

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI

modifiant la loi sur l'énergie du 16 mai 2006

et

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

sur la motion Jean-Marc Chollet et consorts - Déclamer sa volonté de développer les énergies renouvelables, c'est bien, la preuve par l'acte, c'est mieux ! (14_MOT_057)

1 INTRODUCTION

Le présent exposé des motifs et projet de loi répond au texte modifié par le Grand Conseil de la motion Jean Marc Chollet et consorts intitulée "Déclamer sa volonté de développer les énergies renouvelables c'est bien, la preuve par l'acte, c'est mieux !" Conformément à l'article 120, alinéa 1, de la loi sur le Grand Conseil, le Conseil d'Etat propose un projet de loi pour réaliser la demande formulée par ce texte parlementaire. Le présent EMPL propose l'insertion d'un nouvel alinéa dans la loi sur l'énergie, à l'article 10 (Exemplarité des autorités). Il sera assorti de dispositions réglementaires et d'une modification d'une directive pour préciser les modalités d'application de la loi. Une fois ces dispositions adoptées, l'Etat veillera à définir un dispositif d'énergie renouvelable pour toute construction ou restauration lourde d'immeubles lui appartenant ou pour lesquels il participe financièrement.

Par cette proposition, le Conseil d'Etat rend systématique une pratique existante. De nombreux bâtiments publics accueillent déjà des dispositifs visant à produire de l'énergie renouvelable. Désormais, dès la première phase d'un projet, lors de la programmation, cette préoccupation sera prise en compte, étudiée et évaluée. Chaque fois que cela sera estimé possible au regard des principes du développement durable, des dispositifs de production d'énergie renouvelable seront mis en place. Ce faisant, l'Etat augmente sa part de production d'énergie renouvelable.

2 RAPPEL DE LA MOTION

Le 25 novembre 2014, le député Jean-Marc Chollet déposait le texte suivant :

Motion exigeant du Conseil d'Etat qu'il, lors de chaque nouvelle construction ou restauration importante de toiture de bâtiment lui appartenant, présente au Grand Conseil une convention signée avec un partenaire qui posera durant les travaux des panneaux photovoltaïques au maximum des possibilités (y compris hors toiture) ou d'inclure dans la demande de crédit d'ouvrage la pose de tels panneaux également au maximum des possibilités et y compris hors toitures.

Cette exigence s'entend sous réserve de difficultés techniques très difficilement surmontables, de protection d'un site ou d'un bâtiment classé ou d'obstacles liés à l'aménagement du territoire.

Souhaite développer et demande le renvoi en commission.

Lausanne, le 23 novembre 2014.

(Signé) Jean-Marc Chollet et 53 cosignataires

Cette motion a été renvoyée à l'examen d'une commission. Lors d'une séance tenue le 12 mars 2015, le Conseil d'Etat a proposé à la commission d'élargir le périmètre de la motion à l'ensemble des vecteurs énergétiques pour ne pas limiter la problématique seulement à la production d'énergie photovoltaïque. Cette recommandation allait dans le sens de la directive énergétique du Conseil d'Etat qui précise l'ordre de priorité dans le choix des agents énergétiques. En règle générale, la priorité est donnée, dans l'ordre, à la récupération d'énergies, à l'utilisation des rejets de chaleur, aux énergies renouvelables (bois, géothermie, solaire), au chauffage à distance, au gaz ou au mazout. La priorité est aussi donnée aux ressources de proximité, pour autant qu'elles soient disponibles en quantité suffisante et pour la durée de vie de l'installation.

Conformément à cette demande du Conseil d'Etat, la commission a proposé à l'unanimité de reformuler la motion en élargissant son périmètre. Elle a en revanche refusé de transformer la motion en postulat. Le texte amendé de la motion voté par la commission a la teneur suivante :

Motion exigeant du Conseil d'Etat, lors de chaque nouvelle construction ou restauration importante de bâtiments lui appartenant, qu'il propose au Grand Conseil, soit une convention signée avec un partenaire qui posera, durant les travaux, des dispositifs de production d'énergie renouvelable, notamment des panneaux photovoltaïques, au maximum des possibilités, soit d'inclure dans la demande de crédit d'ouvrage la pose de tels dispositifs également au maximum des possibilités.

Cette exigence s'entend sous réserve de difficultés techniques et financières très difficilement surmontables, de protection d'un site ou d'un bâtiment classé ou d'obstacles liés à l'aménagement du territoire.

Dans sa séance du 21 avril 2015, le Grand Conseil a accepté la modification proposée et il a renvoyé la motion au Conseil d'Etat. C'est donc à ce texte amendé par la commission que répond le présent exposé des motifs et projet de loi.

3 RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT

La présente motion invite le Conseil d'Etat à accroître l'exemplarité des constructions de l'Etat en matière de politique énergétique. Elle recommande d'augmenter de manière prépondérante la part des énergies renouvelables en réalisant des dispositifs de production d'énergie renouvelable au maximum des possibilités pour chaque construction nouvelle et rénovation importante de l'Etat ou pour laquelle il participe financièrement. Elle laisse ouverte la question du financement qui sera assuré soit par l'Etat soit par un tiers. Enfin, le texte adopté fixe une limitation à la mise en place de ces dispositifs lorsque les difficultés techniques ou financières sont trop importantes.

3.1 Contexte

Politique énergétique cantonale

L'article 10 de la loi vaudoise sur l'énergie (LVLEne), intitulé " Exemplarité de l'Etat ", a la teneur suivante :

¹*Dans leurs activités, l'Etat et les communes exploitent l'énergie de façon rationnelle, économe et respectueuse de l'environnement. Ils y veillent notamment dans leurs opérations immobilières, de subventionnement, de participation et d'appels d'offres.*

²*Ils mettent en œuvre des démarches adéquates pour contribuer à la diminution des émissions de CO₂ et autres émissions nocives.*

³*Le Conseil d'Etat peut imposer des normes de construction ou de rénovation énergétiquement plus exigeantes à l'égard de bâtiments dont l'Etat est propriétaire ou pour lesquels il participe*

financièrement à la construction, à la rénovation ou à l'exploitation.

Le Conseil d'Etat a précisé ses intentions à l'article 24 du règlement d'application de la loi (RLVLEne) :

¹Les nouvelles constructions et les bâtiments à rénover dont l'Etat de Vaud est propriétaire ou dans lesquels il a une participation financière majoritaire doivent satisfaire, en plus des exigences de la loi et du règlement, aux contraintes suivantes :

- 1. pour les nouvelles constructions, le standard Minergie P-ECO ou une performance équivalente. L'équivalence est définie dans une directive du Conseil d'Etat.*
- 2. pour les rénovations, les éléments d'enveloppe concernés doivent répondre aux valeurs-cibles de la norme SIA 380/1, édition 2009, ou les bâtiments doivent respecter le standard Minergie ou une performance équivalente.*

En novembre 2007, le Conseil d'Etat avait déterminé dans sa directive sur l'énergie (Directives énergétiques des bâtiments et constructions – DRUIDE 9.1.3) l'ordre de priorité dans le choix des agents énergétiques. Plus précisément, le chapitre 4.3 prévoit ce qui suit :

4.3 Choix des agents énergétiques

En règle générale, la priorité sera donnée dans l'ordre à la récupération d'énergie, l'utilisation des rejets de chaleur, les énergies renouvelables, le chauffage à distance, le gaz naturel, le gaz propane, le mazout.

La priorité sera donnée aux ressources de proximité, pour autant qu'elles soient disponibles en quantité suffisante et pour la durée de vie de l'installation technique mise en œuvre.

Lors d'une conférence de presse commune tenue le 20 février 2014, la cheffe du Département de la sécurité et de l'environnement, en charge de l'énergie, et le chef du Département des finances et des relations extérieures, en charge des constructions, ont exprimé leur intention de mettre à disposition des fournisseurs d'électricité les toitures de bâtiments cantonaux pour y accueillir des dispositifs de panneaux photovoltaïques. Ce projet visait à favoriser ce pan de l'économie et la production d'électricité propre. Cette mise à disposition devait être rendue possible dans deux cas de figure :

- sur des bâtiments en exploitation qui ont des toitures en bon état ou après les avoir rénovés, l'Etat offre la possibilité d'installer un maximum de panneaux en fonction du potentiel objectif du bâtiment.
- lors d'octroi de permis de construire, l'Etat propose de mettre en place davantage de panneaux que le minimum exigé par la loi.

Le Conseil d'Etat confirmait en novembre 2014 cette volonté dans sa réponse à l'interpellation du député Jean-Marc Chollet intitulée "A qui profitera la vente du courant électrique produit par des panneaux photovoltaïques posés ou à poser sur des bâtiments de l'Etat de Vaud ?" A cette occasion, le Conseil d'Etat a annoncé la création d'une convention type définissant les principes et les modalités de la mise à disposition par l'Etat de Vaud à la société utilisatrice de toitures de bâtiments cantonaux, par exemple à la société SI-REN ou à Romande Energie.

3.2 Le choix du vecteur énergétique

Afin de répondre à la motion amendée en commission, le Conseil d'Etat propose une mesure systématique en deux étapes pour toute construction nouvelle ou rénovation importante :

- lors de la programmation, l'Etat choisira un vecteur énergétique renouvelable au maximum des possibilités, en appliquant une méthode multicritères simple et pondérée.
- lors de la demande d'un crédit d'étude, l'Etat déterminera le mode de financement des dispositifs de production d'énergie renouvelable, soit par une convention avec un tiers, soit par le futur crédit d'ouvrage.

La méthode multicritères proposée comprend trois critères propres à une démarche conforme au développement durable, soit :

- Economie (frais d'investissement et d'exploitation). Ce critère est pondéré à hauteur de 40% dans la détermination de l'énergie renouvelable choisie.
- Environnement (gaz à effet de serre dont CO₂ de l'agent énergétique). Ce critère est également pondéré à hauteur de 40%.
- Société (contraintes liées à l'utilisation de la source d'énergie et à la maintenance). Ce critère est pondéré à 20%.

Le choix de l'énergie possible se fera après avoir comparé systématiquement les diverses énergies renouvelables suivantes :

- Bois (plaquette ou pellet), solaire thermique pour l'eau chaude sanitaire ou photovoltaïque pour l'électricité, pompe à chaleur (eau/eau, sol/eau ou air/eau), chauffage à distance (biomasse, STEP ou usine d'incinération).

Le gaz ou le mazout ne seront évalués que si les énergies renouvelables présentent des difficultés techniques et financières très difficilement surmontables.

Pour effectuer un choix, les responsables de projet se référeront au cahier technique SIA 2040 - La voie SIA vers l'efficacité énergétique. Ce document leur servira de référence normative. La démarche proposée induira une diminution de la consommation d'énergie et également des émissions de CO₂. Si le choix du vecteur énergétique devait se porter sur une énergie peu renouvelable ou fossile en raison d'un critère économique prépondérant, l'Etat le compensera par un apport supplémentaire de panneaux photovoltaïques pour réduire l'émission de CO₂. Cette option est d'ailleurs déjà prévue dans la démarche d'équivalence à Minergie P-ECO validée par le Conseil d'Etat, équivalence qui s'appuie également sur le même cahier technique SIA 2040.

Pour rendre transparent le choix du vecteur énergétique retenu, lors de chaque demande de crédit au Grand Conseil, le Conseil d'Etat fournira à la commission chargée d'étudier le décret proposé le rapport explicatif ayant conduit à ce choix. La méthode basée sur cette grille multicritères présente l'avantage de décider du vecteur énergétique bien avant le début du chantier. Cette méthode permet également d'économiser des études d'ingénierie. Cette approche présente enfin l'avantage d'augmenter le nombre de bâtiments, dont la production d'énergie est renouvelable, en combinant les choix propres à la chaleur et/ou à l'électricité. Par ailleurs, le Conseil d'Etat informera systématiquement la commission de l'état d'avancement de la convention avec les éventuels partenaires qui installeront les dispositifs de production d'énergie renouvelable.

3.3 Mise en oeuvre

Le Conseil d'Etat propose de mettre en place la démarche exposée pour tout projet de construction ou de rénovation importante dont la surface de référence énergétique est supérieure à 2'000 m².

En cas d'assainissement imposé par l'obsolescence d'une installation existante (limite OPair dépassée ou obsolescence de l'installation de production de chaleur), le Conseil d'Etat l'appliquera également à l'ensemble du parc de bâtiments gérés par l'Etat, y compris le CHUV et l'UNIL.

3.4 Les adaptations normatives

Comme rappelé en préambule, la réponse à une motion implique une modification légale. Le Conseil d'Etat propose d'ajouter un alinéa 4 à l'article 10 (Exemplarité de l'Etat) de la loi sur l'énergie. Cet alinéa 4 est libellé de la manière suivante :

Lors d'une construction ou d'une rénovation importante d'un bâtiment dont l'Etat est propriétaire ou pour lequel il participe financièrement, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil en règle générale

de mettre en place des dispositifs de production d'énergie renouvelable, notamment des panneaux photovoltaïques.

Les termes "en règle générale" visent à prendre en compte la seconde partie du texte de la motion adoptée : " *Cette exigence s'entend sous réserve de difficultés techniques et financières très difficilement surmontables, de protection d'un site ou d'un bâtiment classé ou d'obstacles liés à l'aménagement du territoire.* "

Ce nouveau texte légal implique des précisions normatives de compétence du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat entend donc modifier le règlement d'application de la loi sur l'énergie (RLVLEne). Il ajoutera deux alinéas à l'article 24 pour préciser l'application de l'article de loi après que le Grand Conseil l'aura adopté.

Les deux alinéas qui seront rajoutés à l'article 24 ont la teneur suivante :

Alinéa 2 : Pour les nouvelles constructions et les bâtiments à rénover dont l'Etat de Vaud est propriétaire ou dans lesquels il a une participation financière majoritaire, l'Etat décide du vecteur énergétique lors de la programmation, en prévoyant la mise en place de dispositifs de production d'énergie renouvelable au maximum des possibilités, sous réserve de difficultés techniques et financières très difficilement surmontables.

Alinéa 3 : Pour les nouvelles constructions et les bâtiments à rénover dont l'Etat de Vaud est propriétaire ou dans lesquels il a une participation financière majoritaire, la mise en place de dispositifs de production d'énergie renouvelable sera financé soit par un partenaire tiers, soit par le crédit d'ouvrage.

Ces deux alinéas précisent les modalités du choix d'un vecteur énergétique renouvelable au maximum des possibilités. Ainsi le maître d'ouvrage applique une méthode multicritères simple et pondérée. Il indique le mode de financement des dispositifs de production d'énergie renouvelable : soit par une convention avec un tiers, soit par le crédit d'ouvrage.

L'avantage d'une analyse multicritères systématique et simple prévue par l'alinéa 2 permet au maître de l'ouvrage d'opérer des choix au tout début du projet. Cette façon de procéder confère de la transparence à la démarche. Elle permet de diminuer les coûts d'étude souvent répétitifs. Cette exigence répond à la demande du Grand Conseil qui a souhaité élargir le périmètre de la motion en ne la limitant pas à la problématique des panneaux photovoltaïques.

La possibilité de financement par des tiers de dispositifs de production d'énergie renouvelable, notamment de panneaux photovoltaïques, offre de la souplesse et permet de soutenir efficacement la mise en place d'énergies renouvelables dans les bâtiments. Elle renforce l'exemplarité de l'Etat.

L'alinéa 3 entérine en outre la volonté du Conseil d'Etat annoncée en février 2014 de mettre ses bâtiments à disposition des sociétés productrices d'électricité. Il élargit le champ d'action à tous les dispositifs de production d'énergie renouvelable.

Les modifications proposées impliqueront un rapport explicatif transparent à l'intention des commissions chargées d'examiner les exposés des motifs pour les projets de construction et de rénovation. Cette pratique permettra d'assurer une cohérence et une continuité dans la démarche d'exemplarité souhaitée par le Grand Conseil, lequel octroiera ainsi des crédits adaptés aux objectifs fixés.

A la suite du vote du Grand Conseil sur le présent exposé des motifs et projet de loi, le Conseil d'Etat modifiera sa directive sur l'énergie des bâtiments publics pour la rendre cohérente avec la présente réponse à la motion Chollet.

La modification envisagée concernera le choix des agents énergétiques, explicitant la démarche et la méthode permettant de promouvoir la production d'énergie renouvelable et permettant de diminuer les

émissions de CO₂.

4 PROJET DE LOI

En vertu de l'article 126 de la loi sur le Grand Conseil, "la motion est impérative pour le Conseil d'Etat qui doit présenter un projet de loi ou de décret dans le sens formulé. "

Le Conseil d'Etat propose d'ajouter un alinéa 4 à l'article 10 de la loi sur l'énergie :

Lors d'une construction ou d'une rénovation importante d'un bâtiment dont l'Etat est propriétaire ou pour lequel il participe financièrement, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil en règle générale de mettre en place des dispositifs de production d'énergie renouvelable, notamment des panneaux photovoltaïques.

5 CONSEQUENCES DU PROJET DE LOI

5.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

La présente modification de la loi sur l'énergie implique un complément au règlement d'application de la loi vaudoise sur l'énergie (RLVLEne) et l'adaptation de la directive du Conseil d'Etat sur l'énergie pour les bâtiments publics (DRUIDE 9.1.3).

5.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

La systématisation de la mise en place de dispositifs de production d'énergie renouvelable sur les bâtiments de l'Etat nouveaux ou rénovés implique des incidences pour les dépenses d'investissement. Selon les dispositions prises dans cet EMPL, ces coûts peuvent être à la charge de tiers ou de l'Etat.

Les conséquences sur le budget de fonctionnement seront différentes selon deux cas de figure. Dans le premier cas de figure, les dépenses pour l'installation de panneaux photovoltaïques ne subiront aucun changement par rapport à la situation actuelle : en effet, les toitures sont déjà mises gratuitement à la disposition des sociétés tierces, productrices d'électricité. En revanche, dans le second cas de figure, les dispositifs de production de chaleur occasionneront des coûts qui seront évalués dans chaque EMPD au cas par cas. Ces dispositifs pourraient, le cas échéant, faire l'objet d'un contrat avec un tiers.

5.3 Conséquences en termes de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Néant.

5.4 Personnel

Néant.

5.5 Communes

Néant.

5.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

La modification légale proposée est en adéquation avec la politique énergétique et environnementale menée par le Canton.

5.7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en oeuvre, autres incidences)

La mesure prévue est en adéquation avec la mesure 4.4 *Développer les énergies renouvelables, garantir la sécurité de l'approvisionnement, favoriser les économies d'énergie.*

5.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant.

5.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

5.10 Incidences informatiques

Néant.

5.11 RPT (conformité, mise en oeuvre, autres incidences)

Néant.

5.12 Simplifications administratives

Néant.

5.13 Autres

Néant.

6 CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil de prendre acte de son rapport à la motion Jean-Marc Chollet et d'adopter le projet de modification de la loi sur l'énergie.

Art. 10 Exemplarité des autorités

¹ Dans leurs activités, l'Etat et les communes exploitent l'énergie de façon rationnelle, économe et respectueuse de l'environnement. Ils y veillent notamment dans leurs opérations immobilières, de subventionnement, de participation et d'appels d'offres.

² Ils mettent en oeuvre des démarches adéquates pour contribuer à la diminution des émissions de CO₂ et autres émissions nocives.

³ Le Conseil d'Etat peut imposer des normes de construction ou de rénovation énergétiquement plus exigeantes à l'égard de bâtiments dont l'Etat est propriétaire ou pour lesquels il participe financièrement à la construction, à la rénovation ou à l'exploitation.

PROJET DE LOI
modifiant la loi sur l'énergie du 16 mai 2006 (LVLEne)

du 14 juin 2017

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

décrète

Article premier

¹ la loi sur l'énergie du 16 mai 2006 (LVLEne) est modifiée comme suit :

Art. 10 Exemplarité des autorités

¹ Dans leurs activités, l'Etat et les communes exploitent l'énergie de façon rationnelle, économe et respectueuse de l'environnement. Ils y veillent notamment dans leurs opérations immobilières, de subventionnement, de participation et d'appels d'offres.

² Ils mettent en oeuvre des démarches adéquates pour contribuer à la diminution des émissions de CO₂ et autres émissions nocives.

³ Le Conseil d'Etat peut imposer des normes de construction ou de rénovation énergétiquement plus exigeantes à l'égard de bâtiments dont l'Etat est propriétaire ou pour lesquels il participe financièrement à la construction, à la rénovation ou à l'exploitation.

⁴ Lors d'une construction ou d'une rénovation importante d'un bâtiment dont l'Etat est propriétaire ou pour lequel il participe financièrement, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil en règle générale de mettre en place des dispositifs de production d'énergie renouvelable, notamment des panneaux

Texte actuel

Projet

photovoltaïques.

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 14 juin 2017.

Le président :

Le chancelier :

P.-Y. Maillard

V. Grandjean