



3 février 2023

Objectifs du Programme Bâtiments prévus par la loi sur le CO₂

Rapport à l'intention de la CEATE-E

22.061 é Loi sur le CO₂ pour la période postérieure à 2024. Révision

1 Contexte

Lors de sa séance du 10 novembre 2022, la CEATE-E a chargé l'administration de répondre aux deux questions suivantes sous la forme d'un rapport.

Les objectifs du Programme Bâtiments prévus par la loi sur le CO₂, en particulier les deux questions suivantes, sont à évaluer sur la base des chiffres actuels de la statistique des bâtiments et des données démographiques les plus récentes :

- a. *La réduction [prévue] des émissions liées au chauffage des bâtiments peut-elle être atteinte au moyen des aides financières existantes ?*
- b. *Comment faudrait-il définir les valeurs cibles annuelles pour le remplacement des chauffages et l'isolation thermique et quelles aides financières faudrait-il prévoir chaque année ?*

Le rapport part du principe que les questions se réfèrent aux objectifs et aux mesures de la loi sur le CO₂. L'art. 89, al. 4, Cst. dispose que les mesures concernant la consommation d'énergie dans les bâtiments sont au premier chef du ressort des cantons ; c'est pour cette raison, en particulier, que le présent rapport ne traite pas des valeurs cibles qui relèvent de la compétence des cantons.

2 Question a :

La réponse qui suit émet l'hypothèse que la question porte sur les émissions liées au chauffage des bâtiments. Dans le secteur du bâtiment, les émissions peuvent être abaissées d'ici à 2030 de 55 % par rapport à leur niveau de 1990 au moyen des mesures proposées par la loi sur le CO₂ et par la loi fédérale sur les objectifs en matière de protection du climat, sur l'innovation et sur le renforcement de la sécurité énergétique (LCI)¹. L'objectif intermédiaire à l'horizon 2030 est compatible avec les valeurs indicatives de la LCI à atteindre pour 2040 et 2050 dans le secteur du bâtiment.

Les objectifs sont à réaliser au moyen d'une combinaison de mesures. Celle-ci comprend notamment la taxe sur le CO₂ perçue sur les combustibles, le Programme Bâtiments de la Confédération et des cantons, les prescriptions cantonales, le programme d'impulsion pour le remplacement d'installations de production de chaleur et les mesures relatives à l'efficacité énergétique², les mesures d'encourage-

¹ https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2022/2651/frFF_2022_2651, point 3.5.1

² Art. 50a de la loi sur l'énergie (LEne) dans le cadre de la LCI.

ment dans le cadre des mesures de compensation des importateurs de carburants, les mesures librement consenties, l'information, le conseil ainsi que la formation et la formation continue. Par ailleurs, grâce à l'accroissement prévu de l'apport au fonds de technologie, l'approvisionnement en chaleur renouvelable via les réseaux thermiques (telle la chaleur à distance) peut être étendu, et des réductions supplémentaires peuvent être réalisées dans les secteurs du bâtiment et de l'industrie.

3 Question b :

La réalisation des objectifs dans les différents secteurs visés dans la loi sur le CO₂, dont le secteur du bâtiment, est vérifiée au moyen de l'inventaire des gaz à effet de serre. Il n'existe pas d'objectifs spécifiques pour les différentes mesures, Programme Bâtiments compris.

Une répartition de l'effet entre les mesures mentionnées sous la question a n'est pas pertinente, car elle comporte des difficultés techniques et méthodologiques. Ces mesures sont efficaces en raison de leur combinaison. Les effets du Programme Bâtiments sont démontrés chaque année au moyen d'un calcul *bottom-up*. Sur l'ensemble de la période 1990-2020, les émissions annuelles de CO₂ du parc immobilier suisse ont reculé de 6,2 millions de t, selon l'inventaire national des gaz à effet de serre. Avec un effet constant de 0,75 million de t de CO₂ par an, le Programme Bâtiments contribue de manière substantielle à cette baisse³.

Il est d'autant plus ardu de calculer l'effet des mesures prises séparément que les programmes d'encouragement relèvent de la compétence des cantons et que, de ce fait, les stratégies divergent. Or il est primordial pour l'utilisation efficace des aides financières qu'un programme d'encouragement puisse être adapté aux spécificités régionales et à l'évolution des conditions-cadre (p. ex. nouvelles prescriptions cantonales pour le remplacement des chauffages).

Par ailleurs, les données statistiques disponibles sur les bâtiments présentent actuellement une qualité insuffisante. Par exemple, il n'existe pas de données probantes relatives à l'état de l'isolation thermique des bâtiments. En effet, il serait très compliqué et coûteux de relever et d'actualiser de telles données. Le Conseil fédéral souhaite néanmoins améliorer les données disponibles sur les systèmes de production de chaleur. C'est pourquoi le nouvel art. 9, al. 3, de la loi sur le CO₂ doit consolider le Registre fédéral des bâtiments et logements s'agissant des générateurs de chaleur.

Afin de vérifier si le secteur du bâtiment suit la trajectoire de réduction pour ce qui est du remplacement des chauffages, l'Office fédéral de l'énergie utilise le nombre de systèmes de chauffage vendus comme indicateur. Ces données plus ou moins complètes lui sont transmises à titre confidentiel par les fabricants. L'objectif est d'obtenir, par des mesures relevant des politiques énergétique et climatique, un recul absolu de 10 % par an des ventes de systèmes de chauffage fossiles par rapport aux chiffres de 2019. Sa réalisation signifierait que, dès 2030, pratiquement plus aucun générateur de chaleur fossile ne serait installé dans les nouvelles constructions ou dans les bâtiments existants lors du remplacement d'un chauffage. L'atteinte de cet objectif constitue la condition préalable à celle du zéro net d'ici à 2050.

La tendance depuis 2019 montre que, toutes tailles confondues, les ventes de chauffages alimentés au gaz ou au mazout baissent de plus de 10 % par an par rapport à 2019. Des mesures s'imposent avant tout pour les installations d'une puissance calorifique moyenne ou élevée étant donné que, pour ce segment, les énergies renouvelables sont encore peu représentées dans les ventes de systèmes de chauffage en comparaison des énergies fossiles. C'est pourquoi la LCI prévoit, dans ce secteur en particulier – aussi en raison des remarques formulées dans le courrier adressé le 17 juin 2022 aux membres de la CEATE-E par la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (CDE) et la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement – de modifier l'art. 50a de la loi sur l'énergie pour mettre sur pied un programme d'impulsion qui doit promouvoir le remplacement d'installations de production de chaleur ainsi que des mesures d'efficacité énergétique⁴.

³Source : [Le Programme Bâtiments en chiffres \(leprogrammebatiments\)](#)

⁴ [FF 2022 2403 - Loi fédérale sur les objectifs en matière de protection du climat, sur l'innovation et sur le renforcement de la sécurité énergétique \(LCI\) \(admin.ch\)](#)

Des études⁵ montrent que, s'agissant de l'enveloppe des bâtiments, le taux d'assainissement des toits et des fenêtres est relativement élevé. C'est avant tout l'assainissement des parois extérieures qui présente un retard. Ce domaine ne peut toutefois être influencé par des aides financières que de manière limitée. En effet, des conditions-cadre favorables sont nécessaires pour élever le taux d'assainissement. Or elles relèvent en premier lieu de la compétence des cantons et doivent aller au-delà des possibilités prévues par la loi sur le CO₂ (p. ex. dispositions relatives à la qualité énergétique minimale de l'enveloppe des bâtiments, dispositions relatives aux droits sur l'énergie et sur l'aménagement du territoire, procédures d'autorisation simplifiées, conditions de financement améliorées, etc.). La CDE a, le 20 août 2021, défini l'axe fondamental du développement du Modèle de prescriptions énergétiques des cantons, intitulé « Hub énergie bâtiment »⁶. Cette appellation rend explicite l'évolution du bâtiment en tant que pilier de la consommation, de la production et du stockage de l'énergie.

4 Conclusion

Selon les estimations actuelles, les mesures prévues par la loi sur le CO₂ et la LCI permettront d'atteindre, d'ici à 2030, les objectifs pour le secteur du bâtiment, à savoir une baisse des émissions de 55 % par rapport à leur niveau de 1990. Le suivi des objectifs pour l'entier du secteur du bâtiment continue de se faire sur la base de l'inventaire des gaz à effet de serre.

L'encouragement doit déployer ses effets en combinaison avec d'autres mesures. En d'autres termes, il s'agit d'observer l'évolution du marché et, sur cette base, de continuellement optimiser l'encouragement (notamment en limitant les effets d'aubaine, en observant la capacité d'absorption du marché, etc.).

⁵Notamment au sujet du taux de rénovation en fonction des éléments de construction des immeubles d'habitation et de bureaux ; c.f. *Erneuerungsrate nach Bauteilen bei Mehrfamilienhäusern* – Schlussbericht 28. Februar 2014 ; TEP Energy GmbH (disponible uniquement en allemand) ; et *Erneuerungstätigkeit und Erneuerungsmotive bei Wohn- und Bürobauten* ; Forschungsprojekt FP 2.2.1 ; Bericht Dezember 2013 ; econcept AG und TEP Energy GmbH (disponible uniquement en allemand)

⁶Source : [Les directeurs de l'énergie à propos de la sécurité de l'approvisionnement et la politique du bâtiment – communiqués de presse](#)