

RAPPORT DE MAJORITE DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :

Initiative Jean-Yves Pidoux et consorts concernant les chauffages électriques : pour une discussion sans tension

1. PREAMBULE

La commission nommée pour traiter de l'initiative Jean-Yves Pidoux et consorts s'est réunie en date du 13 juin 2014, à la salle de conférence 403 du DTE, Place du Château 1, à Lausanne.

Elle était composée de Mmes Fabienne Freymond Cantone (présidente – rapportrice de majorité) et Chritiane Jaquet-Berger, ainsi que MM. Jean-Marie Surer (rapporteur de minorité), Jean-Yves Pidoux, Michel Renaud, Philippe Germain, Guy-Philippe Bolay, Claude-Alain Voiblet, Régis Courdesse, Jean-Marc Genton, Cédric Pillonel, Michel Miéville, Eric Züger, Pierre Grandjean et Axel Marion.

Le Conseil d'Etat était représenté par Madame la Conseillère d'Etat Jacqueline de Quattro, cheffe du DTE. Elle était accompagnée par Mme Isabelle Dougoud, cheffe du support stratégique (DGE-STRAT) et M. Laurent Balsiger, directeur de la Direction de l'énergie (DGE-DIREN).

Mme Fanny Krug, secrétaire de la commission, a pris et rédigé les notes de séance.

2. POSITION DE L'INITIANT

En guise d'introduction, l'initiant rappelle que son initiative (ci-après l'initiative) reprend une partie de l'art. 30a du projet du Conseil d'Etat modifiant la loi vaudoise sur l'énergie (LVLEne) (ci-après le projet du Conseil d'Etat)¹ qui a été retirée en plénum afin de faire passer l'ensemble de ladite loi. L'initiant souligne qu'il avait dès le début pris l'engagement de revenir, dans une deuxième étape, sur cette partie de la loi liée aux échéances pour l'assainissement des chauffages électriques actuels. L'objet de la présente discussion n'a pas pour vocation de revenir sur l'interdiction des chauffages électriques qui est, à terme, dans la loi.

A titre de réflexion complémentaire, l'initiant explique que selon son engagement, il a repris très exactement l'article de loi retiré du projet du Conseil d'Etat. Ceci dit, il souligne que du temps s'est passé depuis lors. Il envisage donc la possibilité de certains aménagements dans cet article de loi. L'initiant n'est dès lors pas opposé à l'idée d'un contre-projet du Conseil d'Etat, ne serait-ce que sur la question de la date d'échéance des assainissements ou des remplacements.

L'initiant estime qu'il faut faire un pas plus loin dans la réflexion. Selon lui, la commission devrait pouvoir se déterminer par rapport à la question de savoir s'il y a encore un problème lié à l'existence des chauffages électriques:

- Si la majorité de la commission estime qu'il n'y a plus de problème, alors la dynamique est plus politicienne: la majorité de la commission peut prendre alors l'option de refuser

¹ Selon la numérotation de l'exposé des motifs et projet de loi no 28 modifiant la loi vaudoise sur l'énergie (LVLEne) du 16 mai 2006 ou modifiant la loi vaudoise sur loi vaudoise sur l'énergie (LVLEne) du 16 mai 2006 (contre-projet du Conseil d'Etat)

l'initiative, la minorité de la commission fait un rapport de minorité. La réflexion et le traitement du problème sont délégués à l'étape suivante, c'est-à-dire au plénum.

- Si la majorité de la commission considère que la question des chauffages électriques n'est pas complètement résolue par la loi telle qu'elle est actuellement et qu'il faut aller en direction d'un assainissement, car l'usage de l'électricité n'est pas la meilleure façon de se chauffer: dans ce cas, le député estime que la commission devrait pouvoir suggérer un certain nombre de solutions au Conseil d'Etat au titre d'un contre-projet éventuel.

L'initiant souligne que le cadre normatif posé par l'art. 9 de la loi fédérale sur l'énergie (LEne) prévoit une compétence cantonale pour les questions énergétiques des bâtiments, spécifiquement en matière de chauffage électrique². Il rappelle que l'art. 30a al. 3 du projet du Conseil d'Etat était une mesure complémentaire à beaucoup d'autres mesures. Les aspects relatifs aux échéances et aux exceptions ont été retirés non seulement en raison d'opposition à la suppression des chauffages électriques, mais aussi pour des raisons institutionnelles.

Dès lors que l'initiative se présente comme l'adjonction d'un nouvel article de loi, l'initiant propose une réflexion plus institutionnelle. Selon lui, une disposition qui fixe des ressources à disposition, et une échéance ne doit pas obligatoirement figurer dans une loi. Elle pourrait être précisée dans les dispositions transitoires d'une loi, mais aussi dans un autre texte normatif, spécifiquement un décret.

Dans cette optique, l'initiant se dit très ouvert à ce que la commission transmette au Conseil d'Etat le mandat de fournir un contre-projet et transmette des indications utiles à l'établissement dudit contre-projet, dont l'objectif sera celui de l'amélioration de l'efficacité énergétique – non pas celui de punir les usagers de chauffages électriques si leur pratique est déjà efficace du point de vue énergétique.

Concernant le contre-projet, l'initiant propose que le Conseil d'Etat apporte des éléments concernant :

- le terme;
- les ressources à dispositions allouées au sein de l'enveloppe de CHF 100 millions pour les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique ;
- un régime d'exceptions qui spécifie mieux ce qui est acceptable du point de vue de la dépense énergétique, y compris pour des gens qui ont un chauffage électrique et qui produisent leur propre électricité ou qui ont pris des mesures sur le bâtiment.

Le contre-projet pourrait être assorti de précisions supplémentaires, notamment des chiffres de consommation par rapport au m².

En conclusion, si la commission reconnaît qu'il y a encore des choses à faire dans le domaine des chauffages électriques, alors l'initiant se dit très ouvert à une discussion qui englobe des réflexions sur les modalités de l'action de l'Etat dans ce domaine.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Mme la Conseillère d'Etat rappelle que les enjeux des interrogations soulevées par l'initiant sont importants. Le canton de Vaud est un des cantons qui comporte le plus de chauffages électriques en Suisse. On en dénombre environ 25'000, représentant une consommation d'environ 360 GWh/an. Cela correspond à la consommation de 90'000 ménages, soit entre 8 et 9% de la consommation totale électrique du canton. Ce n'est donc pas marginal, raison pour laquelle le Conseil d'Etat a proposé d'y renoncer progressivement, ou à une date qui semblait acceptable.

Chauffer un bâtiment avec de l'électricité requiert trois fois plus d'énergie primaire qu'une autre source de chauffage. L'électricité va jouer un rôle de plus en plus important dans la stratégie énergétique 2050, notamment en matière de mobilité. Notre Canton, à l'instar des autres Cantons et de la Confédération, estime que l'électricité a trop de valeur énergétique pour l'utiliser aussi peu efficacement.

² Selon l'art. 9, al. 3, LEne « Les cantons édictent notamment des dispositions concernant : (...), b. l'installation de chauffages électriques fixes à résistances et le remplacement de telles installations ; (...) »

Le Conseil d'Etat est particulièrement concerné par la situation des propriétaires. Le projet du Conseil d'Etat avait prévu une liste d'exceptions, de pondérations et de rappel du principe de la proportionnalité, afin de souligner que personne ne devait être sacrifié sur le dos de l'intérêt public si ce n'est pas absolument indispensable. Le Conseil d'Etat estime nécessaire de remettre des pondérations claires qui rendent cet article acceptable et applicable par la population et les principaux concernés.

Concernant ces derniers, une partie des CHF 100 millions est déjà affectée à des subventions qui peuvent être requises par des propriétaires qui renoncent à leur chauffage électrique. Soit un montant de CHF 15 millions actuellement ouvert pour les déficiences énergétiques des bâtiments et en particulier le renouvellement des chauffages électriques. La mise en œuvre a été réalisée en prévision de la LVLEne et n'a pas été retirée. En effet, Mme la Conseillère d'Etat souligne l'importance de permettre aux gens de faire cet investissement dans un délai pas trop éloigné.

D'autres Cantons ont introduit une obligation d'assainir les chauffages électriques. L'échéance est fixée à 2030 à Neuchâtel et en 2032 à Berne. Sur le plan intercantonal, la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK), en collaboration avec la Conférence des services cantonaux de l'énergie (EnFK), élabore un « Modèle de prescription énergétique des cantons » (ci-après MoPEC) évolutif, lequel fait office de recommandations qui deviennent contraignantes lorsqu'elles sont intégrées dans les législations cantonales. Le MoPEC 2014 comporte une obligation d'assainir les chauffages électriques centraux et les chauffe-eaux électriques centraux dans un délai de quinze ans.

Au niveau du Parlement fédéral, ce dernier est saisi d'une motion³ qui émane de la CEATE-N⁴. Cette motion a été adoptée et sera traitée vraisemblablement d'ici la fin de l'année par la CEATE-E⁵. Cette motion demande au Conseil fédéral de définir les conditions-cadres pour le remplacement des chauffages électriques⁶. L'échéance fixée à 2025 pour le remplacement de la plupart de ces chauffages concorde avec la stratégie énergétique de la Confédération.

Mme la Conseillère d'Etat rappelle que, conformément à l'art. 89 al.4, Cst. CH⁷, la limitation de la consommation énergétique dans les bâtiments relève de la compétence cantonale. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat estime qu'il vaut mieux anticiper et pouvoir négocier, plutôt que de se voir imposer l'agenda par la Confédération.

Mme la Conseillère d'Etat estime possible que le Conseil d'Etat envisage un contre-projet vu le consensus qui a pu se dégager au cours de la révision de la LVLEne. Un débat pacifié est dans l'intérêt de tous mais le besoin existe de faire mieux. La voie du décret lui paraît intéressante car elle permettrait de:

- mieux répondre à la limitation dans le temps d'un programme d'assainissement. Alors qu'une loi est faite pour durer, un décret est un acte normatif à durée limitée qui permet de ne pas inscrire dans la loi une mesure transitoire, même si une disposition transitoire est envisageable;
- éviter des confusions entre la LVLEne et l'assainissement des chauffages électriques; éviter ainsi de « polluer » une loi déjà assez ambitieuse;
- intégrer des mesures de financement pour le programme d'assainissement et des mesures de subventions : soit l'affectation à l'assainissement des chauffages électriques d'une partie du budget de CHF 100 millions, dans le cadre de l'enveloppe disponible;
- définir les besoins au sein de l'Etat, en personnel notamment, pour aider les propriétaires à aller dans le sens souhaité;
- intégrer des exceptions, à même titre qu'un article de loi.

³ « Conditions-cadres pour le remplacement de chauffages électriques », motion déposée au Conseil national le 23.04.2012 (12.3340)

⁴ Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national

⁵ Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats

⁶ « Le Conseil fédéral est chargé de présenter au parlement, en collaboration avec les cantons, un projet de cadre légal qui permette de remplacer la plupart des chauffages électriques encore existants par d'autres systèmes de chauffage plus efficaces d'ici à 2025 »

⁷ Selon l'art. 89 al. 4, Cst. CH « les mesures concernant la consommation d'énergie dans les bâtiments sont au premier chef du ressort des cantons »

En conclusion, un décret ne priverait de rien. En revanche, il permettrait de se distancer de la loi, d'être limité dans le temps et de prévoir les modalités permettant d'atteindre concrètement l'objectif fixé plutôt que d'inscrire un objectif dans la loi qui pourrait être difficilement acceptable et applicable.

4. DISCUSSION GENERALE

Dès le début de la discussion, il y a consensus général pour que le Conseil d'Etat présente un contre-projet à l'initiative Jean-Yves Pidoux. Ainsi, pour bien marquer sa détermination, la **commission formule le vœu d'inviter le Conseil d'Etat à présenter un tel contre-projet à l'initiative Jean-Yves Pidoux**. Ce vœu exprime un triple message : avoir un texte de départ sur lequel porter le débat ; et si une majorité se dégage pour ouvrir la discussion sur la question des chauffages électriques et les moyens à mettre pour les démanteler : affirmer son souhait que le Conseil d'Etat soumette un contre-projet. Ce vœu permet également de répondre au principe de la bonne foi au niveau des procédures, en montrant que tout le monde souhaite aller dans le sens d'une recherche de solution. Préoccupés par le risque de se voir imposer un terme plus court par la Confédération, et afin de rester crédible et éviter une telle mesure, la grande majorité des commissaires estime que le Canton se doit donc de continuer à travailler sur l'assainissement des chauffages électriques existants et de faire des propositions praticables. Comme le vœu n'existe pas dans la loi sur le Grand Conseil (LGC), il est essentiel de noter dès à présent l'importance que la commission accorde à son vœu.

Si le consensus se dégage sur le fait qu'il faut traiter la question de l'assainissement des chauffages électriques, les positions des commissaires sont variées quant au contenu de l'initiative Jean-Yves Pidoux. Ainsi si certains sont toujours en faveur de l'interdiction du montage et du renouvellement de chauffages électriques, ils restent opposés au délai de remplacement fixé à 2030. Le texte de l'initiative ne pouvant pas être amendé en l'état, et par cohérence au débat de l'automne 2013 au Grand Conseil, certains commissaires ne peuvent, en l'état, que refuser cette initiative. En particulier, un député se demande si la charge énorme imposée aux détenteurs de chauffages électriques vaudois avait bien été analysée lors du dépôt du projet de loi sur l'énergie : avec une aide s'élevant à CHF 15 millions, 25'000 chauffages correspondent à un montant de CHF 600.- par chauffage électrique : ce montant est dérisoire par rapport aux besoins. De plus, l'assainissement de 25'000 chauffages sur quinze ans correspond à 1'600 par année, soit 4 par jour. Ce rythme n'est pas considéré réaliste.

D'autres députés peuvent vivre avec l'initiative, mais, des éléments nouveaux ont été apportés depuis lors, aussi bien au niveau fédéral que cantonal. Dès lors, si le délai de remplacement pose problème, ils se disent prêts à se rallier à un contre-projet, l'objectif essentiel étant l'efficacité énergétique et la baisse de la consommation d'énergie. Ils insistent sur l'importance d'avancer sur ce dossier.

Ainsi plusieurs points sont notés, qui pourraient trouver leur place dans le futur contre-projet du Conseil d'Etat :

- Une certaine inégalité de traitement existe entre les personnes qui se chauffent à l'électricité, et les consommateurs de mazout ou de gaz. Alors que des bâtiments sont totalement énergivores avec du gaz et du mazout, des propriétaires de chauffage électrique font des efforts très importants pour baisser leur consommation. Ces derniers ne doivent donc pas être pénalisés.
- La protection de la bonne foi devrait être prise en considération: les gens ont été poussés par les fournisseurs à acquérir un chauffage électrique. Il ne faut donc pas les pénaliser aujourd'hui, mais les inciter à changer de système de chauffage. Or, une incitation peut passer par un décret qui affecte des moyens financiers pour le changement de ces systèmes.
- En référence à un document produit par Choc Electrique qui indique une très grande variation de la consommation énergétique entre les membres de l'association⁸, on pourrait inciter les consommateurs excessifs à réduire leur demande en énergie par des mesures comme l'isolation des bâtiments. On pourrait utiliser des critères objectifs tels que le nombre de kWh/m²/année, à l'instar de ce qui se fait par la Police des constructions. Dès lors, le Conseil

⁸ Soit des valeurs se situant entre 8000 et 30'000 kWh par année

d'Etat devrait pouvoir proposer des mesures différentes à celle de la date de remplacement, avec pour objectif la diminution de la consommation électrique.

- Sur la question du délai de l'assainissement, il est très difficile, voire impossible, pour certains propriétaires âgés d'obtenir un prêt bancaire ; de plus ceux-ci peuvent avoir peu d'énergie, et d'envie, à remplacer leurs chauffages électriques. Par contre, lors du changement de propriétaire, des travaux de rénovation sont généralement effectués, avec de nouvelles exigences en matière énergétique⁹. Dans ce cadre, une limite absolue perd de son sens et un objectif de consommation semble cohérent.
- Concernant les grands consommateurs d'énergie, il pourrait convenir de leur donner des explications didactiques dans un premier temps puis, comme pour d'autres règles, de leur infliger des amendes ou des sanctions plus sévères en fonction de la gravité de l'infraction.

Pour un député membre de Choc Electrique, la position de cette association est qu'elle n'accepte pas l'inégalité de traitement entre les différentes utilisations de l'électricité : si l'électricité est précieuse pour se chauffer, elle ne l'est pas moins pour la climatisation et la production d'éclairage public, par exemple. Dès lors on peut imaginer des mesures pour d'autres utilisations de l'électricité, en se demandant notamment si les guirlandes lumineuses de Noël sont bien nécessaires. La position de l'association va dans la même direction que celle proposée aujourd'hui par l'initiant : Choc Electrique est une association de propriétaires prêts à faire un effort pour que leur consommation énergétique soit au niveau de la moyenne, voire de la moyenne inférieure. L'objectif devrait donc être posé en termes de consommation énergétique dans les bâtiments. Le document produit par Choc Electrique souligne que parmi les 800 familles recensées, certaines se montrent exemplaires en matière de consommation électrique, d'autres non. Sur cette base, et suite à l'approbation par le Grand Conseil de la révision de la LVLEne, l'association a écrit à Mme la Conseillère d'Etat, pour lui faire part de sa volonté de collaborer avec les services de l'Etat afin de promouvoir une meilleure efficacité énergétique auprès de ses membres. L'association a déjà commencé à diffuser des informations et des bonnes pratiques (possibilités de subventionnement existantes, remplacement des chauffages électriques par d'autres vecteurs énergétiques, meilleure utilisation du solaire dans les bâtiments, etc.).

En cas d'introduction d'un délai d'assainissement, un référendum sera lancé car ledit délai aura pour conséquence une perte de valeur immédiate des biens concernés et risque d'être un coup de massue financière pour les propriétaires modestes. Il serait donc préférable de laisser du temps pour encourager les principaux concernés à baisser leur consommation et important de les sensibiliser. En cas d'échec de ces mesures, il sera possible de revenir avec des dispositions « à la hache ». L'association Choc Electrique pourrait être ouverte au contre-projet, sans partir en référendum.

Pour répondre à cela, des députés expliquent que l'utilisation de l'électricité pour faire de la chaleur n'est pas idéale, car la chaleur est la forme la plus dégradée d'énergie existante; le chauffage électrique produit du déchet qui est la chaleur utilisée, c'est irrationnel. D'autre part, pour délivrer 1 kWh de chaleur avec de l'électricité, on doit soutirer environ 3 kWh d'énergie primaire¹⁰ : Choc Electrique devrait aussi accepter ces faits qui relèvent de la physique. A propos des chiffres mentionnés par Mme la Conseillère d'Etat, soit 360 GWh consommés annuellement dans le canton de Vaud pour le chauffage électrique : cette valeur n'est pas marginale ; il est donc normal que les autorités politiques du canton s'intéressent à la manière dont ces GWh sont dépensés. De surcroît, les grands débats sur le futur énergétique de la Suisse – nouvelles centrales d'énergies avec l'abandon du nucléaire – amènent à devoir se poser des questions fondamentales sur l'utilisation de l'électricité. Il convient de définir les moyens de l'économiser pour l'utiliser à bon escient.

Concernant l'inégalité de traitement, il y a d'importantes différences entre les consommateurs d'électricité, certains se situant en-dessous de la moyenne des ménages, d'autres largement au-dessus. On peut être mal à l'aise à l'idée d'obliger les consommateurs modestes qui consomment moins que la moyenne des ménages suisses à remplacer leur chauffage. Mais cette inégalité de traitement existe partout : on peut donner l'exemple du propriétaire dont la maison se trouve en bordure d'un tracé que la Municipalité locale souhaite utiliser pour agrandir une route. Il sera alors exproprié, alors que son

⁹ Selon la norme SIA 380/1, la limite de consommation d'un bâtiment rénové est 25% supérieure à celle d'une construction neuve

¹⁰ Une source d'énergie primaire est une forme d'énergie disponible dans la nature avant toute transformation

voisin échappera à cette décision. Cette dernière se fonde sur une base légale qui est imposée par un intérêt supérieur pour le bien de la collectivité publique. Les interventions relatives au chauffage électrique devraient être abordées sous cet angle.

De plus, il convient de s'intéresser non seulement aux propriétaires, mais également aux locataires. En effet, pour 25'000 chauffages électriques dans le canton, on dénombre 4'000 propriétaires, ce qui témoigne de l'importance du nombre de locataires. Compte tenu des difficultés de déménager dans le contexte actuel, les locataires n'ont aucun moyen d'améliorer leur situation. En effet, seuls les propriétaires sont habilités à isoler le bâtiment ou changer le système de chauffage.

Ainsi, **un député** est d'avis qu'un changement progressif, sans délai, n'est pas souhaitable car il équivaut à maintenir les chauffages électriques. Seule une date limite obligera le changement et on sait que celui-ci intervient généralement au dernier tiers du délai. A défaut de cette mesure, les locataires continueront à subir un système peu satisfaisant du point de vue environnemental, au niveau de la politique énergétique cantonale et au niveau des coûts énergétiques personnels.

En conclusion, Mme la Conseillère d'Etat, sachant que le Conseil d'Etat est soucieux de trouver une solution concernant les questions énergétiques, s'engage à encourager le Conseil d'Etat à prendre le chemin d'un contre-projet, dans le sens de ce qui a été discuté lors de la présente séance, à savoir :

- travailler sur l'acceptabilité du projet;
- retravailler éventuellement la question du délai;
- intégrer Choc Electrique dans le débat pour tenter de trouver une solution rassembleuse.

L'idée du contre-projet aura de meilleures chances d'être soutenue par le Conseil d'Etat que l'initiative dans sa formulation actuelle.

Une grande majorité de députés partagent la conception de la politique de l'initiant, et de la Conseillère d'Etat exprimée ci-dessus, dans le sens de trouver des solutions concernant l'assainissement des chauffages électriques existants. Il ressort de la présente discussion un certain consensus: l'initiative est rigide, par contre on laisse au Conseil d'Etat la possibilité de trouver une solution meilleure que l'initiative. Le Canton de Vaud a tout avantage à trouver une solution pragmatique par le biais d'un contre-projet plutôt que de se reposer sur les décisions imposées par Berne qui risquent d'être plus strictes. Cette démarche n'en serait que plus efficiente.

5. VOTES DE LA COMMISSION

Vote sur le vœu

Vœu : « Dans la mesure de l'acceptation de l'initiative par le Grand Conseil, la commission émet le vœu que le Conseil d'Etat présente un contre-projet ».

Ce vœu est accepté par 14 voix et 1 abstention.

Vote sur la prise en considération de l'initiative

Par 8 voix contre 7, la commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération cette initiative.

Un rapport de minorité est annoncé.

Nyon, le 18 août 2014

*La rapportrice :
(Signé) Fabienne Freymond Cantone*