

**Rapport spécial de la Cour des comptes
concernant la mise en application du Protocole de Kyoto**

**Rapport de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire
(16.11.2015)**

La Commission se compose de: Mme Diane ADEHM, Présidente-Rapporteuse; M. Fränk ARNDT, M. Eugène BERGER, Mme Anne BRASSEUR, M. Félix EISCHEN, Mme Joëlle ELVINGER, M. Gast GIBERYEN, M. Claude HAAGEN, M. Jean-Marie HALSDORF, Mme Viviane LOSCHETTER, Mme Martine MERGEN, M. Roger NEGRI, M. Marcel OBERWEIS, Membres.

* * *

Sommaire:

1. Considérations générales	page 2
1.1. Le protocole de Kyoto	page 2
1.1.1. L'approbation du Protocole de Kyoto (loi modifiée de 2001)	page 2
1.1.2. Le système d'échange de quotas d'émissions (loi mod. de 2004)	page 2
1.2. Le contrôle de la Cour des comptes sur sa mise en œuvre du Protocole	page 3
1.3. Les travaux de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire	page 4
2. Les constatations de la Cour des comptes	page 5
2.1. Le traitement administratif des mécanismes flexibles	page 5
2.2. Le Fonds «climat et énergie»	page 5
2.3. L'exécution du Protocole de Kyoto	page 6
2.4. Les constatations au niveau européen	page 7
2.5. La fiscalité verte	page 8
2.6. PRIME CARE et CARE plus	page 9
2.7. PRIME House	page 10
3. Recommandations	page 11
4. Les réponses du MDDI	page 12
4.1. La réponse écrite du 31 décembre 2013	
4.2. L'entrevue avec le Secrétaire d'Etat le 26 octobre 2015	page 13
5. Les suites du Protocole de Kyoto	page 15
6. Les recommandations de la Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire	page 16

* * *

1. Considérations générales

1.1. Le protocole de Kyoto

Afin de lutter contre les changements climatiques, les Nations Unies ont signé en 1992 une Convention-cadre qui fut approuvée par le Luxembourg par la loi du 4 mars 1994. Sur base de cette convention, des discussions ont été menées dès 1995 afin de concrétiser les engagements des différents pays, tout en appliquant le principe de la responsabilité commune mais différenciée des pays.

Le protocole de Kyoto adopté à la Conférence des Parties le 11 décembre 1997 est le résultat de ces négociations. Il contient des mesures légalement contraignantes pour les pays économiquement forts qui l'ont ratifié. Aux termes de ce texte, les pays développés se sont engagés de réduire, dans une première période entre 2008 et 2012, d'au moins 5% leurs émissions de gaz à effet de serre par rapport à leur niveau de 1990. Ce protocole est approuvé au Luxembourg par la loi du 29 novembre 2001 et entre en vigueur le 16 février 2005.

Sur le plan européen, la Communauté européenne s'est engagée à Kyoto à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 8% au cours de la période 2008-2012 par rapport à 1990. Au niveau national, l'objectif de réduction a été de 28%.

1.1.1. L'approbation du Protocole de Kyoto: Loi modifiée du 29 novembre 2001

Au niveau des instruments de mise en œuvre, le Protocole prévoit, en ordre principal, les **mesures nationales** (ex.: la réduction des émissions provenant du transport) et, à titre subsidiaire, les mécanismes dits flexibles ou de compensation.

Les actions nationales devraient ainsi fournir les moyens principaux pour atteindre les objectifs auxquels les pays industrialisés se sont engagés, le recours aux mécanismes du Protocole ne venant qu'en supplément.

Les **mécanismes flexibles** sont de l'ordre de trois:

- des activités de projets entre pays industrialisés ayant ratifié le Protocole de Kyoto, on parle alors de «mise en œuvre conjointe (MOC)» ou «Joint Implementation (JI)», qui permettent d'acquérir des «unités de réduction des émissions (URE)» ou des «Emission reduction units (ERU)»;
- des activités de projets entre pays industrialisés et pays en voie de développement ayant ratifié le Protocole de Kyoto, on parle de «mécanisme pour un développement propre (MDP)» ou «Clean Development Mechanism (CDM)», qui permettent d'acquérir des «réductions d'émissions certifiées (REC)» ou des «Certified Emission Reductions (CER)»;
- l'échange de droits d'émission entre pays industrialisés ayant ratifié le Protocole de Kyoto, qui permet d'acquérir des «Assigned Amount Units (AAU)».

1.1.2. Le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre: Loi modifiée du 23 décembre 2004

L'objectif général de la **réglementation européenne a été d'établir un système d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté**. Avec la loi modifiée du 23 décembre 2004, le législateur luxembourgeois a mis en place un système d'échange de quotas d'émission ayant pour objectif de favoriser la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans des conditions économiquement efficaces et performantes. (Article 1er «objet»)

Ce système d'échange repose sur deux concepts.

- Le premier vise des « autorisations » d'émettre des gaz à effet de serre, autorisations dont devront disposer toutes les installations industrielles couvertes par le système.
- Le second concerne des « quotas » d'émission de gaz à effet de serre qui donnent à leur détenteur le droit d'émettre une quantité correspondante.

Les quotas sont transférables, alors que l'autorisation elle-même est liée à une installation ou à un site spécifique. Ces quotas peuvent être échangés entre entreprises. Un registre électronique permet de comptabiliser et d'assurer le suivi des quotas.

Pour ce qui est de la **méthode d'allocation des quotas**, il y a lieu de distinguer entre trois phases. Pour la période de trois ans qui débute le 1er janvier 2005, les quotas sont alloués à titre gratuit. Pour la période de cinq ans qui débute le 1er janvier 2008, au moins 90% des quotas sont alloués à titre gratuit. A compter de 2013, l'intégralité des quotas qui ne sont pas délivrés à titre gratuit sont mis aux enchères par l'Etat.

Avec la mise en place du système d'échange de quotas, l'Administration de l'environnement a été mandatée d'établir et de maintenir un **registre afin de tenir une comptabilité précise des quotas** délivrés, détenus, transférés et annulés. Le registre luxembourgeois a été mis en service en juin 2006 et sa gestion est assurée par un seul fonctionnaire.

Ce registre permet de comptabiliser les quotas d'émission détenus par les exploitants des installations industrielles, par les personnes physiques ou morales disposant d'un compte de dépôt au registre ainsi que par l'Etat luxembourgeois. D'après le site internet de l'Administration de l'environnement, les fonctions du registre sont les suivantes :

- *« Assigner des quotas d'émission aux exploitants*
- *Rendre possible les échanges de quotas d'émission*
- *Tenir une comptabilité précise et permettre le contrôle.»*

Fin 2012, une vingtaine d'installations détenaient un compte d'exploitant dans le registre.

Au courant de 2012, les données du registre ont été transférées vers le registre européen d'échange de quotas de la Commission européenne. Depuis cette migration du registre national vers le registre européen, il est impossible de voir de quels pays sont effectuées les différentes transactions.

1.2. Le contrôle de la Cour des comptes sur la mise en œuvre du Protocole de Kyoto

L'article 5, paragraphe (2) de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes prévoit que la Cour peut, de sa propre initiative, présenter ses constatations et recommandations portant sur des domaines spécifiques de gestion financière sous forme d'un rapport spécial. A l'article 3 (1), il est précisé que « la Cour des comptes examine la légalité et la régularité des recettes et des dépenses ainsi que la bonne gestion financière des deniers publics ».

Le contrôle portant sur la mise en application du Protocole de Kyoto figurait dans le programme de travail pour l'exercice 2012. Le rapport de la Cour des comptes vise une période qui couvre les années 2011 à 2012. Les opérations de contrôle se sont déroulées entre juillet 2012 et avril 2013. La Cour a adopté son rapport spécial le 16 octobre 2013.

A part les conséquences écologiques et politiques que le changement climatique induit, il a également un coût économique. La Cour des comptes s'est donc parfaitement trouvée dans son rôle quand elle a contrôlé l'utilisation des fonds publics utilisés pour financer des mesures nationales et des mécanismes de compensation. La Cour a fait abstraction de se pencher sur des conséquences économiques indirectes des effets du changement climatique plus difficiles à chiffrer, mais y a fait référence dans son rapport spécial.

Pour ce qui est du champ de contrôle, la Cour s'est notamment référée aux deux principales lois, à savoir:

- la loi modifiée du 29 novembre 2001 portant approbation du Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, fait à Kyoto, le 11 décembre 1997;
- la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

Pour ce qui est des **mesures nationales prévues dans la législation de 2001**, la Cour s'est plus particulièrement intéressée à deux secteurs: le secteur du transport et celui du bâtiment. Elle a contrôlé les processus de subvention mis en place dans ces secteurs en vue de favoriser la réduction des émissions de gaz à effet de serre (subventions PRIME CAR-e et PRIME CAR-e plus dans le secteur du transport et subventions PRIME House dans le secteur du bâtiment).

Par ailleurs, la Cour s'est penchée sur la question de l'introduction d'une fiscalité verte au Luxembourg.

Pour ce qui est des **mécanismes de compensation ou mécanismes flexibles** prévus dans le cadre du **Protocole de Kyoto**, la Cour a passé en revue les procédures et processus mis en place au niveau de ces mécanismes flexibles en vue de l'atteinte des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre du Grand-Duché.

En outre elle a analysé l'implantation au niveau national du **système d'échange de quotas d'émission** de gaz à effet de serre instauré par la loi modifiée du 23 décembre 2004.

1.3. Les travaux de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

Le rapport spécial de la Cour des comptes a été présenté à la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire le 24 février 2014.

La Présidente de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire, Mme Diane Adehm, a été désignée Rapporteuse le 26 mai 2014.

La Commission parlementaire a discuté sur certains volets des mesures Kyoto au cours de la réunion du 26 mai 2014.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire a analysé le présent rapport sur le rapport de la Cour des comptes au cours de sa réunion du 12 octobre 2015. Le 26 octobre, elle a reçu M. le Secrétaire d'Etat au Développement durable et aux Infrastructures pour entendre ses explications sur le suivi des recommandations concernant la mise en application du Protocole de Kyoto et de ses suites.

Le rapport a été adopté au cours de la réunion du 16 novembre 2015.

2. Les constatations de la Cour des comptes

2.1. Le traitement administratif des mécanismes flexibles

Suite à l'analyse de cinq transactions, la Cour a constaté qu'au niveau du déroulement administratif concernant les mécanismes flexibles, le comité interministériel mis en place pour conseiller le gouvernement n'a pas toujours suivi la procédure établie précisément pour le déroulement administratif des dossiers. Elle a noté l'absence de documentation détaillée des projets et d'évaluation initiale sur laquelle le comité aurait pu se baser pour formuler son avis. Pour certains projets, le principe de la double signature n'a pas été respecté.

En outre, la Cour n'a pas pu retracer tous les avis du comité concernant les différents projets au niveau des procès-verbaux existants. La Cour recommande que ces avis soient repris au niveau des procès-verbaux lors des réunions afin de les documenter de façon plus claire.

La Cour a constaté que les responsables au sein du ministère et du comité interministériel basent leurs avis essentiellement sur les recommandations de consultants externes. Le recours à ces experts externes peut créer une dépendance du ministère vis-à-vis de ces consultants. Cela a pour conséquence que le ministère n'a ni les moyens, ni les compétences pour apprécier à lui seul l'objectivité des critères déterminant le choix des projets auxquels il participe.

Finalement, la Cour a constaté qu'il n'y a pas de monitoring systématique de l'efficacité environnementale des projets bilatéraux après la signature des contrats.

2.2. Le Fonds «climat et énergie»

Le Fonds «climat et énergie» (Le Fonds) a été créé sur base de l'article 22(2) de la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre. Le Fonds a pour objet de contribuer au financement des mécanismes de flexibilité, de contribuer au financement des mesures nationales afférentes qui sont mises en œuvre en vue de la réduction des émissions de gaz à effet de serre et de contribuer au financement des mesures de promotion des énergies renouvelables.

La Cour a constaté que les dépenses de 2005 à 2012 du Fonds se chiffrent à quelque 148 millions d'euros.

Les dépenses pour les mesures nationales (primes CAR-e et CAR-e plus, prime Camion et prime Cool) s'élèvent à 47,47 millions d'euros et les dépenses des différentes transactions de droits d'émission (transactions MDP, Green Investment Scheme, participation dans des fonds multilatéraux) et divers s'élèvent à 85,83 millions d'euros.

Les engagements relatifs aux neuf transactions MDP et deux transactions GIS se chiffrent à 106 millions d'euros et ceux relatifs à la participation dans cinq fonds multilatéraux s'élèvent à 43 millions d'euros. Une partie des sommes engagées n'avait pas encore été versée comme le paiement se fait normalement à la livraison des droits d'émission.

Les dépenses concernant d'autres mesures nationales qui ont été imputées aux crédits de différents articles budgétaires concernent les aides accordées pour la promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie et la mise en valeur des énergies renouvelables dans le domaine du bâtiment («PRIME House») et la prime d'encouragement écologique pour l'électricité produite à partir d'énergies renouvelables.

Il ressort des analyses de la Cour des comptes que les recettes du fonds ont fortement augmenté à partir de 2007. Cette hausse s'explique par un relèvement progressif du taux des accises sur les carburants routiers, ainsi que par une partie du produit de la taxe sur les véhicules automoteurs en vertu de la loi du 22 décembre 2006.

En 2009, le fonds a également reçu une alimentation budgétaire supplémentaire de 25 millions d'euros dans le cadre de l'affectation du résultat du compte général de l'exercice 2006.

Entre 2005 et 2012 les recettes ont largement dépassé les dépenses. Ainsi au 31 décembre 2012, le Fonds «climat et énergie» a accumulé des avoirs de 466,96 millions d'euros.

Dans ce contexte, la Cour signale qu'une comparaison entre les dépenses projetées et les dépenses effectives du fonds fait ressortir que les dépenses projetées étaient systématiquement surévaluées. Pour 2011, cette surévaluation se chiffrait à 113,31 millions d'euros, soit 80% des dépenses projetées.

2.3. L'exécution du Protocole de Kyoto

Stratégie gouvernementale

Le comité interministériel du fonds «Kyoto» a établi un document de stratégie qui fixe, entre autres, la répartition du budget entre les différentes possibilités d'investissements et une limite de prix jusqu'à laquelle le ministère de l'environnement peut faire des propositions d'achat de droits d'émissions CO₂.

Or depuis 2010, la démarche du ministère s'inscrit progressivement dans une logique purement comptable et financière en la matière.

Réduction de 28% des émissions de gaz à effet de serre

Jusqu'à 2011, le Luxembourg a baissé ses émissions d'environ 8,1% par rapport à la valeur de référence de l'année de base 1990 alors que l'objectif qu'il s'est fixé est de -28%.

La principale raison de cet échec est que l'objectif de réduction de 28% a été beaucoup trop optimiste. Les changements intervenus dans le secteur industriel ont juste conduit à une réduction substantielle, mais temporaire, des émissions de CO₂.

Toutefois, l'évolution économique et démographique du Luxembourg a fait en sorte que le Luxembourg n'est pas en mesure de garantir une réduction de ses émissions de gaz à effet de serre de 28% par la seule diminution sur le territoire luxembourgeois.

Recours excessif aux mécanismes flexibles

En 2010, le Luxembourg émettait 2,78 millions de tonnes de CO₂ de trop par rapport à sa quantité annuelle moyenne attribuée de 9,48 millions de tonnes de CO₂.

La répartition entre les différentes mesures était de 85% pour les mécanismes flexibles et de 15% pour les politiques et mesures nationales.

Le Luxembourg est donc obligé de faire un recours massif aux mesures de compensation.

Toutefois, cette politique va à l'encontre du protocole qui dit que les mécanismes flexibles doivent seulement venir en supplément aux actions nationales.

Critère d'additionnalité fixé dans le cadre de la conférence de Marrakech mis en question

La conférence de Marrakech de 2001 a fixé les critères d'éligibilité des projets au titre des deux mécanismes de projet, à savoir que le pays hôte, après avoir ratifié le Protocole de Kyoto, doit approuver formellement le projet en l'inscrivant dans sa stratégie de développement durable, et que le projet doit être «additionnel», donc qu'il doit provoquer une baisse effective nette des émissions pour l'activité concernée.

Lors de son contrôle, la Cour a constaté que les responsables du ministère ne font plus d'analyse du respect des différents critères après la signature des projets. A cela s'ajoute qu'un validateur indépendant vérifie l'additionnalité et le ministère se voit obligé de se fier aux conclusions de ce dernier.

Finalement, la Cour aimerait savoir pourquoi la majorité des projets sont basés dans des pays en pleine expansion économique alors qu'il s'agit de transférer des technologies de pointe aux pays en voie de développement.

Et enfin, la Cour a constaté que très peu de projets sont signés avec les pays cibles de la coopération luxembourgeoise.

Absence d'un monitoring systématique de l'efficacité environnementale de certains projets

La Cour a constaté que le MDDI ne fait pas un monitoring systématique de l'efficacité environnementale des projets bilatéraux après la signature des contrats ERPA/AAUPA2 (excepté pour certaines transactions). L'achat des droits d'émission se limite à un simple exercice comptable de la part du ministère qui effectue le contrôle de l'Etat principalement au niveau de l'inscription des droits d'émissions. Au niveau des fonds carbone multilatéraux, le ministère n'était pas en mesure de communiquer à la Cour les quantités de droits d'émission générés.

2.4. Les constatations au niveau européen

Suite au ralentissement économique des dernières années, le nombre de quotas alloués gratuitement aux grandes entreprises industrielles était supérieur aux émissions réelles.

Comme le marché carbone est déjà noyé dans un excédent de quotas, le prix de la tonne varie entre 5 et 7 euros. Pour inciter les industriels à réduire effectivement leurs émissions, ce prix devrait passer à 20 euros.

Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

Le secteur des certificats d'émission de gaz à effet de serre est très attrayant pour la fraude à la TVA car les règles communautaires exemptaient de TVA les ventes transfrontalières de quotas. Les fraudeurs ont utilisé la technique dite du «Carrousel TVA» consistant à faire tourner des quotas de CO2 entre pays de l'Union européenne pour se faire rembourser par le pays d'origine la TVA qui n'a jamais été payée.

Afin d'y remédier, la Commission européenne a modifié en avril 2010 sa directive sur la TVA.

Recyclage des réductions d'émissions certifiées

En raison d'une faiblesse juridique, une société hongroise a acheté des certificats déjà utilisés par une société hongroise auprès du gouvernement hongrois. Toutefois, ces certificats avaient été restitués par une installation hongroise et n'auraient donc plus dû être utilisés.

Afin de prévenir ce type d'incidents dans le futur, la Commission européenne a comblé la faiblesse juridique à l'origine du recyclage de CER déjà utilisés sur le marché communautaire des quotas CO2. Elle a amendé la réglementation en vigueur des registres, amendement approuvé le 16 avril 2010 par le Comité du changement climatique. La réglementation impose désormais que les CER restitués dans le cadre du système d'échange de quotas soient placés sur un «compte de retrait» propre à chaque registre, dont ils ne peuvent plus ressortir.

Vol de quotas: phishing

Ce type de fraude consiste à obtenir sous une fausse identité des données sensibles ou de valeur. En 2010, 1,6 millions de quotas ont ainsi été dérobés et revendus par la suite.

En réponse à ce type de fraude, la Commission et les Etats membres se sont accordés le 25 janvier 2011 sur une nouvelle liste de normes de sécurité minimales que tous les registres nationaux étaient censés appliquer avant d'être autorisés à reprendre leurs activités (Réglementation amendée des registres, deuxième niveau d'identification pour accéder aux comptes d'utilisateurs, contrôles et mises à jour périodiques des programmes de sécurité des registres, meilleure formation des utilisateurs, meilleure collaboration, ...).

Par la suite, un seul registre européen centralisé est venu remplacer les différents registres nationaux. En outre, la réglementation des registres, telle qu'approuvée par le Comité du changement climatique le 16 avril 2010, exige que tous les comptes utilisent un «second niveau d'identification» pour les titulaires de compte.

2.5. La fiscalité verte

La fiscalité environnementale est définie par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) comme «l'ensemble des impôts, taxes et redevances dont l'assiette est constituée par un polluant ou, plus généralement, par un produit ou un service qui détériore l'environnement ou qui se traduit par un prélèvement sur des ressources naturelles».

Actuellement, la fiscalité environnementale inclut notamment la taxation de la consommation d'énergie, à laquelle s'ajoutent des prélèvements sur les transports et les activités polluantes.

Au Luxembourg, les taxes environnementales concernent essentiellement le secteur de l'énergie dont les accises sur le carburant (env. 900 millions de recettes en 2010) et le secteur des transports hors carburant (env. 100 millions de recettes).

Dans le cadre du 1er Plan d'action en vue de la réduction des émissions de CO2 (avril 2006), le gouvernement s'était engagé à soutenir l'introduction progressive d'une fiscalité «verte» pour le secteur du transport.

Les mesures proposées étaient les suivantes:

- introduction d'une contribution spéciale Kyoto moyennant un relèvement progressif du taux des accises sur les carburants routiers.
- réforme de la taxe sur les véhicules automoteurs selon des critères environnementaux.

Les recettes ainsi générées seront affectées intégralement au Fonds «climat et énergie».

L'introduction progressive d'une fiscalité verte ne s'est pas poursuivie après l'introduction de ces mesures.

2.6. La prime CARE et CARE plus

Le programme gouvernemental 2009-2014 retient que *«le Gouvernement décidera, sur une base annuelle, de la poursuite respectivement d'une nouvelle articulation des programmes d'aides pour l'achat de voitures émettant moins de CO₂, en tenant compte de l'évolution technologique.»*

Ces programmes d'aides sont détaillés par des règlements grand-ducaux pris en exécution de la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre. Toutefois, ladite loi ne fixe pas de cadre précis (objectifs, critères...) concernant la mise en application des mesures nationales en vue de la réduction des émissions de GES, qu'il s'agisse des primes CAR-e, CAR-e plus, PRIME House ou autres.

Or, un tel cadre est essentiel pour permettre à la Chambre des députés d'analyser les programmes d'aides et de vérifier s'ils ont atteint les résultats escomptés. Partant, l'évaluation quant à l'efficacité de ces programmes d'aides est difficilement réalisable.

La Cour en arrive à conclure que les résultats d'une telle politique de subventionnement sont peu concluants, tant pour ce qui est du volet économique qu'écologique.

Selon la Cour, une politique de subsides doit pouvoir faire l'objet d'une évaluation quant à leur efficacité économique et environnementale. Or, les données actuellement disponibles concernant les programmes d'aides financières sous rubrique ne permettent pas de constater si les objectifs poursuivis ont été atteints.

Dès lors la Cour estime que, avant de reconduire de tels dispositifs de subventionnement, le MDDI devra veiller à effectuer les évaluations par rapport aux objectifs visés.

2.7. La PRIME House

Les demandeurs doivent présenter un certificat de performance énergétique établi conformément aux critères du règlement grand-ducal modifié du 30 novembre 2007 concernant la performance énergétique des bâtiments d'habitation pour obtenir des aides financières en relation avec les maisons à performance énergétique élevée.

Cependant, les certificats de performance énergétique accompagnant les demandes d'aides étatiques sont souvent ceux établis au moment de la procédure d'autorisation de construction, c.-à-d. avant les travaux effectifs. L'Administration de l'environnement prend en compte les investissements effectivement réalisés pour le calcul et l'octroi des subventions.

Par ailleurs, l'Administration de l'environnement prend soin de recalculer elle-même ces indicateurs. Les conséquences en étaient des retards considérables au niveau des délais de traitement des dossiers, ainsi qu'un éventuel refus de la part de l'administration de l'aide demandée alors que la maison en question ne répondait plus aux conditions énergétiques telles que requises par la réglementation applicable.

Suite à une modification intervenue en 2010, l'article 3 (11) du règlement grand-ducal modifié du 30 novembre 2007 dispose que si des adaptations, qui ont un impact sur la performance énergétique, sont faites après l'attribution de l'autorisation de bâtir, un nouveau calcul de la performance énergétique et un nouveau certificat de performance énergétique doivent être établis et remis à l'autorité compétente en matière d'autorisations de bâtir.

Afin d'éviter toute charge administrative supplémentaire, la Cour recommande aux responsables de l'administration d'exiger lors de l'introduction d'une demande un certificat correspondant aux conditions de l'article 3 (11) du règlement grand-ducal modifié du 30 novembre 2007.

Par ailleurs, la Cour suggère d'étudier l'opportunité d'un accès de l'Administration de l'environnement aux bases de données existantes ou à créer du ministère de l'Économie et du Commerce extérieur en relation avec les certificats de performance. Le registre des calculs de la performance énergétique et des certificats de performance énergétique prévu à l'article 13 du règlement grand-ducal modifié du 30 novembre 2007 pourrait ainsi servir de référence pour la détermination des aides par l'Administration de l'environnement.

La Cour souligne également qu'un même bénéficiaire peut obtenir des aides financières directes et indirectes pour un même objet de la part de différents ministères. Or, les ministères n'échangent pas d'informations entre eux pour des raisons de protection de données.

La Cour estime toutefois que dans la mesure où il s'agit toujours de l'Etat qui alloue les subventions, quels que soit les ministères, il faudrait réfléchir à une communication et saisie informatiques automatiques auprès des différents départements ministériels.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire recommande au Gouvernement de mettre en place un système permettant d'optimiser le traitement des demandes de la PRIME House.

Le cas échéant, la communication de données et d'informations entre ministères et administrations devrait être rendue possible.

3. Recommandations

3.1. Les recommandations de la Cour des comptes

En matière de la prime CARE et CARE plus, la Cour estime que, avant de reconduire de tels dispositifs de subventionnement, le MDDI doit se donner les moyens pour apprécier si les objectifs ont été réalisés.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire recommande au Gouvernement de mettre en place un système permettant d'optimiser le traitement des demandes de la PRIME House.

Le cas échéant, la communication de données et d'informations entre ministères et administrations devrait être rendue possible.

En ce qui concerne la fiscalité verte, la Cour recommande dans un premier temps de dresser un bilan des mesures fiscales défavorables/dommageables à l'environnement et de substituer les impôts inefficaces du point de vue de l'environnement par de nouveaux dispositifs plus écologiques.

Au niveau national, la Cour plaide pour un développement plus conséquent de la fiscalité verte.

3.2. Au niveau international (OCDE, Commission européenne)

3.2.1. Recommandations formulées à l'adresse du Luxembourg par l'OCDE

La Cour des comptes constate que «Dans le cadre de son programme d'examens environnementaux, l'OCDE avait examiné en 2010 les performances environnementales du Luxembourg. Dans ses conclusions et recommandations, l'OCDE avait retenu que «le Luxembourg devra: i) mettre en œuvre ses politiques d'environnement avec un meilleur rapport coût-efficacité; ii) mieux intégrer les considérations environnementales dans les décisions économiques, notamment pour les transports, l'énergie et la fiscalité, et iii) poursuivre et amplifier sa coopération internationale dans le domaine de l'environnement».

Dans ce contexte, l'OCDE a notamment recommandé de mieux mettre en œuvre les principes pollueur-payeur et utilisateur-payeur.

Dans le domaine fiscal, l'OCDE a formulé les recommandations suivantes:

- o identifier et supprimer les subventions et dispositions fiscales potentiellement dommageables à l'environnement;

- o revoir, réviser et accroître si nécessaire, les taxes et redevances concernant l'environnement, notamment sur les transports et l'énergie, éventuellement dans le contexte d'une réforme fiscale plus large;

- o évaluer et réviser les aides à la promotion des économies d'énergie et des énergies renouvelables en étudiant leur efficacité économique et leur efficacité environnementale.

3.2.2. Commission Européenne: Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2012 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour la période 2012-2015

Dans ses recommandations du 30 mai 2012, le Conseil invite le Luxembourg, au cours de la période 2012-2013, «à garantir que les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre de sources non couvertes par le système d'échange de quotas d'émission seront respectés, notamment en intégrant les préoccupations environnementales dans le système d'imposition».

4. Les conclusions du MDDI

4.1. La lettre du 31 décembre 2013

Dans sa réponse aux constatations de la Cour des comptes, le Ministère du Développement durable et des Infrastructures reconnaît que le Protocole de Kyoto n'a pas eu les effets escomptés en matière de réduction des gaz à effet de serre: *«La Cour des Comptes a certainement raison quand elle conclut que le protocole de Kyoto ne fournit pas de réponse adéquate aux problèmes liés au réchauffement climatique. Et pour cause, le plus grand émetteur de gaz à effet de serre, à savoir les Etats Unis, ne l'ont pas ratifié. D'autres grands émetteurs, comme la Chine, l'Inde, le Brésil et le Mexique n'ont pas d'obligation de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le cadre du protocole de Kyoto. Voilà pourquoi, le Luxembourg et l'Union européenne plaident pour un nouvel accord international incluant tous les pays.»*

Ceci dit, il faut que les pays les plus riches soient toujours à l'avant-garde quand il s'agit de s'engager. Il est dès lors faux de dire que le protocole de Kyoto entraîne des conséquences financières difficilement soutenables pour le budget de l'Etat luxembourgeois et que notre objectif est complètement irréaliste. Aussi bien la Convention-cadre que le protocole de Kyoto prévoient justement le principe de la responsabilité commune mais différenciée et des capacités respectives des pays, et ainsi le protocole prévoit le recours aux mécanismes flexibles.»

La Cour avait notamment recommandé «de dresser un bilan des mesures fiscales défavorables/dommageables à l'environnement et de substituer les impôts inefficaces du point de vue de l'environnement par de nouveaux dispositifs plus écologiques.» Le MDDI a noté que «la fiscalité verte sera abordée dans le cadre plus général de la réforme fiscale.»

Concernant la fiscalité verte, il faut remarquer les éléments suivants:

- *«dans un contexte de besoins de consolidation des finances publiques auxquels le Luxembourg sera aussi confronté au cours des prochaines années, (...) il est généralement considéré (OECD, Commission européenne ou FMI) que le recours à la fiscalité verte est une stratégie d'augmentation de recettes avec des effets négatifs plutôt limités sur la croissance économique.»*

Il en découle que ces questions d'économie politique ne peuvent être considérées de manière efficace que dans un contexte plus large d'une réforme fiscale, qui peut, le cas échéant, aussi impliquer de revoir le fonctionnement et la structure des transferts dans un contexte de la mise en place d'une politique cohérente qui favorise un développement durable.»

4.2. L'entrevue de la ComExBu avec le Secrétaire d'Etat au Développement durable et aux Infrastructures (26 octobre 2015)

Dans la réunion du 26 octobre 2015, M. le Secrétaire d'Etat au Développement durable et aux Infrastructures, Monsieur Camille Gira, a donné quelques explications au sujet des efforts réalisés depuis 2013 au niveau des politiques et mesures, des programmes d'achat des crédits d'émission de gaz à effet de serre, et des améliorations qui ont été apportées au niveau de la gestion et du travail du comité interministériel du fonds climat et énergie.

M. le Secrétaire d'Etat a rappelé que la lutte contre le changement climatique, dossier fort complexe, fait partie des objectifs prioritaires du gouvernement actuel tant au niveau national qu'au niveau européen et international, et est également une des priorités de la Présidence

luxembourgeoise en vue de la 21^e Conférence des Parties (COP-21) qui aura lieu à Paris en décembre 2015.

Au niveau européen, l'année 2014 a été marquée par l'adoption du paquet climat et énergie de l'Union européenne l'engageant, d'ici 2030, à réduire d'au moins 40% ses émissions de gaz à effet de serre (GES) par rapport à 1990, à améliorer de 27% son efficacité énergétique et faire passer la part de ses énergies renouvelables à 27%. Après Paris, l'Union européenne devra se pencher sur un nouveau «*burden sharing*» entre Etats membres.

En ce qui concerne les constatations de la Cour des Comptes au sujet du fonds climat et énergie et des travaux du comité interministériel mis en place, M. Gira explique que depuis 2013, ledit comité se réunit régulièrement. Il s'est doté de critères d'évaluation pour les projets, et le Gouvernement a donné comme consigne de ne plus recourir à des droits d'émission en provenance de projets situés dans les pays émergents, mais de donner la priorité à nos pays partenaires respectivement les pays les moins avancés, dans la mesure du possible.

En principe, tous les droits d'émission acquis en 2014 et 2015 étaient labellisés «*Gold Standard*», label créé en 2003 par le WWF et d'autres organisations non-gouvernementales. Les prix d'achat de ces droits d'émission sont d'ailleurs plus élevés. Pour les années à venir, le comité interministériel travaille sur la mise en place d'un partenariat stratégique avec le «*Gold Standard*».

Le comité interministériel est également en train d'élaborer de nouveaux critères pour le choix et le monitoring des programmes et projets dans le cadre de la participation luxembourgeoise au financement climatique international. Le Gouvernement a adopté récemment une réorientation des dépenses pluriannuelles du fonds climat et énergie pour mettre l'accent sur les mesures nationales et la participation luxembourgeoise au financement climatique internationale (FCI). L'engagement total du Luxembourg au FCI s'élève à 120 millions d'euros pour les années 2014 à 2020, et ceci en complément aux engagements du Luxembourg en matière d'aide publique au développement.

Le Luxembourg a soutenu p. ex. le Cap Vert pour élaborer son INDC – «*Intended Nationally Determined Contribution*» respectivement finance une entreprise luxembourgeoise pour y mettre en place un plan d'action biomasse. D'autres projets sont déjà prévus au Sénégal et au Vietnam.

Pour ce qui est de l'évaluation des mesures nationales Primes CAR-e, CAR-e plus et House par la Cour des Comptes, M. le Secrétaire d'Etat a rappelé que la prime CAR-e classique n'a plus été prolongée au-delà de 2012, et la prime CAR-e plus pour les véhicules électriques n'a plus été prolongée au-delà de 2014. En ce qui concerne la subvention PRIME House, il est évident que le Gouvernement va revoir ces primes au fur et à mesure de l'évolution de la réglementation en matière d'efficacité énergétique. Le régime actuel défini par le règlement grand-ducal du 12 décembre 2012 est en vigueur jusqu'au 31 décembre 2016. A partir du 1^{er} janvier 2017, il est projeté de mettre en place, en coopération avec le

Ministère du Logement, un régime révisé et l'on travaille également sur la mise en place de la certification LENOZ (*Lëtzebuenger Nohaltegkeets-Zertifizéierung fir Wunnéngen*).

Le MDDI évalue régulièrement le 2^e plan d'action national «Protection du climat» (mai 2013), et le Gouvernement veut clairement donner une priorité aux mesures nationales. Monsieur le Secrétaire d'Etat a rappelé dans ce contexte les efforts déployés dans le domaine des transports (stratégie «MoDu», mobilité douce,...), le pacte climat entre l'Etat et les communes (signé par 95 communes), l'augmentation de la TVA qui a eu un impact sur le prix des énergies fossiles, la mise en concurrence des quatre plus grandes stations d'essence.

Toutes les mesures nationales mises en œuvre ont certainement permis de réduire considérablement le déficit à combler par l'achat de droits d'émission. Ce déficit s'élève à 14,2 millions de tonnes-équivalents de CO₂ pour la première période d'engagement du protocole de Kyoto, période couvrant les années 2008-2012 et, selon les dernières projections publiées auprès des organisations internationales (AEE, CE, UNFCCC), ce déficit serait de 7,5 millions de tonnes-équivalent de CO₂ pour la deuxième période d'engagement, couvrant les années 2013-2020. Le Luxembourg doit atteindre une réduction de 20% en 2020 des émissions résultant des secteurs hors-ETS, et des objectifs intermédiaires annuels seront à respecter à partir de 2013 (réduction linéaire progressive).

Les derniers inventaires, non encore revus par les instances internationales, donc non officiels, montrent que pour 2013 et 2014, le Luxembourg aurait atteint ses objectifs intermédiaires pour ces deux années. En effet, il a été constaté que les ventes de carburants sont en baisse depuis 2011. Si pour 2012, les ventes ont été presque au niveau de l'année précédente, elles ont chuté de 4% en 2013 par rapport à l'année précédente, et encore une fois de 3,30% en 2014. Selon le ministère des Finances, elles risquent encore de chuter de 3% en 2015, et cette tendance se confirmerait pour les années à venir. Il s'ensuit que les projections des émissions de gaz à effet de serre doivent être réévaluées à la lumière de ces évolutions. Tout porte à croire que le déficit à combler pendant la période 2013-2020 sera de plus ou moins 2 millions de tonnes-équivalent de CO₂, et donc nettement moins élevé qu'initialement prévu, mais il faut rester prudent.

Voilà pourquoi le MDDI, le ministère de l'Economie et le STATEC ont initié un projet de modélisation dont l'objectif général est d'améliorer des projections macro-économiques de long terme de la consommation d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre et d'évaluer l'impact de scénarios macro-économiques alternatifs ou de mesures et politiques sur ces projections.

Finalement, le ministère des Finances doit également revoir et actualiser les données sur l'évolution des ventes de carburants, ces dernières ayant un impact considérable sur nos émissions de gaz à effet de serre. Toutes ces constatations doivent nourrir les travaux d'analyse sur les exportations de carburants et les conclusions à en tirer pour d'éventuelles mesures futures dans le cadre d'un troisième plan d'action national.

5. Les suites du Protocole de Kyoto

Au niveau international

Faute d'un nouvel accord „Kyoto 2“ à participation globale, les Parties au Protocole de Kyoto ont adopté, lors de la huitième session de la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au Protocole de Kyoto, à Doha au Qatar en décembre 2012, un amendement au Protocole de Kyoto.

Au niveau européen

Les Etats membres de l'Union européenne et l'Islande (qui s'est associée aux objectifs européens) se sont engagés dans cet amendement à une réduction de 20% par rapport aux niveaux de 2005 jusqu'en 2020. L'engagement de réduction sera mis en œuvre conjointement et les objectifs nationaux, pour les secteurs non couverts par le système communautaire d'échange de quotas d'émissions (ETS), seront ceux arrêtés dans le paquet „Climat et Energie“, adopté en décembre 2008 par le Conseil européen et le Parlement européen. Le paquet climat-énergie de 2008 a pour objectif de permettre la réalisation de l'objectif «20-20-20» ou «3x20» visant à:

- faire passer la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique européen à 20%;
- réduire les émissions de CO₂ des pays de l'Union de 20%;
- accroître l'efficacité énergétique de 20% d'ici à 2020.

Au niveau national

Au Luxembourg, le projet de loi 6700 portant approbation de l'amendement au Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, adopté à Doha le 8 décembre 2012, a été approuvé par la Chambre des Députés le 21 janvier 2015 pour devenir la loi du 27 février 2015.

6. Les recommandations de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire constate que, suite à la présentation du rapport spécial de la Cour des comptes concernant la mise en application du Protocole de Kyoto, la Chambre a décidé l'organisation d'un débat d'orientation avec rapport.

Le présent rapport sera également transmis à la Sous-commission "Préparation du débat d'orientation avec rapport sur l'orientation politique ainsi que le cadre d'action en matière de climat et d'énergie" chargée de la préparation de ce rapport. Les conclusions pourront ainsi servir à réorienter et à réactiver les démarches politiques pour la protection du climat au Luxembourg.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire recommande vivement au Gouvernement de mettre en place des mécanismes de contrôle et d'évaluation des mesures prises en exécution des lois existantes.
--

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire demande à ce que le Gouvernement, avant toute reconduction, évalue ses dispositifs de subventionnement en matière environnementale quant à leur efficacité économique et environnementale.
--

A l'instar de la Cour des comptes, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire recommande dans un premier temps de dresser un bilan des mesures fiscales défavorables/dommageables à l'environnement et de substituer les impôts inefficaces du point de vue de l'environnement par de nouveaux dispositifs plus écologiques.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire recommande au Gouvernement de:

- mettre en place des mécanismes de contrôle et d'évaluation des mesures prises en exécution des lois;
- se doter de l'expertise nécessaire pour évaluer les projets dont il est saisi;
- mettre en place des indicateurs permettant de vérifier l'impact de mesures et de projets;
- respecter scrupuleusement les procédures;
- d'effectuer un monitoring systématique des projets bilatéraux;
- se donner les moyens pour assurer le processus de suivi, de déclaration et de vérification concernant les données d'émission en vue de leur agrégation au registre national.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire recommande au Gouvernement de mettre en place un système permettant d'éviter des fraudes en matière de certificat de performance énergétique. Le cas échéant, la communication de données et d'informations entre ministères et administrations devrait être rendue possible.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire salue la mise en place d'une sous-commission "Préparation du débat d'orientation avec rapport sur l'orientation politique ainsi que le cadre d'action en matière de climat et d'énergie" composée de membres de la Commission de l'Economie et de la Commission de l'Environnement.

* * *

Luxembourg, le 16 novembre 2015

La Présidente - Rapporteure,
Mme Diane Aehm