
> Politique environnementale internationale de la Suisse 2012

Etat des lieux et perspectives



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Office fédéral de l'environnement OFEV

> Politique environnementale internationale de la Suisse 2012

Etat des lieux et perspectives

Impressum

Editeur

Office fédéral de l'environnement (OFEV)

L'OFEV est un office du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC).

Auteurs

Franz Perrez, Karine Siegwart, Richard Ballaman, Gabi Eigenmann, Veronika Elgart, Astrid Epiney, Andreas Heise, Anik Kohli, Alex Kopp, Robert Lamb, Andreas Obrecht, Martine Rohn-Brossard, José Romero, Carolin Schärpf, Stefan Schwager, Sébastien Truffer, Xavier Tschumi, Sibylle Vermont, Daniel Ziegerer, Kuno Zurkinden

Accompagnement à l'OFEV

Karine Siegwart, Andreas Heise, Georg Ledergerber, Kathrin Schlup

Rédaction finale

Viera Malach (InfoSüd), Moël Volken

Traduction

Gaëlle Retureau, Deuil-La-Barre (F)

Révision linguistique

Service linguistique de l'OFEV

Relecture et contrôle de mise en page

Jacqueline Dougoud, Zurich

Graphisme et mise en page

anamorph.ch : Marcel Schneeberger (AD), Patrik Ferrarelli, Zurich

Clôture de rédaction

23 septembre 2011

Référence bibliographique

OFEV (éd.) : Politique environnementale internationale de la Suisse 2012.
Etat des lieux et perspectives. Office fédéral de l'environnement, Berne : 84 p.

Commande de la version imprimée et téléchargement au format PDF

OFCL, Diffusion publications, CH-3003 Berne
Tél. +41 (0)31 325 50 50, fax +41 (0)31 325 50 58
verkauf.zivil@bbl.admin.ch
Numéro de commande : 810.400.054f
www.umwelt-schweiz.ch/ud-1049-f

Cette publication est également disponible en allemand et en anglais.
La langue originale du rapport est l'allemand.

> Table des matières

Abstracts	5	6	Politique internationale de l'environnement au sens large	56	
Avant-propos	7	6.1	Politique commerciale et économique	56	
Résumé	8	6.2	Politique de développement	60	
Riassunto	10	6.3	Autres politiques sectorielles	63	
1	Contexte et but de ce rapport	12	7	Relations avec l'Union européenne (UE)	64
2	Evolution du contexte international	14	7.1	Politique environnementale au sens étroit	64
3	Intérêts et objectifs de la politique environnementale internationale de la Suisse	16	7.2	Politique environnementale au sens large	68
3.1	Intérêts de la Suisse	16	7.3	Intérêts et prochaines étapes	68
3.2	Bases constitutionnelles	16			
3.3	Objectifs de la Suisse	16	8	Défis, priorités stratégiques et perspectives	70
3.4	Intégration dans d'autres politiques	18			
3.5	Contribution à d'autres politiques	18	Annexe I: Conventions internationales	72	
3.6	Rôle de la Suisse	19	Annexe II: Fondements constitutionnels et législatifs	74	
4	Instruments et cadre institutionnel	20	Annexe III: Organisations et institutions de la politique environnementale internationale	76	
4.1	Instruments de la politique internationale de l'environnement	20	Annexe IV: Organigramme de la division Affaires internationales de l'OFEV	79	
4.2	Cadre institutionnel	20			
5	Politique internationale de l'environnement au sens étroit	24	Abréviations	80	
5.1	Changements climatiques	24			
5.2	Biodiversité	27			
5.3	Produits chimiques et déchets	30			
5.4	Eaux	33			
5.5	Forêts	35			
5.6	Air	38			
5.7	Sécurité et prévention des dangers	40			
5.8	Développement durable	42			
5.9	Gouvernance internationale de l'environnement	44			
5.10	Financement multilatéral	47			
5.11	Observation de l'environnement	51			
5.12	Autres domaines	54			

> Abstracts

The report on “Switzerland’s International Environment Policy 2012” provides an analysis of the international environmental regime (negotiations, conventions, institutions and instruments), detailing Switzerland’s strategic interests and pinpointing its opportunities to exercise influence. It reaches the conclusion that, given the challenges that must be faced, Switzerland will have to make considerable efforts if it is to achieve its policy goals and maintain its international standing in the environment sector. The report, which is primarily aimed at decision-makers, is structured methodically in the form of an analysis of the various policy fields.

Keywords:

**international environment policy,
multilateral environmental agreements,
environmental financing,
environmental governance,
resources policy**

Le rapport «Politique environnementale internationale de la Suisse 2012» propose une analyse du système international de l’environnement (négociations, conventions, institutions et instruments) et expose les intérêts stratégiques ainsi que les possibilités d’influence de la Suisse. Il conclut à la nécessité pour la Suisse d’entreprendre des efforts considérables, compte tenu des défis à relever, si elle souhaite atteindre ses objectifs politiques et conserver sa visibilité internationale dans le domaine de l’environnement. Le rapport procède de façon méthodique sur le mode d’une analyse politique sectorielle et s’adresse aux décideurs.

Mots-clés:

**politique internationale de l’environnement,
accords environnementaux multilatéraux,
financement dans le domaine de
l’environnement,
gouvernance internationale de
l’environnement,
politique des ressources**

Der Bericht «Internationale Umweltpolitik der Schweiz 2012» liefert eine Analyse des internationalen Umweltregimes (Verhandlungen, Abkommen, Institutionen und Instrumente) und legt die strategischen Interessen und Einflussmöglichkeiten der Schweiz dar. Er gelangt zum Schluss, dass die Schweiz angesichts der bevorstehenden Herausforderungen beträchtliche Anstrengungen unternehmen muss, wenn sie ihre politischen Ziele erreichen und ihre internationale Sichtbarkeit im Umweltbereich erhalten will. Der Bericht verfährt methodisch im Sinne einer Politikfeldanalyse und richtet sich an Entscheidungsträger und Entscheidungsträgerinnen.

Stichwörter:

**internationale Umweltpolitik,
multilaterale Umweltabkommen,
Umweltfinanzierung,
Umweltgouvernanz,
Ressourcenpolitik**

Il rapporto «La politica ambientale internazionale della Svizzera 2012» offre un’analisi del regime ambientale internazionale (negoziati, accordi, istituzioni e strumenti) e definisce gli interessi strategici e le possibilità di influenza della Svizzera. Detta analisi giunge alla conclusione che il nostro Paese deve compiere considerevoli sforzi per raggiungere i suoi obiettivi politici e per conservare la sua visibilità internazionale nel settore ambientale. Il rapporto, che utilizza l’approccio metodologico dell’analisi delle politiche pubbliche, si rivolge ai decisori politici.

Parole chiave:

**politica ambientale internazionale,
accordi ambientali multilaterali,
finanziamento ambientale,
governance ambientale,
politica di gestione delle risorse**

> Avant-propos

La Suisse mène une politique internationale de l'environnement dynamique et efficace. Elle contribue de cette façon à la protection et à l'utilisation durable des ressources naturelles à travers le monde. L'exploitation de ces dernières telle qu'elle est pratiquée depuis quelques années n'est en effet pas viable à long terme. Aujourd'hui déjà, l'humanité consomme chaque année l'équivalent d'une planète et demie. Compte tenu de l'évolution démographique et du pouvoir d'achat croissant de certains groupes de population, la pression sur les ressources naturelles devrait croître encore au cours des prochaines décennies. Le recours à des techniques de production polluantes et relativement inefficaces de même que des modèles de consommation non durables participent par ailleurs à la dégradation de l'environnement.

Il faut que ce processus soit encore et toujours rapporté, scientifiquement étudié et clairement exposé au public et aux décideurs. La communauté internationale se doit de développer des règles efficaces, défendues par tous, afin de limiter l'utilisation des ressources naturelles et d'en garantir l'accès et le partage équitable.

La Suisse peut apporter dans ce débat politique son expérience en matière de protection active des ressources et de l'environnement. Elle est la preuve qu'une telle démarche n'implique pas de restriction de la croissance, mais qu'elle ouvre au contraire la voie à un développement plus durable.

Le rapport «Politique environnementale internationale de la Suisse 2012» propose un aperçu des principales négociations internationales sur les grands thèmes environnementaux, tels que les changements climatiques, la biodiversité, les produits chimiques et déchets ou le développement durable. La Suisse est en mesure d'imposer des avancées dans ces domaines, comme en témoigne le consensus obtenu lors de la 10^e Conférence des parties à la Convention de Bâle à l'automne 2011 en vue de la mise en vigueur de l'interdiction d'exporter des déchets dangereux hors des pays de l'OCDE. Pour qu'elle puisse continuer à remporter de tels succès, le présent rapport pose les principes généraux à partir desquels la position suisse pourra évoluer de façon cohérente et en coordination avec les autres politiques sectorielles. Enfin, la marche vers l'avenir passe par une réduction de notre empreinte écologique. Et sur ce point, la Suisse devrait montrer l'exemple.



Bruno Oberle
Directeur de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV)

> Résumé

La politique internationale de l'environnement est l'une des priorités de la politique extérieure de la Suisse telles qu'elles sont ancrées dans la Constitution fédérale (Cst.) et développées par le Conseil fédéral dans son Rapport sur la politique extérieure 2010. A travers elle, la Suisse ne contribue pas seulement à la protection et à l'utilisation durable de l'environnement mondial, elle défend aussi ses propres *intérêts* :

- > La pollution ne s'arrête pas aux frontières. L'interdépendance des écosystèmes à l'échelle mondiale motive l'intérêt de la Suisse pour une protection internationale de l'environnement.
- > La Suisse a un intérêt économique direct à la préservation et à l'accessibilité des ressources naturelles dans d'autres pays.
- > L'harmonisation des normes environnementales internationales protège l'industrie suisse contre une concurrence déloyale et facilite le commerce mondial.
- > La protection et l'utilisation durable des ressources naturelles préviennent les problèmes et conflits sociaux.

La politique environnementale internationale est donc une politique de défense des intérêts de la Suisse.

Au cours de ces dernières années, le contexte international a changé. Les Etats-Unis, après une période de repli défensif, semblent de nouveau prêts à jouer un rôle actif et constructif dans les négociations internationales sur l'environnement. Quant aux pays émergents, ils posent du fait de leur taille, de leur développement et de leur affirmation politique accrue un défi croissant à une politique environnementale internationale ambitieuse. Sur le plan européen, la Suisse est confrontée aux mêmes questions relatives à l'UE et au droit communautaire que dans les autres domaines nécessitant des réglementations communes: L'espace pour des solutions exclusivement nationales se réduit, et la participation de la Suisse aux solutions européennes doit être assurée au cas par cas. La Suisse se doit de tenir compte de ces défis dans sa politique internationale de l'environnement.

Ses *objectifs* dans ce domaine sont par conséquent les suivants :

- > protéger, préserver et exploiter de façon durable et efficace les ressources naturelles et stabiliser durablement la qualité et la quantité de ces ressources ;
- > développer un régime des ressources équitable, contraignant et impliquant tous les acteurs ;

- > établir un système international clair, global, cohérent, pertinent et efficace, doté d'institutions adéquates pour une protection effective de l'environnement mondial ;
- > protéger les personnes contre les effets de la dégradation de l'environnement sur la santé.

La politique environnementale internationale apporte également une contribution à la performance économique à long terme, à l'exercice d'une concurrence loyale, à la lutte contre la pauvreté, à la paix, à la sécurité, à la garantie des droits humains et à la politique de la Suisse en matière d'accueil d'institutions mondiales.

La Suisse œuvre pour que les *principes* inscrits dans sa Constitution et sa législation – à savoir la protection de l'environnement ainsi que les principes de précaution, de pollueur-payeur et de développement durable – soient également appliqués à l'échelle internationale. La protection et l'utilisation durable des ressources naturelles sont intégrées dans les autres domaines de la politique extérieure. Les politiques environnementales nationale et internationale sont cohérentes.

Les *thèmes prioritaires* de la politique environnementale internationale de la Suisse sont le climat, la biodiversité, les produits chimiques, les eaux et forêts, la gouvernance environnementale, le commerce et l'environnement ainsi que le financement dans le domaine de l'environnement (ce dernier point incluant la prise en compte des exigences environnementales dans la coopération au développement). La coopération avec l'Union européenne (UE) constitue également une priorité de la politique environnementale internationale de la Suisse.

Climat

La Suisse poursuit l'objectif d'une stabilisation du climat mondial de sorte que l'environnement, la santé humaine et la prospérité économique et sociale ne soient plus en péril. Dans ce contexte, elle s'engage en faveur de la fixation d'objectifs de réduction pour tous les Etats industrialisés, mais également pour les pays émergents gros émetteurs de gaz à effet de serre en fonction de leurs capacités.

Biodiversité

La Suisse s'engage pour la protection et l'utilisation durable de la diversité biologique mondiale ainsi que pour la préservation de l'équilibre écologique et le partage équitable des avantages dans le domaine des ressources génétiques. La conservation et l'utilisation durable de la biodiversité sont essentielles au fonctionnement et à la stabilité des écosystèmes

et donc aussi à nombre de services écosystémiques. La Suisse souhaite par ailleurs l'approfondissement des synergies et de la coopération concernant les différentes conventions relatives à la biodiversité.

Produits chimiques et déchets

La Suisse poursuit l'objectif d'une gestion sûre des produits chimiques à l'échelle internationale et souhaite minimiser les conséquences néfastes de substances dangereuses pour l'homme et l'environnement. Afin d'accroître la cohérence et l'efficacité des actions, les synergies existant entre les instruments du régime des produits chimiques et des déchets doivent être exploitées plus efficacement et plus systématiquement.

Eaux et forêts

La Suisse a pour objectif la protection et l'utilisation durable des forêts. L'approche de la gestion intégrée des ressources en eau doit être mise en œuvre dans le but de préserver et d'améliorer la qualité de l'eau.

Gouvernance environnementale

La Suisse appelle de ses vœux l'établissement d'un cadre international global, cohérent, fonctionnel et efficace en matière d'environnement. Elle s'engage en faveur de réformes institutionnelles capables de contribuer à une mise en œuvre plus efficace et si nécessaire au développement des réglementations et processus internationaux existants dans le domaine de l'environnement.

Economie, commerce et environnement

Au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et dans sa politique commerciale bilatérale (libre-échange, investissements), la Suisse poursuit l'objectif d'un équilibre entre réglementations commerciale et environnementale. Dans l'intérêt du libre-échange, la Suisse souhaite l'harmonisation des normes environnementales pertinentes dans les différents accords sur l'environnement. Les initiatives en faveur d'une économie écologique lancées dans le cadre du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) doivent à terme conduire à un régime international de gestion efficace et équitable des ressources naturelles.

Financement dans le domaine de l'environnement

La Suisse s'engage pour la mise à disposition des moyens nécessaires à la mise en œuvre de la politique environnementale internationale. Le calcul de la répartition des charges doit se fonder sur le principe du pollueur-payeur et sur la capacité contributive. La Suisse veille à ce que la coopération multilatérale et bilatérale au développement appuie les objectifs de la politique environnementale.

Union européenne

La Suisse aspire à l'intégration satisfaisante des questions environnementales dans ses relations bilatérales avec l'UE.

La dégradation de l'environnement mondial s'est poursuivie au cours des dernières années malgré les progrès enregistrés dans certains domaines. Or la prospérité, la justice, la démocratie et la paix ne peuvent être durablement assurées dans un monde dont les ressources naturelles ne sont pas préservées.

Dans ce contexte, le régime international de l'environnement fait face à d'importants *défis* qu'il devra relever pour s'acquitter de son objectif, à savoir la conservation des ressources naturelles. Ce régime doit être renforcé, notamment par le développement et la création de règles claires et praticables et par le comblement des lacunes réglementaires. Son efficacité doit en outre être améliorée, ce qui implique la consolidation des instruments existants. La mise en œuvre plus systématique de ces règles et instruments nécessite déjà et nécessitera encore une véritable volonté politique et des moyens financiers plus importants, en particulier dans les pays en développement. La Suisse entend apporter une contribution concrète dans ce domaine.

Compte tenu de la nature mondiale des défis environnementaux et des récentes évolutions politiques – comme la position de plus en plus affirmée de pays émergents tels que la Chine, l'Inde ou le Brésil ou encore du Groupe des 77 (G77), principalement composé de pays en développement – le succès de la politique environnementale internationale de la Suisse repose sur un engagement fort, compétent et stratégique. Pour la Suisse au cœur de l'Europe, il s'agit également d'évaluer dans ce contexte ses relations stratégiques avec l'UE. Enfin, si elle veut continuer de mener une politique environnementale internationale fructueuse, la Suisse doit pouvoir disposer de moyens suffisants (ressources humaines et financières).

> Riassunto

Come sancito nella Costituzione federale e illustrato nell'ultimo rapporto di politica estera pubblicato dal Consiglio federale nel 2010, la politica ambientale internazionale costituisce una delle priorità della politica estera svizzera. Con tale politica la Svizzera non contribuisce soltanto alla protezione e all'uso sostenibile dell'ambiente globale, ma difende anche i suoi *interessi*:

- > l'inquinamento ambientale non si ferma alle frontiere. Le interdipendenze degli ecosistemi a livello mondiale costituiscono per la Svizzera un aspetto che giustifica il suo interesse per la protezione internazionale dell'ambiente;
- > la Svizzera ha interessi economici diretti nella conservazione e nell'accesso alle risorse naturali di Paesi terzi;
- > l'armonizzazione degli standard ambientali internazionali protegge l'industria svizzera dalla concorrenza sleale e facilita il commercio internazionale;
- > la protezione e l'uso sostenibile dell'ambiente contribuiscono a evitare problemi e conflitti sociali.

Di conseguenza, la politica ambientale internazionale è per la Svizzera una politica di interessi.

Negli ultimi anni il contesto internazionale è mutato. Da un lato, gli Stati Uniti stanno assumendo un ruolo sempre più attivo e costruttivo nei negoziati internazionali, dopo un periodo caratterizzato da una politica difensiva. Dall'altro, i Paesi emergenti, con la loro grandezza, la rapidità del loro sviluppo e la crescente consapevolezza della loro forza politica, costituiscono una sfida sempre più grande per una politica ambientale internazionale ambiziosa. A livello europeo, il rapporto con l'Unione europea e con il diritto europeo solleva gli stessi interrogativi che sorgono anche in tutti gli altri ambiti in cui sono necessarie soluzioni condivise. Per la Svizzera i margini per soluzioni autonome si riducono continuamente, e ogni qualvolta l'Unione europea è in procinto di adottare soluzioni a livello europeo il nostro Paese deve far valere il proprio diritto di essere interpellato. La politica ambientale internazionale della Confederazione deve tenere conto di queste sfide.

Gli *obiettivi* della politica ambientale internazionale della Svizzera sono pertanto i seguenti:

- > la protezione, la conservazione e l'uso sostenibile ed efficiente delle basi naturali della vita e la stabilizzazione a lungo termine della qualità e della quantità delle risorse naturali;

- > un ordinamento volto a garantire l'accesso alle risorse naturali che sia equo e vincolante e che coinvolga tutti gli attori;
- > una normativa internazionale chiara, completa, coerente, efficiente ed efficace, che preveda istituzioni atte a garantire una protezione efficace dell'ambiente globale;
- > la protezione della salute delle persone dalle ripercussioni causate dal degrado ambientale.

La politica ambientale internazionale contribuisce anche alle prestazioni economiche nel lungo periodo, alla concorrenza equa, alla lotta contro la povertà, alla pace, alla sicurezza, alla garanzia dei diritti dell'uomo e alla politica della Svizzera volta a promuovere la propria candidatura per ospitare la sede di istituzioni e organizzazioni internazionali che operano nel settore ambientale.

La Svizzera si impegna affinché i *principi generali* sanciti nella sua Costituzione e nella legislazione federale, in particolare la protezione dell'ambiente e i principi di precauzione, causalità e sostenibilità, siano attuati anche a livello internazionale. La protezione e l'uso sostenibile delle risorse naturali sono parte integrante anche degli altri settori della politica estera. Vi è quindi coerenza tra la politica ambientale nazionale e quella internazionale.

I *temi prioritari* della politica ambientale internazionale della Svizzera sono i settori clima, biodiversità, prodotti chimici, foreste e acqua, governance ambientale, commercio e ambiente come pure il finanziamento ambientale (quest'ultimo considera anche le esigenze ambientali nella cooperazione allo sviluppo). La collaborazione con l'UE costituisce un ulteriore tema centrale della politica ambientale internazionale della Svizzera.

Clima

La Svizzera persegue l'obiettivo della stabilizzazione del clima globale per evitare ripercussioni sull'ambiente, sulla salute delle persone e sulla prosperità economica e sociale. In questo senso, si impegna per la realizzazione degli obiettivi di riduzione delle emissioni inquinanti in tutti i Paesi industrializzati ma anche nei Paesi emergenti con livelli di emissioni elevati (in funzione della capacità finanziaria).

Biodiversità

La Svizzera ha come obiettivi la protezione e l'utilizzo sostenibile della diversità delle specie su scala globale come pure la conservazione dell'equilibrio ecologico e la ripartizione

equa dei vantaggi derivanti dallo sfruttamento delle risorse genetiche. La conservazione e l'uso sostenibile della biodiversità sono di centrale importanza per il funzionamento e la stabilità degli ecosistemi e quindi anche per i numerosi servizi offerti dagli stessi. La Svizzera si impegna infine per rafforzare le sinergie e la collaborazione tra le diverse convenzioni che interessano la biodiversità.

Prodotti chimici e rifiuti

La Svizzera si è data l'obiettivo di rendere sicura a livello mondiale l'utilizzazione dei prodotti chimici e intende ridurre al minimo i danni che le sostanze pericolose causano alle persone e all'ambiente. Per migliorare la coerenza e l'efficienza occorre sfruttare in modo più proficuo e sistematico le sinergie nel regime dei prodotti chimici e dei rifiuti.

Foreste e acqua

La Svizzera ha come obiettivo la protezione e l'uso sostenibile delle foreste. Si propone inoltre di attuare il principio della gestione integrata delle risorse idriche per proteggere e aumentare la qualità delle acque.

Governance ambientale

La Svizzera ha come obiettivo la realizzazione di un regime ambientale internazionale completo, coerente, efficiente ed efficace. Inoltre, si impegna nella promozione di riforme istituzionali che contribuiscano ad attuare con ancora maggiore efficacia e, se del caso, a sviluppare ulteriormente le normative e i processi internazionali che disciplinano il settore ambientale.

Economia, commercio e ambiente

La Svizzera si prefigge l'obiettivo di realizzare un equilibrio tra norme ambientali e regole commerciali sia nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) che della politica commerciale bilaterale (libero scambio, investimenti). Nell'interesse del libero scambio si impegna anche per l'armonizzazione di standard ambientali adeguati nel quadro delle convenzioni ambientali. Le iniziative per un'economia ecologica lanciate in seno al Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (United Nations Environment Programme UNEP) e all'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) devono condurre all'istituzione di un regime internazionale di gestione efficiente ed equa delle risorse naturali.

Finanziamento ambientale

La Svizzera si impegna affinché vengano messi a disposizione i mezzi finanziari necessari per l'attuazione della politica ambientale internazionale. Alla base del calcolo della ripartizione degli oneri vi sono i principi di causalità («chi inquina

paga») e di solvibilità (capacity to pay). Infine, il nostro Paese vigila che la cooperazione allo sviluppo bi- e multilaterale sostenga gli obiettivi di politica ambientale.

UE

La Svizzera mira a una buona integrazione delle esigenze ambientali nei rapporti bilaterali con l'UE.

Nonostante i successi ottenuti in singoli settori, la distruzione dell'ambiente globale si è accentuata in modo drammatico nel corso degli ultimi anni. Benessere, giustizia, democrazia e pace non possono essere garantiti a lungo termine in un mondo che non conserva le basi naturali della vita.

Questo contesto ci pone davanti a grandi *sfide* per quanto riguarda il regime ambientale internazionale, il quale deve garantire la conservazione delle basi naturali della vita. Pertanto tale regime deve essere rafforzato, soprattutto con l'ulteriore sviluppo e l'elaborazione di regole chiare e incisive e con la rimozione delle lacune normative esistenti. L'efficacia del regime deve essere incrementata consolidando gli strumenti già disponibili. Per migliorare, ora ma anche in futuro, il rispetto delle regole e l'applicazione di tali strumenti sono indispensabili una specifica volontà politica e una maggiore disponibilità di mezzi finanziari, soprattutto nei Paesi in via di sviluppo. Al riguardo, la Svizzera deve fornire un contributo concreto.

Tenuto conto della natura globale delle sfide ambientali e degli sviluppi più recenti a livello politico – come il ruolo di primo piano assunto nei negoziati dai Paesi emergenti quali la Cina, l'India, il Brasile o il Gruppo dei 77 (G77), composto soprattutto da Paesi emergenti –, una politica ambientale internazionale svizzera di successo richiede un impegno elevato e competente, anche sul piano strategico. Il nostro Paese, situato al centro dell'Europa, deve inoltre valutare il suo rapporto strategico con l'UE. La continuazione di detta politica ambientale sul piano internazionale presuppone infine lo stanziamento delle risorse necessarie, sia in termini di personale che finanziari.

1 > Contexte et but de ce rapport

All our efforts to defeat poverty and pursue sustainable development will be in vain if environmental degradation and natural resource depletion continue unabated.

Kofi Annan, In Larger Freedom, § 57, 2005

La prospérité, la justice, la démocratie et la paix ne peuvent être durablement assurées dans un monde dont les ressources naturelles sont toujours davantage sollicitées. De la même façon qu'elle cherche à établir des règles communes efficaces en matière de respect des droits humains et de garantie de la prospérité, la communauté internationale doit s'efforcer de réguler l'utilisation, la protection et le partage équitable de ressources naturelles limitées.

La préservation des ressources naturelles fait partie des priorités de la politique extérieure suisse telles qu'elles sont ancrées dans la Constitution fédérale (art. 2 et 54 Cst.¹) et exposées par le Conseil fédéral dans son Rapport sur la politique extérieure 2010². La Suisse s'engage donc au sein des organisations, enceintes et processus internationaux pour le renforcement de la gouvernance internationale de l'environnement et pour la prise en considération accrue de la protection et de l'utilisation efficace des ressources naturelles.

La coopération transfrontalière dans le domaine de l'environnement, en particulier avec les Etats voisins, remonte au XIX^e siècle. La politique et le droit internationaux de l'environnement se développèrent toutefois surtout au début des années 1970. Les étapes majeures de cette évolution furent les conférences des Nations Unies à Stockholm (1972) et à Rio (1992). Les réglementations et principes adoptés à ces occasions ont permis des progrès et une amélioration de l'état de l'environnement dans certains domaines.³ Les années 1970 ont également marqué le début d'une prise de conscience sur les questions environnementales dans la société et la politique. Cette évolution a été soutenue par de nouveaux constats scientifiques et par la mise en place d'une observation institutionnelle de l'environnement.

Mais la mondialisation des relations et la croissance démographique ont accru la pression exercée sur les ressources naturelles. Dans le même temps, il est apparu clairement que le développement économique et la lutte contre la pauvreté étaient voués à l'échec sans la préservation de l'environnement naturel. La protection de l'environnement ainsi que l'utilisation appropriée et le partage équitable des ressources naturelles demeurent donc des sujets importants dans les discussions et négociations internationales.

Les problèmes mondiaux ne se limitent pas aux changements climatiques et à l'appauvrissement de la couche d'ozone ; certains polluants se répandent dans l'atmosphère, l'air ou l'eau, s'accumulent dans la chaîne alimentaire ou entrent dans la composition de produits, et constituent de ce fait une préoccupation pour l'ensemble de la planète. De la même façon, des thèmes comme la protection de la biodiversité ou des forêts ne sont plus aujourd'hui considérés comme relevant de la seule gestion des ressources d'un Etat. Soumises elles aussi à des interdépendances mondiales, ces questions sont envisagées sous l'éclairage d'un devoir de protection envers l'héritage de l'humanité. Enfin, les dangers naturels – provoqués notamment par une gestion préjudiciable des ressources naturelles ou par les changements climatiques – figurent également à l'ordre du jour des discussions internationales.

L'évolution montre que la coopération dans le domaine de l'environnement ne peut être dissociée de la coopération dans les domaines de l'économie, de la finance et du développement. La politique environnementale internationale est donc efficace et fructueuse à condition de considérer à la fois la protection et l'utilisation des ressources naturelles, c'est-à-dire d'évaluer et d'équilibrer sérieusement les intérêts liés à leur protection et ceux liés à leur utilisation. La politique environnementale est une politique des ressources, laquelle influe à son tour sur les politiques économique et sociale.

Dans la conception de la politique des ressources, les charges environnementales résultent :

- > d'un prélèvement ou d'une utilisation excessifs des ressources pour la production de biens et services ;
- > de pertes lors de la production et de l'utilisation de biens ;
- > de l'élimination inadéquate de biens lorsque ceux-ci ne sont plus utilisés.

Des processus inefficaces de production et de consommation sollicitent à l'excès l'environnement et sont préjudiciables à la qualité et à la quantité des autres biens et services. L'action des pouvoirs publics doit contribuer à éliminer ces obstacles et créer des conditions propices à l'innovation. L'engagement en faveur de régulations internationales efficaces et l'intégration renforcée des politiques de l'environnement et des ressources dans les autres domaines politiques en font partie.

Aucun de ces défis ne peut être relevé par un pays seul. Leur résolution nécessite au contraire une coopération internationale. Il n'est donc pas surprenant que la question de l'environnement ait occupé ces dernières années une place de plus en plus importante sur la scène mondiale.

Le précédent rapport sur la participation de la Suisse aux activités internationales dans le domaine de l'environnement avait été publié en 1991 par l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP). Depuis, la politique environnementale a connu des développements à tous les niveaux – national, bilatéral, régional et mondial – qui justifient la publication d'un nouveau rapport de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV). Le présent rapport expose les principales orientations et priorités de la politique environnementale internationale ainsi que l'importance de celles-ci pour la Suisse. Il traite de la *politique environnementale au sens étroit* – c'est-à-dire des mesures visant directement des objectifs de la politique environnementale – et de la *politique environnementale au sens large* – c'est-à-dire des mesures prises dans d'autres domaines de la politique (extérieure), qui se repercutent sur des objectifs de la politique environnementale. Le but de ce rapport est de réaliser un état des lieux pour servir de base à la formulation des priorités de la politique environnementale internationale de la Suisse.

Le rapport se conclut par un tour d'horizon des mesures et priorités susceptibles de permettre à la Suisse d'exercer à moyen terme une influence sur la politique environnementale internationale mais aussi d'exploiter son engagement international dans le domaine de l'environnement comme un atout de sa politique extérieure. En résumé, on retiendra que la Suisse constitue un partenaire crédible sur la scène environnementale internationale et qu'elle doit poursuivre et renforcer sa politique internationale de l'environnement afin de soutenir ses autres politiques sectorielles.

¹ SR 101.

² Rapport sur la politique extérieure 2010 du 10 décembre 2010, FF 2011, 961.

³ Cf. p. ex. Avenir de l'environnement mondial: l'environnement au service du développement (GEO-4, 2007); L'environnement en Europe – Quatrième évaluation (2007); Perspectives de l'environnement de l'OCDE à l'horizon 2030 (2008); Examens environnementaux de l'OCDE: Suisse (2007); L'environnement en Europe: état et perspectives 2010 (synthèse).

2 > Evolution du contexte international

Plusieurs crises survenues au cours des dernières années, telle la crise alimentaire ou la crise énergétique, ont montré que la gestion actuelle des ressources naturelles et des matières premières n'est pas durable, freine la croissance économique et restreint le développement général de la prospérité. Les changements climatiques, la perte de biodiversité à l'échelle planétaire, la pénurie croissante d'eau, mais aussi les crues et les inondations dans de nombreuses régions du monde ou la raréfaction grandissante de ressources non renouvelables (p.ex. certains métaux) renforcent l'intérêt des différents pays pour une coopération internationale.

Les *pays émergents*, en particulier les BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud), posent un défi croissant à la politique environnementale internationale du fait de leur taille et de leur développement. Leur participation à la pollution de l'environnement et aux émissions de gaz à effet de serre, le volume de leurs ressources et la pression exercée par l'essor de leur consommation sur les ressources naturelles mondiales pèsent de plus en plus lourdement sur le bilan environnemental de la planète. Avec la mondialisation, ces Etats exercent une influence grandissante sur le développement économique mondial et sur l'agenda politique international, dans le domaine de l'environnement également. Leurs politiques accordent cependant une plus grande priorité aux intérêts économiques immédiats qu'aux intérêts d'un développement durable.

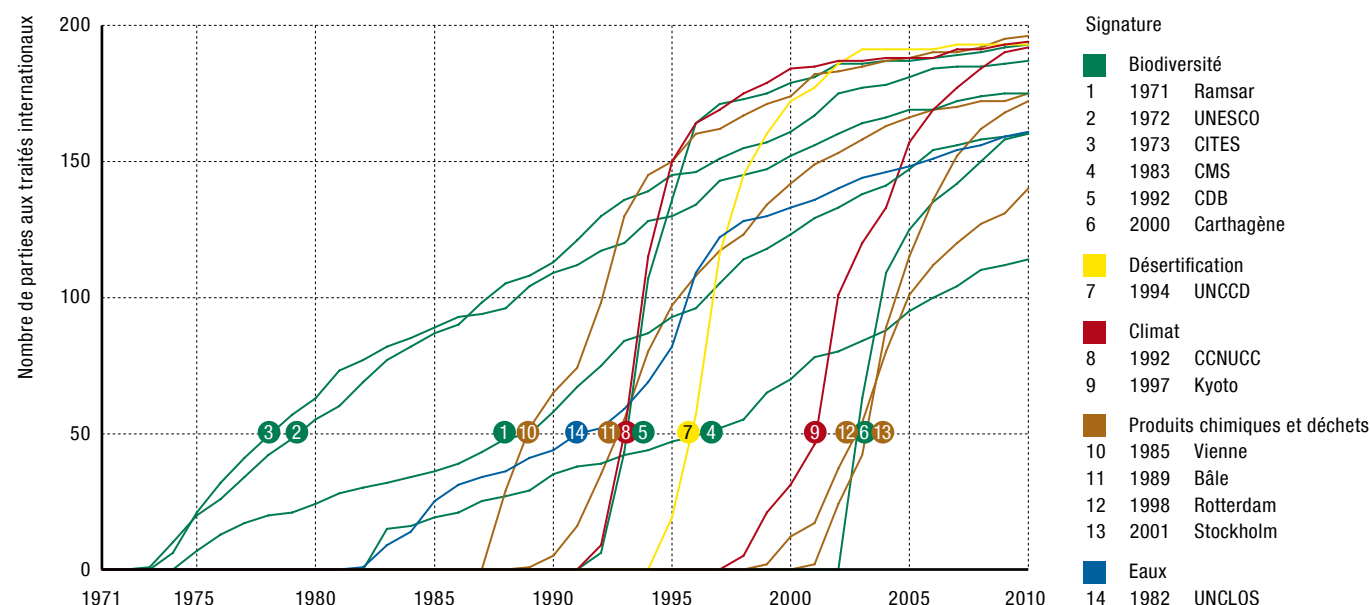
De leur côté, les *Etats-Unis* assument de nouveau un rôle plus actif après être restés à l'écart pendant plus d'une décennie. Le traité de Lisbonne (entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009) a doté l'*Union européenne (UE)* de nouvelles compétences dans les domaines de la cohésion territoriale, de l'environnement (changements climatiques), de la politique énergétique, de la pêche, du tourisme, de la protection civile, de la coopération administrative et de l'aide humanitaire. Avec ce traité, la politique énergétique et l'objectif prioritaire de la « lutte contre le changement climatique » acquièrent une base juridique indépendante, destinée à promouvoir la coopération régionale et internationale. Un nouveau poste de commissaire à l'Action pour le climat a par ailleurs été créé, celui-ci étant principalement en charge de la question des changements climatiques. Au vu des mesures prises par l'UE dans ce domaine, en particulier de l'objectif fixé dans le paquet « climat-énergie » de réduire de 20 % les émissions de gaz à effet de serre, la Commission européenne revendique pour l'UE une compétence quasi exclusive en matière de politique climatique. Mal-

gré la réticence des Etats membres, on observe ainsi dans ce domaine un transfert des compétences au profit de l'UE. Les objectifs stratégiques de l'UE et de ses Etats membres dans le domaine environnemental sont ambitieux au regard des efforts consentis au niveau mondial et même au sein de l'OCDE. Il en va de même des mesures environnementales prises par l'UE; outre la politique climatique, il faut citer en particulier la politique relative aux substances chimiques et la stratégie pour une utilisation plus efficace des ressources. Ces objectifs sont le plus souvent alignés sur ceux des Etats membres qui accordent une grande importance à la protection des ressources naturelles. En se fixant des objectifs aussi élevés dans sa politique environnementale et en s'efforçant d'intégrer la protection de l'environnement dans sa politique extérieure, l'UE vise un statut de précurseur mondial.

Dans ce contexte, la position de la Suisse peut se révéler décisive pour la réussite du développement et de l'application des accords internationaux sur l'environnement. Il est par ailleurs avéré que les politiques environnementales nationales sont de plus en plus déterminées par les réglementations internationales et plus particulièrement – en ce qui concerne la Suisse – par les décisions de l'UE. La formulation d'une politique environnementale indépendante, totalement détachée du contexte international et européen, n'est quasiment plus possible aujourd'hui. La Suisse, au cœur de l'Europe, doit prendre en compte ce nouveau contexte international dans l'orientation de sa politique internationale de l'environnement.

Fig. 2a > Nombre de parties aux traités internationaux sur l'environnement

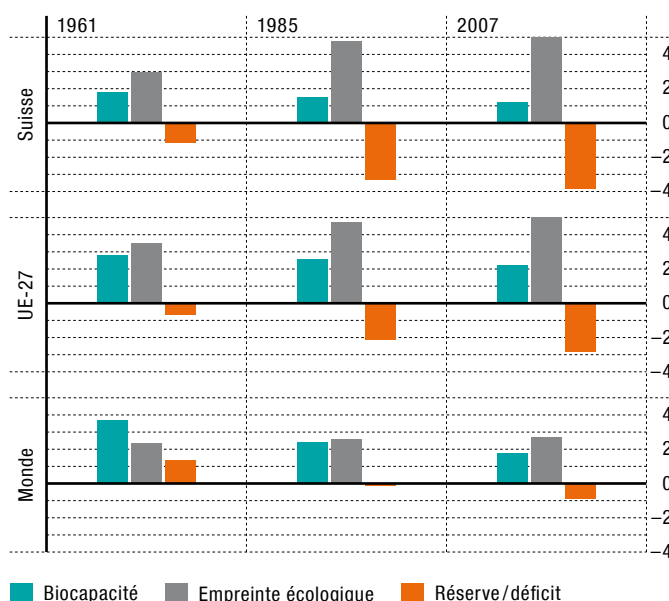
L'évolution du nombre de parties aux traités internationaux sur l'environnement reflète le poids croissant de la politique environnementale internationale.



Source : PNUE 2011 ; cf. Abréviations et Annexe I pour la dénomination complète des traités

Fig. 2b > Empreinte écologique (Suisse, UE-27, monde)

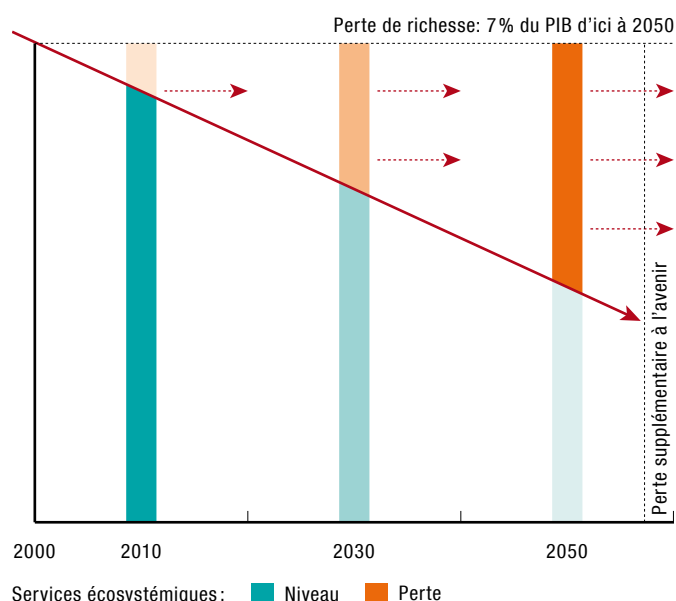
La biocapacité correspond aux ressources disponibles et l'empreinte écologique à leur utilisation. Un déficit témoigne d'un système économique non durable.



Source : Global Footprint Network 2011

Fig. 2c > Perte de richesse due à la dégradation de l'environnement

Le déclin des services écosystémiques dû à la dégradation de l'environnement se traduit en 2050 par une perte de richesse égale à 7 % du produit intérieur brut (PIB).



Source : TEEB 2008

3 > Intérêts et objectifs de la politique environnementale internationale de la Suisse

3.1 Intérêts de la Suisse

En menant une politique environnementale internationale active, la Suisse ne contribue pas seulement à la protection et à l'utilisation durable de l'environnement mondial, elle défend aussi et surtout ses propres intérêts :

- > La pollution de l'environnement ne s'arrête pas aux frontières. Les polluants parviennent en Suisse par le biais de l'air, de la chaîne alimentaire ou de produits importés, par exemple. Les écosystèmes interagissent à l'échelle de la planète et sont dépendants les uns des autres ; toute action ou omission en relation avec l'utilisation des écosystèmes peut par conséquent avoir un impact sur l'état de l'environnement en Suisse. Dans de nombreux domaines, une protection efficace de l'environnement en Suisse passe donc nécessairement par la coopération internationale.
- > La Suisse a un intérêt économique direct à ce que les ressources naturelles soient préservées et accessibles dans les autres pays.
- > L'harmonisation des normes environnementales internationales protège l'industrie suisse contre une concurrence déloyale et facilite le commerce mondial.
- > La protection et l'utilisation durable de l'environnement préviennent les problèmes et conflits sociaux et favorisent le développement durable.

La politique internationale de l'environnement est donc une politique de défense des intérêts de la Suisse. Aucun pays n'étant en mesure de relever seul les grands défis environnementaux, il est dans l'intérêt de la Suisse de prendre part à la coopération et aux décisions internationales, en particulier européennes, et de promouvoir celles-ci de manière ciblée.

3.2 Bases constitutionnelles

La formulation et les objectifs de la politique environnementale internationale de la Suisse s'appuient sur des principes constitutionnels. En vertu de la Constitution fédérale, la Suisse doit en effet s'engager en faveur de la préservation des ressources naturelles et favoriser le développement durable (art. 2, al. 2 et 4 ; art. 54, al. 2 ; art. 73 ss Cst.).

Dans cette logique, l'engagement en faveur de réglementations internationales efficaces sur l'environnement se fonde en outre sur les principes suivants :

- > *Le principe de précaution* : des mesures préventives doivent être prises dès lors qu'il y a un danger ou un risque de pollution environnementale lié à un comportement donné. Il s'agit là de prévenir plutôt que de guérir. Ce principe est applicable même si la certitude scientifique quant à l'existence d'un lien de cause à effet n'est pas (encore) établie, en respectant toutefois le principe de *proportionnalité*.
- > *Le principe du pollueur-payeur* : les coûts occasionnés par des mesures de prévention, de réduction ou d'élimination d'une pollution doivent être à la charge du pollueur (potentiel).
- > *Le principe de l'intégration* : la politique environnementale ne saurait être menée de façon isolée. Elle ne peut être efficace que si les questions environnementales sont prises en compte et intégrées dans les autres politiques sectorielles (transports, économie extérieure, énergie, etc.).
- > *Le principe du développement durable* : le développement (économique) ne doit pas compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs besoins.

Certains de ces principes peuvent parfois entrer en conflit avec d'autres objectifs définis par la Constitution (p.ex. dans les domaines de l'économie et de la prospérité, de l'approvisionnement en énergie, des transports, de la sécurité, de l'agriculture, de la lutte contre la pauvreté). La politique environnementale internationale de la Suisse doit prendre en considération ces autres objectifs. En contrepartie, elle doit elle aussi être prise en compte dans la poursuite de ces autres objectifs.

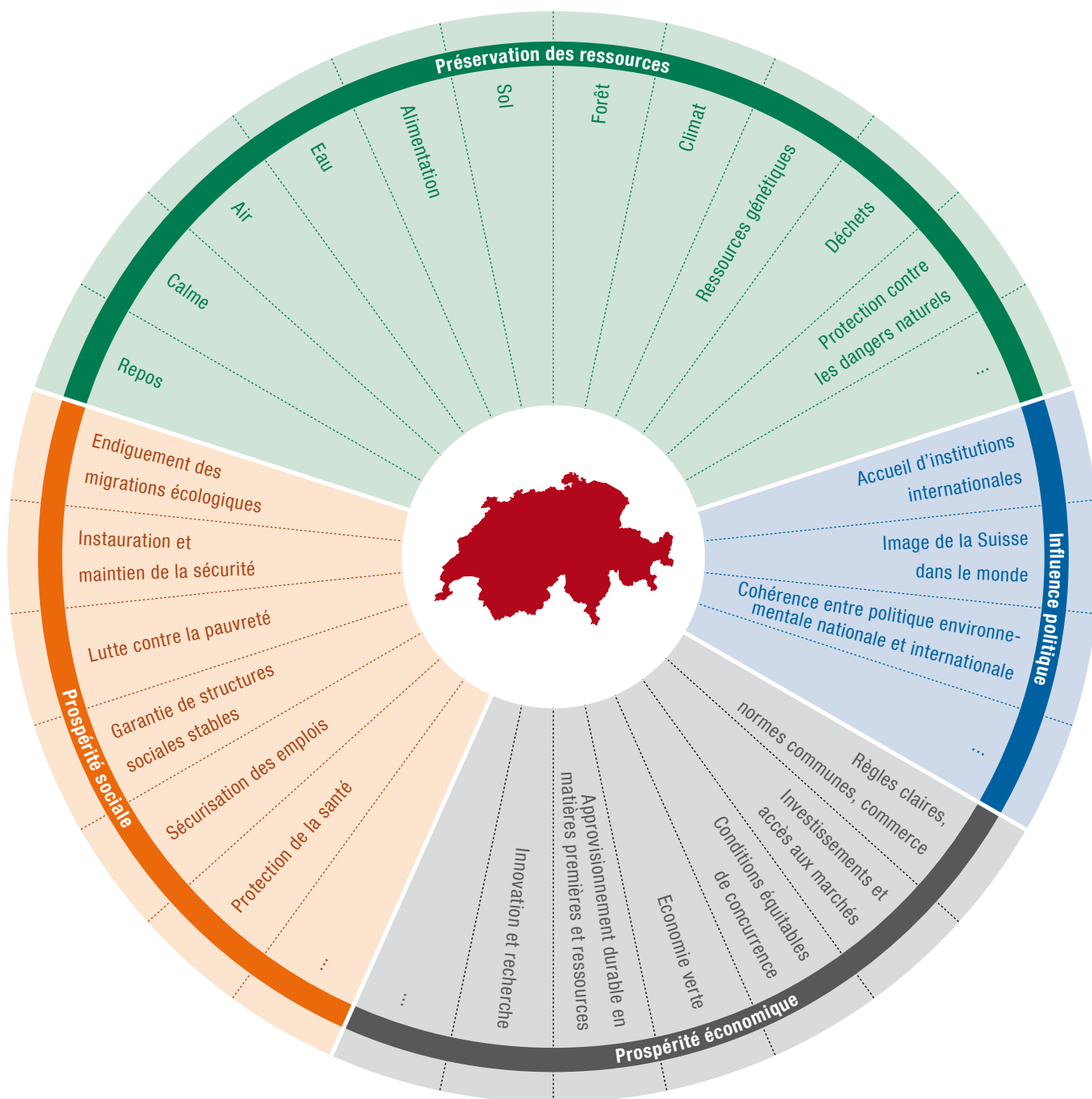
La politique environnementale internationale de la Suisse s'inspire enfin des avancées réalisées sur le plan national et inscrites dans la législation intérieure. Parallèlement, les conventions internationales doivent être transposées dans le droit national. Les interactions entre la politique environnementale nationale et internationale sont donc nécessaires et utiles.⁴

3.3 Objectifs de la Suisse

Dans ce contexte, les grandes orientations suivantes peuvent être définies pour la politique environnementale internationale de la Suisse :

Fig. 3 > Intérêts de la politique environnementale internationale de la Suisse

La dégradation ou la mise en péril de l'environnement produit souvent un impact négatif (direct ou indirect) sur d'autres biens. La stabilité environnementale à long terme soutient en revanche la prospérité économique et sociale de la Suisse. La politique environnementale est donc une politique de défense des intérêts.



- > la protection, la préservation et l'utilisation durable et efficace des ressources naturelles ainsi que la stabilisation à long terme de la qualité et de la quantité de ces ressources ;
- > le développement d'un régime des ressources naturelles équitable, contraignant et impliquant tous les acteurs ;
- > l'établissement d'un système international clair, global, cohérent, pertinent et efficace, doté d'institutions adéquates pour une protection efficace de l'environnement mondial ;
- > la protection des personnes contre les effets de la dégradation de l'environnement sur la santé.⁴

3.4 Intégration dans d'autres politiques

La politique environnementale est une matière transversale, dont les objectifs, les préoccupations et les contraintes doivent être pris en considération dans les autres politiques sectorielles. Ce principe vaut naturellement aussi pour la politique environnementale internationale : celle-ci ne peut être effective et efficace que si ses intérêts sont pris en compte dans la formulation de la politique étrangère en général. Sont en particulier concernés les domaines politiques suivants :

- > Dans sa *Stratégie de politique extérieure* de 2004, la Suisse se prononçait en faveur de la définition et de l'observation de règles internationales dans le domaine de l'environnement, d'une procédure harmonisée et coordonnée à l'échelle mondiale et d'une participation la plus étendue et équitable possible de tous les Etats aux accords internationaux sur l'environnement.⁵ Il est par ailleurs nécessaire d'intégrer davantage la question de l'utilisation des ressources naturelles dans la politique commerciale internationale et de promouvoir le développement d'une politique stratégique des ressources.⁶ Le chapitre principal du Rapport sur la politique économique extérieure 2009 expose la manière dont le Conseil fédéral prend en considération la responsabilité écologique et la solidarité sociale dans sa politique économique extérieure. Sur le plan international, le Conseil fédéral œuvre au renforcement des conventions environnementales et sociales. Il encourage par ailleurs la coopération et la cohérence entre les organisations et les accords internationaux concernés ainsi que les mesures volontaires du secteur privé.⁷ Cet engagement a également des répercussions bénéfiques sur l'économie.
- > Concernant les efforts internationaux en faveur d'une *économie verte*, il s'agit de faire évoluer le cadre général des politiques économique et environnementale de sorte à corriger les carences manifestes du marché. L'amélioration de l'efficacité des ressources doit permettre de faire

reculer à un niveau écologiquement durable l'utilisation de ces dernières par la production et la consommation, et ce à l'échelle planétaire. Une telle évolution est également dans l'intérêt de la compétitivité de l'économie suisse.

- > Dans le cadre de la *coopération au développement*, il convient de veiller à ce que les projets et les mesures n'entrent pas en contradiction avec une protection efficace de l'environnement en général ni avec une exploitation durable des ressources mondiales en particulier.
- > Enfin, les autres politiques étroitement liées à la politique environnementale – par exemple, l'agriculture, les transports et l'énergie (cf. 6.3) – doivent elles aussi intégrer les préoccupations environnementales dans la formulation de leurs objectifs et actions. Il peut même s'avérer nécessaire de prendre dans ces domaines politiques des mesures motivées prioritairement par des objectifs environnementaux, comme avec la mise en œuvre du principe du pollueur-payeur dans le secteur des transports.

3.5 Contribution à d'autres politiques

La politique environnementale internationale de la Suisse apporte une contribution à la performance économique à long terme, à la lutte contre la pauvreté, à la recherche et à l'innovation, à la paix, à la sécurité, à la garantie des droits humains ainsi qu'à la politique de la Suisse en matière d'accueil d'institutions internationales. En d'autres termes, au-delà de son objectif premier – la préservation des ressources naturelles –, elle concourt à la réalisation d'autres objectifs et politiques, en particulier dans les cinq domaines suivants :

- > *Paix et sécurité* : la dégradation de l'environnement, associée à d'autres facteurs, est porteuse de graves menaces pour la paix, comme en témoignent les conflits d'utilisation en cas de pénurie de ressources.⁸ Par ailleurs, la vie et la santé des personnes peuvent être directement menacées si des activités humaines nuisibles à l'environnement renforcent l'ampleur ou les conséquences de dangers naturels.
- > *Economie et société* : seule une protection efficace des ressources naturelles peut garantir la stabilité économique et sociale à moyen et à long termes, y compris la sécurité alimentaire⁹. Exploiter les ressources naturelles au-delà de leur capacité de régénération équivaut à réduire également les ressources économiques. Dans les régions concernées, cela aboutit régulièrement à des tensions sociales accrues. La protection efficace de l'environnement concourt ainsi à la prévention de crises alimentaires, à la lutte contre la pauvreté et à la mise en place de structures sociales stables. La politique environnementale

internationale doit en outre contribuer à rapprocher les conditions de concurrence pour empêcher, sinon limiter, le dumping environnemental (la vente à un prix inférieur du fait de normes environnementales moins contraignantes pour la production). L'harmonisation de normes environnementales appropriées bénéficierait enfin à l'économie en réduisant les obstacles au commerce et en encourageant les innovations dans le domaine de l'environnement.

- > *Migration* : la dégradation de l'environnement peut entraîner d'importants flux migratoires. Une protection efficace de l'environnement participe donc à l'endigement des migrations occasionnées par la pollution environnementale.
- > *Image de la Suisse dans le monde* : la compétence de la Suisse et sa démarche novatrice et dynamique sur les questions environnementales peuvent renforcer sa position dans d'autres domaines.
- > *Politique d'accueil d'institutions internationales* : la politique internationale de l'environnement soutient enfin la politique de la Suisse en matière d'accueil de grandes institutions. L'implantation à Genève d'organisations actives dans le domaine environnemental renforce encore le rayonnement international de cette ville.

3.6 Rôle de la Suisse

Comme le Conseil fédéral l'a rappelé à plusieurs reprises dans ses rapports, la protection et l'utilisation durable des ressources naturelles sont une priorité de la politique étrangère et de la politique économique extérieure de la Suisse. Cet engagement se fonde sur la défense des intérêts nationaux. Il permet également à la Suisse de définir son rôle sur la scène internationale: les conditions du succès de sa politique de l'environnement et des ressources sont la cohérence et la persévérance. La Suisse se doit de participer activement à la fixation des objectifs (niveau de protection, niveau d'utilisation), au choix des instruments (règlements, instruments de l'économie de marché, contributions) ainsi qu'à la négociation et à l'application des règles internationales. Mais la cohérence doit aussi s'exercer à l'égard de l'emploi efficace des moyens financiers de la Confédération et du renforcement de la compétitivité de l'économie suisse. Par son action dynamique et ambitieuse, la Suisse a été à l'initiative de processus importants (p.ex. dans le domaine des produits chimiques) et en a considérablement influencé d'autres. A ce titre, elle est reconnue comme un partenaire fiable.¹⁰ Ses normes environnementales élevées (p.ex. en matière de protection de l'air, de gestion des eaux et forêts, de prévention

des dangers naturels, de biocarburants) et ses compétences techniques lui confèrent un statut de précurseur et une légitimité internationale.

Ce rôle de précurseur et la capacité d'innovation de la Suisse peuvent avoir des retombées positives pour l'environnement et l'économie. L'économie suisse s'est toujours adaptée aux exigences strictes qui lui étaient imposées, établissant ainsi des standards environnementaux élevés dans les secteurs industriels concernés. Cela a notamment eu des conséquences favorables pour le site de production suisse ainsi que pour sa compétitivité. De ce fait, les propositions de la Suisse en matière de politique environnementale internationale bénéficient de davantage de poids et de résonance. A Genève, enfin, la Suisse peut offrir aux institutions et organisations environnementales un site attrayant et mondialement reconnu ainsi que la proximité avec nombre d'autres institutions internationales.

Grâce aux atouts et aux compétences dont elle dispose, la Suisse est en mesure de contribuer efficacement à la résolution des défis environnementaux de la planète. Mais son rôle de partenaire fiable dans la politique environnementale internationale implique également un engagement financier au moins équivalent à celui d'autres pays comparables, et plus particulièrement à celui de l'UE.¹¹

⁴ C'est pourquoi le présent rapport énumère, outre les accords et conventions internationales (Annexe I), les principales dispositions tirées de la Constitution fédérale, des lois et des ordonnances qui sont pertinentes pour la politique environnementale internationale (Annexe II).

⁵ Cf. Rapport sur la politique économique extérieure 2004 du 12 janvier 2005, FF 2005 993, en particulier le point 1.3.2.

⁶ Cf. Rapport sur la politique économique extérieure 2008 du 14 janvier 2009, FF 2009 573.

⁷ Rapport sur la politique économique extérieure 2009 du 13 janvier 2010, FF 2010 415.

⁸ Cf. également les remarques à ce propos dans le Rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90 du 29 novembre 1993 (FF 1994 I 150) et dans le Rapport sur la politique extérieure 2000 (Rapport sur la politique extérieure 2000. Présence et coopération : la sauvegarde des intérêts dans un monde en cours d'intégration, du 15 novembre 2000, FF 2001 237).

⁹ Le Conseil fédéral a adopté en 2009 le rapport sur la pénurie de ressources et de matières premières demandé par le Parlement. Il a saisi l'occasion pour examiner en détail les causes des crises et des pénuries alimentaires et pour montrer comment l'approvisionnement en Suisse peut être assuré. Il s'agit ainsi d'utiliser les ressources et matières premières de manière raisonnée et d'approfondir la coopération internationale.
www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/16537.pdf

¹⁰ Cf. Interface/Büro Vatter (2007) : Evaluation der Umweltpolitik der Schweiz. Lucerne. Cette étude d'impact commandée par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) conclut que la politique environnementale internationale de la Suisse non seulement jouit d'une grande crédibilité et obtient plus de résultats que ne pourrait le laisser supposer la taille de ce pays, mais a également des effets positifs dans d'autres domaines politiques. Selon cette étude, les autres atouts de la Suisse résident dans la large reconnaissance de ses compétences, sa bonne collaboration avec ses partenaires externes et sa grande souplesse dans les négociations internationales.

¹¹ L'étude d'impact externe de 2007 met en évidence un déséquilibre entre l'importance croissante de la politique environnementale internationale de la Suisse et les ressources dont elle dispose et préconise par conséquent l'engagement de ressources humaines supplémentaires dans ce domaine.

4 > Instruments et cadre institutionnel

4.1 Instruments de la politique internationale de l'environnement

Les instruments de la politique internationale de l'environnement sont nombreux, qu'il s'agisse de l'adoption de prescriptions, du recours à des instruments fondés sur le marché ou de contributions financières.

Une importance particulière revient aux *accords internationaux*, juridiquement contraignants. Il en existe un nombre considérable. Selon le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), on dénombre à ce jour plus de 500 accords internationaux ou régionaux sur l'environnement.¹² A ceux-là s'ajoutent les accords traitant de la politique environnementale dans un sens plus large. La multiplicité de ces accords témoigne d'un grand dynamisme dans le domaine juridique, mais conduit aussi à une certaine fragmentation des sources du droit international de l'environnement au risque de produire des incohérences et de faire obstacle à une vision globale de la politique environnementale internationale. La conclusion, le développement et la mise en œuvre de tels accords n'en demeurent pas moins le principal instrument de cette dernière.

La politique internationale de l'environnement s'appuie en outre sur de nombreuses autres sources, telles différentes formes de *déclarations (résolutions)*, de *recommandations*, de *conclusions de conférences* ou encore de *déclarations d'intention*. La participation à de telles déclarations ou conclusions, de même que leur mise en œuvre, constituent donc un autre pilier important de la politique environnementale internationale de la Suisse.

Les instruments de la politique environnementale internationale de la Suisse sont les suivants :

- > les *règles et prescriptions de politique environnementale*;
- > les *instruments fondés sur le marché, études d'impact sur l'environnement* ou *évaluations stratégiques environnementales* réalisées dans le cadre de programmes, projets, plans, conventions (accords commerciaux, p. ex.);
- > le *financement, le soutien et la réalisation de projets environnementaux* dans le cadre des mécanismes de financement des conventions et de la coopération multilatérale et bilatérale au développement.

Les moyens engagés en faveur de la politique environnementale internationale de la Suisse et des réglementations internationales sont en particulier les suivants :

- > des *partenariats* avec des Etats choisis;

- > la *participation ou l'adhésion de la Suisse* à des bureaux ou organes d'exécution, aux instances de décision d'organisations et d'institutions ou à des processus;
- > le *dialogue* et les échanges à haut niveau, notamment par l'intermédiaire du réseau extérieur du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE); la coopération avec les groupements d'intérêts;
- > l'établissement de *secrétariats* en Suisse.

4.2 Cadre institutionnel

En matière de *coopération internationale ou multilatérale*, l'engagement de la Suisse s'effectue prioritairement dans le domaine des conventions mais aussi à travers le PNUE¹³ et le Fonds pour l'environnement mondial (FEM)¹⁴. Plus largement, la coopération sous l'égide de la Banque mondiale et au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) constitue un élément important de la politique environnementale internationale.¹⁵

La coopération *régionale* dans le domaine de l'environnement intervient principalement au sein de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU) ainsi que de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et du Conseil de l'Europe.

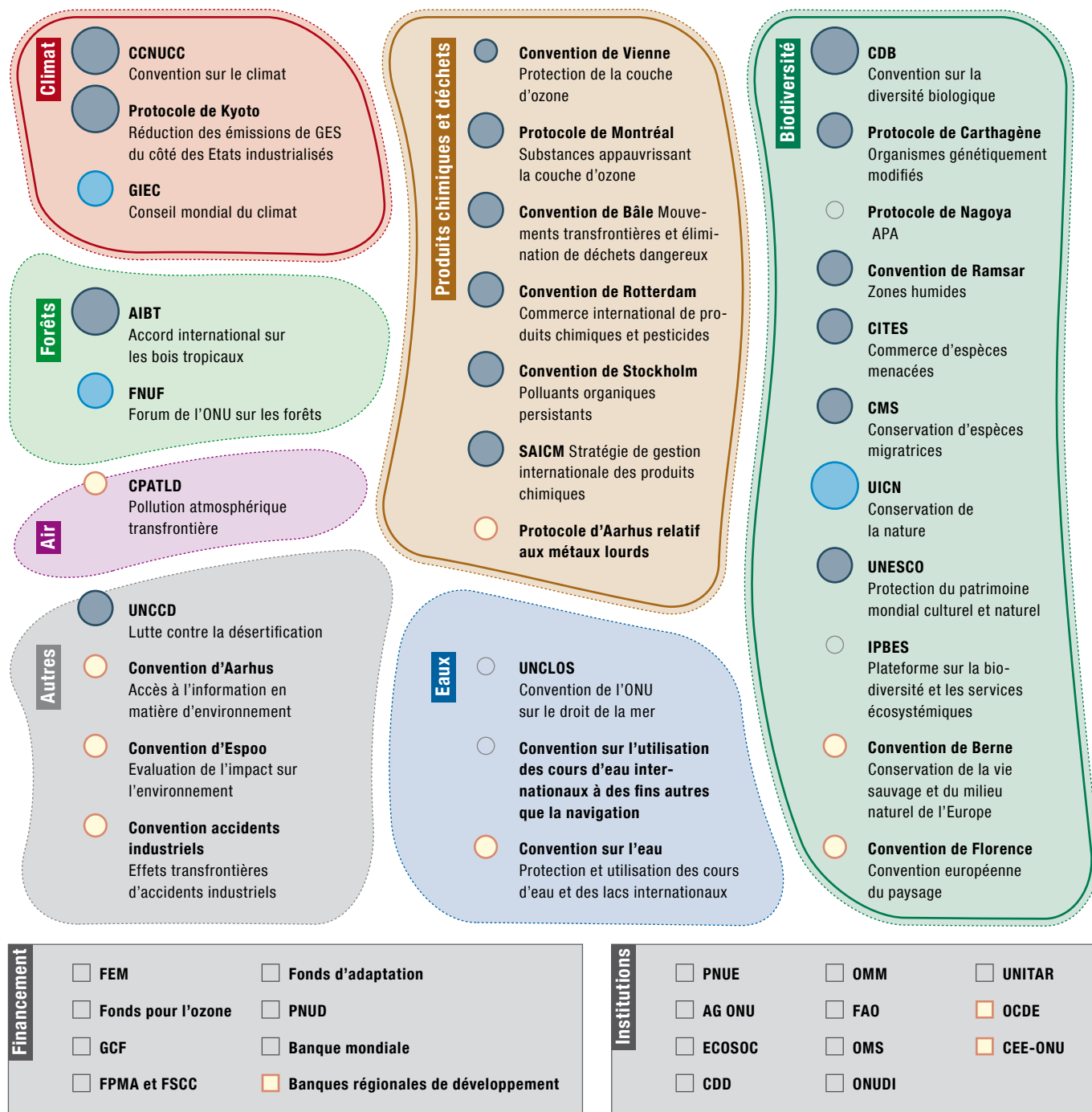
Sur le plan *bilatéral*, la Suisse pratique pour l'essentiel trois formes de coopération :

- > l'intégration d'aspects environnementaux dans différents *accords bilatéraux avec l'UE*;
- > les *conventions avec les pays voisins* sur des problèmes environnementaux spécifiques, comme celui de l'utilisation des ressources (en particulier de l'eau);
- > les *accords bilatéraux, mémorandums d'entente* (Memorandums of Understanding, MoU, non contraignants en droit international) ou *projets de coopération* spécifiques, qui ont pour principal objet le dialogue politique, l'échange d'expériences et/ou le transfert de technologies. Des accords ou MoU sont déjà en vigueur avec l'Uruguay (2005), la Chine et l'Indonésie (2009).¹⁶

Dans un sens plus large, les intérêts de la politique environnementale peuvent être défendus à l'occasion de la négociation et de la conclusion d'accords de libre-échange, d'investissements directs à l'étranger ou encore de la conclusion d'accords de protection des investissements, de la conclusion d'assurances contre les risques à l'exportation¹⁷ ainsi que dans

Fig. 4a > Thèmes et acteurs du régime international de l'environnement, budget des secrétariats

Avec plus de 500 traités, le régime mondial de l'environnement se montre très dynamique, avec toutefois un risque de fragmentation et d'incohérence. Sur le plan du financement, certains traités disposent d'un secrétariat, parfois commun à plusieurs traités, ainsi que de mécanismes de financement et de programmes de travail.



Budget annuel principal en dollars : ☐ > 10 mio ☐ 2 – 10 mio ☐ < 2 mio ☐ Institutionnalisation en cours ou pas de secrétariat propre

☐ Thème ☒ Traités et forums internationaux ☒ Organisations et organes internationaux ☒ Régionaux (CEE-ONU, Conseil de l'Europe)

Source : Illustration OFEV 2011, données ONU 2006 et OFEV 2009 ; cf. Abréviations et Annexe I pour la dénomination complète des acteurs et traités

des commissions économiques mixtes du Département fédéral de l'économie (DFE) et du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO). La défense des intérêts de la politique environnementale peut également avoir lieu dans le cadre du dialogue politique institutionnel du DFAE ainsi qu'au travers des mesures de la Direction du développement et de la coopération (DDC) et du centre de prestations Coopération et Développement économiques du SECO.

Par souci d'exhaustivité, il convient enfin de mentionner l'existence d'autres *plateformes de coopération* parfois plus *informelles*, dont les plus importantes sont les suivantes :

- > La *Conférence ministérielle pour la protection des forêts en Europe (Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe, MCPFE)*¹⁸, qui s'est tenue pour la première fois en 1990, réunit régulièrement les ministres et les experts d'une quarantaine de pays européens et de l'UE et formule des recommandations sur des questions relatives à la protection et à l'utilisation durable des forêts.
- > A l'initiative de la Suisse, les *ministres de l'environnement des pays germanophones* (Allemagne, Autriche, Liechtenstein et Suisse) se rencontrent régulièrement depuis les années 1980 pour échanger des informations sur des questions environnementales d'actualité. Ces rencontres servent en outre à préparer ou à assurer le suivi de grandes conférences.

¹² Cf. Annexe I.

¹³ Cf. www.unep.org/french

¹⁴ Le FEM est l'instrument de financement de différentes conventions internationales sur l'environnement pour le soutien de projets de protection de l'environnement mondial dans des pays en développement ou en transition.

¹⁵ L'annexe III propose un aperçu des principales institutions et organisations internationales dans le domaine de l'environnement.

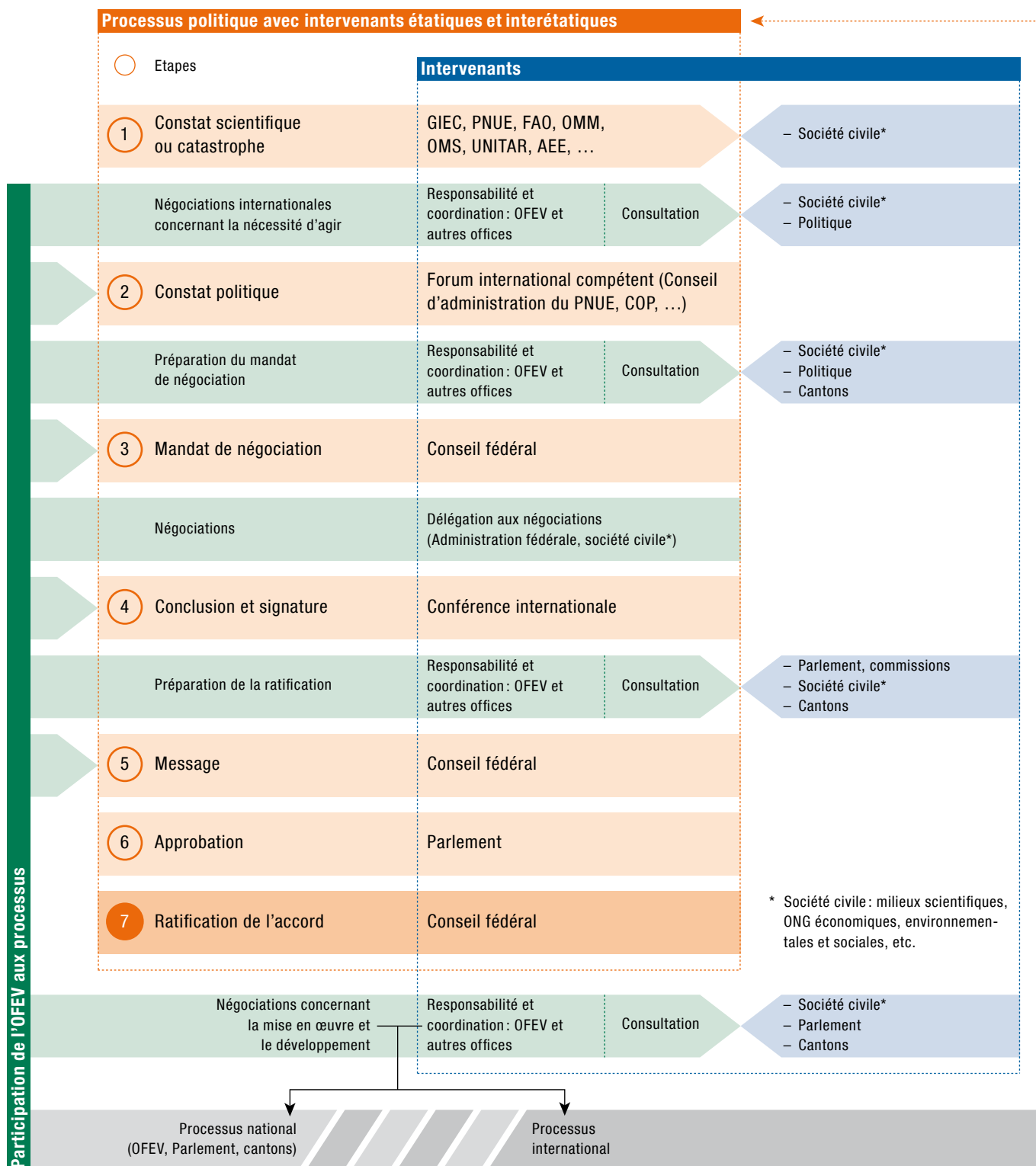
¹⁶ Un accord conclu avec l'ex-URSS en 1989, repris par la Russie, n'a pas encore été mis en œuvre à ce jour (RS 0.814.097.721).

¹⁷ La Suisse encourage les exportations de son industrie, l'assurance contre les risques à l'exportation étant un instrument non négligeable de cette politique. L'octroi d'une telle aide devrait être en partie subordonné au respect des normes environnementales par les projets concernés, comme le préconise une recommandation de l'OCDE. Cf. la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (LASRE), RS 946.10. Cf. également la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la promotion des exportations, RS 946.14.

¹⁸ Cf. www.mcpfe.org

Fig. 4b > Processus d'élaboration d'un accord international sur l'environnement

L'élaboration d'un accord international sur l'environnement fait souvent suite à un constat scientifique ou à une catastrophe. Du côté de la Suisse, c'est généralement l'OFEV qui est en charge du processus jusqu'à l'élaboration, la mise en œuvre et le développement d'un tel accord.



5 > Politique internationale de l'environnement au sens étroit

5.1 Changements climatiques

Contexte

Depuis la révolution industrielle, les activités humaines sont à l'origine d'une augmentation de la concentration de gaz à effet de serre (GES) dans l'atmosphère, ceux-ci étant à leur tour responsables d'un réchauffement du climat sur tous les continents à l'exception de l'Antarctique. Les conséquences perceptibles sont une élévation du niveau des océans depuis le milieu du XX^e siècle, des changements dans la circulation des vents et les trajectoires des tempêtes extratropicales et des épisodes plus fréquents de fortes précipitations ou de grandes sécheresses depuis les années 1970.

Si l'on veut éviter les effets néfastes des changements climatiques sur l'environnement, la hausse des températures moyennes de l'atmosphère par rapport au niveau de l'ère pré-industrielle ne doit pas dépasser 2 °C. Selon les estimations du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), cet objectif nécessiterait de réduire les émissions mondiales de GES de 50 à 85 % par rapport au niveau de 2000 d'ici à 2050.¹⁹

Les changements climatiques sont un phénomène mondial, qui ne trouvera de solution qu'à l'échelle mondiale. La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC, Convention sur le climat) de 1992 a créé une institution multilatérale qui va dans ce sens et qui a été renforcée par l'adoption du Protocole de Kyoto en 1997.

Les changements climatiques posent également un problème mondial. La responsabilité des Etats et le degré auquel ils sont concernés sont cependant très variables. Tandis que les pays d'industrialisation plus ancienne ont longtemps rejeté d'importantes quantités de GES, les pays émergents ne sont devenus de gros émetteurs que récemment. La majorité des Etats industrialisés affiche encore des taux d'émission par habitant supérieurs à ceux de la plupart des pays en développement, mais la part des émissions imputables aux pays en développement ou en transition progresse rapidement. Ainsi, la Chine est aujourd'hui le premier émetteur de GES, devant les Etats-Unis. Le principe essentiel de la responsabilité commune mais différenciée, retenu par la Convention sur le climat, devrait permettre de tenir compte de cet état de fait.

En matière d'atténuation (« mitigation ») des changements climatiques, les efforts demandés aux pays industrialisés – qui ont généralement une part de responsabilité plus grande dans les émissions de GES et disposent aussi de

moyens financiers plus importants et des technologies adéquates pour réduire leurs émissions – sont donc supérieurs à ceux demandés aux pays émergents et aux pays en développement. Toutefois, ces derniers devront également s'efforcer de réduire leurs émissions, qui dépassent aujourd'hui au total celles des pays industrialisés et sont amenées à croître encore.

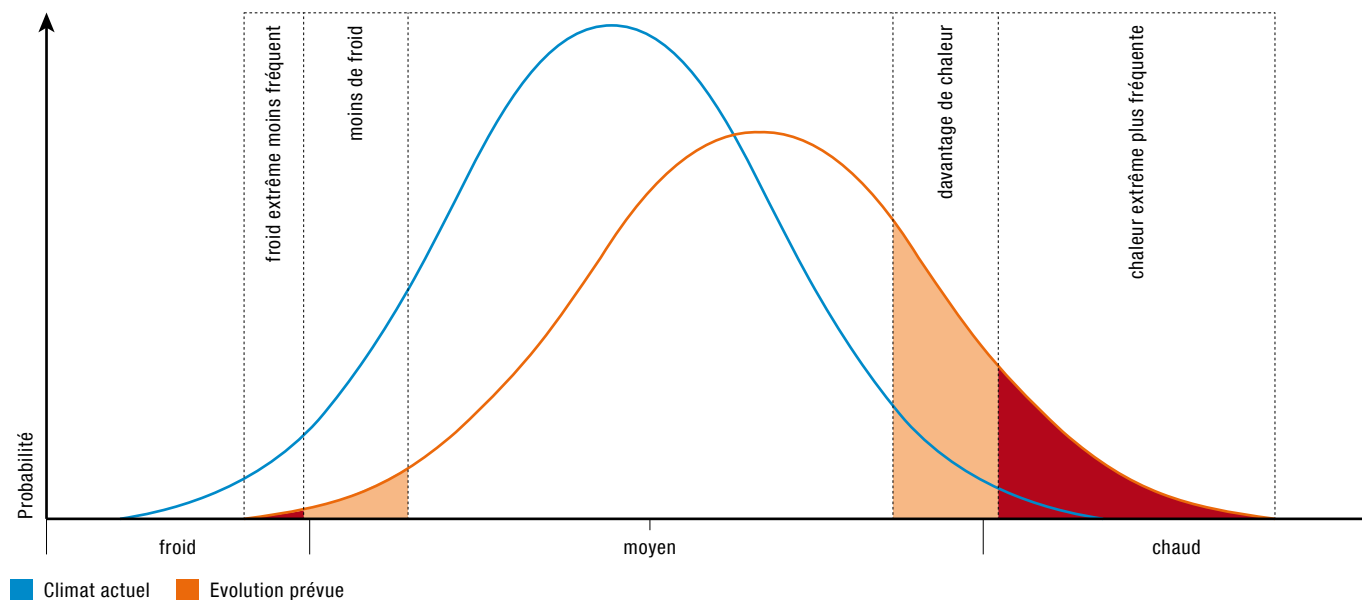
La Convention sur le climat a pour objectif d'atténuer les effets néfastes des changements climatiques grâce à la réduction des émissions de GES et à l'absorption accrue de ces derniers par les puits de CO₂, telles les forêts tropicales humides. Le Protocole de Kyoto crée dans ce domaine des obligations pour les pays industrialisés. Mais les Etats-Unis, qui n'ont pas ratifié le protocole, ne sont pas liés par celui-ci. La lutte contre les changements climatiques ne peut cependant se limiter à en atténuer les conséquences, lesquelles sont en effet déjà dramatiques et nécessitent une adaptation. La vulnérabilité des pays émergents et des pays en développement aux effets des changements climatiques est plus grande compte tenu de leur situation géographique et de leurs ressources financières limitées. La convention prévoit donc que les pays industrialisés soutiennent les pays en développement dans leur adaptation aux effets des changements climatiques.

Les négociations multilatérales font souvent apparaître des divisions entre les pays industrialisés et les pays en développement : les premiers demandent aux seconds de s'engager à stabiliser et à réduire leurs émissions de GES, et les seconds voudraient que les obligations juridiques correspondantes ne soient imposées qu'aux premiers. Même au sein de chacun de ces deux blocs, des divergences existent cependant : contrairement aux autres pays industrialisés, les Etats-Unis, qui n'ont pas ratifié le Protocole de Kyoto, se montrent réticents devant l'instauration de règles communes précises ; parmi les pays en développement, certains s'opposent à toute obligation juridique, en particulier la Chine, l'Inde et le Brésil ou l'Arabie saoudite, tandis que d'autres, les pays africains et les petits Etats insulaires notamment, réclament un régime international global et contraignant sur le climat.

Le Plan d'action de Bali, adopté fin 2007 lors de la 13^e Conférence des parties à la CCNUCC, a relancé les négociations internationales sur les changements climatiques. Celles-ci portent désormais sur les futurs efforts de réduction après l'échéance du Protocole de Kyoto en 2012 et sur l'engagement à long terme des Etats-Unis et des pays émergents. Le Plan d'action de Bali fixe en outre le cadre des discussions sur l'adaptation aux conséquences des changements climatiques

Fig. 5.1a > L'avenir climatique de la Suisse

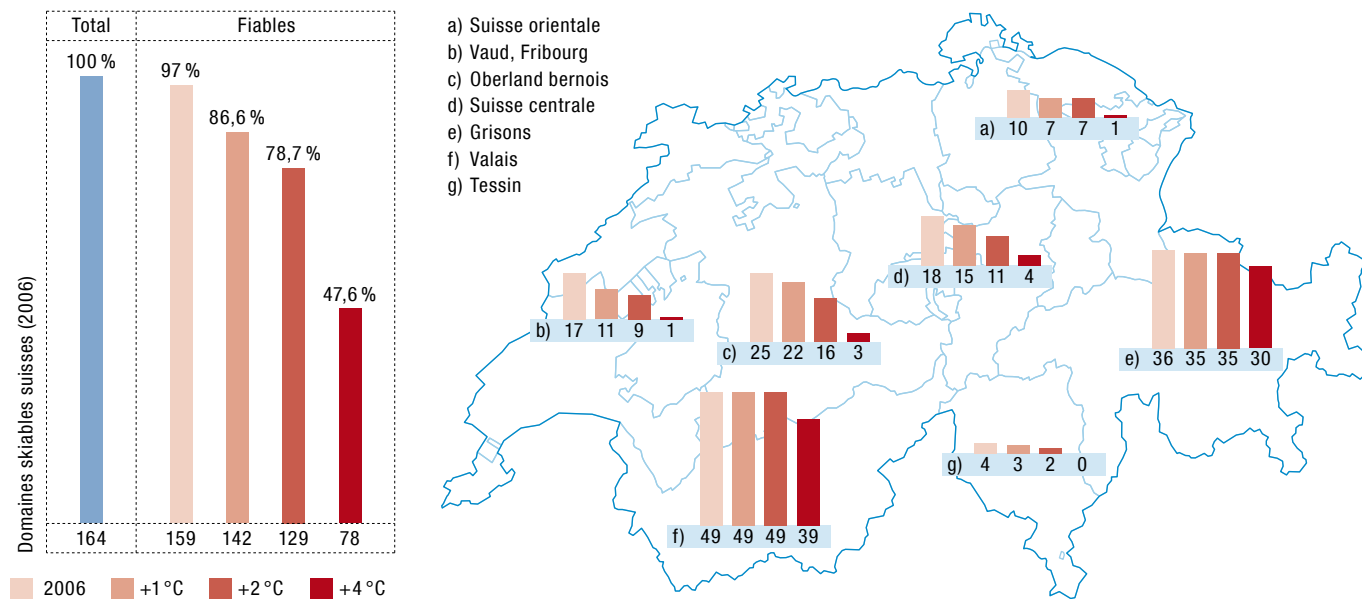
Les conséquences des changements climatiques sont particulièrement perceptibles dans les températures extrêmes : à l'avenir, il pourrait faire en Suisse beaucoup plus souvent extrêmement chaud et beaucoup plus rarement extrêmement froid.



Source : OcCC 2003, CH2011

Fig. 5.1b > Baisse de la fiabilité de l'enneigement dans les stations de ski suisses

Le nombre de pistes bénéficiant d'un enneigement fiable baisse de plus de moitié par rapport à 2006 dès lors que la température moyenne en Suisse augmente de 4 °C. Cela peut toutefois déjà se produire en cas de hausse des températures mondiales moyennes de 2 °C. Les domaines skiables les moins vulnérables se situent principalement en Valais et dans les Grisons.



Source : Illustration OFEV 2011, données OCDE 2006

et sur les moyens financiers, les technologies et les capacités nécessaires à cet effet dans les pays en développement.

Lors de la 15^e Conférence des parties, qui s'est tenue à Copenhague en 2009, les Etats membres ont dans un premier temps pris note de l'Accord de Copenhague comme décision politique. Par la suite, les pays industrialisés ont annoncé pour la première fois leurs objectifs de réduction pour la période après 2012 et les pays en développement les mesures envisagées pour abaisser leurs émissions de GES. Les objectifs formulés demeurent cependant inférieurs aux recommandations du GIEC pour une stabilisation du réchauffement climatique à 2°C au-dessus du niveau préindustriel. L'Accord de Copenhague prévoit en outre un programme de financement immédiat (« fast-start ») de 30 milliards de dollars entre 2010 et 2012 ainsi qu'une aide à long terme de 100 milliards de dollars par an à partir de 2020 à destination des pays en développement.

Lors de la 16^e Conférence des parties à Cancún, en décembre 2010, les éléments de l'Accord de Copenhague ont pu être intégrés à la Convention sur le climat. L'élaboration d'un dispositif de vérification de la réduction des émissions a par ailleurs été approuvée. Les Etats signataires de Kyoto se sont en outre engagés à conclure le plus rapidement possible les négociations portant sur la deuxième période d'engagement du Protocole de Kyoto afin d'éviter le risque d'un « vide juridique » après 2012. Enfin, plusieurs institutions destinées à renforcer le régime sur le climat ont été approuvées. Un nouveau fonds climatique, le Fonds vert pour le climat (Green Climate Fund, GCF), a ainsi été créé. Il a par ailleurs été décidé de mettre en place un comité pour l'adaptation et un mécanisme pour le transfert de technologies.

Intérêts

La Suisse, avec son écosystème montagneux complexe et fragile, a tout intérêt à ce que soient trouvées des solutions efficaces au problème des changements climatiques, d'autant qu'elle pourrait y être particulièrement exposée : si la température mondiale devait augmenter de 2°C par rapport au niveau préindustriel, la hausse des températures pourrait atteindre de 3 à 4°C en Suisse selon les scénarios du GIEC. Les conséquences y seraient alors beaucoup plus graves que dans d'autres pays.

Les changements climatiques sont responsables en Suisse d'une réduction de la couverture neigeuse et du pergélisol, de la fonte des glaciers et d'une augmentation des fortes précipitations. Les régions habitées des Alpes sont davantage exposées aux éboulements, laves torrentielles et glissements de terrain. De nombreux secteurs économiques sont touchés : la modification des précipitations et du stockage de l'eau imposera sans doute des adaptations en matière de production d'électricité et d'approvisionnement en eau ; les incertitudes

quant à l'enneigement des stations de ski comprises entre 1200 et 1600 m – ou au-delà selon l'ampleur des changements climatiques – pourraient affecter le tourisme hivernal ; la sécheresse et les tempêtes risquent de porter un grave préjudice à l'agriculture et à la sylviculture.²⁰

La Suisse se montre solidaire avec la communauté internationale dans la lutte contre le réchauffement climatique. En sa qualité de pays industrialisé et de signataire du Protocole de Kyoto, elle prend ses responsabilités dans ce domaine et réagit par des mesures de réduction et d'adaptation aux effets des changements climatiques.

La Suisse a par ailleurs intérêt au bon fonctionnement de l'économie mondiale. Les changements climatiques pourraient menacer celle-ci²¹ et provoquer une hausse du nombre de réfugiés climatiques. Compte tenu de sa capacité d'innovation, la Suisse pourrait en outre tirer avantage de l'exportation de technologies propres, pauvres en carbone.

Objectifs

La politique climatique internationale de la Suisse s'engage en faveur de la création d'un régime mondial efficace et global sur le climat dans le cadre de la CCNUCC. La Suisse défend l'application d'objectifs de réduction ambitieux et contraignants pour tous les pays industrialisés, mais aussi pour les pays émergents qui sont de gros émetteurs de GES, en fonction de leurs capacités. Afin de promouvoir une réduction des émissions la plus efficace possible, la Suisse s'engage par ailleurs pour un cadre international doté de mécanismes souples.

Concernant le calcul du montant des aides versées aux pays en développement, la Suisse est favorable à l'application du principe du pollueur-payeur. Par conséquent, les priorités de la Suisse sont les suivantes :

- > l'adoption d'un régime juridiquement contraignant avec des objectifs de réduction quantitatifs pour les pays industrialisés et les pays émergents ;
- > le développement et le renforcement des mécanismes flexibles existants pour la réalisation de ces objectifs de réduction ;
- > la création d'un mécanisme efficace pour vérifier l'application des mesures de réduction annoncées.

La Suisse entend également s'assurer de la mise en œuvre du nouveau fonds climatique créé à Cancún en 2010 comme élément du mécanisme de financement de la convention et comme complément aux sources de financement existantes. Elle s'engage pour des règles efficaces et respectueuses de l'environnement en matière de réduction des émissions de GES par une gestion durable des forêts. Enfin, elle est prête à poursuivre son engagement en faveur de solutions dans le domaine des assurances destinées à soutenir l'adaptation et la réduction des effets néfastes des changements climatiques dans les pays en développement.

La Suisse affirme son positionnement à travers sa participation au Groupe de l'intégrité environnementale (Environmental Integrity Group, EIG), qu'elle a créé et dont font partie des pays industrialisés et des pays émergents,²² ainsi qu'au Dialogue de Carthagène des pays progressistes.

Enfin, la Suisse vise le couplage de son système d'échange de quotas d'émission avec celui de l'UE.

Prochaines étapes

- > Négociation du futur régime international sur le climat pour la période après 2012 : il s'agit en premier lieu de poursuivre les engagements pris par les pays industrialisés dans le Protocole de Kyoto et d'inclure d'autres pays qui sont de gros émetteurs, mais n'ont pas pris d'engagement de réduction dans le protocole.
- > 2013 : cinquième rapport d'évaluation du GIEC, qui se concentrera sur les aspects régionaux des changements climatiques et évaluera les preuves d'une accélération des changements climatiques. L'objectif des 2 °C sera examiné et, le cas échéant, adapté sur la base de ce rapport.
- > Début des négociations sur les engagements pour la période après 2020.

5.2 Biodiversité

Contexte

La conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique sont essentielles au fonctionnement et à la stabilité des écosystèmes et donc aussi à nombre de services rendus par ces derniers. A l'échelle locale, par exemple, le maintien de la biodiversité participe de la préservation de la fertilité des sols, de la disponibilité d'eau potable ou de la protection contre les changements climatiques. A l'échelle mondiale, le pool génétique renferme un formidable potentiel pour l'économie (médicaments, alimentation, produits chimiques), la sécurité alimentaire et la lutte contre les changements climatiques ou l'adaptation à ceux-ci. La survie de nombreuses espèces dépend à long terme d'un réseau de niches écologiques qui s'étendent bien au-delà des frontières d'un Etat. Différents secteurs économiques comme le tourisme, le commerce ou l'agriculture exercent une forte influence sur la biodiversité.

La Convention sur la diversité biologique (CDB) occupe une place centrale dans le système multilatéral. Elle vise tous les niveaux de la biodiversité : les écosystèmes, les espèces et la diversité génétique. Ses trois principaux objectifs sont :

- > la conservation de la diversité biologique ;
- > l'utilisation durable de ses éléments ;
- > le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques.

La CDB a été complétée en 2003 par le Protocole de Carthagène sur la biosécurité en rapport avec les organismes génétiquement modifiés (OGM). Quant au Protocole de Nagoya, adopté en 2010, mais non encore entré en vigueur, il précise les conditions d'accès aux ressources génétiques ainsi que de partage équitable des avantages découlant de leur utilisation et des connaissances traditionnelles associées à celles-ci.

Il existe d'autres conventions se rapportant à des espèces ou milieux naturels spécifiques, comme la Convention de Bonn sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage, la Convention de Ramsar relative aux zones humides, la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, CITES) ainsi que la Convention de Berne relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe. D'autres conventions encore, comme la Convention sur le climat ou la Convention sur la lutte contre la désertification (UNCCD), traitent de certains aspects de la protection des écosystèmes.

Il existe enfin des accords et des organisations concernant l'utilisation des ressources naturelles dans les forêts, dans l'agriculture ou dans le commerce, qui ont un impact important sur la biodiversité.

¹⁹ Cf. GIEC (2007) : 4^e rapport d'évaluation. Le GIEC est un organe intergouvernemental chargé de rassembler et d'évaluer les informations d'ordre scientifique, technique et socio-économique nécessaires pour mieux comprendre les fondements scientifiques des risques liés aux changements climatiques.

²⁰ OcCC/ProClim (2007) : Les changements climatiques et la Suisse en 2050 : impacts attendus sur l'environnement, la société et l'économie, Berne.

²¹ OCDE (2009) : Economies de la lutte contre le changement climatique.

²² Ses membres sont la Suisse, le Mexique, la Corée du Sud, Monaco et le Liechtenstein.

Dans le cadre de la 10^e Conférence des parties à la CDB, à Nagoya en 2010, un plan stratégique a été adopté, dont la vision est de « Vivre en harmonie avec la nature » d'ici à 2050. Les parties ont par conséquent demandé que des mesures urgentes soient prises pour mettre un terme à l'appauvrissement de la biodiversité et pour assurer la protection et l'utilisation durable de celle-ci. Vingt objectifs ambitieux et mesurables ont été définis pour 2020²³, notamment sur les aires protégées, sur l'élimination des subventions néfastes pour la biodiversité et sur la protection des espèces menacées.

La mise en œuvre de toutes ces mesures nécessite des moyens financiers supplémentaires. Un plan international de mobilisation des ressources financières doit promouvoir des systèmes de financement internationaux innovants. Une telle démarche passe par une hiérarchisation des besoins et une identification des sources de financement. La CDB doit en outre élaborer des directives claires fondées sur sa vision et développer des indicateurs de performance à l'intention du Fonds pour l'environnement mondial (FEM).

Les nombreuses connaissances scientifiques sur la biodiversité et sur le fonctionnement des écosystèmes sont à l'heure actuelle trop fragmentées pour pouvoir offrir une vision globale et en tirer des mesures politiques. La plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques (Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, IPBES) a été créée pour y remédier et pour servir d'interface entre la communauté scientifique et les décideurs politiques.

Intérêts

De nombreuses raisons motivent l'intérêt de la Suisse à la conservation de la biodiversité mondiale :

- > Des *raisons écologiques* : la biodiversité préserve l'équilibre et la capacité d'adaptation d'un écosystème.
- > Des *raisons économiques* : en matière de ressources naturelles, la Suisse dépend largement des importations. Elle a donc intérêt à défendre l'accès durable aux ressources naturelles et à leurs services à destination de l'agriculture, de l'industrie et de la recherche.
- > Des *raisons éthiques* : les fonctions multiples et vitales des écosystèmes doivent être préservées pour les générations futures.
- > Des *raisons politiques* : pour ne pas mettre en péril sa crédibilité en tant qu'Etat industriel, la Suisse a tout intérêt à participer activement aux efforts mondiaux pour la préservation de la biodiversité. Souvent en effet, les Etats les moins développés sont fortement dépendants de la biodiversité.

Objectifs

La Suisse souhaite développer et renforcer les mesures relatives à la protection et à l'utilisation de la diversité biologique. Elle est favorable à un régime fort de la biodiversité piloté par la CDB et chapeauté par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), et veut en accroître la cohérence et l'efficacité. Le plan stratégique adopté lors de la 10^e Conférence des parties à Nagoya doit servir de ligne directrice à toutes les institutions et conventions relatives à la biodiversité.

La coopération entre la CDB et d'autres accords multilatéraux sur la biodiversité doit être renforcée afin d'exploiter les synergies potentielles. Il convient également de favoriser la cohérence entre la CDB et d'autres organisations et enceintes exerçant une influence sur l'utilisation mondiale des ressources naturelles, telles que la Convention sur le climat, la Convention sur la lutte contre la désertification, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ou la Commission du développement durable des Nations Unies (CDD).

La Suisse soutient l'application du plan stratégique mondial 2011–2020. Dans cette perspective, les politiques et stratégies sectorielles concernées (en particulier dans les domaines de l'agriculture, des forêts et du tourisme) doivent être harmonisées avec les objectifs mondiaux en matière de biodiversité. Outre les mesures nationales, la Suisse soutient la mise en œuvre internationale du plan stratégique, en particulier dans les pays du Sud, par l'apport de moyens financiers, la coopération au développement et l'échange de connaissances.

La Suisse demande la clarification des besoins financiers dans le cadre de la CDB. Elle entend œuvrer à ce que le FEM dispose de moyens nécessaires dans le domaine de la biodiversité et que son efficacité soit accrue. Les critères relatifs à la biodiversité devront être davantage pris en compte dans les activités d'autres mécanismes de financement ou institutions de développement (Banque mondiale, Programme des Nations Unies pour le développement – PNUD, REDD+, etc.). La Suisse approuve l'internalisation des coûts de conservation de la biodiversité pour encourager l'investissement des acteurs privés et publics dans le capital naturel. Elle soutient les systèmes incitatifs innovants tels que les paiements pour services écosystémiques et participe à l'échange d'expériences. Elle défend également l'étude « L'Economie des écosystèmes et de la biodiversité » (The Economics of Ecosystems and Biodiversity, TEEB), qui propose un cadre pour la prise en compte de la valeur de la biodiversité et des services écosystémiques. Les recommandations de la CDB sur la modification, la suppression ou la réaffectation des subventions dommageables à la biodiversité (en particulier dans l'agriculture et la sylviculture) devront être renforcées par la collaboration avec la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED).²⁴

Fig. 5.2a > Secteurs d'activité tributaires des ressources génétiques

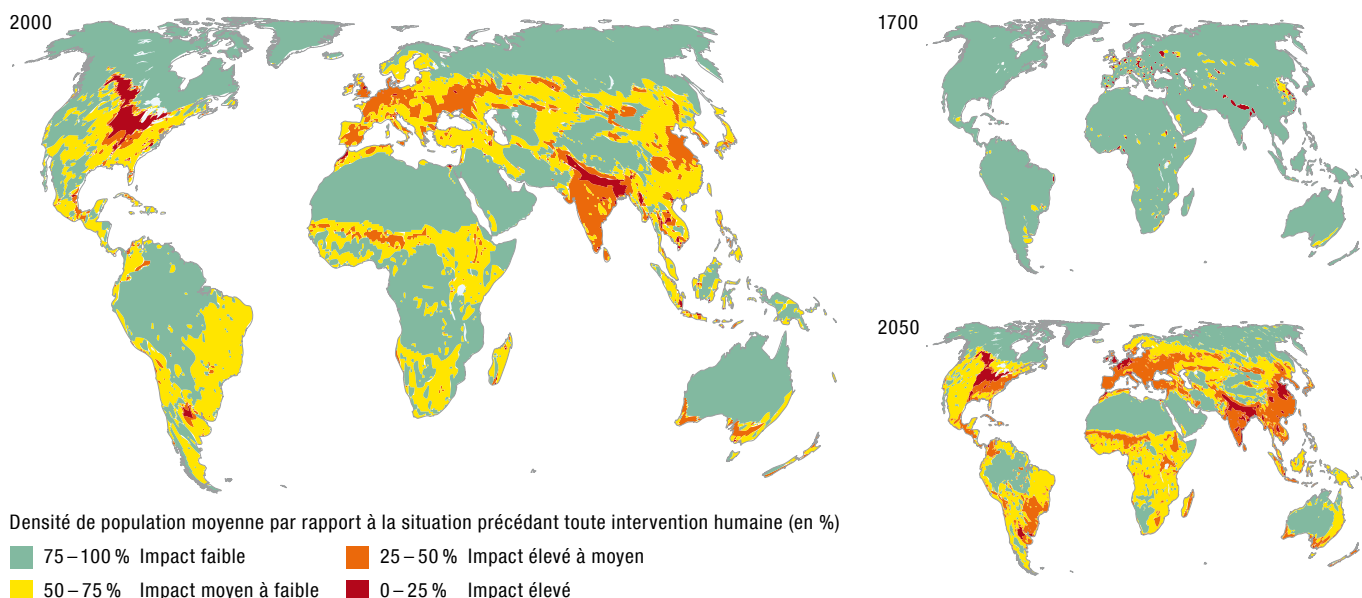
Parmi les secteurs d'activité qui sont tributaires des ressources génétiques, certains sont très importants pour l'économie suisse, comme l'industrie pharmaceutique ou le secteur des biotechnologies.

Secteur	Taille du marché en milliards de dollars (2006)	Commentaire
Pharmaceutique	640	A partir de ressources génétiques à raison de 25 à 50 %
Biotechnologies	70 sociétés par action seules	Nombreux produits fabriqués à partir de ressources génétiques (enzymes, microorganismes)
Semences agricoles	30	Totalement issues de ressources génétiques
Soins du corps, horticulture, boissons et agroalimentaire	12 soins du corps 22 additifs végétaux 31 aliments	Certains produits fabriqués à partir de ressources génétiques. Est représentée la composante « naturelle » du marché.

Source : Secrétariat CDB 2008

Fig. 5.2b > Impact de l'homme sur la densité de population des espèces

Depuis le XVIII^e siècle, l'impact des activités humaines sur la densité de population des espèces ne cesse d'augmenter. Cette dernière a reculé de 30 % depuis les années 1970 : un quart des espèces de mammifères est menacé. Une évolution amenée à se poursuivre, surtout en Amérique du Sud et en Asie du Sud-Est.



Source : GLOBIO 2009

La Suisse appuie la création de la plateforme IPBES. Celle-ci doit occuper un rôle central d'interface entre la science et la politique et informer les décideurs politiques et les institutions internationales sur l'état et l'évolution de la biodiversité et sur les réactions nécessaires. La Suisse défend le point de vue selon lequel des indicateurs appropriés doivent être définis dans le cadre de l'IPBES afin de mesurer les objectifs globaux pour 2020.

Prochaines étapes

- > Renforcement du pôle environnemental de Genève par le développement de la thématique de la biodiversité ;
- > développement du processus de synergie dans le domaine de la biodiversité : outre sa participation aux négociations formelles (conférences des parties, groupes de travail scientifiques), la Suisse œuvre à l'organisation de rencontres informelles, en particulier la réunion ministérielle de Bogis-Bossey (VD), et de manifestations communes avec d'autres conventions ;
- > participation active à la mise en place de l'IPBES, notamment par l'élaboration d'une position suisse bien étayée et par la contribution, dans le cadre de l'IPBES, au développement d'indicateurs permettant de mesurer la réalisation des objectifs de la Conférence des parties à la CDB de Nagoya ;
- > engagement fort en faveur de la garantie d'un soutien financier approprié, notamment par l'amélioration des ressources financières du FEM dans le domaine de la biodiversité et par la création de nouvelles sources de financement innovantes ;
- > ratification et mise en application du Protocole de Nagoya et de ses règles relatives à l'accès aux ressources génétiques et au partage équitable des avantages découlant de leur utilisation ;
- > mise en œuvre du plan stratégique pour la biodiversité 2011–2020, y compris le développement des règles existantes concernant le type, l'étendue et la qualité des aires protégées.

5.3 Produits chimiques et déchets

Contexte

Les produits chimiques jouent un rôle crucial pour notre bien-être et sont présents dans pratiquement tous les domaines de notre vie. Nombre d'entre eux se propagent dans le monde par l'intermédiaire de l'air, de l'eau, de la chaîne alimentaire, du commerce de marchandises ou des déchets. La coordination et la coopération internationales sont donc indispensables pour protéger efficacement les personnes et l'environnement des produits dangereux et partager équitablement les avantages et les inconvénients.

La constitution d'un régime international des produits chimiques et des déchets durant les trois dernières décennies est l'un des succès de la politique environnementale internationale. Plusieurs traités et instruments importants ont ainsi pu être développés au plan mondial pour protéger les personnes et l'environnement contre les polluants et les déchets dangereux. Parmi les accords internationaux les plus importants, on relèvera :

- > la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone (1985) ;
- > le Protocole de Montréal (1987), qui prévoit l'arrêt progressif de la production et de la consommation de substances qui appauvrissent la couche d'ozone ;
- > la Convention de Bâle (1989), qui régit les mouvements transfrontières de déchets, dangereux ou non, ainsi que leur élimination dans le respect de l'environnement, mais a également pour but de réduire la production de déchets quels qu'ils soient ;
- > la Convention de Rotterdam (1998), qui exige le consentement préalable du pays importateur pour certains produits chimiques dangereux dans le domaine du commerce international ;
- > la Convention de Stockholm (2001), qui vise à interdire la production et l'utilisation de certains polluants organiques persistants.

Autres instruments importants : le Système général harmonisé de classification et d'étiquetage des produits chimiques des Nations Unies (2002) et l'approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques (Strategic Approach to International Chemicals Management, SAICM, 2006). Cette dernière fixe un cadre politique contraignant pour l'ensemble des conventions. Tous les traités et instruments cités plus haut – à l'exception de la Convention de Vienne et du Protocole de Montréal – sont établis à Genève.

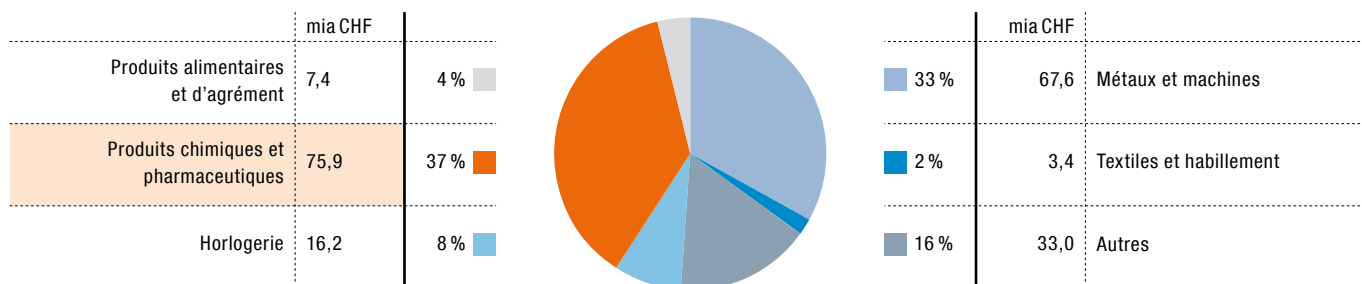
Les principales organisations du régime international des produits chimiques et des déchets sont le PNUE et son service Substances chimiques basé à Genève, l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (United Nations Institute for Training and Research, UNITAR), la FAO, l'Organi-

²³ Le texte complet du plan stratégique avec ses objectifs est accessible (en anglais) à l'adresse suivante : www.cbd.int/decision/cop/?id=12268

²⁴ Cf. décision X/2 de la COP-10 à la CDB sur l'application du plan stratégique pour la biodiversité 2011–2020.

Fig. 5.3a > Principaux secteurs d'exportation de la Suisse

Les produits chimiques et pharmaceutiques représentent à eux seuls la plus grosse part des exportations suisses en termes de chiffre d'affaires. La Suisse a donc un intérêt tout particulier à l'harmonisation mondiale des normes en matière d'environnement et de sécurité.

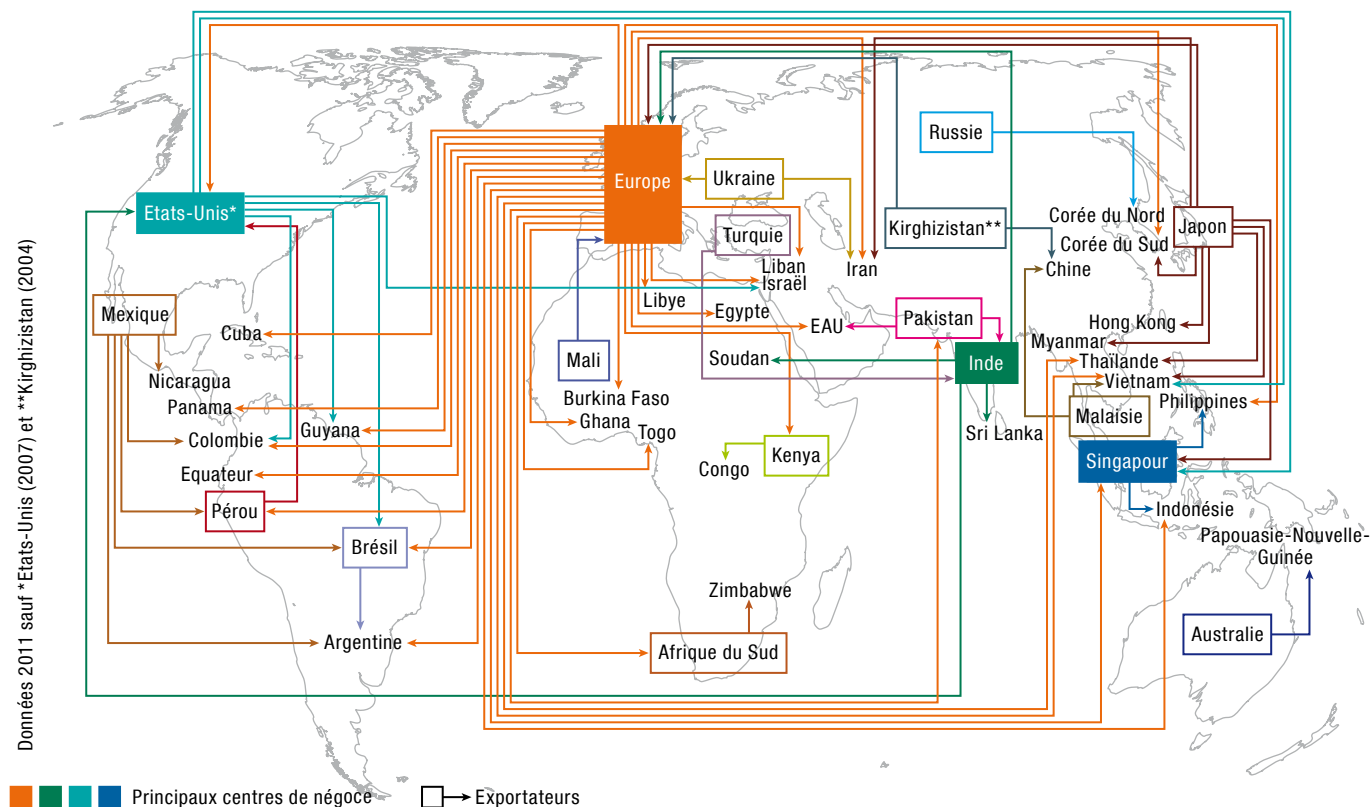


Total des exportations suisses : 203,4 milliards de francs (2010)

Source : DGD 2011

Fig. 5.3b > Flux commerciaux de mercure dans le monde

Les produits chimiques comme le mercure font l'objet d'un commerce mondial. L'instauration de règles communes est d'autant plus importante pour la protection de l'environnement et la pratique d'un commerce équitable.



Source : Illustration OFEV 2011, données ZOI Network 2011 et UN Comtrade 2011

sation mondiale de la santé (OMS) et l'Organisation internationale du travail (OIT). Les principales institutions en charge de la politique des produits chimiques et des déchets à l'échelle mondiale sont réunies au sein du Programme interorganisations pour la gestion rationnelle des produits chimiques (Inter-Organization Programme for the Sound Management of Chemicals, IOMC).

Sur le plan régional, il convient de citer d'autres accords et instruments importants comme le Protocole relatif aux polluants organiques persistants (1998) de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU) et le Protocole relatif aux métaux lourds (1998),²⁵ le règlement REACH²⁶ de l'UE ou encore le Programme sur les produits chimiques de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Sous l'impulsion de la Suisse notamment, le Conseil d'administration du PNUE a décidé à l'occasion de sa 25^e session, en 2009, d'élaborer une nouvelle convention sur le mercure. Les négociations relatives à cette convention ont débuté en juin 2010 et devraient aboutir en 2013.

Au vu de la densité croissante des réglementations et institutions, un processus international a été lancé – à l'initiative de la Suisse – pour mieux exploiter les synergies dans le domaine des produits chimiques et déchets. En 2010, les conférences des parties aux trois principales conventions – Stockholm, Rotterdam et Bâle – ont tenu une réunion extraordinaire simultanée, au cours de laquelle elles ont décidé le partage des services de secrétariat et l'organisation d'activités conjointes.

Les nanomatériaux synthétiques, déjà employés pour une multitude de produits dans le monde, soulèvent de nouveaux défis à l'échelle planétaire. Les risques que présentent leur fabrication et leur élimination pour les personnes et l'environnement posent des problèmes non encore résolus. Une première étape vers l'élaboration d'une stratégie globale en la matière a été franchie sur proposition de la Suisse dans le cadre de la SAICM. Dans le domaine des déchets, la gestion durable des déchets électroniques et électriques pose actuellement un problème crucial. La logique des partenariats publics-privés qui, dans le cadre de la Convention de Bâle, impliquent les acteurs de l'économie privée sur une base volontaire, par exemple pour la définition de règles à destination des fabricants de certains produits électroniques, constitue une approche réussie pour résoudre ce problème.

Des discussions sont par ailleurs en cours pour étendre le Protocole de Montréal à d'autres gaz à incidence climatique qui appauvrissent également la couche d'ozone.

Intérêts

La Suisse est un pôle important pour l'industrie chimique et la recherche.²⁷ Sa contribution active à l'établissement d'un régime international efficace et global dans le domaine des

produits chimiques et des déchets est dans l'intérêt de ces secteurs d'activité et de leur réputation. Il s'agit avant tout de protéger les personnes et l'environnement des effets néfastes des produits chimiques et des déchets, notamment par la définition d'un cadre réglementaire obligatoire garantissant une utilisation sûre des produits chimiques sur l'ensemble de leur cycle de vie. Le principe de précaution et le principe du pollueur-payeur jouent également un rôle significatif en la matière.

La Suisse porte par ailleurs une responsabilité internationale importante comme Etat hôte des institutions et secrétariats principaux du régime mondial des produits chimiques et des déchets.

Compte tenu de ses normes environnementales efficaces et strictes en comparaison avec d'autres pays, la Suisse a enfin tout intérêt à ce que des réglementations internationales réduisent les distorsions de concurrence.

Objectifs

La Suisse œuvre à l'établissement d'un régime international global, cohérent, fonctionnel et efficace dans le domaine des produits chimiques et des déchets. Pour cela, il est nécessaire de développer les règles existantes et de combler les lacunes.

Les Conventions de Rotterdam et de Stockholm ainsi que le Protocole de Montréal et le Protocole de la CEE-ONU sur les polluants organiques persistants doivent ainsi ajouter à leurs listes de *nouvelles substances dangereuses*. La Suisse souhaite en outre inclure la problématique des *nanotechnologies et nanoparticules* dans la SAICM. Elle s'engage par ailleurs en faveur d'une réglementation mondiale sur les *métaux lourds*, par exemple à travers l'extension du mandat de la future convention sur le mercure aux métaux lourds.

Dans le domaine des déchets, la Suisse œuvre pour faire évoluer la Convention de Bâle d'une simple « convention sur les déchets » vers un instrument de *gestion durable des ressources et des matières* et réalise des initiatives concrètes de partenariats dans le domaine des *déchets électroniques et électriques*. La Suisse appuie l'initiative lancée conjointement avec l'Indonésie (« country-led initiative ») d'un paquet de mesures destinées à interdire l'exportation de déchets dangereux vers des pays qui ne sont pas en mesure de les traiter en toute sécurité.

Pour *améliorer la cohérence et l'efficacité* des instruments des régimes des produits chimiques et déchets, il faut en supprimer les contradictions et exploiter plus efficacement et plus systématiquement les synergies existantes. L'objectif stratégique est que les politiques des Conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm puissent être développées et mises en œuvre de façon plus cohérente et harmonisée. Ce processus de synergie doit cependant s'étendre au-delà des conventions existantes. C'est pourquoi la Suisse travaille à

l'intégration de la nouvelle convention sur le mercure dans le regroupement (« cluster ») des produits chimiques et déchets. Dans ce contexte, il est également important que les politiques sectorielles concernées, comme la santé, l'agriculture, l'économie ou le développement, apportent leur contribution à la politique relative aux produits chimiques et déchets. L'efficacité du régime des produits chimiques et déchets dépend en premier lieu de l'application des conventions et instruments existants. Or celle-ci demeure souvent incomplète, en particulier dans les pays en développement et dans les pays émergents. Le financement est un élément important de cette question. La Suisse soutient donc l'augmentation de la part de la nouvelle fourchette d'investissement sur les produits chimiques du FEM affectée au financement de programmes dans le domaine des produits chimiques et des déchets. Enfin, des discussions sont menées en vue d'une mise en œuvre plus large du règlement REACH.

Prochaines étapes

- > A l'occasion des conférences des parties aux Conventions de Stockholm, de Rotterdam et de Bâle et lors des sessions du Conseil d'administration du PNUE, il conviendra de poursuivre le processus engagé pour l'application et le développement effectifs des décisions visant à renforcer les synergies entre les trois principales conventions. La Suisse veillera en outre à ce que le processus de synergie soit également étendu à d'autres instruments et institutions dans le domaine des produits chimiques et des déchets.
- > Dans le cadre des négociations relatives à la nouvelle convention sur le mercure, la Suisse défend la mise en place de règles globales et efficaces et l'extension du processus de synergie à cette convention. Elle dirige à cet effet un groupe de pays partageant les mêmes vues.
- > Lors de la troisième session de la Conférence internationale sur la gestion des produits chimiques de la SAICM, en 2012, la question des nanotechnologies et des nanomatériaux sera abordée et intégrée de façon définitive au programme de travail. Une solution devra par ailleurs être trouvée concernant le financement à long terme de la SAICM.
- > En 2013, les conférences des parties aux Conventions de Stockholm, de Rotterdam et de Bâle devraient avoir lieu simultanément en Suisse.

²⁵ Ces deux protocoles se rapportent à la Convention de la CEE-ONU sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (1979).

²⁶ REACH est l'acronyme pour Registration, Evaluation, Authorisation and Restrictions of Chemicals (enregistrement, évaluation, autorisation et restriction pour les substances chimiques).

²⁷ Les produits chimiques constituent le principal secteur d'exportation de la Suisse. Le chiffre d'affaires mondial des dix premières sociétés suisses de l'industrie chimique et pharmaceutique atteignait 149 milliards de francs en 2009.

5.4 Eaux

Contexte

L'eau est une ressource naturelle fondamentale qui joue un rôle clé dans le développement durable. A l'exclusion des lacs et des eaux souterraines, on dénombre dans le monde plus de 260 bassins versants transfrontières, lesquels couvrent 40 % des terres émergées, concernent 40 % de la population mondiale et fournissent 60 % de l'eau potable. En important toujours plus de biens et services en provenance de pays en développement, les pays industrialisés exportent par la même occasion les problèmes liés à l'augmentation de l'empreinte hydrique (volume cumulé d'eau virtuelle nécessaire à la production des biens et services consommés par un acteur). Ils sont donc coresponsables de l'aggravation de la crise de l'eau dans de nombreux pays en développement.

L'une des causes de la crise de l'eau réside dans la mauvaise gestion du cycle hydrologique : protection insuffisante des écosystèmes producteurs d'eau, surexploitation, gaspillage, pollution chimique, absence de traitement des eaux usées et répartition inégale. La croissance démographique joue également un rôle important. D'ici à 2025, les deux tiers de la population mondiale seront confrontés à une situation de stress hydrique et 1,8 milliard de personnes vivront même dans des régions affectées par une pénurie complète d'eau. Ailleurs, les inondations et les glissements de terrains provoqués par les fortes précipitations font des dégâts et des victimes. La gestion des eaux transfrontières peut par ailleurs être source de graves conflits : elle peut conduire à des affrontements entre pays et à des flux migratoires. Enfin, les changements climatiques affecteront l'eau plus que toute autre ressource naturelle et renforceront la crise de l'eau.

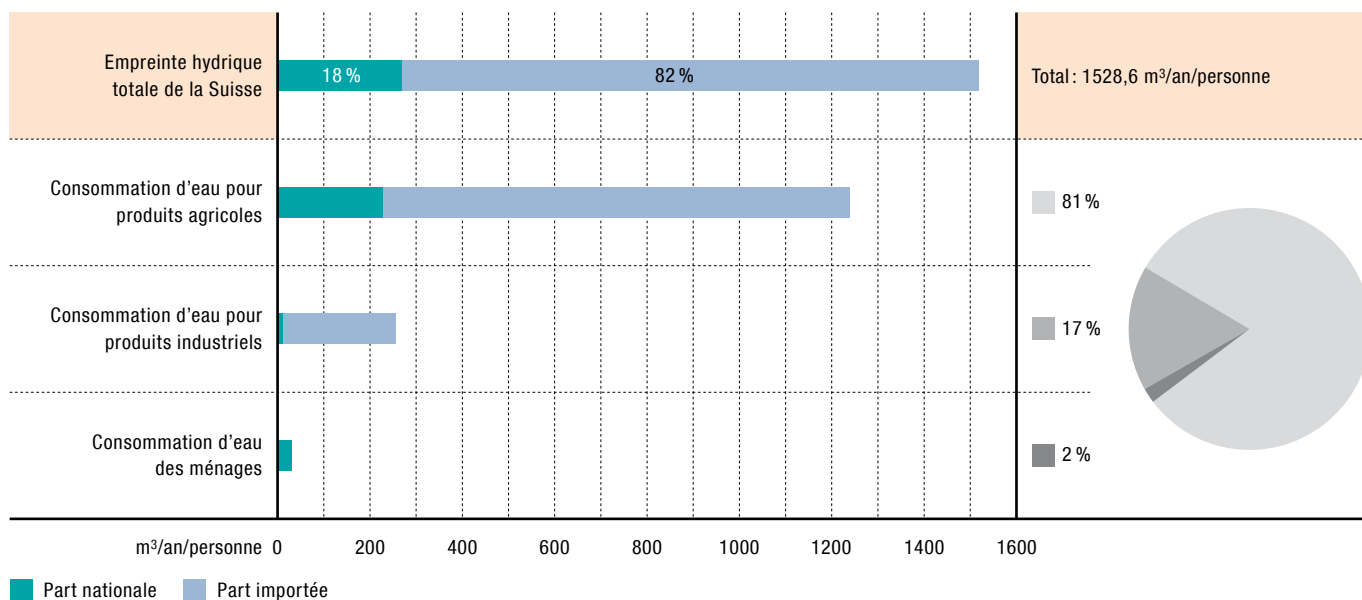
La plupart des conventions internationales sur l'environnement ont un impact sur l'eau. La Convention de Ramsar sur les zones humides est cependant le seul accord global en vigueur se rapportant explicitement à l'eau. Le principal instrument régional dans ce domaine est la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Convention sur l'eau) de la CEE-ONU. Le Protocole sur l'eau et la santé qui lui est associé est un instrument unique en son genre puisqu'il réduit l'incidence des maladies d'origine hydrique grâce à la protection du cycle hydrologique, l'amélioration de l'accès à l'eau potable et l'obligation d'assainissement.

Intérêts

La politique internationale de l'eau a pour principal objectif la gestion intégrée des eaux nationales et transfrontalières et de leurs bassins versants. La Suisse, véritable « château d'eau de l'Europe », où quatre des plus grands fleuves européens prennent leur source, se doit d'assumer la responsabilité qui

Fig. 5.4 > Empreinte hydrique et consommation d'eau virtuelle de la Suisse

L'empreinte hydrique désigne la consommation totale d'eau d'un acteur économique. Elle prend en compte l'eau ayant servi à la production des biens consommés (eau virtuelle). La Suisse importe un volume considérable d'eau virtuelle à travers des produits agricoles comme le coton ou des denrées alimentaires.



lui incombe en protégeant les eaux s'écoulant vers les pays voisins.

Mais la Suisse s'intéresse également à la protection durable des eaux régionales et mondiales. Selon une étude internationale, 80 % environ de la consommation cumulée d'eau virtuelle de la Suisse est importée (souvent de pays en développement).²⁸ La Suisse porte donc une responsabilité dans l'amélioration de la gestion de l'eau en dehors de ses frontières. Elle a en outre un intérêt à la protection et à l'utilisation durable de la biodiversité marine, ne serait-ce que pour assurer son approvisionnement en poissons.

La Suisse met également en œuvre des accords régionaux sur les eaux transfrontières conclus avec ses voisins (elle est p. ex. membre de la commission mixte du Rhin ou des commissions internationales de protection des eaux du lac Léman, du lac de Constance ou encore du lac de Lugano et du lac Majeur). Les processus internationaux tels que le Forum mondial de l'eau, les travaux relatifs à l'eau de la Commission pour le développement durable du PNUE, l'Organisation météorologique mondiale (OMM), l'OCDE et le Comité des directeurs de l'eau de l'UE offrent à la Suisse l'opportunité de participer aux discussions politiques internationales et à l'échange d'informations et d'expériences.

Objectifs

Le régime international de l'eau et les synergies avec d'autres conventions, institutions et processus doivent être renforcés par une politique cohérente de l'eau. La Suisse soutient l'implication d'acteurs traitant de questions connexes comme l'aménagement du territoire et les différents écosystèmes des bassins hydrographiques.

Les priorités de la Suisse au sein des processus internationaux sont les suivantes :

- > une gestion intégrée de l'eau ;
- > l'adaptation de la gestion de l'eau aux sécheresses et aux crues provoquées par les changements climatiques ;
- > la qualité et la quantité des eaux souterraines ;
- > les micropolluants et l'eutrophisation.

Afin d'ancrer le thème de l'eau au plus haut niveau politique, la Suisse travaille à la mise sur pied d'un processus intergouvernemental mondial pour l'eau sous l'égide des Nations Unies (« Forum des Nations Unies sur l'eau »). Celui-ci sera également ouvert aux organisations non-gouvernementales (ONG) et permettra d'améliorer les échanges entre les régions.

En matière de protection et d'utilisation durable des écosystèmes interdépendants (sols, forêts et zones humides), la Suisse défend la mise en œuvre d'un plan axé sur les bassins hydrographiques, qui s'appuierait sur des instruments écono-

miques comme les paiements pour services écosystémiques et un partenariat avec le secteur privé. Il est en outre nécessaire d'adapter la gestion de l'eau, en particulier dans le domaine transfrontalier, aux effets des changements climatiques.

La Suisse s'engage en faveur de l'élargissement de la Convention sur l'eau de la CEE-ONU à l'échelle mondiale. Elle soutient par ailleurs la ratification et la mise en œuvre de cette convention en Asie centrale, ce qui devrait permettre de réduire les tensions politiques dans cette région. Elle encourage aussi la coopération entre les pays membres et non-membres de la CEE-ONU qui partagent les mêmes bassins versants.

La Suisse se montre solidaire avec les pays en développement. Elle défend une politique internationale de l'eau harmonisée, solidaire et efficace. La Suisse dispose d'importantes connaissances dans la gestion de l'eau, qu'elle partage avec d'autres pays. Elle fournit enfin des données de grande qualité pour la rédaction de rapports internationaux.

Prochaines étapes

- > Durant sa présidence de la Convention sur l'eau de la CEE-ONU de 2009 à 2012, la Suisse organise à l'échelle régionale et mondiale des séminaires sur les paiements des services écosystémiques, qui doivent déboucher sur des projets pilotes.
- > Dans le cadre du processus ministériel de la CEE-ONU « Un environnement pour l'Europe », la Suisse s'engagera en faveur d'une stratégie paneuropéenne pour l'eau.
- > Au Forum mondial de l'eau et dans le cadre des sessions de la Commission pour le développement durable, la Suisse met tout en œuvre pour que ses principales préoccupations soient traitées.
- > La Suisse intervient par ailleurs pour que le secrétariat de la Convention de Ramsar soit prochainement hébergé par le PNUE plutôt que par l'UICN (Union internationale pour la conservation de la nature).
- > Au niveau bilatéral, la coopération au sein des commissions transfrontalières et la concrétisation de la coopération avec la Chine par exemple, dans le cadre du protocole d'entente conclu en 2009, sont des priorités.

5.5 Forêts

Contexte

Les forêts constituent un élément important de la stabilité écologique et du développement économique et social. Elles tiennent une place centrale dans la protection et l'utilisation durable des ressources naturelles, la bonne gouvernance, l'équilibre social, la lutte contre la pauvreté et la création de revenus et d'emplois.²⁹

Le recul de la couverture forestière accroît le risque de catastrophes naturelles, perturbe le cycle hydrologique, nuit à la diversité biologique et amplifie les effets des changements climatiques. La déforestation est ainsi responsable d'environ 25 % des émissions mondiales de GES. La surexploitation et la destruction des forêts dans le monde représentent une menace croissante, qui peut entraîner la paupérisation de certains groupes de population, des problèmes sociaux et des flux migratoires.

La déforestation concerne surtout les forêts tropicales humides (200 000 km² par an). Les causes en sont l'exportation de bois tropicaux, l'extension des surfaces agricoles consacrées aux cultures vivrières, aux biocarburants ou à d'autres produits d'exportation ainsi que le manque d'alternatives au bois comme source d'énergie. Dans de nombreux pays, le principal obstacle à la protection et à la gestion durable des forêts réside dans un défaut de gouvernance : droits de propriété et d'usage mal définis, manque d'interactions entre les niveaux locaux, infranationaux et nationaux, absence de participation de la population locale.

Le nombre considérable d'interventions parlementaires relatives à la protection des forêts tropicales humides, au CO₂ stocké dans les produits en bois, au commerce de bois issu de l'exploitation illégale des forêts ou à une obligation de déclaration, de même que les nombreuses lettres de citoyens témoignent de la volonté d'une grande partie de la population de voir la Suisse s'engager activement sur la scène internationale en faveur de la protection et de la gestion durable des forêts dans le monde.

Le système multilatéral comprend différents accords et quelques forums et processus internationaux dont le champ d'application inclut la protection et la gestion des forêts. A l'échelle mondiale, la Suisse intervient dans le cadre du Forum des Nations Unies sur les forêts (FNUF), de l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT), de la Convention sur la lutte contre la désertification, de la Convention Ramsar sur les zones humides, de la Convention sur les espèces menacées d'extinction (CITES) et du Comité des forêts de la FAO. A l'échelle régionale, elle participe à la Conférence ministérielle pour la protection des forêts en Europe (Forest Europe), au Comité du bois de la CEE-ONU et à la Commission européenne des forêts de la FAO.

²⁸ Mekonnen, M. M. et Hoekstra, A. Y. (2011) : National water footprint accounts: the green, blue and grey water footprint of production and consumption. Value of Water Research Report Series No. 50, UNESCO-IHE, Delft.

Intérêts

En défendant un régime international efficace, capable de promouvoir et de garantir la gestion durable des forêts, la Suisse défend également ses propres intérêts. La multifonctionnalité des forêts fournit aux pays en développement, mais aussi à la Suisse, de nombreux biens et services dans les domaines de la gestion des eaux, de l'énergie (bois de chauffage), de l'agriculture (agroforesterie), de la conservation des sols, de la biodiversité et du climat. La forêt offre aussi un espace de détente et de loisirs. Garantir la multifonctionnalité des forêts contribue à réduire la pauvreté et aide à éviter les troubles sociaux et les flux migratoires.

Il est important pour la Suisse qu'elle puisse importer du bois issu d'une exploitation durable et légale. L'industrie suisse du bois étant soumise à des normes environnementales strictes, la fixation de normes internationales est essentielle à sa compétitivité.

Enfin, il est dans l'intérêt de la recherche pharmaceutique suisse de garantir un accès aux ressources génétiques locales des forêts.

Objectifs

Le régime international des forêts et les synergies entre les conventions, institutions et processus concernés doivent être renforcés en vue de soutenir une politique forestière cohérente sur le plan mondial et régional. Pour cela, il est important de disposer d'instruments juridiquement contraignants et de conventions régionales et mondiales. La Suisse œuvre dans un premier temps à la création d'une convention paneuropéenne sur les forêts dans le cadre de la CEE-ONU. La surface forestière mondiale doit être préservée et gérée de façon durable afin d'assurer la conservation des multiples services environnementaux fournis par les forêts. La Suisse s'engage par ailleurs en faveur d'une gestion décentralisée des forêts et d'une meilleure garantie des droits fonciers, qui facilitent la gestion durable des forêts.

Prochaines étapes

- > Dans le cadre du FNUF, la Suisse organise dans toutes les régions du monde des séminaires sur la gestion décentralisée des forêts et sur la réduction des émissions de GES imputables à la déforestation. Les résultats correspondants sont présentés dans un rapport.
- > La Suisse défend une gestion durable des forêts et la garantie des droits fonciers lors des réunions du FNUF et chaque fois que des questions liées à la forêt sont abordées au sein de la Commission du développement durable.
- > La Suisse fait valoir ses positions dans les négociations sur le climat concernant le prolongement du Protocole de Kyoto au-delà de son échéance et le mécanisme REDD+

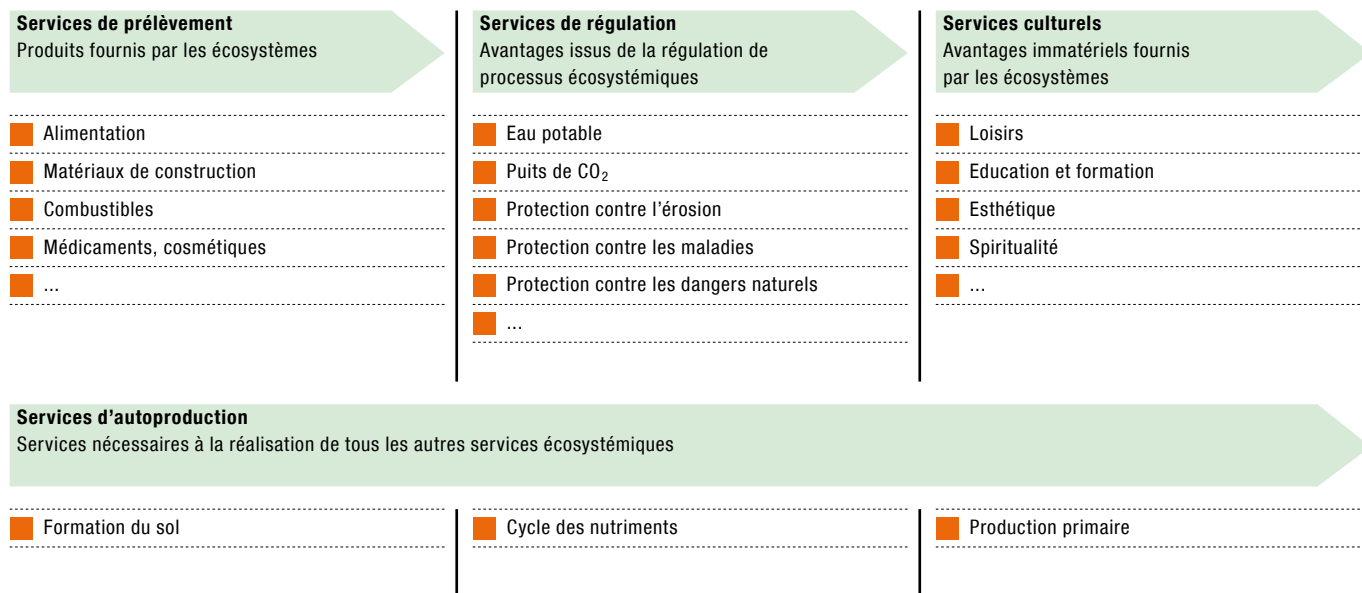
ainsi que dans les travaux de la Convention sur la biodiversité se rapportant à la question des forêts.

- > La Suisse participe activement aux discussions sur une éventuelle convention européenne sur les forêts dans le cadre du processus Forest Europe ou de la CEE-ONU. A travers des séminaires régionaux et mondiaux, elle encourage la coopération intersectorielle eaux-forêts, notamment en ce qui concerne les paiements des services écosystémiques.
- > A l'occasion de la prochaine évaluation du FNUF, la Suisse œuvrera pour une convention mondiale sur les forêts.

²⁹ Cf. FAO (2011) : Situation des forêts du monde, Rome, www.fao.org/docrep/013/i2000f/i2000f.pdf

Fig. 5.5a > Les services écosystémiques de la forêt

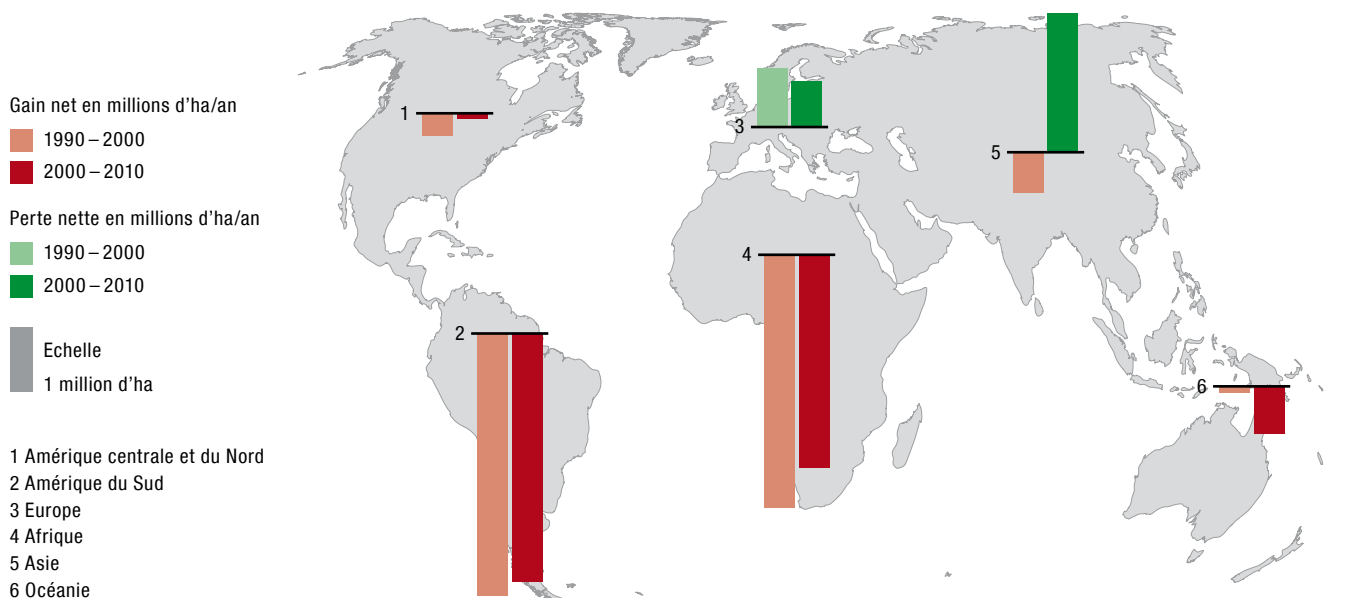
La forêt est un écosystème produisant de multiples biens et services. Certains ont une valeur marchande directement exploitable, d'autres rendent des services indirects : protection contre les dangers naturels, les agents pathogènes ou l'érosion, purification de l'eau, etc. La forêt est aussi un espace de loisirs et de formation.



Source : Millennium Ecosystem Assessment 2005

Fig. 5.5b > Evolution de la surface forestière par continent

La déforestation progresse dans des proportions inquiétantes en Amérique du Sud, en Afrique et en Océanie. La forêt tropicale humide est particulièrement touchée. Souvent victime de l'extension des surfaces de production agricole en Amérique du Sud, elle est largement utilisée comme une source d'énergie primaire en Afrique.



Source : FAO 2011

5.6 Air

Contexte

La politique de lutte contre la pollution de l'air a pour objectif de protéger la santé de la population en garantissant la qualité de l'air, de réduire la contamination des écosystèmes par des composés azotés ou métaux lourds présents dans l'air et de limiter autant que possible, à titre préventif, la pollution de l'atmosphère. La réalisation de ces objectifs implique une réduction des rejets de polluants à la source, tant sur le plan national qu'à l'échelle internationale.

Les mesures prises au niveau national ont permis de réduire sensiblement les quantités de polluants atmosphériques primaires (comme le soufre, le plomb, les oxydes d'azote ou les composés organiques volatils). La réduction des émissions de polluants secondaires, tels que l'ozone, qui sont produits par la réaction chimique de polluants primaires, nécessite par contre des accords au niveau continental.

Les organisations actives dans le domaine de l'air sont pour l'essentiel l'OMS à l'échelle globale, la CEE-ONU à l'échelle régionale et l'Agence européenne pour l'environnement (AEE) dans le cadre de l'UE.

Le seul accord juridiquement contraignant en vigueur dans le domaine de la lutte contre la pollution de l'air est la Convention régionale de la CEE-ONU sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (CPATLD, Convention de Genève) de 1979.³⁰ Ratifiée à ce jour par 48 Etats européens, l'UE, les Etats-Unis et le Canada, cette convention a été complétée par huit protocoles imposant des mesures relatives à la réduction des émissions de soufre, d'oxyde d'azote, d'ammoniac, de composés organiques volatils, de métaux lourds et de polluants organiques persistants. La Suisse a ratifié la convention et ses huit protocoles.

La coopération des Etats de l'UE et de la Commission européenne au sein de la CEE-ONU donne à la Suisse, qui est membre de cette dernière, l'occasion de contribuer à la politique d'amélioration de la qualité de l'air en Europe et de soutenir l'introduction de mesures coordonnées visant à réduire les émissions de polluants atmosphériques.

Intérêts

La Suisse a tout intérêt à la bonne marche du régime international de lutte contre la pollution atmosphérique en Europe, car elle est directement touchée par les émissions nocives des autres pays. Pour la Suisse, il est indispensable que tous les pays européens prennent des engagements contraignants pour réduire la pollution excessive de l'air par les particules fines et l'ozone durant l'été. La même chose vaut pour les composés azotés tels que l'ammoniac issus de l'agriculture, susceptibles de porter atteinte à la biodiversité. La définition de règles internationales contraignantes dans ce domaine permettrait en

outre d'assurer un contexte équitable pour l'économie suisse et d'encourager les innovations.

Afin de fournir un appui scientifique à la Convention de Genève sur la pollution atmosphérique, sept programmes internationaux concertés ont été créés dans le but d'étudier les effets des polluants atmosphériques dans différents domaines (forêts, eaux, matériaux, écosystèmes, etc.). La Suisse participe très activement à ces programmes et recueille ainsi des données utiles pour l'évaluation des résultats et le développement des politiques nationale et internationale de lutte contre la pollution de l'air.

Objectifs

Le principal objectif de la politique internationale de la Suisse en matière de pollution atmosphérique est de réduire largement les émissions de polluants atmosphériques secondaires (ozone, PM10 et composés azotés) par l'application de la Convention de Genève sur la pollution atmosphérique et à ses huit protocoles. Ces accords visent en effet à réduire les rejets de polluants atmosphériques à l'échelle de l'Europe entière, ce qui a également des effets positifs sur la qualité de l'air en Suisse.

La Suisse s'engage par ailleurs activement pour la révision du Protocole de Göteborg de 1999 relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique. La liste des polluants doit être complétée par les particules fines et les substances à impact sur le climat et à faible durée de vie comme la suie. Il est également prévu de fixer de nouveaux plafonds nationaux d'émission pour les composés soufrés, les oxydes d'azote, l'ammoniac, les composés organiques volatils et les particules fines à l'horizon de 2020. Les valeurs limites d'émission des sources stationnaires ou mobiles doivent enfin être adaptées aux évolutions techniques.

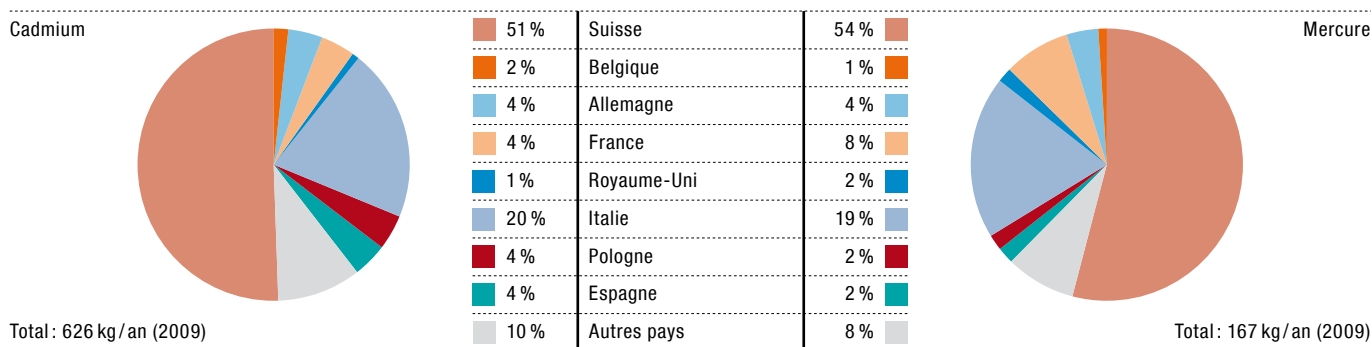
Prochaines étapes

- > Révision et développement progressifs du Protocole relatif aux polluants organiques persistants de 1998 ; ratification de la première modification du protocole de décembre 2009, qui prévoit l'ajout de sept nouvelles substances ; négociations sur l'approbation de la deuxième modification, qui concerne cinq autres substances, prévues en 2012.
- > Révision du Protocole relatif aux métaux lourds de 1998 d'ici à la fin 2012, portant sur le renforcement des valeurs limites d'émission et sur la limitation de l'utilisation de produits contenant du mercure.
- > Révision du Protocole de Göteborg de 1999 relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique.

³⁰ SR 0.814.32.

Fig. 5.6a > Analyse de l'origine des dépôts de cadmium et de mercure en Suisse

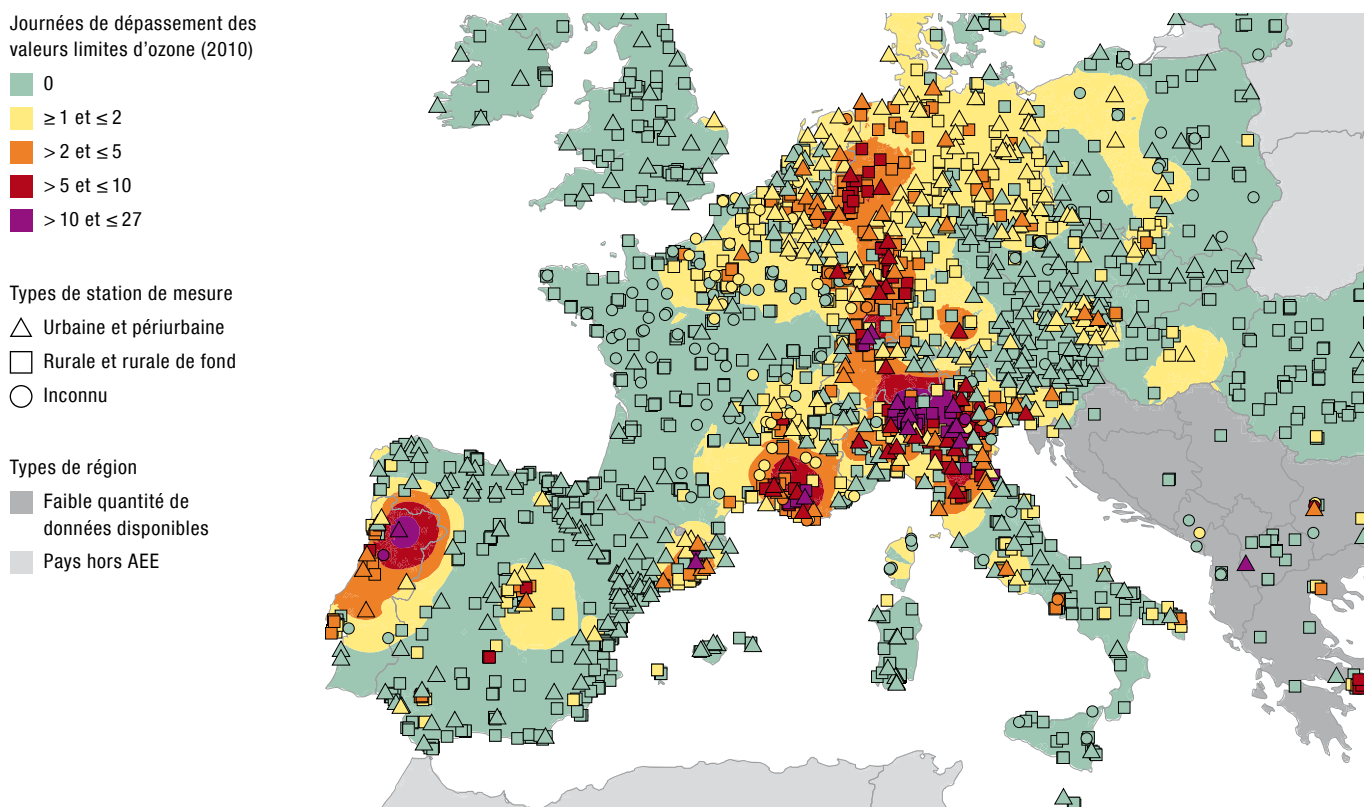
Les métaux lourds comme le cadmium et le mercure peuvent circuler dans l'atmosphère sur de longues distances. Ainsi, les émissions des centres industriels du nord de l'Italie sont par exemple transportées par les vents dominants vers le sud des Alpes, où elles se déposent.



Source : CSM Est, CEE-ONU CPATLD 2011

Fig. 5.6b > Dépassement des valeurs limites d'ozone en Europe lors de l'été 2010

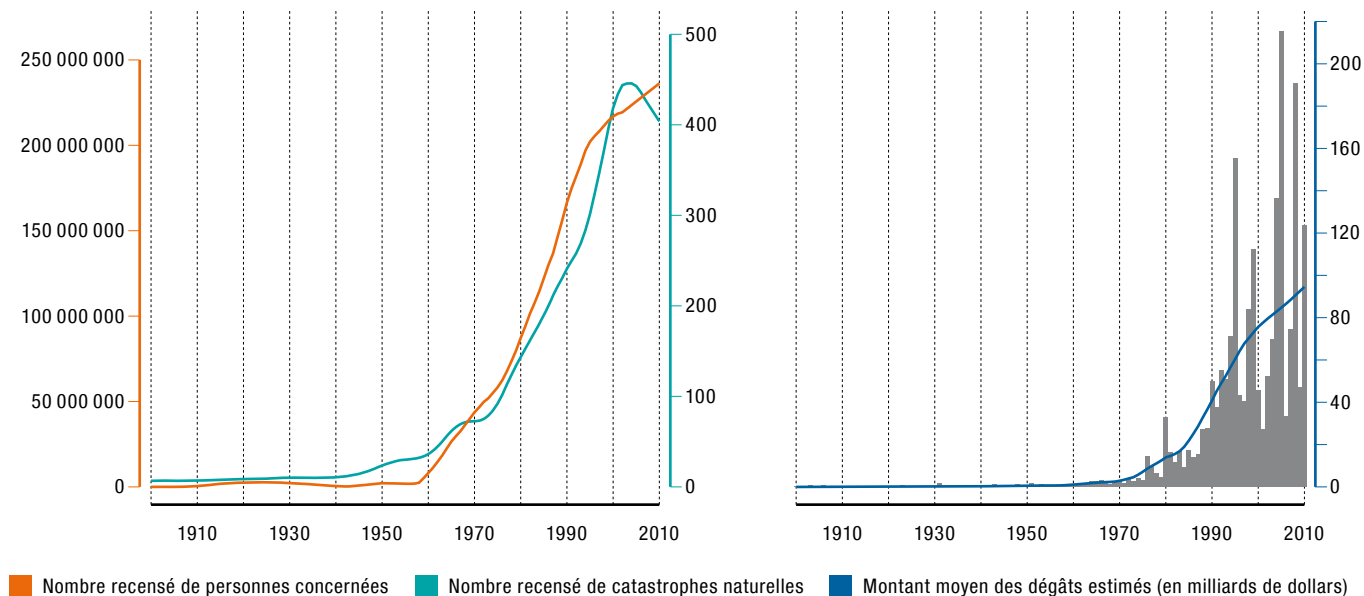
La concentration d'ozone dépasse régulièrement le niveau critique durant l'été, en particulier dans le Sud des Alpes. Cela s'explique par un rayonnement solaire prolongé et la proximité de l'agglomération de Milan. Des concentrations élevées d'ozone peuvent provoquer des difficultés respiratoires et réduire l'espérance de vie.



Source : AEE 2010

Fig. 5.7 > Augmentation des catastrophes naturelles et des dégâts causés par celles-ci

Le nombre de catastrophes naturelles recensées dans le monde a doublé depuis les années 1980. Depuis le début du XXI^e siècle, plus de 200 millions de personnes ont subi chaque année une catastrophe. Le montant annuel moyen des dommages a pratiquement atteint 100 milliards de dollars.



Source : EM-DAT 2011

5.7 Sécurité et prévention des dangers

Contexte

Les conséquences de catastrophes naturelles telles que les crues, les tempêtes ou les séismes ont considérablement augmenté ces dernières décennies. Dans les pays industrialisés, de tels événements causent souvent d'importants dommages économiques. Dans les pays en développement ou en transition, ils font en outre régulièrement de nombreuses victimes. Au cours de la seule année 2008, les phénomènes météorologiques et hydrologiques tels qu'inondations, cyclones et sécheresses ont coûté la vie à plus de 235 000 personnes et affecté au moins 214 millions de personnes de par le monde.³¹ Le coût économique de ces phénomènes s'est élevé à plus de 190 milliards de dollars. En Europe, les catastrophes naturelles et techniques ont fait plus de 100 000 victimes et coûté plus de 112 milliards d'euros entre 1998 et 2009.³²

La vulnérabilité des personnes et des biens est largement déterminée par la croissance démographique et la migration vers les villes, qui conduisent au peuplement de zones sensibles. La pauvreté ne permet pas aux populations de se protéger suffisamment contre les catastrophes ; de mauvaises techniques d'exploitation du sol et la pression de l'urbanisation aboutissent à une utilisation abusive des ressources naturelles,

qui favorise par exemple les glissements de terrain ou les sécheresses ; les carences des gouvernements et administrations en matière de communication et de responsabilité entravent la prévention et la gestion des catastrophes ; enfin, le réchauffement climatique mondial multiplie les risques liés aux phénomènes naturels et à leurs conséquences.

L'impact des catastrophes naturelles est d'ailleurs souvent transnational, ou bien se manifeste loin des causes (p. ex. de fortes précipitations dans une région provoquant des inondations dans une autre). La coopération internationale en matière de réduction des dommages est donc indispensable pour développer une stratégie de protection efficace. Cette coopération ne se limite d'ailleurs pas aux pays voisins ; l'échange avec d'autres pays parfois éloignés mais présentant des caractéristiques géographiques similaires est également important.

A l'échelle internationale, le Cadre d'action de Hyogo (Hyogo Framework for Action, HFA) propose une stratégie pour renforcer la capacité de résistance des pays aux catastrophes. La Convention sur le climat a pour sa part donné lieu à différents arrangements et programmes (Convention de Copenhague, Plan d'action de Bali, Programme de Nairobi), qui reconnaissent la prévention des dangers naturels comme un instrument important de l'adaptation aux changements climatiques.

Sur le plan régional, la task force sur l'eau et le climat de la CEE-ONU s'intéresse à la question de la gestion transfrontalière des crues et de son adaptation aux effets des changements climatiques ; la Convention de la CEE-ONU sur les effets transfrontières des accidents industriels encourage une coopération internationale active des parties contractantes en matière de prévention, de préparation et d'intervention, aussi bien pendant qu'après de tels accidents. L'OCDE a adopté des principes directeurs en matière d'accidents chimiques couvrant tous les domaines de la prévention, de la préparation et de l'intervention. L'UE est à l'origine d'initiatives et de directives sectorielles dans différents domaines de la prévention des risques. Les conclusions du Conseil de l'UE sur un cadre communautaire en matière de prévention des catastrophes dans l'UE prévoient un engagement accru des Etats signataires dans différents domaines de prévention des catastrophes (coopération régionale, échange de données, d'informations et d'expériences, analyses des besoins, cartes des risques, systèmes d'alerte précoces, mesures de sensibilisation et échanges entre scientifiques et décideurs politiques). La directive Inondations, enfin, vise à réduire les risques liés aux inondations dans l'UE.³³

Intérêts

La Suisse est particulièrement exposée aux dangers naturels du fait de la présence de dénivellations importantes sur un espace restreint, d'un volume de précipitations important et d'une densité élevée de la population entraînant la concentration des habitants dans des zones vulnérables. La Suisse est par ailleurs exposée aux effets des changements climatiques. L'adaptation à ces derniers est une nouvelle composante de la prévention des dangers ; la Suisse a donc un intérêt tout particulier aux échanges internationaux dans ce domaine.

Une attention spéciale est portée à la coopération avec l'UE, car les choix fondamentaux adoptés par celle-ci affecteront tôt ou tard la Suisse. L'occasion s'offre à la Suisse de participer aux discussions et donc à l'orientation de ces choix.

La Suisse a adopté le Cadre d'action de Hyogo et s'est déclarée prête, avec d'autres pays, à apporter une aide financière et technique aux pays en développement particulièrement exposés et vulnérables et à promouvoir la mise en œuvre du Cadre d'action de Hyogo par l'échange de connaissances.

Objectifs

Le domaine de la prévention des dangers et de la gestion des risques dans un contexte international est amené à prendre de l'importance en Suisse. Différents acteurs nationaux interviennent déjà dans ce domaine, mais leurs actions ne sont pas suffisamment coordonnées. Il convient de renforcer les échanges entre ces acteurs afin d'accroître la pertinence et l'efficacité de leurs actions.

La Suisse souhaite soutenir les pays moins développés par des échanges de connaissances et le transfert de technologies dans le domaine de la gestion des dangers naturels et des conséquences des changements climatiques. L'OFEV dispose en effet d'une riche expérience en matière de dangers naturels, notamment en zone montagneuse.

Prochaines étapes

- > La coopération bilatérale avec les différents pays devra si possible être concentrée. Pour cela, la coopération institutionnelle avec les réseaux internationaux et régionaux existants sera encouragée.
- > Le renforcement de la collaboration internationale doit permettre de développer des mesures de protection durables et efficaces en Suisse et dans d'autres pays. Il est en outre nécessaire de mettre en place des synergies entre le processus international sur le climat et d'autres processus pertinents.
- > Un cadre institutionnel approprié doit être créé pour l'échange d'expériences et d'informations. La coopération est une priorité pour l'OFEV, en particulier avec les pays voisins et au niveau européen ; elle doit être développée.
- > La Suisse suit avec attention les travaux de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes (SIPC) des Nations Unies, les travaux au sein de la Convention sur le climat, qui portent sur les risques liés aux changements climatiques, ainsi que les travaux du Cadre mondial pour les services climatologiques, adopté lors du 16^e Congrès de l'Organisation météorologique mondiale (OMM).

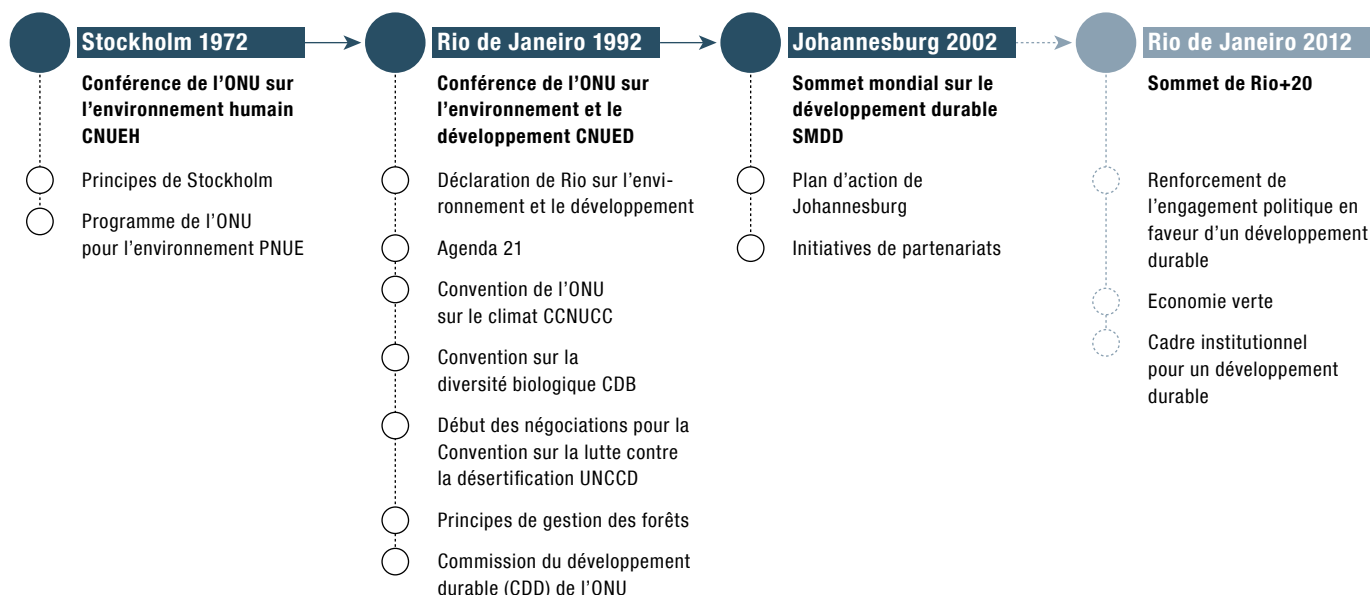
³¹ ECOSOC (2009) : session de fond du Conseil économique et social (ECOSOC), du 6 au 31 juillet, Genève, www.un.org/en/ecosoc/julyhls/2009newsroom.shtml

³² Agence européenne pour l'environnement (2010) : Mapping the impact of recent natural and technological disasters in Europe. An overview of the last decade, Copenhague.

³³ Cf. par ailleurs la directive 96/82/CE concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses (directive Seveso).

Fig. 5.8 > Principaux sommets de l'ONU sur le développement durable et leurs résultats

La Conférence de Stockholm de 1972 place pour la première fois la question environnementale au cœur des préoccupations internationales. Le principe du développement durable est consacré à Rio 20 ans plus tard. Le prochain sommet (Rio+20), en 2012, aura notamment pour thème l'économie verte.



Source : OFEV 2011 ; cf. Abréviations et Annexe I pour la dénomination complète des traités et acteurs

5.8 Développement durable

Contexte

Le développement durable est un mode de développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de satisfaire les leurs. Cela implique en particulier d'équilibrer les intérêts économiques, sociaux et écologiques liés à la satisfaction des besoins actuels de sorte à assurer la pérennité de l'économie, de la société et de l'environnement.

Le principe du développement durable est aujourd'hui reconnu tant sur le plan mondial que sur le plan régional et national. Les positions quant à la mise en œuvre de ce principe divergent cependant sur certains points, en particulier sur la façon de concilier la protection de l'environnement et le développement économique. Globalement, la mise en application est insuffisante à tous les niveaux : l'humanité est encore loin de voir aboutir l'idéal du développement durable.

La question de la conciliation entre protection de l'environnement et développement économique était déjà à l'ordre du jour de la première Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain (CNUEH) à Stockholm, en 1972. La notion de développement durable n'a cependant été formulée qu'en 1987 dans un rapport intitulé « Notre avenir à tous » de

la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (Commission Brundtland). A l'occasion de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) en 1992 à Rio de Janeiro, le développement durable a été élevé au rang de principe fondamental de la coopération internationale. Cela s'est traduit, sur le plan normatif, par la définition d'un certain nombre de principes dans la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, et, sur le plan opérationnel, par le programme « Agenda 21 ».

A partir de 1992, la communauté internationale a entamé la phase de mise en application. La Commission du développement durable (CDD) a été créée dans le prolongement du Sommet de Rio afin d'accompagner et de soutenir cette phase. Depuis lors, les différents thèmes et aspects de la mise en œuvre du développement durable sont discutés lors de réunions annuelles. Le Sommet mondial sur le développement durable (SMDD) de 2002, à Johannesburg, a permis de faire un bilan intermédiaire et de compléter le programme de mise en œuvre.

Le Sommet de Johannesburg a également lancé un processus important destiné à promouvoir la consommation et la production durables. Intitulé « Processus de Marrakech », celui-ci a pour objectif d'élaborer un plan décennal dans ce domaine. Des groupes de travail internationaux ont ainsi été

formés pour approfondir des sujets spécifiques. La Suisse dirige le groupe de travail sur les achats publics durables. Ce dernier a développé un outil destiné à promouvoir un approvisionnement public durable ; il est actuellement testé dans des pays pilotes par le PNUE. La Suisse soutient par ailleurs d'autres activités du PNUE dans ce domaine, notamment en faveur d'une politique intégrée des produits et de la notion du cycle de vie, et participe également à l'Initiative pour une économie verte lancée en 2008.

Outre la CDD, spécialement créée pour mettre en œuvre la politique de développement durable, l'ensemble des institutions et processus internationaux s'est engagé à respecter cet objectif fondamental à la suite du Sommet de Rio. La notion de développement durable est désormais omniprésente. Elle a été explicitement ou implicitement intégrée aux instruments qui fixent l'orientation politique et stratégique des institutions internationales actives dans le domaine de l'environnement, mais aussi du développement, de l'économie ou des finances. Le développement durable peut aujourd'hui être considéré comme un principe général du droit international de l'environnement, même si le contenu et la portée juridique exacts de celui-ci ne sont pas encore clairement définis.

En 2009, l'Assemblée générale des Nations Unies a décidé d'organiser une nouvelle conférence sur le développement durable au Brésil, 20 ans après le Sommet de Rio. La Conférence de Rio+20 prévue en 2012 doit permettre de renouveler l'engagement politique en faveur du développement durable. Elle évaluera la mise en œuvre des résultats obtenus lors des sommets précédents et abordera les nouveaux défis posés par la réalisation d'un développement durable. Les thèmes de l'économie verte et du cadre institutionnel du développement durable seront au centre des débats.

Intérêt

L'utilisation non durable des ressources naturelles met en danger l'équilibre et la préservation de celles-ci. A court et à moyen termes, elle engendre des problèmes environnementaux, comme la pollution transfrontalière, mais aussi sociaux, comme la migration. A long terme, c'est même la survie de l'humanité qui est menacée. La Suisse a toutes les raisons d'œuvrer pour que le développement social et économique s'inscrive dans une démarche durable, non seulement en Suisse, mais aussi dans les autres pays.

Objectifs

Soucieuse du développement durable de la société, la Suisse est engagée, à travers sa politique environnementale internationale, dans l'ensemble des institutions et processus internationaux œuvrant à ce but. Elle s'est fixé pour objectif général de préserver les ressources naturelles pour les générations futures de sorte à ce que ces dernières puissent en tirer un

bénéfice au moins équivalent à celui des générations actuelles. C'est pourquoi la Suisse soutient en particulier l'application de mesures pertinentes et efficaces de protection des ressources naturelles comme contribution de la dimension écologique au développement durable.

Les structures institutionnelles spécialement créées pour la mise en œuvre des engagements de Rio au sein de la CDD sont pour la plupart restées sans effet et nécessitent d'être réformées en urgence. Pour cette raison, la Suisse s'engage en faveur de nouvelles réformes pragmatiques du mode de fonctionnement de la CDD, de sorte à permettre un véritable dialogue et un meilleur échange d'expériences pour une plus grande efficacité politique. Mais la Suisse est également favorable par principe à une réforme plus fondamentale du contexte institutionnel de la politique du développement durable.

Prochaines étapes

- > Diverses réunions préparatoires formelles et informelles dans la perspective de Rio+20, notamment des négociations plus poussées au cours du premier semestre 2012.
- > Tenue du Sommet mondial sur le développement durable de 2012 au Brésil (Rio+20).
- > Cycle de travail 2013/2014 de la CDD sur les thèmes des forêts, de la biodiversité, des biotechnologies, du tourisme et des montagnes.
- > Cycle de travail 2015/2016 de la CDD sur les thèmes des mers et océans, des ressources maritimes, des Etats insulaires ainsi que de la gestion des catastrophes et de la vulnérabilité.
- > Evaluation globale de l'application de la politique de développement durable depuis 1992, prévue en 2017/2018³⁴.

³⁴ La réalisation des cycles de travail programmés de la CDD et de l'évaluation globale dépendra des décisions prises à Rio+20 concernant la réforme du contexte institutionnel du développement durable.

5.9 Gouvernance internationale de l'environnement

Contexte

Le système international de l'environnement a connu un développement relativement rapide et dynamique au cours des dernières décennies. Ce développement s'est cependant effectué pour l'essentiel par à-coups, en réponse à des problèmes spécifiques, et non sur la base d'une stratégie globale. Pour pratiquement chaque nouveau problème environnemental reconnu ont été créés des accords, des processus et des institutions distincts. Ces instruments sur mesure dotent certes le régime international de l'environnement d'une grande souplesse. Le revers de la médaille est cependant un fractionnement en un grand nombre d'institutions, d'accords ou de processus peu ou pas coordonnés, et un vide réglementaire dans certains domaines importants comme les eaux douces, les métaux lourds ou les forêts.

En comparaison avec d'autres régimes internationaux, celui de l'environnement pêche par ailleurs par la faiblesse de ses structures institutionnelles et son sous-financement. Le PNUE, créé en 1972 par l'Assemblée générale des Nations Unies, ne dispose ni de l'autorité ni des ressources nécessaires pour remplir effectivement le rôle de pilier central du système environnemental qui lui est assigné. Les contributions au budget du PNUE ne sont pas calculées sur la base d'un barème obligatoire et ne sont donc pas suffisamment prévisibles pour permettre une planification à long terme. Le système international de l'environnement n'est par conséquent pas doté d'une institution forte capable, d'une part, d'élaborer des orientations politiques et stratégiques claires en son sein et, d'autre part, d'opposer un contrepoids suffisant aux institutions dans d'autres domaines, comme le commerce, l'économie et le développement. Ce déséquilibre est également illustré par l'absence de mécanismes efficaces de règlement des différends tel qu'il existe par exemple dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Plusieurs tentatives ont déjà eu lieu pour remédier aux faiblesses du régime international de l'environnement. Au cours des 20 dernières années notamment, différents projets de réforme et processus destinés à renforcer la gouvernance internationale de l'environnement (GIE) ont ainsi été lancés dans le cadre des Nations Unies.

Le processus de réforme le plus significatif entrepris à ce jour consiste en un train de mesures adopté par le Forum ministériel mondial sur l'environnement en 2002 à Carthage. Ces mesures visent en particulier à renforcer la fonction normative politique et la base financière du PNUE, à améliorer la coopération et la coordination au sein du système des Nations Unies dans le domaine de l'environnement, à mieux exploiter les synergies entre les instruments existants à l'inté-

rieur d'un domaine thématique donné (en particulier ceux des produits chimiques et de la biodiversité) et à soutenir davantage les pays en développement dans la réalisation de la politique environnementale internationale. La mise en œuvre de ces mesures reste cependant insuffisante et n'a pas apporté les améliorations escomptées.

Par la suite, la communauté internationale a décidé lors de la réunion du Conseil d'administration du PNUE et du Forum ministériel mondial sur l'environnement de 2009 de mettre sur pied un groupe consultatif de ministres ou représentants de haut niveau chargé de soumettre, dans un délai d'un an, de nouvelles propositions pour renforcer la GIE. La première phase a permis de s'accorder sur les fonctions centrales de la GIE et d'identifier les mesures susceptibles d'être mises en œuvre dans le cadre du mandat actuel du PNUE. Le Forum ministériel de 2010 a reconduit le processus pour une année supplémentaire en vue de l'élaboration d'options de réforme plus larges. Les résultats de ce processus ont finalement été transmis par décision du Forum ministériel sur l'environnement de 2011 au processus préparatoire de la Conférence des Nations Unies pour le développement durable (Rio+20) de 2012. Le renforcement de la GIE sera en effet l'un des deux grands thèmes de ce sommet.

Intérêts

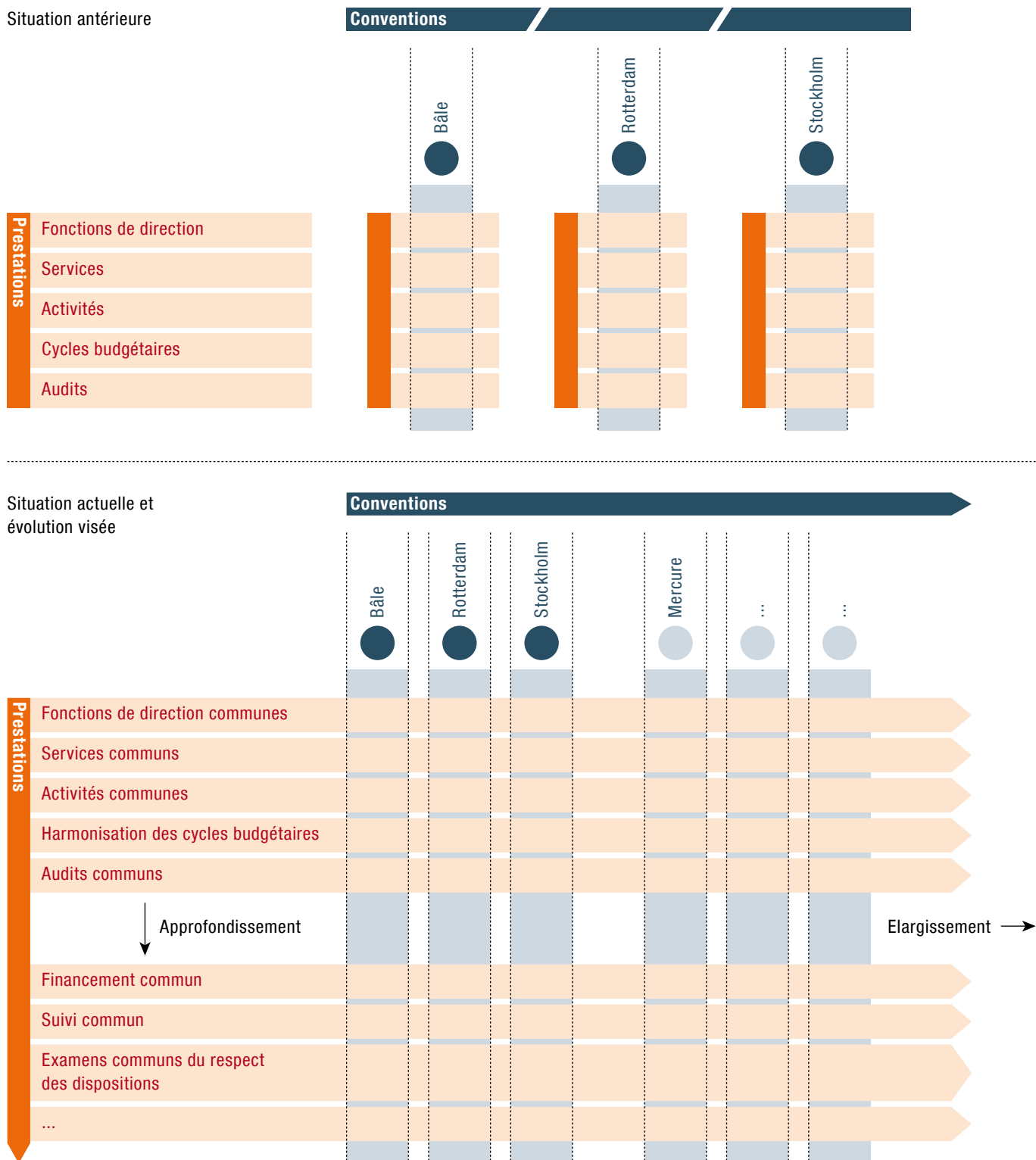
Soucieuse du bien-être de sa population et de la préservation d'un environnement sain, la Suisse a intérêt, compte tenu de sa superficie modeste, à la mise en place d'un système juridique international fort et donc d'un système international de l'environnement global, cohérent, pertinent et efficace : *global*, pour que soient prises en compte les principales menaces pesant sur l'environnement et nécessitant une solution internationale concertée, sans que ne persistent de lacunes essentielles ; *cohérent*, afin d'éviter les contradictions entre les différents domaines ; *pertinent*, c'est-à-dire garantissant que les règles et processus internationaux améliorent effectivement la situation de l'environnement, et enfin *efficace*, donc choisissant des solutions présentant un bon rapport coût-résultat.

L'existence d'*institutions compétentes et solides*, dotées d'un mandat clair, de structures adéquates, d'une organisation efficace, d'une autorité suffisante et de ressources appropriées, permettant le développement et la mise en œuvre de politiques globales, cohérentes, pertinentes et efficaces de protection de l'environnement à l'échelle internationale, ne peut que bénéficier aux intérêts de la Suisse. Sont en outre nécessaires des mécanismes et institutions garantissant une démarche coordonnée.

La Suisse abrite enfin diverses organisations gouvernementales et non-gouvernementales agissant pour la protection de l'environnement de même que différents instruments mondiaux créés à cet effet par la communauté internationale. Cela

Fig. 5.9 > Le processus de synergie concernant les produits chimiques et les déchets

Certains travaux de secrétariat pour les Conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm ont déjà été regroupés. Ces synergies pourraient être approfondies à l'avenir, voire élargies à d'autres traités comme la future convention sur le mercure.



constitue pour elle une raison supplémentaire d'œuvrer au bon fonctionnement du régime environnemental international.

Objectifs

La Suisse s'engage en faveur de mesures capables de renforcer les principales fonctions de gouvernance du régime international de l'environnement. Elle a pour dessein et pour objectif un système mondial de l'environnement à la fois global, cohérent, pertinent et efficace.

La Suisse défend une réforme institutionnelle qui permettrait de mettre en œuvre plus efficacement et de développer si nécessaire les règles et processus internationaux existants dans le domaine de l'environnement. Elle est donc favorable à une meilleure organisation et à un renforcement des structures actuelles.

Le régime international de l'environnement doit être en mesure d'aborder également les problèmes nouveaux et non encore résolus de façon pertinente et efficace. Concrètement, cela passe d'abord, de l'avis de la Suisse, par un renforcement du PNUE. La revalorisation du statut du PNUE en organisation mondiale de l'environnement pourrait constituer un pas dans cette direction. La Suisse accorde toutefois la priorité à l'amélioration des fonctions de gouvernance.

L'engagement de la Suisse porte également sur une meilleure exploitation et sur le développement des synergies potentielles entre les institutions et les instruments actuels de la politique environnementale internationale. Le processus de synergie entamé à l'initiative de la Suisse dans le domaine des produits chimiques et des déchets doit en particulier être poursuivi et approfondi. Il convient en outre d'examiner dans quelle mesure les expériences réalisées dans le cadre de ce processus peuvent être transposées sur les institutions et instruments d'autres domaines, comme la biodiversité.

Enfin, la Suisse a entamé des démarches non-institutionnelles visant à améliorer la gouvernance environnementale. Elle défend par exemple l'idée d'un système d'objectifs environnementaux mondiaux (Global Environmental Goals, GEG) analogue à celui des Objectifs du Millénaire afin de mieux définir et cibler les orientations du système mondial de l'environnement.

Prochaines étapes

- > La GIE sera un point essentiel de l'ordre du jour des discussions et négociations menées dans le cadre du processus préparatoire de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable (Rio+20) de 2012 au Brésil. La Suisse veillera à ce que les travaux du groupe consultatif formé par le PNUE soient intégralement repris dans le processus préparatoire de Rio+20.

5.10 Financement multilatéral

Contexte

La mise en œuvre des objectifs fixés par les accords multilatéraux sur l'environnement dans les pays en développement ou en transition nécessite des moyens financiers. A la différence de la coopération au développement classique, qui se consacre prioritairement aux pays les plus défavorisés et à la lutte contre la pauvreté, les mécanismes de financement institués par les conventions environnementales reversent leurs contributions aux pays en développement ou en transition adhérents de ces mêmes conventions afin d'aider à la mise en application de celles-ci. Ils soutiennent ainsi les pays en développement dans leurs efforts en faveur de l'environnement mondial et contribuent par là même au renforcement de leurs compétences dans le domaine de l'environnement. Ces mécanismes de financement font en outre partie intégrante des négociations multilatérales sur l'environnement et fournissent à ce titre un levier important (l'un des rares) aux pays industrialisés. En Suisse, ils relèvent du domaine d'action de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV).³⁵ Compte tenu de leur interaction avec la politique générale en matière de développement, la poursuite cohérente des différents intérêts exige une étroite collaboration entre l'OFEV et les autres services impliqués, en particulier le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et la Direction du développement et de la coopération (DDC).

Le financement, généralement réalisé par l'intermédiaire de fonds, garantit l'application des mesures définies par les conventions dans les pays en développement également, de prendre en compte de façon appropriée les objectifs environnementaux correspondants et de chercher l'équilibre entre exigences environnementales et objectifs de développement, ou entre priorités mondiales et priorités nationales. Les contributions de la Suisse à ces fonds sont basées sur l'art. 53 de la loi sur la protection de l'environnement (LPE)³⁶.

Le *Fonds pour l'environnement mondial (FEM)*³⁷ est – avec le Fonds multilatéral aux fins d'application du Protocole de Montréal pour la protection de la couche d'ozone – le principal instrument international de financement des conventions et protocoles sur l'environnement. En vertu de ces conventions, le FEM finance des projets destinés à préserver l'environnement mondial dans les domaines de la lutte contre les changements climatiques, de la biodiversité, des produits chimiques, de la désertification ainsi que des eaux et forêts internationales. Ces financements sont accordés à titre gracieux pour couvrir les coûts additionnels générés par la dimension mondiale des projets. Le FEM doit donc faire l'objet d'une reconstitution périodique, qui a lieu tous les quatre ans. Les contributions des pays donateurs sont calculées selon une clé de répartition fondée sur les parts versées pour la reconstitution de l'Association internationale de développe-

ment (International Development Association, IDA). Les dernières négociations en vue de la reconstitution du FEM (FEM-5) se sont conclues en mai 2010 par une augmentation d'environ 50 % du volume total du fonds, qui s'élève désormais à 4,2 milliards de dollars. Au printemps 2011, le Parlement a approuvé l'accroissement de la contribution suisse au FEM pour la période de 2011 à 2014 à 124,93 millions de francs.³⁸ Depuis la création du FEM en 1991, la Suisse siège au Conseil de celui-ci et participe donc à toutes les décisions stratégiques, telles que l'attribution des aides financières, la définition des fourchettes d'investissement ou encore les projets de réforme. Sur les 32 membres du Conseil du FEM, la Suisse est le seul pays à représenter un groupe de vote mixte (un donateur, la Suisse, et six bénéficiaires : cinq Etats d'Asie centrale et l'Azerbaïdjan).

Les mécanismes de financement liés à la Convention sur le climat et au Protocole de Kyoto sont les *fonds spéciaux* comme le Fonds spécial pour les changements climatiques (FSCC)³⁹ et le Fonds pour les pays les moins avancés (FPMA)⁴⁰, le *Fonds d'adaptation*⁴¹ et le *Fonds vert pour le climat* (Green Climate Fund, GCF) adopté à Cancún, mais non encore mis en œuvre. La Suisse participe aux deux premiers fonds (FSCC et FPMA) à hauteur de 9 millions de francs.⁴² Dans le domaine des forêts, il convient enfin de citer le *programme REDD+*⁴³ étroitement lié aux négociations sur le climat.

En lien avec la Convention sur la diversité biologique, le *Fonds de mise en œuvre du Protocole de Nagoya* (Nagoya Protocol Implementation Fund, NPIF) a été établi à titre provisoire par le FEM. Ce fonds fournit un soutien à la ratification du Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage des avantages (Accès et partage des avantages, APA)⁴⁴ dans les pays en développement ou en transition, protocole adopté en 2010 par la Conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique.

Dans le domaine des produits chimiques, le FEM sert également de mécanisme financier à la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (POP) et assure le financement de mesures de protection de la couche d'ozone dans les pays en transition. Dans les pays en développement, ces mêmes mesures sont en revanche financées par le *Fonds pour l'ozone*⁴⁵ prévu par le Protocole de Montréal. Le Fonds pour l'ozone soutient les pays en développement dans la mise en œuvre du Protocole de Montréal. L'objectif de ce dernier est de réduire progressivement, puis d'interdire, la fabrication et la consommation des principales substances qui appauvrissent la couche d'ozone (CFC, HCFC, halons, tétrachlorure de carbone et bromure de méthyle). Le Fonds pour l'ozone est lui aussi l'objet de reconstitutions périodiques, la prochaine étant prévue en 2012; la Suisse y contribue à hauteur d'un montant maximum de 12 millions de francs⁴⁶. Un

Fonds de démarrage rapide a été créé pour soutenir la première phase de mise en œuvre de l'approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques (SAICM). Les Conventions de Bâle et de Rotterdam (Convention PIC) disposent chacune pour soutenir leur mise en application d'un *fonds fiduciaire*⁴⁷ obligatoire et d'un autre volontaire. Dans le cadre de la cinquième reconstitution de ses ressources, le FEM a créé – à l'initiative de la Suisse – une fourchette générale sur les produits chimiques. Il a ainsi posé les bases qui lui permettront, à terme, de prendre en charge le financement de la SAICM ainsi que celui de la future convention sur le mercure. Les fonds d'affectation spéciale sont renfloués de façon continue ou dans le cadre d'un projet.

Concernant la lutte contre la désertification, il est utile de mentionner, outre le FEM, le *Mécanisme mondial*⁴⁸. Il ne s'agit toutefois pas d'un fonds doté de ressources propres mais plutôt d'un instrument destiné à améliorer la coordination des différents moyens. Enfin, il faut citer le *Fonds pour la Terre*⁴⁹ du FEM, qui encourage des projets impliquant l'économie privée.

La Banque mondiale a largement développé ses programmes climatiques, comme les fonds d'investissement climatiques (FIC), le programme de valorisation à grande échelle des énergies renouvelables dans les pays à faible revenu (Scaling-Up Renewable Energy Program for Low Income Countries, SREP) ou encore le Fonds de partenariat pour le carbone forestier (FPCF), auquel participe la Suisse dans le cadre des activités courantes de la coopération au développement.

La situation à laquelle est confronté le financement multilatéral dans le domaine de l'environnement peut être résumée de la façon suivante :

- > Les besoins financiers pour la mise en œuvre des mesures de protection de l'environnement mondial et des conventions ont considérablement augmentés. A Cancún, en 2010, la communauté internationale a concrétisé l'engagement de porter l'effort financier annuel dans la lutte contre les changements climatiques à 100 milliards de dollars d'ici 2020 (ce qui est d'un tout autre ordre de grandeur que tous les financements existants dans ce domaine) et adopté la création d'un nouveau fonds, le Fonds vert pour le climat. La Suisse devra elle aussi participer à cet effort. Les conclusions de Nagoya sur la biodiversité adoptées en 2010 prévoient quant à elles l'élaboration d'un plan international de mobilisation des ressources financières. Pour cela, les besoins doivent être hiérarchisés et les sources de financement identifiées. On peut donc s'attendre à une progression des besoins financiers dans le domaine de la biodiversité également. La politique internationale en matière de produits chimiques sera enfin tributaire d'un financement à long

terme par la SAICM, et la communauté internationale devra fournir des ressources suffisantes pour la Convention de Bâle ainsi que pour la future convention sur le mercure.

- > Les dépenses consacrées à l'aide publique au développement (APD) ont augmenté, mais la part des projets environnementaux dans ces dépenses a stagné, voire reculé (cf. 6.2).
- > Beaucoup de pays en développement ont connu une croissance rapide. Durant ce processus, ils ont pour partie constitué des réserves financières et des capacités techniques considérables tout en portant parfois gravement atteinte à l'environnement mondial. Il s'agit notamment des pays émergents, et plus particulièrement du groupe BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud). Mais dans nombre de pays en développement, les ressources financières et les capacités techniques sont encore très insuffisantes.
- > Il est difficile de distinguer les coûts destinés à la protection de l'environnement mondial de ceux consacrés à l'utilisation durable des ressources nationales.

Intérêts

Sans une aide spécifique, beaucoup de pays en développement ne peuvent pas appliquer les mesures nécessaires à la protection de l'environnement mondial. La mise en œuvre effective de ces mesures dans ces pays également est pourtant dans l'intérêt de la Suisse. En ratifiant différentes conventions sur l'environnement, la Suisse s'est par ailleurs engagée juridiquement à verser des contributions au profit des pays en développement ou en transition. En tant que pays donateur, elle a tout intérêt à faire partie des principales instances de décision des mécanismes de financement et à contribuer au développement des conventions environnementales et de la gouvernance internationale de l'environnement. La Suisse entend donc conserver son influence dans les différentes négociations et participer à l'orientation des processus bilatéraux et multilatéraux. En tant que pays donateur, la Suisse a en outre intérêt, compte tenu de la prolifération croissante de fonds, à défendre l'utilisation des institutions existantes, la complémentarité des différents instruments et la transparence sur les versements effectués ainsi que sur l'utilisation des moyens financiers.

La direction d'un groupe de vote dans le cadre du FEM confère à la Suisse un poids particulier au sein de celui-ci, mais implique également de sa part un engagement supplémentaire, comme l'organisation des réunions périodiques du groupe de vote. Il est dans l'intérêt de la Suisse de maintenir, voire de renforcer sa visibilité dans la région, par exemple en lançant dans ces pays de nouveaux projets (pilotes) dans le domaine de l'environnement, lesquels pourraient être transfor-

Fig. 5.10a > Les conventions sur l'environnement et leurs mécanismes de financement

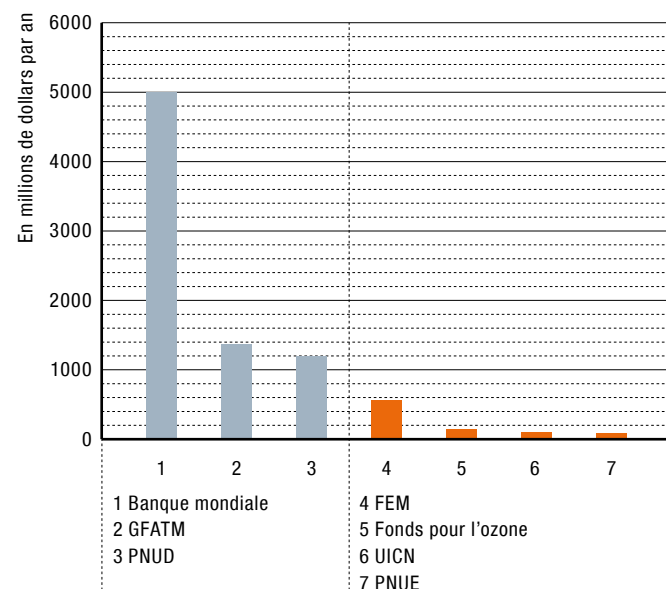
Les conventions sur l'environnement désignent généralement un mécanisme de financement pour soutenir leur application dans les pays en développement. Il s'agit souvent du FEM. Un mécanisme central comme celui-ci permet un emploi plus cohérent et coordonné des ressources et évite les doublons.

Thèmes	Conventions	Mécanismes de financement
Climat 	● Convention sur le climat CCNUCC	FEM, Climat FPMA, FSCC, GCF, REDD+
	● Protocole de Kyoto	Fonds d'adaptation
Biodiversité 	● Convention sur la diversité biologique CDB	FEM
	● Protocole de Carthagène	FEM
	● Protocole APA	FEM
Produits chimiques et déchets 	● Convention de Stockholm	FEM
	● Convention de Bâle	Fonds d'affectation générale, fonds d'affectation spéciale
	● Convention de Rotterdam	Fonds d'affectation générale, fonds d'affectation spéciale
	● Protocole de Montréal	Fonds pour l'ozone
Désertification 	● Convention sur la désertification UNCCD	FEM, Mécanisme mondial
Multiples 		FEM

Source : OFEV 2011 ; cf. Abréviations et Annexe I pour la dénomination complète des traités et des mécanismes de financement

Fig. 5.10b > Budget de diverses institutions internationales

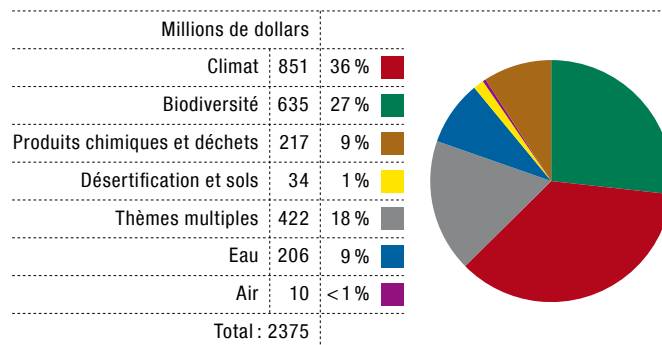
Les institutions dont la mission centrale concerne l'environnement disposent de budgets plus restreints.



Source : Illustration OFEV 2011, données Najam et al. 2006 (IISD) ; cf. Abréviations pour la dénomination complète des institutions

Fig. 5.10c > Ressources du FEM par thème (2008–2010)

Le FEM prend en charge les coûts additionnels générés par la dimension mondiale de projets dans les pays en développement.



Source : FEM 2011

més ultérieurement en projets du FEM. Il s'agit également d'exploiter les synergies avec les groupes de vote de la Suisse dans d'autres institutions telles que la Banque mondiale ou le FMI et de promouvoir de façon ciblée la coopération avec les représentations suisses dans ces pays.

Objectifs

Les normes et objectifs fixés par les conventions sur l'environnement, et sur la base desquels la Suisse a pris des engagements, doivent être mis en œuvre et développés, même dans les pays en développement ou en transition. Les négociations menées en ce sens ont au moins prévu la mise à disposition de ressources financières (100 milliards de dollars par an à partir de 2020) pour la lutte contre les changements climatiques et l'évaluation des besoins dans les domaines de la biodiversité et des produits chimiques dans le but de mobiliser des ressources suffisantes. Parallèlement, la Suisse doit asseoir sa position et son influence au sein des conventions et des institutions chargées d'administrer les mécanismes de financement. L'objectif est de mettre en place une structure cohérente et ciblée de financement multilatéral dans le domaine de l'environnement.

La Suisse participe, dans le cadre des conventions, à toutes les négociations portant sur les structures de financement. D'un point de vue écologique, les aspects suivants devront en particulier être pris en compte dans ce contexte :

- > le renforcement du FEM comme mécanisme central de financement des conventions multilatérales sur l'environnement ;
- > le maintien et l'augmentation des engagements financiers actuels, la mobilisation de moyens supplémentaires à destination du Fonds vert pour le climat ;
- > le maintien et le développement des mécanismes actuels de financement dans le domaine de la biodiversité, y compris l'accès aux ressources génétiques et le partage équitable des avantages découlant de leur utilisation (APA) ; la participation à l'élaboration d'un plan international de mobilisation des ressources financières pour la biodiversité mondiale ;
- > le maintien et le développement des mécanismes actuels de financement dans le domaine des produits chimiques et déchets (SAICM, Convention de Bâle, Convention de Rotterdam, future convention sur le mercure) ;
- > la poursuite et le développement éventuel des financements actuels dans le domaine des forêts ;
- > la représentation et la participation active de la Suisse dans les principales instances de décision ;
- > la répartition équitable des contributions selon une méthode de calcul claire des parts de financement

(en fonction du principe du pollueur-payeur et de la puissance économique) ;⁵⁰

- > la hiérarchisation des besoins et l'identification de sources de financement publiques et privées supplémentaires ;
- > la régulation claire des rapports entre les mécanismes de financement actuels et futurs, d'une part, et la Conférence des parties, d'autre part, ainsi que la garantie de la complémentarité⁵¹ des mécanismes de financement actuels et futurs ;
- > la clarification du rôle du PNUE ;
- > des rapports transparents sur le versement et l'utilisation des fonds.

L'argent public doit aller prioritairement aux secteurs qui n'attirent pas (encore) les investissements privés, comme la biodiversité, ou à la mise en place de conditions favorables aux investissements privés (p.ex. une sécurité juridique accrue ou des instruments limitant les risques d'investissement). A moyen terme, les mécanismes du marché et les systèmes incitatifs prendront une place plus importante dans le financement international des actions environnementales. En témoignent les progrès réalisés lors des négociations sur le financement des services écosystémiques à l'occasion de la Conférence de Nagoya sur la biodiversité.

C'est pourquoi il est également essentiel qu'en matière de financement multilatéral dans le domaine de l'environnement, l'accent ne porte pas uniquement sur la protection du climat, mais soit mis aussi sur la réalisation des objectifs d'autres conventions.

Prochaines étapes

- > Dans le cadre des conventions, la Suisse participera aux négociations sur la nouvelle structure de financement en matière de protection du climat ainsi qu'à l'identification des besoins financiers et à la mise en place des mécanismes de financement les plus appropriés dans les domaines de la biodiversité, des produits chimiques et déchets et des forêts. Elle plaidera en faveur d'une juste répartition des contributions fondée sur le principe du pollueur-payeur et sur la capacité économique, et visera une représentation et une participation actives dans les principales instances.
- > La Suisse participera aux négociations sur la reconstitution du Fonds pour l'ozone pour la période de 2012 à 2014.
- > La coopération entre l'OFEV et les acteurs de la politique suisse de développement, la DDC et le SECO, doit être renforcée afin de définir l'orientation stratégique des projets apportant un bénéfice environnemental et de garantir la cohérence de ces projets par rapport aux objectifs environnementaux et de développement ainsi que la transparence des rapports.

- > La Suisse œuvre pour que, lors de la prochaine reconstitution des ressources du FEM et des fonds spéciaux pour le climat pour la période de 2014 à 2018, les pays développés apportent une contribution appropriée au financement multilatéral dans le domaine de l'environnement.
- > Les réunions périodiques du groupe de vote du FEM seront maintenues. Dans ce contexte, les synergies avec les groupes de vote de la Suisse dans d'autres institutions, comme la Banque mondiale et le FMI, seront exploitées et la coopération avec les représentations suisses locales sera encouragée.

5.11 Observation de l'environnement

Contexte

L'observation de l'environnement est un élément clé du développement durable. Les données recueillies à cette occasion servent de base aux mesures et réglementations élaborées par les ministères de l'environnement et les organisations internationales pour la protection de l'environnement. Plus ces données sont complètes et fiables, plus les mesures de la politique environnementale sont susceptibles d'être efficaces. Les données issues de l'observation de l'environnement alimentent en outre un système d'alerte précoce sur les catastrophes naturelles et participent ainsi à la sécurité des citoyens.

Les principaux défis posés en matière d'observation de l'environnement sont la mobilisation de ressources financières, la couverture de tous les thèmes et zones géographiques pertinents, la qualité des données, la répartition claire des tâches entre les services concernés, la disponibilité et l'accessibilité des données et services, la continuité et la comparabilité des données ainsi que la compatibilité des systèmes et bases de données.

Les organisations chargées de l'observation de l'environnement à l'échelle mondiale sont essentiellement l'Organisation météorologique mondiale (OMM) et la FAO, chacune recueillant et évaluant des données dans leurs domaines. Le PNUE publie quant à lui le rapport le plus complet sur l'environnement mondial sous le titre « L'avenir de l'environnement mondial » (Global Environmental Outlook, GEO). La FAO coordonne l'évaluation des ressources forestières mondiales (FRA) ainsi que l'étude sur les perspectives du secteur des forêts européennes, publiée en collaboration avec la CEE-ONU. Le système mondial des systèmes d'observation de la Terre (Global Earth Observation System of Systems, GEOSS) de l'OMM a été créé en 2003 pour promouvoir la coopération dans le domaine de l'observation de l'environnement mondial. Ce mécanisme intergouvernemental a pour but de coordonner l'ensemble des systèmes d'observation de la Terre et de construire ainsi un « système des systèmes » en la matière. Le PNUE supervise en outre Earthwatch, une initiative des Nations Unies visant à coordonner, harmoniser et catalyser les activités d'observation environnementale de toutes les agences des Nations Unies à des fins d'évaluation intégrée.

A l'échelle régionale, l'Agence européenne pour l'environnement (AEE) est active dans tous les domaines principaux. Ses rapports de même que les rapports sur le processus « Un environnement pour l'Europe »⁵² réalisés avec la CEE-ONU constituent les publications essentielles.

Intérêts

Compte tenu de sa situation centrale en Europe et de son lien étroit avec l'UE, la Suisse ne peut faire autrement que de s'in-

³⁵ Cf. Message du 23 juin 2010 concernant un crédit-cadre en faveur de l'environnement mondial, FF 2010 4392.

³⁶ RS 814.01.

³⁷ Cf. www.thegef.org/gef ainsi que le Message du 23 juin 2010 concernant un crédit-cadre en faveur de l'environnement mondial, FF 2010 4353.

³⁸ FF 2011 2747.

³⁹ Cf. www.thegef.org/gef/SCCF

⁴⁰ Cf. www.thegef.org/gef/LDCF

⁴¹ Cf. www.adaptation-fund.org

⁴² FF 2011 2747.

⁴³ Cf. www.reddpluspartnership.org/en

⁴⁴ Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation. Ce protocole prévoit le FEM comme mécanisme de financement.

⁴⁵ www.multilateralfund.org/default.aspx ainsi que les explications du Message du 23 juin 2010 concernant un crédit-cadre en faveur de l'environnement mondial, FF 2010 4353.

⁴⁶ FF 2011 2747.

⁴⁷ Le fonds d'affectation générale (General Trust Fund), qui finance le secrétariat et les conférences des parties, et le fonds d'affectation spéciale (Special Trust Fund), qui finance les projets.

⁴⁸ Cf. www.global-mechanism.org

⁴⁹ Cf. www.thegef.org/gef/PPP

⁵⁰ FF 2010 4392 : en matière de politique climatique par exemple, la part de la Suisse à l'aide immédiate est calculée sur la base de ses émissions (0,3 %) et de ses capacités (0,8 %) par rapport aux autres membres de l'OCDE. Concernant la pondération de ces deux critères, la Suisse plaide pour une prise en compte accrue du principe du pollueur-payeur (75 %).

⁵¹ FF 2010 4367.

tégrer à des réseaux européens mais également mondiaux et de participer à la recherche et à la modélisation. Ce faisant, elle bénéficie d'un accès aux données environnementales, en particulier au niveau européen, et apporte en échange son propre réseau d'observation, ses analyses de données, sa technologie et son savoir-faire.

A l'échelle mondiale, la Suisse travaille étroitement avec le PNUE, et en particulier avec son centre européen d'information sur l'environnement, lequel est mandaté pour traiter les données régionales en vue du rapport GEO. La Suisse participe en outre au groupe d'observation de la Terre GEOSS.

Sur le plan régional, la Suisse bénéficie depuis son adhésion à l'AEE en 2006 d'un accès illimité au réseau européen d'information et d'observation pour l'environnement (European Environment Information and Observation Network, EIONET). Parallèlement, les données suisses paraissent également dans les publications de l'AEE et influencent ainsi de manière indirecte la politique de l'UE dans le domaine de l'environnement.

La Suisse est aussi membre du réseau européen des directeurs d'agences de protection de l'environnement (European Network of the Heads of Environment Protection Agencies, EPA Network) ainsi que du réseau des directeurs d'agences de conservation de la nature (Network of Heads of European Nature Conservation Agencies, ENCA Network). Elle participe, notamment via l'AEE, à l'initiative de surveillance mondiale pour l'environnement et la sécurité (Global Monitoring for Environment and Security, GMES) de la Commission européenne et de l'Agence spatiale européenne (European Space Agency, ESA). Elle prend enfin part aux activités d'observation de l'environnement financées par le programme-cadre pour la recherche de l'UE.

Objectifs

La Suisse doit, dans un premier temps, définir le rôle des acteurs nationaux de l'observation de l'environnement, avant de renforcer la coopération internationale dans ce domaine et d'améliorer la disponibilité et l'accessibilité des données ainsi que l'établissement des rapports.

L'OFEV souhaite consolider sa participation aux travaux de l'AEE et aux réseaux européens d'observation de l'environnement, ainsi que collaborer aux études réalisées en Europe. Il entend rendre plus accessibles et plus disponibles les données et services environnementaux pour les personnes intéressées en Suisse et contribuer à l'harmonisation de l'observation de l'environnement à l'échelle internationale et européenne.

La Suisse défend un système cohérent d'observation de l'environnement mondial. Les données traitées doivent être présentées de manière claire et compréhensible. Selon le souhait de la Suisse et d'autres pays, le prochain rapport GEO du PNUE s'intéressera aux objectifs environnementaux. Le lien

entre une base scientifique solide et la mise en œuvre politique doit être renforcé. La Suisse estime enfin que des institutions telles que le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), qui recueille des données scientifiques fiables dans le domaine du climat pour en déduire des recommandations politiques, devraient être mises en place dans d'autres domaines également.

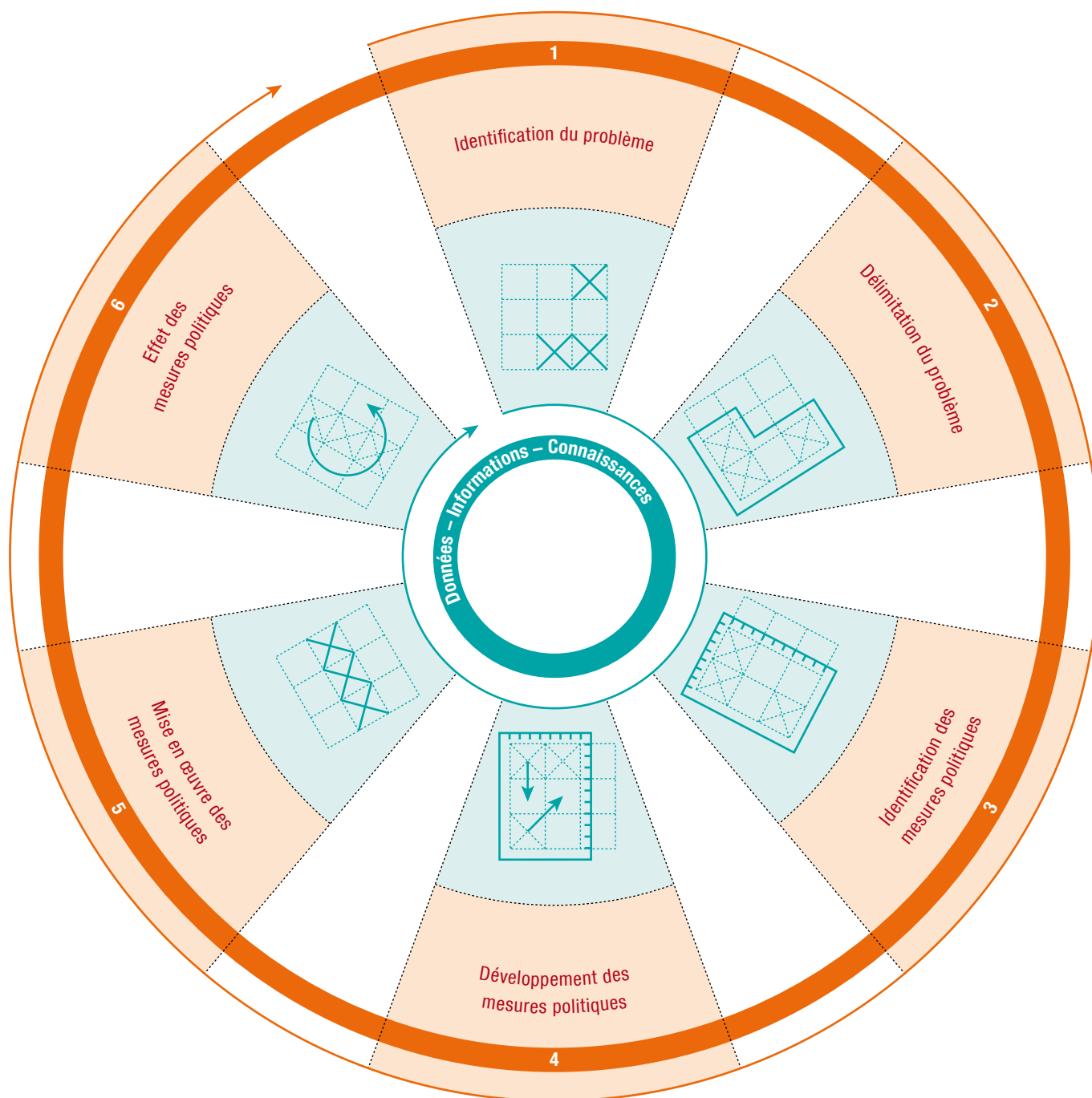
Prochaines étapes

- > Le cinquième rapport sur l'Avenir de l'environnement mondial (GEO-5) doit paraître en 2012, l'année de la Conférence sur le développement durable à Rio.

⁵² Cf. Agence européenne pour l'environnement (2010) : L'environnement en Europe : état et perspectives, Copenhague.

Fig. 5.11 > Impact des découvertes scientifiques sur les mesures environnementales

Les données et découvertes scientifiques jouent un rôle central dans toutes les étapes clés des processus de décision et de mise en œuvre de la politique environnementale, depuis l'identification du problème jusqu'au contrôle de l'efficacité des mesures politiques.



■ Processus politique ■ Interface entre processus politique et connaissances ■ Connaissances et informations

Source : Illustration OFEV 2011, données AEE

5.12 Autres domaines

L'engagement international de la Suisse porte également sur d'autres domaines de l'environnement que ceux développés précédemment, bien que dans une moindre mesure.

La réduction de la *pollution sonore* a beau être une question avant tout locale, la Suisse a néanmoins intérêt à l'harmonisation des réglementations sur les émissions sonores des véhicules, machines et appareils, en particulier avec l'UE, afin d'éviter les obstacles techniques au commerce.⁵³ Soucieuse de protéger sa propre population, la Suisse participe également à l'échange de connaissances et d'expériences sur le plan international, par exemple au sein des comités correspondants de l'OMS et de la CEE-ONU.

La *protection des sols* revêt également une dimension avant tout nationale. Là encore, la Suisse tire pourtant avantage d'un échange de connaissances et d'expériences. Elle collabore par exemple avec le Centre commun de recherche (CCR) de l'UE. Mais en raison du rôle multifonctionnel du sol, la protection de celui-ci est étroitement liée aux réglementations internationales dans les domaines du climat, de la biodiversité, de la désertification, des eaux et des forêts.

La *désertification* et la pollution des sols sont surtout problématiques pour les pays du Sud. Le phénomène de désertification est étroitement lié aux domaines des forêts, des eaux, de l'agriculture, du climat et de la biodiversité. La Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (United Nations Convention to Combat Desertification, UNCCD) est le principal instrument multilatéral dans ce domaine. Plusieurs organisations internationales interviennent sur différentes questions: le PNUE sur celui du recensement; le PNUD sur l'aide aux pays en développement pour la mise en œuvre de l'UNCCD; l'OMM sur les méthodes de mesure; la FAO en matière de sécurité alimentaire, laquelle est menacée par la désertification; le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (Consultative Group on International Agricultural Research, CGIAR) dans le domaine de l'étude de végétaux résistants à la sécheresse. La lutte contre la désertification est enfin l'une des activités centrales de la DDC dans ses pays prioritaires.

Les réglementations internationales sur l'environnement sont d'autant mieux respectées que les mécanismes de contrôle et de sanction sont efficaces. Ces derniers ne sont cependant que faiblement développés dans les conventions internationales. Le pouvoir d'influence de la société civile n'en est que plus important, mais il dépend des possibilités d'accès aux informations. Avec la *Convention d'Aarhus*⁵⁴, le droit international de l'environnement dispose justement d'un instrument juridique contraignant qui régit l'accès à l'information, la participation du public et la protection juridique en matière d'environnement. Cette convention renforce le principe d'une

garantie de l'accès du public aux informations administratives. En Suisse, le principe de la transparence dans l'administration est ancré au niveau fédéral depuis 2006 et appliqué par ailleurs dans la plupart des cantons. La Suisse a signé la Convention d'Aarhus, mais ne l'a pas encore ratifiée à ce jour, estimant qu'il faut d'abord qu'un cadre juridique adapté et des institutions correspondantes soient créés.

Lorsqu'un pays prévoit un projet susceptible d'avoir un impact considérable sur l'environnement, il est important qu'il en informe les Etats voisins ainsi que tout autre pays concerné et que ceux-ci se voient accorder le droit d'être entendus. La Convention d'Espoo⁵⁵ oblige les Etats parties à mettre en place une *évaluation de l'impact environnemental* des projets susceptibles d'avoir des effets néfastes notables sur l'environnement. La notification doit notamment contenir des informations sur le projet et sur ses conséquences transfrontalières en matière d'environnement ainsi que des renseignements sur la nature de la décision qui pourra être prise.

⁵³ Cf. p. ex. l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité ou les accords bilatéraux du 21 juin 1999 sur les transports terrestres et sur le transport aérien entre la Suisse et l'UE.

⁵⁴ Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

⁵⁵ Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, conclue à Espoo le 25 février 1991, RS 0.814.06. Le protocole correspondant relatif à l'évaluation stratégique environnementale (ESE) du 21 mai 2003 n'a pas encore été ratifié par la Suisse.

|

|

6 > Politique internationale de l'environnement au sens large

6.1 Politique commerciale et économique

Contexte

La Suisse est fortement intégrée dans l'économie mondiale. Ses recettes sont réalisées pour moitié à l'étranger, la part du commerce extérieur progressant continuellement. Le pays est donc dépendant du dynamisme et de l'évolution de l'économie mondiale et doit s'adapter à celle-ci.

Les principales activités économiques comme la production, le commerce et la consommation de produits, mais aussi l'investissement, ont une grande influence sur l'état de l'environnement mondial. Le commerce international de biens et services délocalise en outre les problèmes environnementaux dans d'autres pays : le produit final est consommé dans le pays importateur, mais les problèmes environnementaux liés à sa production se manifestent dans le pays d'origine. L'impact environnemental de la consommation suisse est ainsi occasionné pour près de 60 % à l'étranger.⁵⁶

A l'échelle internationale, les relations entre politique commerciale et politique environnementale sont avant tout débattues dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et des accords bilatéraux et régionaux de libre-échange. Les relations entre politique économique et politique environnementale font en particulier l'objet de discussions au sein de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE). L'économie verte était un thème principale de la rencontre des ministres de l'environnement CE-ONU à Astana en septembre 2011 et sera en outre à l'ordre du jour de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable Rio+20, qui aura lieu en 2012.

Le Comité du commerce et de l'environnement de l'OMC est chargé, dans le cadre du mandat de Doha⁵⁷, de clarifier la relation entre les règles de l'OMC et les accords environnementaux des Nations Unies ainsi que de réduire, voire d'éliminer, les obstacles au commerce visant les biens et services environnementaux. Outre ces négociations, de nombreuses discussions sont menées pour déterminer dans quelle mesure les prescriptions techniques ayant trait à l'environnement ou les normes environnementales qui constituent des obstacles au commerce sont justifiées, et comment créer des conditions favorables à la fois au commerce et à l'environnement et au développement. Sur ces questions, l'Union européenne (UE) en particulier, mais aussi la Suisse, s'engagent dans tous les domaines pour des solutions d'envergure intégrant l'aspect du

développement durable dans le commerce. De nombreux pays en développement redoutent cependant que le débat sur les normes environnementales dans le commerce ne cache une volonté de protectionnisme de la part des pays industrialisés.

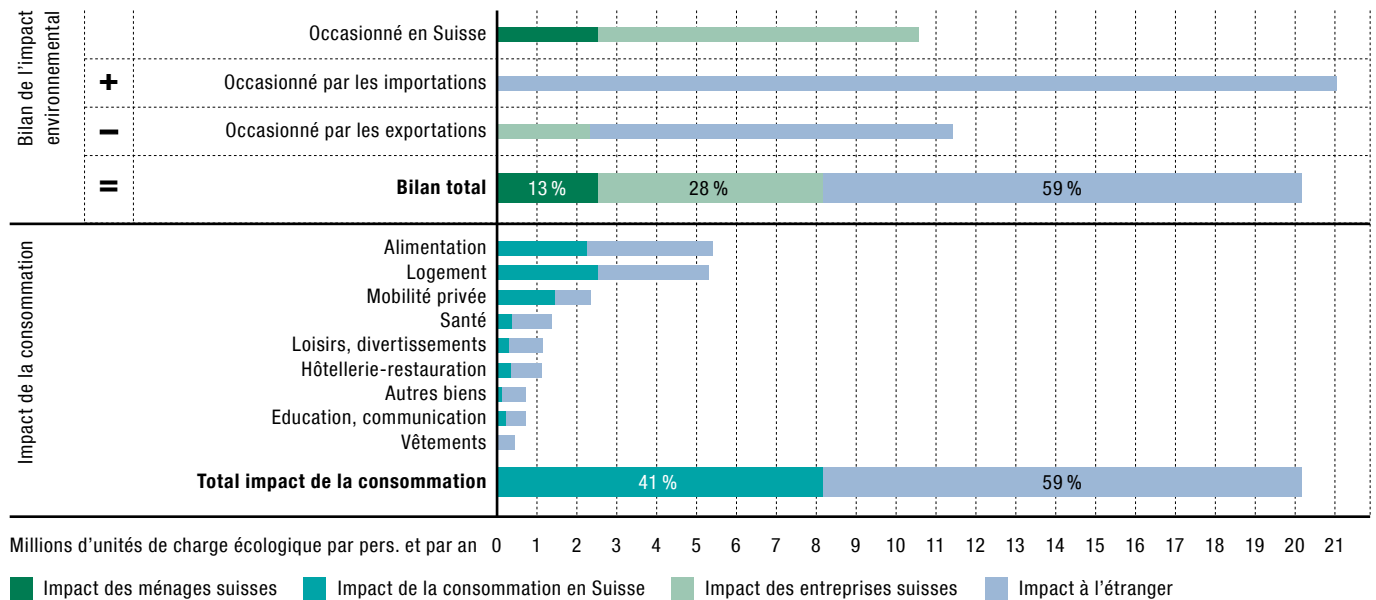
Plusieurs Etats ont commencé à incorporer la notion d'environnement dans leurs accords commerciaux bilatéraux ou régionaux. A défaut d'une pratique internationalement reconnue, ces Etats suivent toutefois différentes approches. L'OCDE a analysé ces dernières au sein de son Groupe de travail conjoint sur les échanges et l'environnement et élaboré des principes directeurs en la matière.⁵⁸ Les dispositions environnementales incluses dans de tels accords ou dans des protocoles d'entente (Memoranda of Understanding, MoU) concernent par exemple l'utilisation durable des ressources, la promotion de normes environnementales exigeantes, le soutien à des projets environnementaux dans le pays partenaire, la consultation et l'échange d'informations sur les questions d'environnement, la définition de la relation de l'accord commercial avec les conventions environnementales, l'application de la législation nationale en matière d'environnement et, dans certains cas, des mécanismes de résolution des conflits et des sanctions spécifiques (Etats-Unis, p. ex.). Depuis juin 2010, la Suisse propose ainsi à ses partenaires de négociation au sein de l'Association européenne de libre-échange (AELE) et dans le cadre des *négociations de libre-échange* bilatérales de nouvelles dispositions types sur le commerce et le développement durable. Celles-ci s'appuient sur les conclusions des deux groupes de travail de l'AELE « Commerce et environnement » et « Commerce et normes de travail ». Une procédure similaire est en outre examinée pour les *accords de protection des investissements*.⁵⁹

L'attention politique se porte de plus en plus sur les interactions entre commerce et environnement, mais également sur la relation entre économie et environnement. Une économie compétitive, fondée sur l'exploitation rationnelle des ressources, favorise une utilisation durable de la nature et garantit la préservation à long terme des ressources naturelles nécessaires à l'activité économique. La recherche, l'innovation et le progrès technologique y contribuent également et participent ainsi à la compétitivité de l'économie nationale. Tous les acteurs économiques ont donc intérêt à la mise en place d'une économie verte.

L'*Initiative pour une économie verte* du PNUE et la *Stratégie pour une croissance verte* de l'OCDE sont les principaux processus lancés à l'échelle internationale. L'initiative

Fig. 6.1a > Impact environnemental de la consommation suisse

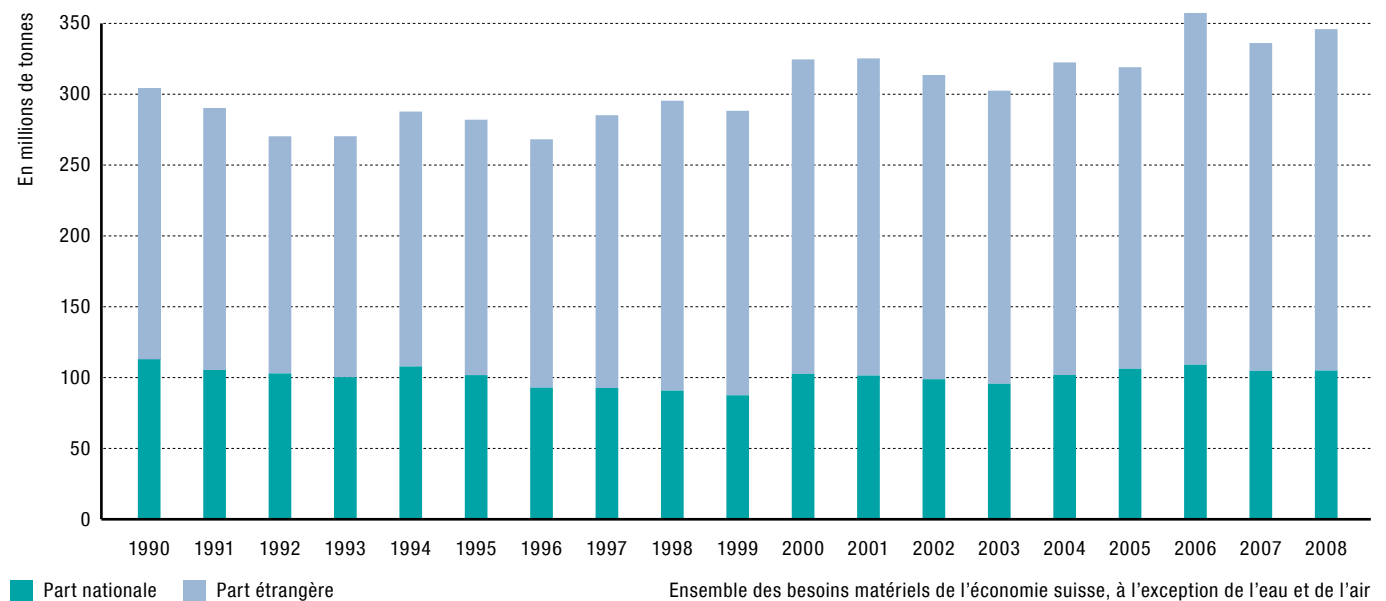
La consommation contribue de façon importante à la charge écologique. Les domaines de l'alimentation, du logement et de la mobilité pèsent le plus lourd. Comme la Suisse importe près des deux tiers de sa consommation, l'impact de celle-ci se manifeste essentiellement à l'étranger.



Source : OFEV 2011

Fig. 6.1b > Consommation de ressources en Suisse

La consommation de ressources de la Suisse a augmenté de 14 % depuis 1990 et s'établit à environ 44 tonnes par personne et par an. Alors que la part des matières premières importées a diminué de 2 %, l'importation de produits finis a progressé de 61 %. En utilisant des ressources provenant de l'étranger, la Suisse exporte des charges écologiques.



Source : OFS 2011

du PNUE vise à soutenir les gouvernements dans leur transition vers une économie plus écologique. Les mesures recommandées portent sur les technologies environnementales, les énergies renouvelables, l'eau, les transports, la gestion des déchets, les bâtiments, l'agriculture et la gestion des forêts. Les trois principaux éléments de l'initiative du PNUE sont le Rapport sur l'économie verte, le Rapport sur l'économie des écosystèmes et de la biodiversité et le Rapport sur les emplois verts. La stratégie de l'OCDE a quant à elle pour objectif l'écologisation de tous les secteurs économiques. L'OCDE mise pour cela sur ses compétences clés, l'analyse et les recommandations politiques. Le rapport de synthèse sur cette stratégie a été adopté lors de la réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des ministres en mai 2011 à Paris.

La *Commission européenne* enfin, après une large consultation publique, a présenté en mars 2010 sa nouvelle stratégie de croissance sur dix ans (« Europe 2020 : une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive »). L'une des trois priorités de cette stratégie vise à promouvoir une économie renouvelable, plus verte et plus compétitive et une croissance inclusive. L'UE propose à cet effet de transformer l'économie par des réglementations et mesures d'incitation ciblées. La transition vers une économie verte est en outre soutenue par le Plan d'action de l'UE pour une consommation et une production durables.

Les instruments de réalisation d'une économie plus verte notamment envisagés dans le cadre de ces processus sont la transparence écologique du marché, la réforme fiscale écologique et des programmes spécifiques de soutien de l'Etat en faveur des technologies vertes.⁶⁰

L'un des rôles importants de l'Etat consiste à créer un cadre approprié pour une économie écologique. Or la mesure du bien-être global constitue une condition préalable à toute prise de décision : différents forums internationaux se consacrent notamment à la tentative d'enrichir le produit intérieur brut de critères écologiques et sociaux. La Commission mise en place par la France et présidée par Joseph Stiglitz (Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social) a par exemple présenté en septembre 2009 un rapport qui cite plusieurs indicateurs intégrant des aspects écologiques et sociaux.

Les conditions cadres créées par la communauté internationale et les stratégies nationales pour une économie verte doivent également pouvoir être appliquées dans le cadre du système commercial. C'est pourquoi la relation entre accords commerciaux et environnementaux doit être prise en compte lors de leur conception.

Au niveau bilatéral, la Suisse recourt par ailleurs à la coopération économique et au développement comme autres mesures d'écologisation de l'économie.⁶¹

Intérêts

La Suisse participe à l'élaboration des règles commerciales internationales et saisit cette occasion pour rendre le commerce plus durable. Il est en particulier dans l'intérêt de la Suisse que ses normes environnementales relativement élevées ne soient pas considérées comme étant en conflit avec les règles du commerce international. La Suisse a en outre avantage à ce que d'autres pays imposent des normes environnementales élevées pour éviter les désavantages concurrentiels. Comme elle ne dispose que de peu de ressources naturelles et que son économie est donc largement dépendante de l'étranger, la Suisse a toutes les raisons de s'engager au niveau international pour l'utilisation durable et l'accessibilité des ressources naturelles limitées. Enfin, l'utilisation efficace et durable des ressources est dans l'intérêt de la prospérité économique. Des règles claires et justes de même que des systèmes incitatifs constituent un fondement important d'un contexte économique stable.

Objectifs

L'objectif premier de la politique économique extérieure de la Suisse est de défendre les intérêts de l'économie à l'étranger (compétence Secrétariat d'Etat à l'économie, SECO). L'accès aux différents marchés et la réduction des obstacles au commerce en sont les priorités. Il s'agit de créer pour les entreprises les meilleures conditions possibles de concurrence et de croissance durable ainsi que d'assurer les emplois. A ce titre, la Suisse encourage le libre-échange dans le cadre de l'OMC et à travers des accords de libre-échange avec ses grands partenaires économiques.⁶²

La politique environnementale suisse vise quant à elle une utilisation durable des ressources naturelles (compétence Office Fédéral de l'Environnement, OFEV). Pour l'atteindre, il est nécessaire d'accroître l'efficacité des ressources dans l'économie et dans le commerce et de réduire la consommation globale de ressources. La politique commerciale et la politique économique sont donc des instruments importants de la mise en œuvre de la politique environnementale : les intérêts environnementaux doivent être également pris en compte dans les accords commerciaux et économiques internationaux. La Suisse souhaite utiliser ces instruments pour encourager l'innovation écologique, l'échange de technologies environnementales et l'élaboration de normes environnementales exigeantes uniformes. Par ailleurs, les informations sur les nuisances environnementales occasionnées par les produits et services au cours de leur cycle de vie doivent être présentées de manière transparente pour qu'elles puissent être intégrées dans les décisions économiques. Les informations disponibles sur les entreprises, l'industrie et les pays doivent permettre de prendre des décisions économiques et politiques tenant compte des impacts sur l'environnement.

La Suisse s'engage en faveur de la poursuite des négociations relevant du mandat de Doha au sein du Comité du commerce et de l'environnement de l'OMC et dans sa formation de session extraordinaire (CTE-SS). Il est important de clarifier la relation entre l'OMC et les conventions environnementales multilatérales et de prendre en considération autant les intérêts de l'environnement que ceux de l'économie. Du point de vue de l'environnement, la libéralisation des biens et services environnementaux devrait être décidée sur la base de critères environnementaux transparents, reposant sur la notion de cycle de vie et considérant tous les effets notables sur l'environnement. Il serait bon que les initiatives pour une économie écologique lancées dans le cadre du PNUE et de l'OCDE débouchent à terme sur un régime international de gestion efficace et équitable des ressources naturelles et contribuent à cet objectif de transparence écologique du marché.

Prochaines étapes

- > Les négociations du Comité du commerce et de l'environnement de l'OMC ainsi que dans sa formation de session extraordinaire (CTE-SS) font partie du Cycle de Doha, dont la durée est indéterminée. A l'occasion de ces réunions, la Suisse compte bien défendre ses intérêts dans le domaine de l'environnement.
- > La Suisse a décidé d'inclure dans ses accords de libre-échange régionaux et bilatéraux actuels et futurs et d'appliquer le chapitre standard sur le développement durable des accords de libre-échange de l'AEE. Avant d'entamer de nouvelles négociations de libre-échange, l'impact environnemental d'un accord éventuel devrait être systématiquement évalué. Il convient en outre d'examiner la possibilité d'une procédure similaire dans le domaine des accords de protection des investissements.
- > La Conférence des Nations Unies sur le développement durable au Brésil en 2012 (Rio+20) aura pour thème prioritaire l'économie verte.⁶³ Des règles de commerce durable devraient en faire partie.
- > L'OCDE poursuit sa Stratégie pour une croissance verte adoptée lors de la réunion du Conseil au niveau des ministres de 2011 et débattrà de sa mise en application à l'occasion de la réunion du Comité des politiques d'environnement (Environment Policy Committee, EPOC) au niveau des ministres en mars 2012. La Suisse s'engagera au sein de ces instances pour des mesures telles que celles adoptées par le Conseil fédéral dans son document stratégique sur l'économie verte (indicateurs pour une meilleure mesure du bien-être, écologisation des systèmes fiscaux, information environnementale / labels, promotion de l'innovation et de technologies propres, meilleure exploitation des synergies entre questions environnementales et économiques).

- > La Commission européenne a défini une feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources, dont la Direction générale de l'environnement a la charge. La Suisse apportera son point de vue au sujet de ces travaux, en particulier dans le cadre de sa participation à l'AEE.

⁵⁶ Cf. Jungbluth N., Nathani C., Stucki M., Leuenberger M. (2011) : Impact environnemental de la consommation et de la production suisses : combinaison d'une analyse entrées-sorties et d'analyses de cycle de vie, Office fédéral de l'environnement, Berne.

⁵⁷ Cf. www.wto.org/french/tratop_f/envir_f/envir_negotiations_f.htm
Le mandat de Doha est négocié au sein du Comité du commerce et de l'environnement de l'OMC dans sa formation de session extraordinaire (CTE-SS).

⁵⁸ Cf. étude de l'OCDE (2007) : L'environnement et les accords commerciaux régionaux.

⁵⁹ Les investissements directs dans les pays en développement ou en transition sont importants pour la mise en œuvre des Objectifs du Millénaire pour le développement. Mais leur réalisation et la conclusion d'accords correspondants doivent aussi prendre en compte les préoccupations environnementales, un aspect également inclus dans différentes lignes directrices de l'OCDE et des Nations Unies.

⁶⁰ Le 13 octobre 2010, le Conseil fédéral a donné à l'administration des mandats dans six champs d'action pour une économie verte. Le but est d'améliorer les conditions-cadres de l'utilisation des ressources naturelles dans l'intérêt de l'environnement et de l'économie. Les six domaines d'intervention recouvrent les technologies propres, les technologies de l'information et de la communication, l'impact environnemental des produits, l'écologisation du système fiscal, les informations environnementales et la mesure du bien-être ainsi que l'examen de nouveaux actes législatifs sur l'efficacité et la protection des ressources. Cf. www.bafu.admin.ch/Conseil-federal-economie-plus-verte

⁶¹ Cf. SECO (2010) : Policy Paper Environment. Environmental aspects of economic development cooperation, Berne ; DDC (2008) : Climat et développement : Que fait la DDC? Un document de base, Berne.

⁶² Rapport sur la politique économique extérieure 2009 du 13 janvier 2010, FF 2010 415.

⁶³ Cf. proposition suisse du 1.11.2011 : www.uncsd2012.org/rio20/index.php?menu=115

6.2 Politique de développement

Contexte

L'intégration d'une composante environnementale dans la coopération au développement a progressé au cours des dernières décennies, sous l'impulsion des Sommets mondiaux de Stockholm en 1972 et de Rio en 1992. Ceux-ci ont permis d'entamer une réflexion approfondie sur la dimension environnementale du développement et sur diverses méthodes, laquelle réflexion a abouti à l'élaboration de nombreux programmes en réponse à des problèmes urgents concernant l'environnement ou la gestion des ressources. La notion de développement durable illustre comment peuvent être conciliées les exigences écologiques, économiques et sociales. En effet, le développement économique à long terme n'est viable que si l'on protège les ressources naturelles. De la même façon, la réduction de la pauvreté et la sécurité alimentaire sont dans une large mesure tributaires de la stabilité du climat, de la préservation de la biodiversité, de la fertilité des sols et de la qualité de l'eau. Les questions environnementales font donc partie intégrante de la coopération suisse au développement. Cela permet de renforcer les capacités de protection de l'environnement dans les pays en développement. En Suisse, ce processus s'est articulé à travers les lignes directrices Nord-Sud⁶⁴.

La déclaration relative aux Objectifs du Millénaire pour le développement⁶⁵ (OMD) de 2000 souligne expressément la nécessité d'une gestion durable de l'environnement et appelle tous les Etats à préserver les ressources naturelles (forêts, diversité biologique, sources d'énergie, air sain et eaux propres). Un nouveau sommet s'est tenu en 2010 dans le cadre de l'Assemblée générale des Nations Unies pour dresser un bilan de la réalisation des OMD. La Suisse a profité de cette occasion pour publier son propre rapport intermédiaire⁶⁶ à ce sujet. Si la communauté internationale souhaite réaliser effectivement tous les OMD, elle devra par ailleurs intensifier les discussions sur l'après-2015.

Quoi qu'il en soit, les activités de la Suisse dans le domaine de la coopération au développement visent en premier lieu la réduction de la pauvreté dans les pays prioritaires et une mondialisation propice au développement. Dans cette optique, la Direction du développement et de la coopération (DDC) concentre ses efforts en relation avec la politique environnementale internationale sur les changements climatiques, l'approvisionnement en eau, la sécurité alimentaire et la migration. La coopération économique au développement du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) soutient les pays partenaires en vue de leur intégration dans l'économie mondiale et de la réalisation d'une croissance économique durable, en mettant l'accent sur les questions de l'énergie, du climat et de l'environnement⁶⁷. La base légale est fournie par l'art. 5 de la loi sur la coopération au développement et l'aide huma-

nitaire, selon lequel la Suisse encourage la recherche et le maintien d'un équilibre écologique et démographique dans les pays en développement.

Les principales institutions mondiales ou régionales de la coopération au développement en relation avec la politique environnementale internationale sont le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD⁶⁸) et la Banque mondiale⁶⁹ ainsi que les banques régionales de développement. La question de l'environnement et de l'énergie constitue l'un des six champs d'action par lesquels le PNUD soutient le renforcement des capacités dans les pays en développement. Le PNUD et le PNUE ont conclu un protocole d'entente visant à faciliter l'établissement de programmes communs. Au cours des cinq dernières années, près de 10 % de l'aide financière de la Banque mondiale sont allés à l'environnement, et près de trois quarts des fonds ont été consacrés à des projets indirectement liés au domaine de l'environnement. Mais les banques régionales de développement sont également importantes, de même que l'OCDE et ses comités dédiés à l'environnement et au développement, si l'on considère les documents de référence et les lignes directrices. Les principaux instruments de l'OCDE sont ici les examens environnementaux et les examens par les pairs sur le développement.⁷⁰

Les efforts de la communauté internationale – au sein de l'OCDE ou dans le cadre de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable de 2012 au Brésil (Rio+20) – pour une utilisation plus efficace des ressources dans l'économie (mot-clé «économie verte») constitueront un défi particulier en matière de coopération au développement.

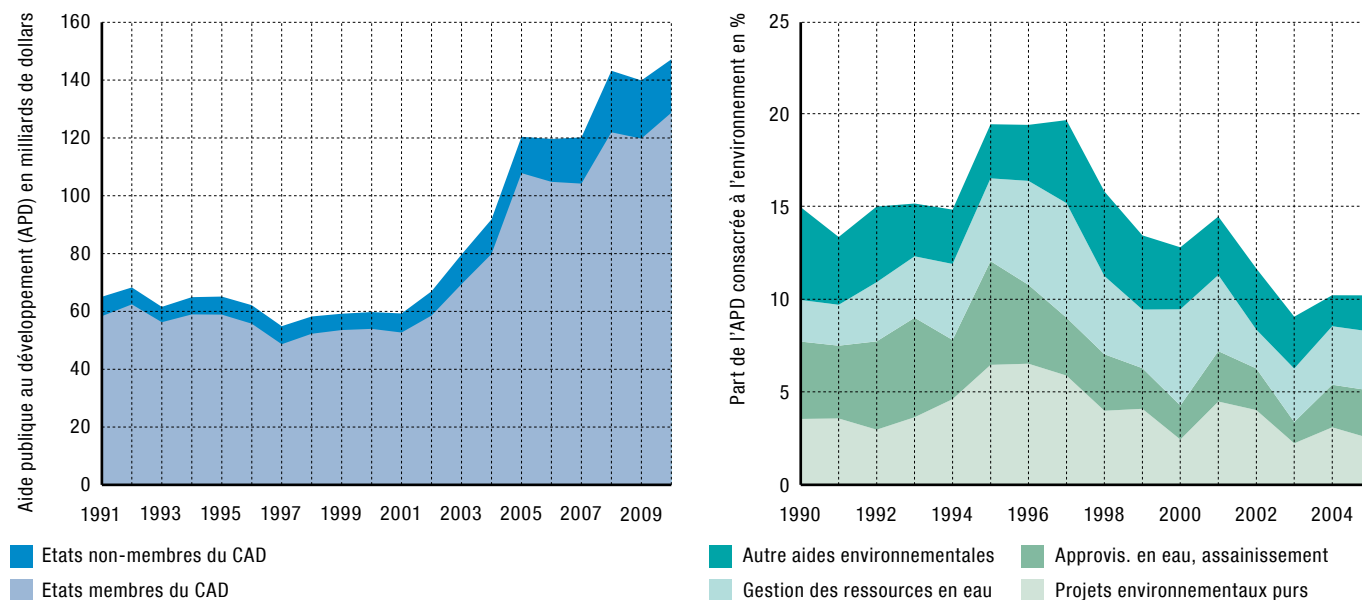
Intérêts

Il est dans l'intérêt de la Suisse que la politique du développement et la politique de l'environnement se soutiennent mutuellement. Une politique du développement qui exploiterait à l'excès les ressources naturelles conduirait à la destruction des fondements d'un développement à plus long terme et ne serait bénéfique ni pour les populations du pays destinataire ni pour la Suisse en tant que pays donateur. La Suisse a par ailleurs intérêt à une prise en considération globale de la dimension environnementale plutôt qu'à une focalisation sur les seules mesures de lutte contre les changements climatiques. La condition d'une poursuite cohérente des différents intérêts est l'étroite collaboration entre les services fédéraux concernés. Le renforcement de la collaboration entre l'OFEV et les services en charge de la politique suisse de développement, la DDC et le SECO, permet ainsi d'exploiter les synergies entre les différentes unités d'organisation et de promouvoir la mise en œuvre d'une politique de développement durable dans le domaine spécifique de la protection des ressources naturelles.

Dans un secteur aussi dynamique que la politique internationale de l'environnement, c'est justement par un fort degré

Fig. 6.2a > Hausse de l'aide au développement, recul relatif de la part consacrée à l'environnement

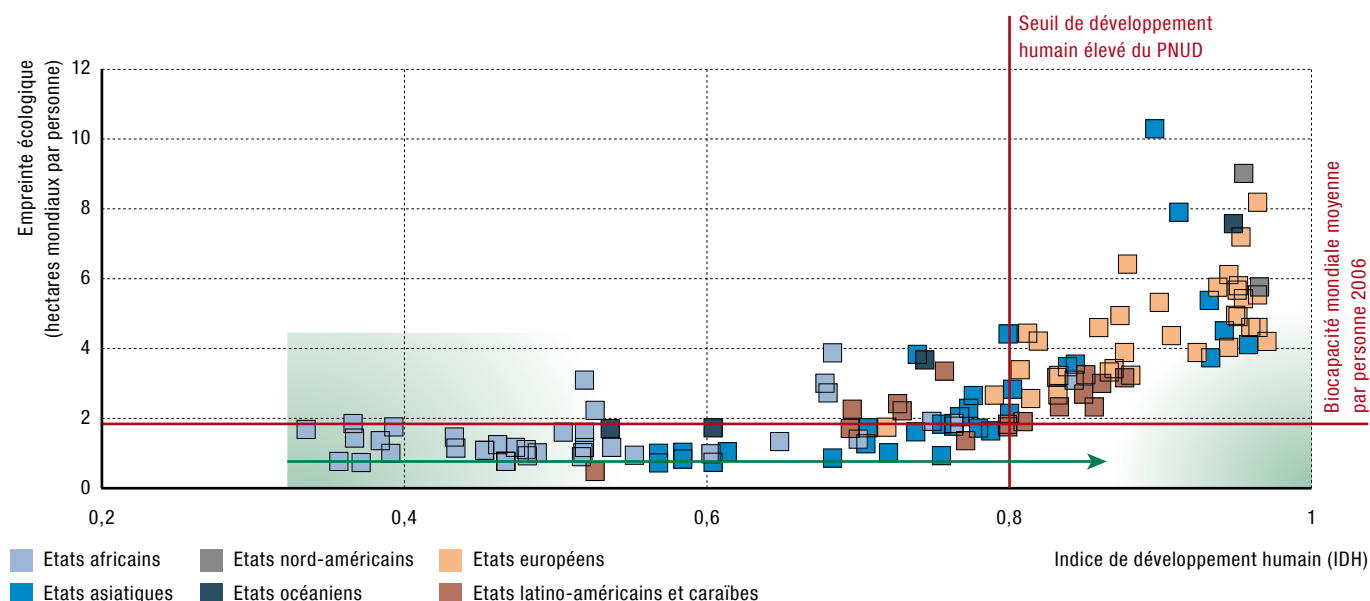
Depuis 2001, le montant des fonds consacrés à l'aide publique au développement (APD) a doublé tandis que le pourcentage de ces fonds destiné à des projets environnementaux reculait d'un tiers jusqu'en 2005.



Source : OECD 2008

Fig. 6.2b > Les défis du développement durable

Le défi posé aux pays en développement consiste à réaliser des progrès économiques et sociaux sans aggraver leur empreinte sur les ressources naturelles (découplage entre charge écologique et développement). Les pays les plus développés doivent quant à eux réduire leur consommation excessive de ressources.



Source : Global Footprint Network 2010, PNUD 2009

de cohérence entre ses politiques multilatérales et bilatérales que la Suisse sera en mesure de renforcer sa position. La priorité doit être donnée à la promotion de la cohérence entre la coopération au développement et les processus multilatéraux, et plus particulièrement à la négociation et à l'évolution des traités environnementaux, afin de mettre en œuvre plus efficacement les conventions et de souligner la crédibilité de la Suisse en matière de politique environnementale internationale. Cette crédibilité est également importante pour le rayonnement de la Genève internationale comme siège des organisations environnementales et centre de la politique verte dans le monde.

Objectifs

Dans ses politiques de développement et de coopération, la Suisse poursuit l'objectif d'un développement durable. Elle doit contribuer à l'accroissement de la prospérité, à l'utilisation durable des ressources naturelles, à la sécurité et à la démocratie dans les Etats partenaires ainsi qu'à la maîtrise des problèmes globaux. Elle s'engage en outre pour la réalisation des OMD et souhaite renforcer de manière ciblée la gestion durable de l'environnement (objectif 7).

Dans ce contexte, la Suisse entend promouvoir l'intégration de la dimension environnementale dans les stratégies, programmes et projets de la coopération au développement à travers l'évaluation régulière de leur incidence sur l'environnement, comme le suggère l'examen par les pairs de l'OCDE sur la coopération au développement.⁷¹ Au-delà, il convient de renforcer la cohérence entre les activités bilatérales de la coopération au développement et les politiques multilatérales afin d'améliorer les fondements de la mise en œuvre globale des accords internationaux sur l'environnement, de souligner la crédibilité de la Suisse en matière de politique environnementale internationale et d'encourager une politique multilatérale tournée vers la pratique.

L'objectif est une meilleure intégration des aspects environnementaux dans la coopération au développement et vice-versa, ce qui devrait conduire à soumettre plus systématiquement les programmes et les projets à des études d'impact sur l'environnement.

Prochaines étapes

- > Participation à la Conférence des Nations Unies sur le développement durable (Rio+20) en 2012 au Brésil : les discussions et les éventuelles décisions auront également des répercussions sur la coopération suisse au développement ;
- > promotion d'une approche plus large, qui ne soit pas uniquement concentrée sur les changements climatiques, de la coopération suisse bilatérale et multilatérale au développement dans le domaine de l'environnement ;

- > évaluation de la pertinence de soumettre plus systématiquement les programmes de développement des institutions les plus diverses et les projets à des études d'impact sur l'environnement, le but étant une prise en compte cohérente du bénéfice environnemental dans les objectifs de développement ;
- > renforcement de la coopération entre l'OFEV et les services chargés de la politique de développement – la DDC et le SECO – en vue de définir l'orientation stratégique des projets liés à l'environnement et de garantir la cohérence de ces projets avec les objectifs de protection de l'environnement et de développement ainsi qu'une communication transparente ;
- > participation au groupe d'intérêt consacré à la coopération au développement dans le cadre du réseau des directeurs des agences européennes de protection de l'environnement (European Network of the Heads of Environment Protection Agencies, EPA Network) ; celui-ci élabore par exemple une matrice de tous les projets environnementaux bilatéraux de différents pays européens afin de limiter les doublons et de faciliter l'échange d'expériences spécifiques.

⁶⁴ Rapport du 7 mars 1994 sur les relations Nord-Sud de la Suisse dans les années 90, FF 1994 II 1217.

⁶⁵ Cf. www.un.org/french/millenaire/ares552f.htm

⁶⁶ Cf. www.deza.admin.ch/ressources/resource_fr_193398.pdf

⁶⁷ Cf. de manière générale les explications dans les différents messages concernant un crédit-cadre, notamment les derniers en date : FF 2008 2595 (DDC), FF 2008 2683 (SECO) et FF 2010 6145, ainsi que dans les rapports annuels de la DDC et du SECO, www.ddc.admin.ch/rapportannuel

⁶⁸ Cf. PNUD (2010) : Evaluation of UNDP Contribution to Environmental Management for Poverty Reduction : The Poverty-Environment Nexus, www.unpd.org/evaluation/documents/thematic/pen/Eval_PEN.pdf

⁶⁹ La Banque mondiale réalise des projets visant à la protection de l'environnement, notamment en qualité d'agence de mise en œuvre du FEM. Elle a par ailleurs publié sa stratégie en matière de changements climatiques et de biodiversité : The World Bank, Biodiversity, Climate Change and Adaptation, Washington, D.C., 2008. Cf. Banque mondiale : Des choix pragmatiques face à une vérité qui dérange : approches écosystémiques pour faire face au changement climatique, Washington, D.C., 2009 (www.banquemonddiale.org > Publications > Documents et rapports : « choix pragmatiques »). Les crédits de la Banque mondiale sont parfois assortis d'exigences environnementales, par exemple dans le cas du financement de barrages.

⁷⁰ Cf. www.oecd.org > A propos > Départements > Direction de l'environnement > Examens environnementaux par pays pour les examens environnementaux et www.oecd.org > A propos > Départements > Direction de la coopération pour le développement > Examens par les pairs des membres du CAD.

⁷¹ L'OCDE invite la DDC et le SECO à « définir une approche commune de l'environnement et du changement climatique. A cette fin, ils devraient faire fond sur les travaux constructifs qu'ils ont consacrés au développement durable et à l'environnement, au lieu de se cantonner dans l'optique étroite du changement climatique et de délaisser ainsi les autres problèmes d'environnement. » Cf. OCDE (2009) : Suisse, Comité d'aide au développement (CAD), Examen par les pairs, p.108.

6.3 Autres politiques sectorielles

Les dégradations environnementales, en particulier la présence de polluants dans l'air, l'eau ou les sols, ont un impact sur la *santé humaine*. La définition de règles internationales efficaces pour la protection de la santé des populations est donc une préoccupation centrale de la Suisse. Celle-ci collabore avec l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'UE et la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU), lesquelles dirigent d'importants processus sur le thème de la santé et ont élaboré des directives et accords à ce sujet.

Les *activités agricoles* ont une grande influence sur les sols, l'eau, l'air, le climat, la diversité biologique et le paysage. Elles sont ainsi responsables de 15 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre. L'extension des surfaces agricoles exerce en outre une forte pression sur les forêts des pays en développement. La Suisse vise une agriculture durable, afin de remédier aux conditions inéquitables engendrées par des exigences sociales ou écologiques plus élevées. Elle accorde une grande importance à la protection de la biodiversité par l'agriculture. Elle s'efforce enfin de lutter contre la concurrence entre la culture de produits alimentaires et la culture de biocarburants.

La *politique énergétique* a un impact significatif sur le climat de même que sur la pollution de l'air et de l'eau du fait de l'utilisation de sources d'énergie fossiles. Mais la production et le transport d'énergie ont également des conséquences sur la flore, la faune et le paysage. La Suisse négocie actuellement avec l'UE sur des questions liées à l'accès au marché de l'électricité, à la sécurité, aux énergies renouvelables et à la reconnaissance mutuelle des certificats.

Les *transports terrestres* sont sources de pollution atmosphérique et de bruit, et souvent responsables d'une modification de l'affectation des sols. La Suisse entend concilier la satisfaction des besoins de mobilité de la population avec les exigences de préservation d'un environnement intact. Pour ce faire, elle doit pouvoir coopérer efficacement avec les pays voisins et l'UE. Plus largement, la Suisse a un intérêt dans une politique des transports durable à l'échelle mondiale également, qui préserve autant que possible les ressources naturelles tout en permettant une mobilité suffisante des personnes et des biens à des prix fixés selon le principe de causalité. La politique suisse des transports a souvent été à l'avantgarde en Europe (Nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes [NLFA] ; redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations [RPLP]).

Le *transport aérien* contribue de manière significative aux changements climatiques du fait de ses émissions ; il est pourtant exclu du Protocole de Kyoto. Il est en outre responsable de l'appauvrissement de la couche d'ozone ainsi que, à l'échelle régionale, de l'acidification, de l'eutrophisation et de

la formation d'ozone au sol. L'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) est la principale institution mondiale en charge de cette thématique.

La *recherche et les technologies environnementales* peuvent permettre le développement d'instruments plus efficaces de protection et de gestion des ressources naturelles. Les efforts en ce sens sont facilités par un échange international. La participation aux programmes correspondants de l'UE est essentielle pour la Suisse et devra être renforcée encore à l'avenir. Les principaux programmes dans ce domaine sont les programmes-cadres pour la recherche et le développement technologique, le réseau européen de recherche ERA-NET, qui soutient la coordination des programmes de recherche européens nationaux et régionaux, et les plateformes technologiques européennes.

Les changements environnementaux tels que la désertification peuvent être à l'origine de *flux migratoires*. Le PNUE, le Haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) se consacrent à cette thématique à l'échelle internationale. La Suisse a tout intérêt à se pencher sur la question des migrations environnementales et à contribuer à la recherche de solutions.

7 > Relations avec l'Union européenne (UE)

La Suisse coopère toujours plus étroitement avec l'Union européenne (UE) dans le domaine de l'environnement. Dans certains domaines, elle a largement harmonisé sa législation environnementale avec celle de l'UE, notamment parce que celle-ci est son principal partenaire commercial.

7.1 Politique environnementale au sens étroit

Contexte

La politique européenne de l'environnement et des ressources poursuit trois objectifs stratégiques :

- > la protection et la préservation des ressources naturelles ;
- > l'accroissement de la compétitivité ;
- > la réalisation de la société de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde.

La compétence en matière d'environnement étant partagée entre l'UE et les Etats membres (art. 4 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, TFUE), elle n'est exercée par ces derniers que dans la mesure où elle ne l'est pas déjà par l'Union (art. 2, al. 2, TFUE). Compte tenu du principe de subsidiarité (art. 5 du Traité sur l'Union européenne, TUE), l'UE n'exerce toutefois sa compétence que si les objectifs envisagés ne peuvent être atteints de manière satisfaisante par les Etats membres. La politique de l'UE dans le domaine de l'environnement est régie par le titre XX du TFUE (art. 191 ss, TFUE, ex-art. 174 ss du Traité instituant la Communauté européenne, TCE). Celui-ci laisse aux Etats membres la liberté de maintenir ou d'établir des mesures de protection renforcées (art. 193 TFUE, ex-art. 176 TCE). Bien que de façon plus restrictive, ce même principe est retenu au chapitre sur le rapprochement des législations (art. 114 TFUE, ex-art. 95 TCE). La protection de l'environnement constitue en outre une préoccupation horizontale, dont les exigences doivent être intégrées dans l'ensemble des politiques de l'UE (art. 11 TFUE, ex-art. 6 TCE).

L'orientation stratégique de la politique environnementale de l'UE est déterminée depuis 1972 par des programmes d'action pour l'environnement (PAE). Le sixième PAE et dernier en date, intitulé « Environnement 2010: notre avenir, notre choix »⁷², définit les priorités pour la période de 2002 à 2012. Selon ce dernier, la politique environnementale de l'UE doit notamment être fondée sur une politique globale d'information, sur la participation des parties concernées et sur les meilleures connaissances scientifiques disponibles. Les autres

documents de référence de la politique environnementale européenne sont principalement la stratégie en faveur du développement durable et la stratégie sur l'utilisation durable des ressources naturelles, adoptées en 2001⁷³ et en 2005⁷⁴. LIFE+⁷⁵ enfin, est l'instrument financier qui doit aider l'UE à mettre en œuvre la politique (PAE) et le droit communautaires en matière d'environnement. La Commission européenne doit présenter au Parlement et au Conseil de l'UE une proposition de septième PAE au début de l'année 2012.

Les plus grands défis qui se posent à l'Europe dans le domaine de l'environnement sont la gestion durable et efficace des ressources naturelles (efficacité des ressources, découplage) comme moteur d'une économie verte, la préservation de la diversité biologique et des écosystèmes ainsi que la protection du climat et, enfin, une meilleure intégration de la dimension environnementale dans les autres politiques sectorielles (économie, commerce, agriculture, énergie et fiscalité). Sont par ailleurs essentiels les thèmes de la santé et de l'environnement (qualité de l'air et de l'eau, produits chimiques, nanotechnologies), de la gestion de l'eau, de la gestion des déchets, de la protection des sols ainsi que du cadre réglementaire et de la mise en œuvre de la législation.⁷⁶

Changements climatiques

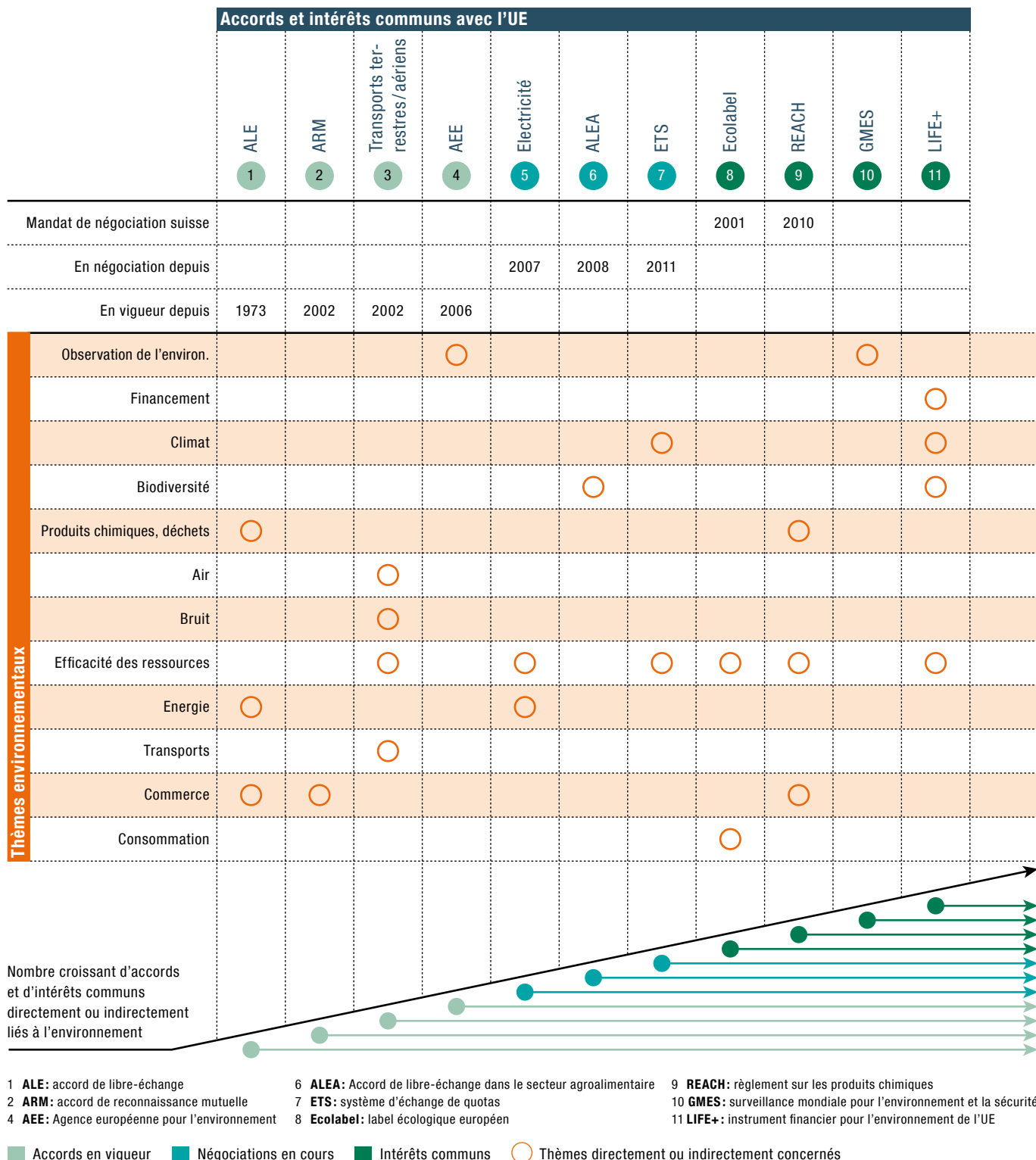
La politique climatique de l'UE se fonde sur le paquet « climat-énergie » composé de la directive 2009/29/CE relative à l'échange de quotas d'émission, la directive 2009/28/CE relative à la promotion de l'utilisation d'énergies renouvelables, la directive 2009/31/CE relative au stockage géologique du dioxyde de carbone et la décision n° 406/2009/CE relative à l'effort à fournir par les Etats membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre.⁷⁷ En mai 2010, la Commission européenne a publié une analyse des options envisageables pour aller au-delà de l'objectif de 20 % de réduction des émissions de gaz à effet de serre et une évaluation du risque de « fuites de carbone »⁷⁸, puis en mars 2011, une feuille de route vers une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050⁷⁹.

Diversité biologique

En mai 2011, la Commission européenne a présenté le nouveau texte de référence pour la politique de l'UE en matière de diversité biologique, intitulé « La biodiversité, notre assurance-vie et notre capital naturel – stratégie de l'UE à l'horizon 2020 » (COM(2011) 244). Les autres textes déterminants

Fig. 7 > Aspects environnementaux dans les relations entre la Suisse et l'UE

En tant que partenaires commerciaux, la Suisse et l'UE ont intérêt à harmoniser leurs normes environnementales afin de lutter contre les distorsions de concurrence. Cet intérêt se traduit par une multiplication des accords directement ou indirectement consacrés à l'environnement.



dans ce domaine sont en particulier la directive 79/409/CEE concernant la conservation des oiseaux sauvages, la directive 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, le règlement (CEE) n° 348/81 relatif à un régime commun applicable aux importations des produits issus de cétacés et le règlement (CE) n° 338/97 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce.

Produits chimiques et déchets

L'UE applique depuis un certain temps déjà une approche relativement différenciée en matière de gestion des produits chimiques et des déchets. Cela s'explique en particulier par la pertinence de ces politiques pour le marché intérieur. Mais l'environnement constitue également une préoccupation croissante. Une étape significative a été franchie récemment avec la révision de la législation sur les substances chimiques par le règlement (CE) n° 1907/2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals, REACH), instituant l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA). Plus spécifiquement, il convient de citer les textes suivants : la directive 2008/98/CE relative aux déchets (directive-cadre sur les déchets), la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages, la directive 1999/31/CE concernant la mise en décharge des déchets, la directive 2000/53/CE relative aux véhicules hors d'usage, la directive 2002/95/CE relative à la limitation de l'utilisation de certaines substances dangereuses dans les équipements électriques et électroniques, la directive 2002/96/CE relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques, le règlement (CE) n° 1013/2006 concernant les transferts de déchets, la directive 98/8/CE concernant la mise sur le marché des produits biocides, le règlement (CE) n° 2037/2000 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone et le règlement (CE) n° 304/2003 concernant les exportations et importations de produits chimiques dangereux.

Eaux

Dans le domaine de l'eau également, la politique européenne – avec la directive-cadre sur l'eau⁸⁰, plusieurs directives relatives à la qualité des eaux⁸¹ et la directive-cadre sur la stratégie pour le milieu marin⁸² – sert de plus en plus de référence à la politique suisse de protection des eaux.⁸³

Air

De nombreux textes législatifs européens concernent la lutte contre la pollution atmosphérique. Outre les règles liées aux produits, il s'agit en particulier des règles relatives aux émissions des véhicules à moteur. Sont notamment à signaler dans

ce contexte différentes normes d'émission, qui ont été récapitulées par la directive 2008/50/CE concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe, ainsi que les normes de production concernant les émissions en provenance d'installations.⁸⁴ La Suisse a par ailleurs conclu avec le Centre commun de recherche (CCR) de l'UE à Ispra, dans le nord de l'Italie, une convention de collaboration concernant le développement de nouveaux procédés de mesure des gaz d'échappement.

Efficacité des ressources

L'initiative phare « Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources » fait partie intégrante de la stratégie Europe 2020.⁸⁵ Elle vise à opérer un découplage entre la croissance économique et la consommation des ressources, à soutenir la transition vers une économie à faible émission de carbone, à promouvoir l'utilisation de sources d'énergie renouvelables et l'efficacité énergétique ainsi qu'à moderniser les transports. Elle adopte une approche transversale et porte sur tous les domaines de l'environnement (changements climatiques, biodiversité, utilisation des sols, qualité de l'air, eau potable, déchets, etc.). Elle crée des indicateurs pour une économie verte et recourt aux instruments les plus divers : taxes, subventions, incitations, régulation, obligations /interdictions, libéralisation du commerce de biens et services environnementaux, investissements, informations environnementales /identification, innovation/recherche. La Commission européenne a par ailleurs présenté dans le cadre de cette initiative sa feuille de route pour une utilisation efficace des ressources, qui prévoit notamment des adaptations de la législation (p.ex. concernant le label écologique européen⁸⁶, l'écoconception⁸⁷, l'accès aux informations (Aarhus)⁸⁸, le management environnemental EMAS⁸⁹, REACH et les réglementations sur les nanomatériaux⁹⁰). La promotion de l'utilisation durable des ressources naturelles sera également débattue, à l'initiative de la Commission⁹¹ notamment, dans le cadre des discussions budgétaires en général, mais aussi de la révision de la politique agricole commune, des mesures concernant les infrastructures énergétiques⁹² et l'efficacité énergétique⁹³ ainsi que de la future politique des transports.⁹⁴

Agence européenne pour l'environnement

L'Agence européenne pour l'environnement (AEE), basée à Copenhague, collecte et analyse des données sur l'état de l'environnement dans les différents pays européens. Elle veille à ce que ces données répondent à des critères communs, de façon à en garantir la comparabilité. Pour ce faire, l'AEE dispose d'un réseau d'information et d'observation pour l'environnement (European Environment Information and Observation Network, EIONET), qui est alimenté par les données des Etats membres.

L'AEE joue un rôle important de conseil et d'expertise auprès de la Commission européenne dans l'élaboration de la législation communautaire sur l'environnement. Elle est également ouverte aux pays non membres qui partagent ses objectifs en matière de protection de l'environnement et de développement durable. L'AEE compte aujourd'hui 32 membres : les 27 Etats membres de l'UE, la Turquie et les quatre pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE), dont la Suisse.

Intérêts

Les accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE prévoient généralement une reprise de la législation communautaire (accord sur le transport aérien, p. ex.) ou une adaptation des dispositions suisses à celles de l'UE selon le principe de l'équivalence (accord agricole, accord sur les transports terrestres, p. ex.). La Suisse reprend cependant également des dispositions communautaires dans des domaines ne faisant pas l'objet d'accords bilatéraux, sur une base autonome, essentiellement dans le but d'éliminer les obstacles au commerce. La loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC)⁹⁵ prévoit par ailleurs l'harmonisation des prescriptions techniques avec celles des principaux partenaires commerciaux de la Suisse, au premier rang desquels figure l'UE. Les intérêts de la Suisse dans les secteurs nommés plus haut sont fondés sur l'harmonisation de normes environnementales ambitieuses et s'expriment dans les domaines suivants :

- > La Suisse est membre de l'AEE depuis l'entrée en vigueur de l'accord correspondant⁹⁶ le 1^{er} avril 2006. Elle participe pleinement aux travaux de l'agence (bien qu'elle ne dispose que d'une voix consultative au Conseil d'administration) et bénéficie des informations diffusées via le réseau EIONET. Ses données environnementales sont publiées dans les rapports de l'AEE et contribuent ainsi à l'élaboration des mesures de protection de l'environnement au niveau européen. La Suisse profite en outre de la possibilité de détacher des collaborateurs auprès de l'AEE. En contrepartie, elle verse une contribution d'environ 2 millions de francs par an. La collaboration entre la Suisse et l'AEE a fait l'objet d'une évaluation du Conseil fédéral dans son rapport sur les relations de la Suisse avec les agences européennes⁹⁷.
- > De par son affiliation à l'Agence spatiale européenne (European Space Agency, ESA) et sa collaboration aux programmes-cadres de recherche de l'UE⁹⁸ ainsi que, depuis peu, de par sa participation à l'AEE, la Suisse prend actuellement part au développement de l'initiative de surveillance mondiale pour l'environnement et la sécurité (Global Monitoring for Environment and Security, GMES)⁹⁹ de l'UE et de l'ESA. Cette initiative lancée en 1998 vise à rassembler et à exploiter au mieux les données existantes afin de proposer à des groupes d'utilisateurs tels que pouvoirs publics, organisations humanitaires et entreprises privées des services ciblés dans les domaines de l'environnement et de la sécurité. L'UE mène depuis 2011 son propre programme dans le cadre de cette initiative¹⁰⁰. Le projet actuel prévoit la participation de pays tiers sur la base d'accords bilatéraux.
- > Les programmes financés au titre de *LIFE+* sont ouverts à la participation des pays de l'AELE membres de l'AEE. Le règlement exige cependant la signature de déclarations d'intention correspondantes (Memoranda of Understanding, MoU), qui n'ont pas encore été conclues à ce jour. Certains instituts suisses avaient profité de financements dans le cadre du programme précédent (LIFE), la conclusion d'un MoU n'étant alors pas encore requise.
- > Le réseau des directeurs des agences européennes de protection de l'environnement (European Network of the Heads of Environment Protection Agencies, *Network EPA*) et le réseau des directeurs d'agences de conservation de la nature (Network of Heads of European Nature Conservation Agencies, *ENCA Network*) constituent des structures informelles réunissant les membres de l'AEE et dotées de secrétariats. Au sein de ces structures, les Etats créent des groupes d'intérêt thématiques, par exemple consacrés à l'adaptation aux changements climatiques, à l'économie verte, au bruit, aux organismes génétiquement modifiés (OGM) ou à la coopération internationale au développement. La Suisse participe régulièrement à ces rencontres et dirige deux de ces groupes d'intérêt (OGM et bruit, avec la Pologne).
- > Depuis son adhésion à l'AEE, la Suisse a été régulièrement invitée par la présidence de l'UE à participer aux réunions semestrielles informelles du *Conseil des ministres de l'environnement*. Ces réunions, dont chacune est consacrée à un thème spécifique, permettent un échange de vues à haut niveau et sont une occasion d'exercer une influence politique réciproque.
- > Entré en vigueur en 2005, le *système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre* (Emission Trading Scheme, ETS) de l'UE¹⁰¹ sera étendu au transport aérien¹⁰² en 2012. Un plafond d'émission sera fixé à partir de 2013 pour l'ensemble de l'UE et abaissé chaque année de sorte à atteindre en 2020 une réduction de 21 % des émissions par rapport à 2005.¹⁰³ Depuis le 1^{er} janvier 2008, la Suisse alloue également des droits d'émission aux entreprises qui s'engagent à réduire leurs émissions afin d'être exemptées de la taxe sur le CO₂ prélevée sur les combustibles.¹⁰⁴ Avec la révision totale de la loi sur le CO₂¹⁰⁵, la participation à ce système pourrait devenir obligatoire pour certains secteurs et un plafond absolu d'émission (« cap ») pourrait être fixé. Un accord pourrait prévoir la reconnaissance mutuelle des droits d'émission

des parties ainsi que la possibilité d'acheter des droits d'émission de l'autre partie. Les négociations ont débuté le 8 mars 2011.

- > En octobre 2008, le Conseil fédéral a décidé d'examiner les possibilités de coopération avec l'ECHA, créée dans le cadre de *REACH*, dans l'éventualité d'un rapprochement de la législation suisse avec *REACH*. A défaut d'une telle coopération, et sans mesures compensatoires, le niveau de protection de l'environnement et de la santé en Suisse risque en effet d'évoluer négativement par rapport à celui de l'UE. Suite à des discussions exploratoires, un mandat de négociation a été adopté par le Conseil fédéral le 18 août 2010.
- > La Suisse a choisi de ne pas créer son propre *label environnemental* considérant qu'une participation au label européen était plus avantageuse. Les entreprises suisses peuvent déjà obtenir ce label, mais doivent pour cela s'adresser à l'autorité d'un Etat membre de l'UE. En 2009, l'UE a adopté un règlement dont le but est de dynamiser le label écologique de l'UE¹⁰⁶. Il est concrètement prévu d'élargir le champ d'application thématique du label, d'encourager l'harmonisation avec d'autres systèmes de labels, d'accélérer l'élaboration des critères d'attribution, de simplifier les contrôles et évaluations et de diminuer les coûts. Le Conseil fédéral avait déjà adopté un mandat de négociation relatif à la participation de la Suisse au label écologique en 2001 ; la reprise de ce mandat de négociation pourrait être considérée compte tenu des mesures d'envergure prévues par l'UE en relation avec la feuille de route pour une utilisation efficace des ressources.

7.2 Politique environnementale au sens large

La Suisse a conclu avec l'UE, et précédemment avec la Communauté européenne (CE), une série d'accords qui n'ont pas l'environnement pour objet, mais se rapportent indirectement à celui-ci compte tenu de leur contenu réglementaire et du caractère transversal de la politique environnementale. L'un d'entre eux est l'accord de libre-échange (ALE) conclu entre la Suisse et la Communauté économique européenne en 1972¹⁰⁷. On peut également citer de futurs accords possibles, comme celui dans le domaine du transport international de l'électricité, pour lequel les négociations ont débuté le 8 novembre 2007¹⁰⁸, ou l'accord de libre-échange dans le secteur agroalimentaire (ALEA), pour lequel les négociations ont débuté le 4 novembre 2008¹⁰⁹.

L'introduction unilatérale du principe du Cassis de Dijon¹¹⁰ dans la LETC, l'accord sur les transports terrestres (ATT)¹¹¹, l'accord sur le transport aérien (ATA)¹¹², l'accord sur

les obstacles techniques au commerce (accords de reconnaissance mutuelle, ARM)¹¹³, l'accord relatif aux échanges de produits agricoles (Accord agricole)¹¹⁴ ainsi que l'accord sur les produits agricoles transformés¹¹⁵ ont par ailleurs des conséquences sur l'environnement ou traitent de questions environnementales.

7.3 Intérêts et prochaines étapes

La Suisse a longtemps tenu un rôle d'avant-garde en matière de législation et de politique environnementales. Tel n'est plus nécessairement le cas aujourd'hui par rapport à l'UE. Les objectifs poursuivis par l'UE sont dans une grande mesure identiques à ceux de la Suisse. Si les instruments et procédures diffèrent parfois, les divergences sur le fond sont généralement limitées.

Le choix de la voie bilatérale implique pour la Suisse de gérer ses relations avec l'UE à travers des accords sectoriels. Or ces secteurs sont parfois touchés par la vaste législation communautaire relative à l'environnement. Il est probable que les accords à venir avec l'UE sur l'accès au marché contiendront des dispositions horizontales dans le domaine environnemental. Cela correspond à une exigence de l'UE, qui souhaite notamment que les opérateurs puissent se battre à armes égales, sans distorsions de concurrence. Une telle approche aurait toutefois pour corollaire un risque non négligeable de fragmentation et de sectorialisation du droit environnemental suisse, une évolution qui, pour des raisons de cohérence, ne serait pas nécessairement souhaitable du point de vue suisse.

Dans son rapport sur l'évaluation de la politique européenne de la Suisse 2010¹¹⁶, le Conseil fédéral a reconnu ce danger et considéré comme opportun d'examiner la question d'un accord global sur l'environnement. Outre le champ d'application matériel, un tel examen devrait notamment éclaircir les possibilités de participation aux groupes de travail et comités ou de négociation de questions spécifiques, comme le maintien ou l'adoption de normes environnementales plus strictes dans le sens de l'art. 193 TFUE (ex-art. 176 TCE).

Prochaines étapes

- > Dans les négociations en cours avec l'UE, il conviendra de veiller à une prise en compte appropriée des questions environnementales. Les avantages et les inconvénients d'un accord global sur l'environnement devront par ailleurs être examinés afin d'éviter une fragmentation trop importante du droit environnemental et de faciliter la mise en œuvre des différents accords conclus dans ce domaine.
- > La participation au label écologique européen, pour laquelle la Suisse dispose d'un mandat de négociation,

devrait être envisagée. Le cas échéant, cette question devrait toutefois être placée dans le contexte de la feuille de route de la Commission européenne pour une utilisation efficace des ressources. Il conviendra par ailleurs d'évaluer l'opportunité d'une prise en compte d'autres actes, tels que la directive établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits consommateurs d'énergie (directive sur l'écoconception, 2005/32/CE).

> L'initiative GMES sera suivie au travers de l'AEE, dont la Suisse est membre.

⁷² Décision n° 1600/2002/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juillet 2002 établissant le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement.

⁷³ COM(2001) 264.

⁷⁴ COM(2005) 658.

⁷⁵ Règlement (CE) n° 614/2007 concernant l'instrument financier pour l'environnement (LIFE+).

⁷⁶ Cf. également les résultats du Conseil du 20 décembre 2010, www.consilium.europa.eu > Presse > Communications à la presse > Search > Official number : « 18120/10 ».

⁷⁷ Ce paquet est complété par deux autres textes adoptés simultanément : le règlement (CE) n° 443/2009, visant la réduction progressive des émissions de CO₂ pour les voitures particulières neuves à 95 g/km d'ici à 2020, et la directive 2009/30/CE modifiant la directive sur les carburants et selon laquelle les fournisseurs de carburants devront réduire de 6 % les émissions de gaz à effet de serre résultant de la production de carburant d'ici à 2020.

⁷⁸ COM(2010) 265.

⁷⁹ COM(2011) 112.

⁸⁰ Directive 2000/60/CE établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

⁸¹ Cf. p. ex. la directive 2006/44/CE concernant la qualité des eaux douces ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour être aptes à la vie des poissons ; la directive 2006/113/CE relative à la qualité requise des eaux conchylicoles.

⁸² Directive 2008/56/CE établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin.

⁸³ Cf. étude de l'OFEV (en allemand), www.bafu.admin.ch/wasser/01444/01995/index.html?lang=fr

⁸⁴ Cf. p. ex. la directive 2001/80/CE relative à la limitation des émissions de certains polluants dans l'atmosphère en provenance des grandes installations de combustion, la directive 2001/81/CE fixant des plafonds d'émission nationaux pour certains polluants atmosphériques.

⁸⁵ COM(2011) 21.

⁸⁶ Règlement (CE) n° 66/2010 établissant le label écologique de l'UE.

⁸⁷ Directive 2009/125/CE établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits liés à l'énergie.

⁸⁸ Directive 2003/35/CE prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE.

⁸⁹ Règlement (CE) n° 761/2001 permettant la participation volontaire des organisations à un système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS).

⁹⁰ Résolution du Parlement européen du 24 avril 2009 sur les aspects réglementaires des nanomatériaux (2008/2208(INI)).

⁹¹ Cf. Programme de travail de la Commission pour 2011, COM(2010) 623.

⁹² Cf. communication de la Commission « Priorités en matière d'infrastructures énergétiques pour 2020 et au-delà – Schéma directeur pour un réseau énergétique européen intégré », COM(2010) 677.

⁹³ Cf. proposition de la Commission d'une directive relative à l'efficacité énergétique, COM(2011) 370.

⁹⁴ LIVRE BLANC : Feuille de route pour un espace européen unique des transports – Vers un système de transport compétitif et économe en ressources, COM/2011/144.

⁹⁵ Loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce, RS 946.51, art. 4, al. 2.

⁹⁶ Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne concernant la participation de la Suisse à l'Agence européenne pour l'environnement et au réseau européen d'information et d'observation pour l'environnement (EIONET), RS 0.814.092.681.

⁹⁷ Rapport du Conseil fédéral sur les relations entre la Suisse et les agences européennes (donnant suite au postulat David [08.3141]), www.europa.admin.ch/dokumentation/00437/01553/index.html?lang=fr

⁹⁸ RS 0.420.513.1.

⁹⁹ Cf. www.gmes.info

¹⁰⁰ Règlement (UE) n° 911/2010 concernant le programme européen de surveillance de la Terre (GMES) et sa mise en œuvre initiale (2011–2013).

¹⁰¹ Directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE, modifiée en dernier lieu par la directive 2009/29/CE.

¹⁰² Directive 2008/101/CE modifiant la directive 2003/87/CE afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

¹⁰³ Cf. directive 2009/29/CE modifiant la directive 2003/87/CE afin d'améliorer et d'étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (art. 9 directive 2003/87/CE modifiée et considérants 9 et 14 directive 2009/29/CE).

¹⁰⁴ Loi fédérale du 8 octobre 1999 sur la réduction des émissions de CO₂, RS 641.71 ; ordonnance du 8 juin 2007 sur la taxe de CO₂, RS 641.712 ; ordonnance du 22 juin 2005 régissant l'imputation des réductions d'émissions opérées à l'étranger, RS 641.711.1.

¹⁰⁵ Message relatif à la politique climatique suisse après 2012 (Révision de la loi sur le CO₂ et initiative populaire fédérale « pour un climat sain »), FF 2009 6732 sqq.

¹⁰⁶ Règlement (CE) n° 66/2010 établissant le label écologique de l'UE.

¹⁰⁷ RS 0.632.401. L'ALE crée une zone de libre-échange pour les produits industriels. Il ne fait toutefois pas obstacle aux interdictions ou restrictions justifiées par des raisons de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux. Mais ces interdictions ou restrictions ne doivent pas constituer un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée dans le commerce entre les parties contractantes.

¹⁰⁸ L'objectif principal de cet accord est de garantir l'approvisionnement des marchés dans un contexte de libéralisation.

¹⁰⁹ Cet accord doit réglementer l'ouverture réciproque des marchés des produits agricoles et des denrées alimentaires ainsi que permettre l'élimination des entraves au commerce tant tarifaires que non tarifaires. Les normes suisses en vigueur dans le domaine de l'environnement doivent être maintenues.

¹¹⁰ Conformément au principe du *Cassis de Dijon*, les produits ne faisant l'objet d'aucune règle européenne contraignante peuvent circuler librement dans les pays de l'UE s'ils sont commercialisés légalement dans un des pays membres.

¹¹¹ RS 0.740.72.

¹¹² RS 0.748.127.192.68.

¹¹³ RS 0.946.526.81.

¹¹⁴ RS 0.916.026.81.

¹¹⁵ RS 0.632.401.23.

¹¹⁶ Rapport du Conseil fédéral sur l'évaluation de la politique européenne de la Suisse (en réponse au postulat Markwalder [09.3560]) « Politique européenne. Evaluation, priorités, mesures immédiates et prochaines étapes d'intégration », FF 2010 6615 (6681).

8 > Défis, priorités stratégiques et perspectives

La politique internationale de l'environnement a pu enregistrer d'importants progrès, par exemple dans les domaines de la protection de la couche d'ozone et de l'interdiction de certains polluants et produits chimiques dangereux. Globalement, l'état de l'environnement mondial a pourtant continué de se dégrader de façon dramatique ces dernières années. Mais sans cet engagement politique, le bilan serait bien plus négatif encore. Or la prospérité, la justice, la démocratie et la paix ne pourront être maintenues durablement que dans un monde dont les ressources naturelles sont intactes.

L'engagement suisse en matière de politique environnementale internationale se concentre en particulier sur les questions relevant des compétences de la Suisse et présentant pour elle un intérêt manifeste. La Suisse œuvre pour la protection et l'utilisation durable des ressources naturelles et pour l'application du principe du pollueur-payeur et du principe de précaution. Dans les négociations, elle défend son point de vue avec force, compétence, efficacité et ténacité. La Suisse siège dans les principales instances de décision et peut ainsi exercer une influence relativement importante compte tenu de sa superficie. Elle met l'accent sur les priorités stratégiques suivantes :

- > Consolidation et développement des instruments existants et comblement des lacunes, notamment par :
 - l'extension – dans le domaine des *changements climatiques* – des engagements juridiquement contraignants en matière d'émissions de gaz à effet de serre à tous les gros émetteurs, associée à des mécanismes de contrôle efficaces ;
 - le lancement d'un processus de synergies et la mise en œuvre effective du plan stratégique de préservation de la *biodiversité* adopté en 2010, incluant le développement des règles existantes sur la protection des espèces ainsi que sur la superficie et la qualité des aires protégées ; l'application des règles relatives à l'accès aux ressources génétiques et au partage équitable des avantages découlant de leur utilisation, ainsi que des règles relatives à la protection de la biodiversité mondiale contre les effets négatifs potentiels des organismes génétiquement modifiés ;
 - l'élargissement des listes de polluants interdits ou réglementés dans le domaine des *produits chimiques et déchets* ; l'adoption et la mise en œuvre de nouvelles règles concernant le mercure et d'autres métaux lourds

ainsi que les nanotechnologies ; l'approfondissement du processus de synergie ;

- la promotion et la réalisation d'une *gestion forestière* durable à l'échelle mondiale, l'élaboration d'une convention internationale sur les forêts et la promotion d'une *gestion intégrée de l'eau* ;
- la participation à l'élaboration – dans le domaine de la *politique commerciale et économique* – d'un régime commercial international respectueux de l'environnement au sein des principales instances, comme l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), mais aussi dans les accords bilatéraux de libre-échange et de protection des investissements ; le renforcement d'une relation de soutien mutuel entre les règles environnementales d'une part, et les règles commerciales et économiques d'autre part ;
- l'adoption d'une stratégie mondiale pour une *économie verte* et le développement d'instruments correspondants.

- > Renforcement de la *gouvernance internationale de l'environnement* (GIE) par :
 - la consolidation des synergies au sein des différents domaines thématiques ;
 - le renforcement politique du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) ;
 - l'amélioration de la vision globale (adoption d'objectifs environnementaux mondiaux) ;
 - l'implantation à Genève d'institutions majeures telles que le secrétariat de la convention sur le mercure.
- > Mobilisation de ressources suffisantes pour garantir une *mise en œuvre* efficace par :
 - le renforcement du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) comme principal mécanisme international de financement des conventions multilatérales dans le domaine de l'environnement ;
 - la constitution du Fonds vert pour le climat ;
 - le développement des mécanismes de financement dans les domaines de la biodiversité et des produits chimiques ;
 - la meilleure utilisation de mécanismes de financement novateurs dans le domaine de la biodiversité ; la réduction des émissions de gaz à effet de serre grâce à

une gestion forestière durable et à l'implication de l'économie privée ;

- la prise en considération des questions environnementales dans le cadre des instruments de la politique de développement ; l'engagement de la coopération bilatérale et multilatérale au développement de la Suisse en soutien de la politique environnementale internationale.

> Meilleure intégration et renforcement des questions environnementales dans les *relations bilatérales avec l'UE*.

L'élimination des faiblesses du régime international de l'environnement, le comblement des lacunes et la mise en place d'une politique environnementale internationale globale, cohérente, pertinente et efficace constituent un défi multiple. Le régime environnemental mondial se caractérise toujours davantage par une prolifération et une fragmentation des accords et des institutions, par l'absence d'une vision globale et d'une autorité politique centrale, par un poids inégal en comparaison avec d'autres régimes et par l'insuffisance des moyens financiers mis en place. La participation renforcée de grands partenaires et blocs de négociation comme le G77 (groupe des pays en développement), l'UE, les Etats-Unis, mais aussi les quatre grands pays émergents que sont le Brésil, l'Inde, la Chine et l'Afrique du Sud complique de plus en plus l'élaboration de politiques internationales ambitieuses et efficaces.

Les succès enregistrés à ce jour par la politique environnementale internationale de la Suisse sont considérables : cette dernière a très largement contribué à des initiatives et processus divers, comme l'adoption du Protocole de Kyoto sur les gaz à effet de serre, du Protocole de Carthagène sur la bio-sécurité ou du Protocole de Nagoya relatif à l'accès aux ressources génétiques et au partage équitable des avantages découlant de leur utilisation, ou encore l'amélioration de la coopération dans le domaine des produits chimiques et des déchets, l'ouverture de négociations relatives à une convention sur le mercure et l'élaboration d'une stratégie mondiale en matière de produits chimiques.

L'ampleur, la complexité et le rythme des processus et négociations de la politique environnementale internationale ne cessent cependant d'augmenter. Si elle veut conserver son influence au sein des instances et procédures internationales, la Suisse doit y consacrer des moyens suffisants (ressources humaines et financières). Les bénéfices d'une politique suisse active, ciblée et visible dans le domaine de l'environnement mondial sont multiples. Une telle politique favorise bien sûr la protection et l'utilisation durable des ressources naturelles. Mais elle concourt également à l'établissement d'une concurren-

rence équitable et à une croissance économique durable. Plus largement, elle contribue à la lutte contre la pauvreté, à la stabilité sociale et à la paix. La politique environnementale internationale permet ainsi à la Suisse de renforcer sa réputation de membre responsable de la communauté internationale.

> Annexe I : Conventions internationales

Principaux accords internationaux sur l'environnement ratifiés par la Suisse

a. Climat

- > Convention-cadre des Nations Unies du 9 mai 1992 sur les changements climatiques (avec annexes ; RS 0.814.01)
- > Protocole de Kyoto du 11 décembre 1997 à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (avec annexes ; RS 0.814.011)

b. Biodiversité

- > Convention du 2 février 1971 relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau (Convention de Ramsar ; RS 0.451.45)
- > Convention du 23 novembre 1972 concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel (Convention de l'UNESCO ; RS 0.451.41)
- > Convention du 3 mars 1973 sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES ; RS 0.453)
- > Convention du 23 juin 1979 sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (Convention de Bonn ; RS 0.451.46)
- > Convention du 5 juin 1992 sur la diversité biologique (avec annexes, RS 0.451.43)
- > Protocole de Carthagène du 29 janvier 2000 sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la Convention sur la diversité biologique (avec annexes ; RS 0.451.431)
- > Traité international du 3 novembre 2001 sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (RS 0.910.6)

c. Produits chimiques et déchets

- > Convention de Vienne du 22 mars 1985 pour la protection de la couche d'ozone (avec annexes ; RS 0.814.02)
- > Protocole de Montréal du 16 septembre 1987 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (avec annexes ; RS 0.814.021)
- > Convention de Bâle du 22 mars 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (avec annexes ; RS 0.814.05)
- > 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 d'un commerce international (Convention PIC, avec annexes ; RS 0.916.21)

- > Convention de Stockholm du 22 mai 2001 sur les polluants organiques persistants (Convention POP, avec annexes ; RS 0.814.03)

Conventions conclues sous l'égide de la CEE-ONU

Convention du 13 novembre 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (Genève ; RS 0.814.32)

Cette convention a pour objectif l'amélioration de la qualité de l'air. Depuis l'entrée en vigueur de cet instrument en 1983, huit protocoles¹¹⁷ ont été ratifiés, qui se rapportent à des problèmes écologiques précis tels que l'acidification et l'eutrophisation, ou à des polluants spécifiques comme le soufre, l'azote (oxydes d'azote et ammoniac), les composés organiques volatils, l'ozone, les polluants organiques persistants et les métaux lourds.

Convention du 25 février 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Espoo ; RS 0.814.06)

Cette convention vise, d'une part, à instituer un mécanisme d'information et de consultation entre les pays voisins concernant les activités susceptibles d'avoir un impact transfrontières préjudiciable important sur l'environnement et, d'autre part, à garantir que les impacts environnementaux de telles activités, pour la partie d'origine comme pour la partie touchée, soient évalués. Le Protocole du 21 mai 2003 relatif à l'évaluation stratégique environnementale (Kiev)¹¹⁸ n'a pas encore été ratifié par la Suisse.

Convention du 17 mars 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Helsinki ; RS 0.814.20)

Cette convention permet de renforcer les mesures nationales pour la protection et la gestion des eaux transfrontières, qu'elles soient de surface ou souterraines¹¹⁹. Elle oblige les parties contractantes à prévenir, contrôler et réduire la pollution des eaux. Le *Protocole du 17 juin 1999 sur l'eau et la santé* (Londres ; RS 0.814.201), développé à partir de cette convention, a pour but de protéger la santé humaine en améliorant la gestion de l'eau, y compris la protection des écosys-

tèmes aquatiques, et en s'employant à prévenir, à combattre et à faire reculer les maladies liées à l'eau. *Le Protocole du 21 mai 2003 sur la responsabilité civile et l'indemnisation en cas de dommages causés par les effets transfrontières d'accidents industriels sur les eaux transfrontières*¹²⁰ se rapporte à la fois à cette convention et à la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels (voir ci-dessous). Il donne la possibilité aux personnes victimes de dommages causés par les effets transfrontières d'un accident industriel sur des eaux transfrontières de réclamer une indemnité par voie de droit. La Suisse n'a pas encore ratifié ce protocole.

Convention du 17 mars 1992 sur les effets transfrontières des accidents industriels (Helsinki ; RS 0.814.04)

Cette convention facilite les échanges d'expériences entre les pays. Elle a pour but de prévenir les accidents industriels et de promouvoir la coopération internationale de façon à mieux se préparer et faire face collectivement à de tels accidents. *Le Protocole du 21 mai 2003 sur la responsabilité civile et l'indemnisation en cas de dommages causés par les effets transfrontières d'accidents industriels sur les eaux transfrontières*¹²¹ se rapporte à cette convention ainsi qu'à la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (voir ci-dessus).

Convention du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Aarhus)¹²² (non encore ratifiée par la Suisse)

Cette convention a pour objectif de renforcer les lois et les pratiques en matière d'accès à l'information, de participation du public et d'accès à la justice. Non seulement la convention favorise la protection environnementale, mais elle garantit également une gestion plus démocratique, plus transparente et plus responsable. Le Protocole sur les registres des rejets et transferts de polluants (Kiev ; RS 0.814.08) a en outre été conclu le 21 mai 2003.

Conventions conclues sous l'égide du Conseil de l'Europe

Convention du 19 septembre 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (Convention de Berne ; RS 0.455)

Il s'agit d'un instrument juridique international contraignant dans le domaine de la conservation de la nature. La convention protège l'ensemble du patrimoine naturel du continent européen et s'étend en outre à certains Etats africains. Son objectif est de conserver la flore et la faune sauvages ainsi que leurs

habitats naturels et de promouvoir la coopération européenne dans ce domaine.

Convention du 4 novembre 1998 sur la protection de l'environnement par le droit pénal¹²³

Cette convention propose un modèle d'harmonisation et de coopération. Elle prévoit notamment une liste de comportements constitutifs d'infraction ainsi que des règles communes concernant la responsabilité et la procédure pénale. La convention n'est pas encore en vigueur. Elle n'a pas été signée par la Suisse.

Convention européenne du paysage du 20 octobre 2000 (Convention de Florence)¹²⁴

Cette convention met l'accent sur le paysage comme composante du patrimoine naturel et culturel de l'Europe et des ressources sociales, culturelles et économiques des populations européennes. Elle constitue le premier traité international exclusivement consacré à l'ensemble des dimensions du paysage européen. La Suisse n'a pas encore ratifié cette convention.

¹¹⁷ RS 0.814.321, RS 0.814.322, RS 0.814.323, RS 0.814.324, RS 0.814.325, RS 0.814.326, RS 0.814.327, RS 0.814.328.

¹¹⁸ Cf. www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/legaltexts/protocolfrench.pdf

¹¹⁹ Cf. www.unece.org/env/water.html

¹²⁰ Cf. www.unece.org/env/civil-liability/protocol.html > PDF

¹²¹ Cf. www.unece.org/env/civil-liability/protocol.html > PDF

¹²² Cf. www.unece.org/env/pp/documents/cep43f.pdf

¹²³ Cf. www.conventions.coe.int > FR > Recherches > Traités > Numéro STCE > « 172 ».

¹²⁴ Cf. www.conventions.coe.int > FR > Recherches > Traités > Numéro STCE > « 176 ».

> Annexe II : Fondements constitutionnels et législatifs

Les fondements constitutionnels sont donnés par l'art. 2, al. 2 et 4 (But) ainsi que par les art. 10 (Droit à la vie et liberté personnelle), 54 (Affaires étrangères), 73 à 80 (Environnement et aménagement du territoire), 84 (Transit alpin), 89 (Politique énergétique), 94 (Principes de l'ordre économique), 97 (Protection des consommateurs et des consommatrices), 101 (Politique économique extérieure), 104 (Agriculture), 118 (Protection de la santé), 120 (Génie génétique dans le domaine non humain) et 197, ch. 7 (Moratoire concernant l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés dans l'agriculture) de la Constitution fédérale (Cst.).¹²⁵

Les principales lois pertinentes pour la politique internationale de l'environnement sont :

- > la loi sur la protection de l'environnement (LPE)¹²⁶ (en particulier l'art. 53 sur la coopération internationale en faveur de la protection de l'environnement) ;
- > la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN)¹²⁷, la loi sur le Parc national¹²⁸ et la loi sur les forêts (LFo)¹²⁹ ;
- > la loi sur le génie génétique (LGG)¹³⁰ ;
- > la loi sur l'aménagement du territoire (LAT)¹³¹ et la loi sur l'agriculture (LAgr)¹³² ;
- > la loi sur la protection des eaux (LEaux)¹³³ ;
- > la loi sur l'aménagement des cours d'eau¹³⁴ ;
- > la loi sur la pêche (LFSP)¹³⁵ et la loi sur la chasse (LChP)¹³⁶ ;
- > la loi sur le CO₂¹³⁷, complétée (dans une certaine mesure) par l'arrêté fédéral concernant la compensation des émissions de CO₂ des centrales à cycles combinés alimentées au gaz¹³⁸ ;
- > la loi sur les produits chimiques (LChim)¹³⁹ ;
- > la loi sur la réduction du bruit émis par les chemins de fer¹⁴⁰ et la loi sur la radioprotection (LRaP)¹⁴¹.

Parmi les ordonnances, on relèvera :

- > dans le domaine de l'air, l'ordonnance sur la protection de l'air (OPair)¹⁴², l'ordonnance sur la taxe d'incitation sur les composés organiques volatils (OCOV)¹⁴³ et l'ordonnance concernant les exigences techniques requises pour les véhicules routiers (OETV)¹⁴⁴ ;

- > dans le domaine du bruit, l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB)¹⁴⁵ et l'ordonnance sur le bruit des machines (OBMa)¹⁴⁶ ;
- > dans le domaine de la protection des sols, l'ordonnance sur les atteintes portées aux sols (OSol)¹⁴⁷ ;
- > dans le domaine des organismes, l'ordonnance sur la dissémination dans l'environnement (ODE)¹⁴⁸ relative à la dissémination et à la mise en circulation (y compris l'importation) d'organismes génétiquement modifiés, pathogènes ou exotiques, ainsi que l'ordonnance sur les mouvements transfrontières des organismes génétiquement modifiés (ordonnance de Carthagène, OCart)¹⁴⁹ ;
- > dans le domaine des informations sur l'environnement, l'ordonnance sur le registre des rejets de polluants et des transferts de déchets et de polluants dans les eaux usées (ORRTP)¹⁵⁰ ;
- > dans le domaine de la coopération au développement, l'ordonnance du 14 août 1991 concernant l'exécution, dans les pays en développement, de programmes et de projets en faveur de l'environnement global¹⁵¹ ;
- > dans le domaine forestier, l'ordonnance sur les forêts (OFo)¹⁵² ;
- > dans le domaine de la protection de la nature, du paysage et de la biodiversité, l'ordonnance sur la chasse (OChP)¹⁵³, l'ordonnance relative à la loi fédérale sur la pêche (OLF)¹⁵⁴, l'ordonnance sur les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale (OROEM)¹⁵⁵, l'ordonnance sur la conservation des espèces (OCE)¹⁵⁶ ainsi que de nombreuses ordonnances portant notamment sur la protection et l'inventaire de biotopes et de paysages¹⁵⁷ ;
- > dans le domaine agricole, l'ordonnance sur les paiements directs (OPD)¹⁵⁸, en particulier le chapitre concernant les prestations écologiques requises ;
- > dans le domaine de la santé, l'ordonnance sur la protection de l'air (OPair)¹⁵⁹, l'ordonnance sur la protection contre le bruit (OPB)¹⁶⁰, l'ordonnance sur la protection contre le rayonnement non ionisant (ORNI)¹⁶¹, les ordonnances sur les déchets (OTD)¹⁶², OSites¹⁶³, OMoD¹⁶⁴, OREA¹⁶⁵, OEB¹⁶⁶, l'ordonnance sur la protection des eaux (OEaux)¹⁶⁷, l'ordonnance sur la réduction des risques liés aux produits chimiques (ORRChim)¹⁶⁸ et l'ordonnance PIC (OPICChim)¹⁶⁹ ;
- > dans le domaine du climat, l'ordonnance sur le CO₂¹⁷⁰, l'ordonnance sur l'imputation du CO₂¹⁷¹, l'ordonnance

sur la compensation des émissions de CO₂ des centrales à cycles combinés alimentées au gaz¹⁷² et l'ordonnance du DETEC sur le registre national des échanges de quotas d'émission¹⁷³ ;

- > dans le domaine de la protection des eaux, l'ordonnance susmentionnée sur la protection des eaux (OEaux), en particulier concernant les exigences relatives à la qualité de l'eau et à l'évacuation des eaux (avec des exigences particulières pour les stations d'épurations situées dans le bassin versant du Rhin en vue de satisfaire aux engagements internationaux) ;
- > dans le domaine de l'étude de l'impact sur l'environnement, l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (OEIE)¹⁷⁴, qui se réfère en particulier à l'évaluation de l'impact transfrontière sur l'environnement selon la Convention du 25 février 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo).

¹⁴⁰ Loi fédérale du 24 mars 2000 sur la réduction du bruit émis par les chemins de fer, RS 742.144.

¹⁴¹ Loi fédérale du 22 mars 1991 sur la radioprotection, RS 814.50.

¹⁴² Ordonnance du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air, RS 814.318.142.1.

¹⁴³ Ordonnance du 12 novembre 1997 sur la taxe d'incitation sur les composés organiques volatils, RS 814.018.

¹⁴⁴ Ordonnance du 19 juin 1995 concernant les exigences techniques requises pour les véhicules routiers, RS 741.41.

¹⁴⁵ Ordonnance du 15 décembre 1986, RS 814.41.

¹⁴⁶ Ordonnance du DETEC du 22 mai 2007 relative aux émissions sonores des matériels destinés à être utilisés en plein air, RS 814.412.2.

¹⁴⁷ Ordonnance du 1^{er} juillet 1998 sur les atteintes portées aux sols, RS 814.12.

¹⁴⁸ Ordonnance du 10 septembre 2008 sur l'utilisation d'organismes dans l'environnement, RS 814.911.

¹⁴⁹ Ordonnance sur les mouvements transfrontières des organismes génétiquement modifiés, RS 814.912.21.

¹⁵⁰ Ordonnance du 15 décembre 2006 sur le registre des rejets de polluants et des transferts de déchets et de polluants dans les eaux usées, RS 814.017.

¹⁵¹ Ordonnance du 14 août 1991 concernant l'exécution, dans les pays en développement, de programmes et de projets en faveur de l'environnement global, RS 172.018.

¹⁵² Ordonnance du 30 novembre 1992 sur les forêts, RS 921.01.

¹⁵³ Ordonnance du 29 février 1988 sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages, RS 922.01.

¹⁵⁴ Ordonnance du 24 novembre 1993 relative à la loi fédérale sur la pêche, RS 923.01.

¹⁵⁵ Ordonnance du 21 janvier 1991 sur les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale, RS 922.32.

¹⁵⁶ Ordonnance du 18 avril 2007 sur la conservation des espèces, RS 453.

¹⁵⁷ Cf. RS 451.1–451.37.

¹⁵⁸ Ordonnance du 7 décembre 1998 sur les paiements directs versés dans l'agriculture, RS 910.13.

¹⁵⁹ Ordonnance du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air, RS 814.318.142.1.

¹⁶⁰ Ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit, RS 814.41.

¹⁶¹ Ordonnance du 23 décembre 1999 sur la protection contre le rayonnement non ionisant, RS 814.710.

¹⁶² Ordonnance du 10 décembre 1990 sur le traitement des déchets, RS 814.600.

¹⁶³ Ordonnance du 26 août 1998 sur l'assainissement des sites pollués, RS 814.680.

¹⁶⁴ Ordonnance du 22 juin 2005 sur les mouvements de déchets, RS 814.610.

¹⁶⁵ Ordonnance du 14 janvier 1998 sur la restitution, la reprise et l'élimination des appareils électriques et électroniques, RS 814.620.

¹⁶⁶ Ordonnance du 5 juillet 2000 sur les emballages pour boissons, RS 814.621.

¹⁶⁷ Ordonnance du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux, RS 814.201.

¹⁶⁸ Ordonnance du 18 mai 2005 sur la réduction des risques liés à l'utilisation de substances, de préparations et d'objets particulièrement dangereux, RS 814.81.

¹⁶⁹ Ordonnance du 10 novembre 2004 relative à la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques qui font l'objet d'un commerce international, RS 814.82.

¹⁷⁰ Ordonnance du 8 juin 2007 sur la taxe sur le CO₂, RS 641.712.

¹⁷¹ Ordonnance du 22 juin 2005 regissant l'imputation des réductions d'émissions opérées à l'étranger, RS 641.711.1.

¹⁷² Ordonnance du 21 décembre 2007 sur la compensation des émissions de CO₂ des centrales à cycles combinés alimentées au gaz, RS 641.721.

¹⁷³ Ordonnance du DETEC du 27 septembre 2007 sur le registre national des échanges de quotas d'émission, RS 641.712.2.

¹⁷⁴ Ordonnance du 19 octobre 1988 relative à l'étude de l'impact sur l'environnement, RS 814.011.

¹²⁵ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, RS 101.

¹²⁶ Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement, RS 814.01.

¹²⁷ Loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage, RS 451.

¹²⁸ Loi fédérale du 19 décembre 1980 sur le Parc national suisse dans le canton des Grisons, RS 454.

¹²⁹ Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts, RS 921.0.

¹³⁰ Loi fédérale du 21 mars 2003 sur l'application du génie génétique au domaine non humain, RS 814.91.

¹³¹ Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire, RS 700.

¹³² Loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture, RS 910.1.

¹³³ Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux, RS 814.20.

¹³⁴ Loi fédérale du 21 juin 1991 sur l'aménagement des cours d'eau, RS 721.100.

¹³⁵ Loi fédérale du 21 juin sur la pêche, RS 923.0.

¹³⁶ Loi fédérale du 20 juin 1986 sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages, RS 922.0.

¹³⁷ Loi fédérale du 8 octobre 1999 sur la réduction des émissions de CO₂, RS 641.71.

¹³⁸ Arrêté fédéral du 23 mars 2007 concernant la compensation des émissions de CO₂ des centrales à cycles combinés alimentées au gaz, RS 641.72.

¹³⁹ Loi fédérale du 15 décembre 2000 sur la protection contre les substances et les préparations dangereuses, RS 813.1.

> Annexe III : Organisations et institutions de la politique environnementale internationale

1. Organisation des Nations Unies

L'*Organisation des Nations Unies* (ONU, ou Nations Unies) compte 192 membres. Ses principales missions sont de maintenir la paix dans le monde, de faire respecter le droit international, de défendre les droits de l'Homme et de promouvoir la coopération internationale. La question de la protection de l'environnement est traitée au sein des organes principaux de l'ONU, à savoir l'Assemblée générale, le Secrétariat, le Conseil économique et social (ECOSOC), la Cour internationale de justice et, dans la mesure où un problème environnemental peut constituer une menace pour la paix, également le Conseil de sécurité.

Le *Programme des Nations Unies pour l'environnement* (PNUE)¹⁷⁵, dont le siège est à Nairobi, au Kenya, a été créé en 1972 par l'Assemblée générale de l'ONU à la suite de la Conférence sur l'environnement humain de Stockholm. Elle a pour mandat de recueillir et d'évaluer les tendances environnementales mondiales, régionales et nationales, de développer des instruments politiques pour la protection de l'environnement ainsi que de coordonner et de piloter les politiques environnementales en qualité de pilier du système environnemental mondial.

La *Commission des Nations Unies pour le développement durable* (CDD) a quant à elle été créée en 1992 dans le sillage de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Sommet de Rio). Principal organe du système des Nations Unies dédié au thème du développement durable dans sa globalité, elle est aussi une commission technique de l'ECOSOC. Sa mission première est de surveiller la mise en œuvre internationale et nationale du plan d'action pour l'environnement et le développement durable défini par le programme «Agenda 21».

La *Commission économique des Nations Unies pour l'Europe* (CEE-ONU), composée de 56 membres (pays européens, Etats de l'Amérique du Nord, républiques d'Asie centrale et Israël), a pour mission première la promotion du développement durable et de la prospérité économique dans les pays membres. La politique environnementale et le développement du droit environnemental en Europe entrent désormais également dans les attributions de la CEE-ONU, dans le cadre de sa mission première. Différents accords et protocoles environnementaux¹⁷⁶ ont ainsi été conclus sous l'égide de la CEE-ONU, dans les domaines de la pollution atmosphérique transfrontière, des eaux, des accidents industriels, de l'évaluation

de l'impact sur l'environnement ainsi que de l'accès à l'information et de la participation du public.

Parmi les autres organisations et programmes des Nations Unies, il convient en particulier de citer les suivants :

- > Le *Programme des Nations Unies pour le développement* (PNUD), fondé en 1965, est le principal organe de l'ONU dans le domaine de la coopération au développement (technique). Au-delà de son rôle clé dans le renforcement des structures démocratiques, la réduction de la pauvreté, la prévention et la gestion des crises ou encore la lutte contre le sida, le PNUD mène des activités de coopération technique dans le domaine des politiques environnementales et énergétiques. Depuis 2000, le PNUD est en outre responsable de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement, dont le développement durable fait partie.
- > Créée en 1945, l'*Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture* (Food and Agriculture Organization, FAO) est en charge des questions liées à l'agriculture et à la sylviculture, à la pêche et à l'élevage ainsi qu'à l'alimentation. Concernant la politique environnementale, la FAO intervient en particulier dans les domaines relevant de la Convention sur la diversité biologique (CDB). L'un des défis posés à la FAO est de développer une politique pour une utilisation durable des ressources qui soit cohérente et coordonnée avec les autres organisations et institutions.
- > L'*Organisation mondiale de la santé* (OMS) coordonne les activités internationales dans le domaine de la santé, ce qui inclut aussi bien la prévention que le développement de normes de santé et de lutte contre les crises, épidémiques notamment.
- > Différentes autres institutions de l'ONU traitent également de questions liées à l'environnement, que ce soit dans le domaine de la recherche ou de la mise en œuvre de mesures. On citera notamment l'*UNITAR* (United Nations Institute for Training and Research, Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche), l'*ONUDI* (Organisation des Nations Unies pour le développement industriel), l'*UNESCO* (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture), le *FNUF* (Forum des Nations Unies sur les forêts), l'*OMPI* (Organisation mondiale de la propriété intellectuelle), l'*UNCTAD* (United Nations

Conference on Trade and Development, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement) et l'*Université des Nations Unies*.

2. Mécanismes de financement (notamment le FEM)

Le *Fonds pour l'environnement mondial* (FEM), créé en 1991 (d'abord en tant que programme pilote de la Banque mondiale), est un fonds multilatéral qui accorde aux pays en développement et aux pays en transition des financements pour des projets environnementaux à caractère mondial. Ses activités impliquent donc un transfert de ressources financières des Etats du Nord vers les Etats du Sud. Le FEM est aujourd'hui l'instrument de financement officiel de différentes conventions internationales (en particulier de la Convention sur le climat, de la Convention sur la diversité biologique et de la Convention de Stockholm). La Suisse siège parmi les 32 membres du Conseil du FEM. Elle y représente son groupe de vote, composé de l'Ouzbékistan, du Turkménistan, du Kazakhstan, de l'Azerbaïdjan, du Tadjikistan et du Kirghizistan. Outre le FEM, il existe des fonds multilatéraux de moindre importance pour le financement de projets environnementaux dans les pays en développement ou en transition, comme le *Fonds pour l'ozone*. Le FEM administre par ailleurs deux *fonds spéciaux* axés sur les changements climatiques. La création de nouveaux mécanismes de financement, en particulier dans le domaine des changements climatiques, fait actuellement l'objet de discussions. Le rôle exact de tels mécanismes, leur relations avec les fonds existants et leur gouvernance n'ont cependant pas encore été définis.

3. Les institutions de Bretton Woods

Les institutions de Bretton Woods sont les organisations financières créées à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Il s'agit pour l'essentiel de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI). La Suisse siège aux conseils d'administration de ces deux organisations, composés chacun de 24 membres.

Le *Groupe de la Banque mondiale*, situé à Washington D.C. (Etats-Unis), avait initialement pour objet de financer la reconstruction des Etats après la Seconde Guerre mondiale. Aujourd'hui, sa mission est de contribuer au développement économique des pays en développement en apportant à ceux-ci un appui financier et technique.

Créé en même temps que la Banque mondiale, le *FMI* a également son siège à Washington D.C. Il compte actuellement 187 Etats membres dont la voix est pondérée par le montant de leur participation financière à l'organisation. Son

but est d'encourager la coopération monétaire internationale, de faciliter l'expansion du commerce mondial, de promouvoir la stabilité des changes, d'accorder des crédits, de surveiller la politique monétaire et d'apporter une aide technique.

4. Organisation mondiale du commerce

L'*Organisation mondiale du commerce* (OMC) est une organisation internationale basée à Genève, qui s'emploie à réguler les échanges économiques et commerciaux. Elle fut créée en 1994, à l'occasion des négociations du Cycle d'Uruguay, dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT). L'objectif premier de l'OMC est de lever les obstacles de toutes sortes au commerce. L'OMC dispose par ailleurs d'une procédure très structurée de règlement des différends, proche du système judiciaire.

Dès l'institution du GATT, en 1947, la nécessité d'autoriser des exceptions au libre-échange dans le but de protéger l'environnement a fait l'unanimité. Ce principe a d'ailleurs été retenu dans l'art. XX du GATT, une disposition qui a plusieurs fois été au centre des procédures de règlement des différends de l'OMC / du GATT. Les accords de 1994 sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) et sur les obstacles techniques au commerce (OTC) prévoient des clauses d'exception similaires. Le préambule de l'accord instituant l'OMC lui-même précise que le commerce doit être conforme à l'objectif de développement durable et donc compatible avec la protection et la préservation de l'environnement. L'OMC a en outre institué un Comité du commerce et de l'environnement (CCE) permanent, doté d'un vaste mandat. Compte tenu des divergences politiques entre les pays membres, les résultats concrets de ce comité demeurent cependant modestes.

A la demande insistante de la Suisse, de l'UE et de la Norvège, le dossier du commerce et de l'environnement a été intégré dans le mandat de négociations du Cycle de Doha – qui n'est pas encore achevé. En vertu du paragraphe 31 de la déclaration de Doha, les négociations à ce sujet doivent :

- > clarifier la relation entre les règles de l'OMC existantes et les obligations commerciales spécifiques énoncées dans les accords environnementaux multilatéraux (AEM) afin de renforcer le soutien mutuel ;
- > améliorer les procédures d'échange de renseignements entre les secrétariats des AEM et l'OMC ainsi que les critères pour l'octroi du statut d'observateur ;
- > réduire ou éliminer les obstacles au commerce visant les biens et services environnementaux.

Le thème transversal de l'environnement doit enfin être traité de manière appropriée dans les activités des autres comités de l'OMC (agriculture, biens industriels, services, etc.).

5. Organisation de coopération et de développement économiques

Fondée en 1961 (et issue de l'Organisation européenne de coopération économique), l'*Organisation de coopération et de développement économiques* (OCDE) réunit une trentaine de pays développés. Sa principale mission est la coopération des Etats membres dans le domaine du développement économique. L'OCDE publie régulièrement des études à cet effet et contribue même, par l'établissement de règles, à l'harmonisation de normes, en particulier dans des domaines faisant partie de la politique environnementale au sens étroit. Ses orientations en faveur de politiques écologiquement viables sont définies dans une stratégie, qui a été adoptée par les ministres de l'environnement des pays de l'OCDE en 2001¹⁷⁷. Sur le plan institutionnel, les questions de politique environnementale, en particulier la mise en œuvre de la stratégie susmentionnée et les aspects environnementaux des programmes bisannuels de l'OCDE, relèvent en premier lieu de la responsabilité du Comité des politiques d'environnement (EPOC). Ce dernier supervise différents groupes de travail chargés de domaines spécifiques (produits chimiques, biotechnologie, déchets, biodiversité, changements climatiques, etc.). L'OCDE réalise également des études régulières dans les Etats membres, qui permettent d'évaluer la cohérence et l'efficacité des politiques environnementales et se concluent par un rapport intitulé « Examen par les pairs ».

6. Conseil de l'Europe

Le *Conseil de l'Europe* a pour objectif de défendre les droits de l'Homme, la démocratie et la prééminence du droit. Mais il intervient également désormais dans certains domaines relevant de la politique environnementale au sens étroit : des conventions internationales ont été négociées sous son égide, dans le domaine de la protection de la vie sauvage ou du paysage, par exemple¹⁷⁸. Conjointement avec les Etats européens et des organisations non-gouvernementales, le Conseil de l'Europe a initié la *Stratégie paneuropéenne pour la diversité biologique et paysagère* (SPDBP), qui est actuellement transférée vers le cadre institutionnel du PNUE.

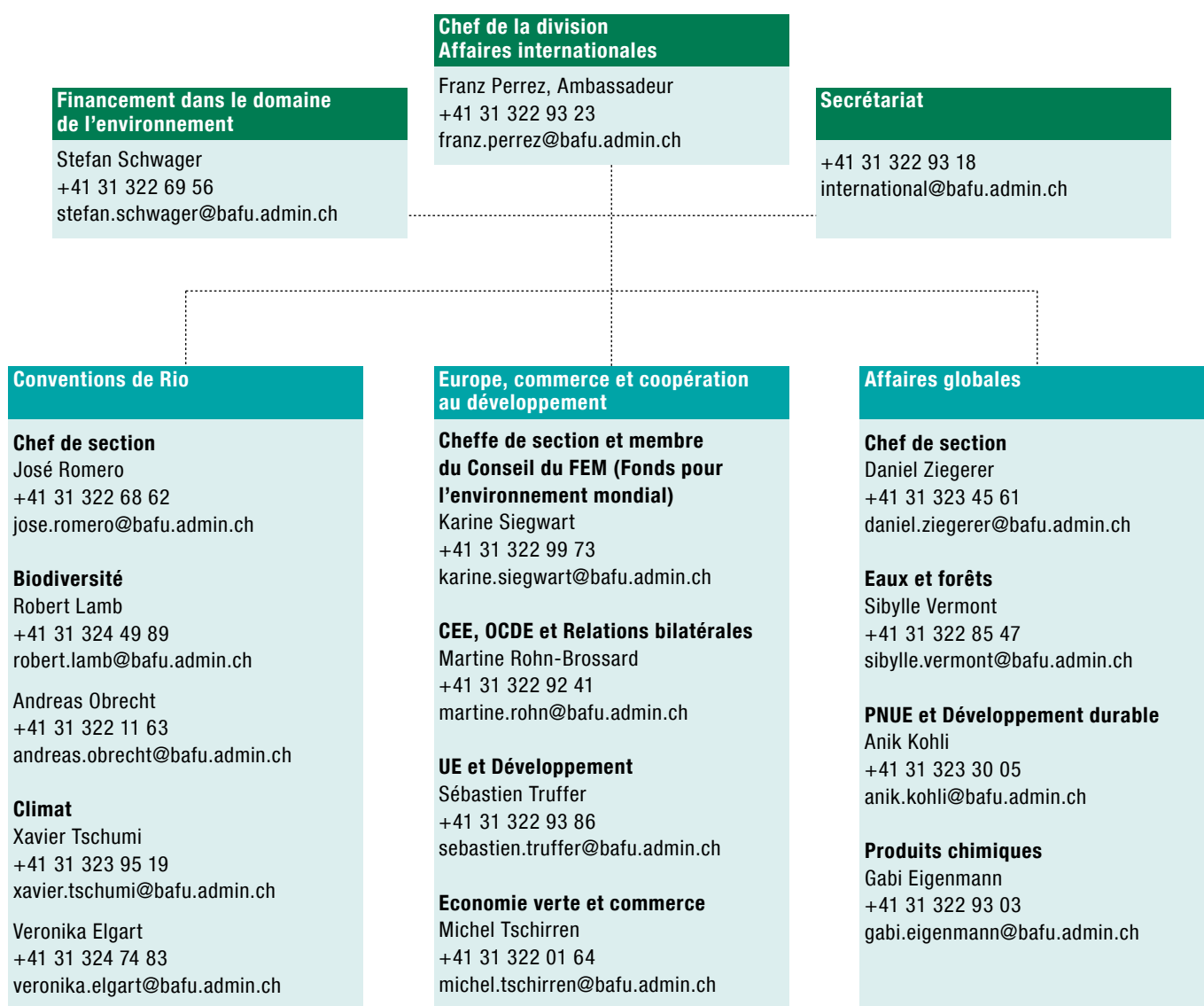
¹⁷⁵ Cf. www.unep.org/french

¹⁷⁶ Cf. Annexe 1.

¹⁷⁷ Cf. OCDE (2001) : Stratégie de l'environnement de l'OCDE pour les dix premières années du XXI^e siècle.

¹⁷⁸ Cf. Annexe 1.

> Annexe IV : Organigramme de la division Affaires internationales de l'OFEV



> Abréviations

A

AEE

Agence européenne pour l'environnement

AELE

Association européenne de libre-échange

AEM

Accord environnemental multilatéral

AG

Assemblée générale

AIBT

Accord international sur les bois tropicaux

ALE

Accord de libre-échange

ALEA

Accord de libre-échange dans le secteur agroalimentaire

APA

Accès et partage des avantages (accès aux ressources génétiques et partage équitable des avantages découlant de leur utilisation)

APD

Aide publique au développement

ARM

Accord de reconnaissance mutuelle
(Accord sur les obstacles techniques au commerce)

ATA

Accord sur le transport aérien

ATT

Accord sur les transports terrestres

B

BRICS

Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud

C

C2SM

Center for Climate Systems Modeling
(centre de l'ETH pour la modélisation des systèmes climatiques)

CAD

Comité d'aide au développement de l'OCDE

CCE

Comité du commerce et de l'environnement de l'OMC

CCNUCC

Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
(Convention sur le climat)

CCR

Centre commun de recherches

CDB

Convention sur la diversité biologique

CDD

Commission du développement durable de l'ONU

CE

Communauté européenne

CEE-ONU

Commission économique des Nations Unies pour l'Europe

CFC

Chlorofluorocarbures

CGIAR

Consultative Group on International Agricultural Research
(Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale)

CH2011

Swiss Climate Change Scenarios (scénarios du changement climatique en Suisse, publié par C2SM, MétéoSuisse, ETH, NCCR Climate et OcCC)

CITES

Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction)

CMS

Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (Convention de Bonn)

CNUCED

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

CNUED

Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement

CNUEH

Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain

COP

Conference of the Parties (Conférence des parties)

CPATLD

Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (Convention de Genève)

CRED

Centre for Research on the Epidemiology of Disasters
(Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes de l'université de Louvain)

CSM

Centre de synthèse météorologique (de la CPATLD)

Cst.

Constitution fédérale

D**DDC**

Direction du développement et de la coopération

DFAE

Département fédéral des affaires étrangères

DFE

Département fédéral de l'économie

DGD

Direction générale des douanes

E**ECHA**

European Chemicals Agency
(Agence européenne des produits chimiques)

ECOSOC

Conseil économique et social de l'ONU

EIG

Environmental Integrity Group (Groupe de l'intégrité environnementale)

EIONET

European Environment Information and Observation Network
(réseau européen d'information et d'observation pour l'environnement)

EMAS

Eco-Management and Audit Scheme
(système de management environnemental et d'audit)

EM-DAT

Emergency Events Database
(Base de données mondiales de CRED et OFDA sur les catastrophes)

ENCA Network

European Network of Heads of Nature Conservation Agencies
(réseau européen des directeurs d'agences de conservation de la nature)

EPA Network

European Network of the Heads of Environment Protection Agencies
(réseau européen des directeurs d'agences de protection de l'environnement)

EPOC

Environment Policy Committee
(Comité des politiques d'environnement de l'OCDE)

ERA-NET

European Research Area Network (réseau européen de recherche)

ESA

European Space Agency (Agence spatiale européenne)

ETH

Eidgenössische Technische Hochschule
(Ecole polytechnique fédérale de Zurich)

ETS

Emission Trading System
(système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre)

F**FAO**

Food and Agriculture Organization
(Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture)

FEM

Fonds pour l'environnement mondial

FIC

Fonds d'investissement climatiques

FMI

Fonds monétaire international

FNUF

Forum des Nations Unies sur les forêts

FPCF

Fonds de partenariat pour le carbone forestier

FPMA

Fonds pour les pays les moins avancés

FRA

Forest Resources Assessment
(évaluation des ressources forestières mondiales)

FSCC

Fonds spécial pour les changements climatiques

G

GATT

General Agreement on Tariffs and Trade
(Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce)

GCF

Green Climate Fund (Fonds vert pour le climat)

GEG

Global Environmental Goals (objectifs environnementaux mondiaux)

GEO

Global Environmental Outlook (L'avenir de l'environnement mondial, rapport environnemental du PNUE)

GEOSS

Global Earth Observation System of Systems
(système mondial des systèmes d'observation de la Terre)

GES

Gaz à effet de serre

GFATM

The Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria
(Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme)

GIE

Gouvernance internationale de l'environnement

GIEC

Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
(Conseil mondial du climat)

GMES

Global Monitoring for Environment and Security
(surveillance mondiale pour l'environnement et la sécurité)

H

HCFC

Hydrochlorofluorocarbures

HFA

Hyogo Framework for Action (Cadre d'action de Hyogo)

I

IDA

International Development Association
(Association internationale de développement)

IDH

Indice du développement humain (indicateur de développement humain des pays du monde, créé par le PNUD)

IISD

International Institute for Sustainable Development
(Institut international du développement durable)

IOMC

Inter-Organization Programme for the Sound Management of Chemicals
(Programme interorganisations pour la gestion rationnelle des produits chimiques)

IPBES

Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques)

L

LETC

Loi fédérale sur les entraves techniques au commerce

LIFE+

L'instrument financier pour l'environnement de l'UE

LPE

Loi sur la protection de l'environnement

M

MCPFE

Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe
(Conférence ministérielle pour la protection des forêts en Europe)

MétéoSuisse

Office fédéral de météorologie et de climatologie

MoU

Memorandum of Understanding
(protocole d'entente, déclaration d'intention)

N

NCCR Climate

Centre national de compétence pour la recherche sur le climat de l'université de Berne

NLFA

Nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes

NPIF

Nagoya Protocol Implementation Fund
(Fonds de mise en œuvre du Protocole de Nagoya)

O

OACI

Organisation de l'aviation civile internationale

OcCC

Organe consultatif sur les changements climatiques

OCDE

Organisation de coopération et de développement économiques

OEIE

Ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement

OFDA

Office of Foreign Disaster Assistance (bureau d'assistance des Etats-Unis pour les catastrophes à l'étranger)

OFEFP

Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (jusqu'au 31 décembre 2005)

OFEV

Office fédéral de l'environnement (depuis le 1^{er} janvier 2006)

OFS

Office fédéral de la statistique

OGM

Organisme génétiquement modifié

OIBT

Organisation internationale des bois tropicaux

OIM

Organisation internationale pour les migrations

OIT

Organisation internationale du travail

OMC

Organisation mondiale du commerce

OMD

Objectifs du Millénaire pour le développement

OMM

Organisation météorologique mondiale

OMPI

Organisation mondiale de la propriété intellectuelle

OMS

Organisation mondiale de la santé

ONG

Organisation non-gouvernementale

ONU

Organisation des Nations Unies (Nations Unies)

ONUOI

Organisation des Nations Unies pour le développement industriel

OTC

Accord sur les obstacles techniques au commerce de l'OMC

P**PAE**

Programme d'action pour l'environnement de l'UE

PIB

Produit intérieur brut

PIC

Prior Informed Consent Procedure for Certain Hazardous Chemicals and Pesticides (procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux)

PNUD

Programme des Nations Unies pour le développement

PNUE

Programme des Nations Unies pour l'environnement

POP

Polluant organique persistant

R**REACH**

Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (règlement de l'UE concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances)

REDD

Reducing Emissions from Deforestation and Degradation (réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts)

RPLP

Redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations

S**SAICM**

Strategic Approach on International Chemicals Management (approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques)

SECO

Secrétariat d'Etat à l'économie

SIPC

Stratégie internationale de prévention des catastrophes de l'ONU

SMDD

Sommet mondial sur le développement durable

SPDBP

Stratégie paneuropéenne pour la diversité biologique et paysagère

SPS

Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires de l'OMC

SREP

Scaling-Up Renewable Energy Program for Low Income Countries
(programme de valorisation à grande échelle des énergies renouvelables dans les pays à faible revenu)

UNITAR

United Nations Institute for Training and Research
(Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche)

T**TCE**

Traité instituant la Communauté européenne

TEEB

The Economics of Ecosystems and Biodiversity
(L'Economie des écosystèmes et de la biodiversité, étude)

TFUE

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

TUE

Traité sur l'Union européenne

U**UE**

Union européenne

UICN

Union internationale pour la conservation de la nature

UN Comtrade

Commodity Trade Statistics Database
(base de données de l'ONU sur le commerce des marchandises)

UNCCD

United Nations Convention to Combat Desertification
(Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique ; Convention sur la désertification)

UNCLOS

United Nations Convention on the Law of the Sea
(Convention des Nations Unies sur le droit de la mer)

UNCTAD

United Nations Conference on Trade and Development
(Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement)

UNESCO

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
(Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture)

UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
(Haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés)