



rue du Midi 15
case postale 5607
1002 Lausanne

téléphone 021 341 41 42
téléfax 021 341 41 46

site internet <http://www.fri.ch>
E-mail mail@fri.ch

Votations fédérales du 13 juin 2021

Prise de position de la FRI sur la loi sur le CO₂

1. Contexte général

C'est en octobre 2017 que la Suisse et 190 autres pays ont ratifié l'Accord de Paris sur le climat. L'objectif central de l'Accord de Paris est de renforcer la réponse mondiale à la menace du changement climatique en maintenant l'augmentation de la température mondiale à un niveau inférieur à 2 degrés Celsius par rapport aux niveaux préindustriels.

C'est pour répondre à cet engagement pris sur le plan international que le Parlement fédéral a adopté en septembre 2020 la nouvelle loi sur le CO₂ au terme de débats qui ont duré près de trois ans. Le but de cette loi consiste à permettre à la Suisse de réduire d'ici 2030 ses émissions de gaz à effet de serre de 50% par rapport aux émissions constatées en 1990. A plus long terme, l'objectif est d'atteindre la neutralité carbone d'ici 2050. Les trois-quarts de la réduction des émissions de CO₂ d'ici 2030 doivent être obtenus au travers de mesures se déployant sur le territoire suisse, les 25% restants peuvent l'être par des dispositifs de réduction à l'étranger.

Il se trouve qu'un référendum a été lancé contre la loi sur le CO₂. C'est pourquoi nous voterons sur ce texte le 13 juin prochain.

2. Appréciation d'ensemble

La loi sur le CO₂ présente un caractère volontariste. Elle repose sur le principe du pollueur-payeur, l'incitation financière et le progrès technologique.

Selon certains, elle comporte bien plus d'avantages que d'inconvénients pour les propriétaires, dont le souci de contribuer à l'effort général pour freiner le dérèglement climatique n'est plus à démontrer. Pour d'autres, en revanche, la loi contient les germes de problèmes en termes de faisabilité technique et financière suivant la manière dont elle sera mise en œuvre.

3. Recommandation de vote

Les situations individuelles des propriétaires romands sont diverses en matière énergétique. C'est à l'aune de cette réalité que le comité de la FRI a décidé, lors de sa séance du 26 avril 2021, de laisser la liberté de vote en vue du scrutin du 13 juin.

4. Exigences pour les bâtiments existants et nouveaux

4.1. L'essentiel en bref

Les nouveaux bâtiments ne doivent en principe plus générer d'émissions de CO₂ issues de combustibles fossiles liées à la production de chaleur pour le chauffage et l'eau chaude. Cela signifie que les installations de chauffage au mazout et au gaz seront en principe condamnées. Cela étant, le Conseil fédéral pourra réduire cette exigence pour des motifs techniques, économiques ou d'intérêt public.

Les bâtiments existants dont l'installation de chauffage au mazout ou au gaz doit être remplacée pour des motifs liés à l'usure (et uniquement à ce moment-là) seront soumis dès le 1^{er} janvier 2023 à des contraintes nouvelles en termes d'émissions de CO₂. Dans la pratique, il sera possible de respecter ces contraintes en recourant notamment aux pompes à chaleur, au chauffage à bois (pellets) ou au chauffage à distance sans que des travaux d'isolation s'imposent. En outre, le Conseil fédéral pourra réduire ces contraintes pour des motifs techniques, économiques ou d'intérêt public.

4.2. Les bases légales

Article 10, alinéas 1 et 5, de la loi sur le CO₂

¹ A partir de 2023, les exigences suivantes s'appliquent :

- a. les bâtiments existants dont l'installation de production de chaleur pour le chauffage et l'eau chaude est remplacée ne doivent pas générer plus de 20 kg d'émissions de CO₂ issues des combustibles fossiles par mètre carré de surface de référence énergétique au cours d'une année ; la valeur doit être réduite de 5 kg d'émissions de CO₂ tous les cinq ans ;*
- b. les nouveaux bâtiments ne doivent en principe pas générer d'émissions de CO₂ issues de combustibles fossiles liées à leur installation de production de chaleur pour le chauffage et l'eau chaude.*

⁵ Le Conseil fédéral peut réduire les exigences fixées à l'al. 1, lorsque cela se justifie pour des raisons techniques ou économiques, ou pour protéger des intérêts publics prépondérants.

4.3. Quelques éléments techniques et factuels

Une installation de production de chaleur pour le chauffage et l'eau chaude générant 20 kg d'émissions de CO₂ par mètre carré de surface de référence énergétique au cours d'une année consomme l'équivalent de quelque 8 litres de mazout par mètre carré et par an. Pour un logement de 100 mètres carrés, cela correspond à une consommation annuelle de 800 litres de mazout.

Une installation de production de chaleur pour le chauffage et l'eau chaude générant 15 kg d'émissions de CO₂ par mètre carré de surface de référence énergétique au cours d'une année consomme l'équivalent de quelque 6 litres de mazout par mètre carré et par an. Pour un logement de 100 mètres carrés, cela correspond à une consommation annuelle de 600 litres de mazout.

Une installation de production de chaleur pour le chauffage et l'eau chaude générant 10 kg d'émissions de CO₂ par mètre carré de surface de référence énergétique au cours d'une année consomme l'équivalent de quelque 4 litres de mazout par mètre carré et par an. Pour un logement de 100 mètres carrés, cela correspond à une consommation annuelle de 400 litres de mazout.

Les habitations construites avant l'année 1980, non rénovées depuis lors, consomment en moyenne quelque 20 litres de mazout par mètre carré et par année.

Les habitations construites pendant les années 1980 à 1989, non rénovées depuis lors, consomment en moyenne quelque 14 litres de mazout par mètre carré et par année.

Les habitations construites pendant les années 1990 à 1999, non rénovées depuis lors, consomment en moyenne quelque 12 litres de mazout par mètre carré et par année.

Les habitations construites pendant les années 2000 à 2009, non rénovées depuis lors, consomment en moyenne quelque 8 litres de mazout par mètre carré et par année.

Les habitations construites pendant les années 2010 à 2019 consomment en moyenne quelque 5 litres de mazout par mètre carré et par année.

4.4. Conséquences concrètes pour les propriétaires

Les bâtiments existants dont l'installation de production de chaleur pour le chauffage et l'eau chaude est remplacée avant le 31 décembre 2022 ne sont soumis à aucune contrainte nouvelle découlant de la loi sur le CO₂.

Les bâtiments existants dont l'installation de production de chaleur pour le chauffage et l'eau chaude est remplacée entre le 1^{er} janvier 2023 et le 31 décembre 2027 ne doivent pas générer plus de 20 kg d'émissions de CO₂ issues des combustibles fossiles par mètre carré de surface de référence énergétique par année. Les bâtiments construits avant l'année 2000, non rénovés depuis lors, sont concernés.

Les bâtiments existants dont l'installation de production de chaleur pour le chauffage et l'eau chaude est remplacée entre le 1^{er} janvier 2028 et le 31 décembre 2032 ne doivent pas générer plus de 15 kg d'émissions de CO₂ issues des combustibles fossiles par mètre carré de surface de référence énergétique par année. Les bâtiments construits avant l'année 2010, non rénovés depuis lors, sont concernés.

4.5. Appréciation

Si une installation de chauffage au mazout ou au gaz est remplacée par une pompe à chaleur (pompe à chaleur géothermique ou pompe à chaleur air-eau), les normes fixées par la nouvelle loi sur le CO₂ sont respectées dès lors qu'une pompe à chaleur est considérée comme n'émettant pas de CO₂. Une pompe à chaleur est certes plus coûteuse qu'une installation de chauffage au mazout (une pompe à chaleur air-eau coûte environ le double d'une installation de chauffage au mazout). Mais cela peut être considéré comme demeurant acceptable à l'aune des enjeux climatiques et des aides financières prévues (voir point 5 ci-dessous).

La question qui se pose est de savoir si une pompe à chaleur installée dans un vieux bâtiment permettra de produire suffisamment de chaleur sans que le bâtiment doive être mieux isolé ou que les radiateurs en place doivent être changés. La réponse est affirmative. Il existe sur le marché des pompes à chaleur qui permettent de produire suffisamment de chaleur, y compris dans un vieux bâtiment, pour que la température ambiante ne change pas, et cela sans que des travaux d'isolation ou un changement de radiateurs soient nécessaires.

Cependant, les milieux des propriétaires devront veiller à ce que les ordonnances d'application de la loi sur le CO₂ et les réglementations cantonales admettent l'installation de pompes à chaleur à haute température disponibles sur le marché sans imposer simultanément des mesures contraignantes concernant l'isolation des bâtiments. C'est un enjeu central.

5. La taxe sur le CO₂ : montant et affectation du produit

5.1. L'essentiel en bref

Avec la nouvelle loi sur le CO₂, la taxe sur le CO₂ devra se situer entre 96 et 210 francs par tonne alors que selon le droit actuel, elle doit se situer entre 36 et 120 francs. Cela étant, le produit de la taxe sera en partie injecté dans le domaine du bâtiment notamment pour aider les propriétaires à surmonter les nouvelles exigences en matière d'installations de chauffage, le solde étant redistribué à la population et aux entreprises. Pour les propriétaires, cette taxe ne représente pas à proprement parler un impôt.

5.2. Les bases légales

Article 34 de la loi sur le CO₂

¹ La Confédération perçoit une taxe sur la fabrication, la production, l'extraction et l'importation des combustibles fossiles (taxe sur le CO₂).

² Le Conseil fédéral fixe le montant de la taxe à un niveau compris entre 96 francs et 210 francs par tonne de CO₂.

³ Il augmente le montant de la taxe à l'intérieur de la fourchette prévue à l'al. 2 si les objectifs intermédiaires fixés conformément à l'art. 3, al. 4, pour les combustibles fossiles ne sont pas atteints. Il tient compte à cet égard des objectifs de réduction que la Confédération a convenus avec les organisations économiques.

Article 53, alinéas 1 et 2, de la loi sur le CO₂

¹ Le Conseil fédéral constitue un fonds spécial au sens de l'art. 52 de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (Fonds pour le climat) et y verse une part des revenus mentionnés aux al. 2 et 3. Ce fonds n'est pas juridiquement indépendant et tient une comptabilité propre.

² Un tiers du produit de la taxe sur le CO₂, mais au plus 450 millions de francs par an, et moins de la moitié du produit de la taxe sur les billets d'avion et du produit de la taxe sur l'aviation générale sont affectés à des mesures visant à réduire significativement les émissions de gaz à effet de serre.

Article 55, alinéas 1 et 2, de la loi sur le CO₂

¹ Le Fonds pour le climat est utilisé pour des mesures de réduction à long terme des émissions de CO₂ des bâtiments, y compris des mesures visant à réduire la consommation d'électricité au cours des mois d'hiver, tout au plus dans la mesure des moyens issus de la taxe sur le CO₂ investis dans le Fonds pour le climat. La Confédération accorde à cet effet aux cantons des contributions globales pour les mesures visées aux art. 47, 48 et 50 LEne.

² La Confédération consacre chaque année 60 millions de francs, issus des moyens prévus à l'al. 1 et des contributions globales aux cantons non utilisées, notamment au financement des mesures suivantes :

- a. planifications énergétiques territoriales cantonales, régionales et communales pour les sources d'énergie renouvelable ;
- b. projets d'utilisation directe de la géothermie pour la production de chaleur ;
- c. remplacement des chauffages à combustibles fossiles et des chauffages électriques fixes à résistance par une production de chaleur au moyen d'énergies renouvelables ;

- d. *résolution des problèmes de liquidités découlant, dans des cas particuliers, de l'art. 10, grâce à la garantie et à la standardisation de solutions de contracting énergétique destinées à stimuler les offres sur le marché pour de plus petits bâtiments ;*
- e. *couverture des risques liés aux investissements dans la construction et l'extension de réseaux thermiques et de l'installation de production de chaleur afférente, qui sont alimentés par des énergies renouvelables et des rejets thermiques ;*
- f. *couverture des risques à long terme liés aux investissements dans des mesures de modernisation des bâtiments respectueuses du climat ;*
- g. *installation d'infrastructures de recharge dans les immeubles d'habitation ;*
- h. *installations servant à produire des gaz renouvelables.*

Article 60, alinéa 1, de la loi sur le CO₂

¹ *La part du produit de la taxe sur le CO₂, de la taxe sur les billets d'avion et de la taxe sur l'aviation générale qui n'est pas versée au Fonds pour le climat au titre de l'art. 53, al. 2, est répartie entre la population et les milieux économiques en fonction des montants qu'elles ont versés.*

5.3. Conséquences concrètes pour les propriétaires

Selon le droit actuellement en vigueur, la taxe sur le CO₂ doit se situer entre 36 et 120 francs par tonne (environ 30 centimes par litre de mazout). C'est le Conseil fédéral qui fixe chaque année le montant précis dans la fourchette prévue. Depuis 2018, la taxe s'élève à 96 francs par tonne. La nouvelle loi sur le CO₂ prévoit que la taxe doit se situer entre 96 et 210 francs (environ 50 centimes par litre de mazout), le Conseil fédéral continuant d'avoir la compétence de fixer chaque année le montant applicable.

Depuis le 1^{er} janvier 2010, un tiers du produit de la taxe sur le CO₂ est affecté aux mesures de réduction des émissions de CO₂ des bâtiments. Lors des travaux parlementaires sur le premier volet de la Stratégie énergétique 2050, les Chambres fédérales ont décidé de faire passer le montant maximum affecté aux mesures de réduction des émissions de CO₂ des bâtiments de 300 à 450 millions. Cette réglementation ne change pas : un tiers du produit de la taxe sur le CO₂, mais au maximum 450 millions par année, est affecté au domaine des bâtiments. Le solde étant redistribué à la population et aux entreprises.

5.4. Appréciation

L'augmentation du montant maximal de la taxe sur le CO₂ de 120 à 210 francs par tonne n'est a priori guère réjouissante.

Il convient toutefois d'avoir à l'esprit les éléments suivants :

- I. Le produit de la taxe est en partie directement injecté dans le domaine du bâtiment, le solde étant redistribué à la population et aux entreprises. Il ne s'agit dès lors pas d'un véritable impôt pour les propriétaires. Les propriétaires bénéficient de la restitution d'une partie du produit de la taxe tout en étant soutenus par l'autre partie du produit de la taxe dans les travaux de rénovation énergétique qu'ils entreprennent.
- II. Lorsqu'un logement est mis en location, la taxe peut être répercutée sur le locataire.
- III. Le produit de la taxe sera notamment utilisé pour aider les propriétaires à surmonter les nouvelles contraintes applicables en cas de changement d'une installation de chauffage au mazout ou au gaz dans un bâtiment existant.
- IV. Avec la nouvelle loi sur le CO₂, le pourcentage de bâtiments émettant du CO₂ diminuera progressivement. Le pourcentage de propriétaires soumis au paiement de la taxe diminuera dans la même proportion.

6. Bonus sur l'indice d'utilisation du sol

6.1. Les bases légales

Article 9 de la loi sur le CO₂

¹ Les cantons veillent à ce que les émissions de CO₂ issues de combustibles fossiles, générées par la totalité des bâtiments en Suisse, soient réduites en 2026 et 2027 de 50% en moyenne par rapport à 1990. Ils édictent à cet effet des normes applicables aux nouveaux bâtiments et aux bâtiments existants.

² Ils peuvent octroyer un bonus sur l'indice d'utilisation du sol d'au plus 30% pour les nouvelles constructions de remplacement et pour les rénovations importantes en vue de réduire les pertes énergétiques dans les bâtiments.

³ Ils font régulièrement rapport à la Confédération sur les mesures qu'ils ont prises.

6.2. Appréciation

En vertu de l'article 89, alinéa 4, de la Constitution fédérale, les mesures concernant la consommation d'énergie dans les bâtiments sont au premier chef du ressort des cantons. Les cantons sont dès lors libres, déjà aujourd'hui, d'édicter des normes applicables aux nouveaux bâtiments et aux bâtiments existants. L'article 9, alinéa 1, de la loi sur le CO₂ s'apparente dès lors avant tout à une impulsion. Et compte tenu des exigences en matière d'installations de chauffage dans les bâtiments nouveaux et existants, cet article n'aura guère de portée pratique.

L'article 9, alinéa 2, n'est pas inintéressant pour les propriétaires. Encore faudra-t-il, dans le cadre des ordonnances de mise en œuvre, trouver une articulation efficace entre cette disposition et la réglementation sur l'aménagement du territoire.

Lausanne, le 28 avril 2021 OF/cd