	-	-	-	
India	USD	9.00	6.39	USD	12.00	7.95	
Ireland	EUR	5.73	5.62	EUR	5.73	5.33	*
Italy	EUR	92.00	82.89	EUR	92.00	80.12	
Japan	JPY	48'377.08	329.55	JPY	60'000.00	401.97	
Korea	USD	7.50	5.33	USD	7.50	5.30	*
Luxembourg	EUR	4.44	4.00	EUR	4.59	4.00	
Mexico	MXN	124.30	6.53	MXN	248.60	12.97	
Netherlands	EUR	82.90	74.69	EUR	82.90	72.19	
New Zealand	NZD	9.92	4.00	NZD	7.47	4.00	*
Nigeria	NGN	921.93	4.00	-	-	-	
Norway	NOK	376.00	38.47	NOK	432.00	48.39	*
Pakistan	PKR	499.64	4.00	USD	6.04	4.00	
Portugal	EUR	4.44	4.00	-	-	-	
Russian Federation	USD	10.00	7.10	USD	15.00	9.93	
Slovenia	EUR	4.80	4.32	EUR	4.59	4.00	*
South Africa	ZAR	51.56	4.35	ZAR	64.00	4.35	*
Spain	EUR	30.81	27.76	EUR	30.81	26.83	*
Sweden	SEK	1'015.00	85.43	SEK	1'335.00	134.83	
Switzerland	CHF	124.93	75.41	CHF	124.93	89.45	
United Kingdom	GBP	210.00	214.43	GBP	210.00	214.56	
United States	USD	575.00	375.23	USD	546.25	361.69	

* These pledges are subject to government or parliamentary approval.
** This represents an indicative amount calculated by the Trustee, and does not represent pledge by the Contributing Participant. Pledge amount is to be determined by the Contributing Participant and confirmed to the Trustee.

Taux de change contraignants pour le FEM-6

Currency	Currency Name	National Currency vs. SDR			National Currency vs. USD		
		GEF-6 a/	GEF-5 b/	Change %	GEF-6 a/	GEF-5 b/	Change %
AUD	Australian Dollar	1.58867	1.98569	19.99	1.05177	1.29852	19.00
BRL	Brazilian Real	3.29020	3.10224	(6.06)	2.17808	2.02858	(7.37)
CAD	Canadian Dollar	1.55758	1.76370	11.69	1.03132	1.15246	10.51
CHF	Swiss Franc	1.41547	1.68130	15.81	0.93733	1.09817	14.65
CNY	Chinese Yuan	9.27237	10.46823	11.42	6.13958	6.83139	10.13
CZK	Czech Koruna	29.66218	29.22796	(1.49)	19.64245	19.10312	(2.82)
DKK	Danish Krone	8.56248	8.26500	(3.60)	5.67001	5.39895	(5.02)
EUR	Euro	1.14829	1.10992	(3.46)	0.76039	0.72503	(4.88)
GBP	Pound Sterling	0.97877	0.97932	0.06	0.64814	0.63994	(1.28)
INR	Indian Rupee	89.09366	75.04669	(18.72)	58.97650	48.99847	(20.36)
JPY	Japanese Yen	149.26481	146.79619	(1.68)	98.83995	95.84657	(3.12)
KRW	Korean Won	1685.32159	1979.67643	14.87	1115.97396	1293.63131	13.73
MXN	Mexican Peso	19.17081	20.71625	7.46	12.69241	13.52817	6.18
NGN	Nigerian Naira	241.91518	230.48216	(4.96)	160.17357	150.37044	(6.52)
NOK	Norwegian Krone	8.92765	9.77495	8.67	5.91126	6.38596	7.43
NZD	New Zealand Dollar	1.86696	2.48040	24.73	1.23616	1.62234	23.80
PKR	Pakistan Rupee	152.07219	124.91109	(21.74)	100.67871	81.49350	(23.54)
RUB	Russian Ruble	48.69097	49.32914	1.29	32.23801	32.22361	(0.04)
SEK	Swedish Krona	9.90105	11.88075	16.66	6.55625	7.76574	15.57
TRY	Turkish Lira	2.87977	2.39167	(20.41)	1.90649	1.56241	(22.02)
USD	United States Dollar	1.51028	1.53238	1.44	1.00000	1.00000	-
XOF	West African CFA Franc	753.23042	728.05822	(3.46)	498.78440	475.58646	(4.88)
ZAR	South African Rand	14.71165	12.89032	(14.13)	9.73989	8.42980	(15.54)

a/ As agreed by the Contributing Participants at the April 2013 GEF-6 replenishment meeting, the reference exchange rate to convert the SDR amount to the national currency will be the average daily exchange rate over the period from April 1, 2013 to September 30, 2013.

b/ As agreed by the Contributing Participants at the March 2009 GEF-5 replenishment meeting, the reference exchange rate to convert the SDR amount to the national currency will be the average daily exchange rate over the period from March 1, 2009 to September 30, 2009.

Tableau 4

Calendrier des versements aux FEM-6

Calendrier des versements de la Suisse au FEM-6 en CHF
La Banque mondiale est l'administrateur du fonds fiduciaire du FEM.

Exercice budgétaire	Calendrier des versements en % de la contribution totale	Montant versé
2015	6,65 %	8 310 000
2016	7,42 %	9 270 000
2017	15,73 %	19 650 000
2018	21,84 %	27 280 000
2019	17,55 %	21 920 000
2020	17,05 %	21 300 000
2021	9,27 %	11 580 000
2022	3,16 %	3 950 000
2023	0,80 %	1 000 000
2024	0,54 %	670 000
Total	100,00 %	124 930 000

Tableau 5

Montants investis dans des projets du FEM, de 1991 à 2013
(fonds fiduciaire du FEM)
(en millions de dollars US)

Secteur	Subventions du FEM 1991-2013	Taux de cofinancement du FEM-5
Biodiversité	3986	4,3
Climat	3830	5,2
Eaux internationales	1517	5,8
Dégradation des sols	777	4,5
Ozone	186	2,3
Gestion forestière durable et REDD+	126	non indiqué
Produits chimiques	745	non indiqué
Projets intersectoriels	973	3,4

Source: Bureau de l'évaluation du FEM 2013: Rapport final du cinquième bilan global du FEM, «A la croisée des chemins vers la réalisation de plus d'impact» (19 novembre 2013)

Tableau 6

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
Total 1991–2014	3275	62,06

Tableau 7

Contributions annuelles des principaux contributeurs lors de la dernière reconstitution du Fonds pour l'ozone (2012–2014)

Pays	Contribution par an en millions d'USD
Etats-Unis	29,33
Japon	21,31
Allemagne	13,64
Royaume-Uni	11,23
France	10,41
Italie	8,50
Canada	5,45
Espagne	5,40
Australie	3,29
Pays-Bas	3,16
Suisse	1,92
Autres contributeurs (36 pays)	19,69
Total	133,33

*Tableau 8***Nouveau crédit-cadre pour l'environnement mondial**

Poste	Montant en millions de CHF
Fonds pour l'environnement mondial (FEM)	124,93
Fonds multilatéral pour l'ozone	11,00
Fonds pour le climat	9,00
Mise en œuvre	2,90
Total	147,83

Tableau 9

Versements annuels issus du nouveau crédit-cadre et imputés au crédit A2310.0126, Fonds multilatéraux pour l'environnement

Crédit-cadre pour l'environnement mondial

Versements en CHF	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
FEM-6	8 310 000	9 270 000	19 650 000	27 280 000	21 920 000	21 300 000	11 580 000	3 950 000	1 000 000	670 000	124 930 000
Fonds pour l'ozone	2 500 000	2 500 000	2 500 000	3 500 000							11 000 000
Fonds pour le climat (FPMA/FSCC)	2 250 000	2 250 000	2 250 000	2 250 000							9 000 000
Coûts de mise en œuvre	100 000	700 000	700 000	700 000	700 000						2 900 000
Total	13 160 000	14 720 000	25 100 000	33 730 000	22 620 000	21 300 000	11 580 000	3 950 000	1 000 000	670 000	147 830 000

