



Le Programme Bâtiments de la Confédération et des cantons Evaluation de l'organisation

L'essentiel en bref

La Confédération et les cantons encouragent depuis 2010 l'assainissement énergétique des bâtiments par l'intermédiaire du Programme Bâtiments. Celui-ci disposait jusqu'ici d'un montant annuel de 180 millions de francs provenant de l'affectation partielle de la taxe sur le CO₂. Deux tiers au moins de ce montant sont destinés au volet A du programme, axé sur l'assainissement énergétique de l'enveloppe des bâtiments selon des normes harmonisées à l'échelle du pays. Le reste des fonds est alloué, dans le cadre du volet B, sous forme de contributions globales aux cantons, pour le soutien de projets portant sur les énergies renouvelables, la récupération de chaleur et l'amélioration des installations techniques des bâtiments. Les volets A et B du programme sont très autonomes, et chacun possède sa propre organisation. Tous deux visent à motiver un maximum de propriétaires à rénover leurs immeubles afin d'accroître leur efficacité énergétique et de réduire autant que possible les émissions de CO₂. Selon la loi sur le CO₂, le programme s'étend sur dix ans (de 2010 à 2019).

Volet A du Programme Bâtiments

Le volet A du programme est entièrement financé par la taxe sur le CO₂; l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) en assume la responsabilité au niveau fédéral. L'Office fédéral de l'énergie (OFEN) possède pour sa part une longue expérience de l'encouragement des mesures concernant l'enveloppe des bâtiments. Dans le cadre du Programme Bâtiments, les compétences des deux offices ne sont pas suffisamment délimitées. Presque chacune des tâches prévues exige une concertation préalable. De plus, les attributions des deux offices quant à la fixation des contributions à allouer aux divers projets sont mal définies.

Les cantons sont responsables de la mise en œuvre harmonisée du programme. A cet effet, la Confédération a conclu avec la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK) une convention-programme dont la validité s'étend jusqu'à fin 2014.

L'organisation du volet A du programme n'est pas logique et les processus de décision sont complexes. Le pilotage stratégique de ce volet est assuré par deux organes. Les avis sur leurs compétences respectives divergent aussi bien entre Confédération et cantons que parfois entre offices fédéraux. Les règles contraignantes devant régir ces organes n'ont pu être fixées qu'à l'automne 2012, et ne sont pas encore définitives. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) constate par ailleurs que ce sont les organes de l'EnDK qui pilotent le volet A du programme, bien que les différents cantons en assument en fin de compte la responsabilité financière, d'où une contradiction manifeste dans la délégation des compétences et des responsabilités. De plus, la frontière entre le niveau stratégique et le niveau opérationnel n'est pas suffisamment claire, certaines personnes étant actives des deux côtés.

Cela étant, le CDF trouve remarquable que la mise en œuvre du programme aille bon train et qu'une collaboration franche et efficace règne au quotidien. Des efforts accrus compensent souvent les problèmes engendrés par la lourdeur des structures.

Depuis 2010, les demandes de subventions dépassent nettement les moyens à disposition. En l'absence de définition claire des compétences et des responsabilités stratégiques, il a cependant fallu beaucoup de temps à la Confédération et aux cantons pour se mettre d'accord sur deux adaptations des conditions d'octroi. Par ailleurs, la révision de la loi sur le CO₂, l'élaboration de la stratégie énergétique 2050 et des facteurs exogènes (variations climatiques, prix du pétrole, etc.) font planer l'incertitude sur les recettes.

Les adaptations entreprises jusqu'ici ont insuffisamment modéré la demande de subventions. Si le nombre des requêtes a certes diminué, ce recul a été compensé par la hausse de leur montant moyen. Les ressources prévues pour 2010 à 2014 (quelque 575 millions de francs) étaient déjà entièrement engagées à l'automne 2012. Sans fonds supplémentaires, il aurait fallu clore le programme. Voilà pourquoi la Confédération et les cantons ont décidé en janvier 2013 de prolonger la convention-programme d'une année, afin d'allouer aussi les recettes de 2015 au programme. Malgré cette solution d'urgence, la demande reste supérieure aux moyens disponibles.

Sur le plan juridique, l'octroi de subventions crée une obligation pour les cantons. Selon le CDF, la Confédération est toutefois politiquement coresponsable, puisqu'elle s'est prononcée sur les deux programmes et qu'elle les a approuvés.

Le système de surveillance, avec ses contrôles des travaux subventionnés, est approprié et efficace. Le CDF n'a pas observé d'excès à ce niveau. On peut toutefois se demander s'il est nécessaire d'établir deux rapports sur l'assurance-qualité (l'un de la Confédération et l'autre des cantons).

Selon le CDF, ni l'OFEV ni l'OFEN n'ont beaucoup contribué à remédier aux faiblesses organisationnelles et à lever les incertitudes concernant les recettes. Le volet A se distingue par un éclatement des tâches, des compétences et des responsabilités entre offices fédéraux et acteurs cantonaux.

Volet B du Programme Bâtiments

Au niveau fédéral, la mise en œuvre du volet B du programme incombe à l'OFEN. Les contributions globales versées dans ce volet correspondent aux principes de la nouvelle péréquation financière: la Confédération se contente de définir des axes stratégiques et de contrôler la gestion, tandis que les cantons assument les tâches opérationnelles. La promotion via des contributions globales a été mise en place dès 2000 ; depuis le lancement du Programme Bâtiments en 2010, le volet B s'appuie sur ce modèle de financement. Pour toucher des contributions globales, les cantons doivent eux-mêmes mettre à disposition des montants équivalents.

La mise en œuvre du volet B varie selon le canton. Les tâches, les compétences et les responsabilités étant clairement définies au niveau cantonal et le besoin de coordination étant moindre entre les divers acteurs, les problèmes sont rares. Le modèle d'encouragement harmonisé joue ici un rôle central, puisqu'il coordonne les divers programmes cantonaux et permet d'analyser leur efficacité. Les résultats de cette analyse servent de base au modèle d'encouragement fondé sur l'efficacité: plus son programme est efficace, plus un canton touchera de contributions globales.

Ce modèle d'encouragement s'adapte aisément aux besoins des cantons. Il les incite par ailleurs à s'inspirer d'autres programmes cantonaux particulièrement efficaces pour réduire les émissions de CO₂. Il peut cependant arriver qu'une partie des fonds disponibles ne soient pas utilisés et que de grosses différences apparaissent entre cantons. Ce risque est notamment dû au fait que la liste

des mesures subventionnables a été restreinte au début du Programme Bâtiments. De plus, lorsque la Confédération augmente soudain fortement ses fonds d'encouragement, les cantons ne sont pas toujours en mesure d'adapter leurs budgets en temps utile. Une partie de la manne fédérale ne trouvera alors pas preneur, puisque la loi contraint les cantons à verser des contributions équivalant aux subventions de la Confédération.

Au vu des fonds alloués dans le volet B, le système de surveillance de la Confédération s'avère ici insuffisant.

Appréciation et recommandation du CDF

Le volet A du Programme Bâtiments souffrant d'un surengagement financier, sa poursuite devra faire l'objet d'une réflexion approfondie dès le printemps 2013, et des décisions s'imposent quant à son avenir.

Puisque les volets A et B requièrent quasi les mêmes connaissances spécifiques et que tous deux subventionnent de plus des mesures sur les mêmes bâtiments, il paraît peu judicieux de séparer la responsabilité de leur mise en œuvre au sein de la Confédération. Les structures organisationnelles du programme présentent par ailleurs des doublons. Le CDF recommande dès lors au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) de concentrer au moins la mise en œuvre du programme entre les mains de l'OFEN, l'OFEV devant veiller au respect des exigences en matière de CO₂. Les deux offices fédéraux devraient évaluer régulièrement le Programme Bâtiments dans le cadre de leur gestion des risques et établir les rapports correspondants. Il importe de plus de renforcer la surveillance des contributions globales.

Le CDF estime par ailleurs qu'il serait possible d'améliorer la situation en renforçant la délégation de tâches et de compétences décisionnelles aux cantons. Le fait que les cantons sont d'ores et déjà garants des fonds d'encouragement engagés plaide en faveur d'un tel renforcement. La Confédération doit se contenter de veiller à la réalisation appropriée des objectifs de la législation sur l'énergie et sur le CO₂.

Au-delà de 2015, le CDF envisage deux options fondamentales pour le volet national du Programme Bâtiments: changement de système ou optimisation de l'organisation existante.

Dans l'optique d'un changement de système, le CDF recommande au DETEC d'envisager un regroupement des volets du programme et un financement via des contributions globales. Cette solution assurerait une répartition claire des tâches, des compétences et des responsabilités. Le CDF est conscient qu'il faudrait auparavant résoudre quelques questions délicates, en particulier celles des coûts de ce changement, du financement des surengagements accumulés jusqu'ici et des coûts de la future mise en œuvre. Des mesures d'accompagnement, dont notamment une éventuelle adaptation de la clé de financement prévue par la loi, devraient éviter que des fonds d'encouragement ne soient pas utilisés. Les conventions doivent par ailleurs définir des conditions claires, pour spécifier par exemple qu'une certaine part des fonds doit être allouée à l'assainissement de l'enveloppe des bâtiments, afin de garantir un minimum d'uniformité au niveau suisse.

Si le DETEC renonce à modifier le système, le CDF recommande de l'optimiser en simplifiant sensiblement l'organisation du volet A du programme.

Texte original en allemand