



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und
Kommunikation UVEK

Bundesamt für Energie BFE
Abteilung Energiewirtschaft

August 2015

Wirkung steuerlicher Anreize für energetische Gebäudesanierungen und mögliche Hemmnisse bei deren Finanzierung

Zusammenfassung, Résumé

Auftraggeber:

Bundesamt für Energie BFE, 3003 Bern

Auftragnehmende:

Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern

Autoren/Autorinnen:

David Walker, dipl. Forsting. ETH (Projektleitung)

Milena Iselin, Dipl. Soz.

Stefan Rieder, Dr. rer. pol.

Ueli Haefeli, Prof. Dr.

Begleitgruppe:

Lukas Gutzwiller, Bundesamt für Energie BFE

Simon Iseli, Bundesamt für Energie BFE

Olivier Meile, Office fédéral de l'énergie OFEN

Klaus Riva, Bundesamt für Energie BFE

Lukas Schneider, Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV

Für den Inhalt sind allein die Autoren/Autorinnen verantwortlich.

Bezug

Als Download (kostenfrei) unter:

www.bfe.admin.ch

BFE >Themen > Energiepolitik > Berichte

Bundesamt für Energie BFE

Mühlestrasse 4, CH-3063 Ittigen; Postadresse: CH-3003 Bern

Telefon +41 58 462 56 11, Fax +41 58 463 25 00

contact@bfe.admin.ch, www.bfe.admin.ch

ZUSAMMENFASSUNG, SCHLUSSFOLGERUNGEN, EMPFEHLUNGEN

AUSGANGSLAGE

Die Schweiz kennt zur Förderung der energetischen Sanierung von Gebäuden im Privatvermögen die Möglichkeit der Steuerabzüge. Ältere Studien aus den 1990er Jahren kritisieren, dass dieses System der Steuerabzüge bezüglich Effizienz, Effektivität und Gerechtigkeit mangelhaft sei. In der Vernehmlassungsvorlage zur Energiestrategie 2050 vom 28. September 2012 hatte der Bundesrat zwei Anpassungen im Steuerrecht vorgeschlagen:

- *Einführung eines Mindeststandards für den steuerlichen Abzug:* Investitionen, die dem Energiesparen und dem Umweltschutz dienen, sollen künftig steuerlich nur noch abgezogen werden können, wenn eine Liegenschaft einen festgelegten energetischen Mindeststandard aufweist oder diesen durch die Investitionen erreicht. Der Mindeststandard kann durch die Steuerverwaltung über den Gebäudeenergieausweis der Kantone (GEAK) überprüft werden.
- *Verteilung der Investitionskosten auf mehrere Steuerperioden:* Bei Liegenschaften im Privatvermögen sollen in Zukunft Investitionskosten, die dem Energiesparen und dem Umweltschutz dienen und die in der laufenden Steuerperiode nicht vollständig abgezogen werden können, in den zwei nachfolgenden Steuerperioden berücksichtigt werden. Damit soll ein Anreiz für Gesamtanierungen statt etappierten Teilsanierungen geschaffen werden.

AUFTRAG

Die dem vorliegenden Bericht zugrunde liegenden Untersuchungen wurden im Februar 2013 vergeben. Der Auftrag einer ersten Untersuchung bestand darin, zu klären, wie die Effizienz und die Effektivität des gegenwärtigen Systems der Steuererleichterungen für energiesparende Massnahmen zu beurteilen sind. Es wurde untersucht, welche finanziellen Hemmnisse für Gebäudesanierungen bestehen, wie Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer Steuerabzüge nutzen und konkret wie hoch die Mitnahmeeffekte bei den Steuerabzügen sind. Schliesslich wurde mit einem einfachen Modell die energetische Wirkung der Einführung eines Mindeststandards abgeschätzt. Ende 2014 und Anfang 2015 wurden zwei zusätzliche Studien in Auftrag geben: In der einen wurde die Reduktion des Mitnahmeeffekts bei Steuerabzügen durch die Einführung eines Mindeststandards vertieft untersucht (siehe separater Zusatzbericht). In der anderen wurde die Ausgestaltung eines Mindeststandards analysiert und zusätzliche Abschätzungen der energetischen Wirkung vorgenommen, insbesondere eine alternative Variante eines Mindeststandards für den Pauschalabzug (siehe separater Zusatzbericht).

Die Untersuchungen basieren erstens auf einer Umfrage bei rund 400 Eigentümerinnen und Eigentümern von Gebäuden und Wohnungen im Stockwerkeigentum. Für die Befragung standen 6'000 Adressen aus Deutschschweizer Kantonen zur Verfügung. Zweitens wurden Interviews bei Steuerexperten und Fachleuten aus dem Gebäudebereich durchgeführt. Drittens wurden die Resultate einer Analyse der reichen Literatur zum

Hemmnis der Finanzierung von energetischen Gebäudeerneuerungen gegenübergestellt. Viertens wurde ein Modell entwickelt, mit welchem die energetische Wirkung unterschiedlicher Ausgestaltungsvarianten eines Mindeststandards abgeschätzt werden können.

Im Folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse vorgestellt, anschliessend die Schlussfolgerungen präsentiert und Empfehlungen formuliert.

BEURTEILUNG DES HEUTIGEN SYSTEMS DER STEUERERLEICHTERUNGEN

Die Befunde zur Wirksamkeit des heutigen Systems der Steuererleichterung für die energetische Sanierung von Gebäuden im Privatbesitz und Wohnungen im privaten Stockwerkeigentum lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- *Hoher Bekanntheitsgrad der gegenwärtigen Steuerabzüge:* Die steuerliche Abzugsmöglichkeit ist bei den allermeisten steuerpflichtigen Gebäudebesitzenden (87% der Antwortenden) sehr gut bekannt. Von den befragten Gebäudebesitzenden, welche in den vergangenen zehn Jahren eines ihrer Gebäude saniert haben, geben 85 Prozent an, einen steuerlichen Abzug geltend gemacht zu haben.
- *Kritische Beurteilung der Effizienz und der Effektivität der gegenwärtigen Steuerabzüge:* Die Effizienz und Effektivität des heutigen Systems ist tief zu veranschlagen.
 - Mit den gegenwärtigen Steuerabzügen sind keine energetischen Anforderungen an die Sanierung geknüpft. Sie unterstützen damit Sanierungen, die aufgrund der geltenden Vorschriften ohnehin durchgeführt werden müssten.
 - Oft werden Sanierungen sowohl steuerlich begünstigt und gleichzeitig durch staatliche Förderprogramme unterstützt (26% der Antwortenden, die saniert haben, hatten Subventionen oder Fördergelder empfangen).
 - Es besteht zudem der Anreiz, in Etappen zu sanieren und die Kosten über mehrere Steuerperioden abzuziehen, statt umfassende Gesamtsanierungen durchzuführen. 43 Prozent der befragten Gebäudebesitzenden, welche in den letzten Jahren ihr Gebäude energetisch erneuert haben, haben die Sanierung in Etappen durchgeführt, um so die Steuerabzüge zu optimieren.
 - Die mittels der Umfrage ermittelten Mitnahmeeffekte sind hoch und stimmen mit jenen aus Untersuchungen der 1990er Jahre überein: Nur 12 Prozent der Antwortenden haben aufgrund des Steuerabzugs die Sanierung zeitlich vorgezogen. Ein Viertel der antwortenden Personen hat eine qualitativ bessere Sanierung realisiert. Und rund ein Fünftel hat umfangreicher saniert. Als Mitnehmende gelten im Prinzip die Antwortenden, bei denen die Möglichkeit eines Steuerabzugs weder ausschlaggebend für die Sanierung war, noch zu einer früheren Realisierung führte, noch qualitativ besser saniert, noch umfangreicher erneuert haben. Die kombinierte Betrachtung dieser einzelnen Effekte ergibt, dass 55 Prozent Mitnehmende sind, die die Sanierung auch ohne finanzielle Förderung durch den Steuerabzug realisiert hätten.

- Gemäss Berechnungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) betragen die Steuerausfälle bei der direkten Bundessteuer sowie Staats- und Gemeindesteuern in Folge der Steuerabzüge für energetische Sanierungen im Jahr 2005 1,1 Milliarden bis 1,7 Milliarden Franken. Bei dem von der ESTV verwendeten Mitnahmeeffekt von 80 Prozent wurden folglich 0,9 Milliarden bis 1,4 Milliarden Franken für energetische Massnahmen ausgegeben, die auch ohne diesen finanziellen Anreiz realisiert worden wären.

BEURTEILUNG MÖGLICHER ANPASSUNGEN IM STEUERRECHT FÜR DIE UMSETZUNG DER ENERGIESTRATEGIE 2050

In der Vernehmlassungsvorlage zur Energiestrategie 2050 hatte der Bundesrat folgende zwei Anpassungen im Steuerrecht vorgesehen, um die Nachteile des heutigen Systems von Steuerabzügen zu dämpfen: Einführung eines Mindeststandards für den steuerlichen Abzug und Verteilung der Investitionskosten auf mehrere Steuerperioden. Zu den vorgeschlagenen Anpassungen können folgende Schlüsse gezogen werden.

Senkung der Zahl der Mitnehmenden

Die Zahl der Mitnehmenden kann durch die Vorgabe eines Mindeststandards gesenkt werden. Dadurch steigen die Effizienz und die Effektivität des Systems. Ein Mindeststandard steuert im Prinzip über zwei Komponenten:

- Erstens kann mit der Höhe des Mindeststandards festgelegt werden, welche Qualität und/oder welcher Umfang zur Erfüllung erreicht werden muss (minimale Hürde).
- Zweitens kann über die Zeit die Höhe des Mindeststandards sukzessive erhöht werden. Dadurch kann den Steuerpflichtigen Zeit für die Anpassung an die neue Regelung gegeben werden. Weiter kann die Höhe des minimalen Standards periodisch verschärft werden, um die Mitnahmeeffekte weiter zu reduzieren und um mit der technologischen Entwicklung im Gebäudesektor Schritt zu halten.

Grundsätzlich kann ein Mindeststandard für die tatsächlich in Abzug gebrachten Investitionskosten oder für den Pauschalabzug eingeführt werden. Die Vorteile der Variante mit dem Mindeststandard für den Pauschalabzug überwiegen (siehe separater Zusatzbericht):

- *Reichweite:* Gemäss aktuellen Berechnungen liegen die jährlichen Erneuerungsraten zwischen 0,1 und 3 Prozent.
 - In der Konsequenz würde ein Mindeststandard für die tatsächlichen Investitionskosten nur bei einem kleinen Teil der Gebäudebesitzenden eine Wirkung entfalten. Nämlich bei jener Gruppe, deren Gebäude den Standard nicht erreicht und die eine Sanierung realisieren, deren Kosten über dem Betrag des Pauschalabzugs liegen.
 - Im Gegensatz dazu, würde ein Mindeststandard für den Pauschalabzug eine viel grössere Zielgruppe erreichen. Nämlich all jene Gebäudebesitzende, deren

Gebäude den Standard nicht erfüllt und die den Pauschalabzug geltend machen, unabhängig ob und wie viel in eine Sanierung investiert wird.

- *Auswirkungen auf den Mitnahmeeffekt:* Eine quantitative Abschätzung der Reduktion des Mitnahmeeffekts durch die Einführung eines Mindeststandards hat ergeben, dass der Anteil der Mitnehmenden bei steuerlichen Anreizen stark abnehmen würde. Mit der Einführung eines Mindeststandards liesse sich der gegenwärtig hohe Mitnahmeeffekt von 70 und mehr Prozent auf maximal 38 Prozent reduzieren (siehe separater Zusatzbericht).
- Ein Mindeststandard für die tatsächlichen Investitionskosten setzt unmittelbar bei den energetischen Sanierungen an. Gebäudebesitzende, deren Gebäude den Standard nicht erreicht, müssten in eine Sanierung grösseren Umfangs und höherer Qualität investieren, damit der Standard übertroffen wird. Wird der Standard zu hoch angesetzt und allenfalls zu schnell verschärft, kann dies zur Folge haben, dass kleinere (Teil-)Sanierungen nicht mehr realisiert werden, weil der Aufwand und die Investitionskosten für Gebäudebesitzende, deren Gebäude wenig unterhalb des Mindeststandards liegt, zu gross werden.
- Mit dem Ansatz eines Mindeststandards für den Pauschalabzug würde ein „Anreiz“ bei Gebäudebesitzenden geschaffen, welche überhaupt nicht erneuern oder Sanierungen ohne energetische Wirkung (sogenannte Pinselsanierungen) durchführen. Theoretisch zieht dieser Anreiz zwei positive Folgen mit sich: Aus energetischer Sicht im besten Fall zieht ein/eine Gebäudebesitzer/-in eine geplante Sanierung vor, und führt diese umfangreicher sowie qualitativ besser durch, damit sein/ihr Gebäude den Mindeststandard (deutlich) übertrifft. Bis zu einer allfälligen Verschärfung des Standards kann der/die Gebäudebesitzer/-in nun die Pauschale auch ohne Investition in Abzug bringen. Im anderen Fall realisiert der/die Gebäudebesitzer/-in regelmässig kleinere Teilsanierungen, um den geforderten Standard über die Jahre gerade zu erreichen.

Energetische Wirksamkeit vorhanden

Mit einer Modellrechnung wurde die energetische Wirkung einer Einführung eines Mindeststandards quantitativ abgeschätzt (siehe Abschnitt 3.3 und separater Zusatzbericht). Grundlage des Modells bildet die Verteilung der Energiebezugsfläche des Gebäudebestandes nach GEAK-Klassen. Die Modellrechnungen wurden mithilfe der Ergebnisse aus den Energieperspektiven des Bundes kalibriert. In Übereinstimmung mit den Energieperspektiven wurde die Einführung der Massnahmen ab 2016 modelliert. Tatsächlich könnten die Massnahmen aber frühestens 2017 umgesetzt werden. Analog der Energieperspektiven des Bundes wurden in einem Massnahmenszenario vier Varianten berechnet, welche unterschiedliche Ausgestaltungen des Mindeststandards abbilden:

- *Variante 0 – ohne Mindeststandard:* In einer Nullvariante wurden im Modell die Sanierungsraten so festgelegt, als ob kein Mindeststandard eingeführt würde. Die Resultate dieser Variante dienen als Referenz zur Berechnung des Effekts des Mindeststandards.
- *Variante 1 – mit Mindeststandard:* In Variante 1 wird der Mindeststandard erstmals im Modelljahr 2016 für den Abzug der tatsächlichen Investitionskosten ein-

geführt und auf die GEAK-Klasse G festgelegt. Im Modelljahr 2021 wird dann der Mindeststandard auf die nächste GEAK-Klasse F angehoben.

- *Variante 2 – „verschärfter“ Mindeststandard:* In Variante 2 wird im Vergleich zur Variante 1 eine stärkere und raschere Verschärfung des Mindeststandards implementiert. Das heisst, dass bereits im Modelljahr 2016 der Standard auf die GEAK-Klasse D festgelegt wird und fünf Jahre später auf die nächste GEAK-Klasse C erhöht wird.
- *Variante 3 – Mindeststandard für Pauschalabzug:* In Variante 3 wurde eine alternative Lösung berechnet, wo der Mindeststandard nur für den Pauschalabzug eingeführt wird. Variante 3 wurde so umgesetzt, dass ab dem Modelljahr 2021 Steuerpflichtige den Pauschalabzug nur geltend machen können, falls ihr Gebäude mindestens der GEAK-Klasse D entspricht.

Der Energieverbrauch im Startjahr 2010 des Modells beläuft sich auf 198 Petajoule (PJ). Im Szenario „Politische Massnahmen POM“ der Energieperspektiven des Bundes reduziert sich der Energieverbrauch auf 164 PJ im Jahr 2020 und auf 133 PJ im Jahr 2040. Die Unterschiede der im vorliegenden Modell berechneten vier Varianten zu den Energieperspektiven sind gering (vgl. die folgende Darstellung). Auch die Reduktion des Energieverbrauchs in Variante 2 mit einer „verschärften“ Einführung des Mindeststandards und in Variante 3 mit einem Mindeststandard für Pauschalabzug fällt nur marginal höher aus als in den übrigen Varianten oder in den Energieperspektiven des Bundes. Bei Variante 2 gilt zudem zu berücksichtigen, dass die erhöhte energetische Wirkung nur dann eintritt, falls die rasche Verschärfung des Mindeststandards nicht zu einem Abwehrreflex seitens der Gebäudebesitzenden führt.

Quervergleich des Energieverbrauchs für Raumwärme in PJ zwischen dem Szenario „Politische Massnahmen POM“ der Energieperspektiven des Bundes und zwischen den vier Varianten des Massnahmen szenarios

	2010	2015	2020	2025	2030
<i>Szenario POM Energieperspektiven 2050: Verbrauch für Raumwärme in PJ zum Vergleich [A]</i>	196		164		133

Massnahmen szenario					
Variante 0 – ohne Mindeststandard [B]					
Verbrauch für Raumwärme in PJ total ¹	198	184	161	142	132
Veränderung gegenüber POM [A-B]			-2		-1
Variante 1 – mit Mindeststandard [C]					
Höhe des Standards: GEAK-Klasse		G	F	F	F
Verbrauch für Raumwärme in PJ total	198	184	160	140	130
Veränderung gegenüber Variante 0 [B-C]		0	-1	-2	-2
Variante 2 – „verschärfter“ Mindeststandard [D]					
Höhe des Standards: GEAK-Klasse		D	C	C	C
Verbrauch für Raumwärme in PJ total	198	184	158	137	126
Veränderung gegenüber Variante 0 [B-D]		0	-3	-5	-6
Variante 3 – Mindeststandard für Pauschalabzug [E]					
Höhe des Standards: GEAK-Klasse			D	D	D
Verbrauch für Raumwärme in PJ total	198	184	161	138	127
Veränderung gegenüber Variante 0 [B-E]		0	0	-3	-5

Quellen: eigene Berechnungen, Prognos (2012: 138).

Mehraufwand für den Vollzug

Die Experteninterviews haben die grundsätzlichen Kritikpunkte aus der Vernehmlassung des erläuternden Berichts zur Energiestrategie 2050 bestätigt. Als wichtigste Schwächen werden die Verfolgung ausser-fiskalischer Zielsetzungen, die zunehmende Komplexität des Steuersystems und die Aufhebung des Periodizitätsprinzips betrachtet. Die interviewten Experten sind der Meinung, dass an die veranlagende Person einer Steuerverwaltung im Prinzip nicht so hohe fachliche Anforderungen in Bezug auf energetische Massnahmen bestehen. Die steuerrechtliche Vorgabe setzt nur voraus, dass die Art der Massnahme erkannt wird. Auf der Basis der eingegangenen Belege ist zu ermitteln, ob beispielsweise eine Aussendämmung neu angebracht oder eine Bestehende ersetzt wurde. Die Qualität der Dämmung spielt für die Veranlagung keine Rolle.

¹ Im Vergleich zu den Ergebnissen des Szenario POM der Energieperspektiven des Bundes ist der Energieverbrauch der Variante 0 ohne Mindeststandard marginal kleiner. Die Energieperspektiven weisen keinen eindeutigen Effekt der steuerlichen Anreize aus und rechnen sogar mit einem Rückgang der Sanierungsrate (Prognos 2012: 139).

Die Anpassungen im Steuerrecht würden aber einen Mehraufwand im Vollzug nach sich ziehen:

- *Flankierende Massnahmen notwendig:* Anpassungen des Steuerrechts müssen mit Information und Beratung für die Steuerpflichtigen, die kantonalen und kommunalen Steuerverwaltungen und für Dritte unterstützt werden. Ferner müssten der Mindeststandard periodisch angepasst und die Wirkung der Steuererleichterungen überprüft werden, was einen gewissen Mehraufwand nach sich zieht.
- *Mehraufwand bei der Veranlagung:* Die interviewten Experten aus den Steuerverwaltungen sehen im GEAK eine einheitliche und relativ einfach handhabbare Bemessungsgrundlage für einen Mindeststandard, welche ohne grösseren Aufwand in die Veranlagung integriert werden könnte. Ein Abweichen vom Periodizitätsprinzip (Steuerabzüge könnten auf maximal drei Jahre verteilt werden) stellt aus der Perspektive der Experten eine grössere Herausforderung dar. Komplexität und Aufwand der Veranlagung nehmen zu. Zudem müssten Fragen bezüglich der Dokumentation, des Umgangs mit später erfolgten Auslagen oder des Pauschalabzugs geklärt werden.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN IN BEZUG AUF STEUERERLEICHTERUNGEN FÜR ENERGETISCHE SANIERUNGEN

Die gegenwärtigen steuerlichen Anreize für die Sanierung von Gebäuden sind suboptimal. Die geringe Effektivität und Effizienz insbesondere in Folge des hohen Mitnahmeeffekts wiegen schwer. Das gegenwärtige System der Steuererleichterungen weist zudem negative Nebenwirkungen auf, wie die Bevorzugung hoher Einkommen (sie profitieren stärker von den Abzügen, weil sie höhere Abzüge vornehmen können) und die doppelte Unterstützung von Sanierungsmassnahmen (ein Teil der Sanierungsmassnahmen wird mit Steuerabzügen und mit Fördergeldern unterstützt). Eine Anpassung des Systems scheint namentlich aufgrund des hohen Mitteleinsatzes der öffentlichen Hand in Form entgangener Steuereinnahmen dringlich.

Die in der Vernehmlassungsvorlage zur Energiestrategie 2050 vom Bundesrat vorgeschlagenen zwei Anpassungen des Systems der Steuererleichterungen sind unterschiedlich zu beurteilen:

Einführung eines Mindeststandards

Die Einführung eines Mindeststandards ist einfach zu verstehen und führt gemäss Einschätzung der Steuerverwaltungen zu einem geringen zusätzlichen Vollzugaufwand. Der Wirkungsmechanismus ist simpel und lässt sich einfach anpassen (Verschärfen des Standards je nach technologischer Entwicklung und Reaktion der Zielgruppe). Mit der Einführung eines Mindeststandards liesse sich der gegenwärtig hohe Mitnahmeeffekt von 70 und mehr Prozent auf maximal 38 Prozent reduzieren (siehe separater Zusatzbericht).

Im Prinzip kann ein Mindeststandard für den Abzug der tatsächlichen Investitionskosten oder für den Pauschalabzug eingeführt werden. Aus energiepolitischer Perspektive

überwiegen die Vorteile der Variante eines Mindeststandards für den Pauschalabzug: Es kann eine grosse Gruppe von Gebäudebesitzenden anvisiert werden, welche nicht oder nur geringfügig in die energetische Erneuerung ihres Gebäudes investieren. Gemäss Modellrechnungen würden bis ins Jahr 2030 rund 90 Prozent der Gebäude in der Schweiz mindestens die GEAK-Klasse D ausweisen. Weiter wird ein Anreiz geschaffen, welcher die Gebäudebesitzenden entweder zu einer einmalig grossen oder zu regelmässig kleineren Sanierungsmassnahmen bringt. Sowohl in Bezug auf die energetische Wirkung als auch im Hinblick auf den Aufwand für den Vollzug bestehen keine nennenswerten Differenzen zu einem Mindeststandard für den Abzug der tatsächlichen Investitionskosten.

Verteilung der Investitionskosten auf mehrere Steuerperioden

Diese Anpassung hat gemäss Urteil der befragten Steuerexperten einen nicht unerheblichen Mehraufwand für die Steuerverwaltungen und Steuerpflichtigen zur Folge und verstösst gegen das Periodizitätsprinzip. Der Anreiz eher umfassende Sanierungen durchzuführen, schlägt aus energiepolitischer Perspektive positiv zu Buche.

Empfehlungen bezüglich der Anpassung des gegenwärtigen Systems der Steuerabzüge

Gestützt auf diese Befunde können folgende Empfehlungen formuliert werden:

- E1: Das gegenwärtige System der Steuerabzüge für energetische Sanierungen ist unbedingt anzupassen. Der hohe Anteil an Mitnehmenden und die Höhe der Steuerausfälle lassen dies als angezeigt erscheinen.
- E2: In erster Linie ist auf den Ansatz der Einführung eines Mindeststandards oder das obligatorische Einreichen eines GEAK zu setzen. Bei der Ausgestaltung des Mindeststandards überwiegen die Vorteile jener Variante, welche einen Mindeststandard für den Pauschalabzug verlangt.
- E3: Die Umsetzung von Anpassungen im Steuerrecht ist mit flankierenden Massnahmen in Form von Information und Beratung bei der Zielgruppe (private Gebäudebesitzende und ihre Intermediäre), den kantonalen und kommunalen Steuerverwaltungen und Energiefachstellen auf nationaler und kantonaler Ebene notwendig. Dies soll unter Einbezug der wichtigsten Verbände geschehen.
- E4: Für die Umsetzung ist ein Monitoring und eine Kontrolle vorzusehen. Die darüber gewonnenen Informationen dienen der Steuerung des Instruments (z.B. für die Verschärfung des Mindeststandards) sowie der Information der Zielgruppen und der Betroffenen (z.B. Steuerpflichtige, Behörden usw.).
- E5: Unabhängig von der Einführung der Anpassungen des Steuerrechts ist der Informationsaustausch zwischen den kantonalen Steuerverwaltungen und den für die Förderung von Gebäudesanierungen verantwortlichen Stellen des Bundes zu verbessern.

BEDeutUNG DER FINANZIERUNG ALS HEMMNIS FÜR DIE GEBÄUDESANIERUNG

Die reich vorhandene Literatur zum Thema und die Ergebnisse der Umfrage lassen folgende Schlüsse im Hinblick auf Finanzierungsprobleme bei der Realisierung von Gebäudesanierungen zu:

- *Finanzierung bei den realisierten Sanierungen stellt gemäss Literatur meist kein Problem dar:* Aus den ausgewerteten Studien ist der Schluss zu ziehen, dass die Finanzierung ein Faktor mit geringer Relevanz für Gebäudesanierungen darstellt. Aus verschiedenen Befragungen geht hervor, dass die Finanzierung von Erneuerungsmassnahmen für eine Mehrheit der Gebäudebesitzenden kein Problem darstellt. Die bedeutendste Finanzierungsquelle sind Eigenmittel. Eine wichtige Rolle spielen zudem Eigenleistungen. Mehrere Autoren belegen, dass der Anreiz des steuerlichen Abzugs von Investitionskosten energetischer Erneuerungsmassnahmen nur minimal ist.
- *Fehlerhafte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung und das Fehlen von Rückstellungen können gemäss Literaturanalyse Sanierungen verhindern:* Verschiedene Autoren weisen darauf hin, dass Eigentümerinnen und Eigentümer sich bei der Sanierung von Gebäuden auf fehlerhafte Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen stützen würden. So würde die Wirtschaftlichkeit einer Erneuerung von der Mehrheit der Gebäudebesitzenden zu tief eingeschätzt. Rückstellungen respektive Einlagen in Erneuerungsfonds werden von vielen Eigentümerinnen und Eigentümern von Gebäuden oder Wohnungen im Stockwerkeigentum zwar oftmals getätigt; allerdings werden die Mittel am Schluss nicht für Sanierungen, sondern anderweitig eingesetzt.
- *Ergebnisse der Umfrage stützen Befund aus der Literatur:* Die Erkenntnisse aus der telefonischen Befragung von Gebäudebesitzenden oder Besitzenden einer Wohnung im Stockwerkeigentum bestätigen die Resultate aus der analysierten Literatur. Mehr als 90 Prozent der Antwortenden, die ihr Gebäude seit 2002 energetisch saniert haben, geben an, keine Probleme mit der Finanzierung gehabt zu haben. Personen, welche ihr Gebäude im gleichen Zeitraum nicht saniert haben, tun dies überwiegend aus bautechnischen Gründen: 85 Prozent geben an, eine Sanierung sei nicht notwendig, weil die Bauteile ihre Lebenszeit noch nicht erreicht hätten. Lediglich bei 14 Prozent der Antwortenden, die nicht saniert haben, gaben fehlende Finanzmittel als Grund an. Da die Zahl dieser Antwortenden sehr klein war, konnte diese Teilgruppe leider nicht detaillierter untersucht werden. Die mit Abstand wichtigste Quelle für die Sanierung von Gebäuden bilden Eigenmittel (84% der Antwortenden). Die weiteren relevanten Quellen sind Eigenleistungen (48% der Nennungen), Aufstocken der Hypothek (32% der Nennungen), Förderbeiträge (26% der Nennungen) oder bei Vermietenden die Überwälzung auf den Mietzins (24% der Nennungen).

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN IM HINBLICK AUF DAS HEMMNIS DER FINANZIERUNG VON GEBÄUDE-SANIERUNGEN

Die Finanzierung ist beim grössten Teil der Gebäudebesitzenden kein entscheidendes Hemmnis bei der Sanierung von Gebäuden. Erneuerungsmassnahmen werden in erster Linie aus Eigenkapital finanziert. Daneben spielen Eigenleistungen eine bedeutende Rolle. Dies steht im Gegensatz zur politischen Diskussion in der den (vermeintlichen) Finanzierungsproblemen grosse Beachtung geschenkt wird.

Bei der Finanzierung von Gebäudesanierungen liegt das Problem damit nicht primär in der Verfügbarkeit der Mittel. Vielmehr liegen bei gewissen Akteuren Informationsdefizite vor (z.B. Durchführen von Wirtschaftlichkeitsanalysen unter Berücksichtigung der richtigen Parameter). Weiter liegt die Vermutung nahe, dass bei gegebenen Finanzmitteln viele Gebäudebesitzende anderen Investitionen als den energetischen Sanierungen den Vorzug geben. Dies lässt sich mit den bestehenden Steuererleichterungen kaum verändern. Vielmehr sind finanzielle Anreize massgeschneidert auf die Zielgruppe auszurichten zum Beispiel basierend auf der Höhe des Einkommens und des Vermögens. Oder aber die Anreize werden gezielt für bestimmte Sanierungsqualitäten angepasst (wie es die klassischen Anreizprogramme tun).

Aufbauend auf diesen Erkenntnissen können drei weitere Empfehlungen formuliert werden:

- E6: In der politischen Diskussion betreffend dem Hemmnis Finanzierung sind die Ergebnisse der reich vorhandenen empirischen Grundlagen stärker einzubringen.
- E7: Den offenkundigen Informationsdefiziten bei Gebäudebesitzenden, vor allem in punkto Wirtschaftlichkeit energetischer Massnahmen, dem Spielraum im Mietrecht und den Finanzierungsmöglichkeiten, ist mit Informations- und Beratungsangeboten zu begegnen.
- E8: Es ist zu prüfen, wie (finanzielle) Fördermassnahmen im Gebäudebereich künftig besser auf die Personen abgestimmt werden können, welche sich tatsächlich mit der Herausforderung der Finanzierung konfrontiert sehen.

RESUMÉ, CONCLUSIONS, RECOMMANDATIONS

CONTEXTE

Afin de promouvoir la rénovation énergétique de bâtiments détenus dans la fortune privée, la Suisse connaît un régime permettant d'effectuer des déductions fiscales. Des études datant des années 1990 critiquent les défauts que ce système de déductions fiscales présente en matière d'efficacité, d'effectivité et d'équité. Dans le projet de Stratégie énergétique 2050 du 28 septembre 2012 soumis à la consultation, le Conseil fédéral avait proposé deux adaptations du droit fiscal:

- *Introduction d'une norme minimale pour la déduction fiscale*: les investissements destinés à économiser l'énergie et à ménager l'environnement ne pourront à l'avenir être déduits fiscalement que si l'immeuble concerné présente au moins une norme énergétique minimale définie ou va l'atteindre grâce aux investissements. L'administration fiscale peut la contrôler grâce au certificat énergétique cantonal des bâtiments (CECB).
- *Répartition des coûts d'investissement sur plusieurs périodes fiscales*: pour les immeubles détenus dans la fortune privée, les coûts d'investissement destinés à économiser l'énergie et à ménager l'environnement qui ne pourront à l'avenir être intégralement déduits durant la période fiscale en cours pourront être pris en considération les deux périodes fiscales suivantes. Il s'agit de créer ainsi une incitation à réaliser des rénovations complètes au lieu de rénovations partielles par étapes.

MANDAT

Les études sur lesquelles est fondé le présent rapport ont été attribuées en février 2013. Le mandat de la première étude consistait à clarifier comment évaluer l'efficacité et l'effectivité du système actuel d'allègements fiscaux pour les mesures d'économie d'énergie. L'étude a examiné quels sont les obstacles financiers s'opposant aux rénovations de bâtiments, comment les propriétaires immobiliers utilisent les déductions fiscales et quelle est l'importance concrète des effets d'aubaine entraînés par les déductions fiscales. Finalement, un modèle simple a permis d'estimer les effets au niveau énergétique de l'introduction d'une norme minimale. Fin 2014 et début 2015, deux études supplémentaires ont été commandées: l'une pour analyser de manière approfondie la diminution de l'effet d'aubaine dans le cadre des déductions fiscales liées à l'introduction d'une norme minimale (cf. rapport complémentaire) et l'autre pour analyser la conception d'une norme minimale et procéder à des évaluations complémentaires de l'impact énergétique, notamment en ce qui concerne une variante prévoyant une norme minimale pour la déduction forfaitaire (cf. rapport complémentaire).

Les études se fondent en premier lieu sur une enquête menée auprès de quelque 400 propriétaires de bâtiments et de logements en propriété par étage parmi 6000 adresses disponibles dans différents cantons suisses alémaniques. Dans un deuxième temps, des entretiens ont été réalisés avec des experts fiscaux et des

spécialistes du bâtiment. Troisièmement, les résultats ont été confrontés à une analyse de l'abondante littérature sur l'obstacle du financement des rénovations énergétiques de bâtiments. Enfin, un modèle permettant d'estimer l'impact énergétique de différentes variantes d'une norme minimale a été développé.

Ci-dessous sont présentés les principaux résultats et conclusions et formulées certaines recommandations.

EVALUATION DU SYSTEME ACTUEL D'ALLEGEMENTS FISCAUX

Les constats sur l'efficacité du système actuel d'allègements fiscaux pour la rénovation énergétique de bâtiments et de logements en propriété par étage détenus dans la fortune privée peuvent être résumés comme suit:

- *Les allègements fiscaux actuels sont bien connus:* la plupart des propriétaires immobiliers imposables (87% des personnes qui ont répondu) connaissent très bien la possibilité de déductions fiscales. 85% des propriétaires interrogés qui ont rénové l'un de leurs bâtiments ces dix dernières années indiquent qu'ils ont demandé une déduction fiscale.
- *Examen critique de l'efficience et de l'effectivité des déductions fiscales actuelles:* l'efficacité et les effets du système actuel sont estimés faibles.
 - Les déductions fiscales actuelles ne sont soumises à aucune exigence énergétique pour la rénovation. Elles soutiennent ainsi des rénovations qui auraient dû être réalisées de toute façon selon les prescriptions en vigueur.
 - Souvent, les rénovations bénéficient à la fois d'avantages fiscaux et de programmes d'encouragement de l'Etat (26% des personnes qui ont répondu et qui ont réalisé une rénovation ont reçu des subventions ou des aides promotionnelles).
 - Le système actuel incite à rénover par étapes et à déduire les coûts sur plusieurs périodes fiscales au lieu de réaliser des rénovations complètes et globales. Parmi les propriétaires immobiliers interrogés ayant réalisé une rénovation énergétique ces dernières années, 43% ont procédé par étapes pour optimiser les déductions fiscales.
 - Les effets d'aubaine déterminés au moyen de l'enquête sont élevés et coïncident avec ceux mis en évidence par les études réalisées dans les années 1990: seuls 12% des personnes qui ont répondu ont anticipé la rénovation en raison de la déduction fiscale. Un quart des personnes qui ont répondu a réalisé une rénovation de meilleure qualité et un cinquième une rénovation de plus grande envergure. Les propriétaires qui ont profité de l'effet d'aubaine sont en principe ceux qui ont répondu que la possibilité d'une déduction fiscale n'avait été décisive ni pour la rénovation, ni pour une réalisation anticipée, ni pour une rénovation de meilleure qualité ou de plus grande envergure. L'examen combiné de ces différents effets révèle que 55% des propriétaires

ont profité de l'effet d'aubaine: ils auraient réalisé la rénovation même sans le soutien financier de la déduction fiscale.

- Selon les calculs de l'Administration fédérale des contributions (AFC), les pertes fiscales pour l'impôt fédéral direct, les impôts cantonaux et les impôts communaux engendrées par les déductions fiscales pour les rénovations énergétiques se situaient en 2005 dans une fourchette comprise entre 1,1 et 1,7 milliard de francs. Avec l'effet d'aubaine de 80% utilisé par l'AFC, il s'ensuit que de 0,9 à 1,4 milliard de francs ont été dépensés pour des mesures énergétiques qui auraient de toute façon été réalisées sans cette incitation financière.

EXAMEN DES ADAPTATIONS POSSIBLES DU DROIT FISCAL POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATEGIE ENERGETIQUE 2050

Dans le projet de Stratégie énergétique 2050 soumis à la consultation, le Conseil fédéral prévoyait les deux adaptations suivantes du droit fiscal pour atténuer les inconvénients du système actuel de déductions fiscales: l'introduction d'une norme minimale pour les déductions fiscales et la répartition des frais d'investissement sur plusieurs périodes fiscales. Les conclusions suivantes peuvent être tirées sur les adaptations proposées.

Diminution du nombre de propriétaires qui profitent de l'effet d'aubaine

L'introduction d'une norme minimale peut diminuer leur nombre, ce qui augmente l'efficacité et l'effectivité du système. Une norme minimale agit en principe grâce à deux composantes:

- Premièrement, le niveau de la norme minimale permet de déterminer la qualité et/ou le volume nécessaire à l'exécution (étape minimale).
- Deuxièmement, le niveau de la norme minimale peut être augmenté progressivement, de façon à donner aux contribuables le temps de s'adapter à la nouvelle réglementation. Le niveau de la norme minimale peut par ailleurs être renforcé périodiquement afin de réduire encore d'avantage l'effet d'aubaine et de rester en phase avec l'évolution technologique dans le secteur du bâtiment.

Une norme minimale peut en principe être introduite pour les frais d'investissement effectivement déduits ou pour la déduction forfaitaire. La variante d'une norme minimale pour la déduction forfaitaire présente des avantages prépondérants (cf. rapport complémentaire):

- *Portée:* selon les calculs actuels, les taux de renouvellement se situent actuellement entre 0,1 et 3%.
 - Une norme minimale pour les frais d'investissement effectifs ne pourrait par conséquent produire un impact que pour une petite fraction des propriétaires d'immeuble, notamment pour ceux dont les immeubles ne satisfont pas à la

norme et qui procèdent à une rénovation dont les coûts sont supérieurs à la déduction forfaitaire.

- En revanche, une norme minimale pour la déduction forfaitaire toucherait un groupe-cible beaucoup plus vaste, à savoir tous les propriétaires d'immeubles ne satisfaisant pas à la norme et qui font valoir la déduction forfaitaire, qu'ils aient procédé ou non à une rénovation et quel que soit le montant investi à cet effet.
- *Conséquences pour l'effet d'aubaine*: une estimation quantitative de la réduction de l'effet d'aubaine par l'introduction d'une norme minimale a permis de constater que la proportion des propriétaires bénéficiant de l'effet d'aubaine diminuerait fortement. Avec une norme minimale, l'effet d'aubaine actuellement élevé (70% et plus) baisserait à 38% au maximum (cf. rapport complémentaire).
- Une norme minimale pour les frais d'investissement effectifs débute dès la rénovation énergétique. Les propriétaires d'immeubles ne satisfaisant pas à la norme doivent investir dans une rénovation de plus grande envergure et de qualité plus élevée de façon à atteindre un niveau supérieur à la norme. Si la norme est définie à un niveau trop élevé et qu'elle progresse éventuellement trop rapidement, cela peut avoir pour conséquence qu'une rénovation (partielle) de petite envergure ne soit pas réalisée parce que les charges et les frais d'investissement sont trop importants pour le propriétaire d'un immeuble ne satisfaisant juste pas à la norme minimale.
- L'introduction d'une norme minimale pour la déduction forfaitaire servirait en quelque sorte d'incitation pour les propriétaires d'immeubles ne procédant pas à des rénovations ou se limitant à des rénovations sans impact énergétique (ravalements de façades). Théoriquement, cette incitation a deux conséquences positives: du point de vue énergétique, un propriétaire d'immeuble préférera dans le meilleur des cas une rénovation planifiée qu'il effectuera à plus large échelle et selon des critères de qualité plus élevés afin que son immeuble dépasse (nettement) la norme minimale. Jusqu'à un éventuel renforcement de la norme, le propriétaire d'immeuble peut alors déduire le forfait, avec ou sans investissement. Autre conséquence possible: le propriétaire d'immeuble procédera régulièrement à plusieurs petites rénovations partielles afin d'atteindre précisément le niveau requis par la norme au bout de quelques années.

Réelle efficacité énergétique

Une modélisation a permis d'estimer quantitativement l'impact énergétique de l'introduction d'une norme minimale. (cf. ch. 3.3 et rapport complémentaire). La répartition des surfaces de référence énergétiques du parc immobilier selon les classes CECB sert de base au modèle. Les modélisations ont été calibrées sur la base des résultats tirés des perspectives énergétiques de la Confédération. L'introduction des mesures prévues à partir de 2016 a été modélisée conformément aux perspectives énergétiques. Dans les faits, ces mesures ne pourront toutefois pas être mises en œuvre avant 2017 au plus tôt. À l'image des perspectives énergétiques de la Confédération, un scénario de mesures comprenant quatre variantes, illustrant des conceptions différentes de la norme minimale, a été élaboré:

- *Variante 0 – sans norme minimale*: les taux de rénovation sont définis dans l’hypothèse où aucune norme minimale n’est introduite. Les résultats de cette variante servent de référence pour le calcul de l’impact de la norme minimale.
- *Variante 1 – avec norme minimale*: la norme minimale est introduite pour la première fois en 2016 pour la déduction des frais d’investissement effectifs et attribuée à la classe CECB G. En 2021, la norme minimale sera attribuée à l’échelon supérieur, à savoir la classe CECB F.
- *Variante 2 – norme minimale «renforcée»*: la norme minimale est mise en œuvre de manière renforcée et plus rapide que dans la variante 1. Cela signifie qu’elle est attribuée à la classe CECB D en 2016 déjà et qu’elle sera attribuée à la classe CECB C cinq ans plus tard.
- *Variante 3 – norme minimale pour la déduction forfaitaire*: une solution alternative prévoyant l’introduction de la norme minimale uniquement pour la déduction forfaitaire est calculée. Cette variante est conçue pour qu’on ne puisse, à partir de 2021, faire valoir la déduction forfaitaire que pour les bâtiments qui atteignent au minimum la classe CECB D.

La consommation d’énergie en 2010, année du lancement du modèle, était de 198 pétajoules (PJ). Dans le scénario «Mesures politiques du Conseil fédéral PCF» des perspectives énergétiques de la Confédération, la consommation d’énergie baisse à 164 PJ en 2020 et à 133 PJ en 2040. Les écarts entre les quatre variantes calculées dans le présent modèle et les perspectives énergétiques sont très faibles (cf. tableau ci-après). La réduction de la consommation d’énergie accompagnée, dans la variante 2, d’un renforcement de la norme minimale et, dans la variante 3, d’une norme minimale pour la déduction forfaitaire n’occasionne qu’une hausse marginale par rapport aux autres variantes ou aux perspectives énergétiques de la Confédération. Dans la variante 2, il convient par ailleurs de tenir compte du fait que l’impact énergétique accru n’intervient que si le renforcement rapide de la norme minimale n’entraîne pas un réflexe de rejet de la part des propriétaires d’immeuble.

Tableau comparatif de la consommation d'énergie pour le chauffage des locaux (en PJ) selon le scénario «Mesures politiques du Conseil fédéral PCF» des perspectives énergétiques de la Confédération et selon les quatre variantes du scénario de mesures.

	2010	2015	2020	2025	2030
<i>Scénario PCF Perspectives énergétiques 2050: consommation pour le chauffage des locaux en PJ à titre comparatif [A]</i>	196		164		133

Scénario de mesures					
Variante 0 – sans norme minimale [B]					
Consommation totale pour le chauffage des locaux en PJ ²	198	184	161	142	132
Ecart par rapport au PCF [A-B]			-2		-1
Variante 1 – avec norme minimale [C]					
Niveau de la norme: classe CECB		G	F	F	F
Consommation totale pour le chauffage des locaux en PJ	198	184	160	140	130
Ecart par rapport à Variante 0 [B-C]		0	-1	-2	-2
Variante 2 – norme minimale «renforcée» [D]					
Niveau de la norme: classe CECB		D	C	C	C
Consommation totale pour le chauffage des locaux en PJ	198	184	158	137	126
Ecart par rapport à Variante 0 [B-D]		0	-3	-5	-6
Variante 3 – norme minimale pour la déduction forfaitaire [E]					
Niveau de la norme: classe CECB			D	D	D
Consommation totale pour le chauffage des locaux en PJ	198	184	161	138	127
Ecart par rapport à Variante 0 [B-E]		0	0	-3	-5

Sources: calculs internes, Prognos (2012: 138).

Charges d'exécution supplémentaires

Les entretiens avec les experts ont confirmé les principaux points critiqués lors de la consultation sur le rapport explicatif concernant la Stratégie énergétique 2050. La poursuite d'objectifs extra-fiscaux, la complexité croissante du système fiscal et la suppression du principe de périodicité sont considérés comme les principaux points faibles. Les experts interviewés estiment que les personnes chargées de l'imposition au sein d'une administration fiscale ne sont en principe pas confrontées à des exigences techniques très élevées s'agissant de mesures énergétiques. L'exigence légale requiert uniquement que le type de mesure soit reconnu. Sur la base des justificatifs reçus, il faut par exemple déterminer si l'isolation extérieure est nouvelle ou si elle a été remplacée. La qualité de l'isolation ne joue aucun rôle au niveau de l'imposition.

² Par rapport aux résultats du scénario PCF des perspectives énergétiques de la Confédération, la consommation d'énergie dans la variante 0, sans norme minimale, est très légèrement plus faible. Les perspectives énergétiques ne prévoient pas d'impact déterminant pour les incitations fiscales. Elles prévoient même à un recul du taux de rénovation (Prognos 2012: 139).

Les adaptations du droit fiscal devraient en revanche générer une charge supplémentaire au niveau de l'exécution:

- *Mesures d'accompagnement nécessaires:* les adaptations du droit fiscal doivent être accompagnées d'information et de conseil notamment pour les contribuables, les administrations fiscales cantonales et communales et pour des tiers. De plus, les normes minimales devraient être adaptées périodiquement et l'effet des allègements fiscaux vérifié, ce qui entraîne du travail supplémentaire.
- *Charge de travail supplémentaire lors de la taxation:* les experts des administrations fiscales interrogés voient dans le CECB une base de calcul unique et relativement facile d'utilisation pour une norme minimale susceptible d'être intégrée sans grand travail supplémentaire dans la taxation. De leur point de vue, une dérogation au principe de périodicité (les déductions fiscales pourraient être réparties sur trois ans au maximum) représente un plus grand défi. La complexité et le travail lié à la taxation augmentent. De plus, il conviendrait de clarifier des questions relatives à la documentation, au traitement des dépenses effectuées ultérieurement ou à la déduction forfaitaire.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS RELATIVES AUX ALLEGEMENTS FISCAUX POUR LES RENOVATIONS ENERGETIQUES

Les incitations fiscales actuelles pour la rénovation de bâtiments ne sont pas optimales. La faible effectivité et la faible efficacité, notamment en raison d'un effet d'aubaine élevé, pèsent lourdement dans la balance. Le système actuel d'allègements fiscaux présente en outre des effets secondaires négatifs comme les avantages octroyés aux personnes à revenu élevé (elles profitent plus des déductions parce qu'elles peuvent en effectuer des plus importantes) et le double soutien accordé aux mesures de rénovation (une partie de ces mesures est à la fois encouragée par des déductions fiscales et par des aides promotionnelles). Il paraît urgent d'adapter ce système, en particulier au vu de l'engagement financier considérable des pouvoirs publics sous forme de pertes de rentrées fiscales.

Il convient d'évaluer différemment les deux adaptations du système d'allègements fiscaux proposées dans le projet de Stratégie énergétique 2050 soumis à la consultation:

Introduction d'une norme minimale

L'introduction d'une norme minimale est facile à comprendre et génère, selon les estimations des administrations fiscales, un faible surcroît de travail au niveau de l'exécution. Son mécanisme est simple et peut être aisément adapté (renforcement de la norme en fonction de l'évolution technologique et de la réaction du groupe-cible). L'introduction d'une norme minimale permet de baisser l'effet d'aubaine actuellement élevé (70% et plus) à 38% au maximum (cf. rapport complémentaire).

Une norme minimale pour la déduction des frais d'investissement effectifs ou pour la déduction forfaitaire peut en principe être introduite. Du point de vue de la politique énergétique, la variante d'une norme minimale pour la déduction forfaitaire est plus

intéressante: elle permet de toucher un plus grand nombre de propriétaires d'immeuble qui n'investissent rien (ou presque) dans la rénovation énergétique de leur bâtiment. Selon les modélisations, 90% des immeubles situés en Suisse devraient atteindre la classe CECB D d'ici à 2030. Une mesure visant à inciter les propriétaires d'immeuble à opter soit pour une rénovation unique et importante soit pour de petites rénovations régulières a par ailleurs été mise en œuvre. Du point de vue de l'impact énergétique comme des charges d'exécution, il n'y a pas de différence notable entre cette solution et la norme minimale pour la déduction des frais d'investissement effectifs.

Répartition des coûts d'investissement sur plusieurs périodes fiscales
 Cette adaptation génère, selon les experts fiscaux interrogés, un surcroît de travail non négligeable pour les administrations fiscales et pour les contribuables et contredit le principe de périodicité. L'incitation de réaliser plutôt des rénovations globales pèse positivement dans la balance du point de vue de la politique énergétique.

Recommandations relatives à l'adaptation du système de déductions fiscales actuel

Sur la base de ces constatations, les recommandations suivantes peuvent être formulées:

- E1 : Adapter impérativement le système actuel de déductions fiscales pour les rénovations énergétiques. La part importante des personnes qui profitent des effets d'aubaine et le montant des pertes fiscales font que cette adaptation paraît indiquée.
- E2 : Miser en premier lieu sur l'approche visant une introduction d'une norme minimale ou la remise obligatoire d'un CECB. S'agissant de la conception de la norme minimale, la variante prévoyant une norme minimale pour la déduction forfaitaire présente des avantages prépondérants.
- E3 : Mettre en œuvre des adaptations du droit fiscal avec des mesures d'accompagnement nécessaires sous forme d'information et de conseil pour le groupe-cible (propriétaires immobiliers privés et leurs intermédiaires), pour les administrations fiscales cantonales et communales, et pour les services de l'énergie aux niveaux national et cantonal. Associer les principales associations à la mise en œuvre.
- E4 : Prévoir un suivi et un contrôle de la mise en œuvre. Les informations ainsi acquises serviront à piloter l'instrument (p. ex. renforcement de la norme minimale) et à informer les groupes-cibles et les personnes concernées (p. ex. contribuables, autorités, etc.).
- E5 : Améliorer l'échange d'information entre les autorités fiscales cantonales et les services de la Confédération chargés de la promotion des rénovations de bâtiments indépendamment de l'introduction des adaptations du droit fiscal.

LE FINANCEMENT COMME OBSTACLE A LA RENOVATION DE BATIMENTS

L'abondante littérature à ce sujet et les résultats de l'enquête permettent de tirer les conclusions suivantes concernant les problèmes de financement lors de la réalisation de rénovations de bâtiments:

- *Selon la littérature, le financement n'est le plus souvent pas un problème pour les rénovations réalisées:* l'exploitation des études permet de conclure que le financement constitue un facteur de moindre importance pour la rénovation de bâtiments. Il ressort de différentes enquêtes que le financement de mesures de rénovation n'est pas un problème pour la majorité des propriétaires immobiliers. Les fonds propres constituent la principale source de financement. Les prestations propres jouent en outre un rôle important. Plusieurs auteurs démontrent que l'incitation de la déduction fiscale des coûts d'investissement dans des mesures de rénovation énergétique est minime.
- *Selon la littérature, des considérations économiques erronées et le manque de provisions peuvent constituer un obstacle à la rénovation:* différents auteurs indiquent que les propriétaires se fondent sur des considérations économiques erronées concernant la rénovation de bâtiments. Ainsi, la majorité sous-évaluerait la rentabilité d'une rénovation. De nombreux propriétaires de bâtiments ou de logements en propriété par étage constituent certes souvent des provisions ou effectuent des versements dans un fonds de rénovation mais, finalement, ces moyens financiers sont utilisés autrement que pour des rénovations.
- *Les résultats de l'enquête confirment ceux de la littérature:* les résultats de l'enquête téléphonique menée auprès de propriétaires de bâtiments ou de logements en propriété par étage confirment les résultats de l'analyse de la littérature. Plus de 90% des personnes qui ont répondu et qui ont réalisé une rénovation énergétique de leur bâtiment depuis 2002 précisent qu'elles n'ont eu aucun problème à la financer. Les propriétaires qui n'ont pas effectué de rénovation durant la même période ne l'ont pas fait principalement pour des raisons techniques de construction: 85% indiquent qu'une rénovation n'était pas nécessaire parce que les éléments de construction n'étaient pas encore arrivés au terme de leur durée de vie. Seuls 14% des personnes qui ont répondu et qui n'ont pas effectué de rénovation ont indiqué comme raison le manque de moyens financiers. Comme leur nombre est très restreint, il n'a malheureusement pas été possible d'étudier ce sous-groupe en détail. Les fonds propres constituent, et de loin, la principale source de financement pour la rénovation de bâtiments (84% des personnes qui ont répondu). Les autres sources importantes sont les prestations propres (48% des sources nommées), l'augmentation de l'hypothèque (32%), les subventions (26%) ou, pour ceux qui louent leur bien immobilier, la répercussion sur le loyer (24%).

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS RELATIVES A L'OBSTACLE DU FINANCEMENT DES RENOVATIONS DE BATIMENTS

Pour la majorité des propriétaires, le financement n'est pas un obstacle décisif à la rénovation de bâtiments. Les mesures de rénovation sont financées en premier lieu par des fonds propres. Les prestations propres jouent en outre un rôle important. Ce constat contraste avec le débat politique qui accorde une grande attention aux problèmes de financement (supposés).

Pour le financement des rénovations de bâtiments, le problème principal n'est pas celui de la disponibilité des moyens financiers mais, pour certains acteurs, le déficit d'information (p. ex. afin de réaliser des analyses de rentabilité avec les bons paramètres). De plus, il est probable que, lorsque les moyens financiers sont disponibles, de nombreux propriétaires privilégient d'autres investissements que la rénovation énergétique. Les allègements fiscaux actuels ne changent guère la donne. Il faut plutôt adapter les incitations financières aux groupes-cibles, notamment sur la base du revenu et de la fortune, ou les cibler sur certaines qualités de rénovation (comme le font les programmes d'incitation classiques).

Sur la base de ces constatations, trois recommandations supplémentaires peuvent être formulées:

- E6 : Mieux faire valoir, dans le débat politique sur les obstacles du financement, les résultats empiriques largement disponibles.
- E7 : Combler, avec des offres d'information et de conseil, les déficits d'information manifestes des propriétaires immobiliers, notamment en ce qui concerne la rentabilité des mesures énergétiques, la marge de manœuvre dans le droit du bail et les possibilités de financement.
- E8 : Etudier comment les mesures d'encouragement (financières) dans le domaine du bâtiment pourraient être mieux ciblées sur les personnes qui sont effectivement confrontées à des problèmes de financement.