



9 mars 2023

Protection du climat à l'étranger

Rapport à l'intention de la CEATE-E

22.061 s Révision de la loi sur le CO₂ pour la période postérieure à 2024

1 Contexte

Le 10 novembre 2022, la CEATE-E a chargé l'administration de présenter les leviers non pris en considération dans le projet de loi relatif à la révision partielle de la loi sur le CO₂ pour la période postérieure à 2024 dont la Suisse dispose pour protéger le climat à l'échelle mondiale et de montrer les mesures qui permettent d'actionner ces leviers.

Ce mandat pourrait être interprété de manière très large. Aussi, le présent rapport définit-il des actions prioritaires. Il est principalement axé sur le financement international du climat dans le cadre de l'Accord de Paris (accord sur le climat ; cf. point 2) ainsi que sur les instruments de financement internationaux existants, dont certains sont déjà mis en œuvre pour la protection du climat à l'étranger et pourraient éventuellement être développés de manière encore plus ciblée (cf. point 3). Le rapport aborde en outre la possibilité de réaliser des mesures climatiques à l'étranger dans le cadre de la loi fédérale sur les objectifs de la protection du climat, sur l'innovation et sur le renforcement de la sécurité énergétique (LCI) ; cf. point 4).

Conformément au mandat, le rapport ne porte pas sur l'obligation de compenser s'appliquant aux importateurs de carburants fossiles, cet instrument étant réglé dans la loi sur le CO₂. L'obligation de compenser est fortement axée sur l'additionnalité des réductions d'émissions obtenues et sur un résultat mesurable avec précision, et vise à contribuer aux réductions de gaz à effet de serre que la Suisse peut imputer à ses objectifs (CDN) en vertu de l'art. 6.2 de l'accord sur le climat. Le rapport ne mentionne pas non plus d'autres leviers importants comme les dispositions du droit commercial (p. ex. les droits de douane pour des produits importés nuisibles au climat, des prescriptions spécifiques au climat dans le cadre d'accords de libre-échange et/ou de protection des investissements), les prescriptions du droit des marchés publics (dispositions relatives à l'acquisition durable de produits et/ou de services importés) ou les obligations de transparence (p. ex. dans le cadre de l'établissement de rapports par des entreprises). En effet, l'examen de ces aspects dépasserait largement le cadre du présent rapport.

2 Financement du climat sous l'accord sur le climat

Dans le cadre de l'accord sur le climat, la Suisse s'est engagée à soutenir les pays en développement dans la réalisation de leurs objectifs climatiques et dans la mise en œuvre de leurs mesures de protection du climat. Il est essentiel, tant du point de vue de la politique climatique que de celui de la politique de développement, que les pays en développement soient en mesure d'assumer les coûts de la transition vers un développement à faibles émissions et résilient au climat, ainsi que les pertes et dommages croissants liés aux changements climatiques. Le financement international de la Suisse dans le domaine du climat, qui est en grande partie assuré par les crédits d'engagement de la coopération internationale

et le crédit d'engagement en faveur de l'environnement mondial, y contribue de manière importante par le biais d'un grand nombre de projets et d'interventions.

La contribution de la Suisse au financement international dans le domaine du climat s'élevait à 560 millions de francs en 2020, dont 390 millions investis par la Confédération dans la protection du climat dans les pays en développement et presque entièrement imputés à l'aide publique au développement de la Suisse. Par ailleurs, les interventions publiques bilatérales ont permis de mobiliser 169 millions de francs de fonds privés en faveur de la protection du climat dans les pays en développement.

Outre ses projets et programmes bilatéraux de protection du climat, la Suisse verse également des contributions à des institutions multilatérales, notamment à des banques multilatérales de développement et des fonds climatiques qui financent la protection du climat et l'adaptation aux changements climatiques dans les pays en développement. Ces institutions étendent la portée et l'impact de la coopération bilatérale. La Suisse use systématiquement de son influence au sein des organes de pilotage de ces organisations multilatérales pour leur fixer des objectifs climatiques ambitieux.

Par le biais de son financement international en faveur du climat, la Suisse entend notamment obtenir le plus grand impact possible en matière de protection du climat à l'échelle mondiale et de durabilité dans les pays en développement. Davantage de fonds privés devront, par ailleurs, être mobilisés à des fins de protection du climat dans ces pays, par exemple par le biais de garanties, de capital de première perte et d'une assistance technique. Fin 2024, un nouvel objectif de financement climatique sera fixé au plan international, et le Conseil fédéral entend faire en sorte que la Suisse continue à y contribuer de manière équitable¹. Bien que l'on puisse espérer un élargissement de la base des pays donateurs, l'engagement collectif des pays industrialisés devrait à l'avenir dépasser largement l'engagement actuel de 100 milliards de dollars US, au vu de la hausse croissante des coûts liés aux changements climatiques².

La Suisse pourrait en outre actionner les leviers suivants en vue de renforcer la protection du climat à l'échelle mondiale : augmentation des crédits pertinents alloués au financement international en faveur du climat, priorisation accrue des mesures de protection du climat dans les crédits existants, exploitation de nouvelles sources de financement axées sur le principe de causalité (pollueur-payeur) et mise en place de nouveaux instruments, tels que création d'une banque d'investissement indépendante pour le financement international du climat³.

3 Instruments existants en matière de protection climatique à l'étranger

L'énumération ci-après est une sélection non exhaustive d'instruments existants de la politique de développement et de la politique économique extérieure de la Suisse, qui font partie intégrante de son financement international en faveur du climat et qui pourraient éventuellement être adaptés afin d'augmenter l'impact climatique à l'étranger. Ces instruments sont en partie déjà pris en compte dans le financement climatique international de la Suisse (cf. plus haut). Les nouveaux instruments de financement ou les nouvelles sources de financement axées sur le principe de causalité potentiellement envisageables ne sont pas abordés ici.

Swiss Investment Fund for Emerging Markets (SIFEM)

Le SIFEM est la société financière de développement de la Confédération. En octroyant du financement à des petites et moyennes entreprises (PME) commercialement viables ainsi qu'à d'autres entreprises à forte croissance, il contribue à créer des emplois durables et à réduire la pauvreté dans les pays en développement et les pays émergents. Il participe ainsi à la croissance économique durable de ces pays dans une optique de long terme. Les objectifs climatiques et environnementaux

¹ Cf. la réponse du Conseil fédéral du 22 février 2023 à l'iv. pa. 22.4419 Badertscher « La part de la Suisse dans le financement climatique international à la lumière de son empreinte carbone totale »

² 22.060 Message du 31 août 2022 relatif à un crédit d'engagement en faveur de l'environnement mondial 2023–2026 : [FF 2022 2219 - Message relatif à un crédit d'engagement en faveur de l'environnement mondial 2023–2026 \(admin.ch\)](#)

³ 22.3469 Mo. Andrey, 22.3470 Mo. Fischer, 22.3471 Mo. Jauslin, 22.3472 Mo. Landolt, 22.3473 Mo. Widmer relatives à la création d'une banque d'investissement écologique pour la Suisse

sont définis dans les objectifs stratégiques du Conseil fédéral pour la période 2020-2024. Tous les nouveaux investissements du SIFEM doivent donc être conformes aux objectifs de l'accord sur le climat, et 25 % au moins de ceux-ci doivent être entièrement consacrés à la protection du climat. Il serait en principe envisageable d'axer le SIFEM davantage sur la protection du climat, mais cela nécessiterait un examen de sa mission et des bases juridiques. Pour que le SIFEM puisse continuer à remplir sa mission centrale tout en augmentant son impact sur le climat, des fonds supplémentaires provenant du budget de la Confédération et/ou de sources de financement innovantes axées sur le principe de causalité seraient nécessaires, ce qui impliquerait une adaptation des bases légales.

Conclusion : Une orientation davantage axée sur une protection accrue du climat est en principe possible, mais requiert une discussion de fond sur la mission centrale du SIFEM, et éventuellement une adaptation des bases légales⁴, de la structure organisationnelle et des sources de financement.

REPIC

REPIC est une plateforme interdépartementale (SECO, DDC, OFEV, OFEN) pour le transfert de connaissances et de technologies en vue de la promotion des énergies renouvelables, de l'efficacité énergétique et de l'efficacité de l'utilisation des ressources dans les pays en développement. En tant que centre de services orienté vers le marché, REPIC place les acteurs privés et non gouvernementaux des pays bénéficiaires au centre de ses préoccupations et permet la mise en œuvre de projets innovants et prometteurs par une participation accrue d'entreprises et d'organisations suisses. Les contributions financières de REPIC consistent en un financement de départ pour le pilotage d'innovations axées sur le marché sous forme de subventions (contribution de 150 000 francs au maximum et ne dépassant pas les 50 % du coût total du projet → Instrument « REPIC pilot ») ainsi qu'en un cofinancement de la diffusion et de la commercialisation précoce d'innovations déjà testées (contribution de 500 000 francs au maximum et ne dépassant pas les 50 % du coût total du projet → Instrument « REPIC rollout »). Une extension ou un élargissement de l'offre à d'autres secteurs pertinents pour le climat grâce à un développement de REPIC et/ou **une extension progressive de projets existants couronnés de succès** sont possibles. Un financement à partir de sources innovantes axées sur le principe de causalité pourrait également être envisagé pour une **extension** de REPIC. Il faudrait toutefois aussi examiner si cela peut se faire dans le cadre de la structure organisationnelle existante et/ou quelles seraient modifications légales, financières, organisationnelles nécessaires.

Conclusion : Une **extension** progressive de REPIC en vue d'obtenir un impact climatique encore plus important est possible à moyen terme, mais nécessiterait, le cas échéant, une adaptation des bases légales⁵, de la structure organisationnelle et du financement.

Assurance suisse contre les risques à l'exportation (SERV)

⁴ La SIFEM a été créée en 2011 sur la base de l'art. 11, al. 2, de la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.0). Les art. 30a ss. de l'ordonnance d'exécution du 12 décembre 1977 (RS 974.01) définissent le but, les objectifs et le financement de la société anonyme. Ces dispositions doivent maintenant être inscrites dans une loi. Le Conseil fédéral a donc soumis au Parlement, dans son message du 16 décembre 2022, le projet de loi fédérale sur la société financière de développement SIFEM. Cf. [FF 2023 55 - Message relatif à la loi fédérale sur la société financière de développement SIFEM \(admin.ch\)](#)

⁵ Le mandat de REPIC a pour base légale la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales. La plateforme participe à titre subsidiaire aux efforts et aux instruments existants des offices fédéraux concernés. Les contributions des différents offices à la plateforme s'effectuent donc en fonction leurs propres bases légales pour les activités concernées : la contribution de l'OFEV, par exemple, provient du crédit pour la promotion des technologies environnementales, qui se fonde sur l'art. 49 de la loi sur la protection de l'environnement (RS 814.01).

En tant qu'instrument de promotion de la place économique, la SERV couvre les risques politiques et le risque d'insolvabilité ou de refus de paiement des acheteurs ou des garants (risque de ducroire) liés à l'exportation de biens et de services comportant une certaine part de valeur ajoutée suisse. Elle offre ainsi aux entreprises exportatrices suisses une couverture en cas de défaut de paiement et facilite le financement des opérations d'exportation. La SERV travaille de manière autonome. Elle tient actuellement compte des directives et exigences environnementales et sociales déterminantes de l'OCDE, du Groupe de la Banque mondiale et des Nations Unies. De plus, les opérations concernant des projets portant sur l'énergie renouvelable, la protection du climat et l'eau peuvent, dans certains cas, bénéficier de conditions particulières (une durée de crédit prolongée et des conditions de remboursement flexibles). La SERV s'efforce de rendre ses activités commerciales davantage respectueuses du climat dans le cadre des moyens légaux.

La protection ciblée du climat n'est pas comprise dans le mandat légal de la SERV. Pour qu'elle puisse exercer cette activité, les instruments devraient être réorientés vers l'assurance des exportations de produits et de services visant à atténuer les changements climatiques. Cet aspect ne fait toutefois pas partie des activités principales de la SERV et ne pourrait pas être mis en œuvre dans le cadre de son mandat légal actuel. Les investissements et assurances actuels de la SERV dans le domaine des énergies fossiles sont considérablement plus importants que ceux axés sur le respect du climat. Une étape décisive pour que la SERV réduise son impact négatif sur le climat serait qu'elle abandonne les investissements et assurances liés aux énergies fossiles. Une interdiction de ces derniers impliquerait toutefois une révision de l'objectif actuel de la SERV (encouragement des exportations) et une modification des bases légales.

Conclusion : Au vu des bases légales existantes, une orientation de la SERV davantage axée sur le respect du climat est possible à court et moyen termes, ce à quoi la SERV aspire également. Une orientation systématique dans le sens d'une meilleure protection du climat nécessiterait une adaptation de la base légale⁶ et du mandat de la SERV.

Plateformes de partenariats avec le secteur privé (p. ex. la Plate-forme suisse du cacao durable)

Les plateformes de partenariats avec le secteur privé dans des secteurs spécifiques offrent un levier potentiel pour des mesures de protection du climat réalisées à l'étranger. À titre d'exemple, il existe depuis 2018, dans le cadre de la Plate-forme suisse du cacao durable (soutenue dès le début par le SECO), un mécanisme de cofinancement par lequel la Confédération soutient financièrement jusqu'à 50 % du coût total de projets menés par le secteur privé. Les idées de projets ayant un impact à l'étranger ne peuvent être soumises que par des entreprises ayant leur siège en Suisse, membres de la plateforme, et qui soutiennent les objectifs de l'association. Lors des précédents appels à projets, la demande a été très forte, et de bons projets, clairement axés sur le climat et la biodiversité, ont été déposés. Il faudrait que les mesures soient étendues dans les années à venir. L'extension progressive des projets significatifs pour le climat, notamment, nécessiterait des investissements supplémentaires aussi bien du secteur privé que par le biais du financement climatique public. Un potentiel pour de telles plateformes de partenariat existerait en principe également dans d'autres secteurs ; les branches concernées du secteur privé doivent toutefois se montrer intéressées. Un accroissement de l'impact climatique des plateformes de partenariats existantes et/ou la création d'autres plateformes de ce type nécessiterait des moyens supplémentaires, par exemple à partir de sources de financement innovantes axée sur le principe causalité ou du budget de la Confédération.

⁶ La politique commerciale de la SERV se fonde sur la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (LASRE ; RS 946.10) et sur l'ordonnance du 25 octobre 2006 sur l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (OASRE ; RS 946.101). La SERV respecte en outre les engagements pris par la Suisse dans le cadre d'accords internationaux, notamment l'Arrangement de l'OCDE sur les crédits à l'exportation et les principes de l'Union de Berne.

Conclusion : Une orientation davantage axée sur la protection du climat est possible, mais requiert éventuellement une adaptation des plateformes existantes et/ou la création de nouvelles plateformes et une augmentation du financement.

Sustainable Development Goal (SDG) Impact Finance Initiative

La SDG Impact Finance Initiative (initiative pour un système de financement d'objectifs de développement durable (ODD)) a été lancée fin 2021 par le Secrétariat d'État à l'économie (SECO), la Direction du développement et de la coopération (DDC), UBS Optimus Foundation et Credit Suisse Foundation. Elle vise à lever 100 millions de francs suisses auprès d'acteurs publics et philanthropiques d'ici à 2030. Ces fonds devraient ensuite mobiliser jusqu'à un milliard de francs suisses de capitaux privés afin de financer les ODD dans les pays en développement. L'initiative soutient des solutions de financement innovantes pour de nouveaux produits d'investissement à impact par le biais de subventions et d'incitations financières. Il s'agit de placements qui, outre leur rendement financier, visent un impact mesurable sur les plans social et environnemental. L'initiative mobilise des capitaux privés supplémentaires et soutient les entreprises dans lesquelles ces fonds sont investis. Elle contribue, en outre, à améliorer les conditions-cadres de l'investissement à impact en Suisse et promeut la qualité de l'évaluation de l'impact. Pour ce faire, elle travaille en étroite collaboration avec Swiss Sustainable Finance et le Secrétariat d'État aux questions financières internationales. Des concours internationaux sont organisés dans le cadre de l'initiative, avec un financement des meilleures propositions. Le premier appel d'offres a eu lieu en 2022. Sur les sept projets sélectionnés en vue d'un financement, quatre ont un impact climatique à l'étranger. Une extension de l'initiative spécifiquement axée sur le climat impliquerait de mettre davantage l'accent sur des ODD pertinents pour le climat lors de la sélection des projets et d'augmenter les moyens engagés (p. ex. à partir de sources de financement innovantes axées sur le principe de causalité ou du budget de la Confédération).

Conclusion : La SDG Impact Finance Initiative pourrait axer la sélection des projets plus spécifiquement sur le climat, mais cela se ferait au détriment d'autres ODD (comme la santé) ou nécessiterait une augmentation du financement.

4 Possibilités en matière de protection du climat à l'étranger dans le cadre de la LCI

Le Parlement a adopté, le 30 septembre 2022, la loi sur les objectifs en matière de protection du climat, sur l'innovation et sur le renforcement de la sécurité énergétique (LCI) en tant que contre-projet indirect à l'initiative sur les glaciers. Le référendum a été demandé contre la LCI ; le peuple suisse se prononcera le 18 juin 2023.

L'art. 6 de la LCI prévoit que la Confédération peut soutenir financièrement jusqu'en 2030 les entreprises qui souhaitent avoir recours à des technologies et processus innovants leur permettant de mettre en œuvre une feuille de route visant le zéro net. Le Parlement a voté à cet effet un crédit d'engagement de 1,2 milliard jusqu'en 2030. Les dispositions d'exécution doivent définir, conjointement avec la LCI, le cadre matériel des aides financières. L'instrument de financement des entreprises prévu par la LCI ne vise pas uniquement à obtenir un effet climatique en Suisse. Les entreprises suisses ayant recours à des processus en amont ou en aval à l'étranger pourront également bénéficier de ces aides pour le financement de technologies et de processus innovants, même si l'effet se manifeste à l'étranger. Ce soutien devrait néanmoins, dans la mesure du possible, être octroyé à des technologies suisses. Des mesures de ce type permettront aux entreprises suisses de développer un modèle d'affaires résilient aux changements climatiques, ce qui sera profitable pour la place industrielle suisse.

La condition préalable à l'encouragement de l'innovation est que la feuille de route zéro net des entreprises prenne autant que possible aussi en compte les processus en amont et en aval. Pour ce faire, le Conseil fédéral devra également s'appuyer sur des méthodologies existantes, par exemple la « Science-Based Targets initiative » (SBTi), largement répandue, lors de l'élaboration des dispositions d'exécution. Faute de suivi, les feuilles de route zéro net telles que celles établies selon les principes

de la SBTi ne permettent pas d'obtenir un effet mesurable. Un impact important pourra néanmoins être obtenu en améliorant leur transparence et leur mesurabilité.