



03.05.2018

Mise en œuvre des recommandations du CDF concernant la compensation du CO₂ en Suisse

Rapport à l'intention de la CEATE-N

1 Contexte

En date du 9 octobre 2017, la CEATE-N a pris connaissance du rapport du Contrôle fédéral des finances (CDF) intitulé « Audit – Compensation des émissions de CO₂ en Suisse »¹ et des onze recommandations qu'il contient et a donné mandat à l'OFEV de présenter un plan de mesures. Ce plan doit proposer des améliorations d'ordre juridique, institutionnel et de mise en œuvre pour améliorer la transparence, éviter les conflits d'intérêt et garantir l'additionnalité des réductions d'émissions réalisées.

L'actuelle réglementation de la compensation des émissions de CO₂ a été précédée par le centime climatique que l'industrie pétrolière a introduit en 2005 à titre de mesure librement consentie. Avec la révision totale de la loi sur le CO₂ pour la période postérieure à 2012, le centime climatique a été remplacé par l'obligation de compenser à laquelle sont soumis les importateurs de carburants fossiles. Ceux-ci doivent compenser une partie des émissions de CO₂ liées au trafic par des mesures de réduction en Suisse. Dans son message du 1^{er} décembre 2017 relatif à la révision totale de la loi sur le CO₂ pour la période postérieure à 2020, le Conseil fédéral propose en plus de la compensation obligatoire dans le pays, la prise en compte des mesures réalisées à l'étranger (voir art. 27, projet de loi sur le CO₂).

2 Recommandations du CDF et mise en œuvre

2.1 Appréciation générale

Les onze recommandations du CDF visant à améliorer l'exécution actuelle constituent une base utile pour développer l'instrument et la législation sur le CO₂ pour l'après 2020. Une partie des lacunes constatées s'explique par le fait que les participants ont dû en faire l'apprentissage durant la phase d'introduction, au cours de laquelle il a fallu établir la gouvernance pour un instrument juridiquement contraignant en lieu et place du centime climatique, qui était volontaire. Elle est due aussi au manque d'expérience dans le domaine.

Huit recommandations sont déjà réalisées ou sont en cours de réalisation, deux recommandations sont en procédure de décision auprès du Parlement et une recommandation est en attente des résultats du rapport d'experts. Les différentes recommandations sont regroupées ci-après selon que leur mise en œuvre implique une réglementation, des adaptations institutionnelles de la gouvernance ou une modification de la pratique d'exécution (récapitulatif en ordre numérique avec statut de mise en œuvre en annexe).

¹ CDF-15374

2.2 Adaptation des bases légales

Les exigences auxquelles les projets de compensation doivent répondre sont réglées à l'art. 7 de la loi sur le CO₂ (RS 641.71) et aux art. 5 à 11 de l'ordonnance sur le CO₂ (RS 641.711) en vigueur. L'obligation pour les importateurs de carburants fossiles de compenser les émissions de CO₂ s'appuie sur les art. 26 à 28 de la loi sur le CO₂ et sur les art. 86 à 92 de l'ordonnance sur le CO₂ en vigueur. Les importateurs soumis à l'obligation de compenser ont une grande latitude d'action pour choisir les projets, sauf s'agissant de certaines technologies (p. ex. énergie nucléaire) ou de certains types de projets (p. ex. recherche), indiqués à l'annexe 3 de l'ordonnance sur le CO₂, car leur additionnalité est difficile à prouver. Pour favoriser une exécution uniforme, l'OFEV, en sa qualité d'autorité d'exécution, a publié la communication « Projets et programmes de réduction des émissions réalisés en Suisse »², qui est actualisée régulièrement et qui s'adresse aux développeurs de projets, aux propriétaires de projets, aux organismes privés de validation et de vérification (organismes de contrôle), aux assujettis à l'obligation de compenser et aux autorités d'exécution.

Puisqu'une telle communication a seulement valeur de recommandation et qu'elle admet d'autres solutions si elles sont conformes au droit, le CDF craint une inégalité de traitement entre requérants et recommande donc de déclarer les méthodes et les normes obligatoires pour tous les projets (recommandation 1). Une modification de l'ordonnance sur le CO₂ devrait entrer en vigueur en automne 2018. Elle prescrit d'une part une obligation de remplir un formulaire pour toutes les demandes et d'autre part des méthodes concrètes de calcul pour les projets de réseau de chaleur à distance (près de la moitié des projets de compensation) et ceux concernant les gaz de décharge. Ces éléments ont été majoritairement approuvés lors de la consultation de janvier à mars 2018. Les travaux de modification de l'ordonnance ont néanmoins mis en évidence qu'il est très complexe de transposer dans un texte législatif une méthode précédemment décrite dans une communication et que cette transposition ne sera probablement possible que pour les technologies établies dont la mise en œuvre a déjà été éprouvée dans la pratique en tant que projet de compensation. Pour permettre de réagir plus rapidement à l'avenir aux changements des paramètres techniques ou économiques, la compétence de régler les détails dans une ordonnance doit être transférée à l'OFEV avec la révision totale de la loi sur le CO₂ (art. 5, al. 2, projet de loi sur le CO₂).

La mise en œuvre des recommandations 9 et 10 nécessite également une modification de la loi. La recommandation 9 préconise d'améliorer les échanges de données notamment avec les services cantonaux aux fins d'identifier les fonds non déclarés. La recommandation 10 demande que les assujettis à l'obligation de compenser déclarent le financement pour arriver à une meilleure transparence. Le Conseil fédéral a proposé ces deux compléments au Parlement dans le cadre de la révision totale de la loi sur le CO₂ (art. 50, al. 1, let. g, et art. 27, al. 5, projet de loi sur le CO₂). La déclaration des coûts de chaque projet ne garantit toutefois pas que les réductions des émissions ne seront pas indemnisées trop largement comme le conteste le CDF. Le Conseil fédéral entend aussi ne spécifier, comme actuellement, que les quantités de CO₂ à compenser et laisser l'acquisition de réductions des émissions à l'économie privée ou à la loi de l'offre et la demande.

Le 1^{er} janvier 2018, une modification de l'ordonnance sur le CO₂ est entrée en vigueur. Elle permet à l'OFEV en application de la recommandation 4 de procéder à d'autres examens auprès du requérant (art. 10, al. 1) et de consulter les livres de comptes. Depuis lors, des visites des lieux inopinées sont faites, principalement pour évaluer le travail des organismes de contrôle (voir ch. 2.3).

2.3 Adaptations de la gouvernance

Durant la phase de mise en place (voir ch. 2.1), beaucoup d'acteurs, en particulier les organismes de contrôle, n'avaient pas les compétences pour évaluer les projets de compensation. Comme les demandes étaient souvent lacunaires et de mauvaise qualité, l'OFEV s'est souvent chargé de cette tâche, ce que, du point de vue de la gouvernance, le CDF a critiqué à juste titre. Il recommande à l'OFEV d'éliminer cette redondance dans l'exécution et de renforcer le rôle de surveillance qui lui est effectivement confié (recommandation 3). Depuis lors, un processus de feed-back a été introduit. Il

² OFEV (Éd.) 2018 : Projets et programmes de réduction des émissions réalisés en Suisse. Un module de la Communication de l'OFEV en sa qualité d'autorité d'exécution de l'ordonnance sur le CO₂. 4^e édition actualisée, janvier 2018 ; 1^{re} édition 2013. L'environnement pratique n° 1315.

renseigne les organismes de contrôle systématiquement sur la qualité des rapports. Si les appréciations négatives se répètent, l'autorisation peut être retirée. Depuis 2016, des ateliers ont lieu régulièrement pour instruire les organismes de contrôle et leur transmettre l'état actuel des connaissances.

Une fonction de surveillance, comme celle de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA), impliquerait toutefois un changement fondamental des bases légales. Instaurer une réglementation pour développer une telle fonction serait disproportionné pour seulement dix organismes de contrôle.

Avec la compétence supplémentaire de procéder à des examens auprès du requérant (voir ch. 2.2) avant d'enregistrer le projet, l'OFEV peut aussi, au moyen de l'offre, qui sert de base à l'évaluation du projet, évaluer combien les organismes de contrôle ont pris conscience de la qualité à fournir et ainsi mettre en œuvre la recommandation 5. Les requérants doivent néanmoins continuer de pouvoir décider eux-mêmes qui ils chargent du contrôle.

Dans le cas particulier de la séquestration biologique du CO₂ dans les produits en bois, le CDF estime que la procédure qui précède l'approbation du projet est insuffisante et soupçonne des conflits d'intérêt chez les experts de l'industrie du bois impliqués. Il recommande donc de faire appel à un groupe d'experts international (recommandation 11) pour vérifier les hypothèses sur lesquelles se fonde l'évolution de référence et donc la réduction des émissions que permet le projet. En décembre 2017, l'OFEV a chargé deux experts indépendants de valider la méthode : il s'agit du Prof. Klaus Richter de l'Université technique de Munich et du consultant privé Ludwig Lehnert de Abensberg (D). Les résultats sont attendus pour le mois d'août 2018.

2.4 Adaptations de l'exécution

En application de la recommandation 8, qui suggère de formaliser les processus, l'OFEV a mis en place une gestion de la qualité et des connaissances, qui ont gagné en importance avec le renforcement du rôle de surveillance, parce que les organismes de contrôle doivent constamment acquérir et assimiler les connaissances les plus récentes pour pouvoir assumer leurs tâches.

Le manque de qualité des dossiers de projet qui génère un surcoût à l'OFEV sera désormais facturé (recommandation 7). De plus, les modèles de demande signaleront de manière explicite que des fausses déclarations et notamment la non-déclaration de fonds d'encouragement seront sanctionnées (recommandation 6).

La recommandation 2 préconise au nom d'une meilleure transparence de divulguer les informations sur les projets retirés et sur les motifs des décisions négatives. L'OFEV ne peut répondre à cette requête que dans la mesure où cela est compatible avec la protection des données.

Annexe : Recommandations du CDF et statut de mise en œuvre

N°	Prio	Recommandation	Statut
1	1	Le CDF recommande que l'OFEV assure l'égalité de traitement des projets. Les méthodes et standards tels que décrits dans le compte rendu d'exécution doivent être déclarés obligatoires pour tous les projets. Les projets du même type doivent appliquer les mêmes méthodes et standards. Les prescriptions légales doivent être clarifiées et, le cas échéant, les bases nécessaires établies.	En cours de réalisation <i>voir ch. 2.2</i>
2	3	Le CDF recommande que l'OFEV communique davantage les motifs des retraits de projets ainsi que les charges et les décisions négatives dans les limites des possibilités légales aux fins d'améliorer la transparence.	Réalisé <i>voir ch. 2.4</i>
3	1	Le CDF recommande que l'OFEV renforce la surveillance sur les organismes de vérification et abandonne en même temps l'exécution des contrôles de projets. La qualité des audits des organismes de vérification doit être assurée.	Réalisé <i>voir ch. 2.3</i>
4	2	Le CDF recommande que l'OFEV donne la possibilité de consulter les dossiers de projets et de programmes. Il peut s'agir de contrôles inopinés par sondage pour vérification des données et indications pertinentes en matière de finances aux fins de prévenir notamment les fraudes (comptes d'investissements, indications sur la répartition de l'effet, autres prestations pécuniaires de la Confédération, des cantons et des communes).	Réalisé <i>voir ch. 2.2</i>
5	1	Le CDF recommande que l'OFEV accorde plus de poids à la transparence en matière d'indépendance des organismes de vérification. En plus d'une surveillance renforcée, la libre sélection des organismes de vérification par les propriétaires de projet devrait être supervisée. Comme alternative, les processus liés aux demandes d'offres et à la présentation des charges de l'autorité de surveillance devraient être plus transparents. Le CDF recommande que ces options et éventuellement des options supplémentaires soient prises en compte et exécutées.	Réalisé (partiellement) <i>voir ch. 2.3</i>
6	2	Le CDF recommande que l'OFEV fasse montre de plus de rigueur et envisage des sanctions en cas d'indications fausses dans les auto-déclarations des requérants (p. ex. non-déclaration des autres fonds d'encouragement). Ces sanctions possibles doivent être explicitées plus en détail.	Réalisé <i>voir ch. 2.4</i>
7	1	Le CDF recommande que l'OFEV facture les charges supplémentaires occasionnées. Lors de la remise de dossiers incomplets ou de mauvaise qualité, l'OFEV devrait facturer les coûts effectifs ou même refuser ces dossiers.	Réalisé <i>voir ch. 2.4</i>
8	2	La CDF recommande que l'OFEV formalise les processus internes d'expertise des demandes et des rapports de suivi. Reste encore à définir les contrôles et opérations déterminants, à attribuer les responsabilités et à améliorer la gestion des documents et des connaissances.	Réalisé <i>voir ch. 2.4</i>
9	2	Le CDF recommande que l'OFEV cherche une solution pour identifier les fonds d'encouragement non déclarés. Il est recommandé de créer une base légale pour améliorer la coordination avec les autres autorités. Comme alternative, une vérification par sondage à l'aide des justificatifs comptables est envisageable au titre de mesure préventive.	En cours de réalisation <i>voir ch. 2.2</i>
10	1	Le CDF recommande que l'OFEV prenne des mesures, en vue de la potentielle poursuite de l'instrument de compensation après 2020, tout en excluant un surfinancement des projets après 2020. De plus il est recommandé d'ancrer dans une loi la transparence du financement des projets.	En cours de réalisation (partielle) <i>voir ch. 2.2</i>

11	1	La CDF recommande que l'OFEV constitue un organe d'experts international qui détermine de façon indépendante l'évolution de référence du programme de séquestration biologique du CO ₂ dans les produits en bois.	En suspens voir chiffre 2.3
----	---	--	-----------------------------------