

# Rapport explicatif sur la modification de la loi sur l'énergie (art. 8)

## Condensé

*Sur la base d'une motion de la CEATE-N transmise en 2008, l'article 8 de la loi sur l'énergie doit être adapté pour permettre une augmentation notable de l'efficacité énergétique. L'actuelle loi sur l'énergie prévoit d'abord de chercher à augmenter l'efficacité énergétique d'installations, de véhicules et d'appareils par des conventions d'objectifs volontaires et seulement dans un deuxième temps d'édicter des prescriptions de consommation. Dans le passé, cette méthode n'a pas toujours abouti au résultat escompté. L'adaptation de l'ordre de priorité des mesures possibles doit permettre d'optimiser l'exécution des prescriptions d'efficacité: le Conseil fédéral doit avoir la possibilité d'édicter directement des prescriptions de consommation et, le cas échéant, de pouvoir renoncer à légiférer si des conventions d'objectifs volontaires garantissent l'efficacité énergétique. Par conséquent, la conclusion de conventions d'objectifs incombera alors aux entreprises et aux branches responsables.*

*La modification proposée de la loi sur l'énergie donne au Conseil fédéral un instrument pour qu'il puisse réagir de manière appropriée à l'évolution rapide de la situation sur le marché et du contexte politique.*

## **1 Présentation de l'objet**

### **1.1 Contexte**

#### **1.1.1 L'efficacité énergétique dans la politique énergétique suisse**

Conformément à la stratégie énergétique du Conseil fédéral, la Suisse élabore des stratégies innovantes en vue de garantir l'approvisionnement en énergie qui préservent le climat et les ressources. L'objectif est d'assurer à moyen et à long terme l'approvisionnement en énergie en tenant compte de la protection du climat et de l'environnement. Au vu de l'augmentation de la consommation d'énergie, les perspectives énergétiques 2035, publiées en 2007, montrent que les mesures de politique énergétique prises ne suffisent pas à assurer à moyen et à long terme la sécurité de l'approvisionnement énergétique de la Suisse. Concernant l'électricité, qui représente un quart de la consommation totale d'énergie, l'arrivée à échéance de contrats d'importation à long terme et la durée de vie limitée des centrales nucléaires font planer la menace de déficits d'approvisionnement.

La stratégie énergétique du Conseil fédéral repose sur quatre piliers: l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables, les grandes centrales électriques et la politique énergétique extérieure. Les objectifs de politique énergétique sont élaborés et définis dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie énergétique du Conseil fédéral, notamment avec les plans d'action portant sur des mesures d'efficacité énergétique et sur la promotion des énergies renouvelables. En février 2008, le Conseil fédéral a adopté le plan d'action «Efficacité énergétique» qui comprend 15 mesures consistant en incitations, en instruments de promotion, en prescriptions de

consommation et en standards minimaux. Dans l'ensemble, la série de mesures prévues peut avoir un fort impact énergétique. De plus, on escompte qu'elle donnera un élan économique, notamment aux technologies innovantes permettant d'économiser de l'énergie. Plusieurs mesures du plan d'action concernent les domaines des appareils, des moteurs et des véhicules à moteur.

Depuis, les efforts déployés en vue d'améliorer l'efficacité énergétique ont encore gagné en importance, et ce d'autant plus que les potentiels en matière d'efficacité énergétique sont considérables: il est aujourd'hui déjà possible de réduire la consommation d'énergie des appareils électriques de 20 à 30% en utilisant la meilleure technologie. En raison du progrès technique, on s'attend à une augmentation de l'efficacité énergétique et à une diminution de la consommation d'énergie de l'ordre de 30 à 70% au cours des deux prochaines décennies. Ces évolutions lancent un défi aux autorités qui doivent pouvoir réagir de manière dynamique. L'objectif est de commercialiser le plus vite possible les meilleurs appareils, soit les appareils les plus efficaces sur le plan énergétique, et de retirer du marché les plus mauvais.

### **1.1.2 Expériences réalisées à ce jour**

Sur la base de la législation en vigueur, il n'est possible d'édicter des prescriptions d'efficacité pour des installations, véhicules et appareils produits en série que si les conventions d'objectifs conclues au préalable n'ont pas abouti au résultat escompté. Or, les conventions d'objectifs reposent sur une base volontaire et sur la collaboration des producteurs et des branches concernés. Pour les marchés de concurrence parfaite, dans lesquels la branche est bien structurée, les conventions d'objectifs peuvent montrer la voie et être efficaces. Par exemple, l'administration fédérale a collaboré avec succès en avril 2006 avec les entreprises travaillant dans la branche des fontaines à eau pour définir les modalités d'accords volontaires visant à réduire la puissance en mode veille.

Les expériences montrent néanmoins aussi que cette procédure n'aboutit souvent pas au but recherché dans les marchés mal organisés ou lorsque les forces en présence sur le marché sont inégales. Les entreprises leaders de la branche peuvent entraver, voire empêcher, l'introduction et la mise en œuvre de prescriptions d'efficacité même lorsque les autres représentants de la branche ont réussi à se mettre d'accord sur des standards d'efficacité. Cela avait été par exemple le cas pour les décodeurs pour la télévision numérique. Après de longues négociations du DETEC avec la branche, le Conseil fédéral avait quand même dû fixer ses propres critères d'efficacité car le leader du marché n'était pas disposé à appliquer des critères d'efficacité à ses appareils. Comme, dans ce domaine, le marché est en pleine expansion, édicter directement des prescriptions pour les décodeurs aurait été plus judicieux. Les dernières discussions infructueuses avec les principaux acteurs ont retardé l'introduction de prescriptions d'au moins trois ans. Pendant ce temps, près d'un million d'appareils peu efficaces énergétiquement ont déjà été vendus sur le marché.

La convention d'objectifs que la Confédération a conclue en février 2002 avec les importateurs automobiles portant sur la consommation des voitures de tourisme n'a pas non plus permis d'atteindre les objectifs fixés.

Suite aux discussions d'alors, le Parlement a déjà modifié une première fois, en mars 2007, l'article 8 LEn dans le domaine des appareils électriques. La modification proposée assouplira le principe de recherche préalable de solutions consensuelles au moyen de conventions portant sur des valeurs-cibles. Ainsi, le Conseil fédéral sera en mesure de réagir de manière adéquate à l'évolution du marché ou à des modifications correspondantes dans la législation étrangère.

### **1.1.3 Les changements proposés à l'article 8**

La motion 07.3560<sup>1</sup> de la CEATE-N du 4 septembre 2007, transmise entre-temps, demande un renversement de l'ordre de priorité des mesures actuelles. Le Conseil fédéral doit être habilité à édicter directement des exigences minimales. Il doit pouvoir déroger à ce principe dans la mesure où la branche prend l'initiative de conclure des conventions d'objectifs en s'alignant sur les meilleures technologies disponibles et qu'elle respecte vraiment les valeurs-cibles convenues. Le plan d'action du Conseil fédéral prend déjà partiellement en considération les motifs ayant conduit au dépôt de la motion. Par conséquent, les objectifs du Parlement et ceux du Conseil fédéral se recoupent. Cependant, le Conseil national et le Conseil des Etats ont identifié la nécessité d'aller plus loin, notamment dans les questions de hiérarchisation des étapes de la procédure et de l'engagement de la branche à s'aligner sur les meilleures technologies disponibles. La présente modification de la loi en tient compte.

De plus, les changements proposés permettent d'adapter rapidement la législation suisse aux développements et aux standards internationaux, notamment ceux de l'Union européenne.

### **1.1.4 Délibérations aux Chambres fédérales**

Une majorité au sein des Chambres fédérales est convaincue que la modification proposée de l'article 8 de la loi sur l'énergie renforcera la procédure d'exécution en ce qui concerne la convention de valeurs-cibles et l'établissement d'exigences pour la mise sur le marché d'installations, de véhicules et d'appareils produits en série.

Une minorité des parlementaires a émis des réserves quant à la compatibilité du renforcement des prescriptions d'efficacité avec la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC). Concrètement, ils craignent que le renforcement des prescriptions d'efficacité ne puisse être mis en œuvre qu'en dérogeant au principe du Cassis de Dijon. Une majorité reconnaît toutefois que l'utilité d'éventuels gains d'efficacité (et par là aussi la protection de l'environnement naturel) peut justifier des exceptions au principe du Cassis de Dijon. Les expériences réalisées à ce jour montrent que le Conseil fédéral a fondamentalement intérêt à trouver des solutions consensuelles avec la branche et à harmoniser les prescriptions avec celles de l'Union européenne.

<sup>1</sup> Mo 07.3560 Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie CN, Augmentation de l'efficacité énergétique. Modification de l'article 8 de la loi sur l'énergie

Le Conseil national a accepté la motion le 27 mai 2008 et le Conseil des Etats le 16 décembre 2008<sup>2</sup>.

## **1.2 Solutions étudiées**

La recherche de solutions a fait l'objet de discussions détaillées aux Chambres fédérales. Différentes pistes ont été envisagées sur la base de l'Iv.pa. 06.469<sup>3</sup> CN qui proposait d'interdire totalement le mode veille pour les appareils électriques. P. ex., les parlementaires ont débattu de la question de savoir si seulement des appareils remplissant au moins les exigences de la catégorie A devaient encore être autorisés sur le marché suisse et évoqué une introduction échelonnée dans le temps de prescriptions plus strictes (à partir de 2010 seulement des appareils des classes A à C et à partir de 2012 seulement des appareils des classes A et B). De plus, ils ont examiné si la condition pour renoncer à légiférer serait d'exiger la garantie contractuelle qu'au minimum 80% des produits fabriqués en série satisfont aux principes de meilleures pratiques. Enfin, ils ont étudié la possibilité d'étendre ces prescriptions à d'autres catégories d'appareils (p. ex. aux lampes) et aussi de limiter la consommation en mode veille à une puissance de 1 W. En raison de la complexité de la problématique, toutes les pistes envisagées ont été jugées trop statiques, trop peu flexibles ou pouvant difficilement rallier une majorité. Les Chambres fédérales ont finalement suivi la recommandation et la motion correspondante de la CEATE-N qui prévoit de manière générale un nouveau mode de procédure et qui donne la possibilité au Conseil fédéral d'édicter directement des prescriptions minimales.

## **1.3 Les changements proposés**

L'objectif des changements proposés à l'article 8 LEne est de diminuer en général la consommation des installations, des véhicules et des appareils.

Sur le fond, la modification de l'article 8 permet au Conseil fédéral d'édicter directement des prescriptions d'efficacité. Il deviendra alors exceptionnel de conclure des conventions d'objectifs volontaires: cette modification équivaut ainsi à un changement de système. Les potentiels d'efficacité pourront être exploités plus vite. L'exécution des prescriptions d'efficacité sera considérablement facilitée et accélérée.

Le Conseil fédéral et le Parlement considèrent les changements proposés de la procédure comme un moyen de rendre l'exécution efficace. Vu la situation hétérogène et dynamique, l'adaptation de l'article 8 LEne est d'une importance capitale pour les installations, véhicules et appareils. En fin de compte, elle garantit des processus de décision plus courts et une optimisation des charges administratives.

<sup>2</sup> Le Conseil national a adopté la motion le 27 mai 2008 par 101 voix contre 79. Le Conseil des Etats l'a adoptée le 16 décembre 2008 par 22 voix contre 5.

<sup>3</sup> Iv.pa. 06.469 Recordon, Interdiction du mode veille sur les appareils à fonctionnement électrique

## **1.4 Justification et appréciation de la solution proposée**

L'expérience montre qu'en matière d'efficacité énergétique, la législation en vigueur ne suffit pas pour atteindre les objectifs visés. Face à la rapide diffusion sur le marché d'appareils voraces, le Parlement et le Conseil fédéral considèrent par conséquent qu'édicter directement des prescriptions est le seul moyen de parvenir aux objectifs.

### **1.4.1 Procédure de consultation**

[La procédure de consultation a lieu de la fin octobre au 7 janvier 2011. Les résultats de la procédure de consultation seront présentés ici.]

## **1.5 Corrélation entre les tâches et les ressources financières**

La modification de l'article 8 LEne libère le Conseil fédéral de l'obligation de négocier des conventions d'objectifs avec les différentes branches. Dans le passé, ces efforts se sont révélés peu fructueux; ils se sont également avérés problématiques pour les branches concernées. Certes, l'instrument d'accords librement consentis n'est pas abandonné mais l'initiative et la responsabilité de conclure des conventions d'objectifs volontaires en vue d'atteindre des objectifs d'efficacité sont reportées de manière cohérente sur les entreprises et sur les branches.

La modification de l'article 8 LEne permet d'augmenter dans l'ensemble la transparence et l'efficacité de l'exécution de la LEne.

La modification prévue de l'article 8 LEne a des répercussions économiques positives à plusieurs niveaux. Elle encourage l'innovation et renforce ainsi la compétitivité à long terme des entreprises suisses. Le chapitre 3.3 contient des informations complémentaires sur les conséquences économiques.

## **1.6 Droit comparé et rapports avec le droit européen**

Avec l'introduction de la directive 2005/32/CE<sup>4</sup>, l'Union européenne a déjà réorienté en 2005 la stratégie d'exécution de manière analogue au changement prévu à l'article 8 LEne. Selon la directive de l'Union européenne, il faut en principe fixer des exigences en matière d'écoconception. Les conventions d'objectifs peuvent avoir la priorité si elles permettent d'atteindre les objectifs visés plus rapidement ou de manière moins onéreuse.

<sup>4</sup> Directive 2005/32/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2005 établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits consommateurs d'énergie, Journal officiel n° L 191 du 22/07/2005 p. 0029 - 0058

Dans le monde, et notamment dans l'Union européenne, des prescriptions d'efficacité énergétique ne cessent d'être instaurées et renforcées. Une procédure la plus rapide possible est souhaitable pour que le Conseil fédéral puisse, si nécessaire, adapter la législation suisse.

Les prescriptions d'efficacité en vigueur dans l'Union européenne doivent pouvoir être reprises dans les meilleurs délais. Des mesures conformes à l'art. 8 modifié seront concrétisées dans les adaptations de l'ordonnance sur l'énergie (OEne). Dans certains cas, des dérogations au principe du Cassis de Dijon, prévues par la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC; RS 946.51), seront nécessaires. Elles ne seront possibles que si les critères énumérés à l'article 4, alinéas 3 et 4 de la LETC sont remplis, c.-à-d. si des intérêts publics contraires, considérés prépondérants, nécessitent une réglementation spéciale, que cette réglementation n'est pas discriminatoire, qu'elle n'a pas pour effet une restriction déguisée aux échanges et qu'elle respecte le principe de proportionnalité. Pour des mesures dans le domaine de l'efficacité énergétique, la protection de l'environnement naturel peut représenter un intérêt suffisant pour déroger au principe du Cassis de Dijon comme l'a confirmé le Conseil fédéral dans sa décision du 19 mai 2010 relative à l'entrée en vigueur de la LETC le 12 juin 2009 (cf. aussi art. 4, al. 4, let. c LETC).

## **1.7 Mise en œuvre**

La mise en oeuvre de l'article 8 LEne sera concrétisée dans l'ordonnance sur l'énergie (OEne). Le Conseil fédéral est compétent pour fixer les exigences ad hoc pour la mise sur le marché.

## **2 Commentaire article par article**

L'essentiel du présent projet de loi était déjà disponible lorsque la motion a été élaborée et que le Conseil fédéral a pris position. Des compléments à l'ancien projet ont été apportés sur la base des discussions aux Chambres.

*Art. 8, al. 1, LEne (nouveau)*

L'intégration de l'exigence applicable à la mise sur le marché à l'alinéa 1, chiffre c (nouveau) habilite explicitement le Conseil fédéral à édicter directement des valeurs-limites, autrement dit, sans que le DETEC ne doive négocier au préalable, comme c'est le cas aujourd'hui, des conventions avec les fabricants ou les importateurs. Il est ainsi tenu compte du principal objectif de la motion transmise.

La spécification de valeurs-limites de consommation maximale admissible en mode veille pour les appareils électriques mentionnée dans la dernière phrase de l'article 8, alinéa 1, chiffre c (nouveau) est reprise, pour des raisons systématiques, de l'actuel article 8, alinéa 3 (ancien). Les compétences du Conseil fédéral sont définies de manière transparente et exhaustive avec l'abandon de la restriction aux appareils «dont la consommation d'électricité est importante, qui sont largement utilisés et techniquement au point» (actuel art. 8, al. 3).

Par conséquent, dans l'ensemble, l'importance du nouvel article 8 comme instrument du Conseil fédéral pour qu'il agisse de manière anticipée se trouve ainsi renforcée.

*Art. 8, al. 2, LEne (nouveau)*

Pourtant, les branches doivent aussi conserver leur liberté d'action avec le nouvel article 8. C'est pourquoi l'article 8, alinéa 2, LEne (nouveau) donne la possibilité au Conseil fédéral de renoncer à légiférer en vertu de l'article 8, alinéa 1, LEne (nouveau). De plus, il peut aussi continuer, via le DETEC, à jouer un rôle d'intermédiaire dans la recherche de conventions d'objectifs dans la mesure où cela lui semble judicieux. La possibilité d'introduire des instruments d'économie de marché prévue par l'article 8, alinéa 4, LEne (ancien) est conservée.

*Art. 8, al. 3 et 4, LEne (anciens) (abrogés)*

Les dispositions de l'article 8, alinéas 3 et 4 LEne (anciens) sont reprises aux alinéas 1 et 2 du nouvel article ou supprimées.

*Art. 8, al. 3, LEne (nouveau)*

En édictant ses prescriptions, le Conseil fédéral ne prendra pas seulement en considération des normes et des recommandations internationales élaborées par des organisations professionnelles reconnues mais se référera aussi, et c'est nouveau, aux meilleures technologies disponibles. Ce faisant, il devra s'aligner sur les normes et recommandations qui tiennent compte des technologies les plus récentes et non sur celles qui se fondent sur des technologies dépassées.

*Art. 8, al. 5, LEne (nouveau)*

Le Conseil fédéral doit aussi pouvoir soumettre aux dispositions de mise en circulation les installations, véhicules et appareils produits en série, qu'ils soient produits ou importés pour l'usage commercial ou professionnel. Il s'agit par exemple des appareils importés directement par des consommateurs finaux qui s'en serviront dans leurs entreprises. En revanche, les appareils importés directement par des consommateurs finaux pour un usage exclusivement privé ne sont pas concernés. Assujettir cet usage personnel privé aux dispositions de mise en circulation serait excessif. La loi fédérale sur la sécurité des produits (LSPro; RS 930.11) assimile elle aussi uniquement l'usage en propre d'un produit à des fins commerciales ou professionnelles à la mise sur le marché (cf. art. 2, al. 3, LSPro).

### **3 Conséquences**

#### **3.1 Conséquences pour la Confédération**

Habiller le Conseil fédéral à édicter directement des prescriptions permet de mieux exécuter, et plus vite, des mesures d'efficacité énergétique, ce qui rend le travail de l'administration fédérale plus efficace. En fin de compte, le Conseil fédéral peut

réagir plus rapidement, et de manière mieux adaptée, aux développements des marchés et aux évolutions de la politique énergétique internationale.

Il est par ailleurs renvoyé au chapitre 1.5 pour des explications sur les conséquences financières pour la Confédération.

### **3.2 Conséquences pour les cantons et les communes**

L'exécution de mesures d'efficacité dans le domaine des installations, véhicules et appareils produits en série relève déjà aujourd'hui de la compétence du Conseil fédéral. Cela restera le cas avec la modification de l'article 8 LEne. Aucune conséquence n'est attendue pour les cantons et pour les communes.

### **3.3 Conséquences économiques**

D'une part, les mesures d'efficacité sont écologiquement et économiquement judicieuses. C'est ce que montrent les expériences réalisées avec les prescriptions d'efficacité édictées à ce jour qui présentent toutes un avantage économique.

Ainsi, les éventuels coûts supplémentaires pour acquérir des appareils peu gourmands sont toujours inférieurs aux économies qui pourraient être réalisées grâce à la réduction de la consommation d'énergie. En raison du système, les conséquences ne pourront être calculées plus précisément que lorsque les détails de l'ordonnance auront été arrêtés.

D'autre part, la conclusion de conventions volontaires pour atteindre des objectifs d'efficacité donne la possibilité à des entreprises et à des branches faisant preuve d'initiative et tournées vers l'avenir de se positionner de manière convaincante sur le marché et de se profiler face à la concurrence nationale et internationale. Cette nouvelle réglementation sera bénéfique aux entreprises qui développent et produisent des installations, appareils et véhicules économes en énergie. En établissant une stratégie fondée sur les meilleures pratiques, la modification de l'article 8 soutient et encourage la capacité d'innovation et la compétitivité de l'économie suisse.

Ces changements devraient avoir des conséquences financières positives pour les consommatrices et les consommateurs, surtout si l'on tient compte du cycle de vie entier des appareils, installations et véhicules. L'expérience montre que les éventuels coûts supplémentaires à l'achat des appareils sont plus que compensés par les économies réalisées sur les coûts de fonctionnement. Tout compte fait, l'ensemble des prescriptions visant à augmenter l'efficacité énergétique des appareils édictées à ce jour ont permis aux consommatrices et aux consommateurs d'économiser de l'argent<sup>5</sup>. Le chapitre 1.5 fournit des explications complémentaires sur les conséquences économiques.

<sup>5</sup> P. ex. la comparaison de deux réfrigérateurs de catégorie A et A+ disponibles dans le commerce sur la base des conditions actuelles sur le marché (prix bruts: Fr. 2090.- et Fr. 2170.-; rabais sur le prix brut: 30%, prix de l'électricité: 20 ct/kWh, durée de vie: 10 ans) montre que l'économie réalisée est de l'ordre de 2,5 % du prix d'achat.

## **4 Liens avec le programme de la législature**

Le projet est annoncé dans le message du 23 janvier 2008<sup>6</sup> sur le programme de la législature 2007 à 2011 et dans l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008<sup>7</sup> sur le programme de la législature 2007 à 2011.

## **5 Aspects juridiques**

### **5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois**

La modification de l'article 8 LEne s'appuie sur l'article 89, alinéa 3, Cst. selon lequel la Confédération légifère sur la consommation d'énergie des installations, des véhicules et des appareils et favorise le développement des techniques énergétiques, en particulier dans les domaines des économies d'énergie et des énergies renouvelables.

### **5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse**

La présente modification de l'article 8 LEne est compatible avec les obligations internationales de la Suisse. La compatibilité avec ces engagements en général et avec les accords de l'OMC en particulier doit être examinée de manière approfondie, au cas par cas, lors des adaptations requises au niveau de l'ordonnance. Chaque nouvelle prescription doit être notifiée par une adaptation ad hoc de l'ordonnance sur l'énergie (OEne). Le chapitre 1.6 contient des explications complémentaires à ce sujet.

<sup>6</sup> FF 2008 639  
<sup>7</sup> FF 2008 7745