



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'environnement,
des transports, de l'énergie et de la communication DETEC

Office fédéral de l'énergie OFEN

Division Efficacité énergétique et énergies renouvelables

Novembre 2015

Rapport explicatif concernant la modification de l'ordonnance sur la réduction des émissions de CO₂ (ordonnance sur le CO₂, RS 641.711)

Sommaire

1.	Contexte	1
2.	Grandes lignes du projet.....	1
2.1	Mise en œuvre des recommandations du CDF	1
2.2	Autres adaptations	3
3.	Conséquences au niveau financier et au niveau du personnel, et autres répercussions pour la Confédération et les cantons	3
4.	Conséquences au niveau de l'économie, de l'environnement de la société	3
5.	Commentaires des différentes dispositions.....	4
5.1	Aides financières globales pour l'assainissement énergétique des bâtiments (programme Bâtiments)	4
5.2	Autres adaptations	6

1. Contexte

Différentes adaptations sont apportées dans le cadre de la modification de l'ordonnance sur la réduction des émissions de CO₂ (ordonnance sur le CO₂; RS 641.711). Il s'agit de tenir compte des résultats de l'évaluation et des recommandations du Contrôle fédéral des finances CDF (Programme Bâtiments de la Confédération et des cantons - Evaluation de l'organisation, mars 2013¹ - en allemand) ainsi que des exigences de la Délégation des finances des Chambres fédérales (DéFin) après la mise en œuvre des recommandations du CDF². Les recommandations du CDF concernent notamment:

- le regroupement des volets A et B du programme,
- le financement du programme Bâtiments via des contributions globales,
- la formulation d'exigences minimales concernant les activités cantonales de surveillance et le contrôle rigoureux de leur respect,
- la reprise des points forts du système de surveillance du volet A actuel du programme.

La modification de l'ordonnance permet de mettre en œuvre les recommandations du CDF, dans la mesure où la loi sur le CO₂ le permet. Indépendamment de la Stratégie énergétique 2050, cela apporte en temps voulu aux cantons la sécurité nécessaire pour planifier leurs programmes d'encouragement à partir de 2017. La convention-programme existant actuellement pour le volet A entre la Confédération et la conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK) en tant que représentante des cantons n'est pas prolongée. Les cantons en ont été informés notamment lors des négociations concernant la 4^e convention-programme du 9 janvier 2015. Les cantons peuvent encore prendre des engagements dans le cadre de cette convention-programme jusqu'au 31 décembre 2016.

Les autres adaptations de l'ordonnance sur le CO₂ sont de nature rédactionnelle.

2. Grandes lignes du projet

2.1 Mise en œuvre des recommandations du CDF

A partir de 2017, les moyens de l'affectation partielle de la taxe sur le CO₂ doivent être distribués aux cantons sous forme d'aides financières globales. Cela doit, d'une part, simplifier la délimitation difficile entre les volets A et B. Il sera ainsi également mieux tenu compte de la philosophie de la refonte de la péréquation financière et de la répartition des tâches RPT (harmonisation des tâches, des compétences et des responsabilités) et la compétence en matière d'encouragement dans le domaine du bâtiment doit être clairement confiée aux cantons (finances, mise en œuvre). D'autre part, la modification de l'ordonnance a pour but de se baser à nouveau, dans la mesure du possible, sur le processus d'octroi des contributions globales qui a fait ses preuves jusqu'en 2009. Les cantons doivent recevoir les dossiers de demande (formulaire de demande, description de la procédure et projet de convention-programme) au mois d'août ou de septembre de l'année qui précède, les dossiers de demande devant décrire les deux volets.

L'exécution des volets A 'assainissement de l'enveloppe des bâtiments' (les dispositions détaillées figurent dans l'ordonnance sur le CO₂) et B 'programmes spécifiques à chaque canton et destinés à encourager le recours aux énergies renouvelables, la récupération de chaleur et l'amélioration des installations techniques des bâtiments' (les dispositions détaillées sont réglées dans l'ordonnance sur l'énergie (OEne; RS 730.01)) doit être mise en œuvre sous forme d'un processus sur le modèle du volet B. Pour ce faire, les dispositions correspondantes de l'ordonnance sur le CO₂ concernant le dépôt des demandes (art. 105 de l'ordonnance sur le CO₂), le versement des contributions globales (art. 108 de l'ordonnance sur le CO₂), le rapport (art. 110 de l'ordonnance sur le CO₂) et la restitution des

¹ Voir [http://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/evaluationen/Evaluationen%20\(42\)/12472BE.pdf](http://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/evaluationen/Evaluationen%20(42)/12472BE.pdf)

² Courriers de la Délégation des finances des Chambres fédérales (DéFin) du 13 août 2013 et du 15 août 2014 au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC)

moyens financiers non utilisés (art. 111 de l'ordonnance sur le CO₂) sont alignées sur l'ordonnance sur l'énergie en vigueur.

Il est également prévu que l'office fédéral de l'énergie (OFEN) conclue une convention-programme avec chaque canton. Elle doit en principe être semblable pour tous les cantons. Elle décrit l'objectif et les principes du programme, les obligations de la Confédération et du canton, le contrôle et la communication (art. 106 de l'ordonnance sur le CO₂).

La fixation du montant des taux de contribution prévus pour les différentes mesures doit relever à l'avenir de la compétence des cantons, au sens d'une répartition claire des tâches. Elle doit se fonder sur les taux de contribution minimaux du Modèle d'encouragement harmonisé des cantons (ModEnHa) en vigueur (à partir de 2017: version HFM 2015³). Contrairement à la convention-programme actuelle avec l'EnDK, les aides financières globales ne seront plus versées à une représentation des cantons, mais directement aux cantons requérants. Le montant des contributions financières globales aux mesures visées à l'art. 34, al. 1, let. a de la loi sur le CO₂ (au moins 2/3 des recettes à affectation liée par an) est fixé en fonction de l'efficacité du programme cantonal (art. 107 de l'ordonnance sur le CO₂). L'efficacité découle des résultats imputables obtenus par les mesures encouragées par franc accordé à titre de soutien et du nombre d'habitants du canton. Un canton a droit à des contributions globales pour des mesures (art. 34, al. 1, let. a de la loi sur le CO₂) lorsque les conditions de l'art. 104 de l'ordonnance sur le CO₂ sont respectées: le canton doit employer les moyens financiers pour des mesures d'assainissement énergétiques des bâtiments chauffés existants, notamment en vue d'améliorer l'isolation thermique de l'enveloppe des bâtiments et de réduire efficacement les émissions de CO₂. Le canton doit également assurer une mise en œuvre harmonisée au niveau intercantonal. Un crédit cantonal spécifique n'est pas nécessaire pour l'octroi des aides financières globales, contrairement aux mesures visées à l'art. 34, al. 1, let. b de la loi sur le CO₂.

L'octroi des moyens financiers aux différents cantons, soit le transfert de la responsabilité aux cantons, permet de répondre de manière plus ciblée aux exigences et aux spécificités cantonales. Le canton est libre de concevoir son programme d'encouragement. Afin de pouvoir garantir une mise en œuvre harmonisée (art. 34, al. 2, let. a de la loi sur le CO₂), la Confédération veut définir un programme de base avec les cantons dans le cadre de la convention-programme. Il doit reposer sur le ModEnHa 2015 élaboré conjointement par l'OFEN et les cantons.

Afin que l'octroi annuel des moyens puisse être mis en œuvre sous forme de processus, le cadre relatif à l'octroi de moyens pour des mesures ressortant de l'art. 34, al. 1, let. a, ainsi que le cadre concernant les mesures visées à la lettre b de la loi sur le CO₂ doivent être décrits dans la même description de processus et une convention-programme doit pouvoir être conclue pour les deux volets. Si le canton demande des contributions globales pour un seul des deux volets, les points correspondants de la convention-programme sont adaptés. La mise en œuvre sous forme d'un processus est importante, étant donné que les volets A et B sont interdépendants en termes de budget (au moins 2/3 reviennent au volet A, au maximum 1/3 au volet B). Cela signifie que le canton peut tenir une comptabilité unique. De la sorte, il est également tenu compte du fait que les deux volets encouragent des mesures énergétiques concernant le même objet, ce qui rend toute division du processus peu judicieuse.

L'entrée en vigueur des modifications de l'ordonnance est prévue au 1^{er} août 2016. Les cantons peuvent ainsi soumettre leurs demandes d'aides financières globales pour 2017 au plus tard le 31 octobre 2016 (voir art. 105 de l'ordonnance sur le CO₂). La Confédération mène des négociations avec les cantons soumettant une demande afin de conclure une convention-programme. La convention-programme est conclue pour une année jusqu'à ce que la situation soit éclaircie concernant le premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050.

L'indemnisation des frais d'exécution doit être adaptée dans le cadre de la modification parallèlement en cours de l'OENE. Conformément à la disposition en vigueur, l'exécution pour le volet A est indemnisée avec 6,5% maximum des aides financières globales versées aux cantons. L'exécution du volet B ne donnait pas lieu à indemnisation à ce jour. La nouvelle disposition prévoit que le volet B soit assimilé au volet A (modification de l'art. 109 de l'ordonnance sur le CO₂ et nouvel art. 17, al. 6, OENE). Par ailleurs, dans le cadre de l'adaptation, les mêmes exigences minimales doivent être formulées

³ La version ModEnHa 2015 a été adoptée par l'EnDK le 21 août 2015.

pour les deux volets s'agissant des activités cantonales de surveillance et les cantons doivent avoir droit à une indemnité forfaitaire des frais d'exécution. Le forfait permet de récompenser les cantons efficaces en termes d'exécution tout en rendant superflu la preuve et le contrôle, laborieux, des frais d'exécution. Le rapport concernant les mesures visées à l'art. 34, al. 1, let. a de la loi sur le CO₂ doit se fonder pratiquement sur les mêmes dispositions que pour les mesures visées à l'art. 34, al. 1, let. b de la loi sur le CO₂. Les cantons ne devront donc plus présenter 2 rapports séparés pour les volets A et B, mais uniquement un seul rapport (voir art. 110 de l'ordonnance sur le CO₂). L'OFEN va définir les exigences relatives aux données sur la base du ModEnHa 2015 et mettre à disposition des cantons des instruments adéquats pour établir le rapport.

La restitution des moyens financiers non utilisés est identique pour les mesures visées aux lettres a et b, afin de permettre un processus de compensation unique. L'art. 111 de l'ordonnance sur le CO₂ est adapté en conséquence à l'art. 15, al. 5, de la loi sur l'énergie (LEne; RS 730.0). Le nouvel art. 11a établit par ailleurs clairement l'utilisation des montants restitués.

2.2 Autres adaptations

D'autres adaptations de l'ordonnance sur le CO₂ portent sur des précisions de nature linguistique (voir art. 9, al. 5, et art. 69, al. 2^{bis}, de l'ordonnance sur le CO₂), sur des adaptations des renvois au droit de l'UE (voir art. 135, let. d^{bis} et annexe 9) et des facteurs d'émission de CO₂ (voir annexe 10).

3. Conséquences au niveau financier et au niveau du personnel, et autres répercussions pour la Confédération et les cantons

Les conséquences au niveau financier pour la Confédération restent inchangées. Les mesures d'encouragement du programme Bâtiments et l'indemnisation de l'exécution sont entièrement financées par les recettes de la taxe sur le CO₂ (cf. art. 132 de l'ordonnance sur le CO₂) et de l'affectation partielle.

La modification de l'ordonnance transfère aux différents cantons la responsabilité de la mise en œuvre et des aspects financiers, qui était jusqu'ici confiée à l'EnDK pour les deux volets du programme Bâtiments. Les cantons sont chargés de la gestion financière, de générer une demande suffisante et du controlling; ils sont également responsables en cas de surengagements. Par rapport à aujourd'hui, il faut attendre une charge légèrement plus élevée s'agissant du contrôle pour les mesures du volet B. Pour l'exécution, les cantons doivent recevoir une indemnisation forfaitaire de 5% des moyens fédéraux qu'ils ont alloués (cf. art. 109 de l'ordonnance sur le CO₂).

En raison de la nouvelle systématique, les mesures cantonales d'encouragement dans le domaine de l'enveloppe du bâtiment (p. ex. bonus pour les assainissements complets) donnent à nouveau droit à des contributions globales. Depuis 2010, ces mesures ne pouvaient plus être imputées aux différents cantons en raison de la séparation de leur impact par rapport à la convention-programme avec l'EnDK.

La convention-programme existant pour le volet A entre la Confédération et la conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK) en tant que représentante des cantons est encore valable jusqu'à fin 2016. Elle ne sera pas prolongée par après, en vertu de la dissociation recommandée par le CDF.

4. Conséquences au niveau de l'économie, de l'environnement de la société

Comme la législation reste inchangée, les adaptations n'affectent pas directement le montant et l'utilisation des moyens de l'affectation partielle de la taxe sur le CO₂. Les attentes concernant l'impact du programme Bâtiments ne changent pas.

5. Commentaires des différentes dispositions

5.1 Aides financières globales pour l'assainissement énergétique des bâtiments (programme Bâtiments)

Art. 104 Droit aux contributions

L'al. 1 précise désormais que la Confédération accorde aux cantons, sur demande, des aides financières globales en vertu de l'art. 34, al. 1, let. a de la loi sur le CO₂ pour l'encouragement des mesures d'assainissement des bâtiments existants sur le plan énergétique, destinées notamment à améliorer l'isolation thermique de l'enveloppe des bâtiments.

L'al. 2 prévoit que les aides financières globales sont uniquement accordées pour encourager les mesures servant efficacement à réduire les émissions de CO₂ et mises en œuvre de manière harmonisée au niveau intercantonal. Les mesures présentant un bon rapport coût-avantages, le moins possible d'effets d'aubaine et de nombreuses possibilités d'application sont considérées comme efficaces. Afin de pouvoir garantir une mise en œuvre harmonisée, la Confédération veut définir avec les cantons, dans le cadre de la convention-programme, un programme de base fondé sur le modèle d'encouragement des cantons harmonisé en vigueur.

Le précédent al. 2 devient l'al. 3 sans modification sur le fond par rapport à l'ordonnance actuelle. .

Art. 105 Demande

Concernant les al. 1 et 2: Les cantons doivent communiquer leur demande d'aides financières globales à l'OFEN au plus tard le 31 octobre de l'année précédente. Les cantons doivent se déclarer disposés à réaliser un programme présentant des mesures conformément à l'art. 104.

Les cantons reçoivent les dossiers de demande au mois d'août ou de septembre de l'année qui précède. Les dossiers comprennent un formulaire de demande, une description de processus et un projet de convention-programme. Les documents sont conçus de telle façon qu'ils décrivent tant le volet A que le volet B du programme Bâtiments. En fonction de la demande déposée, le projet de convention-programme est étudié, adapté et signé avec chaque canton requérant.

Le précédent al. 2 devient l'al. 3, avec une modification d'ordre rédactionnel mais aucun changement sur le fond par rapport à l'ordonnance actuelle.

Art. 106 Convention-programme

L'al. 1 fait l'objet d'une modification d'ordre strictement rédactionnel suite aux adaptations de l'art. 105, al. 1 et 2.

Concernant l'al. 2: Comme l'OFEN doit désormais conclure une convention-programme avec chaque canton, l'objet de la convention-programme est adapté en conséquence à l'al. 2. En principe, la convention-programme doit être similaire pour tous les cantons et décrire notamment l'objectif et les principes du programme (programme d'encouragement de base), les obligations de la Confédération et du canton, le contrôle et la communication.

Les al. 3 et 4 sont repris de l'ordonnance actuelle sans modification sur le fond.

Art. 107 Montant des aides financières globales

Alors que l'art. 104 définit le droit aux contributions en se fondant sur l'efficacité des différentes mesures, l'art. 107 prévoit que le montant de l'aide financière globale pour un canton donné est fixé en fonction de l'efficacité du programme cantonal d'encouragement. L'efficacité par franc accordé à titre de soutien résulte de l'ensemble des mesures du programme et de la population du canton; plus le

nombre d'habitants d'un canton est élevé, plus le nombre de requérants potentiels et donc les économies (efficacité) peuvent être importants. Contrairement à la convention-programme actuellement en vigueur avec l'EnDK, le montant de l'effet imputable pour chaque canton revêt ainsi une plus grande importance (art. 34, al. 3 de la loi sur le CO₂), chaque canton pouvant choisir le mix de mesures lui convenant le mieux.

Art. 108 Versement

Les aides financières globales sont versées annuellement aux cantons.

Art. 109 Frais d'exécution

L'al. 1 prévoit désormais une indemnité forfaitaire de 5% pour l'exécution de la convention-programme. Le forfait a deux avantages par rapport à la réglementation actuellement en vigueur: D'une part, les cantons efficaces en termes d'exécution sont récompensés. D'autre part, cela rend inutile le contrôle relativement coûteux des dépenses d'exécution (il est difficile de distinguer ce qui relève de l'exécution et de l'activité ordinaire du canton). La réduction de l'indemnité des frais d'exécution de 6,5% maximum actuellement à un forfait de 5% se justifie du fait que l'exécution du volet B doit elle aussi donner lieu à une indemnisation pour les cantons (égalité de traitement, facteur d'augmentation des coûts). Au demeurant, par rapport au système actuel, un rapport séparé ne doit plus être établi concernant le volet A du programme Bâtiments et les travaux de coordination entre la Confédération, l'EnDK et les cantons concernant le décompte des frais d'exécution deviennent superflus (facteur de réduction des coûts).

Art. 110 Rapport et contrôle

L'al. 1 aligne le rapport pour les mesures du volet A sur le rapport pour les mesures du volet B. Le rapport doit être communiqué jusqu'au 31 mars de l'année suivante.

Art. 111 Restitution des moyens financiers non utilisés

Le nouvel art. 111 prévoit que les montants non utilisés doivent être restitués annuellement à la Confédération. L'OFEN peut donner son accord à un report des moyens financiers en faveur des mesures devant être prises l'année suivante, en lieu et place d'une restitution. Cette disposition est ainsi elle aussi adaptée à celle pour les mesures visées à l'art. 34, al. 1, let. b, de la loi sur le CO₂.

Art. 111a Utilisation des moyens financiers restitués

Le nouvel art. 111a prévoit que les montants restitués à la Confédération doivent être utilisés conformément à l'art. 104 de la loi sur le CO₂. Il précise également que les moyens non utilisés sont répartis entre la population et les milieux économiques, en vertu de l'art. 36 de la loi sur le CO₂.

Art. 112 Exécution imparfaite

L'al. 1 prévoit que l'OFEN peut suspendre entièrement ou en partie le versement des aides financières globales pendant la durée de la convention-programme en cas d'exécution incorrecte de la part du canton.

Art. 146c Dispositions transitoires relatives à la modification du ...

Les dispositions transitoires de l'al. 1 établissent que le droit actuel s'applique, à l'exception de l'art. 111, aux conventions-programmes visées à l'art. 34, al. 1, let. a, de la loi sur le CO₂ conclues avant la date d'entrée en force de la présente modification.

L'al. 2 prolonge de 2 à 3 ans le délai de restitution des moyens non utilisés des conventions-programmes conclues avant l'entrée en force de la présente modification. Cette précision permet de tenir compte du fait que les propriétaires d'immeuble disposent en règle générale de deux ans pour réaliser

leurs mesures (une prolongation en raison de retards concernant les autorisations de construire est envisageable) et que les cantons peuvent établir leur décompte définitif seulement par après.

5.2 Autres adaptations

Art. 9 Rapport de suivi et vérification du rapport de suivi

Une précision d'ordre linguistique doit être apportée à l'al. 5: le premier rapport de suivi et le rapport de vérification correspondant doivent être remis à l'office fédéral de l'environnement (OFEV) au plus tard six mois après la fin de l'année suivant le début du suivi. L'ajout de «plus tard» rend compte du fait que les rapports peuvent être remis plus tôt.

Art. 69, al. 2^{bis} Demande de définition d'un engagement de réduction

L'al. 2^{bis} précise que la proposition d'objectif fondé sur des mesures doit être élaborée avec le concours d'un des organismes privés mandatés à cet effet par l'OFEV. L'OFEV pouvant mandater plusieurs organismes, il est nécessaire d'opter pour le pluriel.

Art. 135, let. d^{bis} Adaptation des annexes

La liste des secteurs et sous-secteurs considérés comme exposés à un risque important de fuite de carbone est adaptée régulièrement par l'UE. La dernière adaptation est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015. La nouvelle décision 2014/746/UE de la Commission remplace la décision 2010/2/UE, de sorte que le renvoi correspondant dans l'ordonnance sur le CO₂ doit être corrigé.

Le DETEC examine régulièrement l'adaptation des secteurs et sous-secteurs considérés comme exposés à un risque important de fuite de carbone dans l'UE et en tient compte le cas échéant afin d'empêcher des distorsions de concurrence par rapport au système européen d'échange de quotas d'émission (EU-EHS).

Annexe 9: Calcul des droits d'émission attribués à titre gratuit

Ch. 3, coefficients d'adaptation

La liste des secteurs et sous-secteurs considérés comme exposés à un risque important de fuite de carbone est adaptée régulièrement par l'UE. La dernière adaptation est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015. La nouvelle décision 2014/746/UE de la Commission remplace la décision 2010/2/UE, de sorte que le renvoi correspondant dans l'ordonnance sur le CO₂ doit être corrigé.

Annexe 10: Carburants dont les émissions de CO₂ doivent être compensées

Dans le cadre d'une large campagne de mesure réalisée lors du second semestre 2013, l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) et l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) ont contrôlé les pouvoirs calorifiques utilisés depuis 1998 dans la statistique globale de l'énergie et les facteurs d'émission de CO₂ employés dans l'inventaire des gaz à effet de serre concernant l'huile de chauffage extra-légère (HEL), l'essence, le diesel et le kérosène (OFEN/OFEV 2014). Les nouveaux facteurs d'émission de CO₂ ne diffèrent que légèrement de ceux utilisés jusqu'ici.