

09.061

## **Message concernant la modification de la loi sur l'énergie**

du 24 juin 2009

---

Madame la Présidente,  
Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, le message relatif au projet de modification de la loi sur l'énergie.

Simultanément, nous vous prions de classer les interventions parlementaires suivantes:

- |      |   |         |   |
|------|---|---------|---|
| 2006 | M | 06.3134 | Meilleure utilisation de l'énergie. Contrats de prestations<br>(N 23.6.06, Leuthard; E 21.6.07; N 1.10.07)  |
| 2007 | M | 07.3558 | Introduction d'un certificat énergétique pour les bâtiments<br>qui soit obligatoire et uniforme pour toute la Suisse<br>(E 12.3.08, CEATE-E; N 27.5.08) |

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

24 juin 2009

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Hans-Rudolf Merz  
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

---

## Condensé

*La révision partielle proposée vise à apporter des modifications ponctuelles à la loi sur l'énergie (LEne; RS 730.0) et, par là, à mettre en œuvre plusieurs mesures du plan d'action pour l'efficacité énergétique ainsi que deux motions. L'objectif des nouveautés est d'améliorer l'efficacité énergétique. Le domaine du bâtiment est prioritaire, car il recèle un important potentiel d'économies d'énergie.*

*Le certificat énergétique des bâtiments, qui s'est déjà partiellement établi en Suisse et à l'étranger, renseigne sur l'efficacité énergétique globale, sur la consommation de chaleur et d'électricité et sur les émissions de gaz à effet de serre d'un bâtiment. En instaurant la transparence et en permettant les comparaisons, ce certificat crée des incitations à réaliser des mesures énergétiques, en particulier des assainissements. Les cantons étant compétents en la matière, il convient de faire en sorte qu'ils soient tenus, en vertu de la LEne, de définir et d'introduire un certificat énergétique uniforme à l'échelle de la Suisse.*

*La disposition de la LEne concernant les aides financières doit aussi être adaptée. Les assainissements dans le domaine du bâtiment ne pourront à moyen terme être ni soutenus ni déclenchés dans les proportions voulues si, comme c'est le cas actuellement, seuls les coûts supplémentaires non amortis sont pris en compte pour les aides financières. D'une part, les coûts supplémentaires non amortis ne jouent qu'un rôle secondaire dans la décision d'assainir; d'autre part, leur montant tend vers zéro en cas de hausse du prix du pétrole. Il faut donc que les investissements supplémentaires, beaucoup plus pertinents, puissent être pris en compte, en particulier dans la perspective du programme national d'assainissement des bâtiments qui sera financé par une partie du produit de la taxe sur le CO<sub>2</sub>.*

*Pour atteindre le but recherché, soit une efficacité énergétique aussi élevée que possible, il demeure essentiel de bien informer et conseiller tant le public que les autorités, et de poursuivre la formation et le perfectionnement des personnes actives dans la branche. Une partie de ces tâches incombe aux cantons, mais les moyens leur manquent souvent. C'est pourquoi la Confédération doit les soutenir plus vigoureusement, par le biais de l'instrument éprouvé des contributions globales.*

*Enfin, il convient de relever que l'instrument du crédit annuel d'engagement s'est avéré inutile.*

# Message

## 1 Partie générale

### 1.1 Contexte

En matière d'énergie, le Conseil fédéral suit une stratégie reposant sur quatre piliers, dont l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables. En février 2008, il s'est prononcé sur une série de mesures de politique énergétique, adoptant notamment le plan d'action pour l'efficacité énergétique. Ce plan d'action comprend 15 mesures (incitations, instruments d'encouragement, prescriptions relatives à la consommation, normes minimales, renforcement de la recherche et de la formation) qui, ensemble, peuvent produire des effets énergétiques considérables. En outre, on peut en attendre des impulsions macroéconomiques, notamment en faveur des nouvelles technologies, de la branche de la construction et des PME innovantes. Plusieurs mesures du plan d'action concernent le bâtiment. En Suisse, ce secteur consomme 45 % de l'énergie finale (chaleur et électricité), produit environ 50 % des émissions de CO<sub>2</sub> et offre un important potentiel d'économies. Si l'on veut réaliser les objectifs énergétiques et climatiques, il est donc indispensable de prendre des mesures dans ce secteur, et elles doivent porter en priorité sur l'assainissement des bâtiments. En vertu de l'art. 89, al. 4, de la Constitution (Cst.; RS 101), les cantons sont en première ligne compétents pour les mesures concernant la consommation d'énergie des bâtiments.

La modification proposée de la loi sur l'énergie réalise plusieurs des mesures figurant dans le plan d'action pour l'efficacité énergétique. Elle crée en particulier les bases d'un certificat énergétique des bâtiments uniforme à l'échelle de la Suisse, comme l'a notamment demandé la CEATE du Conseil des Etats dans sa motion 07.3558<sup>1</sup>, qui a été transmise au Conseil fédéral. Des programmes d'encouragement soutenus par des contributions globales de la Confédération (art. 15 LEne) existent déjà sur le plan cantonal pour promouvoir la rénovation des bâtiments. En outre, un programme national d'assainissement des bâtiments est en cours d'élaboration. Son financement sera assuré par une affectation partielle du produit de la taxe sur le CO<sub>2</sub> récemment décidée par le Parlement. L'adaptation de la disposition définissant les coûts pris en compte pour l'octroi d'aides financières (art. 14, al. 3, LEne) devrait permettre au secteur public de continuer à soutenir efficacement les assainissements. Le même critère de coûts pourra être utilisé pour les mesures d'encouragement prévues par la loi sur le CO<sub>2</sub> (RS 641.71).

Pour accroître l'efficacité énergétique, il importe en outre de veiller à une bonne information et à des conseils de qualité à l'attention du public et des autorités, de même qu'à la formation et au perfectionnement du personnel actif dans la branche considérée. Dans ce domaine, les cantons doivent recevoir un soutien plus appuyé de la Confédération par la voie des contributions globales. Ainsi seront mis en œuvre à la fois la motion Leuthard 06.3134<sup>2</sup> et le point «Introduction de conventions-

<sup>1</sup> 07.3558 Motion de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats: «Introduction d'un certificat énergétique pour les bâtiments qui soit obligatoire et uniforme pour toute la Suisse».

<sup>2</sup> 06.3134 Motion Leuthard «Meilleure utilisation de l'énergie; Contrats de prestations».

programmes avec les cantons pour les mesures d'efficacité et augmentation des contributions globales» du plan d'action pour l'efficacité énergétique.

Notons enfin que l'instrument du crédit annuel d'engagement s'est avéré inutile.

## 1.2 **Projet soumis à la consultation**

### *Certificat énergétique des bâtiments*

Le potentiel d'économies d'énergie dans le domaine du bâtiment est considérable. Actuellement, seul un assainissement d'enveloppe de bâtiment sur trois comporte une amélioration technique permettant d'économiser de l'énergie. D'où l'intérêt d'un certificat énergétique présentant sous une forme graphique l'efficacité énergétique globale d'un bâtiment et indiquant en détail sa consommation de chaleur et d'énergie ainsi que ses émissions de gaz à effet de serre. Un tel certificat permet en effet d'identifier les potentiels d'économie et de prendre les mesures énergétiques qui s'imposent. Des incitations sont ainsi créées, essentiellement lors d'assainissements, mais aussi pour les nouvelles constructions. En tant que moyen d'information, le certificat peut influencer les décisions d'achat et de location en faveur des objets présentant la meilleure efficacité énergétique. L'efficacité énergétique pourra ainsi gagner en importance sur le marché de l'immobilier et devenir un avantage concurrentiel. Il convient donc d'introduire un certificat énergétique des bâtiments uniforme à l'échelle de la Suisse et d'en inscrire les bases dans la loi fédérale sur l'énergie (art. 9, al. 4, LEne). Cette inscription dans la LEne ne change rien à la compétence des cantons quant à la définition du contenu du certificat (art. 89, al. 4, Cst.). Les cantons prévoient d'ailleurs d'introduire un tel certificat au deuxième semestre 2009 (certificat énergétique cantonal des bâtiments, CECB) dans le cadre de la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK). Le CECB fait déjà partie du Modèle de prescriptions énergétiques des cantons adopté par l'EnDK.

### *Assainissement des bâtiments, coûts pris en compte pour l'octroi d'aides financières*

L'assainissement énergétique des bâtiments est soutenu financièrement par les pouvoirs publics: en vertu des art. 14 et 15 LEne, la Confédération les subventionne indirectement par des contributions globales aux cantons. Généralement, pour les aides financières versées selon de ces dispositions, on prend en compte les frais non amortis qui dépassent les coûts des techniques conventionnelles. Les autres programmes d'encouragement, notamment ceux des cantons (Modèle d'encouragement harmonisé des cantons, ModEnHa) ou de la Fondation Centime Climatique sont également axés sur ce critère. Le programme national d'assainissement des bâtiments récemment adopté par le Parlement, qui sera financé par une affectation partielle du produit de la taxe sur le CO<sub>2</sub>, tient lui aussi compte de ce critère puisqu'il repose sur le ModEnHa. L'art. 15<sup>bis</sup> de la loi sur le CO<sub>2</sub>, dans la teneur qui vient d'être adoptée, prescrit explicitement une mise en œuvre harmonisée. Par «frais non amortis» d'un projet digne d'être encouragé au sens de l'actuel art. 14, al. 3, LEne, on entend l'ensemble des coûts supplémentaires (coûts d'investissement, d'exploitation, d'entretien et d'énergie) qui surviennent durant toute la durée de vie de ce projet, par rapport aux coûts d'un projet réalisé selon les techniques conventionnelles. Toutefois, les frais non amortis ne jouent qu'un rôle secondaire dans la décision d'assainir énergétiquement ou non un objet, puisqu'on les calcule sur l'ensemble de la durée de vie des mesures (40 ans pour les bâtiments d'habi-

tation, 30 ans pour les bâtiments de service). Or, les propriétaires immobiliers souhaitent amortir leurs coûts sur des périodes sensiblement plus courtes. Les coûts d'investissement supplémentaires constituent un paramètre de décision beaucoup plus important en matière d'assainissement. Comme ces coûts sont considérables, on se limite souvent à une rénovation superficielle (simple ravalement de façade). Lors du remaniement du ModEnHa, les cantons ont notamment tenu compte du fait que les maîtres d'ouvrage renoncent souvent à prendre des mesures énergétiques avant tout parce que les coûts d'investissement supplémentaires sont élevés. C'est pourquoi, s'agissant des aides financières visées à l'art. 14 LEnE – spécifiquement pour l'assainissement énergétique des bâtiments – il convient désormais de prendre en compte les investissements supplémentaires. A cela s'ajoute que les frais non amortis actuellement pris en compte sont minimes, voire inexistantes, lorsque les prix du pétrole sont élevés. En effet, les coûts d'exploitation croissent beaucoup moins pour les bâtiments assainis énergétiquement que pour les bâtiments traditionnels. Si l'on appliquait le droit en vigueur au sens strict, les aides financières prévues ne seraient plus guère ou ne seraient plus du tout possibles. Lorsque les montants d'encouragement sont inférieurs à un certain niveau, la demande diminue rapidement tandis que les effets d'aubaine croissent fortement. Si des aides n'étaient plus guère possibles, la stratégie de la Confédération et des cantons serait contrecarrée, puisqu'ils estiment important de soutenir les mesures dans ce domaine, compte tenu du faible taux d'assainissement à ce jour et du grand potentiel d'économies.

#### *Contributions globales en faveur des activités d'information et de formation et perfectionnement*

Une information et un conseil de qualité à l'attention du public et des autorités, de même que la formation et le perfectionnement des personnes actives dans la branche concernée sont importants en vue de l'utilisation économe et rationnelle de l'énergie et du recours aux énergies renouvelables. Dans leurs domaines de compétence respectifs, la Confédération et les cantons exploitent ou encouragent de tels programmes (art. 10 et 11 LEnE). Par manque de personnel et de ressources financières, les cantons ne peuvent pas toujours assumer cette tâche dans une mesure suffisante. La Confédération, qui soutient aujourd'hui déjà les cantons, y pourvoira davantage encore à l'avenir. Cet appui s'inscrit dans le plan d'action pour l'efficacité énergétique et répond à la motion 06.3134 (Meilleure utilisation de l'énergie; Contrats de prestations). Etant donné que l'instrument des contributions globales a fait ses preuves comme moyen d'encouragement en matière d'utilisation de l'énergie et des rejets de chaleur, il est naturel d'étendre son application aux domaines de l'information et du conseil ainsi que de la formation et du perfectionnement. Cette extension se justifie d'autant plus que les contributions globales comportent un important effet multiplicateur. Il convient donc de compléter la loi sur l'énergie par une disposition correspondante (art. 14a).

#### *Suppression des crédits annuels d'engagement*

Les crédits d'engagement tels que ceux visés à l'art. 14, al. 5, LEnE servent au pilotage financier des engagements pluriannuels. Les nouveaux engagements doivent tenir compte des crédits de paiement disponibles. L'expérience faite à l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) en matière de crédits annuels d'engagement a montré qu'aucun cas individuel d'engagement supérieur à 10 millions de francs ne survient. Selon l'art. 11 de l'ordonnance sur les finances de la Confédération (OFC; RS 611.01), il n'est pas requis de crédit d'engagement en pareil cas. Le contrôle des

engagements contractés est assuré à l'OFEN dans le cadre de la gestion des projets et des contrats. On peut donc supprimer purement et simplement l'art. 14, al. 5, LEne.

### 1.3 Consultation

Le principe d'un certificat énergétique des bâtiments national a été généralement accepté lors de la consultation, notamment par les cantons. Nombre d'entre eux avancent toutefois que le Modèle de prescriptions énergétiques de l'EnDK prévoit déjà l'introduction d'un tel certificat, ce qui selon eux rendrait inutile son inscription dans la loi sur l'énergie. Les partis politiques, à l'exception de l'UDC, soutiennent aussi le certificat énergétique des bâtiments. L'économie et ses associations jugent le certificat parfois positivement et parfois avec scepticisme. Certains craignent que les cantons ne soient dépossédés de leurs compétences et que le système ne génère des coûts supplémentaires, notamment sur le plan administratif. En revanche, les associations s'expriment clairement en faveur du certificat, en particulier celles qui sont actives dans les domaines de la protection environnementale et de la politique énergétique. Une nette majorité des participants à la consultation se prononce en faveur d'un certificat facultatif (en réponse à une question supplémentaire). De nombreux cantons demandent que l'on commence par recueillir des expériences avec le certificat facultatif avant d'introduire éventuellement un certificat obligatoire. Parmi les partis politiques, le PCS, le PDC, le PEV, Les Verts et le PS sont favorables à un certificat obligatoire, tandis que le PLR est pour un certificat facultatif. Les associations économiques plaident également en faveur d'un certificat facultatif, contrairement aux associations environnementales et aux autres associations, qui demandent un certificat obligatoire.

La proposition de prendre en compte les investissements supplémentaires pour l'octroi d'aides financières lors de l'assainissement énergétique des bâtiments a été jugée positive et appropriée par plusieurs intervenants. Toutefois, le PLR et diverses associations économiques craignent des effets d'aubaine (cofinancement d'investissements qui auraient été réalisés de toute manière, c'est-à-dire même sans mesure d'incitation). Les Verts, le PS et plusieurs associations environnementales ou autres souhaitent pour leur part une formulation plus flexible qui incite davantage aux assainissements (coûts d'évitement inférieurs à 200 francs par tonne de CO<sub>2</sub>).

Quant à l'introduction de contributions globales en faveur des activités d'information et de conseil et de formation et perfectionnement, elle a été accueillie positivement par la grande majorité des participants à la consultation. Plusieurs cantons estiment toutefois que la Confédération reçoit ainsi un instrument de pilotage, ce qu'ils critiquent. Ils demandent que soit supprimée l'incise: «en particulier si ces programmes sont destinés à promouvoir l'utilisation économe et rationnelle de l'énergie». Les associations économiques approuvent le principe de ces contributions mais elles demandent une allocation efficace des moyens. Quant aux villes et aux communes, elles souhaitent pouvoir elles aussi bénéficier des contributions globales.

La suppression de l'art. 14, al. 5, LEne (crédits annuels d'engagement), qui n'a guère suscité de commentaires dans la consultation, n'est pas controversée.

## 1.4 Justification et évaluation de la solution proposée

### *Certificat énergétique des bâtiments*

Le certificat énergétique des bâtiments permet d'identifier des potentiels d'économie d'énergie et de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Les propriétaires d'immeubles reçoivent ainsi, tant pour les assainissements que pour les nouvelles constructions, des incitations à prendre des mesures énergétiques judicieuses, qu'ils n'envisageraient peut-être pas en l'absence d'un certificat. L'art. 9, al. 4, LEne tel qu'il est proposé jette la base de la création d'un certificat uniforme à l'échelle de la Suisse, les cantons restant compétents pour définir le contenu de ce certificat conformément à la règle énoncée à l'art. 89, al. 4, Cst. Seul un certificat uniforme pour la Suisse entière peut garantir la transparence voulue et permettre les comparaisons. En outre, les critères étant les mêmes partout, un tel certificat permettrait à la branche du bâtiment de réduire les coûts liés à l'adaptation de son offre. Nombre de cantons objectent qu'il est inutile d'inscrire cette réglementation dans la loi sur l'énergie, puisque le Modèle de prescriptions énergétiques de l'EnDK prévoit déjà l'introduction d'un tel certificat. Il est vrai que, grâce aux efforts des cantons, le CECB serait introduit même sans cette modification de la loi sur l'énergie. Il convient néanmoins d'inscrire le principe du certificat à l'art. 9 LEne, car cet article cite les principaux aspects du secteur du bâtiment pour lesquels les cantons édictent des prescriptions; or le certificat énergétique des bâtiments fait partie de ces aspects. La compétence des cantons ne s'en trouve pas réduite, d'autant plus que la Confédération ne formule aucune directive matérielle quant au certificat. Il appartient aussi aux cantons de définir si et dans quels cas le certificat doit être obligatoire. Certes, des études indiquent qu'un certificat obligatoire permet d'obtenir des effets plus conséquents qu'un simple certificat facultatif. Il est toutefois indiqué de ne pas prescrire d'obligation et de laisser cette décision aux cantons. Le certificat facultatif permettra déjà de réunir de premières expériences. Le Parlement s'est d'ailleurs prononcé en faveur d'un certificat facultatif lorsqu'il a accepté sous une forme modifiée la motion 07.3558 (Introduction d'un certificat énergétique pour les bâtiments qui soit obligatoire et uniforme pour toute la Suisse).

### *Assainissements de bâtiments; coûts pris en compte pour les aides financières*

Les aides financières pour l'assainissement énergétique des bâtiments visées à l'art. 14 LEne devront désormais se définir en fonction du principal critère déterminant la décision d'assainissement, soit les investissements supplémentaires, c'est-à-dire les coûts d'investissement initiaux qui dépassent, dans un assainissement énergétique judicieux, les coûts des techniques conventionnelles. Si une contribution est allouée pour couvrir ces coûts comparativement plus élevés, il sera plus probable que la contribution déclenche effectivement des mesures d'assainissement. Si le montant global des investissements d'un projet est par exemple de 150 000 francs, que les investissements supplémentaires sont de 90 000 francs et que les frais non amortis atteignent 15 000 francs, l'aide financière sera plus susceptible de déclencher un assainissement dans un système où les coûts d'investissement supplémentaires constituent la base du calcul (x pour cent de 90 000 au lieu de 15 000). Avec le nouveau modèle (prise en compte des investissements supplémentaires pour l'octroi d'aides financières) et dans la mesure où les moyens d'encouragement disponibles n'augmentent pas par rapport au système actuel (coûts supplémentaires non amortis), l'utilisation des fonds n'en sera que plus efficace.

Grâce à la modification de l'art. 14, al. 3, LEne, la Confédération et les cantons pourront continuer d'assumer efficacement leurs activités d'encouragement dans un domaine important. Ils pourront s'acquitter de cette tâche même lorsque les coûts supplémentaires non amortis seront très bas en raison des coûts élevés du pétrole. En termes stricts, des prix élevés du pétrole impliqueraient à la disparition des aides financières si l'on s'en tenait au critère actuel des frais non amortis. Une telle évolution irait à l'encontre de la stratégie d'encouragement de la Confédération.

Des effets d'aubaine, que nombre de participants à la consultation ont dit craindre, ne sauraient être exclus. Mais il s'agit d'un risque inhérent à tout programme d'encouragement. De plus, on ne voit pas pourquoi la modification proposée devrait justement entraîner un plus grand nombre de cas que la situation actuelle. Un bon pilotage des programmes permettra de contenir ce problème. Dans le contexte des programmes de rénovation de bâtiments, on veillera par exemple à soumettre l'obtention d'aides financières à des exigences sévères à et à allouer des contributions d'encouragement raisonnables en fonction des investissements supplémentaires. L'adaptation de l'art. 14, al. 3, LEne n'entraînera globalement aucune augmentation des fonds alloués à l'assainissement énergétique des bâtiments. Il convient de rejeter la formulation plus souple demandée par les Verts, le PS et les associations environnementales (définir les coûts à prendre en compte de manière à déclencher suffisamment d'incitations aux investissements dans l'assainissement énergétique, avec des coûts d'évitement inférieurs à 200 francs par tonne de CO<sub>2</sub>). En effet, cette solution reviendrait à se détourner du système prévu à l'art. 14, al. 2, LEne et elle ne tient pas compte du fait que les aides financières pour les assainissements ne doivent pas être évaluées uniquement sous l'angle du CO<sub>2</sub>.

Les programmes d'encouragement, qu'il s'agisse de ceux prévus par la LEne ou de ceux prévus par la loi sur le CO<sub>2</sub> (affectation partielle, récemment décidée, du produit de la taxe sur le CO<sub>2</sub> au programme national d'assainissement des bâtiments), seront harmonisés les uns avec les autres grâce à la participation des cantons. L'art. 15<sup>bis</sup> de la loi sur le CO<sub>2</sub> renvoie explicitement à l'art. 15 LEne. Ainsi, le ModEnHa constituera le fondement de l'encouragement dans le secteur du bâtiment. En outre, les contributions globales continueront d'être distribuées en fonction de l'efficacité des programmes d'encouragement cantonaux, de sorte qu'il n'y aura pas de risque de doublons.

Dans le cadre de l'harmonisation des mesures d'encouragement, il conviendra de continuer d'inciter les cantons à renforcer par leurs propres programmes d'encouragement l'ensemble des aides mises à disposition pour les bâtiments ainsi que pour d'autres mesures. Telle est l'intention du Parlement, qui a couplé le financement des mesures cantonales visé par le nouvel art. 15<sup>bis</sup> de la loi sur le CO<sub>2</sub> avec l'art. 15 LEne. Dans ce contexte, il convient de maintenir le budget actuel pour les contributions globales prévues par la loi sur l'énergie car l'affectation partielle du produit de la taxe sur le CO<sub>2</sub> se limite «uniquement» aux mesures d'assainissement des bâtiments, voire uniquement aux bâtiments d'habitation et de service visés à l'art. 10, al. 1<sup>bis</sup>, let. a, de la loi sur le CO<sub>2</sub>. La LEne est en revanche beaucoup plus large, puisque les cantons peuvent encourager toutes les mesures dans le domaine de l'utilisation de l'énergie et des rejets de chaleur, qu'elles concernent certains standards de bâtiments neufs ou des projets ne relevant pas du secteur du bâtiment. Par conséquent, il y aura lieu de continuer à verser des contributions globales aux cantons pour leurs programmes d'encouragement complémentaires, en coordination avec les mesures d'encouragement prévues par la loi sur le CO<sub>2</sub>. C'est le seul moyen

d'éviter que les cantons ne réduisent leurs propres mesures. Cette approche a permis de porter les budgets des programmes d'encouragement cantonaux de 21,1 millions de francs en 2000 à 106,8 millions de francs en 2009.

*Contributions globales pour les activités d'information et de conseil et de la formation et perfectionnement*

Selon la version originale de la motion 06.3134 (Meilleure utilisation de l'énergie; Contrats de prestations), la Confédération devait élaborer avec les cantons des contrats de prestations en vue d'améliorer l'efficacité énergétique. De tels contrats pourraient s'avérer délicats juridiquement, en particulier s'ils obligent les cantons, en contrepartie d'une prestation fédérale, à édicter des prescriptions précisément libellées alors même que les cantons ont la compétence de légiférer en la matière. C'est pourquoi le Parlement a modifié la motion et a demandé au Conseil fédéral de créer les bases légales de conventions-programmes avec les cantons en vue de renforcer les mesures d'encouragement prévues par la loi sur l'énergie. L'angle d'approche doit privilégier l'information, le conseil, la formation et le perfectionnement. Il s'agit de domaines relevant de la compétence des cantons et qui sont importants pour améliorer l'efficacité énergétique. En l'occurrence, on voit qu'il reste encore une lacune dans les instruments de la loi sur l'énergie. Mais au lieu de réaliser les objectifs avec des conventions-programmes, on les atteindra au moyen de contributions globales, telles qu'elles existent déjà en vertu de l'art. 15 LEne. En renonçant aux conventions-programmes, on évite des confusions avec l'instrument du même nom prévu par la nouvelle péréquation financière. En outre, les contributions globales ne suscitent pas auprès des cantons les objections exprimées face aux conventions-programmes. C'est pourquoi le renforcement du soutien apporté aux cantons en matière d'information, de conseil, de formation et de perfectionnement repose sur l'extension des contributions globales, un instrument largement accepté parmi les cantons et qui a fait ses preuves du point de vue de la Confédération. Par ailleurs, les contributions globales présentent l'avantage de permettre aux cantons de mieux planifier leurs programmes, puisqu'ils connaissent le montant des fonds dont ils disposent chaque année.

Plusieurs cantons craignent que la Confédération ne reçoive, par les dispositions de l'art. 14a LEne, un instrument de pilotage. Ils demandent que soit supprimée l'incise prévoyant que les contributions globales soient versées en particulier en faveur de programmes visant à promouvoir l'utilisation économe et rationnelle de l'énergie. La nouvelle norme doit effectivement s'accompagner d'un certain pilotage, puisque les cantons reçoivent des fonds de la Confédération. Il faut en outre tenir compte du fait qu'il est prévu d'intégrer les cantons dans l'élaboration des critères d'octroi d'un soutien financier. De ce fait, la proposition incise dont il est question ne doit pas être supprimée. Elle formule précisément les domaines où devrait, dans l'optique de la Confédération, porter l'accent des programmes. Il ne sera pas possible non plus de donner satisfaction aux villes et aux communes qui demandent la possibilité de bénéficier elles aussi de contributions globales. Leur intégration directe n'est pas possible, car les contributions globales sont un instrument liant la Confédération et les cantons. Les villes et les communes qui entendent solliciter une aide financière devront par conséquent continuer de s'adresser à leur canton. Toute solution permettant aux villes et aux communes d'accéder directement aux fonds de la Confédération impliquerait une modification massive de l'instrument de soutien et entraînerait un changement de système.

## **1.5 Droit européen**

Dans l'UE, la consommation énergétique globale des bâtiments est également déclarée, conformément à la directive 2002/91/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002 sur la performance énergétique des bâtiments<sup>3</sup>. L'introduction du certificat est obligatoire. La Suisse peut bénéficier des expériences acquises dans l'UE, où l'on a notamment examiné des méthodes simples d'établissement des certificats, afin de réduire autant que possible les coûts des propriétaires d'immeubles.

## **1.6 Mise en œuvre**

L'exécution des dispositions proposées concernant le certificat énergétique des bâtiments ressort aux cantons. Des directives d'exécution de droit fédéral ne sont pas nécessaires.

Si l'on se réfère désormais aux investissements supplémentaires pour déterminer les aides financières allouées, il n'en découlera aucun changement du système actuel de mise en œuvre, fondé sur le soutien parallèle de la Confédération et des cantons. Seul est modifié un critère matériel d'octroi de la contribution.

Les détails concernant les contributions globales destinées aux programmes d'information, de conseil, de formation et de perfectionnement devront être réglés par voie d'ordonnance. La base légale en sera l'art. 14a, al. 2, LEné. Matériellement, les normes seront d'abord axées sur la réglementation des contributions globales existantes visées à l'art. 15 LEné (art. 17 de l'ordonnance sur l'énergie, OEné; RS 730.01). Du point de vue actuel, les contributions doivent être allouées prioritairement dans deux cas: afin de soutenir davantage la formation des personnes chargées de tâches d'exécution, notamment dans la perspective des nouvelles prescriptions prévues par les cantons concernant les bâtiments, et afin de soutenir l'introduction et la mise en œuvre du certificat énergétique des bâtiments.

## **1.7 Classement d'interventions parlementaires**

Par la présente modification de la loi, les motions 06.3134 et 07.3558 sont mises en œuvre. Elles peuvent donc être classées.

## **2 Commentaire article par article**

*Art. 9, al. 4, LEné (nouveau)*

Les prescriptions à édicter doivent définir (de manière uniforme) les informations que le certificat énergétique des bâtiments doit fournir (efficacité globale, enveloppe du bâtiment, technique du bâtiment, installations électriques et émissions de gaz à effet de serre), la manière dont l'évaluation doit être effectuée et qui doit y procéder.

<sup>3</sup> JO L 1 du 4/01/2003, p. 65.

Le certificat doit en outre comprendre des recommandations de mesures concrètes visant à améliorer l'efficacité énergétique et ainsi à réduire les émissions de gaz à effet de serre. L'introduction par les cantons est obligatoire. Lorsque l'art. 9, al. 4, laisse aux cantons la décision quant au caractère obligatoire, il s'agit de savoir si le certificat doit ou non être rendu obligatoire pour les propriétaires d'immeubles. On peut envisager que les cantons ne prévoient une obligation que dans certains cas, par exemple pour certaines catégories de bâtiments (selon la taille ou l'utilisation), ou qu'ils associent une telle obligation à une cession de l'objet, à un changement de locataire, à une construction nouvelle ou à des travaux de transformation.

*Art. 14, al. 3, LEne*

Le complément introduit, selon lequel les coûts réputés pris en compte sont les investissements qui dépassent les coûts des techniques conventionnelles, ne s'applique qu'à l'assainissement énergétique des bâtiments. En ce qui concerne les aides financières pour les autres projets, visées aux art. 12, al. 2, et art. 13, on continuera de se référer aux coûts non amortis dépassant les coûts des techniques conventionnelles.

*Art. 14a LEne (nouveau), art. 15 LEne (titre de l'article)*

Le libellé et le titre de l'art. 14a LEne établissent clairement que seules sont visées, à l'exclusion de toute autre, les contributions globales pour les programmes prévus aux art. 10 et 11 LEne. Les contributions globales de soutien en matière d'utilisation de l'énergie et d'exploitation des rejets de chaleur (art. 13 LEne) seront donc allouées sans changement en vertu de l'art. 15 LEne, ce que la nouvelle formulation de son titre met en évidence. Il découle de cette distinction que, pour une seule et même mesure, on pourra allouer des contributions globales soit en vertu de l'art. 14a, soit en vertu de l'art. 15. L'octroi d'un double soutien est en tout cas exclu. S'agissant des projets visés à l'art. 12 LEne, aucune contribution n'est prévue; l'octroi d'une contribution ne s'impose pas, puisque la norme ne comprend pas de tâche cantonale. L'incise de l'art. 14a LEne, qui prévoit que les contributions seront en particulier versées aux programmes visant à promouvoir l'utilisation économe et rationnelle de l'énergie, indique quelle priorité doit guider l'allocation des contributions de la Confédération.

### **3 Conséquences**

#### **3.1 Conséquences pour la Confédération, les cantons et les communes**

Les cantons devront assumer, une seule fois, la tâche de définir le contenu du certificat et d'élaborer les moyens auxiliaires. Dans leur concept, ils envisagent de consacrer une part des émoluments à l'établissement des certificats individuels de manière à couvrir les coûts administratifs courants. Le système du certificat énergétique des bâtiments doit donc permettre de couvrir ses propres coûts. A cet égard toutefois, le nouvel art. 9, al. 4, LEne ne donne aucune directive. Pour la Confédération et les communes, l'introduction du certificat énergétique des bâtiments ne génère aucune charge supplémentaire.

La nouvelle réglementation des coûts pris en compte n'accroît globalement pas les moyens de soutien engagés par la Confédération. Seule varie la catégorie de coûts couverte. Sur le plan du personnel également, aucun changement n'est à signaler. Les cantons allouent des fonds. Il leur appartient de décider s'ils veulent augmenter leurs moyens, ce qui n'est en tout cas pas requis par la modification de l'art. 14, al. 3, LEne.

Le soutien apporté aux cantons par des contributions globales dans les domaines de l'information, du conseil, de la formation et du perfectionnement occasionnera à la Confédération des dépenses supplémentaires de 1 à 4 millions de francs. Le budget des contributions globales, actuellement de 13,4 millions de francs, devrait être accru en conséquence. Les coûts de personnel devraient rester à peu près inchangés: d'une part, les projets individuels à évaluer ne seront plus que des cas exceptionnels et, d'autre part, le traitement des demandes de contributions globales soumises par les cantons prendra plus de temps. Comme les contributions globales présentent un fort effet multiplicateur, les dépenses des cantons augmenteront également.

La suppression des crédits d'engagement est sans effet sur la caisse de la Confédération.

### **3.2 Conséquences économiques et autres conséquences**

Les propriétaires devront supporter les coûts d'établissement des certificats énergétiques des bâtiments. Le coût pour une villa devrait être de 500 francs environ. Grâce aux données portées à leur connaissance par le certificat énergétique, de nombreux propriétaires immobiliers entameront des travaux d'assainissement qu'ils n'auraient pas prévus en l'absence de certificat. La branche du bâtiment recevra donc des impulsions supplémentaires. Les entreprises qui développent et produisent des matériaux et des techniques d'optimisation énergétique en bénéficieront également. Ainsi, le certificat énergétique aura une incidence positive sur l'économie.

La même remarque s'applique à la promotion de l'assainissement énergétique des bâtiments: elle induira des assainissements auxquels on aurait renoncé en l'absence de mesures d'encouragement.

L'objectif du soutien apporté aux cantons sous forme de contributions globales en matière d'information, de conseil, de formation et de perfectionnement est aussi, en définitive, d'encourager les mesures améliorant l'efficacité énergétique. Des investissements sont ainsi déclenchés, fût-ce indirectement seulement. Les programmes qui seront soutenus devraient avoir globalement un effet stimulant sur l'innovation.

## **4 Liens avec le programme de législation**

Le projet est annoncé dans le message du 23 janvier 2008 sur le programme de la législation 2007 à 2011<sup>4</sup> et dans l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008 sur le programme de la législation 2007 à 2011<sup>5</sup>.

## **5 Aspects juridiques**

### **5.1 Constitutionnalité**

Comme l'art. 9, al. 4, LEne confie aux cantons le soin d'établir un certificat énergétique des bâtiments uniforme, la disposition de l'art. 89, al. 4, Cst., prévoyant que les mesures concernant la consommation d'énergie dans les bâtiments sont au premier chef du ressort des cantons, est dûment respectée. Si les cantons déclarent le certificat obligatoire, la garantie de la propriété des propriétaires d'immeubles est affectée (art. 26 Cst.). Mais cette restriction est licite, puisque l'art. 9, al. 4, LEne (et les normes cantonales correspondantes) constitue une base juridique, que le certificat énergétique revêt un intérêt public (amélioration de l'efficacité énergétique) et que les coûts sont supportables et par conséquent proportionnés au but poursuivi.

Les aides financières de la Confédération en faveur des assainissements de bâtiments ne sont pas nouvelles. Rien ne change quant à leur constitutionnalité du fait de la nouveauté proposée concernant les coûts à prendre en compte. Elles continuent de se fonder, comme lors de leur introduction<sup>6</sup>, sur l'article sur l'énergie (art. 89 Cst.) et sur l'article sur la protection de l'environnement (art. 74 Cst.). Les contributions globales étendues par le présent projet reposent elles aussi sur ces normes constitutionnelles.

### **5.2 Assujettissement au frein aux dépenses**

Parmi les modifications proposées, seule l'extension des contributions globales est susceptible d'entraîner des coûts supplémentaires. Leur montant se situe entre 1 et 4 millions de francs. Comme la présente révision pourrait engendrer des dépenses périodiques supérieures à 2 millions de francs, cette affaire est soumise au frein aux dépenses (art. 159, al. 3, let. b, Cst.).

### **5.3 Compatibilité avec la loi sur les subventions**

Les aides financières en faveur de l'assainissement énergétique des bâtiments visées à l'art. 14 LEne répondent, sans changement, aux principes de la loi sur les subventions (LSu; RS 616.1). Il en va de même des contributions globales étendues à de nouveaux domaines.

4 FF 2008 687

5 FF 2008 7749

6 FF 1996 IV 1158

Les critères d'octroi des contributions globales et les effets de ces dernières sont discutés et adaptés par un groupe de travail intercantonal permanent, aux travaux duquel assiste la Confédération. Le potentiel d'autonomie des normes constituant le fondement de l'encouragement est vérifié périodiquement et les taux d'encouragement sont adaptés aux coûts pris en compte. Par exemple, le Modèle d'encouragement harmonisé des cantons, qui forme la base de l'analyse d'impact et des programmes d'encouragement cantonaux, sera révisé en 2009 pour la deuxième fois depuis 2003. Les critères définissant le montant des contributions globales reposent sur le montant des budgets cantonaux, l'efficacité des programmes d'encouragement et les mesures réalisées.