



26.10.2009

Consultation - Modification de l'ordonnance sur le CO₂

Rapport explicatif

1 Grandes lignes du projet

1.1 Contexte

Près de la moitié des besoins énergétiques de la Suisse sont utilisés pour le chauffage des bâtiments, la consommation d'énergie des bâtiments anciens étant par ailleurs considérablement plus élevée que celle des bâtiments relativement récents. Au vu de la nécessité impérieuse de prendre des mesures en matière de politique climatique, l'ancien conseiller national Hegetschweiler avait déposé, le 13 décembre 2002, une initiative parlementaire (02.473) visant à créer des incitations en vue de l'assainissement, en termes de réduction des émissions de CO₂, des bâtiments existants. Le conseiller national Kunz avait ensuite déposé, en 2003, une initiative parlementaire (03.439) visant à promouvoir les énergies renouvelables, notamment le bois, sans incidences budgétaires. Les demandes formulées dans ces deux initiatives parlementaires (Hegetschweiler et Kunz) ont été prises en compte dans le présent projet.

Le 12 juin 2009, l'Assemblée fédérale a adopté une révision partielle de la loi sur le CO₂: à partir de 2010, et pendant 10 ans, 200 millions de francs au maximum du produit de la taxe sur le CO₂ prélevée sur les combustibles seront affectés chaque année au financement de mesures visant à réduire les émissions de CO₂ dans le domaine des bâtiments. Deux tiers au moins de ces aides financières serviront à encourager l'assainissement énergétique des bâtiments d'habitation et de services existants. Ces aides financières globales seront versées sur la base de conventions-programmes conclues avec les cantons. Les fonds restants issus de l'affectation partielle de la taxe sur le CO₂ (au maximum un tiers des aides financières) serviront à promouvoir les énergies renouvelables, la récupération de la chaleur résiduelle et l'amélioration des techniques du bâtiment. Ces aides financières seront versées aux cantons par le biais des contributions globales au sens de la loi sur l'énergie.

La modification de l'ordonnance sur le CO₂ vise à concrétiser cet arrêté du Parlement. Les adaptations correspondantes constituent l'objet du présent rapport.

1.2 Contenu du projet

La révision partielle de la loi sur le CO₂¹ inscrit dans la loi l'affectation partielle de la taxe sur le CO₂ prélevée sur les combustibles afin que des mesures efficaces en termes de réduction des émissions de CO₂ dans le domaine des bâtiments puissent être encouragées à partir de 2010.

La répartition des aides financières globales prévues à l'art. 10, al. 1^{bis}, let. a et b, ainsi que le versement selon l'art. 15^{bis}, al. 1, doivent être précisés dans l'ordonnance sur le CO₂². Il y a notamment lieu de définir les modalités de la mise en œuvre de l'encouragement de l'assainissement énergétique des bâtiments d'habitation et de services existants prévu à l'art. 10, al. 1^{bis}, let. a, afin d'instaurer la sécuri-

¹ FF 2009 3917

² RS 641.712

té juridique dont les cantons et les investisseurs ont besoin. L'art. 15^{bis}, al. 1, stipule que ces aides financières sont versées sur la base de conventions-programmes conclues avec les cantons.

Les modifications de l'ordonnance sur le CO₂ qui sont proposées comprennent entre autres aussi des précisions concernant la teneur, la forme et la mise en œuvre de ces conventions-programmes.

La promotion des énergies renouvelables, de la récupération des rejets de chaleur et de l'amélioration des installations techniques au sens de l'art. 10, al. 1^{bis}, let. b, s'effectue selon l'art. 15^{bis}, al. 2, par le biais du versement de contributions globales aux cantons conformément à l'art. 15 de la loi sur l'énergie³.

La modification de l'ordonnance sur le CO₂, qui est destinée à mettre en œuvre le programme d'assainissement des bâtiments, est également l'occasion d'effectuer les adaptations nécessaires de certains articles de l'ordonnance.

2 Commentaire des dispositions

2.1 Commentaire des dispositions concernant le programme d'assainissement des bâtiments

Art. 28a Droit aux contributions

Les aides financières sont octroyées pour l'assainissement énergétique des bâtiments d'habitation et de services existants. Le terme d'« assainissement énergétique » recouvre les mesures suivantes:

- mesures architecturales visant à améliorer l'isolation thermique des parois, de la toiture et des sols contre le climat extérieur ou le terrain sur une profondeur de moins de 2 mètres;
- mesures architecturales visant à améliorer l'isolation thermique des parois, de la toiture et des sols contre des locaux non chauffés ou le terrain sur une profondeur de plus de 2 mètres; et
- remplacement des fenêtres et des portes en vue d'améliorer l'isolation thermique.

Sont considérés comme des bâtiments d'habitation et de services existants les bâtiments qui, à l'état initial, sont chauffés. C'est la raison pour laquelle l'al. 2 exclut les bâtiments qui n'étaient pas chauffés avant l'assainissement énergétique.

La Confédération verse les aides financières pour l'assainissement énergétique des bâtiments aux cantons conformément à l'art. 15^{bis}, al. 1, de la loi sur le CO₂. Les cantons peuvent également se regrouper et autoriser une représentation à conclure une convention-programme à leur place. Dans ce cas, la Confédération verse les aides financières à la représentation des cantons.

Lorsque plusieurs conventions-programmes sont conclues, leurs contenus doivent concorder.

Art. 28b Demande

L'octroi d'aides financières globales n'est pas automatique. Le canton doit déposer une demande à cet effet auprès de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV). Les informations les plus importantes que doit contenir cette demande sont des indications concernant le potentiel de réduction de CO₂ du canton (let. a) et la manière dont sera mis en œuvre le programme d'assainissement des bâtiments (let. b).

Les requérants ne peuvent être que les cantons ou leur représentation au sens de l'art. 28a, al. 2. La Confédération n'entretient pas des relations régies uniquement par le droit des subventions avec des tiers, par exemple avec les propriétaires d'immeubles. Ces derniers soumettent leur demande au canton, qui leur transmettra les aides financières.

Art. 28c Convention-programme

La Confédération verse les aides financières pour l'assainissement énergétique des bâtiments conformément à l'art. 15^{bis}, al. 1, de la loi sur le CO₂, sur la base de conventions-programmes

³ RS 730.0

conclues avec les cantons. Les conventions-programmes sont toujours conclues entre la Confédération (représentée par l'OFEV et l'OFEN) et le canton (ou sa représentation), et ce pour une durée maximale de quatre ans (al. 3). Il est prévu de conclure une première convention-programme pour une durée de deux ans, puis deux autres, chacune pour une durée de quatre ans, afin de concorder avec les périodes de législature. Les conventions-programmes sont régies par l'art. 20a de la loi sur les subventions (LSu)⁴ et constituent une forme particulière du contrat de droit public.

Les taux de contribution sur la base desquels le canton verse les aides financières aux propriétaires d'immeubles sont les mêmes dans toutes les conventions-programmes. Ceci garantit une mise en œuvre uniforme du programme national d'assainissement des bâtiments (al. 4).

La Confédération et les cantons fixent, dans la convention-programme, les éléments suivants (al. 2):

- l'objectif du programme, qui est axé à la fois sur la réduction des émissions de CO₂ et sur l'élaboration d'un programme efficace et cohérent (let. a);
- la prestation fournie par le canton, qui comprend notamment la collecte et le contrôle des demandes d'aides financières et le versement des aides financières aux requérants (let. b);
- les mesures qui seront encouragées en vue de réduire les émissions de CO₂ dans les bâtiments d'habitation et de services existants ainsi que les taux de contribution des cantons en fonction de la catégorie d'encouragement (let. c). Les cantons sont responsables de la mise en œuvre harmonisée du programme national d'assainissement des bâtiments et doivent donc octroyer des taux de contribution uniformes aux différentes catégories d'encouragement;
- le montant des aides financières globales de la Confédération (let. d), qui est déterminé conformément à l'art. 28d;
- des informations concernant la gestion, le contrôle et la coordination du programme national d'assainissement des bâtiments, qui incombent à la Confédération (let. e);
- la communication concernant le programme national d'assainissement des bâtiments (let. f). Elle s'effectue selon des principes uniformes, conformément à la stratégie de communication élaborée par le Comité d'experts pour le programme national d'assainissement des bâtiments (art. 28h, al. 2).

Art. 28d Montant des aides financières globales

Le montant des aides financières globales est déterminé par le potentiel de promotion de mesures efficaces en termes de réduction des émissions de CO₂ (al. 1). L'estimation du potentiel de réduction de CO₂ se fonde, entre autres, sur les données concernant l'âge et l'utilisation du parc immobilier existant.

Sur la base du potentiel de réduction de CO₂ des cantons, la Confédération calcule la part des ressources disponibles provenant de l'affectation partielle de la taxe sur le CO₂ prélevée sur les combustibles allouée à chaque partenaire avec lequel elle conclut une convention. Cette part est définie en tant que pourcentage du montant global (100 %) des aides financières.

Art. 28e Versements

Les aides financières sont versées par paiements échelonnés sur toute la durée de la convention-programme. Ces versements échelonnés sont en principe indépendants du degré de réalisation de l'objectif fixé.

Art. 28f Rapport et contrôle

Les rapports concernant l'utilisation des aides financières doivent contenir des informations sur l'état d'avancement du programme, et notamment sur:

- les réductions de CO₂ obtenues au total et pour chaque mesure, par catégorie d'encouragement;

⁴ RS 616.1

- la somme des montants versés, au total et pour chaque catégorie d'encouragement, pour la promotion de projets autorisés;
- la somme des investissements induits au total par la promotion des projets autorisés.

Un rapport doit être remis chaque année. L'OFEV est habilité à effectuer des sondages pour contrôler les informations.

Art. 28g Exécution imparfaite

En cas d'exécution imparfaite dans le cadre des aides financières globales, l'art. 28g distingue entre les conséquences juridiques pendant (al. 1) et après (al. 2) la durée de la convention-programme.

Si, pendant la durée de la convention-programme, le canton ne remet pas les rapports ou que ceux-ci ne sont pas approuvés, les versements des tranches suivantes sont retenus en totalité ou en partie jusqu'à ce que les rapports aient été remis et approuvés (al. 1, let. a). Le versement de la dernière tranche peut également être retenu jusqu'à ce que le rapport final ait été remis. Les versements peuvent aussi être totalement ou partiellement suspendus si, par sa propre faute, le canton ne fournit pas la prestation exigée ou que celle-ci n'est pas effectuée dans les délais (let. b).

Conformément à l'al. 2, l'OFEV exige une exécution correcte dans un délai raisonnable si les objectifs de la convention-programme ne sont pas remplis dans le délai convenu ou si, après la fin de la convention-programme, il s'avère que la prestation est incomplète. La Confédération n'alloue pas, pour cette exécution ultérieure, de fonds dépassant les montants qui ont été convenus. Lorsque les insuffisances ne sont pas corrigées, l'al. 3 renvoie à l'art. 28 LSu pour la restitution de la part des aides financières versées en trop.

Art. 28h Comité d'experts pour le programme national d'assainissement des bâtiments

Le DETEC désigne un comité d'experts qui conseille la Confédération et les cantons dans la mise en œuvre du programme national d'assainissement des bâtiments. Ce comité est formé d'un nombre égal de représentants de la Confédération et des cantons (al. 1). La Confédération y sera représentée par l'OFEV et l'OFEN.

Le comité d'experts conseille la Confédération et les cantons sur des questions ayant trait à la gestion et à la mise en œuvre du programme national d'assainissement des bâtiments, en particulier en ce qui concerne les modifications à apporter aux conventions-programmes et aux taux de contribution (al. 2).

2.2 Commentaire concernant les adaptations de l'actuelle ordonnance sur le CO₂

Art. 1, 2, 3, 11 et 29

Quelques adaptations purement rédactionnelles des art. 1, 2, 3, 11 et 29 ont été faites dans le cadre de la modification de l'ordonnance destinée à mettre en œuvre le programme d'assainissement des bâtiments.

Dans les art. 1 et 2, le terme « fossile » a été rajouté; le texte a ainsi été adapté à celui des autres dispositions de l'ordonnance sur le CO₂.

L'adaptation de l'art. 11 est une précision: elle spécifie que les données relatives à l'année sur laquelle porte le rapport doivent être remises l'année suivante et non au cours de l'année concernée.

Dans l'art. 29, la référence à l'art. 7 est supprimée car elle est contenue implicitement dans la référence à l'art. 8.

Art. 12 Droits d'émission et certificats d'émission

Dans le cadre de la présente modification d'ordonnance, il y a lieu de préciser à l'art. 12 qu'il est possible que des droits d'émission soient retirés au cas où ils auraient été attribués en nombre trop élevé. Cette précision est nécessaire, car l'adaptation de l'objectif d'émission de CO₂ modifie également la quantité de droits d'émission à laquelle l'entreprise a droit. Cette adaptation des droits d'émission

attribués ne peut être effectuée qu'avec un certain retard par rapport à l'année concernée. C'est pourquoi l'OFEV doit avoir la possibilité de retirer les droits d'émission attribués en trop à la lumière de l'adaptation de l'objectif d'émission de CO₂.

La modification de l'al. 2 sert à préciser que les quotas d'émission comprennent les droits d'émission ainsi que les certificats d'émission. Cette précision permet en outre d'adapter la terminologie à celle de la loi sur le CO₂ pour la période postérieure à 2012 (loi sur le CO₂ révisée).

L'adaptation de l'al. 3 vise à préciser que l'invalidation doit être effectuée par l'entreprise exemptée.