

83.040

**Message
concernant la prorogation de la participation de la Suisse
au Fonds du Programme des Nations Unies
pour l'Environnement**

du 25 mai 1983

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons par le présent message un projet d'arrêté fédéral concernant la prorogation de la participation de la Suisse au Fonds du Programme des Nations Unies pour l'Environnement et vous proposons d'adopter le projet ci-joint.

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

25 mai 1983

Au nom du Conseil fédéral suisse:
Le président de la Confédération, Aubert
Le chancelier de la Confédération, Buser



Vue d'ensemble

Le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) est un organe de l'Assemblée générale des Nations Unies, à laquelle il rend compte de ses activités par l'entremise du Conseil économique et social (ECOSOC). Le PNUE a pour tâche de promouvoir et de coordonner les activités relatives à l'environnement non seulement au sein de l'organisation des Nations Unies, mais dans le monde entier.

De nombreux problèmes relatifs à l'environnement ne peuvent plus être résolus sur une base purement nationale, ils nécessitent au contraire de plus en plus un cadre régional, voire global. Il suffit de penser, par exemple, à l'augmentation du dioxyde de carbone dans l'atmosphère, à la protection de la couche d'ozone, à l'exploitation des ressources naturelles qu'il faut entreprendre avec ménagement, à la conservation de la diversité génétique, à la désertification et au dépérissement des forêts tropicales, à la pollution transfrontière de l'atmosphère et des cours d'eaux, ainsi qu'au dépôt de déchets dangereux ou toxiques. Le Programme des Nations Unies pour l'environnement est le forum où les gouvernements de l'Ouest ou de l'Est, du Nord ou du Sud, peuvent collaborer et préparer des décisions permettant de conserver et d'améliorer notre environnement commun. C'est pourquoi, la Suisse a un intérêt à participer au PNUE, même si elle n'est pas membre des Nations Unies.

Une grande partie des activités du PNUE est financée grâce au Fonds volontaire du Programme des Nations Unies pour l'environnement. A l'instar de tous les pays industrialisés et de nombreux pays en développement, la Suisse a également participé à ce Fonds. En vertu de l'arrêté fédéral du 27 juin 1974, elle a versé, de 1975 à 1979, une contribution volontaire annuelle d'un million de francs. Celle-ci a ensuite été portée à 1,05 million de francs par un an pour la période 1980-1983, en vertu de l'arrêté fédéral du 9 octobre 1980.

Selon l'arrêté fédéral ci-joint, le Conseil fédéral devrait être autorisé à verser au Fonds du PNUE, dès 1984 et pendant 4 ans, une contribution annuelle se montant au maximum à 1,2 million de francs.

Message

1 Le Programme des Nations Unies pour l'environnement

11 Généralités

Dans nos messages du 5 septembre 1973 (FF 1973 II 789) et du 12 mars 1979 (FF 1979 I 1149), nous avons relaté en détail le déroulement, en 1972, de la Conférence de Stockholm sur l'environnement, et donné une vue d'ensemble des principales activités du Programme pour l'environnement des Nations Unies (PNUE).

Le Programme des Nations Unies pour l'environnement est un organe de l'Assemblée générale, à laquelle il rend compte annuellement de ses activités par l'entremise du Conseil économique et social (ECOSOC). Le PNUE se compose d'un conseil d'administration de 58 membres, d'un secrétariat avec siège à Nairobi, dirigé par M. Mostafa K. Tolba (Egypte), et d'un Fonds alimenté par des contributions volontaires des gouvernements, grâce auquel la majeure partie des activités du Programme est financée. Parmi ces activités, il convient de mentionner:

- le plan Vigie (identification et surveillance de tout ce qui est susceptible d'altérer l'environnement),
- les écosystèmes terrestres (faune et flore),
- l'environnement et le développement,
- la protection des océans et des mers régionales,
- l'éducation et l'information,
- la lutte contre la désertification,
- les catastrophes naturelles.

Les membres du Conseil d'administration du PNUE sont élus pour une période de trois ans par l'Assemblée générale des Nations Unies. La Suisse en a été membre de 1975 à 1977. Elle a de nouveau été élu, en 1980, pour la période 1981 à 1983. Lorsqu'elle n'appartient pas au Conseil d'administration, la Suisse participe à la réunion annuelle du Conseil d'administration en tant qu'observateur sans droit de vote. La participation au Conseil d'administration du PNUE permet notamment de prendre part à l'élaboration des activités du Programme et d'examiner l'utilisation des moyens financiers du Fonds.

12 Le PNUE, 10 ans après la Conférence de Stockholm sur l'environnement

La notion de protection de l'environnement s'est modifiée depuis la Conférence de Stockholm. Alors qu'on plaçait jadis la protection et le rétablissement de l'environnement au premier plan et que souvent protection de l'environnement et développement économique étaient considérés comme contradictoires, on s'efforce, aujourd'hui, de prendre toutes les précautions et les mesures conservatoires nécessaires pour prévenir tout dégât. De plus l'environnement est conçu comme un bien commun de l'humanité - com-

prenant la terre, l'eau, la flore et la faune – qu'il s'agit de conserver en l'exploitant avec ménagement.

Grâce à ses efforts d'observation et de surveillance de l'environnement à l'échelle mondiale, le PNUE a contribué à mettre en évidence l'interdépendance écologique de la planète. L'une de ses tâches les plus importantes sera de contribuer à ce que l'humanité prenne conscience que la sécurité globale, tant économique que politique, dépend aussi de l'établissement de l'équilibre délicat – mais atteignable – entre l'homme, les ressources naturelles, l'environnement et le développement.

En mai 1982, une session spéciale du Conseil d'administration du PNUE s'est tenue à Nairobi pour commémorer la Conférence de Stockholm sur l'environnement, qui a eu lieu il y a dix ans. Les délégations de 105 Etats et de nombreuses organisations internationales, gouvernementales et non gouvernementales, ont tiré, à cette occasion, le bilan des succès et des échecs écologiques des dix dernières années. Elles ont par ailleurs élaboré des objectifs pour la défense de l'environnement valables pour la prochaine décennie. Dans la «Déclaration de Nairobi» la Communauté des Etats a renouvelé et confirmé sa volonté de s'acquitter des obligations qu'elle avait acceptées à Stockholm.

La délégation suisse à la session spéciale du PNUE a été dirigée par Monsieur le conseiller fédéral Hans Hürlimann qui, dans sa déclaration en séance plénière, souligna l'importance du rôle du PNUE en tant que catalyseur et coordinateur de la coopération mondiale dans le domaine de l'environnement. Selon lui, les objectifs de cette coopération internationale devraient être réalistes, spécifiquement écologiques et liés aux contingences socio-politiques. En reconnaissant que les problèmes ne peuvent être résolus par une action isolée ou par l'addition des politiques nationales de plusieurs pays, M. Hürlimann exprima le désir que le PNUE favorise la formulation de bases juridiques réglant des actions locales, régionales et mondiales. En conclusion, il déclara que la Suisse, pour sa part, serait prête à se joindre aux efforts communs visant à sauvegarder le milieu naturel dans lequel vivront les générations futures.

En novembre 1981, une réunion à haut niveau sur le droit de l'environnement qui s'était tenue à Montevideo (Uruguay) avait en effet élaboré des propositions pour des actions futures du PNUE dans le domaine du droit de l'environnement. La dixième session du Conseil d'administration du PNUE entérina ces propositions en mai 1982 en établissant les priorités suivantes:

- protection de la couche d'ozone terrestre,
- prévention et réduction des dommages et risques de dommage à l'environnement causés par les déchets toxiques et dangereux,
- réglementation du commerce international des substances chimiques dangereuses,
- prévention et réduction de la pollution d'origine tellurique du milieu marin.

La Suisse a manifesté son intérêt pour les trois premières priorités. Sur son

invitation, le groupe de travail du PNUE pour l'élaboration d'une convention-cadre sur la protection de la couche d'ozone terrestre s'est réuni à Genève en décembre 1982.

2 Frais de gestion

Les frais de gestion du Programme des Nations Unies pour l'environnement sont en partie couverts par le budget ordinaire des Nations Unies. Dès lors, les dépenses globales du PNUE qui se sont élevées à 91,8 millions de dollars pour la période 1980/81 ont été couvertes de la manière suivante:

Origine des fonds	En million de dollars	En pour-cent
Fonds du PNUE	69,1	75,2
Budget ordinaire de l'ONU	17,6	19,2
Fonds fiduciaire ¹⁾	5,1	5,6

¹⁾ Pour faciliter le démarrage des plans d'action ayant pour but de protéger les mers régionales (Méditerranée, Golf arabo-persique, Mer des Caraïbes, etc.) ou la mise en place du secrétariat de la Convention de Washington sur le commerce des espèces de la faune et de la flore sauvages menacées d'extinction (CITES), le PNUE avait initialement accepté de financer les coûts de ces actions par le Fonds du PNUE, qui est alimenté par des contributions volontaires. Comme une prise en charge régulière de telles dépenses était peu compatible avec le rôle de catalyseur du PNUE, les pays directement concernés décidèrent de subvenir seuls, après une période transitoire, aux dépenses engendrées par ces plans d'action ou par le secrétariat de la CITES. Ils créèrent des fonds spéciaux qui sont administrés à titre fiduciaire par le PNUE. C'est ainsi que la Suisse, en tant que partie à la CITES, paie actuellement 5957 dollars par an au fonds correspondant.

Comme pour les autres organes dont la Suisse est membre, et qui relèvent de l'Assemblée générale des Nations Unies ou du Conseil économique et social, notre pays paie actuellement le 1,05 pour cent des dépenses du PNUE qui sont imputées au budget ordinaire de l'ONU. Ces dernières années, ces contributions ont été les suivantes:

1977	41 472 dollars	1980	68 826 dollars
1978	44 887 dollars	1981	69 990 dollars
1979	51 674 dollars		

Selon l'article 2, 1^{er} alinéa, de l'arrêté fédéral du 27 juin 1974 (RO 1974 1186), la Suisse prend également à sa charge, pendant la période où elle participe aux activités du PNUE, une quote-part des frais d'administration de cet organe. La base légale pour le financement de cette quote-part reste en vigueur aussi longtemps que la Suisse participera aux activités du PNUE. Ces coûts devront à l'avenir aussi figurer dans le projet de budget. En cas d'adhésion à l'Organisation des Nations Unies, la quote-part an-

nuelle des frais d'administration du PNUE ne serait plus mentionnée séparément, mais serait comprise dans la part suisse au budget de l'ONU.

3 Fonds du PNUE

La Conférence de Stockholm sur l'environnement avait prévu de doter le Fonds du PNUE d'un montant de 100 millions de dollars pour la période de 1973 à 1977. En fait, les versements ont été d'un montant total de 98,7 millions de dollars.

En 1977, le Conseil d'administration s'était rallié aux intentions du Directeur exécutif d'obtenir 150 millions de dollars de contributions volontaires pour les années 1978 à 1981. Cette augmentation des objectifs de financement de 87,5 pour cent aurait dû permettre de compenser les effets de l'inflation et de maintenir la valeur réelle du Fonds. Ce but n'a pas été atteint puisque seulement 122,2 millions de dollars de contributions ont été versés. La plupart des pays industrialisés – les principaux donateurs – n'ont pas été en mesure, en raison de la situation critique de leurs finances publiques, d'augmenter leurs contributions comme souhaité. De plus, les efforts du Directeur exécutif du PNUE pour trouver de nouveaux pays contributeurs, en dehors du cercle des donateurs traditionnels, n'ont pas été couronnés de succès.

Pour répondre aux demandes des pays en développement, le Conseil d'administration du PNUE déclara, en 1981, qu'il serait souhaitable que 120 millions de dollars soient versés au Fonds du PNUE pour la période 1982/83, afin de lui permettre de réaliser les objectifs toujours plus nombreux de l'organisation. Cependant, le Conseil d'administration fut en même temps obligé de reconnaître, sur les instances des pays industrialisés, qu'il ne serait guère réaliste de vouloir compter, pour cette période, sur plus de 77 millions de dollars de contributions.

En 1982, le Conseil d'administration réitéra son souhait que le Fonds du PNUE puisse disposer, pendant deux ans, de moyens financiers s'élevant à 120 millions de dollars. Simultanément, il pria le Directeur exécutif du PNUE de présenter, lors de la onzième session du Conseil d'administration, un programme pour les années 1984/85 fondé sur l'hypothèse de 85 millions de dollars. De plus, il décida de fixer un cadre financier indicatif pour le programme à moyen terme du Fonds (1984 à 1989) d'un montant annuel de 42,5 millions de dollars (base 1982) qui devrait être adapté chaque fois au taux d'inflation. La Suisse a approuvé ce compromis, réalisé après de longues et difficiles négociations, qui, même s'il n'envisageait pas une augmentation du Fonds en valeur réelle, prévoyait néanmoins un compensation de l'inflation.

A l'instar de tous les pays industrialisés et de nombreux pays en développement, la Suisse a adhéré en 1975 au Fonds du PNUE, afin de collaborer à la sauvegarde de l'environnement et à l'amélioration de la qualité de la vie. De 1975 à 1979, elle a versé une contribution annuelle d'un million de francs, somme qui a été portée à 1,05 million de francs par an pour la pé-

riode 1980 à 1983. Comme la contribution volontaire de la Suisse au Fonds du PNUE pour cette dernière période n'était pas établie sur une base contractuelle, elle a été soumise à la réduction linéaire des subventions et réduite à un montant annuel de 945 000 francs. Le tableau ci-dessous fait ressortir la relation entre la contribution suisse convertie en dollars au cours du jour et la somme des contributions volontaires reçues par le Fonds durant la période 1980 à 1982.

Année	Contribution suisse en dollars	Somme des contributions en dollars
1980	637 707	26 834 203
1981	461 832	35 553 749
1982	506 566	30 293 001 ¹⁾
	1 606 105 = 1,73 pour cent de 92 680 953	

¹⁾ Etat au 31 décembre 1982.

La protection de l'environnement est devenue aujourd'hui une tâche qui a également une dimension internationale. Dans de nombreux cas, des efforts purement nationaux seraient aujourd'hui insuffisants. La terre, les mers ainsi que l'atmosphère forment un écosystème. La moindre perturbation locale peut engendrer des effets catastrophiques à d'autres endroits. Sans coopération internationale, il est difficile, voire même impossible, de résoudre les atteintes à l'environnement. Le Programme des Nations Unies pour l'environnement constitue le forum où les gouvernements du Nord et du Sud, de l'Est et de l'Ouest peuvent collaborer et préparer des décisions permettant de conserver et d'améliorer notre environnement commun.

Aussi sommes-nous d'avis que la Suisse doit continuer à verser une contribution volontaire au Fonds du PNUE autant par solidarité que dans son propre intérêt.

4 Conséquences financières

Comme il s'agit d'une contribution volontaire, nous sommes libres de déterminer le taux de notre contribution. Toutefois, ce dernier devrait être supérieur au taux de 1,05 pour cent qui nous est imparti pour les contributions obligatoires découlant de notre participation à divers organes des Nations Unies. Pour maintenir le taux de participation de 1,67 pour cent initialement prévu en 1974, il conviendrait d'envisager, pour autant que l'objectif annuel de contributions de 42,5 millions de dollars soit atteint et que le cours du dollar se maintienne à environ 2,07 francs, une contribution annuelle de 1,47 million de francs. Cependant, vu la situation précaire des finances fédérales, il nous paraît peu approprié d'augmenter notre contribution volontaire de 40 pour cent en la faisant passer de 1,05 à 1,47 million

de francs. De plus, le cours du dollar constitue un élément qu'il est difficile de prévoir correctement dans nos estimations. Enfin, les efforts du Directeur exécutif pour trouver de nouveaux pays donateurs commencent à porter leurs fruits. Dès lors, en nous basant sur ces considérations, nous vous proposons d'autoriser le Conseil fédéral à verser, dès 1984 et pendant 4 ans, au Fonds du Programme des Nations Unies pour l'environnement une contribution annuelle se montant au maximum à 1,2 million de francs. Les crédits nécessaires sont prévus dans la planification financière.

5 Grandes lignes de la politique gouvernementale

Le projet est en accord avec les buts de notre politique étrangère tels qu'ils sont énoncés dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale durant la législature 1979-1983 (FF 1980 I 586 ss).

6 Constitutionnalité

La compétence constitutionnelle de la Confédération pour proroger la participation de la Suisse au Fonds du Programme des Nations Unies pour l'environnement découle de la compétence générale de la Confédération en matière de relations extérieures. La coopération avec les organisations internationales représente un aspect très important de nos relations internationales, en d'autres termes, un élément essentiel de notre politique étrangère.

Selon la doctrine moderne et la jurisprudence la plus récente du Tribunal fédéral (ATF 103 Ia 380 E. c 5 et 6, 402 E. 3a; 104 Ia 232 E. 2 c, 309 E. 3a, 445 E. 4c) l'administration «dispensatrice de prestations» (Leistungsverwaltung), de même que l'administration «intervenant impérativement» (Eingriffsverwaltung) ont besoin non seulement d'une base constitutionnelle, mais également d'une base légale (principe de la légalité). Nous avons déjà expliqué dans le message du 27 mai 1981 concernant la contribution ordinaire de la Confédération au CICR (FF 1981 II 981), que la question de savoir si et, le cas échéant, dans quelle mesure cette règle en principe valable pour l'ensemble de l'administration (FF 1980 II 1984) s'applique également au domaine des relations internationales, est controversée. Nous vous avons aussi signalé dans le message susmentionné, qu'un groupe de travail interdépartemental a été chargé de passer en revue les diverses contributions volontaires versées par la Confédération au titre de ses relations extérieures et d'examiner si ces contributions pourraient faire l'objet de règles générales et abstraites.

Entre-temps, le groupe de travail a terminé ses travaux. Le Conseil fédéral traitera prochainement des questions en suspens. Sans préjuger de sa décision dans cette affaire, il est proposé que la contribution pour laquelle un crédit est demandé par le présent message soit – conformément à la pratique antérieure (voir FF 1980 III 719 721 722 et 1981 III 1093) – accordée sans base légale. Selon l'article 8 de la loi sur les rapports entre les conseils,

le crédit sera donc accordé en vertu d'un arrêté fédéral simple. La compétence de l'Assemblée fédérale découle de sa prérogative générale en matière budgétaire (art. 85 ch. 10, cst.).

28414

Arrêté fédéral *Projet*
concernant la prorogation de la participation de la Suisse
au Fonds du Programme des Nations Unies
pour l'environnement

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 85, chiffre 10, de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 25 mai 1983¹⁾,
arrête:

Article premier

Le Conseil fédéral est habilité à allouer au Fonds du Programme des Nations Unies pour l'environnement, dès 1984 et pour une durée de 4 ans, une contribution annuelle se montant au maximum à 1,2 million de francs.

Art. 2

Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, n'est pas soumis au référendum.

28414

¹⁾ FF 1983 II 1437