

02.473

**Initiative parlementaire
Incitation à prendre des mesures d'économie d'énergie
dans le bâtiment**

**Rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement
du territoire et de l'énergie du Conseil national**

du 26 janvier 2009

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs,

Avec le présent rapport, nous vous soumettons le projet de modification de la loi sur le CO₂ et du code des obligations (bail à loyer) que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter le projet de loi ci-joint. Elle propose en outre de classer l'initiative parlementaire Kunz «Promotion des énergies renouvelables sans incidences budgétaires» (03.439), considérant que son objectif a été atteint.

26 janvier 2009

Pour la commission:

Le président, Toni Brunner

Condensé

La présente révision vise à inciter davantage les propriétaires d'immeubles ou de maisons à investir dans des mesures d'économie d'énergie judicieuses dans le bâtiment. Une affectation partielle à une fin déterminée de la taxe sur le CO₂ permettra d'allouer des fonds à la rénovation énergétique d'immeubles d'habitation et de bâtiments de services ainsi qu'à la promotion des énergies renouvelables dans le domaine du bâtiment. De plus, les bailleurs auront la possibilité d'être exonérés de la taxe sur le CO₂; ils ne devront pas nécessairement transférer les montants remboursés sur les locataires mais pourront les conserver pour des investissements énergétiques.

Rapport

1 Historique

Le 13 décembre 2002, le conseiller national Rolf Hegetschweiler a déposé une initiative parlementaire sous la forme d'un projet rédigé, qui visait à inciter les propriétaires immobiliers à investir dans des mesures d'économie d'énergie. Il s'agit notamment de compléter l'art. 9 de la loi sur le CO₂¹ comme suit: art. 9, al. 7 (nouveau) «Les propriétaires de bâtiments qui contractent un engagement à l'égard de la Confédération et remplissent par là même les conditions d'une exemption de la taxe, sont autorisés à utiliser, pour leurs investissements, les montants remboursés. Ils ne sont pas tenus de rembourser ces montants à leurs locataires s'ils peuvent prouver que ces moyens ont été investis dans des mesures d'économie d'énergie.»

Réunie le 8 avril 2003, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) a institué une sous-commission composée des conseillers suivants: Lustenberger, Garbani (ultérieurement remplacée par Reymond), Hegetschweiler, Keller et Rechsteiner-Basel. La sous-commission a proposé plusieurs solutions: 1) la mise en œuvre de l'initiative parlementaire telle qu'elle a été déposée, c'est-à-dire le remboursement de la taxe sur le CO₂ aux termes de l'art. 9 de la loi sur le CO₂; 2) une modification du droit du bail² selon laquelle les taux de répercussion sur les investissements effectués au titre des mesures d'efficacité énergétique seraient plus élevés; 3) la création d'un fonds alimenté par une partie des revenus de la taxe sur le CO₂ et destiné à promouvoir les mesures d'économie d'énergie dans le bâtiment. Le 9 septembre 2003, la commission a proposé à son conseil, par 20 voix contre 0, de donner suite à l'initiative.

Après que le Conseil national a suivi cette proposition le 16 juin 2004, la commission a proposé à sa sous-commission d'examiner en détail les trois solutions et d'élaborer un projet. Avant même que la sous-commission n'ait achevé ses travaux, le Conseil fédéral a soumis au Parlement le message concernant l'approbation du montant de la taxe sur le CO₂ appliquée aux combustibles (05.057)³. La sous-commission souhaitait intégrer l'objectif de l'initiative dans ce projet du Conseil fédéral. Plusieurs propositions en ce sens ont été rejetées par le conseil. Sur proposition de la commission du 30 mai 2006, le Conseil national a prorogé le délai de traitement jusqu'à la session d'été 2008.

Le 21 février 2006, la commission a déposé une motion visant à reprendre l'objectif de l'initiative parlementaire pour l'inscrire dans le droit du bail. La motion «Amélioration du report sur les loyers du coût des mesures favorisant une utilisation rationnelle de l'énergie dans le bâtiment» (06.3015) visait à modifier l'ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux⁴ de sorte qu'il soit possible de répercuter sur les locataires les investissements qui aboutissent à des améliorations énergétiques substantielles créant des plus-values. La motion a été adoptée par le Conseil national le 15 juin 2006; le Conseil des Etats en a fait de même le 20 mars 2007, avec une modification. Le 11 juin 2007, le Conseil national

1 RS 641.71

2 RS 220

3 FF 2005 4621

4 RS 221.213.11

a adopté la version modifiée. Conformément à son mandat, le Conseil fédéral a ensuite adapté l'ordonnance. La version modifiée de l'ordonnance est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008.

Après que le Parlement a approuvé le montant de la taxe sur le CO₂, la commission, a réitéré, à sa séance du 21 mai 2007, sa proposition à la sous-commission d'élaborer un projet de mise en œuvre de l'initiative parlementaire Hegetschweiler. Par la même occasion, elle l'a chargée de proposer une mise en œuvre partielle de l'initiative parlementaire Kunz («Promotion des énergies renouvelables sans incidences budgétaires», 03.439). Déposée le 20 juin 2003, l'initiative précitée, conçue en termes généraux, vise à ce que 2 % des recettes de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) provenant de l'ensemble du domaine de l'énergie soient affectées à la promotion de l'utilisation des énergies renouvelables, notamment du bois. Le 1^{er} mars 2005, le Conseil national a donné suite à l'initiative; le 23 mars 2007, il a prorogé le délai de traitement jusqu'à la session de printemps 2009. Si la commission s'oppose à l'idée d'une affectation partielle du produit de la TVA, elle n'en estime pas moins qu'il serait judicieux de mettre sur pied un fonds destiné à promouvoir les énergies renouvelables.

Le 12 novembre 2007, la sous-commission a présenté son projet. Par 19 voix contre 4, sans abstention, la commission a proposé d'entrer en matière sur celui-ci, et de l'adopter. Elle a par ailleurs décidé de lancer une procédure de consultation sur son avant-projet auprès des milieux concernés. Cette procédure a été ouverte le 10 décembre 2007 et s'est terminée le 10 mars 2008.

L'avant-projet prévoyait une modification de la loi sur le CO₂ qui allouerait un tiers du produit de la taxe sur le CO₂, mais au maximum 200 millions de francs, à des mesures visant à promouvoir l'efficacité énergétique des nouvelles constructions, la rénovation énergétique des bâtiments existants et le recours accru aux énergies renouvelables dans le bâtiment. L'adaptation du droit du bail prévoyait que les bailleurs exonérés de la taxe sur le CO₂ ne soient pas tenus de transférer les montants remboursés aux locataires pour autant que ceux-ci n'aient pas répercuté leurs investissements sur les loyers.

Dans le cadre de la procédure de consultation, l'avant-projet a suscité de vives controverses (cf. chap. 2.1). Si la majorité des réponses étaient favorables à un programme de mesures pour les bâtiments, les opinions divergeaient concernant la réalisation ainsi que le financement. En raison du renforcement, alors imminent, des exigences énergétiques posées aux nouvelles constructions par le biais du «Modèle de prescriptions énergétiques des cantons (MoPEC)», le subventionnement de nouvelles constructions a fait l'objet d'un refus catégorique. De plus, les cantons ont exigé que la mise en œuvre d'un éventuel nouveau programme de rénovation des bâtiments relève de leur compétence. Enfin, l'idée d'une affectation partielle de la taxe sur le CO₂ au financement d'un programme national d'assainissement des bâtiments a été critiquée au motif qu'elle serait inconstitutionnelle.

Après avoir pris connaissance des résultats de la procédure de consultation, la sous-commission a procédé, le 22 avril 2008, à l'adaptation du projet. Etant donné qu'il était probable que le projet ne serait pas élaboré dans le délai prévu, la commission a proposé à son conseil de prolonger ce délai jusqu'à la session d'été 2010; le conseil a suivi cette proposition le 13 juin 2008. Au cours du réexamen du projet, la sous-commission a renoncé à subventionner les nouvelles constructions et a décidé de confier la mise en œuvre du programme de rénovation des bâtiments aux cantons.

Afin de tenir compte des critiques concernant la constitutionnalité (cf. chap. 6.1), la nouvelle version du projet précise expressément que les mesures prévues devront permettre de réduire les émissions de CO₂. La grande majorité des cantons ont demandé, lors de la consultation, qu'un programme de rénovation des bâtiments ne soit pas financé par l'affectation partielle de la taxe sur le CO₂, mais par le budget ordinaire de la Confédération. En automne 2008, la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK) a proposé différents modèles de financement qu'elle a jugés préférables à l'affectation partielle. Toutefois, il a été constaté que ces modèles étaient difficiles à mettre en œuvre. Le Parlement ayant donné un signal clair en faveur du programme d'assainissement des bâtiments (voir ci-dessous), et considérant l'importance capitale de ce programme pour les objectifs climatiques de la Suisse, les cantons se sont finalement montrés moins sceptiques vis-à-vis de l'affectation partielle. Auditionnés à la séance de la commission du 26 janvier 2009, les représentants de la EnDK ont annoncé que les cantons laissaient au Parlement le soin de décider du mécanisme de financement. La commission a donc décidé de maintenir la proposition de financement par une affectation partielle de la taxe sur le CO₂ et de faire dépendre le montant des aides financières accordées aux cantons de leur propre contribution financière aux mesures de réduction des émissions de CO₂. Toujours lors de la séance du 26 janvier 2009, la commission a décidé, par 14 voix contre 10, et 1 abstention, de soumettre le projet à son conseil.

A la session d'hiver, considérant qu'il était important de commencer les travaux le plus rapidement possible et vu que la modification de la loi sur le CO₂ n'entrera pas en vigueur avant 2010, la commission a proposé que pour l'année 2009, le financement soit assuré par le budget ordinaire de la Confédération, conformément à la loi sur l'énergie⁵ (contributions globales). Des considérations de politique conjoncturelle, entre autres, ont amené le Conseil national et le Conseil des Etats à approuver, respectivement le 10 décembre 2008 et le 15 décembre 2008, une augmentation du budget d'EnergieSuisse, le portant à 100 millions de francs pour 2009. La mise en œuvre rapide d'un programme national d'assainissement des bâtiments est jugée tout à fait réaliste. En août 2008, l'EnDK avait déjà chargé la Conférence des services cantonaux de l'énergie de concevoir le programme et de préparer sa mise en œuvre, indépendamment de la question de son financement.

2 Grandes lignes du projet

L'initiative parlementaire Hegetschweiler veut, sur la base de la législation sur le CO₂, créer des incitations supplémentaires pour les mesures prises dans le bâtiment. La taxe d'incitation est prélevée depuis le 1^{er} janvier 2008 sur les combustibles n'influence pas suffisamment le secteur locatif. En effet, les propriétaires peuvent répercuter sur les locataires les surcoûts engendrés par la taxe sur le CO₂ avec les frais accessoires alors que les locataires n'ont guère la possibilité d'adapter leur consommation à la hausse des coûts. D'où un faible effet incitatif de la taxe.

L'initiative veut remédier à cet état de fait en améliorant les conditions d'exemption des bailleurs. Ceux-ci pourront continuer de répercuter la taxe sur le CO₂ sur les locataires. En cas d'exonération de la taxe, les bailleurs n'ayant pas répercuté sur les loyers les coûts d'investissement à l'origine de l'exemption de la taxe sur le CO₂

⁵ RS 730.0

pourront conserver les montants remboursés. Une modification du code des obligations (art. 257a) régissant l'imputation des frais accessoires est donc nécessaire.

La réduction des émissions de CO₂ sera renforcée par une affectation partielle à une fin déterminée du produit de la taxe sur le CO₂. Une modification de l'art. 10 de la loi sur le CO₂ qui prévoit aujourd'hui la restitution intégrale du produit permettra de disposer d'une somme allant jusqu'à 200 millions de francs par an pour la mise en œuvre de mesures visant à réduire les émissions de CO₂ dans les bâtiments. A cet effet, la Confédération accorde aux cantons des aides financières globales pour la rénovation énergétique d'immeubles d'habitation et de bâtiments de services et pour la promotion des énergies renouvelables dans le domaine du bâtiment. Seuls les cantons qui contribuent financièrement aux mesures de réduction des émissions de CO₂ bénéficient de ces aides financières. Elles sont limitées à cinq ans et peuvent être prolongées de cinq années supplémentaires après une évaluation de leur efficacité.

Une modification de l'ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux (OBLF) améliorera les structures d'incitation pour les investissements entraînant une diminution des émissions de CO₂ liées à l'énergie. En réponse à la motion de la CEATE-N (06.3015, cf. chap. 1), le Conseil fédéral a révisé ladite ordonnance de telle sorte qu'il soit possible de répercuter sur les locataires les investissements qui aboutissent à des améliorations énergétiques substantielles créant des plus-values. La modification de l'ordonnance est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008.

Des incitations fiscales dans le domaine du bâtiment pourraient renforcer les mesures proposées dans le présent projet. Le Conseil fédéral, le Parlement et l'Administration se sont exprimés à plusieurs reprises sur le sujet au cours de l'année 2008. Dans le cadre d'un tour d'horizon des mesures de politique climatique dans le domaine du bâtiment⁶, le Conseil fédéral a exprimé son scepticisme à propos de la mise en œuvre de mesures fiscales dans ce domaine, estimant que celles-ci poseraient des problèmes au niveau de la politique fiscale et qu'elles risqueraient d'engendrer des effets d'aubaine importants. Dans un rapport sur les incitations fiscales pour l'assainissement énergétique des bâtiments à l'attention de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (CER-E, janvier 2009), un groupe d'experts interne à l'administration, placé sous la conduite de l'Administration fédérale des contributions, estime qu'il serait judicieux, d'un point de vue de l'économie en générale et de l'économie d'énergie en particulier, de miser en premier lieu sur des programmes d'encouragement efficaces plutôt que sur des instruments fiscaux controversés. Le groupe d'experts porte toutefois un jugement différencié sur ces instruments. Il reconnaît l'impact que peuvent avoir certaines déductions fiscales pour les assainissements visant à améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments. Le groupe de travail considère qu'il est nécessaire d'améliorer la situation actuelle en la matière (déductions générales pour la rénovation des bâtiments) et souligne la nécessité – après l'abrogation de la pratique Dumont – d'agir dans ce domaine. Si le Parlement n'a pas réservé le même accueil aux différentes motions portant sur cet objet, il s'est montré généralement favorable aux incitations fiscales. La motion déposée par Philipp Müller «Incitations fiscales visant à encourager les mesures d'économie d'énergie dans les anciens immeubles» (07.3010) a

⁶ Département fédéral des finances (18 juin 2008): mesures de politique climatique dans le domaine du bâtiment.

été rejetée par le second conseil qui a estimé que celle-ci allait trop loin. La motion du groupe CEg «Incitations fiscales pour améliorer l'efficacité énergétique» (07.031) a en revanche été adoptée par le Conseil national et modifiée en mandat d'examen par le Conseil des Etats. La motion Sommaruga «Stratégie dynamique dans la rénovation énergétique des bâtiments», qui demandait outre l'affectation partielle de la taxe sur le CO₂, des mesures incitatives d'ordre fiscal, a été adoptée le 16 décembre 2008 par le Conseil des Etats et transmise au Conseil national pour examen.

Minorité (Rutschmann, Amstutz, Bigger, Brunner, Hutter Jasmin, Killer, Leutenegger Filippo, Messmer, Parmelin)

La minorité demande qu'il ne soit pas entré en matière sur le projet. Elle estime que l'affectation partielle à une fin déterminée contredit le principe de la taxe d'incitation et constitue un impôt caché. L'effet du programme d'assainissement est minime car la somme des moyens affectés à l'encouragement est insuffisante par rapport aux besoins d'investissement. Elle craint d'énormes effets d'aubaine et une lourde charge administrative. Elle préfère finalement les incitations fiscales aux contributions d'encouragement.

2.1 Résultats de la procédure de consultation

2.1.1 Affectation partielle de la taxe sur le CO₂

Quatre-vingt-cinq avis ont été recueillis lors de la procédure de consultation concernant l'avant-projet. Presque tous les participants ont reconnu qu'il existait un important potentiel de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le bâtiment. Toutefois, le financement d'un programme d'encouragement dans ce domaine par une affectation partielle de la taxe sur le CO₂ a suscité des controverses.

Sont favorables à une affectation partielle de la taxe sur le CO₂ le PDC, le parti libéral et le PS, cinq cantons, les organisations de protection de l'environnement, des Organisations de politique énergétique et de technique énergétique, les syndicats, SWISSMEM, ainsi que de nombreux acteurs du secteur du bâtiment et de la construction (locataires, propriétaires, ingénieurs). Les partisans de l'affectation partielle ont relevé le rôle prépondérant du domaine du bâtiment dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre et ont souligné la nécessité d'exploiter ce potentiel d'amélioration élevé. Ils considèrent le programme de rénovation des bâtiments comme un moyen extrêmement efficace de réaliser des économies d'énergie et sont d'avis que l'affectation partielle de la taxe sur le CO₂ au financement de ce programme constitue une solution pragmatique, pouvant être mise en œuvre rapidement. En outre, cette mesure renforcerait, selon eux, l'économie de la construction, ce qui créerait de nouveaux emplois. Pour éviter que l'affectation partielle ne provoque des effets d'aubaine, il a été demandé que soient édictées des exigences minimales concernant l'efficacité énergétique à atteindre, en particulier au vu de la forte augmentation des prix de l'énergie qui permettra de rentabiliser à long terme une grande partie des investissements réalisés pour la rénovation de bâtiments. Les partisans de l'affectation partielle se sont déclarés opposés à ce que les nouvelles constructions bénéficient d'un subventionnement.

Quatorze cantons, plusieurs conférences, ainsi que le PRD et l'UDC se sont opposés à une affectation partielle de la taxe sur le CO₂. Les cantons et les conférences des cantons ont déclaré qu'ils n'étaient pas opposés a priori à un programme national d'assainissement des bâtiments existants, mais ont demandé qu'un programme de ce type ne soit pas financé par l'affectation partielle de la taxe sur le CO₂ mais par le budget ordinaire de la Confédération. Du côté des associations économiques, les avis étaient partagés: economiesuisse, les industries à forte consommation d'énergie et les associations du secteur des combustibles fossiles ont refusé une affectation partielle. Elles doutent de la constitutionnalité de cette mesure, qu'elles remettent en question à deux égards. Elles estiment que l'effet incitatif de la taxe sur le CO₂ est inférieur à l'effet d'un programme national d'assainissement des bâtiments et doutent par conséquent que l'effet incitatif reste à l'avenir le principal motif pour le prélèvement de la taxe. Par ailleurs, la réglementation de la consommation d'énergie dans le domaine du bâtiment étant du ressort des cantons, elles craignent une violation de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons. Les opposants à une affectation partielle ont également critiqué le fait que la taxe sur le CO₂, qui avait été introduite en tant que taxe neutre du point de vue budgétaire, soit aujourd'hui transformée en impôt. Par ailleurs, elles craignent les effets d'aubaine que pourrait provoquer une affectation partielle à une fin déterminée. Parmi les propositions de financement alternatif, la création de nouvelles incitations par le biais de déductions fiscales est privilégiée.

2.1.2 Modification du droit du bail

Dans l'ensemble, la proposition de modification du droit du bail a reçu un large soutien. La modification a notamment été approuvée par le PS, 19 cantons et les conférences. Elle a en revanche été rejetée par les Verts, le Parti libéral, les associations économiques – comme economiesuisse – l'association suisse des locataires et la majorité des organisations de protection de l'environnement. Les opposants à la modification du code des obligations justifient leur refus avant tout par les frais administratifs élevés qu'elle engendrerait, en estimant que ces frais ne se justifiaient pas au regard du faible effet incitatif. Ils ont rappelé que l'ordonnance révisée sur le droit du bail, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008, offrait désormais au bailleur la possibilité de répercuter sur les locataires la totalité des coûts des investissements effectués au titre des mesures d'efficacité énergétique, ce qui clarifiait la relation contractuelle entre le locataire et le bailleur.

2.2 Adaptation de l'avant-projet

Sur la base des résultats de la procédure de consultation, la commission a renoncé à accorder des subventions pour encourager l'efficacité énergétique des nouvelles constructions, comme elle l'avait initialement prévu, et s'est limitée à l'assainissement des bâtiments existants et à l'encouragement des énergies renouvelables dans le domaine des bâtiments. Dans son projet, la commission propose en outre que la Confédération octroie aux cantons des aides financières globales pour accomplir ces tâches, garantissant ainsi aux cantons que la mise en œuvre du programme relève de leur compétence. La commission a également tenu compte des préoccupations qui avaient été exprimées au sujet de la constitutionnalité d'une affectation partielle. Un

comme des mesures d'assainissement énergétique des bâtiments toutes les mesures visant à moderniser les bâtiments en vue de réduire la surconsommation d'énergie.

Conformément à l'al. 1^{er}, le montant des aides financières est déterminé selon l'efficacité des mesures: par cette disposition, le législateur détermine donc le critère qui préside à l'allocation des aides financières. L'objectif de la disposition est conforme aux principes énoncés dans la loi sur l'énergie concernant l'exécution par les cantons.

Conformément à l'al. 1^{quater}, les aides financières ne sont versées aux cantons que si ceux-ci contribuent aussi aux mesures de réduction des émissions de CO₂. Les contributions des cantons doivent représenter au moins la moitié des aides financières de la Confédération. Si le montant maximum prévu est de 200 millions de francs par an, les cantons devraient engager 100 millions de francs par an, en plus des contributions pour les contributions globales selon la loi sur l'énergie. Les modalités exactes devraient être fixées dans une ordonnance, par analogie à l'art. 15 de la loi sur l'énergie (contributions globales).

L'al. 1^{quinquies} limite le versement des aides financières à cinq ans. Le Conseil fédéral examine l'efficacité des aides financières et en fait rapport à l'Assemblée fédérale avant l'échéance du délai. Sur la base de ce rapport, l'Assemblée fédérale décide de prolonger éventuellement les aides fédérales de cinq autres années.

Minorité (Cathomas, Bader Elvira, Bäumle, Bourgeois, Grunder, Hochreutener, Lustenberger, Nordmann, Nussbaumer, Rechsteiner-Basel, Stump, Wyss Ursula)

La minorité veut allouer les aides financières jusqu'en 2020 à l'al. 1^{bis} et en conséquence supprimer l'al. 1^{quinquies}. Elle estime que la limitation dans le temps, avec la possibilité de prolonger, comporte le risque d'un stop and go, qui réduirait les effets du programme d'encouragement.

Minorité (van Singer, Girod, Teuscher)

La minorité ne veut pas fixer le montant des contributions cantonales dans la loi. Elle veut simplement maintenir le principe. Elle aimerait donc permettre une application souple du programme.

Minorité (Rechsteiner-Basel, Bäumle, Bourgeois, Lustenberger, Nordmann, Nussbaumer, Stump, Wyss Ursula)

La minorité veut biffer l'al. 1^{quater}. Les cantons contribuent déjà considérablement à la promotion des mesures d'efficacité énergétique dans le cadre des contributions globales conformes à l'art. 15 de la loi sur l'énergie. La minorité ne veut pas fixer encore pareille contribution des cantons dans la loi sur le CO₂ car cela rendrait l'exécution plus lourde et les deux instruments pourraient se faire concurrence.

3.2 Code des obligations

Art. 257a

Les frais accessoires sont dus pour les prestations fournies par le bailleur ou un tiers en rapport avec l'usage de la chose. Le principe des frais effectifs signifie, d'une part, que le bailleur doit prouver les dépenses dont il se prévaut et, d'autre part, que

d'éventuelles réductions accordées tels que rabais de quantité ou remboursements doivent bénéficier aux locataires. Il s'ensuit, d'après le droit du bail en vigueur, que le remboursement de la taxe sur le CO₂ résultant d'une exemption de la taxe doit impérativement être transféré aux locataires.

Compléter l'art. de loi avec un al. 3 crée une disposition d'exception pour les bailleurs qui ne sont plus assujettis à la taxe sur le CO₂. Ils peuvent conserver le montant remboursé de la taxe sur le CO₂ si les coûts d'investissement à l'origine de l'exemption de la taxe sur le CO₂ n'ont pas été répercutés sur le loyer. Font partie des coûts d'investissement aussi bien les coûts de prestations supplémentaires sous forme de mesures énergétiques en cours de bail que les coûts de mesures prises lors de la construction de l'objet loué à l'origine de l'exemption de la taxe sur le CO₂. Cette restriction est nécessaire pour éviter que le locataire ne doive payer deux fois l'investissement, d'une part avec le loyer, d'autre part si la taxe sur le CO₂ n'est pas déduite des frais accessoires. Il en résulte une alternative pour le bailleur: suite à son investissement, il peut soit augmenter le loyer, soit conserver le montant remboursé de la taxe sur le CO₂

4 Conséquences

4.1 Conséquences sur les émissions de CO₂

4.1.1 Remboursement de la taxe sur le CO₂ au bailleur

La modification du code des obligations qui prévoit le remboursement de la taxe sur le CO₂ au bailleur ne devrait, selon des premières estimations, n'avoir qu'un effet restreint sur les émissions de CO₂. Les calculs approximatifs suivants le montrent bien: pour un immeuble moyen consommant 10 000 litres de mazout par an, le bailleur disposerait avec la taxe maximale sur le CO₂ de 36 francs par tonne de CO₂ (env. 9 centimes par litre) de 900 francs par an au maximum pour effectuer des rénovations. Compte tenu de la modicité de ce montant, cette disposition ne devrait pas entraîner d'investissements notables dans des mesures de réduction des émissions de CO₂, si ce n'est peut-être chez les propriétaires d'immeubles institutionnels dans la mesure où les investissements consentis par ces derniers avec le montant remboursé de la taxe non redistribué aux locataires ne doivent pas obligatoirement être répartis de manière équitable. Dans le cas contraire, l'attrait serait probablement tout aussi faible que pour les autres propriétaires.

Les montants conservés doivent être investis de manière prouvable dans des mesures réduisant les émissions de CO₂. Une réduction supplémentaire des émissions de CO₂ n'est obtenue que lorsque le bailleur prend des mesures qu'il n'aurait pas prises s'il n'avait pas conservé les montants remboursés. Si la décision de l'affectation des sommes allouées appartient au seul bailleur, le risque d'«effet d'aubaine» augmente. Au regard des petits montants en jeu, l'examen de l'additionnalité est difficile.

4.1.2 Affectation partielle à une fin déterminée de la taxe sur le CO₂

Des mesures d'encouragement se montant à 200 millions de francs par an devraient permettre de réduire considérablement les émissions de CO₂, en particulier grâce

aux effets cumulatifs au fil du temps car leurs effets s'additionnent année après année en raison de la longue durée de vie des investissements. Il convient d'agir surtout dans le domaine des rénovations et moins dans celui des nouvelles constructions qui sont régies par des prescriptions efficaces ou qui continuent à bénéficier du soutien financier des cantons. D'une manière générale, il faut vérifier périodiquement les effets déployés par les programmes d'encouragement pour procéder à temps aux améliorations nécessaires.

Le «Programme d'encouragement de la rénovation des bâtiments» correspond à la mesure «Programme national de promotion de la rénovation énergétique des bâtiments» du plan d'action pour l'efficacité énergétique. L'Office fédéral de l'énergie a estimé (sans tenir compte des contributions cantonales) que les aides financières octroyées par la Confédération pendant 10 ans (soit 170 millions de francs par an) permettraient de réduire de 27 millions de tonnes au moins les émissions de CO₂ sur toute la durée de vie des bâtiments assainis. En 2020, la réduction annuelle supplémentaire des émissions de CO₂ obtenue par rapport à 2010 se montera à 0,7 million de tonnes CO₂. Les effets conjoncturels provoqués par cette mesure sont également importants. L'affectation de crédits de 170 millions de francs par an pendant dix ans entraînera des investissements énergétiques d'environ 5,3 milliards de francs dans le secteur du bâtiment et la création des emplois à hauteur de 20 000 années-personne.

Les 30 millions de francs alloués au «Programme d'encouragement des énergies renouvelables» permettront de réaliser les mesures prévues dans le domaine de la production de chaleur par le plan d'action «Energies renouvelables». La mise en œuvre de ces mesures, qui sont étroitement liées aux mesures concernant le bâtiment, pourra être assurée par les cantons dans le cadre du programme national d'assainissement des bâtiments. Ainsi, une réduction supplémentaire d'environ 1,5 million de tonnes CO₂ sera obtenue en 2020 par rapport à 2010. Cet effet, qui est supérieur à celui obtenu avec les mesures dans les bâtiments, sera relativisé en 2020, année de référence, si l'on considère l'ensemble de la durée d'effet des mesures. De fait, l'effet est bien plus durable avec les mesures dans les bâtiments qu'avec les mesures visant à utiliser des énergies renouvelables. En outre, le potentiel d'économie réalisable en termes absolus est nettement plus élevé dans le secteur du bâtiment. Il est donc fondé globalement d'employer plus de moyens pour des mesures d'assainissement de bâtiments.

Ces estimations portent uniquement sur les aides financières de la Confédération. Si les contributions cantonales avaient été prises en compte, les chiffres des réductions et des investissements dans la construction auraient été nettement plus élevés.

Réductions annuelles et cumulatives estimées des émissions de CO₂ (sur une durée de 10 ans et sans tenir compte du montant des contributions cantonales).

	Réduction annuelle obtenue en 2020 par rapport à 2010	Réduction obtenue sur l'ensemble de la mesure
Rénovation des bâtiments	0,7 mio. t CO ₂ /an	27 mio. t CO ₂
Energies renouvelables	1,5 mio. t CO ₂ /an	22 mio. t CO ₂

La réduction des émissions de CO₂ est corrélée avec les aides allouées. Si, suite à la modification du code des obligations, une grande partie des propriétaires de bâti-

ments étaient exonérés de la taxe, le produit de la taxe sur le CO₂ et donc les fonds disponibles pour le programme d'encouragement diminueraient.

4.2 Conséquences financières et pour le personnel

A l'heure actuelle, les cantons consacrent près de 65 millions de francs aux mesures d'encouragement prévues par la loi sur l'énergie, soit largement plus que les 14 millions octroyés à cet effet par la Confédération. Seule une partie de ces 65 millions va à l'assainissement de bâtiments. La plus grande part est consacrée à l'encouragement des énergies renouvelables et à la promotion de l'efficacité énergétique dans les nouvelles constructions. Dans le cadre du nouveau programme d'assainissement des bâtiments, les cantons devront continuer à contribuer financièrement aux mesures de réduction des émissions de CO₂. Le montant de leur participation devra correspondre à la moitié au moins du montant des aides financières de la Confédération, et non à la totalité, comme c'est le cas pour les contributions globales. Ainsi, pour 200 millions de francs de contributions fédérales investis chaque année dans le programme d'assainissement des bâtiments – soit le maximum –, les cantons devraient pour leur part déboursier 100 millions de francs par an.

Les frais liés à l'exécution des programmes d'encouragement représentent environ 5 % des aides allouées. Pour l'OFEN, la mise en œuvre (mission de coordination) requiert la création de deux postes, l'un pour le «Programme d'encouragement de la rénovation de bâtiments» et l'autre pour le «Programme d'encouragement des énergies renouvelables». L'essentiel des dépenses liées à l'exécution de ces deux programmes sont assumées par les cantons. Il est prévu qu'elles soient couvertes par le produit de la taxe.

Le besoin accru en personnel pour l'exécution de l'exemption de taxe dépend du nombre de propriétaires d'immeubles ou de maisons pour lesquels une exemption sera financièrement intéressante compte tenu des dépenses. A titre d'exemple: l'administration fédérale nécessite 13 postes à la Direction générale des douanes, à l'Office fédéral de l'environnement et à l'Office fédéral de l'énergie pour la mise en œuvre de la taxe sur le CO₂ de laquelle sont exemptées environ 900 entreprises à partir de 2008. Il faut y ajouter les ressources humaines mobilisées à l'Agence de l'énergie pour l'économie (AEnEC) pour conseiller les entreprises lors de l'élaboration et la réalisation des engagements de réduction des émissions de CO₂. La création d'une unité spécialisée au sein de l'AEnEC ou la fondation d'une agence séparée serait judicieuse pour assurer le suivi des propriétaires.

4.3 Capacité d'exécution

4.3.1 Exemption de taxe pour les propriétaires d'immeubles ou de maisons

Le recensement 2000 a dénombré près de 1,5 million de bâtiments à usage d'habitation, dont 56 % de maisons individuelles⁸. Environ 17 100 bâtiments d'habitation se construisent chaque année, dont quelque 12 000 maisons individuelles (ch. 2006).

⁸ <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/09/01/key.html>

Une étude individualisée des propriétaires en vue de déduire l'objectif de réduction des émissions de CO₂ des potentiels individuels comme dans le secteur industriel n'est pas envisageable administrativement. En revanche, la définition d'un objectif d'intensité de CO₂ unique pour tous les types de bâtiments, qui servirait de benchmark pour la réduction requise des émissions, est concevable. En ce qui concerne la production de chaleur et d'eau chaude, le benchmark pour l'assainissement se monte aujourd'hui à 21 kg CO₂ par m², ce qui correspond à environ 8 litres d'huile de chauffage extra-légère ou approximativement 11 Nm³ de gaz naturel. Lorsque la rénovation consiste à remplacer un système de chauffage aux combustibles fossiles par un chauffage n'émettant pas de CO₂, l'exemption de la taxe sur le CO₂ n'engendre pas de frais administratifs, puisque le propriétaire n'est plus assujéti à la taxe.

Les propriétaires d'immeubles ou de maisons exemptés doivent indiquer chaque année leur consommation d'énergie effective dans le cadre du monitoring. Pour lisser les fluctuations des besoins de chauffage dues aux conditions météorologiques, la consommation d'énergie pour le chauffage des pièces est corrigée en fonction du nombre des degrés-jours de chauffage. Comme dans le secteur industriel, les propriétaires ont le droit d'acheter un certain nombre de certificats d'émission à l'étranger s'ils risquent de ne pas atteindre leur objectif.

Idéalement, les propriétaires d'immeubles ou de maison voulant être exonérés constituent dans la mesure du possible de grands groupes homogènes qui s'approvisionnent de la même manière en combustible. Ils ont alors la possibilité de s'engager en tant que groupe et de définir un objectif commun à tous les participants. Les différences de rénovation entre les bâtiments pourraient ainsi être compensées au sein du groupe. Se regrouper permet aussi de baisser les coûts d'exécution des propriétaires. Conformément à l'ordonnance sur le CO₂⁹, l'émolument pour le remboursement de la taxe sur le CO₂ se monte au moins à 50 francs par demande auprès de la Direction générale des douanes. Compte tenu des coûts de monitoring et des mesures de réduction des émissions de CO₂, l'exemption ne vaut guère la peine pour une seule maison individuelle consommant 3000 litres de mazout et, par conséquent, soumise à une taxe sur le CO₂ d'au maximum 270 francs par an.

Un bailleur exempté de taxe sur le CO₂ qui ne transfère pas le montant restitué à ses locataires doit prouver dans le cadre du monitoring annuel que les mesures prises permettent de réduire davantage les émissions de CO₂ et qu'il n'a pas déjà répercuté sur les locataires les investissements effectués.

4.3.2 Programme d'encouragement de la rénovation des bâtiments

Pour mettre en œuvre les mesures d'encouragement prévues dans le cadre du programme national d'assainissement des bâtiments, l'accent doit être mis sur un modèle d'exécution pouvant être rattaché au modèle du programme d'investissement Energie 2000 pour la période 1997/99, au modèle d'encouragement harmonisé des cantons de 2007 (qui doit être révisé) et aux expériences tirées du programme d'assainissement des bâtiments de la Fondation Centime climatique. En août 2008, l'EnDK a mandaté la Conférence des services cantonaux de l'énergie pour concevoir

⁹ RS 641.712

le programme et préparer sa mise en œuvre. Les premiers résultats de ce travail préparatoire étaient déjà disponibles fin 2008.

Le programme d'encouragement devra être coordonné avec SuisseEnergie, les programmes d'encouragement des cantons et les contributions globales prévues par la loi sur l'énergie. Dans un souci de continuité, il s'agira de poursuivre les activités existantes. Il est prévu que la Confédération assure le financement de mesures homogènes relatives à l'enveloppe et à la performance énergétique des bâtiments et que les cantons continuent d'assurer le financement des mesures pour les installations techniques du bâtiment et la promotion des énergies renouvelables. Il est prévu que soit appliqué le principe du «guichet unique»: chaque canton disposerait d'un seul et unique service – chargé de statuer sur l'allocation des subventions – auquel le citoyen pourrait adresser sa demande. S'agissant d'une mise en œuvre qui touchera aussi l'exécution de la loi sur le logement (LOG)¹⁰, il conviendra de revoir les interfaces avec d'autres services d'encouragement, tel que l'Office fédéral du logement.

Le programme d'encouragement national doit remplacer, à partir de 2010, le système actuellement en vigueur des contributions globales dans le domaine de l'assainissement des bâtiments – que la Confédération a porté à 100 millions de francs pour 2009 – et le programme de rénovation de bâtiments de la Fondation Centime climatique qui se terminera en 2009. Il redéfinira également la politique d'attribution des subventions.

4.3.3 Programme d'encouragement des énergies renouvelables

Une partie des mesures prévues dans le domaine de la production de chaleur par le plan d'action «Energies renouvelables» seront mises en œuvre dans le cadre du programme national d'assainissement des bâtiments. En plus des incitations financières directes, l'application de ces mesures nécessite une amélioration des conditions-cadres: incitations fiscales, adaptations d'outils d'aménagement du territoire à l'échelle locale et plans de quartier. Ces dernières relèvent essentiellement de la compétence des cantons et des communes qui jouent par conséquent un rôle déterminant lors de la mise en œuvre en ce qui concerne les effets déployés par les contributions financières directes aux installations attribuées par la Confédération ou coordonnées par elle selon un mécanisme semblable à celui décrit ci-dessus. Les expériences réalisées avec les anciens programmes d'incitation qui ont fait l'objet d'une évaluation (programme d'investissement, programme d'encouragement de l'énergie solaire, bois d'énergie Lothar, etc.) sont prises en compte.

4.3.4 Compatibilité avec la politique climatique suisse après 2012

Lors de la procédure de consultation concernant le projet de révision de la loi sur le CO₂ début décembre 2008, deux variantes ont été proposées. La première variante «objectifs climatiques contraignants» prévoit une affectation partielle de la taxe à un

¹⁰ RS 842

programme national de rénovation des bâtiments, dont le financement serait ainsi garanti même après 2012. Dans le cas de la deuxième variante «étapes contraignantes en vue de la neutralité climatique», pour que le programme d'assainissement des bâtiments puisse être poursuivi au-delà de 2012, il devrait s'appuyer sur un autre type de financement dans la mesure où la taxe sur le CO₂ deviendrait une taxe de garantie. Celle-ci serait remboursée dès que le contribuable aurait compensé une partie de ses émissions par l'achat de certificat étrangers. Le système étant aménagé de manière à favoriser dans tous les cas la compensation, il ne resterait aucun moyen financier disponible pour le financement des mesures mentionnées.

4.4 Autres conséquences

Les mesures d'encouragement proposées ont des conséquences sur les prix, mais celles-ci peuvent être compensées en adoptant un comportement favorisant l'efficacité énergétique. Les conséquences économiques sont tout à fait positives: renforcer la politique visant à accroître l'efficacité en matière énergétique et à miser sur les énergies renouvelables profite à l'industrie du bâtiment. Celle-ci bénéficie de nouvelles impulsions qui favorisent la création de valeur et d'emplois.

5 Rapports avec le droit européen

La Commission européenne et certains Etats membres de l'UE ont introduit ou s'emploient à introduire de nouvelles mesures dans leur politique d'efficacité énergétique. Certains pays ont déjà édicté des objectifs et des programmes de mesures concrets.

En décembre 2008, le Parlement et le Conseil de l'Union européenne ont adopté un paquet climat et énergie qui définit les objectifs de l'UE en matière de politique énergétique et climatique jusqu'en 2020. D'une part, l'UE cherche, par des négociations internationales, à réduire les émissions de gaz à effets de serre des pays industrialisés de 30 % d'ici à 2020 et de 60 à 80 % jusqu'en 2050 par rapport à leur niveau de 1990. D'autre part, l'UE souhaite quoi qu'il arrive commencer dès à présent à réduire ses émissions de gaz à effets de serre, afin de parvenir, d'ici 2020, à une diminution d'au moins 20 % par rapport à 1990. Cet objectif a été adopté par les chefs d'Etat ou de gouvernement de l'Union européenne lors de leur rencontre au sommet des 11 et 12 décembre 2008 et par le Parlement européen le 17 décembre 2008.

On attribue une importance décisive à l'accroissement de l'efficacité énergétique pour atteindre ces buts. Par le «Plan d'action pour l'efficacité énergétique», la Commission européenne vise des économies d'énergie de 20 % en 2020 par rapport au scénario de référence. Le plan d'action identifie le secteur de la construction comme étant le domaine présentant le meilleur potentiel d'économies d'énergie (entre 27 et 30 %). Dans le secteur de la construction, l'UE est en avance d'une étape par rapport à la Suisse quant à ses mesures d'accroissement de l'efficacité énergétique (p. ex. certification et normes minimales concernant l'efficacité énergétique globale des bâtiments, directive 2002/91/CE). La directive, que les Etats membres ont dû mettre en œuvre début 2006, les astreint à introduire des passeports énergétiques pour bâtiments et à fixer des exigences minimales en matière de per-

formance énergétique des nouveaux bâtiments et des bâtiments de grande taille existants, lorsque ces derniers font l'objet de travaux de rénovation importants.

Avec la «Feuille de route pour les sources d'énergie renouvelables», l'UE souhaite porter la part des énergies renouvelables dans la consommation totale d'énergie de l'UE au minimum à 20 % d'ici 2020. En janvier 2008, la Commission européenne a proposé une directive relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables qui confère aux objectifs énoncés un caractère contraignant. Cette directive, qui prévoit des mesures concrètes visant à promouvoir les énergies renouvelables, a été adoptée par le Conseil et le Parlement européen en décembre 2008.

Les mesures présentées dans le présent rapport peuvent être considérées comme compatibles avec la politique européenne en la matière.

6 Bases juridiques

6.1 Constitutionnalité et conformité aux lois

La loi sur le CO₂ se fonde sur les art. 74 et 89 de la Constitution fédérale. Jusqu'ici, la loi sur le CO₂ prévoyait uniquement une taxe d'incitation dont le produit était intégralement restitué à la population et aux milieux économiques. L'affectation partielle de la taxe sur le CO₂ (emploi à une fin déterminée d'une partie du produit de ladite taxe) proposée dans le projet de révision est conforme à la constitution, parce que la partie affectée de la taxe soutient la réalisation de l'objectif de la taxe sur le CO₂, c'est-à-dire la réduction des émissions de CO₂ et ne constitue qu'une partie relativement faible du produit entier de la taxe. La majeure partie de celui-ci sera, comme jusqu'ici, redistribuée à la population et aux milieux économiques. La taxe sur le CO₂ continuera donc de déployer en premier lieu son effet incitatif par le biais de son prélèvement¹¹.

La modification du code des obligations se fonde sur l'art. 122 de la Constitution.

6.2 Délégation de compétences législatives

Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution relatives aux modalités du programme d'encouragement. Il peut confier une partie des tâches d'exécution à des organismes privés.

L'exécution de l'exemption de la taxe en vertu de l'art. 9 de la loi sur le CO₂ est régie par l'ordonnance sur la taxe sur le CO₂.

¹¹ Hauser, Keller (2008): Rechtsgutachten über den verfassungsrechtlichen Rahmen einer Klimalkunungsabgabe des Bundes (avis de droit relatif à la mise en place d'un cadre constitutionnel en vue de la création d'une taxe climatique incitative par la Confédération; n'existe qu'en allemand)

6.3 Forme de l'acte à adopter

La modification est effectuée sous la forme d'une loi-cadre prévoyant une modification de la loi fédérale sur la réduction des émissions de CO₂ (loi sur le CO₂¹²) et de la loi fédérale complétant le code civil suisse¹³ (Livre cinquième: droit des obligations).

¹² RS 641.71

¹³ RS 220