



Financement international dans le domaine du climat

Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 15.3798 de la Commission de politique extérieure du Conseil national du 2 juillet 2015

approuvé par le Conseil fédéral lors de sa séance du 10.05.2017

Avant-propos

Par le présent rapport, le Conseil fédéral donne suite au postulat « Financement international dans le domaine du climat » de la Commission de politique extérieure du Conseil national (15.3798) du 2 juillet 2015, qui le charge de présenter les contributions au financement international dans le domaine du climat à partir de 2020 que la Suisse pourrait être tenue de verser et les modalités de leur financement.

Concernant ces contributions, les bases légales actuelles ne comportent aucun engagement chiffré qui soit contraignant pour la Suisse. L'objectif de verser annuellement à partir de 2020 un montant global de 100 milliards de dollars provenant de sources publiques et privées est un objectif politique que se sont fixé collectivement les États industrialisés. Il découle de leur engagement commun à soutenir les pays en développement dans la mise en œuvre de la Convention-cadre sur les changements climatiques (CCNUCC) et de l'Accord de Paris sur le climat. Mais au-delà de cet objectif politique, aucun accord international n'a encore fixé à ce jour la part de chaque État industrialisé dans l'effort commun.

L'analyse pondérée des deux critères que sont la capacité économique de la Suisse et le principe du pollueur-payeur amène le Conseil fédéral à estimer la juste contribution de la Suisse à un montant compris entre 450 et 600 millions de dollars par an. Le Conseil fédéral envisage de collecter cette somme en débloquant des fonds publics provenant de sources existantes et, pour une part importante, en mobilisant des fonds privés. Pour y parvenir, il doit réfléchir à la possibilité, pour la coopération internationale, d'utiliser plus intensivement les instruments de mobilisation existants ou de développer de nouveaux modèles de partenariat avec le secteur privé, stimulant eux aussi la mobilisation de fonds privés. Dans le cadre de sa coopération internationale, le Conseil fédéral entend par ailleurs veiller davantage à ce que les programmes et les projets soutenus par la Suisse favorisent un développement à faible émission de carbone et résilient aux changements climatiques. Les moyens publics consacrés par la Suisse au financement international dans le domaine du climat devront, comme jusqu'à présent, être financés en majeure partie par les crédits-cadres de la coopération internationale et, en complément, par le crédit-cadre en faveur de l'environnement mondial.

Table des matières

| | | |
|-------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1 | Mandat | 5 |
| 1.1 | Rappel de la situation | 5 |
| 1.2 | Mandat et procédure | 5 |
| 2 | Contexte légal et politique..... | 5 |
| 2.1 | Bases légales | 5 |
| 2.2 | Clarification de termes et de concepts | 7 |
| 2.2.1 | Financement dans le domaine du climat..... | 7 |
| 2.2.2 | Le financement dans le domaine du climat fait partie intégrante du financement du développement..... | 7 |
| 2.2.3 | Mobilisation de fonds privés pour le financement dans le domaine du climat | 8 |
| 2.3 | État du financement international dans le domaine du climat..... | 9 |
| 2.4 | Position et rôle de la Suisse dans les négociations internationales sur le climat | 11 |
| 2.5 | Réorientation des flux financiers mondiaux vers un développement à faible émission et résilient aux changements climatiques | 12 |
| 3 | Contributions financières possibles de la Suisse à partir de 2020 | 12 |
| 3.1 | Aucune obligation chiffrée contraignante pour les États | 12 |
| 3.2 | Contribution équitable de la Suisse à l'objectif de financement de 100 milliards de dollars. | 13 |
| 3.2.1 | Capacité économique et principe du pollueur-payeur..... | 13 |
| 3.2.2 | Rapport entre fonds publics et fonds privés | 14 |
| 3.3 | Contributions financières possibles de la Suisse après 2025 | 14 |
| 4 | Financement des contributions possibles de la Suisse à partir de 2020..... | 15 |
| 4.1 | Options de financement de la contribution équitable de la Suisse à partir de 2020 | 15 |
| 4.1.1 | Hausse de la contribution publique via l'augmentation des prestations de l'APD | 15 |
| 4.1.2 | Recherche de sources de financement nouvelles et additionnelles | 15 |
| 4.1.3 | Prise en compte accrue du changement climatique dans la coopération au développement..... | 16 |
| 4.1.4 | Mobilisation plus forte et plus systématique du secteur privé | 16 |
| 4.2 | Répercussions sur les formes de coopération | 18 |
| 4.3 | Conclusions | 18 |

Table des abréviations

| | |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| AFF | Administration fédérale des finances |
| AIE | Agence internationale de l'énergie |
| APD | aide publique au développement |
| CAD | Comité d'aide au développement de l'OCDE |
| CCNUCC | Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (Convention sur le climat) |
| CHF | francs suisses |
| CPE-N | Commission de politique extérieure du Conseil national |
| Cst. | Constitution fédérale de la Confédération suisse |
| DDC | Direction du développement et de la coopération |
| DFAE/ASA | Département fédéral des affaires étrangères / Division Politiques extérieures sectorielles |
| dollars | dollars américains |
| FEM | Fonds pour l'environnement mondial |
| FMI | Fonds monétaire international |
| GCF | Green Climate Fund (Fonds vert pour le climat) |
| OCDE | Organisation de coopération et de développement économiques |
| OFEV | Office fédéral de l'environnement |
| ONG | organisation non gouvernementale |
| PIB | produit intérieur brut |
| RNB | revenu national brut |
| SECO | Secrétariat d'État à l'économie |
| SIFEM | Swiss Investment Fund for Emerging Markets |
| TCFD | Task Force on Climate-related Financial Disclosures |

1 Mandat

1.1 Rappel de la situation

Par le présent rapport, le Conseil fédéral donne suite au postulat « Financement international dans le domaine du climat » de la Commission de politique extérieure du Conseil national (15.3798) du 2 juillet 2015, dont le texte déposé est le suivant :

« Le Conseil fédéral est prié d'établir un rapport présentant les contributions au financement international dans le domaine du climat à partir de 2020 que la Suisse pourrait être tenue de verser et les modalités de leur financement. »

Le Conseil fédéral a proposé d'accepter ce postulat le 19 août 2015. Le Conseil national l'a adopté le 1^{er} décembre 2015.

1.2 Mandat et procédure

Le postulat 15.3798 charge le Conseil fédéral d'établir un rapport présentant les contributions au financement international dans le domaine du climat à partir de 2020 que la Suisse pourrait être tenue de verser et les modalités de leur financement. Le présent rapport se compose de trois parties : (1) contexte légal et politique, (2) contributions possibles de la Suisse à partir de 2020, (3) financement des contributions.

2 Contexte légal et politique

2.1 Bases légales

Parce que les changements climatiques mondiaux d'origine anthropique et leurs effets néfastes sont une problématique transnationale, ils ne peuvent pas être combattus de manière efficace à l'échelon des États. La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (Convention sur le climat)¹ adoptée en 1992 est la première réponse concertée de la communauté internationale face à la menace que constituent les changements climatiques causés par l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre. Entrée en vigueur en 1994, son but premier est de stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation dangereuse du système climatique².

La Convention sur le climat comporte un engagement général des Parties à prendre des mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre, les États participant à l'action internationale *en fonction de leurs responsabilités communes mais différenciées et de leurs capacités respectives*³. En application de ce principe, la Convention sur le climat prend en considération les situations et les possibilités différentes des pays industrialisés et des pays en développement. Le soutien financier des pays en développement par les pays développés⁴ tel qu'il est défini dans plusieurs articles de la convention repose sur le concept « Notre soutien en échange de votre engagement ». Cela signifie concrètement que les pays en développement prennent des engagements en matière de protection du climat mondial et reçoivent en contrepartie, de la part des pays développés, un soutien sous forme de financement, de transfert de technologies (technologies nouvelles préservant le climat) et de renforcement des connaissances et des capacités. La mise en œuvre de la convention consiste entre autres à établir des inventaires nationaux des émissions de gaz à effet de

¹ RS 0.814.01

² Art. 2 de la Convention sur le climat. La Convention sur le climat est entrée en vigueur le 21 mars 1994. Elle a été ratifiée par 196 États, dont la Suisse le 10 novembre 1993.

³ En anglais: « in accordance with their common, but differentiated responsibilities and respective capabilities ».

⁴ Les termes « pays industrialisés » et « pays développés » sont utilisés ici comme des synonymes. Toutes les Parties à la convention qui étaient membres de l'OCDE au moment de l'élaboration de la convention en 1990 ou qui sont membres de l'Union européenne (annexe II de la Convention sur le climat) fournissent des ressources financières aux pays en développement en vertu de l'art. 4, al. 3, de la Convention sur le climat.

serre, à élaborer et à appliquer des politiques climatiques et à publier des rapports.⁵ Les ressources financières engagées par les pays industrialisés dans des projets en faveur du climat doivent être *adéquates et prévisibles* mais aussi *nouvelles et additionnelles*. Ni la Convention sur le climat, ni les décisions ultérieures des Conférences des Parties ne définissent plus clairement ces quatre notions. La Convention sur le climat oblige par ailleurs les pays développés à soutenir les pays en développement les plus fortement touchés par les répercussions des changements climatiques, ce qui implique une participation au coût de leur adaptation à l'impact des changements climatiques⁶.

Si le financement international dans le domaine du climat est un engagement collectif des pays industrialisés, aucun accord international n'a encore fixé la part de chacun dans l'effort commun. La Convention sur le climat souligne seulement l'importance d'un partage approprié de la charge entre les Parties concernées.⁷ L'Accord de Paris sur le climat, négocié en décembre 2015, confirme et consolide l'engagement des pays développés à soutenir financièrement les pays en développement pour leurs mesures de prévention ou de réduction des émissions de gaz à effet de serre (atténuation) et d'adaptation aux répercussions des changements climatiques.⁸ Pour la première fois dans l'histoire de la lutte contre le changement climatique, l'Accord de Paris invite également les pays non industrialisés qui le peuvent à faire de même.⁹ Cet ajout est important en ce qu'il supprime, au moins en partie, la différenciation traditionnelle entre pays industrialisés et pays en développement, qui se base classiquement sur l'évolution économique et sociale des pays au cours des vingt dernières années. De même que la Convention sur le climat, l'Accord de Paris ne donne aucune indication sur une possible répartition de la charge entre les pays industrialisés. Dans ses réponses à différentes interventions parlementaires, le Conseil fédéral explique que la Suisse est disposée à apporter une contribution équitable au financement international dans le domaine du climat, sans toutefois chiffrer cette contribution¹⁰.

Lors de la Conférence des Parties à la Convention sur le climat qui s'est tenue à Cancún en 2010 (Conférence de Cancún), les pays développés ont convenu de soutenir la réalisation de mesures de protection du climat dans les pays en développement en mobilisant ensemble à partir de 2020 des sources de financement publiques, privées et autres à hauteur de 100 milliards de dollars par an.¹¹ En contrepartie, les pays en développement se sont engagés à réduire leurs niveaux d'émissions de gaz à effet de serre et à les publier en toute transparence. Restent toutefois en suspens la répartition de la charge entre les pays développés ainsi que le ratio entre les fonds publics, privés et autres. L'objectif financier convenu à Cancún a été confirmé jusqu'en 2025 par une décision de la Conférence de Paris de décembre 2015. Il a par ailleurs été décidé que les pays développés fourniront périodiquement des rapports sur les moyens mis à disposition ou mobilisés pour le financement de l'action climatique et que d'autres pays y seront encouragés également. Les Parties à la Conférence ont aussi convenu que les pays développés devront présenter une feuille de route décrivant comment ils entendent dégager ensemble 100 milliards de dollars par an d'ici à 2020.

Les contributions publiques de la Suisse en faveur de mesures de protection du climat dans les pays en développement ont pour fondement la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales¹², dont l'art. 5, al. 2, let. e, précise que la coopération au développement a pour but la recherche et le maintien d'un équilibre écologique et démographique. Pour sa part, la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement¹³ stipule que la Confédération peut accorder des

⁵ Art. 4, al. 1, CCNUCC en relation avec l'art. 12, al. 1.

⁶ Art. 4, al. 4, de l'Accord de Paris.

⁷ Dernière phrase de l'art. 4, al. 3, CCNUCC.

⁸ Art. 9, al. 1, de l'Accord de Paris.

⁹ Art. 9, al. 2, de l'Accord de Paris.

¹⁰ Se reporter aux avis du Conseil fédéral sur le postulat CPE-N (15.3798), l'interpellation Ingold (16.3027) et l'interpellation Nussbaumer (15.3990).

¹¹ Paragraphe 98 de la décision 1/CP.16 s'appuyant sur l'art. 7, al. 2, let. h, de la Convention sur le climat.

¹² RS 974.0

¹³ RS 814.01

contributions à des fonds de soutien aux pays en développement et en transition, aux fins de la mise en œuvre de conventions internationales en faveur de l'environnement (art. 53, al. 1, let. d).

2.2 Clarification de termes et de concepts

2.2.1 Financement dans le domaine du climat

Ce terme désigne le financement de mesures de prévention ou de réduction des émissions de gaz à effet de serre (atténuation) et d'adaptation à l'impact des changements climatiques. Dans le contexte de la Convention sur le climat et de l'Accord de Paris, le financement dans le domaine du climat (également appelé financement climatique) se concrétise en premier lieu par le transfert de flux financiers depuis les pays développés vers les pays en développement. Ces flux financiers peuvent intervenir dans le cadre d'une coopération bilatérale ou multilatérale et prendre différentes formes : en plus des subventions classiques (dons, p. ex), les prêts à taux préférentiel, les garanties et les investissements sous forme de prises de participation sont des instruments de financement de plus en plus utilisés¹⁴. On observe ainsi dans le domaine du financement climatique la même tendance générale que dans le financement du développement, à savoir un élargissement de la palette des instruments.

La notion de financement dans le domaine du climat n'est définie ni dans la Convention sur le climat, ni dans l'Accord de Paris¹⁵. Pour autant, les décisions de la Conférence sur le climat de 2010 expriment clairement le fait que l'objectif ultime de la Convention sur le climat – à savoir la stabilisation des concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique¹⁶ – ne peut être atteint qu'avec le soutien de fonds privés. Faute d'une définition communément admise, les pays en développement et les pays développés peuvent avoir une interprétation très différente de cette notion. Certains pays en développement considèrent ainsi que les aides accordées aux pays en développement dans le cadre de la Convention sur le climat doivent provenir uniquement de fonds publics. À l'inverse, les pays développés estiment majoritairement que l'essentiel du financement doit provenir de fonds privés, au motif que les défis liés aux changements climatiques dépassent les capacités financières du secteur public et qu'une politique climatique internationale efficace n'est pas concevable sans la mobilisation du secteur privé. Est également controversée la proportion de fonds privés dans l'objectif de financement convenu par les États (100 milliards de dollars à partir de 2020).

La plupart des pays industrialisés présentent de manière exhaustive et transparente les termes qu'ils emploient et la méthode de calcul qu'ils utilisent dans leurs rapports. Concernant les fonds publics qu'elle engage dans le domaine du financement climatique, la Suisse se réfère aux consignes du Comité d'aide au développement de l'OCDE et traite ces contributions publiques comme des aides publiques au développement¹⁷.

2.2.2 Le financement dans le domaine du climat fait partie intégrante du financement du développement

Les changements climatiques mondiaux menacent les progrès réalisés ces dernières décennies dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et pénalise l'essor économique de nombreux pays en développement. Les pays les plus pauvres de la planète sont particulièrement touchés par les répercussions des changements climatiques, leur économie

¹⁴ Afin que les contributions puissent être comparées entre elles, il est d'usage de les convertir en équivalents-subventions (grant equivalents).

¹⁵ Le Comité permanent du financement à la Conférence des Parties (Standing Committee on Finance) a donné en 2014 une définition relativement large, selon laquelle le financement dans le domaine du climat englobe tous les financements favorisant un développement pauvre en émissions de carbone et adapté aux changements climatiques. Se reporter au rapport du Comité permanent du financement (page 17, paragraphe 4 ; texte en anglais). <http://unfccc.int/resource/docs/2014/cop20/eng/05.pdf>

¹⁶ Art. 2 de la Convention sur le climat.

¹⁷ Cela signifie concrètement que la Suisse calcule ses contributions au financement climatique sur la base des marqueurs Rio de l'OCDE et établit donc une distinction entre les marqueurs « Réduction des émissions de gaz à effet de serre » et « Adaptation au changement climatique ».

étant fortement dépendante de la production agricole et donc plus vulnérable à la dégradation des conditions climatiques. Faute de ressources et de possibilités suffisantes, leur capacité d'adaptation est également très limitée. Dans bon nombre de pays en développement, en particulier dans les pays émergents en plein essor économique, il existe toutefois un énorme potentiel (inexploité) de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Le fait d'exploiter efficacement ce potentiel n'est pas important uniquement pour limiter le réchauffement climatique planétaire et assurer la transition vers un mode de vie et de production à faible émission de carbone. Les mesures de réduction des gaz à effet de serre sont également d'une grande utilité économique et sociale pour les pays en développement eux-mêmes, puisqu'elles créent de nouvelles branches d'activité avec un effet positif sur l'emploi, améliorent la qualité de l'air avec une réduction des dépenses de santé, garantissent une plus grande sécurité alimentaire et sécurisent davantage les approvisionnements énergétiques¹⁸.

Ces éléments démontrent qu'aujourd'hui la thématique transversale du changement climatique concerne plusieurs domaines de la coopération au développement (approvisionnement énergétique, développement rural, genre, etc.). La protection du climat et la coopération au développement ne sont pas deux concepts indépendants, clairement distincts l'un de l'autre : ils s'influencent mutuellement. Le financement des mesures visant à lutter contre le changement climatique et ses répercussions est donc étroitement lié aux objectifs de la coopération au développement et contribue grandement à la réalisation de l'Agenda 2030 pour le développement durable adopté en 2015 par les Nations Unies. Se référant aux décisions de la Conférence sur le climat de 2010, la Suisse – comme tous les autres pays développés – rejette l'interprétation de certains pays en développement selon laquelle le financement dans le domaine du climat se composerait uniquement des fonds d'aide publique au développement engagés par un État au-delà de l'objectif politique de 0,7 % du revenu national brut (RNB) fixé par les Nations Unies.

2.2.3 Mobilisation de fonds privés pour le financement dans le domaine du climat

Les fonds privés jouent un rôle essentiel dans le financement de l'action climatique. Aujourd'hui déjà, l'économie privée finance dans les pays en développement des mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'adaptation à l'impact des changements climatiques. Les raisons d'un tel engagement sont multiples : rentabilité directe (investissement dans les énergies renouvelables, couverture de risques climatiques potentiels, etc.), meilleure gestion des risques climatiques au sein de l'entreprise ou meilleure réputation de l'entreprise auprès d'une opinion publique de plus en plus sensible à la protection de l'environnement. Pour autant, l'engagement du secteur privé ne va pas de soi et il est essentiel de mettre en place des conditions-cadres attrayantes pour inciter les entreprises à réaliser des investissements en faveur du climat dans les pays en développement.

Comme d'autres donateurs traditionnels, la Suisse voit elle aussi l'intérêt de mobiliser des fonds privés pour lutter contre les changements climatiques et envisage de reporter sur le secteur privé une part importante de sa contribution équitable à l'objectif de financement commun de 100 milliards de dollars par an. Sa préoccupation première est d'utiliser les fonds publics limités de manière à mobiliser le plus efficacement possible et sans effets secondaires indésirables (distorsions de marché p. ex.) des fonds privés additionnels destinés à la protection du climat. La réalisation de cet objectif pose toutefois certaines exigences à la Suisse :

- *Conditions de prise en compte* : pour que les fonds privés puissent être pris en compte dans la contribution de la Suisse au financement international dans le domaine du climat, il doit exister un lien de causalité plausible entre l'action de l'État et les investissements

¹⁸ Pour plus de détails sur ces effets positifs annexes, lire le rapport de la Banque mondiale intitulé « Climate-smart development : Adding up the benefits of actions that help build prosperity, end poverty and combat climate change » (2014, texte en anglais).
<http://documents.worldbank.org/curated/en/794281468155721244/Main-report>

privés en faveur du climat réalisés dans des pays en développement¹⁹. Il convient également de démontrer que ces investissements privés n'auraient pas eu lieu sans l'intervention des pouvoirs publics (principe d'additionnalité). Si plusieurs acteurs publics et/ou privés participent au financement du même projet en faveur du climat, les contributions de chacun doivent être correctement imputées et ne pas être comptabilisées plusieurs fois²⁰. Les investissements dans des projets internationaux de protection du climat, dès lors qu'ils génèrent des certificats échangeables et sont pris en compte dans les objectifs de réduction d'émissions des États, ne peuvent pas être imputés au financement dans le domaine du climat.

- *Données manquantes, lacunaires ou non comparables* : le chiffrage des fonds privés mobilisés suppose que les données correspondantes puissent être collectées et rendues publiques, ce qui est loin d'être la règle aujourd'hui. D'une part, la saisie des données varie fortement d'un secteur à l'autre²¹. D'autre part et pour des raisons de confidentialité, les entreprises sont rarement disposées à rendre leurs données publiques afin qu'elles puissent être intégrées dans les rapports officiels de la Suisse.

2.3 État du financement international dans le domaine du climat

Il y a encore quelques années, les rapports des pays développés sur leur contribution au financement climatique étaient des plus rudimentaires, comparés aux rapports détaillés sur l'évolution des émissions de gaz à effet de serre. Les engagements financiers pris par ces pays en 2010 ont eu pour effet que les rapports sur le financement international dans le domaine du climat ont pris une dimension politique dans la plupart des États industrialisés et n'ont cessé de s'étoffer depuis lors. Ces dernières années ont même vu la parution de nombreuses études chiffrant le coût des dommages liés à un changement climatique non maîtrisé et parvenant à la conclusion que le coût économique de l'inaction est supérieur au coût économique d'une intervention précoce²². Se sont également multipliés les calculs sur les contributions versées au titre du financement international dans le domaine du climat²³. D'après le très minutieux rapport que l'OCDE a publié en novembre 2015 en collaboration avec le think tank Climate Policy Initiative (« Climate Finance in 2013-14 and the USD 100 billion goal »²⁴), les pays développés ont mobilisé ensemble 61,8 milliards de dollars en 2014, contre 52,2 milliards en 2013. Sur ces 61,8 milliards de dollars, 43,5 ont été financés par le secteur public, 16,7 par le secteur privé et 1,6 par des garanties et des crédits étatiques contre les risques à l'exportation.

En 2014, la Suisse a consacré 299 millions de dollars de fonds publics à la réalisation de mesures de protection du climat dans des pays en développement. Un tiers de cette somme a profité à des fonds internationaux pour le climat et à des banques multilatérales de développement sous la forme de contributions de soutien (flux financiers multilatéraux) ; deux tiers ont été consacrés à des programmes et des projets spécifiques en faveur du climat (flux financiers bilatéraux). La Suisse consacre aujourd'hui plus de la moitié de sa contribution publique à des mesures aidant les pays en développement à s'adapter aux conséquences du changement climatique, ces conséquences devenant de plus en plus perceptibles sur notre planète.

¹⁹ L'action de l'État peut prendre différentes formes : cofinancement, sensibilisation à l'intérêt d'un engagement volontaire, régulation, etc.

²⁰ Une feuille de route présentée par les pays développés en novembre 2016 montre les liens qui existent entre l'action des pouvoirs publics et les investissements privés en faveur du climat (texte en anglais) : [http://www4.unfccc.int/Submissions/Lists/OSPSubmissionUpload/261_295_131233554162587561-Roadmap%20to%20the%20US\\$100bn%20\(UNFCCC\).pdf](http://www4.unfccc.int/Submissions/Lists/OSPSubmissionUpload/261_295_131233554162587561-Roadmap%20to%20the%20US$100bn%20(UNFCCC).pdf)

²¹ C'est dans le domaine des énergies renouvelables que les données disponibles au niveau international sont les plus complètes. Concernant les investissements réalisés dans les domaines de l'efficacité énergétique, du transport, de l'agriculture et de la sylviculture, il n'existe en revanche aucun stock de données exhaustif.

²² New Climate Economy (2014) ; Better Growth, Better Climate (en anglais) : [http://newclimateeconomy.report/2016/misc/downloads/Climate Policy Initiative \(2014\) ; Moving to a low-carbon economy \(en anglais\) : https://climatepolicyinitiative.org/publication/moving-to-a-low-carbon-economy/](http://newclimateeconomy.report/2016/misc/downloads/Climate%20Policy%20Initiative%20(2014)%20Moving%20to%20a%20low-carbon%20economy.pdf)

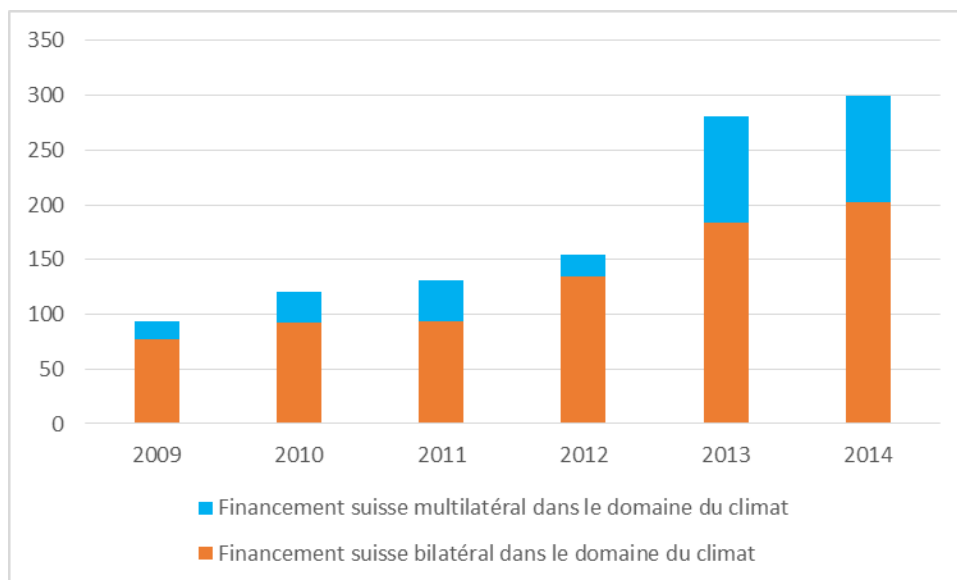
²³ Se référer par exemple aux rapports 2016 et 2014 du Secrétariat aux changements climatiques (en anglais) : http://unfccc.int/cooperation_and_support/financial_mechanism/standing_committee/items/8034.php;

²⁴ <http://www.oecd.org/env/cc/Climate-Finance-in-2013-14-and-the-USD-billion-goal.pdf>

Les ressources publiques de la Suisse proviennent en majeure partie des crédits-cadres de la coopération internationale et, en complément, du crédit-cadre en faveur de l'environnement mondial – qui, selon le Comité d'aide au développement de l'OCDE, est entièrement imputable à l'aide publique au développement (APD). Comme le montrent les graphiques ci-dessous, le financement public de la Suisse dans le domaine du climat a nettement progressé ces dernières années. Ce renforcement a été rendu possible par une décision du Parlement de février 2011 faisant passer les moyens de financement de l'APD à 0,5 % du revenu national brut d'ici à 2015, en particulier au profit de deux secteurs clés nécessitant toujours plus de soutien : le climat et l'eau. Il s'explique également par l'importance croissante des questions climatiques dans le domaine de la coopération internationale, qui implique leur plus grande prise en compte dans les stratégies, les programmes et les projets de la coopération au développement (mainstreaming).

C'est dans le rapport biennal présenté au Secrétariat des Nations Unies aux changements climatiques pour les années 2013 et 2014²⁵ que la Suisse a déclaré pour la première une *mobilisation bilatérale de fonds privés* à hauteur de 3,7 millions de dollars. Ce montant calculé de manière prudente correspond à des investissements en faveur du climat mobilisés par la société financière de développement de la Confédération, la SIFEM. Comparativement, les fonds privés suisses qui viennent alimenter les banques multilatérales de développement finançant la protection du climat sont nettement plus conséquents : ils ont atteint environ 92 millions de dollars en 2014²⁶. Si l'on ajoute ces deux sources privées au total des fonds publics débloqués par la Confédération, on obtient une contribution suisse au financement climatique de 400 millions de dollars en 2014. Ce montant n'inclut pas les investissements climatiques privés que la Suisse mobilise pour ses contributions à des fonds gérés par les banques multilatérales de développement, par exemple les fonds d'investissement climatique. Faute de données disponibles, il est impossible à ce jour d'estimer de manière fiable le montant de ces contributions.

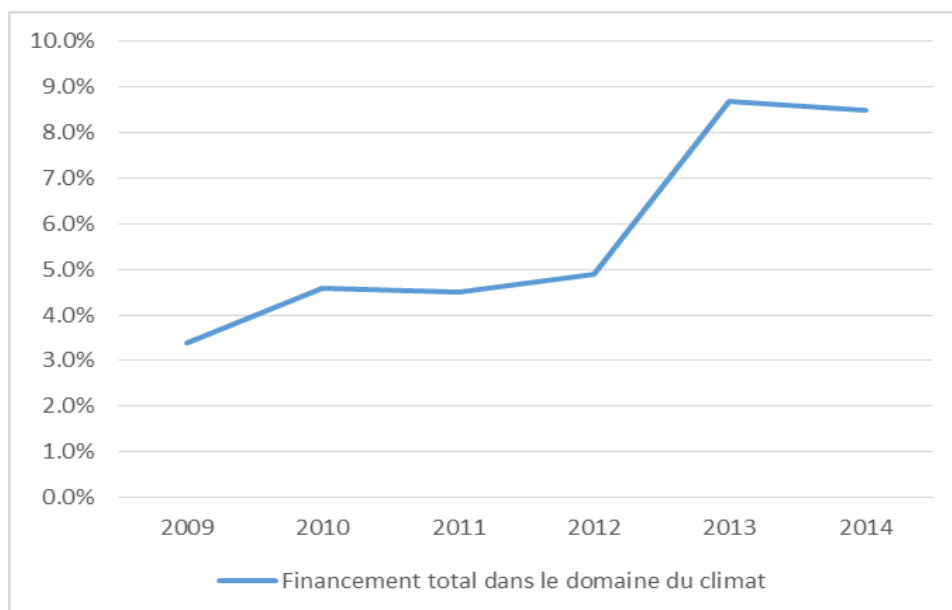
Tab. 1 : financement public de la Suisse dans le domaine du climat en millions de dollars, avec distinction des flux financiers bilatéraux et multilatéraux



²⁵ <https://www.bafu.admin.ch/bafu/en/home/topics/climate/state/data/climate-reporting/national-communications-and-biennial-reports.html>

²⁶ Cette estimation se base sur la part moyenne des capitaux suisses dans les banques multilatérales de développement (BMD) et sur le taux moyen cumulé des fonds mobilisés par les BMD pour le financement climatique privé. Le montant exact pour la Suisse est impossible à calculer, car les rapports des BMD sur les fonds privés qu'elles mobilisent ne sont pas détaillés par pays (rapports collectifs).

Tab. 2 : financement public de la Suisse dans le domaine du climat en pourcentage du total de l'aide publique au développement (APD)



2.4 Position et rôle de la Suisse dans les négociations internationales sur le climat

Comme d'autres grands pays donateurs, la Suisse s'emploie depuis des années à orienter les négociations internationales sur le climat vers un élargissement du cercle des pays donateurs et vers l'implication des pays émergents dans le financement climatique international. Si des avancées ont été réalisées dans le cadre du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et du Fonds vert pour le climat (GCF), elles restent encore limitées à ce jour²⁷. L'idée n'est aucunement d'impliquer les pays en développement dans le financement de la contribution de 100 milliards de dollars prévue annuellement à partir de 2020, cet objectif concernant exclusivement les pays développés. La question de l'élargissement du cercle des pays donateurs devra toutefois être abordée au plus tard lors des négociations relatives au nouvel objectif de financement commun applicable à partir de 2025 (cf. section 3.3).

Dans les négociations internationales sur le climat, la Suisse s'engage également en faveur d'une plus grande transparence et d'une meilleure méthode de chiffrage du financement climatique international. En effet, de nombreuses questions concernant la saisie et la prise en compte des flux financiers issus de l'économie privée sont encore sans réponse aujourd'hui, en particulier dans le domaine de la mobilisation des investissements climatiques privés. La clarification sérieuse et scientifiquement fondée de ces questions est essentielle pour pouvoir développer une méthode de calcul des fonds privés mobilisés et renforcer la confiance entre les pays développés et les pays en développement. Une avancée importante dans ce domaine a été réalisée en 2015 par un groupe de travail technique composé de représentants de plusieurs pays donateurs placés sous la direction de la Suisse²⁸. Les principes et les modes de calcul sur lesquels se sont entendus les membres de ce groupe ont constitué une base importante du récent rapport de l'OCDE sur l'état du financement international dans le domaine du climat (cf. section 2.3) et un élément clé des négociations actuelles sur la mise en œuvre de l'Accord de Paris. Dans le cadre de ces travaux et négociations, la Suisse se mobilise pour que tous les pays appliquent les mêmes règles de prise en compte. Celles-ci doivent être compréhensibles, crédibles et facilement réalisables, de sorte qu'elles puissent être mises en application par tous les pays.

²⁷ Les pays en développement ont contribué à la sixième reconstitution du FEM à hauteur de 78 millions de dollars (soit 1,8 % de l'ensemble des contributions) et à la première capitalisation du GCF à hauteur de 124 millions de dollars (soit 1,2 % de l'ensemble des contributions).

²⁸ <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/documentation/communiqu%C3%A9/anzeige-nsb-unter-medienmitteilungen.msg-id-58589.html>

2.5 Réorientation des flux financiers mondiaux vers un développement à faible émission et résilient aux changements climatiques

Maintenir le réchauffement climatique planétaire nettement en dessous de 2°C et si possible à 1,5°C est un objectif de l'Accord de Paris qui ne peut être atteint qu'au prix d'investissements élevés dans des technologies et des infrastructures à faible émission de carbone et économes en énergie. Selon les estimations de l'Agence internationale de l'énergie (AIE), les investissements requis s'élèvent dans le monde à 13'500 milliards de dollars jusqu'en 2030²⁹. Pour atteindre cet objectif, il faudrait par ailleurs que les investissements dans des secteurs, des technologies et des infrastructures ayant une incidence néfaste sur le climat soient fortement réduits et finissent par être totalement détournés de leur destination initiale. Les subventions aux énergies fossiles, estimées par l'AIE à près de 493 milliards de dollars en 2014, devraient elles aussi être éliminées progressivement. Ces chiffres témoignent de l'ampleur financière de la lutte contre le changement climatique et soulignent le fait que les flux financiers des pays développés à destination des pays en développement (objectif de financement de 100 milliards de dollars par an) ne sont qu'une fraction d'un défi encore plus vaste.

Si l'Accord de Paris définit comme l'un de ses objectifs prioritaires la réorientation des flux financiers mondiaux vers un développement à faible émission et résilient aux changements climatiques (art. 2, al. 1, let. c.)³⁰, il n'existe à l'heure actuelle que très peu de données et de bases méthodologiques concernant la façon de procéder à cette réorientation. Des travaux sont donc en cours dans plusieurs organisations, notamment au sein du Conseil de stabilité financière, dont le groupe de travail « Task Force on Climate-related Financial Disclosures » (TCFD), composé de représentants du secteur financier, étudie actuellement l'impact des changements climatiques sur la stabilité des marchés financiers et élabore des recommandations en faveur de la publication volontaire, par les entreprises, des risques financiers en lien avec le climat. De son côté, le Fonds monétaire international (FMI) souligne le rôle clé du système financier dans la réduction et la maîtrise des changements climatiques et prône une meilleure surveillance et une meilleure analyse des risques systémiques au plan national, ce qui requiert un stock de données plus étoffé³¹.

Le Conseil fédéral estime qu'une plus grande transparence sur l'intensité carbone des investissements est une première étape importante pour inciter les acteurs du marché financier à réorienter progressivement leurs investissements de sorte qu'ils favorisent un développement à faible émission et résilient aux changements climatiques. En ce sens, il est disposé à soutenir la mise en œuvre de l'art. 2, al. 1, let. c, de l'Accord de Paris, notamment en participant à l'élaboration de normes internationales communes orientant les investissements dans cette direction.

3 Contributions financières possibles de la Suisse à partir de 2020

3.1 Aucune obligation chiffrée contraignante pour les États

Dans son avis du 19 août 2015 sur le postulat de la CPE-N 15.3798 « Financement international dans le domaine du climat », le Conseil fédéral indique que la Suisse soutient l'engagement des États industrialisés à verser ensemble 100 milliards de dollars par an aux pays en développement pour leurs mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'adaptation aux changements climatiques et qu'elle est disposée à fournir une contribution équitable à ce financement international. Cet engagement s'appuie sur l'engagement commun des pays développés à soutenir les pays en développement dans

²⁹ Energy and Climate Change : World Energy Outlook Special Briefing for COP 21. http://www.worldenergyoutlook.org/media/news/WEO2015_COP21Briefing.pdf.

³⁰ Art. 2, al. 1, let. c, de l'Accord de Paris : « Le présent accord, en contribuant à la mise en œuvre de la convention, notamment de son objectif, vise à renforcer la riposte mondiale à la menace des changements climatiques, dans le contexte du développement durable et de la lutte contre la pauvreté, notamment en [...] rendant les flux financiers compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques. »

³¹ Fonds monétaire international : « The managing director's statement on the role of the fund in addressing climate change » (novembre 2015, texte en anglais). <http://www.imf.org/external/pp/longres.aspx?id=4998>

l'exécution de leurs obligations découlant de la Convention sur le climat et de l'Accord de Paris.

Comme expliqué à la section 2.1, cet engagement n'est ni chiffré ni spécifié par pays. Les États à titre individuel ne sont donc pas tenus d'apporter un soutien financier concret. La Convention sur le climat et l'Accord de Paris établissent seulement l'engagement commun des pays industrialisés à soutenir les pays en développement. Pour favoriser une répartition équitable de la charge entre les États concernés, l'art. 3, al. 1, de la Convention sur le climat énonce toutefois le principe selon lequel les pays contribuent à la réalisation de l'objectif de la convention « en fonction de leurs responsabilités communes mais différenciées et de leurs capacités respectives ». L'art. 4, al. 3, souligne par ailleurs « l'importance d'un partage approprié de la charge entre les pays développés ».

3.2 Contribution équitable de la Suisse à l'objectif de financement de 100 milliards de dollars

3.2.1 Capacité économique et principe du pollueur-payeur

Les contributions des États aux organisations internationales et aux fonds multilatéraux se calculent généralement à l'aide d'une clé de répartition basée sur la capacité économique des nations. C'est ainsi par exemple que les contributions clés de la Suisse aux Nations Unies et à leurs sous-organisations sont calculées sur la base d'une quote-part révisée chaque année en fonction de la capacité économique de tous les États membres.

Concernant les contributions au financement international dans le domaine du climat, il est important de tenir compte également du principe du pollueur-payeur, car les États qui financent l'action climatique ont eux-mêmes des niveaux d'émission de gaz à effet de serre très différents et ne sont donc pas responsables dans une même mesure des problèmes climatiques mondiaux. La combinaison de la capacité économique et du principe du pollueur-payeur est une approche conforme aux dispositions de la Convention sur le climat (cf. section 3.1) de même qu'à la pratique actuelle de la Suisse, comme en témoigne par exemple la contribution suisse aux fonds de démarrage rapide constitués dans les années 2010 à 2012³². Le Conseil fédéral maintient donc sa préférence pour un mode de calcul appliquant au principe du pollueur-payeur une pondération au moins égale à celle de la capacité économique.

La grandeur utilisée pour mesurer la capacité économique est la part de la Suisse dans le PIB mondial par rapport à celles des autres États industrialisés, en parité de pouvoir d'achat. Cette part est estimée à 0,9 % pour l'année 2012. La grandeur utilisée pour quantifier le principe du pollueur-payeur dans le contexte climatique en général est le niveau des émissions de gaz à effet de serre produites directement à l'intérieur des frontières nationales. La responsabilité de la Suisse dans les émissions des pays industrialisés est estimée à 0,3 % pour l'année 2012. En fonction de la pondération appliquée à ces deux critères, la contribution équitable de la Suisse à l'objectif de financement commun de 100 milliards de dollars par an est comprise entre 450 et 600 millions de dollars. Le montant maximal correspond à une pondération élevée de la capacité économique, la Suisse étant un pays industrialisé prospère dont l'économie émet relativement peu de gaz à effet de serre.

³² Lors de la Conférence de Cancun de 2010, les pays développés se sont engagés à verser collectivement aux pays en développement, d'ici à 2012, 30 milliards de dollars de fonds publics servant à financer leurs mesures de protection du climat. Pour calculer sa contribution équitable à l'engagement commun, la Suisse a appliqué les deux critères selon un rapport de 3 pour 1 (contribution tenant compte du principe du pollueur-payeur à hauteur de 75 % et de la capacité économique à hauteur de 25 %).

Fourchette de la contribution possible de la Suisse à l'objectif de financement commun (calculée sur la base des données de 2012) :

| Critère et pondération | Principe du pollueur-payeur : 75 % Capacité économique : 25 % | Principe du pollueur-payeur : 50 % Capacité économique : 50 % |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| Part de la Suisse dans l'objectif de financement commun de 100 milliards de dollars par an à partir de 2020 | 450 millions de dollars par an | 600 millions de dollars par an |

3.2.2 Rapport entre fonds publics et fonds privés

Selon la décision de la Conférence de Cancún de 2010, la contribution équitable d'un pays au versement promis par les États industrialisés à partir de 2020 se compose à la fois de fonds publics et de moyens mobilisés par le secteur privé. Pour autant, aucune consigne ni entente internationale ne définit de manière contraignante le rapport de grandeur entre ces deux sources de financement. La position défendue par les pays industrialisés est que le financement privé des mesures en faveur du climat dans les pays en développement doit considérablement augmenter au cours des prochaines années et dépasser à moyen terme, en valeurs cumulées, les contributions du secteur public, qui sont aujourd'hui très nettement supérieures³³. Prévoir précisément l'évolution des flux financiers privés est toutefois difficile, d'une part en raison de grandes incertitudes méthodologiques et, d'autre part, parce que le volume mobilisé dépend de multiples facteurs, dont la conjoncture économique, la régulation du secteur financier et la perception des risques par les investisseurs. Grâce à des conditions-cadres attrayantes et des mesures adaptées, les États peuvent toutefois encourager le secteur privé à réaliser des investissements climatiques dans les pays en développement. Dans ce domaine, l'Accord de Paris peut servir de référence aux États puisqu'il reconnaît le rôle central du secteur privé dans la réalisation des objectifs climatiques mondiaux.

Si la Suisse envisage de recourir à des fonds privés pour une part importante de sa contribution équitable à l'objectif de financement commun, les questions techniques encore en suspens et la difficulté de prévoir l'évolution des investissements climatiques privés l'empêchent de déterminer à l'avance la part des fonds privés dans les 450 à 600 millions de dollars qu'elle versera annuellement à partir de 2020.

3.3 **Contributions financières possibles de la Suisse après 2025**

Lors de la Conférence de Paris de décembre 2015, les Parties ont non seulement confirmé leur objectif de financement à partir de 2020, mais aussi décidé de fixer pour l'après-2025 un nouvel objectif collectif « à partir d'un niveau plancher de 100 milliards de dollars par an »³⁴. Faut-il d'indications plus précises sur le montant de ce nouvel objectif, sur les conditions s'y rattachant et sur la date d'ouverture des négociations internationales, la Conférence de Paris laisse toutefois la porte ouverte à toutes les suppositions quant aux contributions financières possibles après 2025. On peut s'attendre à ce que la communauté des États s'accorde une nouvelle fois sur un objectif de financement collectif mais ne prenne aucune décision sur la façon de répartir la charge entre les pays donateurs.

Le montant du nouvel objectif commun dépendra pour l'essentiel de l'évolution du contexte géopolitique, de la situation économique générale des donateurs traditionnels, de l'avancée

³³ Se reporter à la section 2.3. En 2014, la part des fonds privés dans le financement climatique des pays développés a atteint seulement 27 %.

³⁴ Paragraphe 53 de la décision 1/CP.21.

des négociations et de la réalisation de l'objectif de 100 milliards de dollars par an. Un autre facteur déterminant sera l'état d'avancement de la nouvelle réglementation sur la prise en compte des fonds issus de l'économie privée. Si le cercle des pays donateurs venait à s'élargir d'ici à 2025, les contributions financières des donateurs traditionnels pourraient alors conserver leur niveau actuel, voire baisser.

4 Financement des contributions possibles de la Suisse à partir de 2020

4.1 Options de financement de la contribution équitable de la Suisse à partir de 2020

Comme indiqué à la section 3.2, le Conseil fédéral estime que la contribution équitable de la Suisse à l'objectif de financement commun de 100 milliards de dollars par an à partir de 2020 est comprise dans une fourchette de 450 à 600 millions de dollars par an. Cette contribution doit provenir tout à la fois de fonds publics et de moyens mobilisés dans le secteur privé. Pour financer cette charge supplémentaire par rapport aux dépenses actuelles, plusieurs options sont envisageables. Ces options distinctes mais partiellement combinables entre elles sont décrites ci-après et évaluées au regard de leur faisabilité.

4.1.1 Hausse de la contribution publique via l'augmentation des prestations de l'APD

Comme indiqué à la section 2.3, les moyens publics consacrés par la Suisse au financement international dans le domaine du climat sont actuellement financés en majeure partie par les crédits-cadres de la coopération internationale et en complément par le crédit-cadre en faveur de l'environnement mondial, qui est entièrement imputable à l'aide publique au développement (ADP). Pour augmenter cette contribution publique, on pourrait envisager de relever les prestations de l'APD au-delà de la hausse prévue dans l'actuelle planification financière de la Confédération.

Compte tenu de la situation financière qui reste tendue au niveau de la Confédération, une telle augmentation ne semble pas réaliste d'ici à 2020. Sans compter que les débats parlementaires autour du Message sur la coopération internationale 2017-2020 ont montré qu'il n'existe actuellement aucune majorité politique en faveur d'une hausse supplémentaire des fonds publics consacrés à la coopération au développement. Si de nouvelles mesures d'économie venaient à entraîner une baisse supplémentaire des moyens mis à la disposition de la coopération internationale, le financement international public dans le domaine du climat n'en serait pas a priori exclu.

4.1.2 Recherche de sources de financement nouvelles et additionnelles

Une autre option consisterait à trouver à l'échelon national des sources de financement étatiques nouvelles et additionnelles (impôts ou taxes). Une analyse administrative interne effectuée en 2011 sur mandat du Conseil fédéral³⁵ a montré qu'une nouvelle source de financement permettrait effectivement de débloquer des fonds pour le financement de mesures en faveur du climat (financement spécial) et de garantir leur disponibilité sur le long terme et dans le volume nécessaire. Mais elle a également conclu que toutes les sources de financement analysées, suffisamment fructueuses pour générer les moyens financiers requis, nécessiteraient un nouveau fondement constitutionnel autorisant l'introduction d'un nouvel instrument de financement (p. ex. taxe de financement sur les carburants fossiles) ou l'utilisation d'une taxe existante à des fins de financement (p. ex. affectation de la taxe sur le CO₂ prélevées sur les combustibles). Les autres sources de financement nouvelles ne requérant aucune modification de la Constitution ont été jugées insuffisamment fructueuses. Compte tenu des obstacles inhérents au droit constitutionnel et des inconvénients en termes de politique financière que représentent les affectations obligatoires, la recherche de sources nouvelles et additionnelles pour le financement international dans le domaine du climat est une solution qui semble difficilement réalisable. Pour autant, la Suisse entend poursuivre sa participation active aux discussions internationales sur de possibles instruments de

³⁵ <https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/international/fachinfo-daten/Bericht-des-Bundesrates-ueber-neue-Finanzierungsinstrumente-Klimafinanzierung.pdf> (texte en allemand uniquement)

financement conformes au principe du pollueur-payeur et coordonnés au plan international (p. ex. prix mondial du carbone).

4.1.3 Prise en compte accrue du changement climatique dans la coopération au développement

La reconnaissance du fait que la protection du climat et la lutte contre la pauvreté sont étroitement liées et ne devraient pas être considérées séparément a conduit ces dernières années à une plus grande prise en compte des enjeux climatiques dans la coopération au développement. Dans la coopération internationale de la Suisse également, la question climatique n'a cessé de gagner en importance, comme en témoignent les contributions croissantes de la Confédération au financement international dans le domaine du climat. La création par la DDC du Programme global Changement climatique et Environnement et l'introduction de l'objectif d'effet « une économie faible en émissions et résiliente au climat » dans les mesures de politique économique et commerciale du SECO expriment elles aussi la prise de conscience accrue des institutions face à la problématique du changement climatique. Comme l'a montré l'évaluation externe des portefeuilles de projets en matière de changement climatique (portefeuilles climat) de la DDC et du SECO, les enjeux climatiques ont pris une place de plus en plus importante dans les programmes et les projets de développement au cours de la période 2000-2012, ce qui a produit des effets positifs incontestables en termes de qualité et d'efficacité³⁶.

Renforcer encore la prise en compte du changement climatique dans la coopération au développement semble donc être une option logique et en adéquation avec la pratique actuelle. Cette option permettrait d'augmenter les contributions publiques à des mesures en faveur du climat dans les pays en développement, grâce à des ajustements dans le domaine de la planification et de la réalisation de projets qui respecteraient tout à la fois l'agenda de la politique de développement et le cadre de financement existant. La même allocation de moyens permettrait ainsi d'atteindre simultanément des objectifs de développement et des objectifs climatiques. Dans le cadre de sa coopération bilatérale, la Confédération entend par ailleurs veiller davantage à ce que les programmes et les projets soutenus par la Suisse favorisent un développement à faible émission de carbone et résilient aux changements climatiques.

Dans le domaine de la coopération multilatérale, la Suisse s'emploie également à ce que les banques multilatérales de développement et les organisations des Nations Unies accordent à la protection du climat toute l'attention qu'elle mérite. En amenant ces organisations à considérer la question climatique comme une priorité, la Suisse peut contribuer à ce qu'elles maintiennent et augmentent leur engagement en faveur du climat.

4.1.4 Mobilisation plus forte et plus systématique du secteur privé

À ce jour, les investissements privés (qu'il est possible de chiffrer) ne constituent qu'un faible pourcentage du financement international de la Suisse dans le domaine du climat (cf. section 2.2). Amener les acteurs du secteur privé à réaliser plus d'investissements en faveur du climat dans les pays en développement et systématiser davantage la saisie et la prise en compte des flux financiers découlant de ces investissements semble donc être une option dotée d'un énorme potentiel. Il s'agit en l'occurrence d'une démarche déjà largement adoptée dans le domaine de la coopération internationale (en particulier dans le cadre de l'Agenda 2030 pour le développement durable), qui mise sur le rôle catalyseur de l'aide publique au développement pour attirer un financement additionnel provenant de sources privées nationales et internationales. Dans les économies libérales, les États n'ont pas le pouvoir de dire aux acteurs privés où et comment ils doivent investir leurs fonds. En pratique, le comportement des entreprises et des investisseurs dépend principalement du climat d'investissement qui règne dans les différents pays en développement. De manière générale, la participation du secteur privé au financement climatique international est plus

³⁶ Rapport sur l'efficacité 2014. La coopération suisse au développement dans le domaine du changement climatique 2000-2012.

<https://www.seco-cooperation.admin.ch/secocoop/fr/home/documentation/rapports/redevabilite-efficacite.html>

forte dans les pays en développement qui disposent de conditions-cadres favorables et de bonnes perspectives de développement.

À courte et moyenne échéance, le Conseil fédéral estime que la Confédération peut agir en priorité dans deux domaines pour encourager les investissements climatiques privés dans les pays en développement. Le premier domaine concerne les risques liés aux investissements : comme les investissements réalisés dans les pays en développement sont exposés à des risques accrus en lien avec le contexte politique, le système de régulation, la devise nationale, les liquidités (etc.), le secteur privé est en demande d'instruments capables de réduire efficacement ces risques. La Suisse pourrait donc envisager de convertir en crédits, en prêts et en garanties une partie des contributions publiques qu'elle verse actuellement sous forme de subventions, car ces instruments de financement possèdent généralement un plus grand potentiel de mobilisation de fonds privés³⁷. Avant de mettre en place une telle mesure, il faudrait toutefois en étudier précisément les conditions légales, de même que les avantages et les inconvénients, afin de prévenir tout effet secondaire indésirable (accroissement de la dette des pays en développement les plus pauvres, réduction du taux d'aide publique au développement, etc.). L'autre domaine concerne la collecte et la saisie des données concernant les fonds mobilisés par le secteur privé. Parce que des améliorations sont indispensables dans ce domaine, la Suisse entend poursuivre sa participation aux discussions et aux travaux engagés au plan international (notamment dans le cadre de la Convention sur le climat et au sein de l'OCDE) et les faire progresser avec l'aide de pays donateurs partageant les mêmes vues. La Suisse s'emploie en l'occurrence à trouver des systèmes de saisie de données réduisant le plus possible les coûts administratifs supportés par les États et les économies.

Il existe principalement deux façons de mobiliser des fonds privés additionnels pour des mesures en faveur du climat dans les pays en développement : la mobilisation directe et la mobilisation indirecte. Le Conseil fédéral envisage de renforcer ces deux types de mobilisation par le biais de son financement public dans le domaine du climat.

Mobilisation directe

Lorsque les pouvoirs publics et des acteurs du secteur privé investissent ensemble dans le même projet en faveur du climat, les fonds privés sont considérés comme étant directement mobilisés par l'État. Tel est le cas par exemple lorsqu'un acteur public accorde, dans le pays en développement, des garanties pour un investissement privé dans les énergies renouvelables et couvre ainsi l'investissement contre les risques auxquels il est exposé. Sont également considérés comme des mobilisations directes les prêts couverts par l'État, les subventions et les prises de participation en capital qui rendent plus attrayants et donc stimulent les investissements privés dans des projets respectueux du climat.

Pour illustrer le mécanisme de la mobilisation directe, prenons l'exemple d'un fonds soutenu par la Suisse, le Fonds vert pour le climat (Green Climate Fund, GCF), dont le capital est constitué de ressources publiques. Afin de stimuler les investissements dans des systèmes solaires décentralisés au Kenya et au Rwanda, le Fonds vert pour le climat a approuvé fin 2015 une prise de participation de 20 millions de dollars dans un fonds qui promeut les énergies renouvelables en Afrique orientale. Le but de cette participation est de lever 100 millions de dollars de capitaux étrangers additionnels en faveur de ce fonds et, au total, de mobiliser directement 600 millions de dollars pour des investissements dans des projets. Si cet objectif de mobilisation est atteint, les pays donateurs pourront comptabiliser dans leur financement climatique international le prorata des fonds privés mobilisés par le Fonds vert pour le climat.

Mobilisation indirecte

³⁷ OECD (2016) : Amounts Mobilised from the Private Sector by Official Development Finance Interventions. Texte en anglais disponible sous ce lien : http://www.oecd-ilibrary.org/development/amounts-mobilised-from-the-private-sector-by-official-development-finance-interventions_5jm3xh459n37-en

La mobilisation indirecte du secteur privé est une autre façon de générer des investissements privés dans des activités respectueuses du climat et visant à augmenter la résilience aux changements climatiques. Il peut s'agir par exemple d'un acteur privé qui soutient le gouvernement d'un pays en développement dans l'élaboration et la mise en œuvre de mesures appropriées (taxe sur le CO₂, système d'échange de quotas d'émission, rétribution à prix coûtant du courant injecté, allègement fiscal pour les investissements dans les énergies renouvelables, etc.), dans le but de stimuler les investissements privés dans des secteurs, des technologies ou des infrastructures respectueuses du climat.

Le système de certification EDGE de la Banque mondiale est un bon exemple de mobilisation indirecte. Cofinancé par la Suisse, il est conçu spécifiquement pour le secteur du bâtiment dans les pays émergents. EDGE (Excellence in Design for Greater Efficiencies) est un logiciel gratuit et convivial qui aide les maîtres d'ouvrage et les propriétaires à planifier la construction et l'exploitation des bâtiments de manière à augmenter leur efficacité énergétique, à réduire leur consommation d'eau et à limiter leurs émissions de gaz à effet de serre. L'amélioration du bilan énergétique et climatique permet alors de réaliser des économies, incitant les entrepreneurs et les propriétaires de bâtiments à construire selon des critères écologiques et les investisseurs à engager des fonds privés dans des technologies respectueuses du climat et des produits économes en ressources.

Le chiffrage et la prise en compte des investissements privés issus d'une mobilisation indirecte sont d'une extrême complexité, car il est difficile d'apporter la preuve d'un lien de causalité direct entre l'intervention publique et l'investissement privé. Parce qu'il n'existe à ce jour aucune méthode de calcul communément admise, la Suisse s'engage sur la scène internationale en faveur d'une méthode de calcul cohérente et universelle.

4.2 Répercussions sur les formes de coopération

Une même question se pose pour toutes les options décrites ci-dessus : quelle est la forme de coopération la plus efficace pour atteindre l'objectif visé, qu'il s'agisse de la coopération entre les services fédéraux ou de la coopération avec le secteur privé ? Parce que l'importance politique grandissante du financement climatique exige aujourd'hui plus que jamais la mise en place d'une véritable stratégie, la Suisse a créé à l'échelon fédéral, dès la fin 2011, une plateforme de coordination commune PLAFICO³⁸ dont le but déclaré est de renforcer – au niveau des directions des trois principaux services fédéraux concernés (OFEV, DDC, SECO) – les échanges d'information et les efforts de coordination dans le domaine du financement de l'environnement et du développement. Cette plateforme, qui rallie également d'autres services fédéraux tels que le DFAE (ASA) et l'AFF en leur qualité d'experts, se révèle être un instrument de coordination pragmatique et flexible très efficace pour soutenir la coopération dans le domaine du financement climatique ; elle doit à ce titre être conservée. En collaboration avec différents représentants du secteur privé et sur la base de projets d'investissement concrets, la Confédération examine par ailleurs dans quelle mesure des conditions-cadres étatiques adaptées ou de nouveaux modèles de partenariat avec le secteur privé pourraient permettre de mobiliser des ressources additionnelles substantielles.

4.3 Conclusions

À force de gagner en importance, la question du financement dans le domaine du climat est devenue aujourd'hui une préoccupation majeure des acteurs de la politique, de l'économie et de la société civile. Malgré ce surcroît d'intérêt, la communauté internationale reste très divisée sur la conception même du financement climatique et sur les attentes dans ce domaine. Il subsiste par ailleurs bon nombre de questions sur les saisies de données et les

³⁸ Plateforme commune sur le financement international et la coopération au développement dans le domaine de l'environnement

méthodes de calcul permettant le chiffrage du financement climatique international, auxquelles il faudra répondre au cours des prochaines années. Concernant les futures contributions de la Suisse au financement international dans le domaine du climat, les conclusions du présent rapport sont les suivantes :

1. Le Conseil fédéral situe dans une fourchette de 450 à 600 millions de dollars par an la contribution équitable de la Suisse à l'objectif de financement commun que se sont fixés les pays industrialisés à partir de 2020 – à savoir le versement annuel de 100 milliards de dollars provenant de sources variées, au titre du financement international dans le domaine du climat. Cette estimation résulte de la prise en compte pondérée des deux critères que sont la capacité économique de la Suisse et le principe du pollueur-payeur.
2. Le Conseil fédéral envisage de financer la contribution publique de la Suisse au financement climatique international en puisant majoritairement dans les crédits-cadres de la coopération internationale et en complément dans le crédit-cadre en faveur de l'environnement mondial, comme c'est déjà le cas aujourd'hui.
3. Le Conseil fédéral envisage de recourir à des fonds privés pour une part importante de sa contribution équitable à l'objectif de financement commun que se sont fixés les pays industrialisés, à savoir le versement annuel de 100 milliards de dollars à partir de 2020.
4. Avec pour but d'amener le secteur privé à réaliser davantage d'investissements en faveur du climat dans les pays en développement, le Conseil fédéral entend réfléchir à la façon dont la coopération internationale peut utiliser plus intensivement les instruments de mobilisation existants ou développer de nouveaux modèles de partenariat avec le secteur privé, encourageant eux aussi la mobilisation de fonds privés. Cette réflexion portera également sur le potentiel de mobilisation des banques multilatérales de développement et des fonds internationaux pour le climat dont la Suisse est membre.
5. Dans le cadre de sa coopération internationale bilatérale, le Conseil fédéral entend veiller davantage à ce que les programmes et les projets soutenus par la Suisse favorisent un développement à faible émission de carbone et résilient aux changements climatiques, ce qui suppose une prise en compte optimale des aspects climatiques dans la planification et la réalisation de projets.
6. Le Conseil fédéral est disposé à soutenir la mise en œuvre de l'art. 2, al. 1, let. c, de l'Accord de Paris sur le climat, notamment en participant à l'élaboration de normes internationales communes orientant les investissements vers un développement à faible émission de carbone et résilient aux changements climatiques.
7. La plateforme commune PLAFICO coordonne efficacement la collaboration entre l'OFEV, la DDC et le SECO dans le domaine du financement de l'environnement et du développement et doit à ce titre être conservée.

La mise en œuvre de ces conclusions se fait selon les compétences établies en collaboration entre les trois départements concernés (DFAE, DETEC et DEFR).