



Rapport

Assainissement énergétique des bâtiments dans le domaine du logement locatif

Postulat 13.3271 Jans

Efficacité énergétique. Le Green Deal Loan, un modèle pour la Suisse ?

Table des matières

1	Synthèse	3
2	Contexte	4
2.1	Postulat Jans du 22 mars 2013 (13.3271)	4
2.1.1	Contenu	4
2.1.2	Proposition du Conseil fédéral et décision du Conseil national	5
2.2	Acceptabilité sociale du Programme Bâtiments	5
2.3	Regroupement dans un seul rapport	5
2.4	Interventions parlementaires	6
2.5	Stratégie énergétique 2050 : renforcement du Programme Bâtiments et révision du modèle de prescriptions énergétiques des cantons (MoPEC)	6
3	Définitions	7
3.1	Dilemme propriétaire-locataire	7
3.2	Effet d'aubaine.....	8
3.3	Logements abordables	8
4	Bases scientifiques	9
5	Mesures envisageables	9
5.1	Le <i>green deal loan</i>	9
5.1.1	Description.....	9
5.1.2	Evaluation.....	12
5.2	Droit de l'énergie	12
5.2.1	Obligation de présenter un certificat énergétique cantonal des bâtiments	13
5.2.2	Décompte individuel des frais de chauffage	14
5.2.3	Fixation de priorités en matière d'encouragement et calcul du montant des subventions en lien avec le taux de logements vacants ou d'autres indicateurs du marché	14
5.2.4	Octroi de subventions lié au respect de certaines prescriptions en matière de loyer	15
5.2.5	Octroi de subventions uniquement dans le cas de rénovations sans résiliation de bail	16
5.3	Aide au logement.....	17
5.3.1	Description.....	17
5.3.2	Evaluation.....	17
5.4	Droit du bail.....	18
5.4.1	Baisse du taux de répercussion en cas d'importants travaux de rénovation	18
5.4.2	Amélioration de la protection contre les congés en cas d'assainissement énergétique	18
5.5	Droit fiscal	19
5.5.1	Déduction du montant de l'impôt.....	20
5.5.2	Orientation qualitative du système d'incitation fiscale	21
5.5.3	Echange de certificats d'émission	22
5.6	Mesures indirectes	22
5.6.1	Description.....	22

5.6.2	Evaluation.....	23
6	Conclusion	23
	Annexe 1 : tableau d'évaluation.....	24
	Annexe 2 : bases scientifiques	25
1.	« Renovation of multi-family houses in Switzerland : What are the reasons for the slow adoption of new energy-efficiency technologies ? », thèse de master, Nina Boogen, EPFZ, septembre 2011.....	25
2.	« An Analysis of Investment Decisions for Energy-Efficient Renovation of Multi-Family Buildings », Office fédéral de l'énergie (OFEN), 13 avril 2012	25
3.	« Synthese der Grundlagenprojekte im Themenbereich Gebäude », Energieforschung Stadt Zürich, septembre 2014	26
4.	« Energetische Sanierung – Auswirkungen auf Mietzinsen », OFEN et OFL, 15 janvier 2015.....	26

1 Synthèse

Le postulat Jans du 22 mars 2013, qui a été adopté par le Conseil national le 27 septembre 2013, charge le Conseil fédéral d'établir un rapport sur le dilemme auquel sont confrontés bailleurs et locataires (« dilemme propriétaire-locataire ») dans le domaine de l'assainissement énergétique des bâtiments et d'examiner notamment le système britannique du *green deal loan* pour déterminer s'il pourrait servir de modèle à la Suisse. Par ailleurs, le 15 mai 2013, le Conseil fédéral a donné pour mandat à l'administration de présenter un rapport dans l'optique de la révision de la conception du Programme Bâtiments en lien avec les rénovations énergétiques de manière à favoriser le maintien de logements abordables, à éviter autant que possible l'effet d'aubaine et à permettre d'atteindre les objectifs fixés en matière d'économies d'énergie. En raison de chevauchements de contenu, il est apparu plus judicieux de lier ces deux rapports.

Le présent rapport débute par une vue d'ensemble des interventions parlementaires relatives au thème de l'énergie et du logement déposées depuis la seconde moitié des années 1990 et par des considérations portant sur la Stratégie énergétique 2050, qui prévoit entre autres le renforcement du Programme Bâtiments et la révision du modèle de prescriptions énergétiques des cantons (MoPEC). Le chapitre consacré aux définitions aborde des notions telles que le « dilemme propriétaire-locataire », « l'effet d'aubaine » ainsi que les « logements abordables ». Des informations plus détaillées fondées sur des bases scientifiques figurent à l'annexe 2.

Les mesures examinées et décrites conformément aux mandats formulés concernent tout d'abord le modèle du *green deal loan* appliqué à titre temporaire en Grande-Bretagne. Puis sont présentés plusieurs instruments envisageables dans différents domaines du droit fédéral (énergie, promotion du logement, droit du bail et fiscalité). Enfin, le rapport se penche sur plusieurs mesures indirectes, qui ne reposent pas sur des incitations financières ni sur d'autres interventions sur le marché visant à influencer directement sur l'activité d'assainissement ou la fixation des loyers. Lors de l'examen de chaque mesure, une évaluation est faite de ses répercussions sur le dilemme propriétaire-locataire, la réalisation des objectifs fixés en matière d'économies d'énergie, l'effet d'aubaine, le maintien ou la création de logements abordables (acceptabilité sociale), mais aussi de son impact sur les finances publiques ainsi que sur les charges d'exécution publiques et privées.

Il ressort de l'évaluation des mesures prises en considération qu'il n'existe pas de solution simple qui permettrait de concilier tous les objectifs poursuivis. Une mesure permettant d'atteindre l'un des objectifs décrits peut fort bien s'avérer contre-productive dans l'optique de la réalisation d'un autre objectif. Ainsi, augmenter les aides publiques en vue de réaliser des objectifs climatiques tout en cherchant à maintenir dans le même temps des logements abordables pourrait renforcer l'effet d'aubaine. A l'inverse, définir des priorités en matière d'encouragement en vue d'éviter tout effet d'aubaine pourrait avoir un impact négatif sur le taux d'assainissement des bâtiments et, partant, sur la réalisation des objectifs fixés en matière d'économies d'énergie. Il convient également de souligner que les mesures décrites peuvent entraîner des charges importantes en termes de finances ou de personnel.

En outre, il y a lieu de relever que les causalités et interactions pertinentes dans le présent contexte ne se limitent que rarement à un seul domaine, alors que les mesures envisageables ne déploieraient leurs effets que dans leur domaine de réglementation. Ainsi, des mesures d'assainissement énergétique sont souvent prises dans le cadre de projets de rénovation de grande ampleur (prévoyant p. ex. également une redistribution des espaces ou la modernisation de la cuisine et de la salle de bains), dans le cadre desquels elles ne motiveront que partiellement une augmentation de loyer subséquente, et une résiliation qu'à titre exceptionnel. A l'inverse, il apparaît que des mesures envisageables dans le domaine du droit de l'énergie ne pourraient favoriser que de manière limitée l'acceptabilité sociale.

Par ailleurs, l'importance économique et politique d'une mesure, mais aussi son impact peuvent varier considérablement. Il a été tenté de mettre en évidence les interactions possibles et d'estimer le degré de réalisation des objectifs définis en lien avec les rénovations énergétiques. Cependant, les constats effectués pour chaque mesure ne se laissent que difficilement comparer, et leur portée reste limitée. Pour cette raison, les valeurs attribuées dans le tableau à l'annexe 1 ne sont mentionnées qu'à titre

indicatif. Elles permettent de se rendre compte des avantages et des inconvénients que comporte potentiellement la mesure et si cette dernière paraît adéquate ou non dans l'optique des objectifs fixés. Il ressort de ce tableau que chaque instrument examiné présente à la fois des avantages et des inconvénients, et qu'aucun d'entre eux ne s'impose comme la panacée.

Certains instruments, en particulier ceux pour lesquels la somme des conséquences positives est plus grande que celle des conséquences négatives, paraissent plus intéressants que d'autres. Il s'agit en l'occurrence avant tout d'instruments peu interventionnistes tels que des mesures indirectes, qui sollicitent peu les finances publiques et n'impliquent pas de charges d'exécution publiques importantes. Pour certains instruments, avantages et inconvénients tendent à se neutraliser.

Enfin, force est de constater qu'il ne faut pas chercher à répondre à des objectifs politiques différents par une seule mesure et que les effets souhaités ne peuvent être obtenus qu'en conjuguant plusieurs mesures de différents domaines. Seuls des instruments différenciés, ciblés et coordonnés permettent un pilotage à long terme. Par conséquent, une analyse d'impact approfondie serait nécessaire pour estimer de manière détaillée les conséquences de la réglementation. Elle devrait prendre en considération non seulement l'application de diverses mesures envisageables, mais aussi d'autres facteurs pertinents tels que l'évolution du climat, le prix de l'énergie ou la demande de logements.

2 Contexte

2.1 Postulat Jans du 22 mars 2013 (13.3271)

2.1.1 Contenu

Le postulat Jans du 22 mars 2013¹ demandait au Conseil fédéral d'établir un rapport sur le dilemme auquel sont confrontés bailleurs et locataires (« dilemme propriétaire-locataire ») dans le domaine de l'assainissement énergétique des bâtiments. Ce rapport devait indiquer la cause et l'étendue du problème, les ébauches de solutions envisageables et les adaptations législatives nécessaires, et examiner notamment le système britannique du *green deal loan* pour déterminer s'il pourrait servir de modèle à la Suisse. Le postulat a été cosigné par 22 membres du Conseil national.

Dans son développement, l'auteur du postulat expliquait que si ce sont les propriétaires qui prennent en charge le coût des rénovations énergétiques de leurs bâtiments, ce sont les locataires qui paient les frais énergétiques élevés dus à des bâtiments mal isolés. Pour cette raison, de nombreux propriétaires ne sont pas prêts, malgré des subventions, à rénover leurs immeubles. Par ailleurs, de nombreux locataires s'opposent à toute rénovation parce que les augmentations de loyer qui en résultent sont plus élevées que la diminution des frais accessoires, ce qui contribue à renchérir le coût du logement. Il a été également fait la remarque que, conformément au droit du bail en vigueur, 50 à 70 % des frais d'assainissement énergétique peuvent être répercutés sur le loyer et que, dans le cadre de tels travaux, d'autres rénovations créant des plus-values sont généralement effectuées, lesquelles n'accroissent pas l'efficacité énergétique. Par ailleurs, le postulat se référait à une étude de l'EPFZ qui conclut que le dilemme propriétaire-locataire freine les avancées en termes d'efficacité énergétique des bâtiments et que les biens immobiliers qui sont loués font l'objet de bien moins de rénovations que les maisons occupées par leurs propriétaires.

Enfin, le postulat évoque le modèle du *green deal loan*, un modèle appliqué en Grande-Bretagne depuis février 2013, qui permet de financer les rénovations énergétiques des logements au moyen d'un crédit d'investissement devant être ensuite remboursé sur 25 ans par les locataires par le biais d'un supplément inscrit sur la facture énergétique. Ce supplément ne peut toutefois pas être supérieur au montant correspondant aux économies réalisées grâce à l'amélioration de l'efficacité énergétique. Dans ces conditions, le locataire en tire dans tous les cas des avantages financiers, et les dépenses du bailleur sont couvertes.

¹ [Postulat 13.3271 Jans \(« Efficacité énergétique. Le Green Deal Loan, un modèle pour la Suisse ? »\)](#).

2.1.2 Proposition du Conseil fédéral et décision du Conseil national

Dans son avis du 15 mai 2013 relatif au postulat Jans, le Conseil fédéral a estimé que les questions du financement et du report des coûts lors de l'assainissement énergétique des bâtiments abordées par le postulat sont aujourd'hui d'une grande importance, ne serait-ce que dans la perspective de la Stratégie énergétique 2050. Il y a aussi rappelé que dans sa réponse au postulat Wasserfallen du 10 décembre 2012², il avait indiqué que les incitations à procéder à des rénovations énergétiques ont de l'importance à ses yeux et qu'il vaut la peine d'examiner des mesures allant dans ce sens. Pour cette raison, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à examiner également le dispositif britannique du *green deal loan* dans le rapport demandé par le postulat Jans, sous réserve, toutefois, que l'octroi de crédit prévu dans ce modèle s'effectue sur une base entièrement privée et qu'il ne nécessite pas de soutien financier de la part de la Confédération. En conclusion, le Conseil fédéral proposait d'accepter le postulat Jans.

Ce dernier a été adopté par 124 voix contre 63 lors de la séance du Conseil national du 27 septembre 2013.

2.2 Acceptabilité sociale du Programme Bâtiments

Le 15 mai 2013, le Conseil fédéral avait chargé le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et le DEFR de revoir conjointement la conception du Programme Bâtiments en rapport avec les rénovations énergétiques de manière à favoriser le maintien de logements abordables, à éviter l'effet d'aubaine et à permettre d'atteindre les objectifs fixés en matière d'économies d'énergie. Cette décision du Conseil fédéral était fondée sur une note de discussion du DEFR du 8 mai 2013 relative à la libre circulation des personnes et au marché du logement.

La note de discussion expliquait que l'assainissement énergétique des logements locatifs entraîne en général des hausses de loyer nettement plus élevées que les économies réalisées sur les frais de chauffage, en particulier lorsque d'autres améliorations qualitatives viennent compléter un projet d'assainissement. Le Programme Bâtiments de la Confédération et des cantons instaure des contributions à fonds perdus pour les personnes qui investissent dans l'assainissement énergétique. Actuellement, ces subventions sont octroyées exclusivement en fonction de critères techniques, sans tenir compte de l'environnement du marché ni des besoins des investisseurs et des locataires, qui varient. Selon la note de discussion, lorsque l'immeuble est bien situé, il vaut la peine de procéder à un assainissement énergétique même sans incitations parce qu'une fois les logements totalement rénovés, leurs anciens occupants font généralement place à de nouveaux locataires en mesure de supporter le nouveau loyer, majoré. Dans de tels cas, on n'hésite pas à faire appel aux subventions du Programme Bâtiments.

La note de discussion décrit en ces termes la situation dans des régions présentant des conditions de marché moins attrayantes : « La situation est différente dans les endroits plus excentrés, où les assainissements énergétiques sont d'une criante nécessité, mais où le marché ne permet pas de répercuter les frais d'investissement. » L'incitation à procéder à des rénovations est alors trop faible. Dans l'idéal, le Programme Bâtiments dans le domaine du logement locatif devrait être conçu de manière que, dans les quartiers attrayants, les logements rénovés demeurent abordables pour leurs locataires et que, dans les endroits périphériques, l'investisseur soit assuré que les locataires pourront supporter des frais de logement majorés. Pour cette raison, la note de discussion recommande d'examiner la possibilité de redéfinir le Programme Bâtiments dans la perspective de son maintien en tenant compte des expériences réalisées avec des mesures d'encouragement dans le domaine du logement.

2.3 Regroupement dans un seul rapport

La question de l'acceptabilité sociale du Programme Bâtiments constitue un des aspects du dilemme propriétaire-locataire dans le domaine de l'assainissement énergétique des bâtiments évoqué par le postulat Jans. De plus, la volonté d'éviter l'effet d'aubaine et d'atteindre les objectifs fixés en matière d'économies d'énergie sont deux autres thèmes que doivent traiter à la fois le rapport d'examen demandé le 15 mai 2013 et le rapport du Conseil fédéral attendu en réponse au postulat Jans. Compte

² [Postulat 12.4081 Wasserfallen \(« Modifier le droit du bail pour promouvoir l'efficacité énergétique »\)](#).

tenu des recoupements thématiques, il paraît bien plus logique et judicieux de regrouper ces sujets dans un seul rapport que de les traiter dans deux rapports différents.

2.4 Interventions parlementaires

Outre le postulat Jans (13.3271), de nombreuses interventions parlementaires ont porté sur le thème de l'énergie et de l'habitat dans la seconde moitié des années 90 :

- 97.3319. Motion Thanei. « Hausses de loyer à la suite d'investissements visant à accroître la valeur de l'immeuble » ;
- 98.3606. Motion Thanei. « Législation sur le bail à loyer. Charges » ;
- 02.473. Initiative parlementaire Hegetschweiler. « Loi sur le CO₂. Incitation à prendre des mesures d'économie d'énergie dans le bâtiment » ;
- 06.3015. Motion CEATE-N. « Amélioration du report sur les loyers du coût des mesures favorisant une utilisation rationnelle de l'énergie dans le bâtiment » ;
- 07.3899. Postulat Stump. « Encourager la rénovation des immeubles locatifs à loyers modérés » ;
- 08.459. Initiative parlementaire Lachenmeier. « Appartements locatifs mal isolés. Répartition des frais d'énergie supplémentaires entre le bailleur et les locataires » ;
- 08.3383. Postulat Allemann. « Hausse des prix de l'huile de chauffage. Mesures visant à réduire les charges des locataires » ;
- 08.3411. Postulat Stump. « Permettre aux locataires de prendre connaissance des certificats énergétiques » ;
- 11.3898. Postulat Bourgeois. « Assainissement des bâtiments. Affectation totale de la taxe sur le CO₂ » ;
- 12.1127. Anfrage Chevalley. « Copropriété et assainissement énergétique » ;
- 12.3168. Motion Leutenegger Filippo. « Assouplir le principe de l'unanimité dans le droit de la propriété par étage en cas de démolition-reconstruction » ;
- 12.3870. Motion Schelbert. « Assouplir le droit fiscal » ;
- 12.4081. Motion Wasserfallen. « Modifier le droit du bail pour promouvoir l'efficacité énergétique » ;
- 13.3552. Interpellation Vogler. « Difficultés liées à la rénovation d'immeubles détenus en propriété par étages » ;
- 13.3903. Postulat von Graffenried. « Les nouvelles constructions de remplacement présentent-elles un meilleur bilan énergétique que les assainissements de bâtiments ? » ;
- 13.4207. Motion Schilliger. « Baux de locaux commerciaux dans le droit des obligations. Autoriser l'imputation des économies d'énergie aux charges » ;
- 14.3627. Interpellation Grossen. « Instaurer un système de prévoyance pour encourager l'assainissement énergétique des bâtiments » ;
- 15.3110. Interpellation Hardegger. « Les loyers doivent se fonder sur les coûts et non pas viser des rendements excessifs » ;
- 15.3553. Postulat Carobbio Guscetti. « Conditions préalables pour une taxe d'incitation efficace sur l'énergie dans les habitations » ;
- 15.3752. Interpellation Fluri. « Hausses de loyer abusives après un assainissement énergétique ou une rénovation importante ».

2.5 Stratégie énergétique 2050 : renforcement du Programme Bâtiments et révision du modèle de prescriptions énergétiques des cantons (MoPEC)

L'assainissement énergétique des bâtiments est un élément du Programme Bâtiments. Conformément au message du Conseil fédéral du 4 septembre 2013, ce programme doit être renforcé avec le premier train de mesures de la Stratégie énergétique 2050³. Cette stratégie vise, d'une part, à réduire la con-

³ FF 2013 6771

somation d'énergie et d'électricité et, d'autre part, à développer la production d'énergies renouvelables, deux objectifs qui s'inscrivent dans la ligne de la loi sur le CO₂ (RS 641.71). L'augmentation du taux d'assainissement énergétique dans le domaine du bâtiment fait partie des objectifs fixés dans ce contexte. Les actuelles parties A, « Enveloppe des bâtiments », et B, « Programmes cantonaux du Programme Bâtiments », doivent être réunies, et l'ensemble du revenu à affectation partiellement liée doit être alloué aux programmes cantonaux sous forme de contributions globales. Il est prévu de faire passer le plafond de l'affectation partielle fixée dans la loi sur le CO₂ de 300 à 450 millions de francs, la part maximale d'un tiers, également inscrite dans cette loi, restant inchangée. Il est en outre prévu, comme actuellement, d'octroyer les contributions globales aux cantons en fonction de l'efficacité atteinte et des moyens mis à disposition annuellement par ces derniers. Enfin, conformément au message, les moyens destinés au Programme Bâtiments devraient augmenter à 525 millions de francs par année (soit près de 350 millions de francs du revenu à affectation liée provenant de la taxe CO₂ et 175 millions de contributions des cantons) et l'effet d'aubaine (rétribution de prestations qui auraient été fournies même en l'absence de subventions) rester le plus bas possible grâce aux exigences élevées du modèle d'encouragement harmonisé (MEH) des cantons.

La Stratégie énergétique 2050 a été examinée par le Conseil national lors de la session d'hiver 2014 et par le Conseil des Etats lors de la session d'automne 2015. Les deux Chambres ont suivi le Conseil fédéral sur la plupart des points concernant le Programme Bâtiments même si, contrairement à la proposition du Conseil fédéral, la taxe sur le CO₂ ne sera pas augmentée. Une partie des moyens provenant de cette taxe (affectation partielle) permettra de financer comme jusqu'à présent l'assainissement énergétique des bâtiments, le plafond passant, comme proposé par le Conseil fédéral, de 300 à 450 millions de francs. Les deux Chambres défendant des positions différentes sur d'autres points, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) a entamé en octobre 2015 la procédure d'élimination des divergences concernant le projet.

Les politiques climatique et énergétique doivent désormais être réorientées en parallèle lors d'une deuxième étape de mise en œuvre de la Stratégie énergétique 2050. Dans son message du 28 octobre 2015 concernant un système incitatif en matière climatique et énergétique⁴, le Conseil fédéral prévoit de passer d'un système d'encouragement à un système d'incitation, et d'inscrire ce principe dans la Constitution. Les subventions financées par l'actuelle affectation partielle de la taxe sur le CO₂ dans le domaine du bâtiment seront progressivement réduites jusqu'à leur suppression complète dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur du projet.

Parallèlement au développement du Programme Bâtiments, le 9 janvier 2015, les cantons ont durci les prescriptions s'appliquant aux bâtiments dans le cadre d'une révision du MoPEC. Ce modèle est composé d'un module de base et de différents modules complémentaires. On s'attend à ce que le module de base soit repris complètement dans les législations cantonales en matière d'énergie et de construction afin de permettre une harmonisation du contenu aussi poussée que possible. Les modules supplémentaires pourront être repris par les cantons dans leur réglementation en fonction de leurs spécificités et de leurs besoins.

3 Définitions

3.1 Dilemme propriétaire-locataire

Le dilemme propriétaire-locataire, également appelé dilemme investisseur-utilisateur, décrit un état de fait où l'investisseur renonce à procéder à des investissements parce qu'il n'en retirerait aucun bénéfice à long terme, tandis que l'utilisateur n'aurait pas à financer l'avantage dont il jouirait. Dans ce contexte, on parle également du principe (ou problème) principal-agent. Le rapport « Anreize und Hemmnisse für energetische Sanierungen » de juillet 2012⁵ du centre de recherche sur l'énergie de la ville de Zurich le décrit en ces termes : « Le problème principal-agent surgit lorsqu'une certaine hiérarchie et l'asymétrie d'information entre différents acteurs qui en découle mènent à des solutions inefficaces. Dans le contexte de mesures énergétiques, il survient lorsque les coûts de l'énergie (frais accessoires) doivent être

⁴ FF 2015 7165

⁵ [« Anreize und Hemmnisse für energetische Sanierungen »](#), juillet 2012.

payés par les locataires, alors que la décision de procéder à un assainissement énergétique du bâtiment appartient au bailleur ou au propriétaire. En général, le propriétaire d'un bien-fonds sera tenté de limiter autant que possible les investissements afin d'optimiser le rendement provenant des loyers qu'il encaisse. Les locataires ont quant à eux tout intérêt à bénéficier de mesures dans le domaine de l'énergie étant donné que le respect de normes énergétiques plus élevées se traduira par une diminution des charges et une augmentation du confort. »

Toutefois, dans le cadre de l'assainissement énergétique de bâtiments locatifs, a-t-on véritablement à faire à un dilemme propriétaire-locataire ? La taxe sur le CO₂ ne constitue pas une incitation à rénover des logements locatifs puisque le bailleur peut de toute manière la répercuter sur le locataire par le biais du décompte de frais accessoires. En vertu de l'art. 14, al. 1, de l'ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux (OBLF ; RS 221.213.11), les frais causés par d'importantes réparations sont considérés en règle générale, à raison de 50 à 70 %, comme des investissements créant des plus-values, la part restante correspondant aux frais d'entretien couverts par le loyer en cours. En raison des avantages fiscaux que le propriétaire peut, dans de nombreux cas, tirer des travaux effectués, et qui ne sont pas répercutés sur le locataire, il en résulte souvent un solde positif bénéficiant au bailleur. Du coup, il paraît difficile de parler de dilemme, et lorsqu'il y sera fait référence ci-après lors de la description et de l'évaluation des mesures envisageables, les constatations faites à ce sujet se limiteront en général à l'estimation des conséquences positives ou négatives pour le bailleur en termes d'incitation à procéder à un assainissement énergétique.

3.2 Effet d'aubaine

Il y a effet d'aubaine lorsqu'une rénovation de qualité et d'ampleur identiques aurait été de toute manière entreprise même sans bénéficier des moyens mis à disposition par un programme d'encouragement. L'évaluation du Programme Bâtiments de la Fondation Centime climatique de novembre 2010⁶ mandatée par l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) estime, sur la base du questionnaire soumis aux participants au programme, à 22 % l'ampleur de l'effet d'aubaine tel que défini ci-dessus.

L'effet d'aubaine du programme consécutif de la Confédération et des cantons a été jugé comparable, au début, mais il a augmenté depuis 2014. L'évaluation du modèle utilisé pour calculer les effets des subventions dans le domaine des bâtiments réalisée en février 2014 par le Contrôle fédéral des finances (CDF)⁷ est parvenue à la conclusion que les économies d'énergie obtenues grâce au Programme Bâtiments de la Confédération et des cantons sont surestimées.

Plus l'effet d'aubaine d'un programme d'encouragement est important, moins ce dernier est efficace. Par conséquent, la diminution de l'effet d'aubaine favorise la réalisation des objectifs fixés en matière d'économies d'énergie étant donné que les moyens octroyés sont utilisés de manière plus efficace et que leur effet est plus grand. Toutefois, il convient de réaliser qu'en dépit de la volonté de réduire autant que possible cet effet d'aubaine, il est pratiquement impossible de l'éviter dans la mesure souhaitée lors de la mise en place d'un programme d'encouragement.

3.3 Logements abordables

La loi fédérale du 21 mars 2003 encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (loi sur le logement, LOG ; RS 842) a pour but d'encourager l'offre de logements pour les ménages à revenu modeste (art. 1, al. 1, LOG). Dès lors, on peut considérer qu'un logement abordable doit l'être même pour les classes de revenus inférieures. Il n'existe pas de définition plus précise, par exemple chiffrée, dans la législation, ni dans le message du 27 février 2002 relatif à l'encouragement du logement à loyer ou à prix modérés⁸. D'une manière générale, il s'agit de logements proposés à un prix avantageux.

⁶ www.ofen.admin.ch > Documentation > Publications > Base de données > Publications générales.

⁷ [Evaluation par le CDF du modèle utilisé pour calculer les effets des subventions dans le domaine des bâtiments.](#)

⁸ FF 2002 2649

Le kit d'options à la disposition des villes et des communes publié par l'Office fédéral du logement (OFL) en novembre 2013⁹ désigne comme « avantageux » des logements qui affichent un prix modéré par rapport aux objets équivalents dans la commune ou le quartier ainsi que dans la région où ils se situent. Pour chaque individu, ce sont le revenu et la situation personnelle qui déterminent en priorité ce qui peut être perçu comme une offre avantageuse. Pour une commune, la notion se mesurera essentiellement à l'offre de logements existante et à la structure de la population. Les exemples types proposés dans cette publication illustrent ce qui peut être considéré comme avantageux dans différentes communes, par exemple un logement dont le loyer est inférieur d'un certain pourcentage, par exemple de 20 ou de 30 %, aux loyers usuels du marché local.

4 Bases scientifiques

Plusieurs études et évaluations ont été consacrées aux thèmes du dilemme propriétaire-locataire, de l'effet d'aubaine et de l'impact des rénovations énergétiques. L'annexe 2 du présent rapport en présente une sélection avec un résumé de leur contenu.

5 Mesures envisageables

En ce qui concerne les mesures envisageables, les objectifs suivants découlent des mandats du Conseil fédéral évoqués aux chapitres 2.1 et 2.2 : dans la mesure du possible, ces mesures doivent éviter le dilemme propriétaire-locataire, contribuer à atteindre les objectifs fixés en matière d'économies d'énergie, diminuer l'effet d'aubaine et être socialement supportables dans la mesure où elles permettent de maintenir ou de créer des logements abordables. Seront prises en considération ci-après des mesures qui paraissent, quant à leur principe, appropriées dans la perspective de la réalisation d'un ou de plusieurs de ces objectifs. La description de la mesure sera chaque fois suivie d'une évaluation de son impact possible, notamment sur les finances publiques et en ce qui concerne les effets attendus sur les charges d'exécution publiques et privées.

5.1 Le *green deal loan*

5.1.1 Description

5.1.1.1 Bases

Le chapitre 16 de l'Energy Act 2011 du 18 octobre 2011¹⁰ forme la base légale du modèle britannique du *green deal loan*. Ce dernier a pour objectif d'augmenter le taux d'assainissement énergétique des habitations en Grande-Bretagne¹¹. Sa mise en œuvre se fait à travers un mécanisme d'économie de marché prévoyant que le coût de l'assainissement énergétique est supporté par les occupants du logement. De manière explicite, le *green deal loan* n'est pas, quant à son principe de base, un système de subventionnement de mesures énergétiques dans le domaine du bâtiment.

Les propriétaires susceptibles de s'intéresser à ce type de financement peuvent obtenir un prêt (*loan*) sur le marché (*green deal market*) de la part d'un prestataire privé enregistré (*green deal provider*), généralement une entreprise d'approvisionnement en énergie, et financer ainsi l'assainissement énergétique de leur bien-fonds, p. ex. du système de chauffage ou de production d'eau chaude (pompes à

⁹ « Logement à prix avantageux – Un kit d'options à la disposition des villes et des communes ».

¹⁰ www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/16/contents/enacted

¹¹ Par ailleurs, un autre système est aussi pratiqué en Grande-Bretagne : l'Energy Company Obligation (ECO), par lequel les fournisseurs importants d'énergie s'engagent à contribuer aux objectifs de réduction de la consommation en finançant une partie des mesures d'énergie des ménages constituant leur clientèle. Les frais de ces mesures sont facturés sous forme de supplément sur toutes les factures de consommation d'énergie. Un élément essentiel permettant la mise en œuvre de l'ECO est que la plupart des ménages britanniques sont approvisionnés par de grands groupes. Vingt-quatre des 27 millions de ménages britanniques sont chauffés au gaz, et près de 2 millions à l'électricité. Toutefois, comme le modèle de l'ECO ne paraît pas applicable en Suisse en raison de la trop grande hétérogénéité de l'approvisionnement en énergie de chauffage et de la trop faible part du chauffage au gaz et à l'électricité, cette piste ne sera pas suivie dans le présent rapport.

chaleur, installation de panneaux solaires, etc.) ou de l'isolation du bâtiment (toit, façades, fenêtres, etc.). Le prêt octroyé par le fournisseur d'énergie doit être financé par des économies à moyen ou à long termes sur les coûts de l'énergie. L'amortissement et le paiement des intérêts s'effectuent moyennant un supplément ajouté à la facture d'électricité de l'occupant du logement.

Le *green deal loan* est fondé sur ce qu'on appelle la règle d'or (*golden rule*), qui dispose que les économies réalisées en termes de coûts énergétiques doivent être au moins aussi élevées que le remboursement du prêt et le paiement des intérêts d'un *green deal loan*. L'idée est donc que les mesures financées par le prêt sont intéressantes d'un point de vue économique et que l'absence d'améliorations énergétiques est moins due à un défaut de rentabilité à long terme qu'au manque de moyens des propriétaires et à l'impossibilité pour eux d'accéder à des financements de tiers.

Outre l'organisme prêteur mentionné précédemment, d'autres acteurs sont impliqués dans un *green deal* : un conseiller-expert, le *green deal assessor* (ou *green deal advisor*) et un installateur (*green deal installer*) qui doivent eux aussi être reconnus pour pouvoir offrir leurs prestations dans le cadre d'un *green deal*. Cette reconnaissance prend la forme d'une accréditation accordée par un organe, le Green Deal Oversight & Registration Body, mandaté par le ministère britannique de l'Énergie.

5.1.1.2 Déroulement

Un propriétaire, ou même un locataire intéressé par le système, a la possibilité de charger un expert-conseiller de réaliser une évaluation (*green deal assessment*) et d'établir un rapport (*green deal advice report*) pointant les possibilités d'assainissement énergétique. Ce dernier indiquera des mesures et leurs coûts approximatifs, le montant estimé des coûts énergétiques économisés par an et des diverses aides possibles, par exemple la rétribution du courant injecté lorsque des capteurs photovoltaïques sont installés.

Le propriétaire ou le locataire qui souhaite réaliser une partie ou la totalité des mesures proposées peut conclure un contrat de financement avec l'organisme prêteur. Le montant du prêt octroyé pour la mise en œuvre de ces mesures ainsi que les modalités du remboursement et des intérêts seront fixés dans un plan financier (*green deal finance plan*). Sur la base de ce contrat, l'organisme prêteur mandatera un installateur pour exécuter les travaux de rénovation.

Enfin, n'oublions pas le service de prestations financières (*green deal finance company*) le service administratif centralisé (*green deal center charge*) et le fournisseur d'énergie (*energy company*), qui facturent le supplément pour le *green deal* et assurent le transfert des recettes au prestataire financier (*green deal finance company*).

5.1.1.3 Exemple chiffré

Le potentiel d'économies d'une mesure d'assainissement calculée par le conseiller-expert est de 320 livres par an et le prêt destiné à son financement s'élève à 2000 livres. Comme le montant estimé des intérêts et des divers frais pour la durée de dix ans convenue contractuellement est de 1160 livres, le montant total que devra rembourser le propriétaire s'élève à 3160 livres. Ce dernier sera donc bénéficiaire puisque le total des économies réalisées (10 x 320 livres, soit 3200 livres) est plus élevé.

Le rapport de l'expert-conseiller précise expressément que le calcul reste théorique puisqu'en pratique, son résultat dépendra de divers facteurs supplémentaires tels que la consommation d'énergie individuelle et l'évolution des prix de l'énergie.

5.1.1.4 Etat de réalisation

En juillet 2015, plus de 590 000 évaluations avait été réalisées en Grande-Bretagne¹². Concernant la réalisation des travaux, toutes les mesures énergétiques prévues avaient été réalisées dans 11 215 cas ou étaient en cours de réalisation pour près de 16 500 ménages.

¹² « [Domestic Green Deal and Energy Company Obligation in Great Britain](#) », rapport mensuel, 20.8.2015.

Le 28 avril 2015, 415 sociétés d'expert-conseil, 186 organismes prêteurs et plus de 2400 installateurs reconnus étaient dénombrés¹³. Toutefois, seule une partie des organismes prêteurs avaient déjà réalisé un *green deal plan*. Cela pourrait dû être au fait que le titre de *green deal provider* est, selon des spécialistes britanniques, perçu comme étant un label de qualité pour les entreprises actives dans le domaine de l'énergie et que, pour cette raison, certaines entreprises cherchent à l'obtenir quand bien même elles n'ont pas forcément l'intention d'œuvrer en tant qu'organisme prêteur. Quoi qu'il en soit, cela contribuerait à améliorer le savoir-faire en matière d'assainissement énergétique.

Bien que le système du *green deal loan* ait été conçu pour fonctionner sans subventions, il a fallu recourir très rapidement aux aides étatiques pour le soutenir. A partir de 2013, des subsides en vue de la réalisation de mesures d'économies d'énergie ont été octroyés par le biais d'un Green Deal Cashback Scheme et les frais de l'évaluation, généralement de quelque 100 à 150 livres, ont été remboursés afin de favoriser le décollage du programme. En juin 2014, le Green Deal Cashback Scheme a été remplacé par le Green Deal Home Improvement Fund, un fond doté de plus de 120 millions de livres en trois tranches destiné à subventionner environ 30 000 mesures d'économies d'énergie, dont plus de trois quarts concernant l'isolation des bâtiments.

Le 23 juillet 2015, le département responsable, le Department of Energy & Climate Change (DECC), a annoncé la fin du financement de la *green deal finance company* et du versement des subventions dans le cadre du Green Deal Home Improvement Fund. Depuis lors, les *green deal loans* se limitent pour l'essentiel au financement des projets existants. La fin du programme a été justifiée par le faible taux de réalisation ainsi que par des considérations de normes industrielles. Il n'existe pas de nouveau programme destiné à lui succéder. Selon les indications fournies par le DECC, il est prévu d'élaborer un système plus efficace de concert avec l'industrie du bâtiment et les organisations de consommateurs.

Le *green deal loan* avait pour objectif de favoriser des améliorations énergétiques sans subventions directes de l'Etat. Ce n'est donc pas un hasard si on a appelé « règle d'or » le concept qui est à sa base. Les particularités du marché britannique parlent également en faveur du modèle : selon des spécialistes britanniques, le taux de propriétaires est relativement élevé (70 %) et, parmi ceux-ci, 20 % n'ont pas accès à des prêts hypothécaires et 30 % ne peuvent bénéficier d'un tel prêt qu'à des taux d'intérêt désavantageux, d'où la nécessité de proposer d'autres formes de crédit à l'image du *green deal loan* dans le domaine des rénovations énergétiques. Le modèle a par ailleurs pour autre avantage de permettre, grâce à l'évaluation réalisée au début du processus, de récolter des informations sur le potentiel d'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments indépendamment de la conclusion effective, à un stade ultérieur, d'un *green deal loan*.

Par contre, les conditions climatiques plutôt douces dont bénéficie la Grande-Bretagne plaident en défaveur du modèle. En l'absence de froids extrêmes, l'impact de mesures énergétiques et, partant, les économies pouvant être réalisées dans ce domaine sont comparativement limités. Cela se répercute de manière négative sur le fonctionnement de la règle d'or, qui postule qu'en règle générale, les investissements nécessaires dans le domaine énergétique peuvent être financés par des économies faites à moyen et à long termes dans les coûts d'énergie. Qui plus est, il ne faudrait pas sous-estimer l'importance d'autres facteurs qui varient en fonction des cas, qu'il s'agisse de l'évolution de la température, du comportement des utilisateurs (aération des pièces, température intérieure) ou encore de l'évolution du prix de l'énergie qui, en fin de compte, peuvent entraîner des économies de coûts moindres que prévu et contredire la règle d'or. La conscience de ce problème est peut-être l'une des causes qui a conduit de nombreux habitants intéressés à renoncer à la conclusion d'un *green deal*.

De toute évidence, les facteurs d'incertitude évoqués ci-dessus ont pesé plus lourd que les avantages du modèle, car la mise en œuvre du système du *green deal loan* a été plus difficile que prévu. Bien qu'un *green deal* ressemble davantage, quant au contenu, à un prêt non garanti qu'à un prêt hypothécaire, le taux d'intérêt appliqué est nettement plus élevé qu'un taux hypothécaire, ce qui a peut-être aussi joué en défaveur du modèle. Alors que le *green deal loan* a été conçu pour fonctionner sans subventions, le gouvernement britannique s'est rapidement trouvé contraint de l'étayer au moyen de programmes d'encouragement. L'incitation offerte au moyen du Green Deal Cashback Scheme, puis du Green Deal Home Improvement Fund a certes contribué à augmenter le nombre de *green deals*

¹³ [« Domestic Green Deal, Energy Company Obligation and Insulation in Great Britain »](#), rapport trimestriel, 18.6.2015.

conclus, mais le modèle n'a finalement pas convaincu. Les chiffres en témoignent : le rapport entre le nombre d'évaluations réalisées et de *green deals* conclus est de 35 à 1. Dès lors, il est compréhensible que l'on ait décidé de ne plus financer le programme à partir de 2015.

5.1.2 Evaluation

Il ressort de ce qui précède que le modèle du *green deal loan* n'aurait pas non plus beaucoup de succès en Suisse. Certes, le fait qu'un *green deal* est lié au bâtiment et peut donc être sollicité aussi bien par un propriétaire que par un locataire contribue en principe à réduire le dilemme propriétaire-locataire. De plus, l'acceptabilité sociale du modèle serait établie, dans la mesure où celui-ci ne s'appliquerait qu'aux améliorations énergétiques et exclurait les rénovations de luxe ayant une incidence sur le loyer, et que le locataire profiterait théoriquement d'une baisse des frais accessoires après le remboursement du prêt et des intérêts, pour autant que la règle d'or se vérifie.

Toutefois, du fait des conditions différentes en Suisse sur le marché hypothécaire et de la forte probabilité de pouvoir disposer d'un prêt, la demande de la part des propriétaires de bien-fonds serait assurément très faible. A moins qu'il ne résulte de l'initiative de locataires, un *green deal* ne contribuerait que de manière insignifiante à la réalisation des objectifs en matière d'économies d'énergie et ne permettrait pas de diminuer l'effet d'aubaine. Un tel modèle devrait pouvoir bénéficier d'un coup de pouce supplémentaire par le biais de programmes d'encouragement destinés à le soutenir, ce qui nécessiterait l'engagement de fonds publics. Or cette approche serait en contradiction avec les conditions formulées par le Conseil fédéral dans le cadre du mandat d'examen et aurait un impact négatif sur les finances publiques. En outre, le *green deal loan* donnerait lieu à des charges d'exécution publiques et privées considérables. Il faudrait encore déterminer si les coûts prévisibles de l'instrument se situeraient dans un rapport raisonnable par rapport à son utilité potentielle. En conclusion, il apparaît que les effets négatifs l'emportent sur les positifs et qu'un modèle semblable à celui du *green deal loan* ne serait pas adapté à la Suisse. Par conséquent, il n'y a pas lieu d'examiner plus en détail son introduction éventuelle.

5.2 Droit de l'énergie

Les critères énoncés dans le mandat du 15 mai 2013 concernant le maintien de logements abordables, la prévention de l'effet d'aubaine et la réalisation des objectifs fixés en matière d'économies d'énergie impliquent l'examen des mesures envisageables dans le domaine du droit de l'énergie, notamment en lien avec le CECB et le décompte individuel des frais de chauffage et d'eau chaude (DIFC), ainsi que de la conception du programme Bâtiments. En ce qui concerne ce dernier, il convient plus particulièrement de se demander si les objectifs prescrits ne pourraient pas être atteints dans une mesure plus importante en fixant des priorités d'encouragement et en accordant des aides financières en fonction de certains indicateurs de marché qu'avec le projet de loi accompagnant le message du 4 septembre 2013 relatif au premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050. Le taux de vacance, la fixation de prescriptions en matière de loyer ou la renonciation à résilier les baux de logements devant être rénovés font partie des critères envisageables.

Lors de l'évaluation des mesures à examiner, il convient de prendre en considération que des rénovations énergétiques sont souvent effectuées en lien avec d'autres travaux plus importants ayant pour but, par exemple, de revoir la distribution des pièces ou encore de rénover la cuisine et la salle de bains. Par conséquent, l'amélioration de l'efficacité énergétique du logement ne motivera peut-être que partiellement une augmentation de loyer subséquente, et une résiliation qu'à titre exceptionnel. A l'inverse, il convient d'en conclure que des mesures dans le domaine du droit de l'énergie ne pourront contribuer que de manière limitée à résoudre le problème.

Enfin, il importe de tenir compte de la réglementation des compétences prévue à l'art. 89 de la Constitution fédérale (Cst. ; RS 101), qui établit que la Confédération fixe les principes applicables à l'utilisation des énergies indigènes et des énergies renouvelables, ainsi qu'à la consommation économe et rationnelle de l'énergie (art. 89, al. 2, Cst.), tandis que les cantons sont responsables au premier chef des mesures concernant la consommation d'énergie dans les bâtiments (art. 89, al. 4, Cst.).

5.2.1 Obligation de présenter un certificat énergétique cantonal des bâtiments

5.2.1.1 Description

Par sa décision du 4 septembre 2013 concernant le message relatif au premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050 (Révision du droit de l'énergie) et à l'initiative populaire fédérale « Pour la sortie programmée de l'énergie atomique (Initiative « Sortir du nucléaire ») », le Conseil fédéral a chargé le DEFR (OFL) d'examiner si et à quelles conditions les bailleurs doivent être tenus par la loi de présenter aux locataires un certificat énergétique cantonal des bâtiments (CECB). Le texte du message explique à ce propos que l'obligation de présenter un CECB pourrait par exemple être liée à la demande de locataires potentiels avant la conclusion d'un bail, ou de locataires durant le contrat de bail.

Ce mandat d'examen se fonde sur la réflexion selon laquelle l'obligation de produire un CECB permettrait d'accroître la transparence : les propriétaires obligés de révéler la piètre efficacité énergétique de leur immeuble ont un intérêt accru à renforcer leur position sur le marché de la location en procédant à un assainissement énergétique de leur immeuble. Les locataires disposant des informations en question seront davantage disposés à demander un tel assainissement et à y contribuer par le biais d'une hausse de loyer. Il est dès lors probable que cette transparence accrue entraînera une augmentation du nombre de rénovations des bâtiments.

Le CECB constitue une forme qualifiée d'étiquette-énergie pour les bâtiments d'habitation, ainsi que pour les bâtiments administratifs simples et les écoles. Il a été élaboré par les cantons avec l'aide de la Confédération et est utilisé depuis 2009. Document standardisé et uniforme pour toute la Suisse, le CECB renseigne sur l'efficacité énergétique de l'enveloppe du bâtiment et indique la quantité d'énergie nécessaire à une utilisation standard du bâtiment concerné. Les besoins énergétiques définis sont indiqués sur une étiquette-énergie et répartis selon un classement allant de A (très efficace énergétiquement) à G (peu efficace énergétiquement), et permettent d'évaluer l'état et l'efficacité énergétiques du bâtiment. Les critères et valeurs de calcul étant les mêmes dans toute la Suisse, les bâtiments peuvent être comparés, ce qui revêt une importance pour les personnes désirant louer ou acheter un logement. Le CECB est un instrument d'information primordial pour les propriétaires immobiliers. Il facilite les décisions et permet de procéder aux investissements opportuns.

Le rapport du 13 mai 2015¹⁴ soumis au Conseil fédéral conclut que l'obligation de présenter un CECB n'aura un effet déterminant sur le nombre des rénovations énergétiques de bâtiments que si elle ne se limite pas aux certificats établis sur une base volontaire, mais également à des cas de figure déterminés dans lesquels le CECB serait obligatoire. Il indique en outre que l'obligation de présenter un CECB peut aussi bien être fondée sur une réglementation de droit public dans le droit de l'énergie que sur une réglementation de droit privé dans le code des obligations (CO), et que les deux variantes comportent des avantages et des inconvénients.

Les objectifs de politique énergétique étant prioritaires, il est proposé d'inscrire une telle réglementation dans le droit de l'énergie. Recommandation est faite que les cantons fassent usage de leur compétence législative dans ce domaine en introduisant les dispositions concernées dans le droit cantonal de l'énergie (cf. rapport du Conseil fédéral du 13 mai 2015).

5.2.1.2 Evaluation

L'obligation de présenter un CECB pourrait constituer une incitation à réaliser des mesures énergétiques et contribuer, grâce à la transparence qu'elle induirait, à leur acceptabilité sociale et à la réalisation des objectifs climatiques. Reste à savoir toutefois si les coûts prévisibles de cet instrument seraient raisonnables par rapport à l'usage que l'on pourra en faire. Comme la possibilité d'introduire l'obligation de présenter un CECB est déjà l'objet d'un rapport confié à l'administration, il n'y a pas lieu de s'étendre plus longuement sur cet instrument.

¹⁴ [« Rapport : obligation des bailleurs de présenter un CECB aux locataires »](#).

5.2.2 Décompte individuel des frais de chauffage

5.2.2.1 Description

Conformément à l'art. 9 de la loi sur l'énergie (LEne ; RS 730.0) et à l'art. 46 P-LEne, les cantons édicte des dispositions sur le décompte individuel des frais de chauffage et d'eau chaude (DIFC) dans les bâtiments neufs et lors de rénovations importantes de bâtiments existants. Ce décompte permet au locataire de décider de sa propre consommation d'énergie et d'influer sur ses frais accessoires. L'instrument contribue par conséquent aussi bien à la réalisation des objectifs fixés en matière d'économies d'énergie qu'à la diminution des charges locatives. Toutefois, du fait des exigences énergétiques imposées aux nouvelles constructions et aux transformations, l'effet du DIFC tend à se réduire toujours plus puisque la quantité d'énergie consommée déterminée par les choix des habitants est elle aussi moins importante. L'effet du DIFC serait plus important si son obligation était étendue aux anciens bâtiments (p. ex. à partir d'un certain nombre de logements et à partir d'un certain âge), ce qui requerrait une adaptation de la LEne. Toutefois, une proposition relative à l'art. 46 P-LEne allant dans ce sens a été rejetée par le Conseil national, le 3 décembre 2014, par 121 voix contre 73 dans le cadre des débats sur la Stratégie énergétique 2050. Par ailleurs, aucune proposition visant à introduire le DIFC pour les anciens bâtiments n'a été présentée au Conseil des Etats. Le DIFC est certes désormais prévu pour les bâtiments existants dans le MoPEC, mais pas dans le module de base obligatoire pour tous les cantons ; il apparaît toutefois sous la forme d'une prescription dans un module complémentaire que ces derniers sont libres de reprendre s'ils entendent mettre l'accent sur ce point.

5.2.2.2 Evaluation

Le DIFC pour les bâtiments existants permettrait au locataire d'être mieux informé sur sa propre consommation d'énergie, ce qui contribuerait à diminuer l'asymétrie de l'information et, partant, le dilemme propriétaire-locataire. La mesure pourrait par conséquent également avoir des effets positifs en ce qui concerne l'acceptabilité sociale et les objectifs fixés en matière d'économies d'énergie. Toutefois, sa mise en œuvre impliquerait des charges d'exécution publiques et privées considérables. Elle n'aurait pas d'impact notable sur l'effet d'aubaine et les finances publiques. Par ailleurs, il convient de tenir compte que l'installation a posteriori des équipements nécessaires peut occasionner des frais élevés et nécessiter des investissements privés.

En résumé, l'obligation d'un DIFC pour les anciennes constructions entraînerait à la fois des effets positifs et des effets négatifs. Contrairement à l'obligation du DIFC pour les nouvelles constructions et les transformations, elle ne pourrait pas être mise en lien avec une procédure d'autorisation de construire, et l'efficacité de la mise en œuvre des prescriptions applicables dans les cantons serait liée, selon leur conception, à des charges plus ou moins élevées. Du coup, il est possible que le rapport entre le coût, les effets et l'acceptation d'un tel instrument puisse être défavorable, de sorte que l'utilité de procéder à d'autres éclaircissements et à d'autres démarches en vue de son application paraît contestable.

5.2.3 Fixation de priorités en matière d'encouragement et calcul du montant des subventions en lien avec le taux de logements vacants ou d'autres indicateurs du marché

5.2.3.1 Description

Le taux de logements vacants est considéré comme un indicateur pertinent de la demande de logements. Cibler les aides publiques sur des lieux où le taux de vacance est comparativement élevé et où la demande est par conséquent relativement faible pourrait permettre d'éviter l'effet d'aubaine que l'on peut constater particulièrement en des endroits où les rénovations sont de toute manière rentables en raison de la forte demande et donc réalisées même sans subventions. Avantage supplémentaire, davantage de moyens seraient octroyés à chaque projet soutenu, ce qui permettrait de mieux combler certaines lacunes de financement et rendrait possibles des projets qui, sans cela, n'auraient pas vu le jour, ce qui contribuerait à atteindre les objectifs fixés en matière d'économies d'énergie.

Toutefois, le taux de logements vacants ne constitue pas, à lui seul, un critère suffisant pour cibler précisément l'octroi d'aides financières. Certes, si un taux de vacance bas est révélateur d'une demande élevée, il n'implique pas automatiquement un effet d'aubaine important. Non seulement le taux de vacance n'est pas ventilé en fonction des divers segments de prix, mais encore d'autres facteurs du marché, comme la fréquence des déménagements, devraient être pris en considération. Par ailleurs, le taux d'équilibre (égalisation de l'offre et de la demande de logements) varie d'une région à l'autre, et l'évaluation des données portant sur les programmes de rénovation des bâtiments offre une image contrastée : dans certains cantons ayant un taux de logements vacants bas, on rénove moins de bâtiments que dans d'autres ayant un taux élevé. Le constat doit cependant être relativisé eu égard à l'influence sur la fréquence des rénovations de divers autres facteurs tels que les législations cantonales (p. ex. la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation [LDTR] applicable dans les cantons de Genève et de Vaud) ou l'âge moyen du parc immobilier. De même, il convient d'observer que la densité des logements dans les villes conduit automatiquement à ce que, par rapport à la surface habitable, moins d'aides financières soient obtenues. Au final, ces réserves renforcent le constat que le taux de logements vacants, à lui seul, constitue une grille trop rudimentaire pour un octroi ciblé des aides, et qu'il importe de définir des critères supplémentaires, ou alors d'autres critères. Les indicateurs devraient être choisis de manière à ne pas créer de nouveaux obstacles. Ainsi, il convient d'éviter que les requérants ne doivent encore fournir des données supplémentaires.

5.2.3.2 Evaluation

Des aides financières mieux ciblées ne permettraient de diminuer sensiblement le dilemme propriétaire-locataire que si, en plus du taux de logements vacants, d'autres indicateurs étaient pris en considération. A cette condition, des projets d'assainissement pourraient être réalisés qui, jusqu'alors, n'avaient pas pu être concrétisés par les propriétaires en raison du manque de subventions. En vertu de l'art. 14, al. 3^{bis}, OBLF, les aides publiques doivent être déduites du montant de la prestation supplémentaire lors d'une augmentation de loyer. Ce principe continuerait à être appliqué en cas d'adaptation des critères d'octroi des aides. Par conséquent, si le volume des subsides octroyés restait identique, il n'y aurait pas de changement en termes d'acceptabilité sociale. La précision limitée des critères d'encouragement envisageables donne à penser que l'effet d'aubaine ne serait que peu réduit. Corollaire, la mesure ne favoriserait que marginalement la réalisation des objectifs fixés en matière d'économies d'énergie. Qui plus est, la suppression d'aides publiques à certains endroits pourrait parfois entraîner une diminution de la qualité des améliorations énergétiques apportées. Comme expliqué ci-dessus, la prise en considération d'indicateurs supplémentaires permettrait de mieux cibler les aides, mais augmenterait aussi les charges d'exécution publiques et privées. Enfin, la mesure n'aurait aucune incidence sur les finances publiques, car le ciblage des subventions n'aurait pas d'effet direct sur le budget des aides.

Bien que la mesure puisse stimuler les investissements dans certaines régions et peut-être influencer sur l'effet d'aubaine et la réalisation des objectifs fixés en matière d'économies d'énergie, il serait peu judicieux de chercher à la mettre en place en raison des charges d'exécution publiques et privées attendues, qui seraient défavorables du point de vue du rapport investissement-gain.

5.2.4 Octroi de subventions lié au respect de certaines prescriptions en matière de loyer

5.2.4.1 Description

Lier le versement de subventions au respect de certaines prescriptions en matière de loyer pourrait contribuer au maintien de logements abordables. Toutefois, une proposition allant dans ce sens a été rejetée le 3 décembre 2014 par le Conseil national par 126 voix contre 58, dans le cadre des débats sur la Stratégie énergétique 2050. Si le critère du montant du loyer était malgré tout retenu dans la LENE, il serait par exemple possible d'établir, dans la perspective de sa mise en œuvre, que la fixation des loyers s'effectue de manière analogue aux critères prévus par l'ordonnance sur le logement (OLOG ; RS 842.1), qui dispose que seules peuvent entrer en ligne de compte les dépenses effectives pour la fixation des loyers.

5.2.4.2 Evaluation

Certes, des prescriptions en matière de loyer liées à l'assainissement énergétique des bâtiments contribueraient en principe à l'acceptabilité sociale, mais elles auraient aussi, dans de nombreux cas, des conséquences négatives sur la rentabilité des projets d'assainissement et diminueraient ainsi l'attrait des rénovations énergétiques. Par contre, la mesure pourrait contribuer à la réduction de l'effet d'aubaine étant donné que les propriétaires renonceraient fréquemment à solliciter des aides financières pour ne pas devoir appliquer de telles prescriptions. Il est difficile d'estimer l'impact de la mesure quant à la réalisation des objectifs fixés en matière d'économies d'énergie. On peut partir de l'idée que les conséquences négatives (renforcement du dilemme propriétaire-locataire) ne seraient pas totalement contrebalancées par les conséquences positives (réduction de l'effet d'aubaine). Des prescriptions en matière de loyer n'auraient pas d'influence directe sur le volume des aides publiques à disposition ; par contre, il faudrait s'attendre à des charges d'exécution publiques très importantes et à des charges d'exécution privées élevées.

Compte tenu de la modestie des effets positifs attendus, ces importantes charges d'exécution privées et publiques plaident en défaveur de cette mesure.

5.2.5 Octroi de subventions uniquement dans le cas de rénovations sans résiliation de bail

5.2.5.1 Description

L'adaptation du loyer en cours de bail et la possibilité de résilier le loyer à certaines conditions dans la perspective de l'assainissement d'un bâtiment sont deux éléments importants dans le contexte du maintien de logements abordables. A cet égard, il convient de relever en particulier que les loyers libres sont nettement plus élevés que les loyers en cours¹⁵. Comme l'a confirmé l'étude réalisée par B,S,S. (cf. annexe 2, ch. 4), qui ne se fonde certes que sur dix exemples, un changement de locataire entraîne généralement une augmentation de loyer plus élevée que si l'objet continue à être occupé par le même locataire. Dès lors, empêcher si possible les résiliations de bail en lien avec un assainissement énergétique pourrait servir au maintien de logements abordables. Une réglementation allant dans ce sens pourrait disposer qu'aucune aide financière ne sera octroyée à des mesures d'amélioration énergétique conduisant à la résiliation d'un bail. Il s'agit d'ailleurs de l'un des objectifs de l'initiative populaire « Davantage de logements abordables » lancée le 20 juin 2015 par l'Association suisse des locataires (ASLOCA)¹⁶.

Il serait envisageable, en vue de la mise en œuvre d'une telle mesure, que des mesures dans le domaine du secteur locatif ne puissent bénéficier de soutien que si la subvention, conformément au droit cantonal, est liée à une déclaration du propriétaire s'engageant à ne procéder à aucune résiliation en raison des rénovations énergétiques entreprises. Toutefois, un assainissement pourrait mener malgré tout à la perte de logements abordables même en l'absence d'une telle déclaration, et donc de subsides. Le Conseil des Etats a rejeté une proposition d'amendement de l'art. 58 P-LEne allant dans ce sens lors de sa séance du 23 septembre 2015 consacrée à la Stratégie énergétique 2050.

5.2.5.2 Evaluation

La marge de manœuvre des propriétaires pour la réalisation de projets d'assainissement serait diminuée si l'obligation de renoncer à la résiliation des baux était introduite. Cela renforcerait le dilemme propriétaire-locataire et entraînerait une baisse des demandes de subventionnement. En revanche, le nombre de résiliations de logements devant être rénovés devrait lui aussi diminuer, ce qui serait à double titre favorable à l'acceptabilité sociale : premièrement, les locataires seraient moins souvent contraints de devoir se reloger et, deuxièmement, la mesure aurait un effet atténuateur sur les prix puisque, l'expérience le montre, les augmentations de loyer sont moins importantes pour les loyers en

¹⁵ Wüest & Partner, « [Immobilienmarkt](#) », 2015/3, p. 2.

¹⁶ FF 2015 5785 ss.

cours que lors d'une nouvelle location. L'impact sur la réalisation des objectifs fixés en matière d'économies d'énergie reste difficile à évaluer. Si la mesure avait pour conséquence d'entraîner une diminution du volume d'aides, il est possible que les conséquences négatives (renforcement du dilemme propriétaire-locataire) pèsent plus lourd dans la balance que les conséquences positives (diminution de l'effet d'aubaine). La mesure n'aurait pas d'influence directe sur le volume des aides publiques disponibles ; toutefois, on peut s'attendre à des charges d'exécution publiques et privées d'une certaine importance. Si la mise en œuvre par les cantons se limitait, à l'exception de quelques contrôles par échantillonnage, à exiger du bailleur de cocher une case sur le formulaire de requête pour signifier qu'il ne résilier aucun bail, les conséquences seraient toutefois mineures de ce point de vue.

Il est difficile de se prononcer définitivement sur les effets et les interactions qui découleraient de la mesure. En outre, certaines questions d'exécution devraient être encore être réglées, par exemple en ce qui concerne le contrôle et les suites juridiques de fausses déclarations dans le formulaire de requête. Jusqu'à présent, le critère d'encouragement constitué par la renonciation à résilier des baux n'a encore été l'objet d'aucune analyse d'impact.

5.3 Aide au logement

5.3.1 Description

Aux termes de l'art. 2, al. 1, de la loi sur le logement (LOG ; RS 842), la Confédération encourage la construction, la rénovation et l'acquisition de logements à loyer ou à prix modérés ainsi que l'activité d'organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique. Selon l'art. 5, let. a, LOG, les ressources comme l'énergie ou le terrain doivent être utilisées de façon économe et rationnelle. L'encouragement peut prendre la forme d'aides directes ou indirectes. Les prêts directs ont été suspendus dans le cadre du programme d'allégement budgétaire 2003 de la Confédération. Par contre, les mesures maintenues sont les aides indirectes aux organisations faïtières œuvrant à la construction de logements d'utilité publique et aux établissements qui en sont membres. Il s'agit d'aides financières devant être intégralement amorties par les maîtres d'ouvrage concernés.

Les maîtres d'ouvrage d'utilité publique peuvent solliciter les aides fédérales s'ils sont membres d'une organisation faïtière reconnue par la Confédération, à savoir Coopératives d'habitation suisse, fédération des maîtres d'ouvrage d'utilité publique ou Wohnen Schweiz, association des coopératives de construction. Les deux organisations faïtières gèrent un fonds de roulement alimenté par la Confédération.

Des prêts du fonds de roulement ne sont octroyés à des projets de rénovation que si les coûts d'investissement s'élèvent à au moins 40 000 francs par logement et que la plus-value représente au moins 50 %. En cas de rénovation partielle de l'enveloppe du bâtiment, les mesures isolées (p. ex. le remplacement de fenêtres) doivent satisfaire aux exigences du Programme Bâtiments. Les rénovations se limitant à la partie intérieure d'un bâtiment ne bénéficient de mesures de soutien que si l'enveloppe du bâtiment répond à une norme appropriée. Les nouveaux appareils ménagers, eux, doivent être munis d'une étiquette-énergie de la catégorie A au minimum. En outre, les prêts ne sont octroyés que si les logements considérés sont abordables. L'octroi de l'aide fédérale en vertu de la LOG n'a aucune incidence sur le droit aux subventions du Programme Bâtiments, étant donné que les activités encouragées diffèrent et que, par ailleurs, les prêts du fonds de roulement portent intérêts et sont remboursables. Il n'en résulte donc pas de double subventionnement.

5.3.2 Evaluation

Une extension de l'encouragement prévu par la LOG entraînerait une baisse des coûts pour les propriétaires concernés et réduirait donc le dilemme propriétaire-locataire. Inscrire dans la LOG des objectifs en matière de prix ou de loyers modérés et d'énergie garantirait que les moyens alloués contribuent non seulement au maintien de logements abordables, mais aussi à la réalisation des objectifs fixés en matière d'économies d'énergie. L'encouragement prenant la forme d'une aide financière et le principe des coûts s'appliquant à la fixation des loyers, l'optimisation des rendements n'est pas possible. De surcroît, l'aide de la Confédération est dans bien des cas une condition sine qua non à la réalisation

d'un projet d'assainissement. C'est pourquoi ces mesures n'indui-raient ou n'amplifieraient guère un effet d'aubaine. Par contre, elles grèveraient davantage les finances publiques. Il faut aussi s'attendre, dans une faible mesure, à une augmentation des charges d'exécution publiques. En revanche, l'exécution par le secteur privé n'enflerait pas de manière notable.

Etendre l'aide au logement pourrait certes contribuer à la réalisation de certains des objectifs visés mais présupposerait la mise à disposition de moyens financiers supplémentaires, ce qui pourrait s'avérer problématique vu les perspectives financières au niveau fédéral.

5.4 Droit du bail

5.4.1 Baisse du taux de répercussion en cas d'importants travaux de rénovation

5.4.1.1 Description

Aux termes de l'art. 14, al. 1, OBLF, en règle générale, les frais causés par d'importantes réparations sont considérés, à raison de 50 à 70 %, comme des investissements créant des plus-values. Cette disposition résulte d'une adaptation entrée en vigueur en 1978 de l'ordonnance concernant des mesures contre les abus dans le secteur locatif (OMSL). Une baisse du taux de répercussion aurait pour effet de limiter l'incidence des réparations importantes (y c. celles comprenant les mesures énergétiques) sur les loyers. Une modification de cette nature irait dans le sens des demandes de la section alémanique de l'Association suisse des locataires (ASLOCA), qui juge beaucoup trop élevé le taux de répercussion fixé dans l'OBLF¹⁷.

5.4.1.2 Evaluation

Une baisse du taux de répercussion en cas d'importants travaux de rénovation aurait, de manière tendancielle, un impact négatif sur la rentabilité des projets d'assainissement et dissuaderait les propriétaires de rénover. En revanche, cette mesure contribuerait au maintien de logements abordables et favoriserait l'acceptabilité sociale. Elle pourrait toutefois aussi inciter les propriétaires à tenter de conjurer assainissement du bâtiment avec résiliation des contrats de bail, afin d'obtenir un meilleur rendement par une nouvelle location. Cette approche contribuerait par ricochet à creuser le recul des logements abordables. Il y aurait également lieu de craindre qu'un taux de répercussion plus bas fasse renoncer à des travaux d'assainissement, ce qui à son tour prêterait la réalisation des objectifs fixés en matière d'économies d'énergie. Il faut s'attendre à ce que l'effet d'aubaine diminue, étant donné que la part des projets de rénovation rentables sans subventions chuterait. Cette mesure n'aurait pas d'impact direct sur les aides publiques et ne devrait pas entraîner de charges d'exécution supplémentaires, qu'elles soient publiques ou privées.

Les effets positifs et négatifs envisageables d'une baisse du taux de répercussion en cas d'importants travaux de rénovation s'équilibrent quasiment. Le fait que la disposition en vigueur remonte aux années 70 plaiderait pour un réexamen, à l'aune de cas concrets actuels, de la question de savoir si le taux de répercussion en vigueur, qui est de 50 à 70 %, correspond encore aujourd'hui au pourcentage effectif de plus-value en cas d'importantes réparations.

5.4.2 Amélioration de la protection contre les congés en cas d'assainissement énergétique

5.4.2.1 Description

Selon la jurisprudence actuelle du Tribunal fédéral, il peut être dans l'intérêt légitime du propriétaire de résilier le contrat de bail si d'importants travaux d'assainissement peuvent être exécutés plus rapidement et plus avantageusement à la suite du départ d'un locataire¹⁸. Cela vaut également quand un seul

¹⁷ « [Mieten & Wohnen](#) », n° 8, novembre 2014.

¹⁸ ATF 135 III 112

logement est concerné. La validité d'un congé ordinaire dans l'optique d'un assainissement complet ne dépend pas de l'urgence des travaux envisagés. Le congé n'est pas non plus abusif a posteriori si le locataire propose de quitter l'objet loué le temps des travaux et de ne le réintégrer qu'à leur issue¹⁹.

Comme mentionné au ch. 5.2.5.1, les loyers libres sont nettement supérieurs aux loyers en cours, de sorte qu'un congé au motif d'un assainissement énergétique conduit de manière tendancielle à un recul des logements abordables. La protection contre les congés pourrait être renforcée dans le droit du bail, par exemple par le biais d'un complément apporté au code des obligations (CO ; RS 220) disposant qu'un congé donné en lien avec un assainissement peut être contesté.

5.4.2.2 Evaluation

Un renforcement de la protection contre les congés dans le droit du bail aurait pour effet de réduire la marge de manœuvre dont disposent les propriétaires dans la réalisation de projets d'assainissement. Cela pourrait dissuader ces derniers de procéder à des rénovations énergétiques. Sous l'angle de la réalisation des objectifs fixés en matière d'économies d'énergie, cela serait également dommageable, parce qu'il n'est pas toujours possible de procéder à l'assainissement complet d'un bâtiment occupé, et qu'une interdiction de résilier le bail peut avoir une influence sur la rentabilité des rénovations. En revanche, un recul des résiliations de bail au motif d'un assainissement favoriserait à double titre l'acceptabilité sociale : d'une part, les locataires seraient moins souvent forcés de déménager contre leur gré et, d'autre part, il y a lieu de s'attendre à une baisse des prix, car une hausse de loyer est, d'expérience, moins forte en cours de bail qu'en cas de relocation. La mesure ne devrait avoir aucune incidence sur le volume des moyens financiers mis à disposition par les pouvoirs publics ; toutefois, il faut tabler sur des charges d'exécution publiques et privées d'une certaine importance.

L'effet positif de cette mesure se limite au critère de l'acceptabilité sociale. Pour ce qui est des autres objectifs, il n'y a pas de conséquences à attendre ou, si tel devait être le cas, celles-ci seraient négatives. Il pourrait y avoir, en particulier, atteinte disproportionnée aux droits de propriété si, du fait de la protection contre les congés, des rénovations de bâtiments pouvaient être de facto empêchées. Cette mesure serait donc inappropriée.

5.5 Droit fiscal

Dans le cadre de l'impôt fédéral direct, les investissements réalisés dans des immeubles privés en vue d'économiser l'énergie ou de ménager l'environnement sont assimilés à des frais d'entretien et peuvent être déduits du revenu imposable. Les cantons peuvent prévoir le même mécanisme dans leur législation fiscale. Il serait envisageable de modifier le droit fiscal (loi fédérale sur l'impôt fédéral direct [LIFD ; RS 642.11] et loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes [LHID ; RS 642.14]) de façon à ce que les investissements énergétiques soient déduits non plus du revenu imposable, mais du montant de l'impôt dû. Ainsi, le volume des économies fiscales réalisées en lien avec l'assainissement énergétique ne serait plus fonction du barème d'imposition, ce qui limiterait l'effet d'aubaine.

Dans une étude datant de 2009²⁰, un groupe de travail interdépartemental relève que l'effet d'aubaine se situe entre 70 et 80 % dans le système actuel de déductions fiscales liées aux mesures énergétiques. De plus, les auteurs de l'étude concluent qu'une déduction du montant de l'impôt permettrait une répartition plus équitable et qu'un tel système aurait en outre une incidence positive sur la transparence et les besoins d'information des contribuables. Ils indiquent également qu'une orientation qualitative du système d'incitation vers des mesures ciblées permettrait d'améliorer l'impact énergétique. Une étude

¹⁹ Arrêt du Tribunal fédéral 4A_503/2013 du 5.3.2014.

²⁰ « [Steuerliche Anreize für energetische Sanierungen](#) » (en allemand, avec résumé en français), étude publiée par l'AFC en 2009.

mandatée par l'OFEN et parue en août 2015²¹ fait également état d'un effet d'aubaine élevé et recommande de modifier le système de manière à exiger le respect d'une norme minimale ou la remise d'un CECB.

Toujours dans le droit fiscal (loi sur le CO₂), il serait envisageable de mettre en place une mesure permettant d'échanger des certificats d'émission relatifs à des immeubles d'habitation.

5.5.1 Déduction du montant de l'impôt

5.5.1.1 Description

Selon l'art. 14, al. 3^{bis}, OBLF, les aides octroyées pour des améliorations créant des plus-values doivent être déduites du montant de la prestation supplémentaire. Cette disposition permet de garantir que les aides bénéficient aux locataires. Or une réglementation analogue pour les déductions fiscales n'est guère réalisable dans le cadre du système fiscal en place. En effet, l'avantage fiscal justifié par l'assainissement énergétique ne peut généralement être chiffré que sur la base de la taxation définitive, alors que l'adaptation des loyers fondée sur ce même investissement a été effectuée bien avant. Cette situation pourrait être corrigée par le passage à un système de bonification, selon lequel un pourcentage donné des investissements destinés à économiser l'énergie et à ménager l'environnement serait imputé à la dette fiscale ou remboursé. Ainsi, l'avantage fiscal pourrait être déterminé au moment de l'adaptation des loyers et, de ce fait, être pris en compte dans le calcul des loyers.

5.5.1.2 Evaluation

L'adaptation décrite du droit fiscal pourrait entraîner, dans certains cas, une baisse de la rentabilité des mesures d'assainissement en raison de l'obligation de répercuter l'avantage fiscal sur les loyers et, partant, une diminution de l'intérêt du propriétaire à effectuer la rénovation. En revanche, un crédit d'impôt remboursable générerait une plus forte incitation à prendre des mesures énergétiques dans les cas où la réduction fiscale accordée jusqu'ici est nulle ou faible en raison d'un revenu imposable bas ou nul. De plus, il y a tout lieu d'escompter que cette mesure contribuerait au maintien de logements abordables, étant donné que l'allègement fiscal accordé pourrait être pris en compte dans le calcul des loyers. De manière générale, la mesure examinée ne devrait pas avoir d'incidence sur la réalisation des objectifs fixés en matière d'économies d'énergie et de réduction de CO₂.

L'effet d'aubaine serait réduit, puisque, dans le système actuel, il peut être plus important en fonction de la progressivité de l'impôt. Toutefois, cet impact serait faible, car les mesures d'encouragement extrafiscales accordées par le biais du système fiscal produisent dans l'ensemble un effet d'aubaine très élevé, et ce, parce qu'elles ne sont pas conçues pour cibler des destinataires. A condition de respecter le principe de la neutralité des recettes, aucune conséquence sur les finances publiques n'est à escompter. Enfin, il faut s'attendre à ce qu'une bonification accordée sous la forme d'une déduction du montant de l'impôt ou d'un remboursement entraîne une charge administrative supplémentaire. Qui plus est, une nouveauté serait introduite dans le système fiscal en vigueur, puisque celui-ci ne prévoit actuellement aucun remboursement de crédits d'impôt (cf. le crédit d'impôt non remboursable dans le cadre du barème parental) dans le cas d'un revenu imposable faible ou nul.

L'évaluation montre que cette mesure pourrait contribuer à atteindre les buts visés, en particulier en ce qui concerne son acceptabilité sociale. Par contre, elle ne devrait guère contribuer à réduire l'effet d'aubaine. Une telle réforme fiscale entraînerait une hausse non négligeable de la charge administrative, sans compter qu'elle toucherait à la souveraineté fiscale des cantons.

Une évaluation globale de la mesure nécessite une pondération de ses différentes conséquences, ce qui exige une analyse approfondie.

²¹ « Wirkung steuerlicher Anreize für energetische Gebäudesanierungen und mögliche Hemmnisse bei deren Finanzierung » ; www.ofen.admin.ch > Thèmes > Politique énergétique > Rapports.

5.5.2 Orientation qualitative du système d'incitation fiscale

5.5.2.1 Description

Dans les paragraphes qui suivent, on entend par « orientation qualitative du système d'incitation fiscale » le fait que les investissements destinés à économiser l'énergie et à ménager l'environnement ne donnent dorénavant droit à un avantage fiscal que si l'immeuble concerné satisfait à une norme minimale en matière énergétique. Il serait envisageable de rattacher cette norme minimale au CECB. Le CECB, qui constitue une base de calcul unique et relativement facile d'utilisation, pourrait être intégré sans grand travail supplémentaire dans le processus de taxation des administrations fiscales²².

Lors des débats parlementaires sur la Stratégie énergétique 2050, le Conseil national s'est prononcé en faveur de l'introduction d'une norme énergétique minimale pour la prise en compte fiscale des investissements destinés à économiser l'énergie et à ménager l'environnement. Par contre, le Conseil des Etats a rejeté l'adaptation correspondante de la législation fiscale, de sorte que ce point fera l'objet de la procédure d'élimination des divergences.

5.5.2.2 Evaluation

Le renforcement des exigences à satisfaire pour bénéficier d'un allègement fiscal pourrait avoir tendance à dissuader les propriétaires d'investir. En revanche, une orientation qualitative du système d'incitation fiscale permettrait de réduire l'effet d'aubaine²³. L'incitation à assainir diminuerait (effet négatif sur le plan quantitatif), tandis que l'incitation à réaliser des rénovations de qualité supérieure augmenterait (effet positif sur le plan qualitatif). Ainsi, les conséquences globales de la mesure sur les objectifs fixés en matière d'économies d'énergie restent indéterminées et dépendront largement de la norme minimale qui sera définie. L'impact en matière d'acceptabilité sociale pourrait être légèrement positif, étant donné que les mesures donnant droit à un allègement fiscal seraient plus efficaces et permettraient aux locataires d'économiser davantage sur les charges. Grâce à des allègements fiscaux ciblés, qui seraient subordonnés à la réalisation d'objectifs minimaux, on peut s'attendre également à une diminution des pertes fiscales, si bien que la mesure devrait avoir une incidence positive sur les finances publiques.

La mise en place d'un système prévoyant une norme minimale devrait cependant accroître les charges d'exécution, tant pour les autorités que pour les contribuables. Certes, le respect de la norme minimale pourrait être attesté par le CECB, mais d'autres critères plus pointus devraient être pris en compte dans la pratique. Cela concerne surtout les cas de figure pour lesquels la norme énergétique minimale exigée n'est pas satisfaite, ce qui nécessiterait de faire la différence, non pertinente selon le droit en vigueur, entre l'entretien, d'une part, et les investissements destinés à économiser l'énergie et à ménager l'environnement qui créent une plus-value, d'autre part. Les autorités de taxation devraient alors faire face à de nouveaux défis, ce à quoi le canton de Lucerne est déjà confronté, la mise en œuvre allant déjà dans ce sens, en vertu du droit fiscal cantonal en vigueur. Par ailleurs, l'acceptation des décisions de taxation risque de baisser en raison de l'accroissement des exigences, ce qui pourrait déboucher sur un plus grand nombre de recours aux voies de droit. Enfin, il ne faut pas oublier que les modifications envisagées du système toucheraient à la souveraineté des cantons.

Une évaluation globale de la mesure nécessite une pondération de ses différentes conséquences, ce qui exige une analyse approfondie.

²² « Wirkung steuerlicher Anreize für energetische Gebäudesanierungen und mögliche Hemmnisse bei deren Finanzierung, Zusatzbericht zur Ausgestaltung eines Mindeststandards » (uniquement en allemand), 18.8.2015 ; www.ofen.admin.ch > Thèmes > Politique énergétique > Rapports.

²³ « Wirkung steuerlicher Anreize für energetische Gebäudesanierungen und mögliche Hemmnisse bei deren Finanzierung, Zusatzbericht zur Abschätzung der Reduktion des Mitnahmeeffekts » (uniquement en allemand), 18.8.2015 ; www.ofen.admin.ch > Thèmes > Politique énergétique > Rapports.

5.5.3 Echange de certificats d'émission

5.5.3.1 Description

L'échange de certificats d'émission (système de plafonnement et d'échange, ou *cap and trade*) est un instrument relevant de l'économie de marché dans lequel les participants au marché obtiennent des certificats qui leur confèrent le droit de consommer une certaine quantité d'énergie ou d'émettre une certaine quantité de CO₂. Tant que la consommation d'énergie ou l'émission de CO₂ reste inférieure à la quantité couverte par les certificats, ceux qui ne sont pas utilisés peuvent être vendus. A l'inverse, si la consommation ou l'émission dépasse la quantité couverte, des certificats supplémentaires doivent être acquis. Un tel système favorise les rénovations énergétiques dans les zones périphériques, car la plus-value peut être réalisée non seulement sur le marché local du logement, mais également sur le marché des certificats, c'est-à-dire en tout lieu. Il faut savoir que, selon la loi actuelle sur le CO₂ (art. 15 ss.), les entreprises de certains secteurs économiques qui exploitent des installations à taux élevé ou moyen d'émissions de gaz à effet de serre peuvent participer sur demande au système d'échange de quotas d'émission (SEQE). Le cas échéant, une réglementation s'appliquant aux immeubles d'habitation devrait également être inscrite dans cette branche du droit fiscal et coordonnée avec les dispositions en vigueur.

5.5.3.2 Evaluation

Un système d'échange de certificats d'émission est susceptible de contribuer à limiter le dilemme propriétaire-locataire, étant donné que le propriétaire pourrait, grâce au produit de la vente de certificats, retirer une utilité directe de l'assainissement énergétique. Cette approche pourrait aussi favoriser l'acceptabilité sociale, vu que, selon le principe des coûts applicable en droit du bail, le produit de la vente de certificats devrait être pris en compte dans la fixation des loyers. On peut en outre s'attendre à un effet positif sur la réalisation des objectifs fixés en matière d'économies d'énergie, car l'échange de certificats devrait contribuer à favoriser la rentabilité des projets d'assainissement dans les zones à faible demande de logements. Cela dit, ce système compliquerait passablement l'exécution, tant pour le secteur public que pour le secteur privé. En particulier, mesurer la consommation créerait de gros problèmes de mise en œuvre, à tel point qu'il est irréaliste de vouloir appliquer le principe de l'échange de certificats partout et à tous les bâtiments.

Les retombées positives envisageables plaident en faveur de l'échange de certificats d'émission, au contraire des charges d'exécution qu'il impliquerait. Comme la mise en œuvre dans l'ensemble du domaine du logement locatif ne devrait pas être réalisable, il y a lieu de douter de l'opportunité de cette mesure.

5.6 Mesures indirectes

5.6.1 Description

Par mesures indirectes, on entend des mesures qui ne prévoient plus d'incitations financières ni d'autres interventions sur le marché visant à influencer directement sur l'activité d'assainissement ou la fixation des loyers. Il s'agit principalement de mesures de communication visant à pallier un déficit d'information existant. En l'occurrence, l'objectif est, entre autres, d'informer sur l'utilité des mesures de rénovation sous les angles énergétique et économique, de mettre au point des stratégies d'assainissement ou d'assurer la mise en œuvre et la communication dans le domaine du logement locatif. Les campagnes d'information menées à cette fin peuvent émaner, outre de la Confédération, des cantons et des communes, d'organisations telles que des groupes d'intérêts ou des associations professionnelles. Au niveau fédéral, il convient de mentionner le programme SuisseEnergie, qui offre déjà une plateforme centrale servant à informer et à mettre en réseau les différents acteurs, et à réaliser les programmes et les projets correspondants.

5.6.2 Evaluation

Comme le dilemme propriétaire-locataire repose, entre autres, sur des asymétries de l'information, des mesures d'explication concernant l'assainissement des bâtiments semblent appropriées pour l'atténuer. La mise en œuvre de projets d'assainissement en serait favorisée, ce qui contribuerait à atteindre les objectifs fixés en matière d'économies d'énergie. La mesure envisagée ne devrait pas avoir d'incidence sur les finances publiques, ni sur les charges d'exécution publiques. S'agissant des charges d'exécution privées, elle devrait avoir un effet positif, vu qu'un meilleur niveau d'information permet une réalisation plus efficiente des projets d'assainissement. Il semble donc opportun de poursuivre les mesures indirectes dans le cadre du programme SuisseEnergie.

6 Conclusion

La diversité des mesures envisageables dans le domaine du bâtiment reflète la difficulté de répondre par une solution simple aux objectifs liés au dilemme propriétaire-locataire, à l'acceptabilité sociale de l'assainissement énergétique des bâtiments, à la prévention de l'effet d'aubaine ou encore à la réalisation des objectifs climatiques. Cette difficulté peut être imputée en particulier au fait qu'une mesure permettant d'atteindre l'un des objectifs décrits peut fort bien être contre-productive dans l'optique de la réalisation d'un autre objectif. Ainsi, augmenter les aides publiques en vue de réaliser les objectifs climatiques tout en cherchant à maintenir dans le même temps des logements abordables pourrait renforcer l'effet d'aubaine. A l'inverse, définir des priorités en matière d'encouragement en vue d'éviter tout effet d'aubaine pourrait avoir un impact négatif sur le taux d'assainissement des bâtiments et, partant, sur la réalisation des objectifs fixés en matière d'économies d'énergie. Il convient également de souligner que les mesures décrites peuvent entraîner des charges importantes en termes de finances ou de personnel.

Lors de l'évaluation des mesures décrites au chapitre 5, il a été tenté de mettre en évidence les interactions possibles et le degré de réalisation des objectifs définis en lien avec les rénovations énergétiques. Le tableau figurant à l'annexe 1 présente une vue d'ensemble, même si les estimations concernant les divers critères mentionnés ne prétendent pas à la précision scientifique. En effet, les effets concrets de chaque critère dépendent amplement de la conception détaillée de la mesure concernée, de la mise en œuvre d'autres mesures, ainsi que d'autres facteurs tels que l'évolution du climat, le prix de l'énergie ou la demande de logements.

Il apparaît, à la lecture de ce tableau, qu'aucune des mesures examinées ne s'impose comme la panacée. Néanmoins, certains instruments, en particulier ceux pour lesquels la somme des conséquences positives est plus grande que celle des conséquences négatives, paraissent plus intéressants que d'autres. Il s'agit en l'occurrence avant tout d'instruments peu interventionnistes tels que des mesures indirectes, qui sollicitent peu les finances publiques et n'impliquent pas de charges d'exécution publiques importantes. Par ailleurs, il convient de constater que les effets souhaités ne peuvent être obtenus qu'en conjuguant un certain nombre de mesures.



Annexe 1 : tableau d'évaluation

Les évaluations des différentes mesures sont approximatives et ne sont que partiellement comparables. Le tableau ci-dessous est donc purement informatif et ne prétend pas à la précision scientifique.

Mesure	Réduction du dilemme propriétaire-locataire	Acceptabilité sociale	Objectifs fixés en matière d'économies d'énergie et de réduction de CO ₂	Réduction de l'effet d'aubaine	Finances publiques	Faibles charges d'exécution publiques	Faibles charges d'exécution privées
Le <i>green deal loan</i> (ch. 5.1)	+	+	(+)	=	-	--	-
Obligation de présenter un CECB (ch. 5.2.1)	+	+	+	=	=	--	-
Décompte individuel des frais de chauffage (ch. 5.2.2)	=	+	+	=	=	-	- (-)
Fixation de priorités en lien avec le taux de logements vacants (ch. 5.2.3)	+	=	(+)	(+)	=	--	-
Subventions liées au respect de certaines prescriptions en matière de loyer (ch. 5.2.4)	-	+	(-)	+	=	--	-
Subventions uniquement dans le cas de rénovations sans résiliation de bail (ch. 5.2.5)	-	+(+)	(-)	+	=	(-)	(-)
Aide au logement (ch. 5.3)	+	+	+	=	- (-)	-	(-)
Baisse du taux de répercussion (ch. 5.4.1)	-	++	--	+	=	=	=
Amélioration de la protection contre les congés dans le droit du bail (ch. 5.4.2)	-	++	-	=	=	-	(-)
Déduction du montant de l'impôt (ch. 5.5.1)	=	+(+)	=	+	=	(-)	=
Orientation qualitative du système d'incitation fiscale (ch. 5.5.2)	(-)	+	=	+	(+)	-	-
Certificats d'émission (ch. 5.5.3)	+	=	(+)	=	=	--	- (-)
Mesures indirectes (ch. 5.6)	+	+	+	+	(-)	(-)	+

++ effet très positif
+ effet positif

- effet négatif
-- effet très négatif

= pas d'effet
() stade intermédiaire

Annexe 2 : bases scientifiques

1. « Renovation of multi-family houses in Switzerland : What are the reasons for the slow adoption of new energy-efficiency technologies ? », thèse de master, Nina Boogen, EPFZ, septembre 2011²⁴

La thèse présentée à l'EPFZ dresse le constat suivant : alors même que le besoin en chaleur de chauffage des bâtiments représente environ un tiers de la consommation finale d'énergie en Suisse et que les technologies destinées à accroître l'efficacité énergétique lors de rénovations sont mûres depuis longtemps et efficaces dans la plupart des cas, les rénovations continuent le plus souvent d'être effectuées de manière conventionnelle. Elle pointe par ailleurs un facteur aggravant concernant les immeubles d'habitation, à savoir le fait que près de 65 % des Suisses sont des locataires et que ce sont eux qui bénéficient des investissements des propriétaires d'immeubles.

L'étude s'est efforcée d'identifier les obstacles dissuadant les propriétaires d'immeubles locatifs de procéder à un assainissement énergétique de l'enveloppe des bâtiments et les amenant à préférer une rénovation conventionnelle. Une étude précédente avait montré que, si la majorité des rénovations de fenêtres (environ 90 %) entraînait une amélioration énergétique, ce n'était vrai que pour la moitié des rénovations de façades, alors même qu'elles permettent d'économiser le plus d'énergie.

L'étude montre en outre, et cela vaut également pour les propriétaires d'immeubles locatifs, qu'être bien informé est déterminant pour décider de réaliser un assainissement énergétique, car si les propriétaires ne voient pas l'intérêt financier d'une rénovation, ils ne la réaliseront pas. Ce travail de master a permis de confirmer le fait que les conseils prodigués par un bureau d'ingénieurs ou d'architectes influent favorablement sur la décision d'effectuer un assainissement énergétique.

L'étude pointe du doigt un autre obstacle grevant les immeubles locatifs : les investisseurs ne tirent pas directement profit de la baisse de la facture énergétique et bien que l'ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux (OBLF) prévoit qu'ils peuvent répercuter sur les loyers 50 à 70 % des investissements réalisés, les bailleurs restent en pratique dans l'incertitude. Reste à savoir si des locataires sont disposés à payer un loyer plus élevé pour bénéficier d'un standard d'efficacité énergétique supérieur. L'étude montre en outre que les propriétaires d'immeubles locatifs qui n'habitent pas dans leur bâtiment et qui font appel à une gérance externe sont moins enclins à procéder à un assainissement énergétique, d'où un possible dilemme propriétaire-locataire.

Enfin, l'étude s'interroge sur la capacité du *green deal* à augmenter le taux d'assainissement (il s'agit d'un dispositif permettant depuis février 2013 aux propriétaires britanniques de demander un crédit d'investissement pour financer une rénovation énergétique). Ce prêt est remboursé, une fois l'assainissement réalisé, via un supplément inscrit sur la facture énergétique. Etant donné que, en Grande-Bretagne, les locataires paient d'ordinaire les frais énergétiques, ils assument aussi le remboursement du crédit d'investissement. Le montant à verser se compose des frais d'investissement et d'un intérêt. Il peut être fractionné en versements répartis sur une durée maximale de 25 ans. La contribution ne peut toutefois pas être supérieure aux économies réalisées grâce à l'amélioration de l'efficacité énergétique, auquel cas le locataire en serait systématiquement avantagé sur le plan financier. Les crédits de ce type sont proposés par des entreprises privées, non par l'Etat. L'étude pose également la question de la pertinence de ce modèle pour la Suisse.

2. « An Analysis of Investment Decisions for Energy-Efficient Renovation of Multi-Family Buildings », Office fédéral de l'énergie (OFEN), 13 avril 2012²⁵

L'analyse des décisions d'investissement sert à déterminer les principaux facteurs d'influence des décisions de rénovation prises par les propriétaires d'immeubles locatifs, à évaluer comment les différentes options de rénovation sont prises en considération, et enfin à identifier quels facteurs conditionnent l'appréciation. D'après l'étude, les spécialistes de la construction (architectes, concepteurs, artisans et entreprises de construction) sont une précieuse source d'information pour les propriétaires.

²⁴ www.saeethz.ch

²⁵ www.ofen.admin.ch

Il est donc essentiel de bien informer ces acteurs des avantages offerts par les rénovations énergétiques. Il ressort également que des facteurs de risque tels que l'incertitude quant à l'évolution future des loyers et les économies pouvant être réalisées sur les coûts de l'énergie entrent en ligne de compte dans la décision d'investissement. La conclusion donnée est que des garanties contre les risques (rentabilité garantie par des subsides) pourraient avoir une réelle efficacité.

3. « Synthese der Grundlagenprojekte im Themenbereich Gebäude », Energieforschung Stadt Zürich, septembre 2014²⁶

Entre 2011 et 2013, la ville de Zurich a consacré dix projets de recherche à la thématique des bâtiments. L'activité de recherche réalisée dans ce domaine se fonde sur l'idée des clusters de rénovation. Il s'agit de groupes de propriétaires d'immeubles qui partagent des objectifs et des stratégies analogues en matière d'assainissement des bâtiments, qui sont confrontés à des problématiques de rénovation identiques ou similaires et/ou qui se regroupent territorialement ou en fonction de certaines spécificités locales. Il est important d'identifier et de décrire ces clusters. Les résultats des recherches menées jusqu'à présent ont été résumés en 2014 dans un rapport de synthèse présentant un point de vue externe. Ils s'articulent en trois catégories :

- a. structure du parc immobilier sur le territoire de la ville de Zurich ;
- b. analyse des causes et des enjeux, des obstacles et des incitations ;
- c. solutions pour surmonter les obstacles et renforcer les incitations.

Concernant la catégorie c, les cinq pistes suivantes ont été présentées :

- amélioration des connaissances et discussion sur les variantes ;
- outil de calcul des rendements ;
- amélioration des évaluations immobilières ;
- incitations fiscales ;
- modèles de financement.

L'exploration de ces pistes constitue l'un des préalables au traitement du thème des clusters de rénovation.

4. « Energetische Sanierung – Auswirkungen auf Mietzinsen », OFEN et OFL, 15 janvier 2015²⁷

Le droit du bail règle les modalités de répercussion sur les loyers des investissements réalisés au titre de l'assainissement énergétique, étant entendu que ses dispositions ne s'appliquent qu'au contrat de bail actuel et non, ou à tout le moins indirectement, à un changement de locataire. On connaît toutefois encore mal l'impact que les rénovations énergétiques ont sur les loyers. L'étude réalisée par la société bâloise B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG en partenariat avec l'entreprise zurichoise Basler & Hofmann AG, sur mandat de l'OFEN et de l'OFL, s'attache à apporter de premiers éléments de réponse aux questions de l'impact actuel des rénovations énergétiques sur les loyers, de la rentabilité de ces travaux pour les propriétaires et de leurs implications pour les locataires.

Cette étude s'est fondée sur des cas d'école. L'équipe de projet a collecté auprès des propriétaires de dix grands immeubles rénovés récemment des données relatives à l'assainissement effectué, à son coût et aux changements de loyer intervenus, en examinant également les aspects énergétiques. Les personnes interrogées ont été invitées à répondre à un questionnaire et à identifier, notamment, les coûts d'assainissement visant une amélioration énergétique.

Les exemples retenus couvrent différentes valeurs d'une série de paramètres prédéfinis (année de construction, année du dernier assainissement, taille de l'objet, dimension des différents logements, emplacement/situation, type d'assainissement, propriétaires [particuliers, institutions, coopératives], changement de locataire) et reflètent donc la diversité des objets loués en Suisse. Compte tenu du nombre restreint de projets d'assainissement examinés, cette étude ne saurait fournir de résultats représentatifs à l'échelle de la Suisse.

²⁶ www.energieforschung-zuerich.ch/?id=23

²⁷ www.ofen.admin.ch > Documentation > Publications > Base de données Publications générales > saisir le titre : « Energetische Sanierung ».

Les frais d'assainissement des immeubles considérés ont été subdivisés entre investissements d'entretien et investissements créant une plus-value. Pour cette dernière rubrique, une distinction a été opérée entre améliorations énergétiques et améliorations non énergétiques. Sur la base des définitions reconues, des données relatives à la durée de vie des composants et des dispositions régissant le droit du bail, différentes évaluations ont donc été effectuées, qui renseignent sur l'impact des mesures d'assainissement énergétiques sur l'augmentation des loyers, les frais accessoires, la charge économique globale pour les locataires et le degré de rentabilité du point de vue des propriétaires.

L'étude de la B,S,S. conclut que les mesures d'assainissement énergétique sont la plupart du temps rentables pour les propriétaires, sachant que les contributions accordées dans le cadre du Programme Bâtiments sont déjà prises en compte. Le taux de rentabilité interne (TRI) des investissements se situe entre 2 et 8 % environ pour huit des objets locatifs examinés ; il est de seulement de 1 % pour un objet, et de 16 % pour un autre.

Les locataires estiment que les augmentations de loyer consécutives à des rénovations énergétiques sont la plupart du temps supérieures aux économies réalisées sur les charges grâce à la réduction de la consommation énergétique. Ils sont donc confrontés, en fin de compte, à une augmentation nette de leurs charges. Rappelons toutefois que, parallèlement, leur confort d'habitat augmente du fait d'un meilleur climat intérieur ou d'une protection accrue contre le bruit.

Lorsque l'assainissement d'un bâtiment s'accompagne d'un changement de locataire, l'augmentation de loyer est tendanciellement plus élevée que pour les objets sans changement de locataire. Dans deux cas d'assainissement sans résiliation de bail et un cas d'assainissement avec résiliation de bail, la marge de manœuvre pour des augmentations de loyer qu'autorise le droit du bail n'a pas été exploitée. On peut en conclure que, dans bien des cas, le potentiel de marché afférent à la région et à l'objet loué considérés est épuisé, sans que les investissements créant une plus-value puissent être répercutés sur les loyers à la pleine hauteur des limites fixées par le droit du bail. Dans de telles conditions, les rénovations énergétiques restent peu attrayantes pour les propriétaires.

Les résultats de l'étude de la B,S,S. confirment que le dilemme propriétaire-locataire est protéiforme. Or les rénovations énergétiques peuvent être attrayantes pour les propriétaires, qui ne sont donc pas confrontés à un dilemme, sous réserve d'éventuelles incertitudes quant à la relocation. Le report des coûts auquel peuvent procéder les propriétaires conformément au droit du bail entraîne généralement une augmentation des loyers bien supérieure aux économies réalisées sur les frais accessoires du fait de l'assainissement. D'où le dilemme de fond quant au manque de rentabilité des rénovations énergétiques de bâtiments. Les choses peuvent toutefois changer en fonction de l'évolution future des coûts de l'énergie.

Sous l'angle économique, l'assainissement énergétique de bâtiments n'est pas avantageux pour les locataires. Pour autant qu'un congé n'intervienne pas et que les locataires puissent conserver leur logement, l'assainissement induit une charge financière supplémentaire qui est souvent de l'ordre de 200 francs ou plus par mois. Ces résultats sont confirmés par les données calculées par l'Association suisse des locataires (ASLOCA)²⁸.

Rappelons par ailleurs que les bailleurs sont tenus de reporter sur les loyers les aides publiques perçues au titre des rénovations énergétiques. Depuis le 1^{er} juillet 2014, ce principe est explicitement inscrit dans la nouvelle mouture de l'art. 14 de l'ordonnance sur le bail à loyer et le bail à ferme d'habitations et de locaux commerciaux (OBLF ; RS 221.213.11).

Par contre, dans la pratique, les déductions fiscales obtenues au titre des rénovations énergétiques ne doivent pas nécessairement être reversées aux locataires. Les prendre en considération serait compliqué, d'autant qu'il est difficile de les chiffrer et que l'on ne connaît qu'a posteriori le montant des allègements fiscaux.

En résumé et d'une manière générale, les rénovations énergétiques induisent un renchérissement des frais de logement pour les locataires, qui s'accompagne souvent d'une plus-value sous la forme d'un confort accru (protection contre le bruit, climat intérieur).

²⁸ ASLOCA, [communiqué de presse](#) du 9.4.2015.