

**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 [date de la décision de la commission]

Monsieur le Président [ou Madame la Présidente],
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons un 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 également de classer l'initiative parlementaire Kunz intitulée « Promotion des énergies renouvelables sans incidences budgétaires » (03.439), considérant que l'objectif qu'elle vise a été atteint.

[Date de la décision de la commission] Pour la commission

[Le président ou La présidente]: [Nom]

Condensé

La présente révision incitera davantage les propriétaires d'immeubles ou de maisons à investir dans des mesures d'économie d'énergie judicieuses dans le bâtiment. Les bailleurs auront la possibilité d'être exemptés de la taxe sur le CO₂ ; ils ne devront pas nécessairement répercuter les montants économisés sur les locataires mais pourront les conserver pour des investissements énergétiques. De plus, une affectation partielle à une fin déterminée de la taxe sur le CO₂ applicable aux combustibles permettra d'allouer des fonds à la rénovation d'immeubles d'habitation et de bâtiments administratifs.

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 CO2 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 (CEATE) 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 bail 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 n). La sous-commission souhaitait intégrer l'objectif de l'initiative dans ce projet du Conseil fédéral : elle a déposé des propositions en ce sens, qui 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) vise à modifier l'ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux 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 États en a fait de même le 20 mars 2007, avec une modification. Le 11 juin 2007, le Conseil national a adopté la modification.

Après l'approbation du montant de la taxe sur le CO₂, la commission, réunie le 21 mai 2007, a réitéré 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 provenant de l'ensemble du domaine de l'énergie soient affectés 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, la commission a proposé d'entrer en matière sur celui-ci, et de l'adopter. Une minorité (Stahl, Bigger, Brunner Toni, Rutschmann) a proposé de ne pas entrer en matière ; en effet, elle doute que l'affectation partielle à une fin déterminée, proposée dans le projet de révision, entre dans le cadre des compétences spécifiques mentionnées aux art. 74 et 89 de la Constitution fédérale. Globalement, la minorité s'est opposée à toutes nouvelles taxes, car elles s'apparenteraient à des augmentations d'impôts. Enfin, elle estime que la réglementation proposée s'immiscerait dans les compétences cantonales.

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 qui sera prélevée à partir du 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 qui devront certes désormais répercuter la taxe sur le CO₂ sur les locataires mais qui pourront, en revanche, conserver les montants remboursés par la Direction générale des douanes pour procéder à des investissements énergétiques, ce qui nécessite une modification du code des obligations (article 257a) régissant l'imputation des frais accessoires.

L'effet sur le CO₂ sera renforcé par une affectation partielle à une fin déterminée du produit de la taxe sur le CO₂ applicable aux combustibles adoptée en mars 2007. Une modification de l'article 10 de la loi sur le CO₂ qui prévoit aujourd'hui la restitution intégrale des recettes permettra de disposer d'une somme allant jusqu'à 200 millions de francs par an pour la rénovation d'immeubles d'habitation et de bâtiments administratifs.

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. La proposition figurant dans la motion de la CEATE-N (06.3015, cf. chapitre 1) adoptée par les deux Chambres bénéficie du soutien du Groupe de travail sur le droit du bail au sein duquel les principales organisations de locataires et de bailleurs sont représentées. La modification de l'ordonnance devrait entrer en vigueur en 2008.

3 Commentaire des dispositions

3.1 Loi sur le CO₂

Art. 10 Utilisation du produit de la taxe

La loi sur le CO₂ du 8 octobre 1999 prévoit la restitution intégrale du produit de la taxe. Compléter l'article 10 actuel avec un nouvel alinéa 2 permet d'affecter une partie des recettes à une fin déterminée. L'Assemblée fédérale a approuvé le 21 mars 2007 un mécanisme qui lie l'introduction de la taxe sur le CO₂ et son montant au respect de certaines valeurs d'émission définies au préalable. Une taxe sur le CO₂ d'un montant de 12 francs par tonne de CO₂ sera prélevée sur les combustibles à partir du 1^{er} janvier 2008, ce qui correspond à environ 3 centimes par litre de mazout. Pour 2008, les recettes sont estimées à près de 220 millions de francs. Il est fort probable que le montant de la taxe soit doublé en 2009 et triplé en 2010 car les réductions prévues d'émissions de CO₂ pour les combustibles ne pourront pas être respectées. Un relèvement de la taxe à 24 francs puis à 36 francs par tonne de CO₂ entraîne une hausse correspondante des recettes pouvant aller jusqu'à 600 millions de francs par an dès 2010. Avec l'effet incitatif de la taxe, les recettes tendront à diminuer.

Un tiers du produit de la taxe sera affecté au financement de mesures réduisant les émissions de CO₂ dans le bâtiment. Les aides allouées ne doivent cependant pas dépasser 200 millions de francs par an, dont 30 millions pour l'encouragement des énergies renouvelables dans le bâtiment. Ces chiffres correspondent à peu près aux 2 % de TVA sur les agents énergétiques demandés dans l'initiative parlementaire Kunz. Les 170 millions de francs restant seront utilisés en premier lieu pour la rénovation de bâtiments, ce qui représente environ 1 % des sommes annuelles investies dans le bâtiment. Sont considérées comme des mesures d'assainissement énergétique des bâtiments toutes les mesures visant à moderniser les bâtiments en vue de réduire la surconsommation d'énergie.

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 rendu aux locataires.

Compléter l'article de loi avec un alinéa 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 dans la mesure où 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 un choix 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 afin que le bailleur puisse investir le montant remboursé de la taxe sur le CO₂ dans des mesures d'économie dans le bâtiment ne devrait, selon des premières estimations, n'avoir qu'un effet limité 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 (environ 9 centimes par litre) de l'ordre de 900 francs par an pour effectuer des rénovations. Cette disposition ne devrait donc entraîner d'investissements notables que chez les propriétaires d'immeubles institutionnels dans la mesure où les locataires ne doivent pas bénéficier tous du même remboursement.

Les montants conservés doivent être investis de manière démontrable 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 dans une moindre mesure 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. Pour évaluer les effets, on considère la période allant de début 2010 à fin 2020.

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.

Les coûts des réductions de CO₂ lors de l'assainissement énergétique de bâtiments administratifs et d'immeubles d'habitation s'élèvent, compte tenu de la durée de vie des mesures, à 68 francs par tonne de CO₂. Des subventions de 170 millions de francs par an permettent ainsi de réduire de 27 millions de tonnes les émissions de CO₂. Les émissions seront réduites de 0,4 % de 2010 à 2012, de 14,1 % de 2013 à 2020 et de 85,5 % dans la période allant de 2021 à 2061. La réduction annuelle supplémentaire des émissions de CO₂ obtenue par rapport à 2010 se montera à 0,7 million t CO₂ en 2020.

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 ». Ainsi, une réduction supplémentaire d'environ 1,5 million t 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. L'effet est en effet bien plus long 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.

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 bâtiments étaient exemptés de la taxe, les recettes et donc les fonds disponibles pour le programme d'encouragement diminueraient.

4.2 Conséquences financières et pour le personnel

Les frais liés à l'exécution des programmes d'encouragement représentent environ 5 % des aides allouées. Pour l'OFEN, la mise en œuvre 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 ».

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. L'administration fédérale nécessite 13 postes à la DGD, à l'OFEV et à l'OFEN pour la mise en œuvre de la taxe sur le CO₂ de laquelle voudront être exemptés environ 950 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 de 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 individuelles.¹ Environ 17 100 bâtiments d'habitation se construisent chaque année, dont quelque 12 000 maisons (chiffres 2006). 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 pour des raisons d'économies administratives. En revanche, la définition d'un objectif d'intensité de CO₂ unique pour différents 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. En remplaçant le chauffage au mazout par un chauffage n'émettant pas de CO₂, le propriétaire n'est plus assujéti à la taxe. En effet, il ne consomme plus de combustibles fossiles. L'exemption de la taxe sur le CO₂ n'engendre ainsi pas de frais administratifs.

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 locaux 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.

Idealement, les propriétaires d'immeubles ou de maison voulant être exonérés constituent dans la mesure du possible de grands groupes homogènes d'un seul tenant 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 CO₂, 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.

¹ <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/09/01/key.html>

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 les investissements effectués sur les locataires.

4.3.2 Programme d'encouragement de la rénovation des bâtiments:

Pour mettre en œuvre les mesures d'encouragement dans toute la Suisse, l'accent doit être mis sur un modèle d'exécution pouvant être rattaché au modèle du programme d'investissement Énergie 2000 pour la période 1997/99 et au modèle d'encouragement harmonisé des cantons de 2007.

Le programme d'encouragement serait ainsi réalisé conjointement par la Confédération et les cantons, sous la responsabilité de la Confédération. Bénéficieraient de subventions, par exemple, les rénovations de bâtiments correspondant au standard Minergie qui satisfont, en ce qui concerne les besoins en énergie de chauffage, à la valeur limite de la norme SIA 380/1 pour les constructions neuves ou à des exigences spécifiques (valeurs U) pour certains éléments de construction. L'aide financière se monterait, par exemple, à 30 % des surcoûts non amortissables par rapport à une rénovation superficielle (« coup de pinceau »), en d'autres termes à 30 % des surcoûts qui, au prix actuel de l'énergie, ne peuvent pas être compensés par des économies d'énergie. Il en résulte une incitation à effectuer des investissements supplémentaires dans le domaine de l'énergie.

Ce programme peut être réalisé en grande partie par des moyens informatiques dans le cadre du programme SuisseEnergie par l'intermédiaire de trois centres de traitement (un par région linguistique), en collaboration avec les services cantonaux de l'énergie. Grâce au contact étroit qu'ils entretiennent avec la population, les cantons seraient responsables du conseil, de l'examen préalable des demandes, ainsi que des contrôles des constructions, dans le cadre de leurs lois sur l'énergie et sur les constructions. Le programme d'encouragement sera coordonné avec SuisseEnergie, les programmes d'encouragement des cantons et les contributions globales. Les activités existantes doivent toutefois impérativement être poursuivies. Par ailleurs, il convient de rechercher une coordination ou une collaboration avec l'Office fédéral du logement pour la mise en œuvre aussi en matière d'exécution de la loi sur le logement (LOG, RS 842).

Le programme d'encouragement doit remplacer le programme de rénovation de la Fondation Centime climatique qui se terminera en 2009. Le centime climatique arrivera à échéance en 2012. Comme les rénovations de bâtiments déploient surtout des effets qui se cumulent au fil du temps, elles ne sont plus très intéressantes dans les dernières années de prélèvement du centime climatique.

4.3.3 Programme d'encouragement des énergies renouvelables:

La mise en œuvre des mesures prévues dans le domaine de la production de chaleur par le plan d'action « Énergies renouvelables » requiert non seulement des incitations financières directes mais aussi une amélioration de certaines 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.

4.4 Autres conséquences

La taxe d'incitation et les mesures d'encouragement proposées ont des conséquences sur les prix, sinon elles doivent se traduire par un comportement visant l'efficacité énergétique. Les conséquences économiques sont tout à fait positives: renforcer la politique en vue de plus d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables garantit la création de valeur à l'intérieur du pays et assure des emplois durables dans les régions.

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 (p. ex. la directive relative à l'efficacité énergétique dans les utilisations finales et aux services énergétiques, 2006). Certains pays ont déjà édicté des objectifs et des programmes de mesures concrets.

- Premièrement, la Commission de l'UE propose, dans sa stratégie énergétique (CE 2007a et 2007b), des objectifs de politique énergétique et climatique à long terme. D'une part, elle 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 doit de toute manière réduire dès maintenant ses émissions de gaz à effets de serre d'ici à 2020 au moins de 20 % par rapport à 1990. On attribue une importance décisive à l'accroissement de l'efficacité énergétique pour atteindre ces buts.
- Deuxièmement, le thème de l'efficacité énergétique a gagné en importance dans l'UE et dans certains de ses pays membres, où l'on en parle davantage. L'UE entend contribuer à l'amélioration de l'efficacité énergétique de manière décisive grâce à son Livre vert (CE 2005a), au plan d'action pour l'efficacité énergétique qu'il fonde (CE 2006) et à la directive édictée en avril 2006 relative à l'efficacité énergétique dans les utilisations finales et aux services énergétiques. Par le « Plan d'action pour l'efficacité énergétique » (CE 2006), la Commission européenne vise des économies d'énergie de 20 % en 2020 par rapport au scénario de référence

- Troisièmement, 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 relative au certificat de performance énergétique pour les bâtiments). La directive relative à l'efficacité énergétique dans les utilisations finales et aux services énergétiques oblige en particulier les Etats membres à réduire pendant neuf ans leur consommation d'énergie finale d'au moins 1 % par an par rapport à leur consommation énergétique moyenne des cinq années qui ont précédé l'entrée en vigueur de la directive (« objectif indicatif » d'économies d'énergie).

Mesures visant à encourager les énergies renouvelables dans le domaine du chauffage:

- Programme européen pour l'énergie durable 2005-2008:

Il s'agit d'un programme partenarial entre l'UE et des organisations privées qui vise à sensibiliser davantage aux énergies renouvelables et à changer le paysage énergétique. L'année 2008 verra de nouveaux objectifs de benchmarking fixés pour toutes les énergies renouvelables. Le certificat énergétique deviendra obligatoire pour tous les bâtiments. Il reprendra les examens qui auront été effectués et les propositions d'amélioration. Pour ce qui est des maisons individuelles et des immeubles locatifs, 1 million de logements supplémentaires devront tirer 50 % de l'énergie disponible des énergies renouvelables. Le même objectif sera fixé pour 50 000 autres bâtiments d'une surface supérieure à 1000m².

Les mesures présentées dans le présent rapport doivent être qualifiées de 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. La question se pose de savoir si l'affectation partielle à une fin déterminée de la taxe sur le CO₂ proposée dans le projet de révision entre aussi dans le cadre des compétences spécifiques mentionnées dans la Constitution fédérale aux art. 74 et 89.

La Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national est d'avis que l'affectation partielle à une fin déterminée de la taxe sur le CO₂ est conforme à la Constitution fédérale tant que l'effet incitatif de la taxe prime. Par conséquent, le montant de la taxe doit être fixé assez haut pour inciter les personnes qui y sont assujetties à se comporter dans les faits selon l'objectif prévu dans la loi. La Commission pense que la hausse progressive du montant de la taxe prévue dans la législation d'exécution le garantit.

L'affectation d'une partie du produit de la taxe à des mesures d'économie d'énergie dans le domaine du bâtiment représente une mesure subsidiaire à la taxe d'incitation qui, en fin de compte, augmente encore plus l'effet incitatif de la taxe.

6.2 Délégation de compétences législatives

Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution relatives aux détails 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 CO₂².

6.3 Forme de l'acte à adopter

La modification est effectuée sous forme de loi-cadre qui comprend une modification de la loi fédérale sur la réduction des émissions de CO₂ (loi sur le CO₂) et de la loi fédérale complétant le Code civil suisse (Livre cinquième: Droit des obligations).

² RS 641.711.2