



23. février 2010

Modification de l'ordonnance sur le CO₂

Analyse des résultats de l'audition

1 Déroutement de la procédure

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. Un tiers au maximum 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.

Les modifications de l'ordonnance sur le CO₂ qui ont été proposées visent d'une part à concrétiser les modalités de mise en œuvre de l'encouragement de l'assainissement énergétique des bâtiments (partie concernant l'enveloppe du bâtiment, conformément à l'art. 10, al. 1^{bis}, let. a, de la loi sur le CO₂). Elles comprennent d'autre part des adaptations purement rédactionnelles et des précisions concernant certaines dispositions d'exécution existantes (art. 1, 2, 3, 11, 12 et 29), qui se sont avérées nécessaires compte tenu de l'expérience acquise dans le cadre de l'exécution de la réglementation en vigueur.

Le DETEC a ouvert, le 28 octobre 2009, la procédure d'audition portant sur l'adaptation de l'ordonnance sur le CO₂. À la demande de la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK) agissant au nom des cantons, le délai fixé pour une prise de position a été prolongé d'un mois jusqu'à fin décembre 2009.

Parallèlement, l'OFEV et l'OFEN ont mené des négociations avec l'EnDK, agissant en tant que représentante des cantons, concernant le contenu de la convention-programme. Ces négociations étaient suffisamment avancées fin novembre 2009 pour qu'un projet de convention-programme puisse être soumis aux directeurs cantonaux de l'énergie. Le contenu de la convention-programme et celui de la modification de l'ordonnance sur le CO₂ doivent être harmonisés. Les demandes correspondantes en vue de l'adaptation de l'ordonnance sur le CO₂ ont été soumises par les cantons dans le cadre de l'audition.

2 Vue d'ensemble des avis reçus

	Consultés	Avis recueillis
Cantons et conférences des cantons	30	27
Associations faîtières des villes, des communes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national	6	2
Associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national	8	4
Autres organisations et associations	20	26
Total	64	59

3 Remarques générales

3.1 Remarques générales concernant l'adaptation de l'ordonnance sur le CO₂ en vigueur (art. 1, 2, 3, 11, 12 et 29)

Les propositions de modifications rédactionnelles des art. 1, 2, 3, 11 et 29 de l'ordonnance sur le CO₂ n'ont pas fait l'objet de commentaires ou ont été approuvées dans les 59 avis reçus. Par conséquent, tous les participants à l'audition acceptent les adaptations rédactionnelles.

Les seules critiques émises concernent le complément à l'art. 12, destiné à permettre que les droits d'émission attribués en trop soient retirés après l'adaptation de l'objectif de réduction. L'USIE et l'usam doutent de l'existence des bases légales nécessaires à cet effet et qualifient d'insécurité juridique inacceptable l'absence d'informations concernant les délais, le nombre de droits d'émission retirés et l'indemnisation des frais. Par conséquent, elles refusent cet ajout. Les CFF demandent que le texte soit reformulé, le mécanisme d'adaptation de l'objectif de réduction étant difficile à comprendre en l'absence d'informations générales à ce sujet. constructionsuisse souligne en outre que les entreprises concernées doivent être informées suffisamment tôt d'un éventuel retrait des droits d'émission.

3.2 Remarques générales concernant les dispositions relatives au programme d'assainissement des bâtiments (art. 28a à h)

Une majorité des participants à l'audition approuve dans l'ensemble les modifications de l'ordonnance sur le CO₂ qui ont été proposées. Les remarques sur des points précis concernant les différentes dispositions sont présentées au chiffre 4.

Les remarques générales faites par les participants à audition portent principalement sur deux aspects:

a. La prise en compte des techniques du bâtiment

Le fait que seule la mise en œuvre de l'art. 15^{bis}, al. 1, let. a, doive être précisée dans l'ordonnance sur le CO₂ suscite certaines craintes. Plusieurs participants à l'audition (constructionsuisse, economiesuisse, GSIG, hotelleriesuisse, ISOLSUISSE, usam, Suissetec, Swissmem, USIE) demandent que les techniques du bâtiment soient explicitement mentionnées dans l'ordonnance sur le CO₂. constructionsuisse, Greenpeace, HabitatDurable et le WWF souhaitent qu'elle fasse tout au moins référence au fait que la promotion des énergies renouvelables, de la récupération des rejets de chaleur et de l'amélioration des installations techniques s'effectue par le biais des contributions globales versées aux cantons au sens de la loi sur l'énergie. L'IRB et le GSIG proposent que la convention-programme oblige les cantons à mettre à disposition suffisamment de moyens financiers pour la promotion des énergies renouvelables, de la récupération de la chaleur résiduelle et de l'amélioration des techniques du bâtiment.

b. L'utilisation des fonds

economiesuisse, l'USIE et l'usam critiquent les charges d'exécution importantes que pourrait entraîner la mise en œuvre prévue. Greenpeace, HabitatDurable, la SES, l'usam et le WWF craignent que le mécanisme de répartition des aides financières proposé incite les cantons à présenter des potentiels de réduction aussi élevés que possible. Ils relèvent que le moyen le plus efficace de contrer cette possibilité est un versement échelonné; les cantons ayant pu engager le plus rapidement les aides financières allouées pourraient demander le versement d'une tranche supplémentaire.

3.2.1 Remarques générales des cantons, des conférences et des services cantonaux compétents

L'EnDK a donné son avis sur la base du contenu de la convention-programme soumise fin novembre 2009 aux directeurs cantonaux de l'énergie. 23 cantons (AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GL, GR, JU, LU,

NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, UR, VD, VS, ZH) y adhèrent entièrement, les cantons du TI et de ZG s'y rallient en majeure partie. De son côté, le canton de GE a remis son avis indépendamment.

Au fond, les cantons (excepté GE, TI et ZG) estiment qu'une modification de l'ordonnance sur le CO₂ est superflue, les modalités de mise en œuvre étant réglées dans la convention-programme. Si une modification de l'ordonnance sur le CO₂ devait s'avérer nécessaire pour des motifs plausibles, elle devrait être limitée au strict minimum.

Le canton de GE critique en outre le manque de coordination entre la convention-programme et la modification de l'ordonnance sur le CO₂ et exige une nouvelle consultation dès que les cantons auront pris connaissance du contenu de la convention-programme. Il renonce, de ce fait, à donner un avis détaillé sur les différents articles.

Le canton de FR souhaite, en complément à l'avis de l'EnDK, que la Confédération élabore une norme concernant les cycles de vie des différents éléments de construction, ces cycles de vie devant être pris en compte lors de la définition des critères s'appliquant à l'encouragement de l'assainissement des bâtiments.

3.2.2 Remarques générales des associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national

L'Association des Communes et l'Union des Villes regrettent de ne pas avoir été incluses dans la procédure. Elles estiment que les villes et les communes jouent un rôle capital dans la mise en œuvre de la politique énergétique et que ce non-respect de la démarche tripartite qui a fait ses preuves (Confédération, cantons, villes / communes) est intolérable.

3.2.3 Remarques générales des associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national

Les associations faîtières de l'économie et les organisations d'employeurs et de travailleurs approuvent sur le fond les modifications de l'ordonnance sur le CO₂ qui ont été proposées. Les remarques concernant des points précis sont mentionnées au chiffre 4.

3.2.4 Remarques générales des autres organisations et associations

Les autres organisations et associations approuvent également les modifications proposées.

Les remarques d'ordre général concernent en particulier l'intégration au processus de la convention-programme et la prise en compte des mesures visant à améliorer le rendement électrique.

Le CENTRE PATRONAL, la FRI, Greenpeace, HabitatDurable, la SES, l'uspi et le WWF demandent à être associés à l'élaboration de la convention-programme entre la Confédération et les cantons, ou tout au moins que le contenu de la convention-programme fasse l'objet d'une consultation supplémentaire.

Greenpeace, le GSgi, HabitatDurable, la SES, Swissmem et le WWF souhaitent en outre s'assurer que les conditions d'encouragement ne soient pas exclusivement axées sur les effets que les mesures ont sur la réduction des émissions de CO₂. Si la Suisse est à même de renoncer, grâce à une consommation d'électricité plus efficace, à des importations supplémentaires de courant à fort dégagement de CO₂ ou à la construction de centrales thermiques à combustibles fossiles, les mesures visant à réduire la consommation d'électricité devraient aussi être encouragées car elles vont également dans le sens de la protection du climat.

Le CENTRE PATRONAL, la FRI, et l'uspi craignent en outre que la coordination entre les deux offices compétents, l'OFEV et l'OFEN, ne soit pas optimale et estiment que l'efficacité du programme ne devrait pas avoir à en pâtir.

L'ASIG émet des critiques concernant la liste des destinataires qui comporte, à son avis, des erreurs.

4 Remarques sur des questions précises

4.1 Droit aux contributions (art. 28a)

Les cantons souhaitent que soit précisé à l'art. 28a que tous les bâtiments privés et publics chauffés ont droit aux contributions, indépendamment du type de chauffage. Les cantons veulent ainsi garantir d'une part que des bâtiments publics, tels que les écoles ou les piscines, puissent également bénéficier de contributions et, d'autre part, que des bâtiments chauffés aux énergies renouvelables ne soient pas exclus de l'encouragement.

economiesuisse, la FTS et Swissmem demandent que les bâtiments industriels et artisanaux chauffés entrent aussi dans la classification des bâtiments pouvant bénéficier de l'encouragement.

L'USP relève que les bâtiments d'exploitations agricoles sont également des « bâtiments de services » et qu'ils ont, de ce fait, droit aux contributions.

L'AEE, Greenpeace, HabitatDurable, la SES, l'ASLOCA, la ville de Zurich, l'Union des Villes et le WWF souhaitent que les assainissements plus complets soient encouragés de manière plus conséquente, un assainissement total étant beaucoup plus judicieux que des mesures isolées. Greenpeace, HabitatDurable, la SES, l'ASLOCA et le WWF proposent qu'un conseil en matière d'énergie soit une condition préalable à l'octroi de contributions. Greenpeace, HabitatDurable, la SES et le WWF souhaitent en outre que le certificat énergétique cantonal des bâtiments (CECB) ou d'autres types de conseils donnent aussi droit à des contributions. Ils estiment par ailleurs que les constructions nouvelles de remplacement doivent être encouragées, car elles constituent souvent une solution plus appropriée.

4.2 Demande (art. 28b)

Les cantons (excepté le TI) demandent que l'art. 28b soit purement et simplement supprimé. Les cantons ayant droit à des aides financières de par la loi, l'obligation de déposer une demande tombe par la force des choses.

L'Association des Communes, l'Union des Villes et la ville de Zurich demandent des informations concernant les mesures complémentaires prévues. Elles sont en outre d'avis que les cantons doivent indiquer la manière dont ils veulent associer les villes et les communes à la mise en œuvre du programme d'assainissement des bâtiments.

L'ASLOCA suggère de prendre en compte la surface de référence énergétique plutôt que le potentiel de réduction de CO₂.

4.3 Convention-programme (art. 28c)

Les cantons et la HEV demandent que la durée de la convention-programme soit d'au moins cinq ans (au lieu quatre). Les cantons doutent toutefois de la légalité d'une limitation de la convention-programme dans le temps. Ils demandent en outre qu'un alinéa soit ajouté obligeant les cantons à appliquer de manière uniforme les taux de contribution qu'ils auront fixés.

L'ASEP suggère en outre de prescrire aux cantons des critères de durabilité dans la convention-programme. Elle est d'avis que la durabilité des matériaux utilisés pour l'assainissement de bâtiments ayant bénéficié de l'encouragement doit pouvoir être démontrée.

4.4 Montant des aides financières globales (art. 28d)

Les cantons demandent que la réglementation ne porte pas uniquement sur le montant des aides financières mais également sur leur utilisation. Ils estiment que les aides financières doivent pouvoir être utilisées pour le versement des subventions ainsi que pour couvrir les frais d'exécution du canton. Le montant des aides financières devrait être déterminé en fonction de l'objectif fixé dans la convention-programme et non pas du potentiel de réduction du canton.

4.5 Versements (art. 28e)

Les cantons demandent que le versement des aides financières s'effectue chaque année en deux paiements échelonnés au moins et que soit inscrit dans l'ordonnance sur le CO₂ que la Confédération et les cantons fixent d'un commun accord les échéances effectives des paiements.

4.6 Rapport et contrôle (art. 28f)

L'ASLOCA souhaite que les cantons indiquent, dans leurs rapports, la répartition des montants utilisés en fonction des différentes mesures et de l'affectation du bâtiment ainsi que la répartition des montants alloués pour des habitations occupées par leur propriétaire et des habitations louées.

4.7 Exécution imparfaite (art. 28g)

Les cantons demandent que soit apportée la précision suivante: ce devoir disparaît pour le canton s'il prouve qu'il gère le programme de manière correcte au plan administratif et conforme aux bases harmonisées définies par les cantons et que, par conséquent, la prestation convenue ne peut être fournie en raison de circonstances exogènes, indépendantes de sa volonté. De plus, les contributions non engagées à l'échéance de la convention-programme devraient pouvoir être restituées ou déduites des contributions auxquelles que le canton a droit dans le cadre de la convention-programme suivante. Les frais liés au programme devraient en revanche être acquittés sans réserve de remboursement ou de déduction.

Les cantons motivent cette demande en arguant qu'ils ne maîtrisent que partiellement le fait que le potentiel de réduction soit effectivement épuisé et qu'ils ne peuvent pas assumer une responsabilité pour des influences exogènes.

4.8 Comité d'experts pour le programme national d'assainissement des bâtiments (art. 28h)

Les cantons demandent que le comité soit désigné par le terme de « comité de partenaires ». Il devra être constitué de manière à ce qu'aucune des instances qui le composent ne prédomine. C'est pourquoi le comité devrait en outre comprendre des experts indépendants; le nombre maximum de huit membres devrait être augmenté à neuf.

D'autres participants à l'audition demandent que différents milieux soient également représentés dans ce comité: la construction (constructionsuisse, CENTRE PATRONAL, Greenpeace, HabitatDurable, usam, SES, uspi, USIE, WWF) ainsi que des experts indépendants (Greenpeace, HabitatDurable, SES, WWF), les propriétaires immobiliers (constructionsuisse, CENTRE PATRONAL, FRI, HEV, uspi), des représentants des quatre secteurs (economiesuisse, hotelleriesuisse, Swissmem, GSgi), des représentants des deux associations de communes (Association des Communes, Union des Villes). Le nombre maximum de membres du comité devrait toutefois être adapté en conséquence.

Annexe

Liste des participants à la consultation (dans l'ordre alphabétique des abréviations)

Abréviation	Participant à la consultation
AEE	Agence des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique
AG	Conseil d'Etat du canton d'Argovie
AI	Landammann et Conseil d'Etat du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures
AR	Conseil d'Etat du Canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures
ASEP	Association suisse des professionnels de l'environnement
ASLOCA	Association suisse des locataires
Association des Communes	Association des Communes Suisses
BE	Conseil-exécutif du canton de Berne
BL	Conseil d'Etat du canton de Bâle-Campagne
BS	Conseil d'Etat du canton de Bâle-Ville
CENTRE PATRONAL	Centre Patronal
CFF	Chemins de fer fédéraux – Secrétariat général
constructionsuisse	Organisation nationale de la construction
écologie libérale	Écologie libérale
economiesuisse	economiesuisse
EnDK	Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie
FR	Conseil d'Etat du canton de Fribourg
FRI	Fédération romande immobilière
FTS	Fédération textile suisse / Swiss Textiles
GE	Conseil d'Etat du canton de Genève
GL	Conseil d'Etat du canton de Glaris
GR	Gouvernement du canton des Grisons
Greenpeace	Greenpeace Suisse
GSGI	Groupe de l'industrie suisse de la technique du bâtiment
HabitatDurable	HabitatDurable
HEV	Association suisse des propriétaires fonciers
hotelleriesuisse	Association des entrepreneurs de l'hôtellerie suisse
IRB	Initiative réseau bâtiment
ISOLSUISSE	Association des maisons d'isolation suisses
LU	Département des constructions, de l'environnement et de l'économie du canton de Lucerne

NE	Conseil d'Etat de la République et canton de Neuchâtel
NW	Conseil d'Etat du canton de Nidwald
OW	Directeur du Département de l'économie du canton d'Obwald
SES	Fondation suisse de l'énergie
SG	Département des constructions du canton de St-Gall
SH	Département des constructions du canton de Schaffhouse
SIA	Société suisse des ingénieurs et architectes
SO	Département de l'économie du canton de Soleure
suissetec	Association suisse et liechtensteinoise de la technique du bâtiment
SWISSMEM	Swissmem
SZ	Département des constructions du canton de Schwyz
TG	Conseil d'Etat du canton de Thurgovie
TI	Conseil d'Etat du canton du Tessin
Union des Villes	Union des Villes Suisses
usam	Union suisse des arts et métiers, organisation faîtière des PME suisses
UP	Union pétrolière
UR	Landammann et Conseil d'Etat du canton d'Uri
USIE	Union pour les installations à courant fort et courant faible, la télécommunication, les installations de sécurité et IT, les installations industrielles, la technique du bâtiment
USP	Union suisse des paysans
uspi	Union suisse des professionnels de l'immobilier
USS	Union syndicale suisse
VD	Département de la sécurité de l'environnement du canton de Vaud
Ville de ZH	Conseil administratif de la ville de Zurich
VS	Conseil d'Etat du canton du Valais
WWF	WWF Suisse
ZG	Conseil d'Etat du canton de Zoug
ZH	Conseil d'Etat du canton de Zurich