



22.XXX

## Message relatif à un crédit d'engagement en faveur de l'environnement mondial 2023–2026

du ...

---

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

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'un arrêté fédéral concernant un crédit d'engagement en faveur de l'environnement mondial 2023-2026, en vous proposant de l'adopter.

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

...

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération,  
Ignazio Cassis  
Le chancelier de la Confédération,  
Walter Thurnherr

## Condensé

***Le Conseil fédéral demande aux Chambres fédérales de lui accorder un crédit d'engagement comprenant quatre volets, d'un montant total de 197,75 millions de francs et d'une durée de quatre ans (2023–2026), destiné en majeure partie à la huitième reconstitution du Fonds pour l'environnement mondial (FEM). En tant qu'instrument de financement des principales conventions sur l'environnement, ce fonds joue un rôle central dans la politique environnementale internationale.***

### Contexte

*L'engagement international de la Suisse en faveur de la protection et de l'exploitation durable des ressources naturelles répond à un mandat constitutionnel (art. 2, al. 4, et 54, al. 2, de la Constitution). La préservation de ces ressources à l'échelle mondiale fait partie des priorités de la politique extérieure de la Suisse depuis le milieu des années 1990, ce que le Conseil fédéral a confirmé à plusieurs reprises dans ses rapports sur la politique extérieure. Ces efforts servent les intérêts propres de la Suisse, qui subit elle aussi les conséquences des problèmes environnementaux à l'échelle planétaire, tels les changements climatiques. Ainsi, le pays fait face à des événements extrêmes plus fréquents et plus intenses (laves torrentielles, vagues de chaleur, inondations, etc.), qui ont d'importantes conséquences pour la Suisse et lui occasionnent des coûts élevés (Office fédéral de l'environnement [OFEV], 2020). En outre, les répercussions internationales des changements climatiques représentent un risque pour la sécurité de la Suisse, en raison de l'intensification potentielle des conflits liés aux ressources. Afin de résoudre les problèmes environnementaux mondiaux, la Suisse se doit de travailler main dans la main avec d'autres pays. Elle a également tout intérêt, sur le plan économique, à ce qu'un régime environnemental international fort voie le jour. Un tel régime permettra en effet une harmonisation des normes environnementales et donc l'instauration de conditions de concurrence équitables pour les entreprises suisses. Les traités internationaux en faveur de l'environnement obligent par ailleurs la Suisse à soutenir les pays en développement ou en transition dans leur mise en œuvre. Ce soutien est par conséquent un élément central de l'engagement international de la Suisse dans le domaine de l'environnement, engagement qu'elle honore grâce aux contributions provenant du présent crédit d'engagement. Enfin, l'effort de la Suisse se justifie également par les émissions de gaz à effet de serre des pays industrialisés, importantes aujourd'hui comme hier.*

### Contenu du projet

*Par le présent message, le Conseil fédéral demande aux Chambres fédérales de lui accorder un crédit d'engagement comprenant quatre volets, d'un montant total de 197,75 millions de francs et d'une durée de quatre ans (2023–2026). Par rapport au crédit-cadre en faveur de l'environnement mondial pour la période de 2019 à 2022, ce montant représente une hausse de 49,92 millions de francs. Celle-ci permettra à la Suisse d'augmenter le niveau de son engagement international proportionnellement aux autres pays donateurs et d'asseoir sa crédibilité en tant que partenaire*

*internationale digne de confiance, qui met en œuvre au niveau national les décisions multilatérales qu'elle soutient au niveau international. Par ailleurs, elle donnera à la Suisse 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<sup>e</sup> anniversaire de la Confédération, puis renouvelés en 1998 avec un deuxième crédit-cadre de 88,5 millions de francs, en 2003 avec un troisième crédit-cadre de 125 millions de francs, en 2007 avec un quatrième crédit-cadre de 109,77 millions de francs, en 2011 avec un cinquième crédit-cadre de 148,93 millions de francs et, enfin, en 2014 et 2018 avec un sixième et septième crédit-cadre de 147,83 millions de francs. Ce message expose les raisons pour lesquelles la Suisse doit poursuivre son effort de coopération dans les années à venir et la façon dont elle entend s'investir au sein des instances internationales.*

*Le crédit demandé permettra à la Suisse de participer à la huitième reconstitution du FEM (FEM-8, qui s'étend sur la période de mi-2022 à mi-2025), ainsi qu'à la reconstitution du Fonds multilatéral aux fins d'application du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (Fonds pour l'ozone) et à deux fonds pour le climat spécialisés dans le domaine de l'adaptation aux changements climatiques (FSCC et FPMA). Par cet effort, la Suisse respectera aussi l'engagement qu'elle a pris, en signant les traités internationaux sur l'environnement, de soutenir financièrement les pays en développement ou en transition dans la mise en œuvre de ces conventions. Un financement international dans le domaine de l'environnement est d'une absolue nécessité si l'on considère la dégradation ininterrompue de l'environnement mondial et l'urgence de la situation. Il est en effet indéniable que les changements climatiques, le déclin de la biodiversité et la gestion inappropriée des produits chimiques et des déchets ont un impact négatif sur l'être humain et ses moyens de subsistance. Il est tout aussi indéniable que la lutte contre les atteintes à l'environnement appelle un soutien financier, en particulier dans les pays en développement ou en transition. La mise à disposition de fonds via le versement de contributions dans des fonds multilatéraux tels que le FEM s'est avérée très efficace.*

*Le FEM, le Fonds pour l'ozone et les fonds pour le climat offrent à la Suisse, grâce à sa participation active de longue date et à la transparence des structures décisionnelles de ces organismes, un grand potentiel d'influence sur les décisions tant stratégiques qu'opérationnelles. En sa qualité de représentante, au sein du Conseil du FEM, d'un groupe de votants comprenant l'Azerbaïdjan et les cinq États d'Asie centrale, mais aussi en tant que membre d'autres institutions telles que la Banque mondiale, elle a en outre tout intérêt à conduire une politique environnementale internationale à la fois active et constructive afin de s'imposer comme un partenaire crédible et de conserver son influence dans les instances et processus de décision internationaux.*

*Le FEM constitue aujourd'hui l'instrument central du financement de la mise en œuvre des principaux protocoles et conventions sur l'environnement. Depuis sa création en 1991, il a soutenu plus de 5000 projets, répartis dans 135 pays en développement ou en transition et portant sur cinq domaines d'intervention différents,*

à savoir le climat, la biodiversité, les eaux internationales, la dégradation des sols ainsi que les produits chimiques et les déchets.

Fort heureusement, les investissements mondiaux destinés à la protection de l'environnement dans les domaines précités ont augmenté ces dernières années – en particulier au profit de mesures de protection du climat qui ont permis le lancement de nouvelles initiatives et de nouveaux fonds par le secteur privé et par des unités territoriales locales et régionales. En outre, de nouveaux instruments de financement tels que les « obligations vertes » (green bonds) se sont déjà imposés sur le marché. Pour autant, les besoins en ressources destinées à gérer les problèmes environnementaux mondiaux et l'urgence de la situation restent très importants. Dans ce paysage financier en rapide évolution, le FEM demeure une institution de financement multilatéral centrale, qui contribue de manière significative à la sauvegarde des biens environnementaux mondiaux grâce à ses interventions intersectorielles et à sa collaboration solide avec des banques de développement, des agences de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et des organisations privées et non gouvernementales. Le FEM soutient les pays en développement dans leurs efforts visant à améliorer les conditions politiques et juridiques régissant la protection de l'environnement mondial. Le plus souvent, il parvient à utiliser les moyens dont il dispose de manière à obtenir des ressources supplémentaires des organisations internationales, du secteur privé et des pays bénéficiaires.

Les quelque 22 milliards de dollars que le FEM a lui-même investis à ce jour ont généré presque six fois plus de cofinancements, soit environ 119 milliards de dollars, issus de sources diverses. Ces chiffres mettent en lumière la méthode de travail et la valeur ajoutée du fonds, dont les projets contribuent, dans les pays bénéficiaires, à améliorer les conditions-cadres favorables à l'environnement mondial, tout en générant des investissements supplémentaires. Les aides sont octroyées sous la forme de contributions non remboursables et, à titre complémentaire, sous la forme de prêts à faible taux d'intérêt et de cautionnements. Elles sont calculées de façon à compenser le surcoût occasionné par la réalisation d'un bénéfice environnemental mondial. On peut citer ici l'exemple d'un pays en développement qui modifierait sa méthode de production d'or pour passer à une production certes plus coûteuse, mais qui ne recourrait pas au mercure.

Le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (Protocole de Montréal) fixe le calendrier selon lequel les États doivent renoncer aux substances qui détruisent le bouclier d'ozone stratosphérique. Contraignant aussi bien pour les pays industrialisés que pour les pays en développement, il contribue également de façon notable à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Les ressources du Fonds pour l'ozone sont destinées à soutenir les pays en développement dans la mise en œuvre du Protocole de Montréal. Alors que le champ d'application du Protocole de Montréal a été élargi à des substances supplémentaires, le Fonds pour l'ozone doit continuer à disposer de moyens suffisants. Entre 1991 et fin 2020, il a alloué 3,4 milliards de dollars à des projets implantés dans des pays en développement. Si l'on considère tous les projets qu'il a validés jusqu'ici et qui ont pu être concrétisés, il a permis de réduire de 90 % les substances appauvrissant la couche d'ozone présentes dans les pays en

développement, substances utilisées par exemple dans la réfrigération et la climatisation, les mousses synthétiques, les agents d'extinction ou encore les solvants.

Conformément aux règles définies en la matière par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), les contributions sollicitées dans le présent projet d'arrêté seront entièrement comptabilisées dans l'aide publique au développement (APD) de la Suisse. Ces contributions, qui présentent la particularité d'être destinées à la protection de l'environnement mondial et à l'adaptation aux évolutions de l'environnement dans le cadre du développement durable, ont une finalité essentiellement écologique. En outre, elles répondent aux dispositions juridiquement contraignantes des traités sur l'environnement par lesquels la Suisse s'est engagée à soutenir les pays en développement ou en transition. 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

<b>1</b>	<b>Contexte</b>	<b>8</b>
1.1	La protection de l'environnement, une priorité de la politique extérieure suisse	8
1.2	L'environnement, une source de défis et d'opportunités pour les pays en développement ou en transition	9
1.3	Les caractéristiques du régime environnemental international	10
1.4	Le financement en faveur de l'environnement mondial	11
1.5	Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral	12
<b>2</b>	<b>Les traités sur l'environnement et leurs mécanismes de financement</b>	<b>13</b>
2.1	La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et l'accord sur le climat	13
2.2	Convention sur la diversité biologique et ses protocoles de Cartagena et de Nagoya	15
2.3	Conventions et protocoles relevant du domaine des produits chimiques et des déchets dangereux	17
2.3.1	La Convention de Vienne et le Protocole de Montréal pour la protection de la couche d'ozone	18
2.3.2	La Convention de Stockholm (Convention POP)	19
2.3.3	La Convention de Minamata sur le mercure (Convention sur le mercure)	19
2.4	La Convention sur la lutte contre la désertification (UNCCD)	20
<b>3</b>	<b>Les fonds environnementaux : le FEM, le Fonds pour l'ozone et les fonds spécialisés pour le climat administrés par le FEM</b>	<b>21</b>
3.1	Le FEM, mécanisme de financement des traités pour la protection de l'environnement	21
3.1.1	Caractéristiques du FEM	21
3.1.2	Efficacité du FEM	23
3.1.3	Objectifs du FEM-8	24
3.2	Le Fonds pour l'ozone, mécanisme de financement pour la protection de la couche d'ozone	24
3.2.1	Caractéristiques et objectifs du Fonds pour l'ozone	24
3.2.2	Efficacité du Fonds pour l'ozone	25
3.3	Les fonds spécialisés pour le climat FPMA et FSCC	26
3.3.1	Objectifs et caractéristiques du FPMA et du FSCC	26
3.3.2	Efficacité du FPMA et du FSCC	27
<b>4</b>	<b>Contenu de l'arrêté ouvrant le crédit</b>	<b>28</b>

---

4.1	Proposition faite à l'Assemblée fédérale	28
4.2	Description détaillée du contenu du projet	29
4.2.1	La contribution de la Suisse au FEM	29
4.2.2	La contribution de la Suisse au Fonds pour l'ozone	32
4.2.3	La contribution de la Suisse aux fonds spécialisés pour le climat FPMA et FSCC	33
4.2.4	Crédit de mise en œuvre	34
<b>5</b>	<b>Conséquences</b>	<b>35</b>
5.1	Conséquences pour la Confédération	35
5.1.1	Conséquences financières et sur l'état du personnel	35
5.2	Conséquences pour l'économie nationale	36
5.3	Compétences	36
<b>6</b>	<b>Aspects juridiques</b>	<b>37</b>
6.1	Constitutionnalité et légalité	37
6.2	Forme de l'acte à adopter	37
6.3	Frein aux dépenses	37
6.4	Conformité à la loi sur les subventions	37
6.4.1	Importance de la subvention pour les objectifs visés par la Confédération	38
6.4.2	Pilotage matériel et financier de la subvention	38
6.4.3	Procédure d'octroi des contributions	38
6.5	Renonciation à la procédure de consultation	38
	<b>Bibliographie</b>	<b>39</b>

**Arrêté fédéral concernant un crédit-cadre pour la protection de l'environnement mondial pour la période de 2019 à 2022 (Projet)**

## Contexte

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

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

Les problèmes environnementaux mondiaux constituent un défi majeur. Entre 1970 et 2019, plus de 410 000 personnes ont péri en raison de catastrophes favorisées par les changements climatiques, et 220 millions de personnes ont été déplacées. Les coûts estimés de ces catastrophes ont atteint plus de 3,64 milliards de dollars (Organisation météorologique mondiale [OMM], 2021). Selon nombre de rapports internationaux (Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques [CCNUCC], 2021), les coûts estimés de l'adaptation des conditions dans les pays en développement sont compris entre 140 et 300 milliards de dollars par an jusqu'en 2030. Les coûts subséquents augmenteront encore si la communauté internationale n'prend rien contre les changements climatiques. En tant que pays alpin, la Suisse est particulièrement concernée, les conséquences de ces changements se faisant sentir avant tout dans les domaines des infrastructures, des ressources en eau, de la fonte des glaciers et du tourisme (Académies suisses des sciences, 2016).

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

La Suisse a tout intérêt, sur le plan économique, à ce que la situation environnementale se stabilise. Le fait de réduire les risques environnementaux contribue à préserver autant que possible les filières économiques mondiales, dans lesquelles est intégrée l'économie suisse. Une harmonisation des règles et normes environnementales est propice au commerce international et contribue à instaurer des conditions de concurrence équitables pour l'économie suisse.

En outre, les mesures mondiales de protection de l'environnement contribuent à endiguer les risques de futures pandémies. La pandémie de COVID-19 ou la grippe aviaire ont par exemple été causées par une zoonose (maladie infectieuse causée par des bactéries, des parasites, des champignons, des prions ou des virus et pouvant se transmettre des animaux aux êtres humains et vice-versa). Or, le risque de zoonoses peut être significativement réduit par des investissements efficaces dans la protection mondiale de la nature et des espèces (Programme des Nations Unies pour

<sup>1</sup> RS 101

l'environnement [PNUE], 2020). En effet, ce risque diminue lorsque les milieux naturels des espèces vivant à l'état sauvage sont préservés.

Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) part du principe que les migrations contraintes augmenteront si le réchauffement mondial se poursuit (GIEC, 2022), ce qui pourrait avoir des conséquences en Suisse. Ainsi, des conflits en lien avec l'accès aux ressources naturelles, une élévation du niveau de la mer ou des inondations pourraient par exemple conduire à des crises susceptibles d'intensifier la pression migratoire exercée sur la Suisse.

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

Protéger efficacement l'environnement est aussi une condition sine qua non de la lutte contre la pauvreté et de la promotion du développement durable. Kofi Annan l'a souligné lorsqu'il était secrétaire général de l'ONU, déclarant que tous les efforts déployés dans ces deux domaines resteraient vains si rien n'était fait pour mettre un frein à la surexploitation des ressources naturelles et à la pollution.

Les problèmes environnementaux mondiaux sont à l'origine de graves problèmes, en particulier pour les populations pauvres des pays en développement ou en transition. Non seulement les habitants de ces pays sont souvent fortement dépendants des ressources naturelles, mais ils ne disposent ni des ressources financières ni de l'éducation qui leur permettraient de faire face aux évolutions actuelles et de s'en prémunir. Les désordres écologiques viennent donc exacerber leurs difficultés, qu'il s'agisse de la pauvreté, du manque d'eau, de la faim ou de la malnutrition, et menacent dans le même temps de réduire à néant le fruit de plusieurs décennies de coopération au développement. Pour éviter une telle issue et permettre au développement durable de se poursuivre, il est essentiel que la coopération et la protection de l'environnement soient coordonnées, qu'elles se complètent et qu'elles renforcent leurs effets positifs respectifs.

La pauvreté peut elle-même être la cause d'atteintes à l'environnement : elle peut par exemple conduire les populations en manque de terres à surexploiter et donc à appauvrir le sol disponible, faute d'alternatives. Investir dans des systèmes alimentaires résilients et durables contribue donc non seulement à protéger l'environnement, mais aussi à lutter contre la pauvreté et à assurer la sécurité alimentaire.

Les atteintes à l'environnement ainsi que les conflits autour de l'accès aux ressources naturelles représentent un risque croissant pour la sécurité. Une protection efficace de l'environnement et une politique environnementale cohérente contribuent ainsi de manière décisive à la sécurité et à la stabilité dans le monde.

La pandémie de COVID-19 a péjoré la situation économique dans le monde entier et particulièrement dans les pays en développement, où d'importantes ressources

financières manquent dès lors pour protéger l'environnement. Nombre de ces pays ont pris et prendront prochainement des mesures supplémentaires pour reconstruire leur économie. Les ressources du financement international en faveur de l'environnement peuvent aider les pays en développement à concevoir leurs programmes de reconstruction de manière à encourager une économie durable et, partant, à contribuer à l'utilisation durable des ressources naturelles et à la protection mondiale de l'environnement.

Les investissements dans la protection de l'environnement ne sont pas seulement un moyen de répondre aux défis environnementaux évoqués. Ils sont aussi porteurs de formidables chances 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 de générer de nouvelles sources de revenus pour les habitants des pays les plus pauvres.

Les pays en développement continueront d'avoir de très gros besoins d'expansion économique et sociale pendant plusieurs décennies. Toute la difficulté sera pour eux de concilier le mieux possible cette expansion avec une gestion rationnelle des ressources naturelles. Il est important de les soutenir dans leurs efforts pour y parvenir et de les aider à prendre part activement à la protection de l'environnement mondial. Cette nécessité a également été reconnue par l'ONU en 2015 et a été inscrite dans les 17 objectifs de l'Agenda 2030 pour le développement durable.

### **1.3 Les caractéristiques du régime environnemental international**

Le régime environnemental international est en constante évolution. Différents traités ont vu le jour ou ont été complétés ces dernières années, signe que les questions écologiques sont davantage abordées sur la scène internationale, et qu'elles le sont en outre dans le cadre d'instances et de mécanismes de plus en plus spécifiques. C'est ainsi que les règles de mise en œuvre de l'Accord de Paris du 12 décembre 2015 (accord sur le climat)<sup>2</sup> ont été décidées en 2021, que la communauté internationale a adopté au printemps 2022 un mandat de négociation pour un nouvel accord multilatéral de lutte contre la pollution plastique mondiale et que les Parties à la Convention sur la biodiversité s'entendront probablement à la fin de 2022 sur un nouveau cadre d'objectifs visant la protection de la biodiversité à l'échelle de la planète.

L'objectif du régime environnemental international, qui est de protéger l'environnement mondial, implique par définition le concours de tous les pays. Or même si sa réalisation et la préservation des ressources naturelles sont aussi et surtout dans l'intérêt des pays les plus pauvres (cf. ch. 1.2), ces derniers ont souvent des priorités nationales plus pressantes encore. D'où ce principe, caractéristique dudit

<sup>2</sup> RS 0.814.012

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 projet d'arrêté.

Le FEM fait partie du mécanisme de financement de plusieurs conventions sur l'environnement (cf. ch. 3.2) et, à ce titre, est bien placé pour répondre aux défis écologiques évoqués en tenant compte de leurs interactions et pour contribuer au renforcement du régime environnemental international. Grâce au financement de projets traitant plusieurs problèmes environnementaux à la fois, il permet d'exploiter les synergies entre différentes conventions. Il offre ainsi une complémentarité avec d'autres instruments de financement multilatéraux et bilatéraux.

## **1.4 Le financement en faveur de l'environnement mondial**

Le système de financement en faveur de l'environnement mondial a été développé au fil des années. Des mécanismes de financement spécifiques ont été mis en place afin de soutenir les pays en développement dans la mise en œuvre de leurs engagements visant à protéger l'environnement mondial. Parmi eux figurent les instruments de financement multilatéraux décrits dans le présent message et relevant du domaine d'activité de l'OFEV. L'aide financière de la Suisse allouée à la préservation des ressources naturelles au sens des art. 2, al. 4, et 54, al. 2, Cst. comprend, outre ces mécanismes de financement, les programmes et projets bilatéraux et multilatéraux liés à l'environnement mis en œuvre par la Direction du développement et de la coopération (DDC) et du Secrétariat d'État à l'économie (SECO).

Les contributions sollicitées à travers le présent crédit d'engagement seront intégralement comptabilisées dans l'APD de la Suisse, car elles contribueront de façon conséquente à l'amélioration des conditions de vie et d'expansion dans les pays en développement et sont conformes aux règles définies en la matière par l'OCDE.

Ces contributions serviront à la protection de l'environnement mondial et à l'adaptation aux évolutions de l'environnement dans le cadre du développement durable 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 au niveau international de différentes façons :

- a. par des mécanismes de financement multilatéraux inscrits dans un traité sur l'environnement et destinés à faciliter la mise en œuvre des conventions ;
- b. dans le cadre de la coopération générale au développement, via des canaux multilatéraux ou bilatéraux faisant partie de la coopération internationale classique et de la coopération sud-sud ;
- c. par des acteurs privés (données incomplètes ; il est fréquent que seules des estimations grossières soient possibles).

Les moyens financiers issus du crédit d'engagement sollicité sont affectés en totalité à des fonds multilatéraux appartenant à des mécanismes de financement multilatéraux et inscrits dans au moins un traité sur l'environnement (cf. let. a ci-dessus).

Considérant la place très importante prise par les aspects environnementaux dans l'action de la Suisse en matière de coopération au développement<sup>3</sup> 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. Ils ont décidé à cet effet de mettre sur pied une plateforme commune sur le financement international et la coopération au développement dans le domaine de l'environnement (PLAFICO). Depuis, celle-ci a sensiblement contribué à la cohérence entre les instruments et les priorités de la Suisse pour la mise en œuvre de ses politiques en matière de développement et d'environnement dans les pays en développement et en transition.

## **1.5 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral**

Le projet poursuit l'objectif 11 (« La Suisse s'investit en faveur des réformes visant à renforcer la coopération multilatérale, intensifie de manière ciblée son action en faveur de la coopération internationale et offre des conditions optimales en sa qualité d'État hôte d'organisations internationales ») et l'objectif 17 (« La Suisse défend une politique environnementale efficace sur les plans national et international et apporte sa contribution à la réalisation des objectifs climatiques convenus sur le plan international et au maintien de la biodiversité ») du programme de la législature de 2019 à 2023. Les participations financières au FEM, au Fonds pour l'ozone et aux fonds spécialisés pour le climat (FPMA et FSCC) revêtent une importance majeure pour la mise en œuvre de ces deux objectifs, puisque ces fonds font partie du mécanisme de financement des conventions sur le climat, la diversité biologique, la lutte contre la désertification, le mercure, les polluants organiques persistants et la préservation de la couche d'ozone.

<sup>3</sup> Cf. message sur la stratégie de coopération internationale 2021-2024 (stratégie CI 2021-2024) (FF 2020 2509), ch. 3.5.3

## 2 Les traités sur l'environnement et leurs mécanismes de financement

### 2.1 La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et l'accord sur le climat

En 1992, la communauté internationale s'est fixé pour objectif, à travers la conclusion de la Convention-cadre des Nations Unies du 9 mai 1992 sur les changements climatiques (Convention sur le climat)<sup>4</sup>, d'empêcher toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique.

L'accord sur le climat, conclu le 12 décembre 2015 à Paris, est un accord dynamique, universel et juridiquement contraignant. À travers lui, tous les États Parties s'engagent à réduire progressivement leurs émissions de gaz à effet de serre et à prendre des mesures pour s'adapter aux conséquences des changements climatiques et pour orienter les flux financiers vers un développement à faibles émissions de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques. Contrairement à la Convention sur le climat, il contraint pour la première fois toutes les Parties à formuler des objectifs concrets de réduction des émissions et à prendre des mesures au plan national pour les atteindre. Il supprime ainsi largement la stricte distinction entre pays en développement et pays industrialisés. L'accord sur le climat a été ratifié par la Suisse à l'automne 2017<sup>5</sup>. Dans le cadre de sa mise en œuvre, la Suisse s'est engagée à diminuer ses émissions de gaz à effet de serre d'au moins 50 % d'ici à 2030 par rapport à leur niveau de 1990.

#### *Le financement dans le domaine du climat et son mécanisme*

Outre l'obligation de réduction des émissions de gaz à effet de serre, la Convention sur le climat impose aux pays industrialisés, dans ses art. 4 et 11, de participer financièrement à sa mise en œuvre dans les pays en développement. L'accord sur le climat contient également des engagements financiers à la charge des pays industrialisés, de sorte que les pays en développement soient soutenus dans sa mise en œuvre. Par ailleurs, d'autres États Parties sont eux aussi invités à participer à ce soutien. Les engagements concernés figurent à l'art. 9 de l'accord.

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 industrialisés ont convenu de soutenir la réalisation de mesures de protection du climat dans les pays en développement en mobilisant ensemble à partir de 2020 des sources de financement publiques, privées et autres à hauteur de 100 milliards de dollars par an. En contrepartie, les pays en développement se sont engagés à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre et à faire rapport en toute transparence. Le Conseil fédéral estime qu'une contribution équitable de la Suisse au financement international dans le domaine du climat pourrait se situer entre 450 et 600 millions de dollars par an<sup>6</sup>. L'objectif financier convenu à Cancún a été confirmé jusqu'en 2025 par une décision

4 RS 0.814.01

5 FF 2017 289

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

de la Conférence de Paris de décembre 2015. Lors de la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques qui s'est tenue à Glasgow fin 2021, des négociations ont été ouvertes concernant un nouvel objectif collectif quantifié pour la période après 2025. Ces négociations doivent s'achever en 2024. Malgré l'espoir d'élargir la base des donateurs aux grands pays émergents, le futur engagement collectif des pays industrialisés devrait être bien supérieur à l'engagement actuel de 100 milliards de dollars par an, compte tenu de la forte augmentation des coûts des changements climatiques. En conséquence, la Suisse doit réfléchir à ce que cette situation signifie pour son APD, notamment pour son enveloppe globale et sa structure thématique.

Lors de la Conférence des Nations Unies à Glasgow, il a été décidé en outre que les pays industrialisés devront doubler d'ici à 2025, par rapport à 2019, leurs contributions annuelles visant à soutenir les pays en développement dans la mise en œuvre de mesures d'adaptation, ce qui les fera passer de 20,1<sup>7</sup> à 40,2 milliards de dollars. S'il n'existe aucune obligation juridiquement contraignante pour la Suisse en la matière, elle a cependant soutenu politiquement l'engagement collectif à doubler le financement consacré à de telles mesures. Lors de la conférence, il a été déclaré par ailleurs que les dépenses mondiales en faveur des mesures d'atténuation et d'adaptation dans les pays en développement devront être à peu près équilibrées. Dans le domaine de la coopération bilatérale en particulier, les contributions de la Suisse à de telles mesures sont relativement équilibrées<sup>8</sup>, ce qui n'est pas le cas d'autres pays industrialisés comme les États-Unis, dont les efforts financiers de protection du climat sont très faibles en comparaison de leur pouvoir économique et de leurs émissions. Certains pays, à l'inverse, contribuent financièrement bien plus à la protection du climat que la Suisse par rapport à leur pouvoir économique et à leurs émissions. Les pays qui réalisent de très importants investissements internationaux en faveur du climat dans le domaine des infrastructures, tels que la France, le Japon et le Canada, dépensent nettement plus dans l'atténuation que dans l'adaptation. La plupart des petits pays d'Europe, comme la Belgique, les Pays-Bas et les pays scandinaves, affichent quant à eux déjà de très importantes contributions financières à l'adaptation. L'objectif collectif de 100 milliards de dollars fixé par les pays industrialisés pour le financement des mesures de protection du climat dans les pays en développement est maintenu.

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 à l'échelle planétaire. Si la pression sur les budgets nationaux va continuer de s'accroître, le besoin de financement ne peut être couvert exclusivement par des moyens publics. Dans ce contexte, l'un des objectifs prioritaires de l'accord sur le climat consiste à rendre les flux financiers mondiaux

7 Ce chiffre correspond au soutien financier collectif fourni par les pays industrialisés en 2019 pour des mesures d'adaptation aux changements climatiques dans les pays en développement, selon le rapport 2022 de l'OCDE sur le financement climatique (<https://www.oecd.org/fr/env/financement-climatique-fourni-et-mobilise-par-les-pays-developpees-tendances-agregees-mises-a-jour-avec-les-donnees-de-2019-68a276c9-fr.htm>).

8 En 2020, 54 % des investissements climatiques bilatéraux ont été consacrés à des mesures d'adaptation dans les pays en développement.

compatibles avec un profil d'évolution vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et résilient aux changements climatiques (art. 2, al. 1, let. c).

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

La conduite opérationnelle du mécanisme de financement inscrit dans la Convention sur le climat et dans l'accord sur le climat est assurée par le Fonds vert pour le climat (GCF, pour *Green Climate Fund*), le FEM (cf. ch. 3.1), le Fonds d'adaptation et deux autres fonds pour le climat spécialisés dans le domaine de l'adaptation, à savoir le Fonds pour les pays les moins avancés (FPMA, ou *Least Developed Countries Fund*) et le Fonds spécial pour les changements climatiques (FSCC, ou *Special Climate Change Fund*) (cf. ch. 3.3). Pour tous ces fonds, les conférences des Parties à la Convention sur le climat et à l'accord sur le climat peuvent arrêter des orientations stratégiques dans le cadre de leurs compétences décisionnelles. Tous les fonds énumérés ont été confirmés dans le contexte de l'accord sur le climat comme faisant partie intégrante de l'architecture du financement de la lutte contre les changements climatiques.

À l'avenir, les champs d'action des fonds au sein même de cette architecture de financement devraient se compléter encore mieux : le GCF, en raison des moyens élevés dont il dispose, doit soutenir avant tout des projets d'envergure et porteurs de changements. Le Fonds d'adaptation, le FPMA et le FSCC doivent continuer à financer des petits projets décentralisés relevant du domaine de l'adaptation aux changements climatiques et tester de nouvelles approches susceptibles d'être ensuite développées à plus grande échelle par le GCF. Par son travail, le FEM doit permettre de mieux exploiter les synergies entre les différents domaines environnementaux ; il doit financer des approches de solutions axées sur la nature et encourager des projets et des programmes visant un impact positif dans plusieurs domaines environnementaux à la fois.

La Suisse remplit une partie de son engagement financier dans le domaine du climat par sa contribution au FEM.

Dans le cadre de la huitième reconstitution du FEM (FEM-8), il est prévu que les mesures de protection du climat dans les pays en développement et les pays en transition bénéficient d'environ 16 % du budget global. Il a été déclaré par ailleurs que 65 % du portefeuille du FEM devraient contribuer à la réduction des émissions mondiales de gaz à effet de serre, et 45 % à l'adaptation aux changements climatiques ; ces pourcentages expriment la volonté de renforcer la programmation intégrée dans le cadre du FEM-8 de manière à obtenir un impact positif dans plusieurs domaines environnementaux à la fois.

## **2.2 Convention sur la diversité biologique et ses protocoles de Cartagena et de Nagoya**

La Convention sur la diversité biologique est entrée en vigueur en 1993. Elle a pour but la conservation à l'échelle planétaire et l'utilisation durable de la diversité biologique dans ses trois dimensions (diversité des gènes, diversité des espèces et

diversité des écosystèmes). Depuis son entrée en vigueur, deux protocoles ont été adoptés.

Le Protocole de Cartagena du 29 janvier 2000 sur la prévention des risques biotechnologiques<sup>9</sup>, qui est entré en vigueur pour la Suisse en 2003, vise à garantir que les organismes génétiquement modifiés pouvant avoir des effets défavorables sur la diversité biologique ne puissent être exportés que dans les pays ayant explicitement autorisé leur importation après une évaluation des risques et qu'ils soient transportés et utilisés avec toutes les précautions qui s'imposent. Il a été complété en 2010 par le Protocole additionnel de Nagoya - Kuala Lumpur<sup>10</sup>, qui prévoit des règles et des procédures internationales en matière de responsabilité et de réparation pour les dommages causés à la biodiversité par des organismes génétiquement modifiés. Le Protocole de Nagoya<sup>11</sup>, entré en vigueur en 2014, régit quant à lui l'accès aux ressources génétiques ainsi que le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation.

En 2010, les États Parties à la Convention sur la diversité biologique ont adopté pour la première fois un plan stratégique mondial pour la diversité biologique de 2011 à 2020. Un nouveau plan stratégique pour la diversité biologique après 2020 a été adopté en 2022. Il vise à favoriser une mise en œuvre cohérente et efficace de l'ensemble des conventions et protocoles en lien avec la biodiversité. En effet, la Convention sur la diversité biologique et ses protocoles ne sont pas les seuls à contribuer à la mise en œuvre du nouveau plan stratégique : 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<sup>12</sup>, le Traité international du 3 novembre 2001 sur les ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture<sup>13</sup> 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)<sup>14</sup>.

#### *Le financement dans le domaine de la biodiversité et son mécanisme*

Les États Parties doivent honorer leurs engagements découlant de la Convention sur la diversité biologique et de ses protocoles grâce à des ressources principalement nationales. Afin de pouvoir s'acquitter pleinement de leurs engagements, les pays en développement plus pauvres demeurent toutefois dépendants de financements extérieurs. C'est pourquoi l'art. 20 de la convention impose aux pays industrialisés de participer financièrement à sa mise en œuvre dans les pays en développement. En 2012, la Conférence des Parties s'est accordée sur l'objectif de doubler l'aide en faveur de la biodiversité à l'horizon 2015 et de la maintenir à ce niveau par la suite. La Suisse a approuvé cette décision consensuelle sous réserve que le délai pour doubler l'aide soit repoussé à 2020. Dans le cadre de l'adoption du nouveau plan stratégique, il faut s'attendre à un accroissement supplémentaire des efforts de

<sup>9</sup> RS **0.451.431**

<sup>10</sup> [https://bch.cbd.int/protocol/NKL\\_text.shtml](https://bch.cbd.int/protocol/NKL_text.shtml) (avril 2022)

<sup>11</sup> FF **2014** 2827

<sup>12</sup> RS **0.453**

<sup>13</sup> RS **0.910.6**

<sup>14</sup> RS **0.451.45**

mobilisation des moyens publics et privés en faveur de la protection et de l'utilisation durable de la biodiversité mondiale. Les pays en développement demandent aux pays industrialisés davantage de soutien financier, en particulier de sources publiques.

Le FEM constitue le mécanisme de financement officiel de la Convention sur la diversité biologique et de ses protocoles. La Suisse remplit une part substantielle de son engagement financier dans le domaine de la biodiversité par sa contribution au FEM.

Dans le cadre du FEM-8, la biodiversité disposera d'environ 36 % du budget global, ce qui en fera de loin le domaine d'intervention le plus largement doté. Il a été indiqué par ailleurs que, grâce au renforcement de la programmation intégrée, 60 % du portefeuille du FEM devraient contribuer à la conservation et à l'utilisation durable de la diversité biologique mondiale.

### **2.3 Conventions et protocoles relevant du domaine des produits chimiques et des déchets dangereux**

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

- *la Convention de Bâle* du 22 mars 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination<sup>15</sup> ;
- *la Convention de Vienne* et le *Protocole de Montréal* pour la protection de la couche d'ozone (cf. ch. 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 international<sup>16</sup> ;
- *la Convention de Stockholm* du 22 mai 2001 sur les polluants organiques persistants (Convention POP)<sup>17</sup> (cf. ch. 2.3.2) ;
- *la Convention de Minamata* du 10 octobre 2013 sur le mercure (Convention sur le mercure)<sup>18</sup> (cf. ch. 2.3.3).

Afin de compléter ces textes et de coordonner les différentes activités, la communauté internationale a décidé en 2006 d'instituer une Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques (SAICM, pour *Strategic Approach to International Chemicals Management*)<sup>19</sup>. Le but de cette approche était de réduire autant que possible, à l'horizon 2020, les effets nocifs des produits chimiques sur la santé des personnes et sur l'environnement. Cet objectif n'a pas été atteint, et les

<sup>15</sup> RS 0.814.05

<sup>16</sup> RS 0.916.21

<sup>17</sup> RS 0.814.03

<sup>18</sup> RS 0.814.82

<sup>19</sup> [www.saicm.org](http://www.saicm.org)

efforts et les ressources pour y parvenir doivent être augmentés de manière significative. L'adoption d'une nouvelle stratégie pour la période après 2020 a été retardée en raison de la pandémie de COVID-19 ; elle est toujours en suspens.

Le FEM est le mécanisme de financement de la Convention POP, de la Convention sur le mercure et, en partie, du Protocole de Montréal. Il soutient également la mise en œuvre de l'approche SAICM. La Suisse remplit une part substantielle de ses engagements financiers dans le domaine des produits chimiques et des déchets par sa contribution au FEM.

De manière générale, les États ont pris acte de l'accroissement des tâches du FEM dans le domaine des produits chimiques et des déchets et ils ont augmenté d'environ 32 % le montant disponible par rapport à la période de reconstitution précédente. Ces deux domaines représentent 15 % du volume global du FEM-8.

### **2.3.1 La Convention de Vienne et le Protocole de Montréal pour la protection de la couche d'ozone**

La Convention de Vienne est un accord-cadre pour la protection de la couche d'ozone. Son protocole, dit « Protocole de Montréal », crée des engagements concrets de réduction des substances qui appauvrissent la couche d'ozone dans l'atmosphère. Ainsi, il interdit la fabrication et l'emploi des principaux polluants qui portent atteinte à la couche d'ozone, à savoir les chlorofluorocarbures (CFC), les hydrobromofluorocarbures (HBFC) et les hydrochlorofluorocarbures (HCFC). L'interdiction des CFC et des HCFC a entraîné une forte augmentation de l'emploi de leurs substituts, les hydrofluorocarbures (HFC). Or les HFC sont de puissants gaz à effet de serre, qui amplifient les changements climatiques mondiaux. Pour cette raison, le 5<sup>e</sup> amendement au Protocole de Montréal adopté en 2016 à Kigali, dit « amendement de Kigali », prévoit d'en réduire progressivement la fabrication et l'emploi.

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

Outre la reconnaissance explicite de la nécessité de protéger la couche d'ozone, le Protocole de Montréal comprend à son art. 10 des engagements pris par les pays industrialisés concernant le financement de la mise en œuvre de la convention dans un groupe de pays défini (principalement des pays en développement). Ces pays se voient accorder une aide financière et technique supplémentaire, afin de leur permettre de respecter leurs engagements. Cet article constitue ainsi la base légale du mécanisme de financement du Protocole de Montréal.

La Convention de Vienne et le Protocole de Montréal pour la protection de la couche d'ozone ont défini le Fonds pour l'ozone comme une composante première de leur mécanisme de financement (cf. ch. 3.2).

Le FEM complète ce fonds et met des moyens à la disposition des pays en transition. Son programme spécialisé soutient à hauteur de quelque 13 millions de dollars pour

les quatre prochaines années des projets spécifiques destinés à réduire encore la fabrication et l'emploi de substances appauvrissant la couche d'ozone.

Par sa contribution au Fonds pour l'ozone et au FEM, la Suisse remplit son engagement financier pris dans le cadre de la Convention de Vienne et du Protocole de Montréal.

### **2.3.2 La Convention de Stockholm (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, utilisé comme pesticide, ainsi que des produits chimiques industriels nocifs tels que les biphenyles polychlorés (PCB), qui ont été utilisés entre autres dans les condensateurs ou comme plastifiants.

La Convention de Stockholm (Convention POP) est entrée en vigueur en 2004. Ses Parties contractantes s'engagent à ne plus produire ni employer un certain nombre de substances et à en empêcher le commerce international, de sorte qu'elles ne puissent plus se disséminer dans l'environnement. La liste des substances réglementées par la convention est progressivement complétée à la lumière des nouvelles connaissances scientifiques.

#### *Le mécanisme de financement de la Convention POP*

Outre l'engagement des Parties à réduire et à éliminer les substances concernées et à appliquer le texte du traité, la Convention POP prévoit, à l'art. 13, une participation des pays industrialisés au financement de la mise en œuvre. Les substances et technologies de substitution sont très coûteuses et ne pourraient tout simplement pas être financées par de nombreux pays en développement sans un soutien international. L'art. 14 désigne le FEM comme mécanisme de financement officiel. Par sa contribution au FEM, la Suisse remplit la majeure partie de son engagement financier pris dans le cadre de la Convention POP.

Dans le cadre des négociations portant sur le FEM-8, les États Parties ont décidé de consacrer à ce domaine quelque 413 millions de dollars au cours des quatre prochaines années.

### **2.3.3 La Convention de Minamata sur le mercure (Convention sur le mercure)**

La Convention sur le mercure est entrée en vigueur en 2017. Elle établit des règles contraignantes pour l'emploi du mercure. Grâce à elle, le recours à cet élément toxique est réduit autant que possible dans le cycle des substances et dans le système économique. Une réglementation supplémentaire permet de protéger la santé des personnes et l'environnement des effets du mercure résiduel.

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

#### *Le mécanisme de financement de la Convention sur le mercure*

La Convention sur le mercure engage les États Parties à réduire et à réglementer l'emploi de ce métal. Son art. 13 comprend par ailleurs les obligations financières des pays industrialisés en faveur de la mise en œuvre de la convention dans les pays en développement. Ce même article désigne le FEM comme mécanisme de financement de la convention. Par sa contribution au FEM, la Suisse remplit la majeure partie de son engagement financier pris dans le cadre de la Convention sur le mercure. Le rôle central que ce fonds joue dans la mise en œuvre de la convention explique pourquoi près de 269 millions de dollars sont mobilisés à cette fin dans le FEM-8 (contre 205 millions dans le FEM-7).

## **2.4 La Convention sur la lutte contre la désertification (UNCCD)**

La Convention des Nations Unies du 17 juin 1994 sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique (UNCCD)<sup>20</sup> est entrée en vigueur en 1996. Elle vise à combattre la désertification et la dégradation des sols et à atténuer les effets négatifs de la sécheresse. Les signataires s'engagent à gérer les ressources naturelles de manière prudente et durable dans les régions menacées par la désertification, notamment en Afrique, afin d'y maintenir la productivité des surfaces agricoles et d'y améliorer les conditions de vie des habitants. La convention favorise les partenariats entre pays industrialisés et pays en développement, tout en soutenant la participation des populations locales à toutes les mesures.

#### *Le mécanisme de financement de l'UNCCD*

<sup>20</sup> RS 0.451.1

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 sa mise en œuvre dans les pays en développement. Depuis 2003, le FEM fait office de mécanisme de financement officiel de l'UNCCD.

Grâce aux moyens mis à disposition pour lutter contre la dégradation des sols, domaine prioritaire, le fonds soutient les objectifs de la convention. Les États ayant reconnu un besoin croissant dans ce domaine, le FEM-8 va mobiliser environ 618 millions de dollars dans la lutte contre la désertification (11,6 % du fonds), soit 30 % de plus que le FEM-7 (environ 473 millions de dollars).

Par ailleurs, au terme des négociations portant sur la reconstitution du fonds, il a été déclaré que, grâce au renforcement de la programmation intégrée, 50 % du portefeuille du FEM devraient contribuer à la lutte contre la progression de la désertification. Par sa contribution au FEM, la Suisse remplit une part substantielle de son engagement financier pris dans le cadre de l'UNCCD.

### **3 Les fonds environnementaux : le FEM, le Fonds pour l'ozone et les fonds spécialisés pour le climat administrés par le FEM**

#### **3.1 Le FEM, mécanisme de financement des traités pour la protection de l'environnement**

##### **3.1.1 Caractéristiques du FEM**

Le FEM a été créé en 1991 dans le but de contribuer à résoudre les problèmes environnementaux mondiaux et de soutenir les pays en développement ou en transition dans le domaine de l'environnement. Il compte 184 États membres.

Le FEM joue un rôle central dans le financement en faveur de l'environnement mondial. Au niveau planétaire, il est le seul fonds intervenant dans plusieurs domaines environnementaux à la fois.

Le FEM poursuit en premier lieu des objectifs de politique environnementale mondiale. Il vise à soutenir les pays en développement ou en transition dans leurs efforts pour mettre en œuvre les traités multilatéraux sur l'environnement, en application de l'un des principes de base desdits traités : les pays en développement qui ont pris des engagements en faveur de l'environnement mondial, alors que ceux-ci ne sont pas forcément leur priorité, doivent obtenir des aides pour compenser le surcoût généré (*incremental costs*). Les projets sont planifiés et menés conjointement avec les pays bénéficiaires en fonction de leurs besoins spécifiques.

Le FEM étant le mécanisme de financement des conventions sur l'environnement, les Parties à ces conventions peuvent décider de ses grands axes stratégiques lors de leurs conférences. Elles s'assurent ainsi que, lors de la planification des ressources du FEM

et de la validation des projets, l'accent est mis sur la réalisation des objectifs des conventions et sur les priorités des Parties à ces conventions, y compris les priorités des pays bénéficiaires.

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

### *Structure et utilisation efficiente des ressources*

Le FEM est l'un des mécanismes de financement des mesures prises en faveur de l'environnement mondial dans les pays en développement ou en transition les plus efficaces d'après les conclusions du bureau indépendant chargé de son évaluation (cf. aussi ch. 3.1.2 sur l'efficacité du FEM). Il est le seul fonds à contribuer à la mise en œuvre de l'ensemble des conventions environnementales les plus importantes.

Le FEM octroie ses aides sous la forme de contributions non remboursables (*grants*), ou fait assez rare jusqu'ici, de prêts assortis de faibles taux d'intérêt ou de cautionnements. Contrairement à la plupart des autres institutions internationales, le FEM lui-même ne réalise pas directement des projets et des programmes avec et dans les pays bénéficiaires, mais par l'intermédiaire d'organismes de mise en œuvre tels que des organisations de l'ONU ou des banques de développement multilatérales<sup>21</sup>. D'autres institutions nationales, organisations non gouvernementales et acteurs privés participent également aux projets et programmes soutenus par le FEM.

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

Le Conseil du FEM est un organe exécutif composé de 32 membres représentant des pays en développement, des pays en transition et des pays industrialisés. À travers leur groupe électoral respectif, les membres du conseil représentent l'intégralité des États membres du FEM, ce qui assure un large appui à la stratégie et aux programmes du fonds, ainsi qu'une utilisation efficiente des ressources au niveau des pays. La Suisse, pour sa part, siège au Conseil du FEM depuis sa création, et y représente un groupe de votants dont font également partie l'Azerbaïdjan, le Kazakhstan, le Kirghizistan, l'Ouzbékistan, le Tadjikistan et le Turkménistan.

<sup>21</sup> D'autres fonds environnementaux tels que le GCF utilisent des mécanismes de mise en œuvre similaires.

Le FEM ne pourrait remplir son rôle de mécanisme de financement des principaux traités sur l'environnement sans les contributions substantielles des pays donateurs. Le fonds fiduciaire du FEM reconstitue ses ressources tous les quatre ans. Le volume du FEM a considérablement augmenté depuis sa première capitalisation (tableau 2 en annexe). Ainsi, les moyens financiers engagés pour le FEM-8, qui porte sur la période allant de mi-2022 à mi-2026, s'élèvent à un montant total de 5,33 milliards de dollars.

### 3.1.2 Efficacité du FEM

Depuis 1991, le FEM a investi quelque 21,7 milliards de dollars de fonds propres dans plus de 5000 projets réalisés dans 135 pays. Grâce à un taux de cofinancement élevé de 1 pour 6 environ (contre 1 pour 7,8 dans le FEM-7), ce sont près de 119 milliards de dollars qui ont été mobilisés<sup>22</sup>. Ces fonds proviennent de sources nationales des pays bénéficiaires, de financements supplémentaires des banques de développement multilatérales (prêts inclus), de donateurs bilatéraux ainsi que du secteur privé, ce qui révèle l'effet mobilisateur du FEM.

L'efficacité du FEM et des projets qu'il soutient fait l'objet d'un examen réalisé par le Bureau indépendant d'évaluation du FEM (BIE FEM). Tous les quatre ans, celui-ci soumet les activités du fonds à une évaluation externe indépendante et complète. La septième évaluation, achevée en 2021 (BIE FEM, 2021 OPS7), atteste que les projets du FEM présentent un taux de succès très élevé, une efficacité avérée dans la réalisation des objectifs fixés pour l'environnement mondial et une grande pertinence pour les conventions concernées et les pays bénéficiaires.

Les résultats sont en outre examinés régulièrement. Le dernier rapport de décembre 2021 montre que le soutien apporté par le FEM au cours des quatre dernières années a produit les résultats suivants (FEM, 2021) :

- Les émissions de gaz à effet de serre ont été réduites d'environ 1,440 milliard de tonnes d'équivalents CO<sub>2</sub>, ce qui contribue de manière significative à l'atténuation des changements climatiques.
- Plus de 110 millions d'hectares de terre et de mer ont été placés sous protection ou ont fait l'objet d'une utilisation plus durable, et 7 millions d'hectares de terre ont fait l'objet d'une renaturation, ce qui a contribué de façon importante à la lutte contre la perte de biodiversité à l'échelle planétaire.
- 3,8 % des rendements de la pêche au niveau mondial ont été obtenus par une pêche durable, ce qui apporte une contribution précieuse à la lutte contre la surpêche.
- 54 eaux gérées de manière collective (eaux douces et eaux salées) ont fait l'objet d'une gestion plus durable dans le cadre du FEM-7, ce qui contribue à valoriser et protéger des écosystèmes aquatiques importants.
- 88 000 tonnes de déchets toxiques ont été évitées ou détruites.

<sup>22</sup> [www.thegef.org](http://www.thegef.org) > Home > Who we Are

### **3.1.3 Objectifs du FEM-8**

Dans le cadre des négociations portant sur la reconstitution du fonds, les résultats de l'évaluation externe ont été intégrés à la programmation de la huitième période du FEM, et les objectifs ci-dessous ont été fixés (FEM, 2022, Programming Scenarios). Ils feront l'objet d'un examen continu dans le cadre du FEM-8 :

- Grâce aux moyens investis dans l'efficacité énergétique, la promotion des énergies renouvelables, les technologies favorables au climat et les mesures intégrées de protection du climat, les projets soutenus par le FEM permettront de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 1,750 milliard de tonnes d'équivalents CO<sub>2</sub>.
- Dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention sur la diversité biologique et de l'UNCCD, le FEM placera sous protection quelque 240 millions d'hectares de terre et de mer, contribuera à une utilisation plus durable de 255 millions d'hectares de terre et de mer et procédera à la renaturation de 10 millions d'hectares de terre, endiguant ainsi la progression de la désertification.
- Grâce aux projets et programmes menés par le FEM, 2 millions de tonnes de poissons supplémentaires par rapport aux rendements de référence seront issues d'une pêche durable, ce qui permettra de réduire sensiblement la surpêche.
- Les projets du FEM permettront également de valoriser et protéger les écosystèmes aquatiques. Ainsi, 39 eaux transfrontières (eaux douces et eaux salées) feront l'objet d'une gestion plus durable.
- Les projets menés par le FEM dans le secteur des produits chimiques et des déchets permettront d'éviter ou de détruire 360 000 tonnes de déchets toxiques.

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

### **3.2.1 Caractéristiques et objectifs du Fonds pour l'ozone**

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

Depuis la création du Fonds pour l'ozone et grâce aux moyens financiers qu'il met à disposition, les pays en développement se sont engagés à renoncer complètement à la production et à l'utilisation de chlorofluorocarbures (CFC) et d'halons à l'horizon

2010, ainsi qu'à d'autres substances appauvrissant la couche d'ozone à l'horizon 2015 ou 2030. En 2016, les Parties ont adopté un 5<sup>e</sup> amendement au Protocole de Montréal (amendement de Kigali), qui élargit le champ d'application du protocole à certains hydrofluorocarbures (HFC). Cet élargissement a obligé les pays industrialisés et les pays en transition à prendre des engagements afin de réduire progressivement leur fabrication et leur consommation de HFC d'ici à 2036. Les objectifs de réduction des pays en développement sont légèrement différés.

Le Fonds pour l'ozone 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. 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, tout en contribuant à réduire le plus possible les conséquences des changements climatiques.

Le fonds est administré par un Comité exécutif paritaire composé de représentants des pays en développement et des pays industrialisés. Ces représentants sont choisis parmi quatorze groupes électoraux rassemblant tous les États Parties au Protocole de Montréal, ce qui assure un large appui à la stratégie du fonds ainsi 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 représenté au Comité exécutif – de 1997 à 1998, de 2010 à 2011 et de 2020 à 2021. Elle remplira de nouveau cette fonction lorsque son tour sera revenu.

Le Fonds pour l'ozone a été reconstitué en neuf cycles tous les trois ans depuis 1991. Pour la période en cours, qui s'étend de 2021 à 2023, le fonds dispose d'un total de 540 millions de dollars, la décision n'étant intervenue qu'en juillet 2022 en raison de la pandémie de COVID-19.

### **3.2.2 Efficacité du Fonds pour l'ozone**

Entre 1991 et fin 2020, le Fonds pour l'ozone a alloué 3,4 milliards de dollars à des projets menés dans 148 pays en développement. Grâce à la mise en œuvre des projets qui ont été approuvés par le fonds, les quantités de substances appauvrissant la couche d'ozone ont pu être diminuées de 469 653 tonnes d'équivalents CFC dans les pays en développement (PNUE, 2021). Ces chiffres mettent en évidence le rôle crucial du fonds en matière de protection de la couche d'ozone. Des estimations concluent qu'il a ainsi été possible de réduire ces substances de 90 % dans les pays en développement.

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

En raison de l’extension du champ d’application du Protocole de Montréal et du fort impact positif du Fonds pour l’ozone, cette institution a encore gagné en importance ces dernières années.

### **3.3 Les fonds spécialisés pour le climat FPMA et FSCC**

#### **3.3.1 Objectifs et caractéristiques du FPMA et du FSCC**

Le FPMA<sup>23</sup> a été créé en 2002 par la Conférence des Parties à la Convention sur le climat en tant que partie intégrante du mécanisme de financement de ladite convention. En 2015, il est également devenu partie intégrante du mécanisme de financement de l’accord sur le climat. Le fonds est axé sur les besoins spécifiques des pays les moins développés, particulièrement affectés par les changements climatiques et leurs conséquences néfastes. Il offre à ces pays un soutien facilement accessible et finance notamment des programmes nationaux d’adaptation aux changements climatiques, ainsi que des petits projets novateurs décentralisés.

Le FSCC<sup>24</sup> a lui aussi été créé par la Conférence des Parties à la Convention sur le climat en tant que partie intégrante du mécanisme de financement de ladite convention, mais en 2001. En 2015, il a lui aussi été confirmé comme s’inscrivant dans le cadre du mécanisme de financement de l’accord sur le climat. Le FSCC fournit des moyens supplémentaires aux pays en développement ou en transition pour leur permettre d’appliquer les mesures de protection du climat, soutenant les programmes d’adaptation et favorisant le transfert technologique. Il finance avant tout des petits projets novateurs réalisés en collaboration avec le secteur privé. À l’avenir, la priorité sera donnée aux investissements dans les petits États insulaires. Le fonds occupe ainsi une niche et apporte une contribution importante à l’architecture du financement de la lutte contre les changements climatiques.

Les deux fonds jouent un rôle central dans le domaine du financement de l’adaptation aux changements climatiques. Ils financent des mesures d’adaptation qui peuvent, selon les cas, être intégrées dans des programmes soutenus par le FEM. Cette intégration est rendue possible par le fait que les deux fonds sont gérés par le FEM et que le Conseil du FEM remplit également la fonction de Conseil du FPMA et de Conseil du FSCC. Ce mécanisme permet de maintenir les coûts de transaction au plus bas et de faciliter les synergies. Conformément à son mandat, le FEM lui-même ne finance aucune mesure d’adaptation directe dans les pays en développement. La Suisse n’a aucun intérêt à ce que le FPMA et le FSCC soient intégrés dans le FEM, puisque les contributions aux fonds feraient alors l’objet d’une reconstitution régulière et que les attentes concernant la reconstitution et les montants de contribution associés

<sup>23</sup> [www.thegef.org](http://www.thegef.org) > Home > What we Do > Topics > LDCF

<sup>24</sup> [www.thegef.org](http://www.thegef.org) > Home > What we Do > Topics > SCCF

seraient notablement plus élevées. Les modalités actuelles de paiement des contributions donnent beaucoup plus de souplesse aux pays donateurs.

À ce jour, 27 pays ont apporté leur soutien aux deux fonds. La plupart d'entre eux contribuent au financement du FPMA, mais depuis l'opérationnalisation du Fonds vert pour le climat, le nombre de pays versant une contribution au FSCC a beaucoup diminué. En raison de la nouvelle focalisation stratégique du FSCC, qui consiste à promouvoir dans les petits États insulaires des projets d'adaptation innovants réalisés par le secteur privé, on peut s'attendre à l'avenir à des contributions plus élevées et à un nombre plus important de pays contributeurs. Comme le FEM et le Fonds pour l'ozone, les deux fonds spécialisés travaillent avec des organismes de mise en œuvre choisis, collaborant étroitement avec les pays partenaires dans la réalisation des projets. Depuis sa création, le FPMA a alloué au total 1,7 milliard de dollars à 363 projets et activités et généré près de cinq fois plus de cofinancements par le biais de ses partenaires. Actuellement, le FSCC gère un portefeuille de 88 projets menés dans 79 pays, pour un montant total d'environ 365 millions de dollars, et il a généré sept fois plus de cofinancements (BIE, 2020, et BIE, 2021).

Les pays en développement sollicitent toujours plus le soutien du FPMA et du FSCC et le volume des projets éligibles dépasse chaque année très largement les aides disponibles. Les températures moyennes augmentant chaque année, on peut supposer que les besoins des pays bénéficiaires continueront d'augmenter dans le domaine de l'adaptation, entraînant une hausse des demandes de soutien auprès du FPMA et du FSCC.

Par ses contributions au FPMA et au FSCC, la Suisse soutient également l'objectif de doublement du financement consacré aux mesures d'adaptation tel qu'il a été décidé à Glasgow en 2021 lors de la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques. Les contributions de la Suisse dans ces deux fonds sont intégralement comptabilisées dans l'APD.

### **3.3.2 Efficacité du FPMA et du FSCC**

Le FPMA occupe une position centrale lorsqu'il s'agit d'adapter aux changements climatiques les pays les plus pauvres et les plus vulnérables. Ces États économiquement faibles doivent utiliser leurs propres ressources de même que les fonds internationaux avec beaucoup de parcimonie. Les plans nationaux élaborés avec l'aide du FEM pour permettre à ces pays de s'adapter à l'évolution du climat ont renforcé l'attention portée aux conséquences des changements climatiques. Les États ont ainsi créé des bases qui leur permettent de définir les mesures d'adaptation dans lesquelles ils doivent investir en priorité. Le Bureau indépendant d'évaluation du FEM confirme que les projets financés par le FPMA contribuent à réduire la vulnérabilité face aux changements climatiques et à accroître la résilience et qu'ils créent les conditions nécessaires à des mesures d'adaptation efficaces. Ils renforcent la prise de conscience générale autour de la problématique de l'adaptation et accompagnent le renforcement des capacités institutionnelles nécessaires à une politique d'adaptation durable dans les pays les plus pauvres et les plus vulnérables (BIE FEM, 2020 FPMA). Depuis sa création, le FPMA a touché 51,34 millions de bénéficiaires à travers ses investissements et amélioré la résilience climatique de 5,8 millions d'hectares de terre (FEM, 2021 FPMA FSCC).

Le FSCC joue un rôle important dans le soutien apporté aux États bénéficiaires en matière d'adaptation aux changements climatiques et il encourage le transfert de technologies respectueuses du climat. D'après le BIE FEM, les projets menés avec l'aide du FSCC sont essentiels à la mise en œuvre des recommandations de la Convention sur le climat, des objectifs d'adaptation nationaux et des objectifs de développement durable des États bénéficiaires. Le bureau d'évaluation confirme que les projets et programmes du FSCC sont très novateurs, qu'ils aboutissent à des résultats tangibles et qu'ils pourront à l'avenir faire office de projets pilotes pour des activités d'adaptation répliquées à plus grande échelle. Ils complètent les projets d'autres fonds pour le climat et 79 % d'entre eux sont jugés satisfaisants à très satisfaisants (BIE FEM, 2021 FSCC). Depuis sa création, le FSCC a touché 7,38 millions de bénéficiaires à travers ses investissements et amélioré la résilience climatique de 4,01 millions d'hectares de terre (FEM, 2021 FPMA FSCC).

## **4 Contenu de l'arrêté ouvrant le crédit**

### **4.1 Proposition faite à l'Assemblée fédérale**

Par analogie avec le crédit-cadre approuvé en 2019 par le Parlement, il est proposé d'adopter un crédit d'engagement pour la protection de l'environnement mondial d'une durée de plusieurs années et d'un montant total de 197,75 millions de francs.

Les moyens demandés dans le cadre de ce crédit d'engagement sont répartis comme suit :

- a. contributions au Fonds pour l'environnement mondial (FEM) : 157 millions de francs ;
- b. contributions au Fonds pour l'ozone du Protocole de Montréal : 13,55 millions de francs ;
- c. contributions aux fonds pour le climat FSCC et FPMA : 26 millions de francs ;
- d. mise en œuvre du crédit d'engagement : 2,8 millions de francs.

Le crédit d'engagement est basé sur l'indice suisse des prix à la consommation de juin 2022, qui s'établit à 104,5 points (décembre 2020 = 100), et sur les estimations du renchérissement suivantes :

2023 : + 1,4 %

2024 : + 0,8 %

2025 : + 0,9 %

2026 : + 0,9 %

Le crédit budgétaire annuel est adapté aux estimations actuelles du renchérissement, conformément à la motion Dittli 16.3705 « Compenser le renchérissement uniquement quand il survient » adoptée par les Chambres fédérales. Il faut savoir que le calcul des contributions repose en grande partie sur des négociations internationales

débouchant sur des plans de paiement fixes ; l'évolution de l'indice suisse des prix à la consommation n'a aucune influence et est utilisée uniquement pour calculer la variation annuelle réelle en francs. Les modifications apportées sur la base de la correction du renchérissement se répercutent donc avant tout sur la marge de manœuvre relative au crédit de mise en œuvre.

Comme par le passé, ce crédit d'engagement pour la protection de l'environnement mondial comprend les contributions versées aux trois catégories de fonds (FEM, Fonds pour l'ozone et fonds pour le climat gérés par le FEM [FPMA et FSCC]) ainsi qu'un crédit de mise en œuvre.

Afin de pouvoir réagir avec souplesse à des évolutions éventuelles dans les domaines concernés par les différentes affectations, l'OFEV peut procéder, pendant la période de 2023 à 2026, à des transferts d'un montant maximal de quatre millions de francs entre les contributions affectées au FSCC et au FPMA et celles affectées au financement de la mise en œuvre du crédit d'engagement.

## **4.2 Description détaillée du projet**

La contribution de la Suisse au FEM-8 (de juillet 2022 à juin 2026) s'établit à 155,4 millions de francs, ce qui représente 37,06 millions de francs (31,3 %) de plus que la contribution de la Suisse à la précédente reconstitution du FEM (118,34 millions de francs). La part destinée au Fonds multilatéral aux fins d'application du Protocole de Montréal s'élève à 13,55 millions de francs (soit 2,06 millions de francs de plus que dans le dernier crédit-cadre). Celle destinée aux fonds spécialisés pour le climat administrés par le FEM s'élève à 26 millions de francs (soit 12,85 millions de francs de plus que dans le dernier crédit-cadre), à hauteur d'environ trois quarts pour le FPMA et un quart pour le FSCC. Enfin, un crédit de mise en œuvre de 2,8 millions de francs est demandé. Les différents composants et montants du crédit d'engagement sont présentés en détail dans le présent chapitre. Le crédit d'engagement est demandé pour une durée de quatre ans, les premiers versements étant prévus en 2023.

Le Conseil fédéral considère que le crédit d'engagement proposé est nécessaire. Il est convaincu de la capacité des institutions mentionnées à mener des projets efficaces de protection de l'environnement mondial.

### **4.2.1 La contribution de la Suisse au FEM**

#### *Ressources nécessaires pour le FEM-8*

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

Le FEM demeure confronté à une ascension rapide des coûts de résolution des problèmes environnementaux mondiaux qu'il traite. Les champs d'action du FEM ont

continué de s'étendre, tout comme les besoins des pays en développement ou en transition, en particulier dans les domaines de la biodiversité, de la protection du climat, des déchets et des produits chimiques (cf. ch. 1.2).

La stratégie de programmation proposée par le secrétariat du FEM, qui comprend des objectifs et une répartition budgétaire pour le FEM-8, a constitué le point de départ des négociations internationales concernant la reconstitution du FEM. La répartition budgétaire repose sur des projections concernant l'évolution des besoins dans les divers domaines d'intervention du FEM et met en lumière les priorités qui devront être fixées au cours des quatre années à venir.

### *Résultat des négociations portant sur le FEM-8 – Contribution de la Suisse*

Les négociations internationales portant sur le FEM-8 se sont tenues virtuellement. Elles ont débuté en février 2021 et se sont achevées en avril 2022. Les pays donateurs ont convenu de mettre à la disposition du FEM-8 un total de 5,33 milliards de dollars, ce qui représente une augmentation d'environ 32 % par rapport à la reconstitution précédente. Cette forte hausse témoigne de la volonté politique de la communauté internationale de s'attaquer aux facteurs des problèmes environnementaux mondiaux, de présenter des solutions économes en ressources et de faire progresser le développement durable. La protection de l'environnement mondial et l'urgence des problèmes environnementaux mondiaux – telles la progression des changements climatiques, l'extinction des espèces et la constante augmentation des volumes de déchets – figurent tout en haut de la liste des priorités de la communauté internationale. Au vu des incertitudes en Europe liées à l'agression de l'Ukraine par la Russie et de la situation économique mondiale difficile suite à la pandémie de COVID-19, cette augmentation doit être qualifiée d'extraordinaire.

Le Conseil du FEM a approuvé le résultat des négociations à la fin juin 2022, sous réserve de son acceptation par les décideurs nationaux. Le résultat des négociations du FEM-8 requiert par ailleurs l'aval des administrateurs de la Banque mondiale, qui continuera de gérer le Fonds pour l'environnement mondial.

Durant les négociations, les pays donateurs se sont mis d'accord sur une série de mesures qui doivent contribuer à améliorer l'effet, la mesure de l'efficacité et la durabilité des projets du FEM au cours des quatre prochaines années. Il s'agit notamment de renforcer l'impact des projets du FEM en différenciant davantage les pays bénéficiaires en fonction de leur performance économique, en diversifiant les organismes de mise en œuvre et en intensifiant la coopération avec le secteur privé. Les pays les plus pauvres et les plus vulnérables bénéficieront à l'avenir de moyens encore plus importants et le renforcement de la programmation intégrée devrait produire des résultats positifs encore plus conséquents dans les pays bénéficiaires. Le développement et l'optimisation des principaux indicateurs, l'intégration de réflexions socioéconomiques dans le développement des projets et l'amélioration du système de surveillance et d'évaluation permettront d'orienter l'action du FEM de manière encore plus efficace. Les recommandations formulées par le Bureau indépendant d'évaluation (BIE FEM, 2021) sont prises en compte dans les principaux documents stratégiques portant sur le FEM-8. Comme elle le fait également dans d'autres organisations multilatérales et d'autres fonds, la Suisse a milité au cours du processus de négociations pour un élargissement du cercle des pays donateurs. Si

aucun nouvel État n'est venu s'ajouter à la liste, tous les donateurs existants ont du moins renouvelé leur participation. Étant donné que davantage de ressources du FEM-8 iront aux pays en développement les plus pauvres et que les pays émergents sont actuellement confrontés à des défis économiques majeurs en raison de la situation mondiale, on peut déjà considérer comme un succès le fait que la Chine, le Brésil, le Mexique, l'Inde, la Corée du Sud, l'Afrique du Sud et la Côte d'Ivoire ont de nouveau apporté une contribution, même modeste, à la reconstitution du FEM. La Suisse entend poursuivre ses efforts pour allonger la liste des pays donateurs.

L'augmentation significative du montant global du FEM est due en particulier à la forte augmentation de la contribution des États-Unis, de l'Allemagne et des pays scandinaves. Des petits pays européens comme les Pays-Bas et la Belgique ont également augmenté leurs contributions de manière conséquente. Le Japon, plus grand donateur à ce jour, est parvenu à maintenir sa contribution à un niveau très élevé malgré une situation économique difficile. L'augmentation de la participation de la Suisse est conforme à l'augmentation moyenne de tous les contributeurs.

S'appuyant sur le mandat de négociation donné par le Conseil fédéral le 24 septembre 2021, la Suisse a convenu avec les autres États qu'elle verserait une contribution de 155,4 millions de francs au FEM-8 (cf. tableau 3 en annexe). Le Conseil fédéral avait décidé que la quote-part de la Suisse s'élèverait au plus à 3,64 % et qu'elle n'excéderait donc pas celle de la période précédente. Le montant négocié devait permettre à la Suisse de maintenir son siège au Conseil du FEM et ne devait pas dépasser 165 millions de francs, ce qui correspondait à une augmentation d'environ 40 % par rapport au FEM-7. La contribution de la Suisse au FEM-8, qui s'établit à 155,4 millions de francs, est supérieure de 37,06 millions de francs à celle versée dans le cadre du FEM-7. Cette augmentation maintient la quote-part de la Suisse à 3,64 % et contribue ainsi à l'augmentation collective du FEM-8 proportionnellement à sa quote-part.

Par la forte augmentation de sa contribution, la Suisse témoigne de son engagement en faveur de la mise en œuvre des grandes conventions environnementales et de sa volonté à respecter les obligations financières découlant de la ratification de ces conventions.

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

#### *Modalités de versement pour le FEM-8*

Il convient de faire la distinction entre la durée officielle du FEM-8 (de juillet 2022 à juin 2026, conformément aux exercices comptables de la Banque mondiale et du FEM) et le versement effectif des contributions. En tant qu'agent fiduciaire du fonds fiduciaire du FEM, la Banque mondiale appelle en effet les contributions selon un calendrier prédéfini étalé sur dix ans, qui peut être adapté en fonction des besoins individuels des contributeurs (cf. tableau 5 en annexe).

Le tableau 12 en annexe présente une estimation des versements annuels effectifs.

## 4.2.2 La contribution de la Suisse au Fonds pour l'ozone

Le tableau 7 en annexe présente les contributions que la Suisse a versées à ce jour au Fonds pour l'ozone. Contrairement au FEM et au crédit d'engagement demandé, qui ont tous deux une périodicité 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 du crédit d'engagement.

Le Fonds pour l'ozone est géré par les Nations Unies. La répartition des charges dépend de la clé de répartition définie par les Nations Unies, les taux étant ensuite extrapolés pour les 49 pays donateurs et plafonnés à 22 % par bailleur. Pour la période de 2021 à 2023, la quote-part de la Suisse s'élève à 1,8889 %. Comme pour le FEM, la Suisse peut prendre ses engagements financiers en francs, même si la reconstitution globale des ressources est exprimée en dollars. Le taux de change moyen par rapport au dollar pour la période allant de 2021 à 2023 a été calculé sur une période de référence et s'applique à toute la période. Un taux de change de 0,9601 franc pour 1 dollar a été retenu. Le mode de paiement se distingue de celui du FEM, puisque les donateurs versent trois tranches égales, à raison d'une par an. Lors des négociations portant sur la reconstitution du Fonds pour l'ozone pour la période de 2021 à 2023, les Parties se sont mises d'accord en juillet 2022 sur un montant de 540 millions de dollars, dont 475 millions de nouvelles contributions. Ainsi, les engagements financiers de la Suisse pour cette reconstitution se montent à 2,991 millions de dollars, soit 2,872 millions de francs par an. Comme les négociations pour la période de reconstitution 2021-2023 ont dû être reportées à plusieurs reprises en raison de la pandémie de COVID-19, les Parties ont dû effectuer un paiement anticipé en 2021 sur la base d'hypothèses, avant que les négociations ne soient conclues en juillet 2022. La Suisse a donc versé une contribution de 3,9 millions de francs en 2021, soit 1,028 million de francs de trop dans le Fonds pour l'ozone. Ce montant lui sera crédité en conséquence pour la contribution annuelle 2023, raison pour laquelle la Suisse ne devra verser qu'environ 1,85 million de francs au Fonds pour l'ozone en 2023.

Le présent crédit d'engagement pour les années 2023 à 2026 couvre la dernière année de la période de reconstitution du Fonds pour l'ozone allant de 2021 à 2023 ainsi que la période de reconstitution allant de 2024 à 2026. On ignore cependant pour l'heure le montant exact de la contribution suisse pour les années de 2024 à 2026. Ce montant ne sera en effet négocié par les Parties qu'à l'automne 2023, sur la base d'une évaluation des besoins des pays en développement. Quelques paramètres déterminants pour les négociations à venir peuvent toutefois déjà être identifiés :

- *Respect des engagements passés et élargissement du champ d'application du Protocole de Montréal* : le champ d'application du Protocole de Montréal a été largement étendu suite à l'adoption de l'amendement de Kigali (cf. ch. 2.3.1). Les premières estimations indiquent que la mise en œuvre de cet élargissement (qui a été quelque peu retardée en raison de la pandémie de COVID-19) coûtera 5 milliards de dollars supplémentaires entre 2020 et 2050. Une augmentation du budget actuel dans le cadre de la prochaine reconstitution est donc probable.

- *Risque de change* : comme le taux de change pour la période de 2024 à 2026 n'est pas encore connu, le calcul tient compte d'une légère hausse par rapport à la contribution 2021 à 2023, afin de pouvoir compenser une éventuelle fluctuation monétaire.
- *Clé de répartition* : la clé de répartition fixée par les Nations Unies en vue de la reconstitution du fonds pour la période de 2024 à 2026 n'est pas connue elle non plus et constitue donc, selon le développement économique, un facteur d'incertitude supplémentaire.

Au vu de ce qui précède, il paraît judicieux de prévoir une contribution de 3,9 millions de francs par an pour la période de 2024 à 2026. En conséquence, le montant prévu pour le Fonds pour l'ozone dans le présent crédit d'engagement s'établit à 13,55 millions de francs, il reste donc à peu près identique par rapport au crédit-cadre 2019-2022.

Les paiements annuels escomptés sont récapitulés dans le tableau 12 en annexe.

#### **4.2.3 La contribution de la Suisse aux fonds spécialisés pour le climat FPMA et FSCC**

Dans le dernier crédit-cadre pour la protection de l'environnement mondial, un total de 13,15 millions de francs a été alloué aux fonds spécialisés pour le climat FPMA et FSCC. Les besoins dans le domaine climatique sont en hausse (cf. ch. 2.1) et les fonds spécialisés apportent aux pays en développement un soutien essentiel pour la mise en œuvre des mesures d'adaptation aux changements climatiques qu'ils doivent prendre de toute urgence (cf. ch. 1.2 et 3.3). Les demandes de soutien adressées au FPMA et au FSCC dépassent largement les moyens dont ces fonds disposent, le nombre de projets déposés par les pays en développement et considérés comme pertinents par le comité compétent étant plusieurs fois supérieur au nombre de projets qui peuvent être financés. Il faut s'attendre à ce que le besoin de soutien dans le domaine de l'adaptation augmente encore fortement dans les années à venir. C'est pourquoi il a été décidé lors de la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques (Glasgow, 2021) que les pays industrialisés devaient doubler à l'horizon 2025 leur soutien commun à la mise en œuvre de mesures d'adaptation dans les pays en développement, tout en veillant à équilibrer les dépenses entre l'atténuation et l'adaptation et en se conformant à l'engagement collectif pour le financement international dans le domaine du climat, fixé à 100 milliards de dollars par an (cf. ch. 2.1). La Suisse a adhéré à cette décision. Le FPMA et le FSCC ont été confirmés une nouvelle fois comme s'inscrivant dans le cadre de l'accord sur le climat. Ces fonds continuent d'occuper une place importante dans l'architecture du financement de la lutte contre les changements climatiques, car ils permettent en particulier aux pays les plus pauvres et aux petits États insulaires d'accéder à des fonds à bas seuil, soutenant, contrairement au Fonds vert pour le climat, avant tout des projets et programmes de petite taille et permettant de tester des approches novatrices.

Cela étant, le présent message propose d'augmenter la contribution de la Suisse aux fonds spécialisés pour le climat. La Suisse participe ainsi au doublement collectif du financement des mesures d'adaptation.

Le montant global prévu, qui représente une augmentation d'environ 13 millions de francs par rapport à la période précédente, se monte à 26 millions de francs, dont les trois quarts devraient être alloués au FPMA et le quart restant, au FSCC. Les paiements annuels escomptés sont récapitulés dans le tableau 12 en annexe.

#### **4.2.4 Crédit de mise en œuvre**

Outre les postes budgétaires FEM, Fonds pour l'ozone et fonds spécialisés pour le climat (FPMA et FSCC), il est proposé, comme pour la période de 2019 à 2022, d'inclure un crédit de mise en œuvre de 0,7 million de francs par année, soit un montant total de 2,8 millions de francs pour la période de 2023 à 2026.

Ce montant est indispensable pour répondre, sur le long terme, aux exigences actuelles liées au contrôle qualité des différentes activités des fonds et aux négociations menées dans le cadre des conventions, de même qu'au suivi du groupe électoral du FEM. Il facilite l'accès des pays du groupe électoral de la Suisse aux ressources du FEM et est déterminant pour le maintien du siège suisse au Conseil du FEM. Par ailleurs, les contributions convenues pour des activités complémentaires pluriannuelles qui garantissent une mise en œuvre plus efficace des conventions sont imputées au crédit de mise en œuvre.

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

La Suisse consolide son rôle de leader dans le groupe électoral du FEM par l'intermédiaire d'activités stratégiques s'étendant sur plusieurs années et visant à soutenir les divers domaines d'intervention du FEM-8, activités qu'elle mène en coopération avec les autres pays du groupe et qu'elle finance via le crédit de mise en œuvre. Ces activités sont coordonnées avec les programmes de la coopération internationale de la Suisse (DDC, SECO). Étant donné que ces pays gagnent en assurance, qu'ils occupent une position géostratégique importante et que leurs richesses en matières premières suscitent un intérêt croissant auprès des grandes puissances, il est important que la Suisse collabore avec eux de manière active et continue et mette en avant les avantages de ces partenariats.

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

Le crédit de mise en œuvre ne comprend pas les moyens inscrits au budget global de l'OFEV réservés aux activités de mise en œuvre dans son domaine propre, par exemple les ressources nécessaires à la préparation et à la présentation de la position du groupe électoral au sein du Conseil du FEM, à l'examen de propositions de projets et de programmes du FEM ou au suivi des négociations relatives au financement des différentes conventions sur l'environnement. Pour ces tâches, l'OFEV investit chaque

année des ressources propres à hauteur de 1,6 équivalent plein temps (EPT) ainsi que 100 000 francs.

## 5 Conséquences

### 5.1 Conséquences pour la Confédération

#### 5.1.1 Conséquences financières et sur l'état du personnel

*Nouveau crédit d'engagement pour l'environnement mondial comprenant quatre volets*

Postes	Montant (millions de CHF)	Montant de la période précédente
Fonds pour l'environnement mondial (FEM)	155,4	118,34
Fonds multilatéral pour l'ozone	13,55	13,54
Fonds spécialisés pour le climat	26	13,15
Mise en œuvre	2,8	2,8
<b>Total</b>	<b>197,75</b>	<b>147,83</b>

Le volume total du crédit d'engagement en faveur de l'environnement mondial demandé par le Conseil fédéral pour la période de 2023 à 2026 se monte à 199,8 millions de francs, ce qui représente 49,92 millions de francs supplémentaires par rapport à la période précédente. Les moyens promis par la Suisse au titre de la huitième reconstitution du FEM, à savoir 155,4 millions de francs, pèsent de loin le plus lourd dans la balance.

Les engagements découlant du crédit d'engagement induisent des paiements annuels de 2023 à 2032. Dans le budget 2023, les moyens nécessaires à cet effet sont inscrits au crédit A231.0322 « Fonds multilatéraux pour l'environnement » de l'OFEV ; pour les versements dès 2024, ils feront l'objet d'une demande de relèvement du plafond) dans l'arrêté fédéral concernant le budget 2024 (plan intégré des tâches et des finances 2025-2027).

Les contributions demandées pour le FEM et le Fonds pour l'ozone reposent sur des négociations internationales auxquelles ont participé tous les États donateurs. Le montant total convenu pour les reconstitutions est déterminé par 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 d'important retard de paiement .

Dans le cas du FEM comme dans celui du Fonds pour l'ozone, les taux de change déterminants pour les versements effectués à partir des crédits d'engagement sollicités renvoient à des accords contraignants passés entre les États donateurs. Ils se fondent 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-8 figurent dans le tableau 4 de l'annexe.

Le crédit de mise en œuvre est affecté avant tout au soutien apporté à la représentation suisse au sein du Conseil du FEM, au suivi du groupe électoral suisse regroupant des pays d'Asie centrale et l'Azerbaïdjan, ainsi qu'au financement d'activités supplémentaires en faveur de ces pays partenaires (cf. ch. 4.2.4).

Ces tâches peuvent être assumées par le personnel en place. À ce jour, des ressources à hauteur de 1,6 EPT sont allouées à la représentation suisse auprès du Conseil du FEM, au suivi du groupe électoral et au positionnement de la Suisse dans les négociations relatives au financement en faveur de l'environnement mondial.

## **5.2 Conséquences pour l'économie nationale**

Le crédit d'engagement demandé contribue à ce que les normes environnementales internationales soient établies et respectées, ce qui réduit les désavantages concurrentiels pour les entreprises suisses. Par ses contributions aux fonds, la Suisse participe en outre de manière décisive à la protection des biens environnementaux mondiaux (par exemple réduction des émissions de gaz à effet de serre au niveau mondial), dont profite indirectement son économie. Par ailleurs, les ressources sont entièrement imputées à l'APD de la Suisse. Selon une étude (DDC, SECO, 2015), chaque franc investi dans l'APD génère une croissance du produit intérieur brut suisse de 1 franc 19 et l'on peut supposer que, s'agissant des moyens demandés ici, ces effets positifs sur l'économie nationale peuvent également être invoqués.

## **5.3 Compétences**

L'OFEV est compétent pour l'exécution des mesures découlant de l'utilisation du crédit d'engagement requis. Au sein de l'administration fédérale, l'OFEV collabore étroitement avec d'autres services fédéraux pour la gestion des dossiers liés au FEM, au FPMA/FSCC et au Fonds pour l'ozone. L'OFEV représente la Suisse au Conseil du FEM et peut compter sur la DDC pour assurer la suppléance. Pour administrer le crédit d'engagement, l'OFEV peut s'appuyer comme par le passé sur la participation de la DDC, de la Direction politique du Département fédéral des Affaires étrangères, du SECO et de l'Administration fédérale des finances, ainsi que sur la collaboration fructueuse qui réunit les divers offices en matière de politique environnementale internationale. Par ailleurs, l'organisation de l'administration fédérale et les compétences des divers départements, groupes et offices décrites dans la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration<sup>25</sup> et dans ses ordonnances d'exécution ne sont en rien affectées par le présent projet d'arrêté.

<sup>25</sup> RS 172.010

## **6 Aspects juridiques**

### **6.1 Constitutionnalité et légalité**

La compétence de l'Assemblée fédérale concernant l'adoption du crédit d'engagement proposé découle de l'art. 167 Cst. (compétence budgétaire de l'Assemblée fédérale). L'art. 53, al. 1, let. d, de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE)<sup>26</sup> autorise la Confédération à accorder des contributions à des fonds de soutien aux pays en développement et en transition, aux fins de la mise en œuvre de conventions internationales en faveur de l'environnement. La participation de la Suisse au FEM, au Fonds pour l'ozone et aux fonds spécialisés FPMA et FSCC permet d'aider les pays en développement ou en transition à appliquer les engagements qu'ils ont pris dans le cadre de traités internationaux liés à l'environnement.

Selon l'art. 53, al. 2, LPE, les contributions sont allouées sous forme de crédits d'engagement 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 Parlement<sup>27</sup>, l'acte à édicter dans le cas présent doit prendre la forme d'un arrêté fédéral simple, qui n'est pas sujet au référendum.

### **6.3 Frein aux dépenses**

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

### **6.4 Conformité à la loi sur les subventions**

L'arrêté de financement se fonde sur les dispositions de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions<sup>28</sup>. 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

<sup>26</sup> RS 814.0

<sup>27</sup> RS 171.10

<sup>28</sup> RS 616.1

des arrêtés portant sur des 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 objectifs visés par la Confédération**

Le ch. 1.1 du présent message justifie l'intérêt de la Confédération pour le financement en faveur de l'environnement mondial. Il se fonde sur les art. 2 et 54 Cst. et sur les objectifs 11 et 17 du programme de la législature 2019-2023. Les investissements de la Suisse en faveur de l'environnement mondial soutiennent les efforts fournis par plusieurs gouvernements et organisations de la société civile en vue de résoudre les problèmes écologiques mondiaux (cf. ch. 1.3).

#### **6.4.2 Pilotage matériel et financier de la subvention**

Comme elle siège dans les différents organes de décision des fonds, la Suisse exerce une influence directe sur le pilotage matériel et financier des montants demandés pour le présent crédit d'engagement (cf. ch. 3.1 et 3.2).

L'octroi de contributions provenant des différents fonds repose sur des objectifs clairement formulés. L'emploi des sommes allouées fait l'objet d'un suivi et de contrôles, ainsi que d'une évaluation indépendante périodique. Les résultats des évaluations sont présentés aux organes de surveillance des fonds où la Suisse occupe un siège (cf. ch. 3) et entrent dans la planification et le développement de nouveaux projets et programmes. Ils influencent en outre la planification stratégique de la période d'engagement suivante.

#### **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 global<sup>29</sup> 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. 3 et 4.2.

#### **6.5 Renonciation à la procédure de consultation**

En dépit de la grande portée politique, financière et économique du présent objet au sens de l'art. 3, al. 1, let. d, de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (LC<sub>o</sub>)<sup>30</sup>, aucune procédure de consultation ne sera organisée conformément à l'art. 3a, let. b,

<sup>29</sup> RS 172.018

<sup>30</sup> RS 172.061

LCo, puisqu'aucune information nouvelle permettant de déterminer si le projet est matériellement correct, exécutable et susceptible d'être bien accepté (art. 2, al. 2, LCo) n'est à attendre. Le présent objet étant périodique et les fonds représentés étant restés les mêmes ces dernières années, il n'y avait pas lieu de s'attendre à un changement de position des milieux intéressés.

## Bibliographie

Tous les documents du FEM sont disponibles sur Internet sous [www.thegef.org](http://www.thegef.org).

Les informations sur le Fonds pour l'ozone sont accessibles sous [www.multilateralfund.org](http://www.multilateralfund.org).

- FEM, 2020: GEF/C.59/Inf.07, *Progress Report on the Implementation of the Updated Co-Financing Policy*, Washington, DC
- FEM, 2021: *GEF-7 Corporate Scorecard - December 2021*, Washington DC. Internet : [GEF\\_Corporate\\_Scorecard\\_December\\_2021\\_12.pdf](http://www.thegef.org/sites/default/files/documents/2021-12/GEF_Corporate_Scorecard_December_2021_12.pdf) (thegef.org)
- FEM, 2021 LDCF SCCF: *GEF/LDCF.SCCF.31/04/Rev.01 Progress Report on the LDCF and SCCF*, Washington DC, Internet : [Progress Report on the LDCF and the SCCF](http://www.thegef.org/sites/default/files/documents/2021-12/Progress_Report_on_the_LDCF_and_the_SCCF.pdf) (thegef.org)
- FEM, 2022 Strategic Positioning: *GEF-8 R.08/28 Strategic Positioning Framework*, Washington DC. Internet : [GEF\\_R.08\\_28\\_GEF8\\_Strategic\\_Positioning\\_Framework.pdf](http://www.thegef.org/sites/default/files/documents/2022-03/GEF_R.08_28_GEF8_Strategic_Positioning_Framework.pdf) (thegef.org)
- FEM, 2022 Programming Scenarios: *GEF R.08/30 GEF-8 Programming Scenarios and Global Environmental Benefits Targets*, Washington, DC. Internet : [https://www.thegef.org/sites/default/files/documents/2022-03/GEF\\_R.08\\_30\\_Programming\\_scenarios\\_GEB\\_targets.pdf](https://www.thegef.org/sites/default/files/documents/2022-03/GEF_R.08_30_Programming_scenarios_GEB_targets.pdf)
- FEM, 2022 Policy Recommendations: *GEF R.08/32 GEF-8 Revised Policy Recommendations*, Washington DC. Internet : [GEF\\_R.08\\_32\\_Revised\\_Policy\\_Recommendations.pdf](http://www.thegef.org/sites/default/files/documents/2022-03/GEF_R.08_32_Revised_Policy_Recommendations.pdf) (thegef.org)
- BIE FEM, 2020 FPMA: Global Environment Facility Independent Evaluation Office (GEF IEO), *Program Evaluation of the Least Developed Countries Fund*, Washington, DC. Internet : <https://www.gefio.org/sites/default/files/documents/reports/ldcf-2020.pdf>
- BIE FEM, 2021 FSCC: GEF IEO, *Program Evaluation of the Special Climate Change Fund*, Washington, DC. Internet : [ldcf-sccf-31-e-01-rev-01.pdf](http://www.gefio.org/sites/default/files/documents/2021-12/ldcf-sccf-31-e-01-rev-01.pdf) (gefio.org)
- BIE FEM, 2021 OPS7: GEF, IEO, *Working Toward a Greener Global Recovery - Final Report of OPS7*, Washington DC. Internet : [EN\\_GEF\\_E\\_R.08\\_Inf.01\\_OPS7\\_Final\\_Report.pdf](http://www.thegef.org/sites/default/files/documents/2021-12/EN_GEF_E_R.08_Inf.01_OPS7_Final_Report.pdf) (thegef.org)
- MOPAN, 2019 : Multilateral Organisation Performance Assessment (MOPAN), *Multilateral Fund for the Implementation of the Montreal Pro-*

---

*tolcol 2019 Assessment*, Paris, France. Internet : [MLF report web.pdf](#) ([mopanonline.org](#))

#### Autres sources

- Office fédéral de l'environnement (OFEV), 2020 : Changements climatiques à l'étranger : risques et opportunités pour la Suisse, Suisse. Internet : <https://www.bafu.admin.ch/bafu/fr/home/themes/climat/publications-etudes/publications/effets-des-changements-climatiques-a-l-etranger.html>
- CCNUCC, 2021: UNFCCC Standing Committee on Finance, *First report on the determination of the needs of developing country Parties related to implementing the Convention and the Paris Agreement*, Bonn. Internet : [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/54307\\_2%20-%20UNFCCC%20First%20NDR%20technical%20report%20-%20web%20%28004%29.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/54307_2%20-%20UNFCCC%20First%20NDR%20technical%20report%20-%20web%20%28004%29.pdf)
- OMM, 2021: *Atlas de la mortalité et des pertes économiques dues à des phénomènes météorologiques, climatiques et hydrologiques extrêmes (1970-2019)*, OMM-N° 1267, Genève. Internet : [https://library.wmo.int/doc\\_num.php?explnum\\_id=10989](https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=10989)
- PNUE, 2020: United Nations Environment Programme and International Livestock Research Institute (2020). *Preventing the Next Pandemic: Zoonotic diseases and how to break the chain of transmission*. Nairobi, Kenya. Internet : <https://www.unbonn.org/news/unep-report-preventing-next-pandemic>
- GIEC, 2022: Working Group II contribution to the Sixth Assessment Report of the IPCC, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Summary for Policymakers, Genève. Internet : [https://report.ipcc.ch/ar6wg2/pdf/IPCC\\_AR6\\_WGII\\_SummaryForPolicymakers.pdf](https://report.ipcc.ch/ar6wg2/pdf/IPCC_AR6_WGII_SummaryForPolicymakers.pdf)
- Académies suisses des sciences, 2016 : *Coup de projecteur sur le climat suisse. État des lieux et perspectives*, Swiss Academies Reports 11 (5), Berne.
- DDC, SECO, 2015: Direction de la coopération et du développement (DDC), Secrétariat d'État à l'économie (SECO), *Retombées économiques de l'aide publique au développement en Suisse*, Berne.
- PNUE, 2021: *Consolidated Progress Report as at 31 December 2020*, Montreal, Internet : <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/48209.pdf>

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

Période des précédents crédits-cadres en faveur de l'environnement mondial	Millions de CHF	Réf. feuille fédérale
1991–1993 (partie du crédit-cadre alloué à l'occasion du 700 <sup>e</sup> anniversaire de la Confédération)	300,00	
1998–2002	88,50	FF <b>1998</b> 3188
2003–2006	125,00	FF <b>2003</b> 7347
2007–2010	109,77	FF <b>2007</b> 4713
2011–2014	148,93	FF <b>2011</b> 2747
2015–2018	148,83	FF <b>2015</b> 4929
2019-2022	147,83	FF <b>2019</b> 2827

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

Période FEM	Montant total	Part de la Suisse	Quote-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	2.22
FEM-2 (1998–2002)	2 000	64,38	2.21
FEM-3 (2002–2006)	3 000	99,07	2.63
FEM-4 (2006–2010)	3 100	88,00	3.03
FEM-5 (2010–2014)	4 250	124,93	3.27
FEM-6 (2014–2018)	4 430	124,93	3.64
FEM-7 (2018-2022)	4 068	118,34	3.64
<b>Total 1991–2022</b>	<b>23 648</b>	<b>740,77</b>	<b>Ø 2.95</b>

**Tableau 3 : Résultat des négociations sur le FEM-8 et contributions de la Suisse (état : juin 2022)**

États donateurs	Quote-part dans le FEM-7	Quote-part dans le FEM-8	Contribution en millions
	%	%	Dans la devise choisie
Australie	1.79	1.26	80,00 AUD
Autriche	1.81	1.47	58,76 EUR
Belgique	2.25	2.42	92,50 EUR

États donateurs	Quote-part dans le FEM-7	Quote-part dans le FEM-8	Contribution en millions
	%	%	Dans la devise choisie
Brésil	0.18	0.13	6,00 USD
Canada	5.45	3.93	219,00 CAD
Chine	0.66	0.69	205,17 CNY
Côte d'Ivoire	—	0.12	5,65 USD
République Tchèque	0.16	0.12	123,87 CZK
Danemark	2.21	2.80	800,00 DKK
Finlande	2.46	1.26	48,00 EUR
France	8.07	7.76	310,05 EUR
Allemagne	12.39	17.52	700,00 EUR
Inde	0.32	0.40	18,75 USD
Irlande	0.22	0.26	10,00 EUR
Italie	3.26	2.63	105,00 EUR
Japon	16.34	13.75	71377,34 JPY
Corée du Sud	0.22	0.16	7,50 USD
Luxemburg	0.16	0.13	4,87 EUR
Mexique	0.53	0.21	199,61 MXN
Pays-Bas	2.93	3.10	124,00 EUR
Nouvelle-Zélande	0.16	0.35	23,50 NZD
Norvège	1.97	2.00	780,00 NOK
Slovénie	0.16	0.15	6,09 EUR
Afrique du Sud	0.18	0.14	98,40 ZAR
Espagne	0.36	0.77	30,81 EUR
Suède	5.48	10.17	4128,00 SEK
Suisse	3.64	3.64	155,4 CHF
Royaume-Uni	8.72	9.70	330,00 GBP
États-Unis d'Amérique (USA)	14.70	12.95	600,80 USD
<b>Total des moyens annoncés</b>			<b>3282,93 USD</b>

**Tableau 4 : Taux de change contraignants pour le FEM-8**

Abréviations des devises	Noms des devises	Taux de change appliqué pour le FEM-8 : devise nationale par rapport au dollar américain
AUD	Dollar australien	1.36692
BRL	Réal brésilien	5.40170

Abréviations des devises	Noms des devises	Taux de change appliqué pour le FEM-8 : devise nationale par rapport au dollar américain
CAD	Dollar canadien	1.25991
CHF	Franc suisse	0.97021
CNY	Yuan chinois	6.52789
CZK	Couronne tchèque	21.43679
DKK	Couronne danoise	6.22326
EUR	Euro	0.83609
GBP	Livre sterling	0.74217
INR	Roupie indienne	64.43684
JPY	Yen japonais	111.43221
KRW	Won coréen	1099.06220
MXN	Peso mexicain	18.72655
NGN	Naira nigérian	310.24657
NOK	Couronne norvégienne	8.01292
NZD	Dollar néo-zélandais	1.40573
PKR	Roupie pakistanaise	107.67004
RUB	Rouble russe	57.74573
SEK	Couronne suédoise	8.17484
SDR	Droit de tirage spécial	0.70250
TRY	Livre turque	3.73848
USD	Dollar américain	1.00000
XOF	Franc CFA ouest-africain	578.44065
ZAR	Rand sud-africain	13.03065

**Tableau 5 : Calendrier des versements au FEM-8**

Exercice budgétaire	Calendrier des versements en % de la contribution totale	Montant versé
2023	2,06 %	3 228 000
2024	11,15 %	17 501 500
2025	17,55 %	27 557 400
2026	22,77 %	35 744 700
2027	22,31 %	35 022 000
2028	13,22 %	20 748 500
2029	7,45 %	11 292 600
2030	2,23 %	3 105 300
2031	0,64 %	600 000
2032	0,64 %	600 000

Exercice budgétaire	Calendrier des versements en % de la contribution totale	Montant versé
2023	2,06 %	3 228 000
<b>Total</b>	<b>100,00 %</b>	<b>155 400 000</b>

**Tableau 6 : Allocation indicative des ressources par secteur dans le FEM (en millions de dollars américains, état : juin 2022)**

Secteur	Allocation du FEM-7	Allocation du FEM-8
Biodiversité	1287	1919
Climat	798	852
Dégradation des sols	473	618
Produits chimiques et déchets	597	800
Eaux internationales	461	565
Projets intersectoriels	277	390
Budget administratif	152	187

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

Période	Total	Part de la Suisse
	Millions d'USD	Millions de CHF
1991–1993	240	4,57
1994–1996	455	7,61
1997–1999	466	10,20
2000–2002	440	9,16
2003–2005	474	11,66
2006–2008	400	7,41
2009–2011	400	6,18
2012–2014	400	5,27
2015–2017	438	6,12
2018–2020	500	8,59
2021–2023	475	8,61
<b>Total 1991–2023</b>	<b>4688</b>	<b>85,38</b>

**Tableau 8 : Contributions annuelles des principaux contributeurs lors de la dernière reconstitution du Fonds pour l’ozone (2021–2023)**

Pays	Contribution par an en millions d’USD
États-Unis	34,83
Japon	23,25
Allemagne	15,82
France	11,50
Royaume-Uni	11,87
Italie	8,59
Russie	6,25
Canada	7,10
Espagne	5,58
Australie	5,74
Pays-Bas	3,52
Suisse	2,99
Autres contributeurs (37 pays)	21,29
<b>Total</b>	<b>158,33</b>

**Tableau 9 : FPMA et contributions déjà versées par la Suisse**

Période	Total	Part de la Suisse
	Millions d’USD	Millions d’USD
2002–2005	41,24	0,87
2006–2009	149,41	3,37
2010–2013	687,22	4,22
2014–2017	432,01	5,76
2018–2021	440,89	11,01
<b>Total 2002–2021</b>	<b>1750,77</b>	<b>25,23</b>

**Tableau 10 : FSCC et contributions déjà versées par la Suisse**

Période	Total	Part de la Suisse
	Millions d'USD	Millions d'USD
2001–2004	0,50	0,50
2005–2008	114,64	2,94
2009–2012	137,24	3,81
2013–2016	93,33	4,39
2017–2021	3,52	3,52
<b>Total 2001–2021</b>	<b>349,23</b>	<b>15,15</b>

**Tableau 11 : Nouveau crédit d'engagement pour l'environnement mondial**

Poste	Montant en millions de CHF
Fonds pour l'environnement mondial (FEM)	155,40
Fonds pour l'ozone	13,55
Fonds spécialisés pour le climat	26,00
Mise en œuvre	2,80
<b>Total</b>	<b>197,75</b>

## Versements annuels issus du crédit d'engagement et imputés au crédit A231.0322, fonds multilatéraux pour l'environnement

### Tableau 12 : Aperçu des affectations pour l'environnement mondial

Versements en CHF	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	Total
FEM-8	3 228 000	17 501 500	27 557 400	35 744 700	35 022 000	20 748 500	11 292 600	3 105 300	600 000	600 000	155 400 000
Fonds pour l'ozone	1 850 000	3 900 000	3 900 000	3 900 000							13 550 000
Fonds spécialisés pour le climat (FPMA/FSCC)	6 500 000	6 500 000	6 500 000	6 500 000							26 000 000
Coûts de mise en œuvre		700 000	700 000	700 000	700 000						2 800 000
<b>Total</b>	<b>11 578 000</b>	<b>28 601 500</b>	<b>38 657 400</b>	<b>46 844 700</b>	<b>35 722 000</b>	<b>20 748 500</b>	<b>11 292 600</b>	<b>3 105 300</b>	<b>600 000</b>	<b>600 000</b>	<b>197 750 000</b>