

Mesures d'allégement des finances fédérales en 2003.

**Commentaires relatifs à une modification de la loi
sur l'énergie (mesures visant à remplacer la
suppression des aides financières allouées au
programme SuisseEnergie)**

Modification de la loi sur l'énergie

1 **Partie générale**

1.1 **Situation initiale**

Succédant à Energie 2000, le programme SuisseEnergie doit permettre à la Suisse de remplir ses objectifs énergétiques et climatiques au moyen des instruments – basés sur les mesures librement consenties et le partenariat - prévus par la loi sur le CO₂ et la loi sur l'énergie. L'impact d'Energie 2000 et de SuisseEnergie croît d'année en année, comme le confirment les bilans annuels. Il devra être nettement plus important si l'on veut que les objectifs précités soient atteints. A ce propos, l'introduction d'une taxe sur le CO₂ est nécessaire, surtout dans le secteur des carburants. Plus l'impact de SuisseEnergie sera important, plus le montant de cette taxe sera bas.

Dans le cadre des mesures d'allègement des finances fédérales prévues en 2003, le Conseil fédéral propose de supprimer les aides financières allouées au programme SuisseEnergie. Les objectifs énergétiques et climatiques de la Suisse (conformément à la loi sur le CO₂ et la Convention internationale sur le climat) demeurant inchangés, il propose, en guise de remplacement, de soumettre à la discussion (hormis une taxe sur le CO₂) des mesures réglementaires (Chiffre 1.2.1) ainsi qu'un projet de redevance liée frappant les énergies non renouvelables (Chiffre 1.2.2).

1.2 **Mesures de remplacement**

1.2.1 **Mesures réglementaires**

Parallèlement aux réductions budgétaires, le Conseil fédéral doit mettre en vigueur par voie d'ordonnance les *prescriptions sur la consommation d'énergie des appareils et des véhicules à moteur*, ceci conformément à la loi sur l'énergie. De nouvelles exigences préalables à la commercialisation devraient faire en sorte que les appareils et véhicules à faible rendement énergétique ne soient plus autorisés, comme c'est déjà le cas avec les réfrigérateurs, les congélateurs et les appareils combinés à usage ménager à raccordement électrique conformément à l'annexe 1.2 à l'ordonnance sur l'énergie du 7 décembre 1998 approuvée par le Conseil fédéral (en vertu de l'art. 8, LEne). Jusqu'à présent, le Conseil fédéral a toujours scrupuleusement suivi les directives de l'Union européenne. Il devrait à l'avenir aller nettement au-delà de ces dernières pour atteindre les objectifs fixés. Dans le cas des véhicules à moteur, il convient également de prendre en compte l'accord conclu entre le DETEC et les importateurs d'automobiles en février 2002. Un système de bonus-malus pour les voitures de tourisme basé sur une modification de la loi fédérale sur l'imposition des véhicules automobiles est à l'étude. L'avancement des travaux ne permet toutefois pas de présenter pour l'instant des propositions de modification concrètes.

Des *prescriptions fédérales sur la consommation énergétique des bâtiments* nécessitent d'adapter la loi sur l'énergie. En effet, conformément à la Constitution fédérale, les questions de consommation d'énergie dans les bâtiments relèvent en premier lieu des cantons. Les cantons devraient être astreints à mettre en œuvre les dix modules du Modèle de prescriptions énergétiques des cantons (MoPEC) adoptés

par la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie, en particulier ceux portant sur l'isolation thermique des bâtiments, les installations techniques, le décompte individuel des frais de chauffage dans les bâtiments neufs et existants, les chauffages électriques à résistance, etc.

Le mandat législatif aux cantons contenu dans le droit en vigueur doit être élargi pour ne pas amoindrir les compétences cantonales dans le domaine du bâtiment. Il incombe comme toujours aux cantons de déterminer la forme que prendront ces mesures, la Confédération se limitant à préciser quels sont les domaines du droit de la construction qui doivent faire l'objet de prescriptions. De même, l'exécution des mesures prises dans le bâtiment relève des cantons, c'est-à-dire en vertu de la plupart des législations cantonales, des communes.

La proposition de verser une *rétribution couvrant les coûts de production du courant renouvelable* s'inspire d'un modèle introduit en Allemagne et appliqué avec succès à Berthoud depuis les années 80. Selon la réglementation en vigueur, la rétribution s'aligne sur les prix applicables à l'énergie équivalente fournie par les nouvelles installations de production sises en Suisse (production conventionnelle). Dans le nouveau régime, les tarifs de reprise seraient – selon la technologie utilisée – nettement plus élevés. S'agissant des usines d'incinération des déchets ménagers, seule la part renouvelable de l'électricité produite serait rétribuée de manière à couvrir les coûts de production (il faudrait dans ce cas modifier l'art. 1, let. f de l'ordonnance sur l'énergie). La proposition de modification de l'art. 7, al. 7 de la loi sur l'énergie contenue dans la nouvelle loi sur l'énergie nucléaire prévoit que les coûts supplémentaires occasionnés aux entreprises de distribution par la reprise du courant produit de manière décentralisée seraient rétribués par le biais d'une surtaxe sur les frais du transport par le réseau de transport. On évite ainsi que de petites entreprises de distribution souffrent de manière disproportionnée de frais de reprise élevés.

Le Conseil fédéral prévoit de prendre début 2004 une décision quant à l'introduction de la *taxe sur le CO₂* sur la base des dernières perspectives en matière de CO₂ et des expériences enregistrées en matière de mesures librement consenties (selon le 2^e rapport de SuisseEnergie). La suppression du budget alloué au programme SuisseEnergie devrait entraîner un relèvement de la taxe sur le CO₂, encore que le montant de la taxe dépende aussi de l'efficacité des mesures de remplacement (actuellement, SuisseEnergie estime que les tarifs devraient s'élever à 30 ct./l pour les carburants et à 9 ct./kg pour les huiles de chauffage).

Une certaine continuité étant décisive pour l'efficacité de la politique énergétique et climatique, les réglementations requises par les mesures de remplacement seront décidées et entreront en vigueur conjointement à la réduction budgétaire; en outre seront fournis les moyens nécessaires à leur réalisation.

1.2.2 Taxe d'incitation liée

A titre de remplacement, une taxe d'incitation liée destinée à pérenniser le financement de SuisseEnergie va être soumise à discussion. Son effet incitatif tient précisément dans la poursuite du programme SuisseEnergie. Une taxe de *0,04 ct./kWh* (0,4 ct./l huiles de chauffage et carburants) *sur les énergies non renouvelables* (énergies nucléaire et fossile) suffirait à financer le programme à

hauteur de 60 millions de francs par année. Cette mesure entraînerait des augmentations de prix de 0,2 % pour le courant, de 0,3 % pour les carburants et de 1 % pour les huiles de chauffage (annexe 2). Afin d'empêcher une politique du «stop-and-go» aux effets désastreux pour la politique énergétique et climatique de la Suisse et d'assurer la continuité du financement, il conviendrait de compenser sans transition les coupes budgétaires par le produit de la taxe.

Afin d'en garantir la constitutionnalité, la taxe devrait être fondée sur les articles de la *Constitution fédérale* portant sur l'énergie, la protection de l'environnement, l'électricité et l'énergie nucléaire (*art. 89, 74, 91, al. 1 et 90 Cst*). Ces dispositions confèrent à la Confédération les compétences matérielles nécessaires dans les domaines précités. Une compétence matérielle découlant de la Constitution suffit pour introduire une taxe financière dans la mesure où cette dernière a un effet incitatif; ce qui est le cas ici puisqu'il s'agit en l'occurrence de garantir le financement du programme SuisseEnergie à hauteur de 60 millions de francs par année. Les résultats obtenus jusqu'à présent par Energie 2000 et SuisseEnergie démontrent l'effet incitatif – et donc la constitutionnalité – de la taxe. Dans la perspective des objectifs énergétiques et climatiques de la Confédération, il existe un rapport de fait évident entre la taxe proposée et les compétences découlant de la Constitution, puisque la taxe, en assurant l'avenir de SuisseEnergie, apporte une contribution majeure à leur réalisation.

2 Partie spéciale **Commentaires relatifs aux différentes dispositions**

2.1 Mesures réglementaires

Article 7, alinéa 3, 3bis (nouveau)

Selon le droit en vigueur, les tarifs de reprise lors de la production de courant renouvelable se fondent sur les prix applicables à l'énergie équivalente fournie par de nouvelles unités de production sises en Suisse. Selon les recommandations du 21 janvier 2003 de l'Office fédéral de l'énergie, les tarifs de reprise se montent à 15 ct./kWh en vertu de ce principe. Ce taux correspond à une moyenne des coûts de production du courant des centrales suisses à technologie conventionnelle. Toutefois, certaines installations de production de courant, telles les centrales solaires, présentent des coûts de production nettement supérieurs. La modification de l'*alinéa 3* proposée permettrait d'aligner les taux de reprise sur la moyenne des coûts de production des différents types de centrales (photovoltaïque, énergie éolienne, bois, hydraulique, etc.). Le montant de ces taux peut varier d'un facteur multiple. Par conséquent, les tarifs de reprise uniques prévus par le droit en vigueur (15 ct./kWh) ne sont pas suffisamment incitatifs pour diverses technologies.

Le Conseil fédéral fixe par voie d'ordonnance, en vertu de l'*alinéa 3^{bis} (nouveau)*, des tarifs de reprise différents selon la technologie de production. Ce tarif sera plus ou moins dégressif selon la durée d'exploitation et le degré d'amortissement de

l'installation. Ce taux dégressif empêchera la réalisation de bénéfices injustifiés et encouragera le progrès technique en Suisse. La nouvelle réglementation sur les tarifs de reprise sera mise en application dans le cadre des recommandations de la "Commission pour les questions de raccordement des producteurs indépendants" (CRAPI).

Article 9, alinéa 3

Selon le droit en vigueur, les cantons doivent édicter en particulier des prescriptions en matière de décompte individuel des frais de chauffage et d'eau chaude dans les nouveaux bâtiments. Ce mandat législatif sera complété, conformément à la modification proposée, par les modules contenus dans le Modèle de prescriptions énergétiques des cantons (MoPEC). Les exigences concernant l'isolation thermique des bâtiments se fonderont sur la norme SIA 380/1 "Energie thermique dans les bâtiments", édition 2001. Les cantons pourront prévoir des dispenses et des allègements, notamment pour les bâtiments chauffés à une température maximale de 10° Celsius ainsi que pour les locaux frigorifiques refroidis à une température minimale de 8° Celsius. En ce qui concerne les installations techniques, les cantons devront prévoir notamment des épaisseurs d'isolation minimales pour les conduites de distribution du chauffage ainsi que pour les conduites d'eau chaude. Ces épaisseurs minimales sont définies dans le MoPEC. Quant aux chauffages électriques fixes à résistance, le MoPEC prévoit leur assujettissement à autorisation. Il n'autorise les chauffages d'une puissance connectée supérieure à 5 kW que si l'installation d'un autre système est impossible du point de vue de la technique et de l'exploitation ou n'est pas économiquement supportable. Offrant un vaste potentiel d'économies, le décompte individuel des frais de chauffage et d'eau chaude devrait également être exigé pour les bâtiments existants. Au sujet de l'utilisation d'énergies renouvelables dans les bâtiments, le MoPEC prévoit qu'il convient de réaliser et d'équiper les bâtiments neufs et les extensions de bâtiments existants de sorte que les énergies non renouvelables couvrent 80% au plus du besoin thermique autorisé pour le chauffage et l'eau chaude. En outre, le MoPEC permet à l'autorité compétente de contraindre les gros consommateurs dont la consommation annuelle en chaleur est supérieure à 5 GWh ou dont la consommation annuelle en énergie électrique est supérieure à 0.5 GWh à analyser leur consommation d'énergie et à prendre des mesures d'optimisation raisonnables. Toutefois, s'ils s'engagent, individuellement ou en groupe, à poursuivre les objectifs fixés par l'autorité compétente en matière d'évolution de la consommation d'énergie, les gros consommateurs peuvent être dispensés de ces analyses et de ces mesures. Enfin, les communes procéderont pour leur territoire à une planification énergétique propre, susceptible de prévoir des délimitations de périmètres pour l'approvisionnement en chaleur par des énergies de réseau et de prescrire l'obligation de raccorder, sous réserve du principe de proportionnalité.

2.2 Redevance liée

Article 15bis (nouveau)

Sont soumises à la taxe l'importation en territoire suisse ainsi que la fabrication ou la production en Suisse de combustibles et de carburants fossiles de tout genre et de

courant électrique provenant de centrales nucléaires. Le terme “territoire suisse” englobe le territoire national et les enclaves douanières étrangères. La naissance de la créance fiscale est soumise à l’article 4 de la loi du 21 juin 1963 sur l’imposition des huiles minérales. Sont assujetties à la taxe sur le charbon et les autres agents énergétiques fossiles les personnes imposables selon l’article 9 de la loi ci-dessus. Sont assujettis à la taxe sur le courant électrique provenant de centrales nucléaires les importateurs ainsi que les fabricants et les distributeurs de courant électrique en Suisse. La taxe s’élève à 0,04 ct./kWh; elle dégage un produit annuel de quelque 60 millions de francs. Ce montant sera affecté, dans le cadre du programme SuisseEnergie, aux aides financières destinées à promouvoir l’utilisation rationnelle de l’énergie, le recours aux énergies renouvelables ainsi que le maintien et le renouvellement des centrales hydrauliques nationales d’une puissance électrique maximale de 1 MW. Ces aides financières seront versées uniquement si les exigences de la protection des sites et du paysage et les prescriptions en matière de protection de l’environnement sont respectées. Enfin, il est prévu de restituer tout ou partie de la taxe aux entreprises dont les processus de production nécessitent, pour la fabrication de marchandises, une grande quantité d’énergie. Le montant restitué se fondera sur l’intensité énergétique. Pour le calculer, on utilisera le rapport entre les dépenses d’énergie et la valeur ajoutée brute de l’entreprise. Le Conseil fédéral spécifiera par voie d’ordonnance les processus de production qui rempliront les conditions requises pour un remboursement de la taxe.

Loi sur l’énergie (LEne)

Modification du...

Projet

*L’Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu les articles 74, 89, 90 et 91, al. 1 de la Constitution fédérale¹,
vu le message du Conseil fédéral du 21 août 1996²,
arrête:*

I

La loi sur l’énergie du 26 juin 1998 est modifiée comme suit:

Art. 7, al. 3, 3bis (nouveau)

¹ RS 101

² FF 1996 IV 1005

³ ... régulière. Les tarifs de reprise se fondent dans ce cas sur les prix applicables à l'énergie équivalente fournie par les nouvelles installations de production sises en Suisse.

^{3bis} Le Conseil fédéral fixe le montant des tarifs de reprise selon des barèmes annuels dégressifs.

Art. 9, al. 3

³ Ils édictent en particulier des prescriptions concernant l'isolation thermique des bâtiments, les installations techniques, les chauffages électriques fixes à résistance, le décompte individuel des frais de chauffage et d'eau chaude pour les bâtiments neufs et existants, le recours aux énergies renouvelables dans les bâtiments, les gros consommateurs d'énergie et la planification énergétique des communes.

Titre de la section précédant l'art. 15bis

Section 3: Taxe d'incitation (nouveau)

Art. 15bis (nouveau)

¹ Le Conseil fédéral perçoit sur le contenu énergétique des agents énergétiques non renouvelables une taxe liée de 0,04 ct. /kWh.

² La production en Suisse ainsi que l'importation d'énergie fossile et de courant de centrales nucléaires sont soumises à la taxe. Sont assujettis à la taxe, pour les agents énergétiques fossiles, les personnes imposables selon la loi sur l'imposition des huiles minérales et, pour le courant électrique, les importateurs, les fabricants ou les distributeurs en Suisse.

³ Son produit est affecté aux objectifs suivants:

- a. Promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie;
- b. Promotion du recours aux énergies renouvelables, en particulier de l'énergie solaire sur surfaces bâties, de l'énergie géothermique, de l'énergie éolienne, de l'énergie provenant du bois et de la biomasse, installations d'incinération des déchets ménagers et chaleur ambiante incluses;
- c. Maintien et renouvellement des centrales hydrauliques suisses d'une puissance maximale de 1 MW.

⁴ Des aides financières seront versées uniquement s'il est garanti que les exigences de la protection des sites et du paysage et les prescriptions en matière de protection de l'environnement sont respectées.

⁵ Le Conseil fédéral peut prévoir des réglementations spéciales, avec des dérogations, pour les processus de production qui nécessitent dans une large mesure l'utilisation d'agents énergétiques non renouvelables. Dans les cas de rigueur, des allègements peuvent être prévus pour d'autres entreprises grosses consommatrices d'énergie.

¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date d'entrée en vigueur.