



18.11.2019

Rapport sur la surveillance du Fonds pour le climat I

Rapport à l'intention de la CEATE-N

17.071 n Révision totale de la loi sur le CO₂ pour la période postérieure à 2020

1 Mandat

Selon la version du Conseil des États, le projet de la loi sur le CO₂ révisée prévoit, au chapitre 5, art. 38h ss, la création d'un Fonds pour le climat. Ce fonds serait essentiellement alimenté par des affectations à hauteur d'un tiers au maximum du produit de la taxe sur le CO₂ et de moins de la moitié du produit de la taxe sur les billets d'avion et de la taxe sur les vols privés, ainsi que par les revenus issus des sanctions et de la vente aux enchères des droits d'émission selon le système d'échange de quotas d'émission. Les moyens issus des taxes d'incitation sont destinés à des mesures visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre et à augmenter l'efficacité et l'efficience de la politique climatique ; les revenus issus des sanctions et de l'échange des droits d'émission doivent soutenir des mesures d'adaptation.

La CEATE-N charge le DETEC (OFEV), en collaboration avec le DFF (AFF), de soumettre en vue de la prochaine séance de commission du 25 novembre 2019 des propositions détaillées de conception du fonds permettant d'améliorer la coordination avec les mesures d'encouragement en lien avec le climat dans d'autres actes législatifs, de renforcer l'influence du Parlement sur le prélèvement de moyens issus du Fonds pour le climat et d'augmenter la transparence quant à l'affectation de ces moyens.

2 Problématique

La conception du Fonds pour le climat telle que proposée présente plusieurs points faibles sur le plan du droit des finances qui devraient être réexaminés et, si possible, écartés avant l'adoption de la loi. En termes de gestion et d'adéquation se posent en particulier les questions de principe suivantes :

- *Absence de coordination avec les activités actuelles dans les différentes politiques sectorielles :*
Les ressources du Fonds pour le climat sont censées, d'une part, être affectées au Programme Bâtiments et aux nouvelles mesures spécifiées à l'art. 39, al. 2, et, d'autre part, financer d'autres mesures visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre et à prévenir les dommages en vertu des art. 40a et 40b. À cet égard, il convient de renforcer et de compléter les mesures actuelles définies dans les différentes politiques sectorielles (environnement, formation, coopération au développement, agriculture, etc.). Compte tenu de l'objectif formulé de manière très ouverte (notamment art. 40a, al. 1, projet de loi sur le CO₂) et du mandat confié au DETEC conformément à l'art. 38h, al. 4, de fournir aux services compétents des moyens suffisants issus du Fonds pour le climat pour octroyer des subventions, le risque existe de voir apparaître des structures parallèles aussi bien au niveau de la législation que du financement. Il pourrait aussi en résulter des doublons inutiles, y compris dans l'administration : actuellement, le Parlement précise le but des subventions dans les actes législatifs spécifiques et gère l'engagement des moyens prévus à ce titre via le

budget et en partie aussi par le biais d'arrêtés sur des financements pluriannuels. Or, sur la base de la disposition générale concernant l'objectif de la loi sur le CO₂ (notamment l'art. 40a, al. 1, projet de loi sur le CO₂), le Conseil fédéral et les unités administratives pourraient désormais également décider de leur propre chef d'accorder des contributions dans les domaines où l'afflux de moyens présente un rapport avec les objectifs climatiques et où l'acte législatif spécial en vigueur ou les ressources approuvées par le Parlement sont considérés comme insuffisants.

- *Affaiblissement de l'influence du Parlement* : La réglementation proposée (art. 38h, 39, al. 2^{bis}, 40a, al. 4, et 40b, al. 3, projet de loi sur le CO₂) fait passer du Parlement au Conseil fédéral et à l'administration la compétence de décider de l'engagement des avoirs du fonds. Ce transfert vise à garantir au Conseil fédéral un maximum de liberté conceptuelle dans l'utilisation des moyens et ainsi de lui permettre de réagir de manière ciblée aux évolutions. Mais il a aussi pour conséquence de soustraire dans une mesure considérable l'octroi de subventions au pouvoir du Parlement. Par exemple, des décisions budgétaires du Parlement pourraient être « corrigées » par des augmentations des moyens issus du Fonds pour le climat. Le fait que l'utilisation des moyens issus du Fonds pour le climat ne passe ainsi plus par le budget et le compte d'État de la Confédération permettrait de contourner la gestion à moyen terme des finances fédérales par des arrêtés sur des financements pluriannuels.
- *Manque de transparence quant à l'utilisation des fonds* : Les apports, les retraits et l'état de la fortune du fonds doivent être consignés dans un rapport annuel (art. 38h, al. 8, projet de loi sur le CO₂). Toutefois, en l'absence de précisions quant aux destinataires de ce rapport, il n'existe a priori pas non plus d'obligation de rendre des comptes au Parlement.

3 Réglementation proposée

Pour éviter des structures parallèles, pour conserver la souveraineté du Parlement sur le budget et pour améliorer la transparence, trois solutions sont envisageables.

Premièrement, on pourrait préciser les buts d'utilisation des moyens dans la loi sur le CO₂ spécifiquement pour tous les engagements (par analogie à l'art. 39, al. 1 et 2, projet de loi sur le CO₂ concernant le Programme Bâtiments et les mesures énergétiques). Le Conseil des États avait toutefois déjà renoncé délibérément à cette solution afin d'assurer la flexibilité dans le soutien à des technologies futures et instruments innovants jugés efficaces.

Deuxièmement, il serait aussi possible de réaliser les objectifs poursuivis non pas en versant les moyens affectés dans un Fonds pour le climat au sens de l'art. 52 de la loi sur les finances (LFC), mais en les incluant aux crédits budgétaires ordinaires des unités administratives compétentes ; un financement spécial au sens de l'art. 53 LFC assurerait la transparence des engagements affectés. Dans l'optique également des principes de la transparence et de l'intégralité des comptes de la Confédération, cette solution serait à privilégier par rapport au fonds spécial au sens de l'art. 52 LFC. Cependant, renoncer à un Fonds pour le climat irait à l'encontre de la volonté du Conseil des États.

Une troisième solution est donc proposée, laquelle consiste à compléter ponctuellement la proposition du Conseil des États par les éléments suivants :

- Les moyens destinés à renforcer les mesures actuelles prévues dans le droit spécial ne sont pas versés au Fonds pour le climat, mais intégrés directement au budget de l'unité administrative compétente pour la politique sectorielle concernée, de sorte à figurer ainsi dans les comptes de la Confédération. Ce système exclut la possibilité de financer avec le Fonds pour le climat des mesures déjà régies par d'autres actes législatifs spéciaux (ch. 3.1). De même, il évite que les moyens issus du fonds soient engagés pour des mesures dont le financement a été refusé en tout ou en partie par l'Assemblée fédérale dans le cadre de l'examen du budget. A contrario, cela reviendrait à ignorer la décision du Parlement.

- Par analogie au fonds d'infrastructure ferroviaire et au fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération, le Fonds pour le climat fait l'objet d'un compte spécial soumis au Parlement (ch. 3.2).
- La loi définit les éléments distinctifs de la structure du Fonds pour le climat (ch. 3.3).

3.1 Amélioration de la coordination avec les mesures de protection du climat prévues dans d'autres dispositions de droit spécial (éviter les structures parallèles)

L'administration (AFF, OFEV) juge peu probables les doublons au niveau du Programme Bâtiments (art. 39, al. 1, projet de loi sur le CO₂), des autres mesures spécifiées dans la loi (art. 39, al. 2, projet de loi sur le CO₂) ainsi que du fonds de technologie (art. 40, al. 2, projet de loi sur le CO₂). Il en va toutefois différemment du soutien prévu à l'art. 40a, al. 1, du projet de loi sur le CO₂. La formulation très ouverte de la disposition peut donner lieu à des structures parallèles aussi bien sur le plan législatif que sur celui du financement. De même, les moyens prévus à l'art. 40b pour prévenir des dommages pourraient en grande partie servir à soutenir des efforts déjà en place (p. ex. protection contre les crues, forêts de protection). Le risque de voir ainsi se multiplier de manière incontrôlée les subventions régies par d'autres dispositions de droit spécial, surtout pour l'utilisation du produit de la taxe sur les billets d'avion et de la taxe sur les vols privés ainsi que pour les mesures financées par les revenus de la vente aux enchères des droits d'émission et par des prestations de remplacement, existe bel et bien, car les bases juridiques en vigueur n'empêchent pas le recours aux moyens issus du Fonds pour le climat via les canaux de financement actuels. Afin d'éviter l'émergence de ces structures parallèles, nous proposons la solution suivante :

- La part du produit de la taxe sur le CO₂ qui n'est pas redistribuée à la population et aux entreprises alimente, comme prévu, le Fonds pour le climat (art. 38i, al. 1, let. a, ch. 1, projet de loi sur le CO₂). Ces moyens sont utilisés pour financer des mesures visant à réduire les émissions de CO₂ des bâtiments (art. 39, al. 1, projet de loi sur le CO₂), d'autres mesures et projets au sens de l'art. 39, al. 2, du projet de loi sur le CO₂ et, en aval, le soutien à des technologies de réduction des gaz à effet de serre (art. 40 projet de loi sur le CO₂) et à des mesures de réduction des émissions de gaz à effet de serre (art. 40a projet de loi sur le CO₂).
- Le produit de la taxe sur les billets d'avion et de la taxe sur les vols privés affecté à des mesures climatiques est dans la mesure du possible, à savoir en présence d'une disposition de droit spécial ad hoc, intégré directement aux crédits budgétaires des unités administratives compétentes. Le solde des moyens affectés issus des taxes d'incitation est versé au Fonds pour le climat (art. 38i, al. 1, let. a, ch. 2, projet de loi sur le CO₂) pour des mesures reposant exclusivement sur la présente loi.
- Les revenus tirés des prestations de remplacement ainsi que de la vente aux enchères des droits d'émission restent en principe également affectés dans le budget de la Confédération et sont intégrés directement dans les crédits budgétaires des unités administratives compétentes. Les moyens affectés aux mesures basées exclusivement sur la présente loi sont versés au Fonds pour le climat (art. 38i, al. 1, let. a, ch. 2, projet de loi sur le CO₂).
- Pour garantir l'affectation correcte des moyens qui ne sont pas versés au Fonds pour le climat mais inscrits au budget des unités administratives compétentes, il convient de la faire figurer au bilan de la Confédération sous la forme d'un financement spécial au sens de l'art. 53 LFC (comme c'est le cas aujourd'hui pour la taxe sur le CO₂). Cette base juridique se trouve à l'art. 38h, al. 1, du projet de loi sur le CO₂.
- Afin de permettre une certaine perméabilité, c'est-à-dire autoriser l'intégration de moyens du budget fédéral au Fonds pour le climat, l'arrêté fédéral sur le budget peut prévoir des transferts entre les crédits budgétaires pour les mesures climatiques basées sur des dispositions de droit spécial et le crédit pour les versements au fond pour le climat. Ainsi, les montants inscrits au

budget fédéral mais non engagés au niveau de l'exécution peuvent être retirés des crédits budgétaires de l'unité administrative concernée et versés au Fonds pour le climat.

3.2 Compte spécial pour renforcer l'influence du Parlement et augmenter la transparence quant à l'utilisation des moyens

Garantir au Parlement un pouvoir d'intervention sur l'utilisation des avoirs du Fonds pour le climat et, simultanément, améliorer la transparence à ce titre impliquerait de compléter la réglementation du Conseil des États par des outils de gestion et de surveillance. Les propositions ci-après s'inspirent de la loi sur le fonds d'infrastructure ferroviaire (LFIF) :

- *Tenue d'un compte spécial* : instituer une obligation de tenir un compte spécial spécifique au Fonds pour le climat, constitué d'un compte de résultats, d'un bilan et d'un compte d'investissement (art. 38i, al. 1 à 3, projet de loi sur le CO₂) ; au besoin, prévoir aussi de tenir un compte séparé pour établir le bilan et le compte de résultats sur une base transparente.
- *Arrêté fédéral sur l'utilisation des moyens* : en même temps que l'arrêté fédéral sur le budget de la Confédération, le Parlement adopte un arrêté simple qui fixe les moyens retirés chaque année du Fonds pour le climat en référence aux buts d'utilisation définis aux art. 39, 40, 40a et 40b du projet de loi sur le CO₂ ; le Conseil fédéral établit aussi une planification financière sur trois ans spécifique au fonds, qu'il soumet pour information à l'Assemblée fédérale en même temps que le budget (art. 38i, al. 4, projet de loi sur le CO₂).
- *Approbation des comptes du fonds* : chaque année, le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale les comptes du fonds pour approbation (art. 38i, al. 5, projet de loi sur le CO₂).

Ces compléments permettraient non seulement de garantir la souveraineté du Parlement sur le budget lié à l'utilisation des moyens issus du Fonds pour le climat mais aussi de renforcer la légitimité parlementaire de l'engagement des avoirs du fonds. En même temps, le Parlement peut par le biais d'un arrêté fédéral simple et de l'arrêté fédéral sur le budget, y compris les éventuelles possibilités de transferts de crédits, statuer sur tous les moyens affectés à la protection du climat dans le budget du fonds et le budget de la Confédération et, s'il le souhaite, imposer également une orientation générale cohérente des mesures.

3.3 Caractéristiques de la structure du Fonds pour le climat

Finalement, il convient de définir les éléments distinctifs liés à la conception du fond conformément aux art. 38h et 38i du projet de loi sur le CO₂ (« règlement du fonds ») :

- type de fonds (art. 38h, al. 2, projet de loi sur le CO₂),
- interdiction de subventions « parallèles » ou « de remplacement » (art. 38h, al. 3, projet de loi sur le CO₂),
- interdiction de contracter des dettes et prélèvement d'intérêts (art. 38i, al. 6, projet de loi sur le CO₂),
- constitution de réserves (art. 38i, al. 7, projet de loi sur le CO₂),
- application subsidiaire de la LFC (art. 38i, al. 8, projet de loi sur le CO₂) ; un renvoi à la loi sur les subventions (LSu) n'est pas nécessaire, car celle-ci s'applique systématiquement à toutes les indemnités et aides financières allouées par la Confédération (art. 2, al. 1, LSu).

Les autres adaptations des art. 39 ss du projet de loi sur le CO₂ découlent de la réglementation proposée et servent à en améliorer la clarté. L'art. 40a, al. 1, précise en outre que les « autres mesures » potentiellement financées par le fonds relèvent du domaine de compétence de la Confédération. Il s'agit là d'éviter un imbroglio des tâches et des transferts de charges entre la Confédération et les cantons. Les moyens prévus pour les projets cantonaux entrent dans le cadre de l'al. 2. Mis à part cela, aucune adaptation matérielle n'est requise par rapport à la variante du Conseil des États.

4 Autres éléments envisageables mais non concrétisés dans la réglementation proposée

En sus de la réglementation proposée par l'administration, plusieurs éléments sont évoqués ci-après de manière succincte. Ils n'ont pas été réglementés de manière concrète dans la mesure où ils outrepassent le mandat initial ou nécessitent encore des clarifications permettant une appréciation concluante.

- *Montant approprié des réserves du Fonds pour le climat* : La réglementation proposée en annexe prévoit à l'art. 38*i*, al. 7, que le Fonds pour le climat doit constituer des réserves appropriées. Le Conseil fédéral est en outre chargé de définir les détails par voie d'ordonnance. Il serait judicieux d'inclure dans le projet de loi ou dans la documentation y relative des considérations sur le montant des réserves du fonds. Pour ce faire, il faudrait toutefois attendre de disposer d'indications plus concrètes concernant les subventions prévues (p. ex. part des cautionnements).
- *Production d'intérêts du Fonds pour le climat* : À l'instar du projet du Conseil des États, l'art. 38*i*, al. 6, autorise le Fonds pour le climat à porter intérêts. De la sorte, des recettes fiscales seraient utilisées pour servir un intérêt sur les subventions non encore allouées ou sur des réserves servant à garantir les risques liés aux cautionnements. La majeure partie des moyens du budget de la Confédération affectés en capital étranger par le biais de financements spéciaux ne portent pas intérêts ; ainsi, les réserves du fonds d'infrastructure ferroviaire, du fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération ainsi que du fonds de technologie ne sont pas rémunérées.
- *Gestion des risques liés aux cautionnements et à d'autres garanties* : Conformément à l'art. 40, al. 2, du projet de loi sur le CO₂, les avoirs du Fonds pour le climat peuvent être utilisés pour cautionner des prêts à des entreprises. De plus, l'art. 39, al. 2, prévoit la possibilité de couvrir ainsi également d'autres risques. Cependant, un rapport publié en juin 2019 par la Délégation des finances des Chambres fédérales recommande au Conseil fédéral de renoncer à l'avenir aux cautionnements solidaires, d'examiner ceux existants et si possible de les convertir en cautionnements simples. La question se pose dès lors de savoir dans quelle mesure les cautionnements prévus en tant qu'instrument de soutien de durée illimitée dans le projet de loi sur le CO₂ contredisent les recommandations de la Délégation des finances.

Annexe : Proposition de texte législatif

Chapitre 5 : Fonds pour le climat

Art. 38h *Affectation des moyens et création du fonds*

¹ *Les revenus ci-après sont affectés à des mesures visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre (let. a et b) ou à prévenir les dommages aux personnes ou aux biens d'une valeur considérable qui pourraient résulter de l'augmentation de la concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère (let. c) :*

- a. *un tiers au plus du produit de la taxe sur le CO₂, mais au maximum 450 millions de francs par an ;*
- b. *moins de la moitié du produit de la taxe sur les billets d'avion et de la taxe sur les vols privés ;*
- c. *les revenus issus de la vente aux enchères des droits d'émission au sens des art. 23, al. 2, et 24, al. 2, et des prestations de remplacement au sens des art. 17, 17c, 26, 29 et 34.*

² *Le Conseil fédéral verse une part des revenus définis à l'al. 1 à un fonds spécial au sens de l'art. 52 de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (Fonds pour le climat). Le Fonds pour le climat est juridiquement indépendant et tient une comptabilité propre.*

³ *Les avoirs du fonds ne peuvent servir à financer des mesures soutenues en vertu d'autres actes législatifs spéciaux ou dont le financement a été refusé en tout ou en partie par l'Assemblée fédérale dans le cadre de l'examen du budget.*

Art. 38i *Comptes du fonds, retraits et planification financière*

¹ *Les comptes du fonds comprennent un compte de résultats, un bilan et un compte d'investissement.*

² *Le compte de résultats indique au minimum :*

a. *au titre des revenus :*

1. *le versement des contributions au sens de l'art. 38h, al. 1, let. a,*
2. *les montants versés conformément à l'art. 38h, al. 1, let. b et c, pour autant que ces revenus ne sont pas utilisés pour des mesures soutenues en vertu d'autres actes législatifs spéciaux,*
3. *le produit des intérêts, les remboursements de contributions, les gains au sens de l'art. 40a, al. 3, ainsi que les reprises de perte de valeur sur des actifs ;*

b. *au titre des charges :*

1. *les retraits visés aux art. 39, 40, 40a et 40b,*
2. *les amortissements et correctifs de valeurs sur des actifs.*

³ *Le bilan comprend tous les actifs et les obligations ainsi que le capital propre.*

⁴ *L'Assemblée fédérale fixe par arrêté simple, dans le cadre de l'arrêté fédéral sur le budget de la Confédération, les moyens retirés annuellement du fonds pour les affectations au sens des art. 39, 40, 40a et 40b. Elle prend acte de la planification financière sur trois ans.*

⁵ *Le Conseil fédéral soumet chaque année à l'Assemblée fédérale les comptes du fonds pour approbation.*

⁶ *Un endettement du fonds n'est pas autorisé. Ses ressources doivent porter intérêts.*

⁷ *Le Fonds pour le climat constitue des réserves appropriées. Les avoirs du fonds qui dépassent le montant approprié des réserves sont redistribuées à la population et aux entreprises conformément à l'art. 41. Le Conseil fédéral règle les modalités.*

⁸ *La loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération s'applique à titre subsidiaire.*

Art. 39 *Réduction des émissions de CO₂ des bâtiments*

² *La Confédération consacre chaque année au plus 60 millions de francs sur la part du produit de la taxe sur le CO₂ versée au Fonds pour le climat et des*

Art. 40 *Encouragement des technologies visant à réduire les gaz à effet de serre*

⁴ *Le Conseil fédéral fixe les critères et les modalités du soutien.*

Art. 40a *Autres mesures de réduction des gaz à effet de serre*

¹ *D'autres mesures dans le domaine de compétence de la Confédération, qui (...), peuvent être financés par les avoirs du Fonds pour le climat.*

Art. 40b Mesures visant à prévenir les dommages

¹ La Confédération utilise les revenus *affectés conformément à l'art. 38h, al. 1, let. c*, pour financer des mesures...

Art. 41 Redistribution à la population et aux entreprises

¹ *Le produit de la taxe sur le CO₂, de la taxe sur les billets d'avion et de la taxe sur les vols privés qui n'est pas affecté conformément à l'art. 38h, al. 1, de même que la part des avoirs du fonds qui dépasse le montant approprié des réserves conformément à l'art. 38i, al. 7, sont répartis entre la population et les entreprises en fonction des montants qu'elles ont versés respectivement.*

² ...