

**RAPPORT DE LA COMMISSION THÉMATIQUE
DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'ÉNERGIE**

chargée d'examiner l'objet suivant :

Motion Didier Lohri et consorts - Cautionnement énergétique et utilisation de l'énergie - plus qu'une prise de conscience, passons au concret

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le vendredi 17 mars 2023 à la salle de la Cité, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Elle était composée de Mmes Aude Billard, Alice Genoud, Carole Schelker, de MM Laurent Balsiger, Loïc Bardet, Jean-Rémy Chevalley (qui remplace Grégory Bovay), Hadrien Buclin (qui remplace Mathilde Marendaz), Pierre Fonjallaz, Sylvain Freymond Sébastien Humbert, Alberto Mocchi, Pierre-André Pernoud, Pierre-André Romanens, Jean Tschopp, et de M. Nicolas Suter, président. Mathilde Marendaz et Grégory Bovay était excusés.

Accompagnaient M. Vassilis Venizelos, chef du DJES : M. François Vuille, directeur de la DIREN, Mme Aline Clerc, directrice a.i. de la DIREN.

M. Cédric Aeschlimann, secrétaire de commission, a établi les notes de séance.

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

Le motionnaire indique ne pas avoir d'intérêts personnels en lien avec l'objet déposé même s'il se dit proche des milieux des comités de fondation. Cette motion est le reflet d'un travail mené depuis de nombreuses années pour trouver des solutions par rapport au financement de fondations, de coopératives ou de PPE lorsqu'il s'agit de rénovation. En effet, celles-ci peinent à trouver le financement auprès des banques pour effectuer leurs travaux d'amélioration des enveloppes thermiques des bâtiments. Le but de cette motion est de donner un sens à la loi.

Par comparaison aux autres cantons, la Loi vaudoise sur l'énergie mentionne le cautionnement à son article 40 e. Mais par rapport à d'autres lois cantonales, elle ne définit pas la mesure dans laquelle le canton cautionne les personnes qui désirent mettre leur bâtiment en conformité. La difficulté pour les fondations, coopératives ou PPE, est qu'elles n'ont souvent pas assez de liquidité pour obtenir des prêts. Il serait donc important de pouvoir bénéficier de cet article selon des règles à établir, de manière à ce que notamment de gros immeubles, avec de grosses déperditions thermiques puissent être rénovés, afin de les rendre plus efficaces.

Un mécanisme financier serait nécessaire, avec l'attribution partielle d'un fonds spécifique au cautionnement de ces opérations. Vu que l'enveloppe du bâtiment est touchée, une réflexion devrait également avoir lieu sur la notion de gros consommateurs électriques, voire aussi sur l'alimentation des véhicules électriques. Il remarque à ce sujet que la puissance et l'énergie sont des choses séparées, et qu'il serait temps de parler de puissance lorsque l'on travaille sur des réflexions d'installations photovoltaïques ou solaires.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Le chef de département remercie le motionnaire dont les propositions concernent plusieurs thématiques.

La matière concerne la révision de la Loi sur l'énergie, sur laquelle le DJES travaille activement. En premier lieu, le cautionnement existe actuellement dans la loi à l'article 40 e. Lorsqu'un propriétaire souhaite investir pour améliorer l'enveloppe énergétique de son bâtiment, il s'approche des banques, qui vont analyser sa situation financière. Si un propriétaire n'est pas solvable, la banque n'entre pas en matière. Ainsi, la proposition du motionnaire serait de demander à l'Etat de couvrir les mauvais risques et de prendre en charge des personnes qui ne seraient pas solvables pour assainir leur logement. Il rappelle que le Grand Conseil a accepté la réponse du Conseil d'Etat à un postulat Dubois en août 2022, par 131 voix pour et une abstention, qui contenait des propositions similaires ((17_POS_008) Postulat Thierry Dubois et consorts – Encourager et faciliter l'assainissement énergétique des bâtiments). Le GC, acceptant la réponse du Conseil d'Etat, avait alors considéré cette proposition comme une fausse bonne idée.

L'article 40 e concerne le cautionnement de grands projets de production énergétique et d'investissements conséquents. Il ne concerne pas le cautionnement de particuliers. Un autre objet, déposé par M. Pahud, demande des prêts sans intérêts pour l'assainissement des bâtiments. Mais cela touche aux limites du rôle de l'Etat. Il n'est en effet pas possible de demander à l'Etat de soutenir individuellement chaque propriétaire en fonction de sa situation financière. Il ne s'agirait rien de moins que de demander à l'Etat de développer des compétences pour analyser la situation économique et fiscale de chaque particulier. L'Etat se substituerait ainsi aux professionnels de la finance et des banques.

Ensuite, il souhaite clarifier les seuils concernant les gros consommateurs d'énergie électrique ou thermique, qui ne sont pas les mêmes dans la Loi sur l'énergie ou le plan Ostral. En effet dans la Loi sur l'énergie, le seuil pour les gros consommateurs d'électricité est fixé à 500'000 kWh par année. Le plan Ostral fixe quant à lui ce seuil à 100'000 kWh. Ainsi, cette différence nécessite-t-elle une clarification et une distinction dans la loi. Avec le dispositif actuel, il est déjà possible d'agir efficacement sur les moyens consommateurs avec différentes incitations. Des mesures et des audits sont possibles pour l'accompagnement. Le risque de pénurie de l'hiver 2022 a accéléré les processus mis en place.

Enfin, concernant la mobilité, l'entrée vigueur de la loi sur la taxe automobile aura un impact sur les articles de la Loi sur l'énergie relatifs aux soutiens aux bornes de recharge. Il y a quelques années, le CE avait débloqué un montant de CHF 15 mio pour subventionner les bornes de recharge. Cette enveloppe, prévue pour durer jusqu'en 2025, est de plus en plus restreinte, ce qui indique qu'elle répond à une demande et à un besoin. En parallèle de l'entrée en vigueur de la loi sur la taxe automobile, la révision de la loi sur l'énergie va obliger les constructeurs de nouveaux bâtiments à équiper leurs places de parc de bornes de recharge. Il remarque que les coûts d'installation de bornes se réduisent avec le temps. Ainsi, les subventions pourraient être réduites pour répondre à l'augmentation des demandes dans le cadre de l'enveloppe donnée.

Concernant le texte de la motion, en cas de renvoi, quelques nuances seront nécessaires, même si sur le fond, ce texte va dans la direction des démarches envisagées par le Conseil d'Etat.

4. DISCUSSION GENERALE

En réponse au motionnaire qui est d'avis que la loi sur la taxe automobile n'a pas pour objectifs de proposer des solutions techniques à la problématique énergétique, le chef de département affirme que plusieurs mesures découlent des textes de loi. Le rôle d'une incitation ou d'une subvention est de donner une impulsion. Elle fonctionne dans le domaine des bornes de recharge, avec un besoin important. À terme cependant, la fin du subventionnement des bornes de recharge est envisagée, en demandant aux constructeurs de prévoir ces bornes dans le budget de construction. Le marché va s'adapter à la fin des véhicules à moteurs thermiques prévue pour 2035.

Le motionnaire veut justement différencier le cautionnement de la subvention, qui va s'arrêter à terme. Selon lui, aider à l'impulsion est nécessaire de la part de l'Etat pour aider les personnes à adapter leur bâtiment ou une infrastructure nécessaire à pour répondre au plus vite aux besoins de la transition énergétique. Il cite les PPE, qui ont des désaccords ou qui n'ont pas les fonds. Même s'il comprend les

enjeux en lien avec le cautionnement, il rappelle à ce sujet le rapport de la Cour des comptes publié en 2017, qui demandait à ce que le canton réfléchisse à l'aide qu'il pouvait apporter aux immeubles qui ont un fort potentiel d'économie d'énergie. Il demande des précisions sur la pratique actuelle du cautionnement, qui ne correspond pas à sa demande.

Le chef de département explique que le cautionnement a été imaginé pour soutenir de grands projets de production d'énergie. Il n'a pas été utilisé, car d'autres solutions de financement ont été trouvées. Soutenir une multitude de petits projets nécessiterait l'engagement de banquiers et de gestionnaires de fortune pour élaborer des prêts sans intérêts et des cautionnements.

Le motionnaire signale que les cantons alémaniques ont déjà réfléchi à la problématique du cautionnement concernant l'assainissement des bâtiments. À Berne, les règles de cautionnement des coopératives englobent les aspects énergétiques et thermiques, intégrant de fait la mobilité. Il demande dès lors un article qui règle le cautionnement, son objectif et son enveloppe, pour de gros projets.

Un député pense que même si le texte proposé comporte certaines limites, ses conclusions sont ouvertes et laissent une marge de manœuvre au Conseil d'Etat. Ce texte est ciblé sur les petits propriétaires qui auraient des difficultés d'accès au crédit. On ne parle pas ici de cautionner des projets de grands acteurs de l'immobilier. Les difficultés vont s'accroître avec l'augmentation rapide des taux d'intérêt. Ainsi, favoriser l'accès au crédit pour les petits acteurs paraît sensé. L'outil du cautionnement est un moyen de stimuler l'investissement privé. Il relativise les risques pour l'Etat, car dans une grande partie des cas, il s'agira de prêts qui seront remboursés sans activer la garantie. Une partie fera défaut, avec une perte pour l'Etat. Mais les investissements vont aussi générer des recettes fiscales et créer de l'emploi. L'Etat devrait être gagnant de cet effet de levier. Il trouve nécessaire de mobiliser la fortune de l'Etat pour accélérer le rythme de l'assainissement des bâtiments. En effet, la consommation de gaz n'évolue pas, elle ne baisse pas, et il faut faire davantage pour respecter l'accord de Paris.

Un commissaire explique que les panneaux solaires sont aujourd'hui rentables et que leur coût a baissé. Leur subventionnement va également s'arrêter à terme. Il cite l'exemple de la BCV qui octroie des prêts sans intérêts pour ce type d'installations en lien avec la transition énergétique. Il n'est par contre pas favorable au cautionnement des bornes de recharge dont le coût est faible.

Un autre commissaire souligne l'importance de traiter la question du cautionnement. Les questions relatives aux grands consommateurs et aux véhicules sont par contre secondaires à ses yeux. La question principale concerne le financement des adaptations nécessaires aux bâtiments pour les petits propriétaires qui ne peuvent les financer. Il existe des institutions de cautionnement, comme le Cautionnement romand (<https://www.cautionnementromand.ch/fr/>), qui a été créé sur la base d'une loi fédérale pour soutenir les entreprises et les particuliers qui font face à des situations compliquées. L'Etat pourrait être garant pour les rénovations sans devoir engager des collaborateurs. Il est d'avis de laisser ce travail à ces personnes dont c'est le métier. La Confédération est même intervenue auprès des banques dans ce domaine. La question du cautionnement, qui concerne l'enjeu collectif de la transition énergétique, mérite une analyse.

Le chef de département précise que pour réussir l'assainissement énergétique, il faudrait investir CHF 1 milliard par an. Si cette somme devait être cautionnée, l'impact sur les finances cantonales serait important. La prise en charge du risque financier resterait en main de l'Etat, même si des possibilités existent au niveau de la prise en charge administrative. Il rappelle également le refus de cette idée par le Grand Conseil en 2022.

Un député revient sur le montant de CHF 1 milliard évoqué, qui correspond à une estimation de l'ensemble des travaux. Il s'agit en aucun cas du montant à cautionner, en outre le bilan de l'Etat de Vaud est solide. Il indique que le cautionnement romand pour les entreprises vaudoises se monte à CHF 150 mio par année, ce qui est un très faible pourcentage des crédits accordés aux entreprises. L'objectif est que les investissements puissent être réalisés avec ce nouvel outil.

A la question d'un député qui demande des précisions concernant les aides financières qui peuvent être allouées pour la couverture des pertes du cautionnement ou les frais administratifs, le motionnaire explique que selon le département fédéral concerné, des frais administratifs sont engagés par le canton pour soutenir un dossier de cautionnement auprès d'organismes bancaires, avant tout au profit de fondations ou de coopératives, ce qui restreint le périmètre pour l'utilisation du montant prévu.

Un commissaire cite une étude du Prof Thalmann de l'EPFL, qui indique que les loyers ont augmenté sept fois plus que leur juste prix en 40 ans et regrette que ce texte ne mentionne rien en faveur des locataires. Il s'étonne ensuite que l'on soit si loin des objectifs alors que les subventions pour les propriétaires ont augmenté et déplore en particulier que les grands propriétaires fonciers n'aient pas fait leur travail. Le montant des subventions en faveur de l'assainissement va encore augmenter et il faudra une adhésion et une acceptation sociale de la majorité de la population.

Le motionnaire répond que les subventions et le cautionnement ne s'adressent pas directement aux 70% de locataires, mais bien aux propriétaires qu'il faut aider à assainir leurs bâtiments, et ainsi faire baisser les charges des locataires. Le fait de cautionner va permettre aux privés de réaliser les investissements et d'accélérer le processus. Il rappelle qu'un franc investi par la Confédération génère sept francs d'investissements dans les cantons. Les deux autres points sont des objets de réflexions, pour fixer des limites, des périmètres. L'objectif principal de sa motion est bien de cautionner des fondations et coopératives pour des projets d'assainissement d'immeubles.

Un député met en évidence le problème du frein que constitue l'accès au financement pour la rénovation énergétique des chauffages électriques. Il relève que les objectifs du canton sont de réduire de 60% les émissions de chauffage au mazout d'ici 2030. Selon les informations disponibles, 52'000 logements sont actuellement chauffés au mazout dans le canton. Si on veut réduire les émissions de 60% d'ici 10 ans, cela signifie que 31'000 logements devront être assainis, près de 3'000 par année, ou encore 10 par jour. Il demande si le rythme des rénovations est bien celui-ci ? Si la réponse est négative, quels sont les raisons et facteurs limitants qui font qu'on n'y arrive pas. Il est prêt à tenter l'idée proposée par cette motion si cela peut aider à atteindre les objectifs.

Le directeur de la DIREN répond que la durée de vie des chauffages au mazout est de 15 à 20 ans. La durée de vie des bâtiments détermine le niveau du renouvellement. L'enjeu ne porte donc pas sur le renouvellement des chauffages que les propriétaires sont obligés de renouveler, en ayant par ailleurs accès à des subventions. Le défi est celui de l'assainissement énergétique, en évitant d'avoir des pompes à chaleur surdimensionnées pour des bâtiments mal isolés. L'enjeu est donc l'assainissement de l'enveloppe et non le chauffage.

Un député constate que cette motion contient des éléments intéressants. Cela étant, au vu de la structure de ce texte, des objets déjà en cours de traitement et de la révision de la Loi sur l'énergie à venir, il propose la transformation en postulat.

Le chef de département explique que le projet de révision de la Loi sur l'énergie prévoit de laisser le cautionnement de l'article 40 al 2 lettre e. Cette possibilité va donc être maintenue. La question qui se pose est d'en faire un droit absolu pour chaque propriétaire, ce qui pourrait engendrer des charges importantes. Disposer de cet outil pour répondre aux enjeux de la transition énergétique et soutenir des projets exceptionnels ou des cas de rigueurs semble nécessaire. Il rappelle que le coût annuel de la transition énergétique dans le canton de Vaud est estimé à CHF 1,5 milliard, dont CHF 1 milliard pour l'assainissement des bâtiments. En 2022, l'Etat a subventionné à hauteur de CHF 60 mio quelques 2'500 projets d'assainissement énergétique (remplacement de chauffages, enveloppes de bâtiment, etc.). Il faudra voir l'évolution des finances vaudoises ces prochaines années en fonction des décisions politiques qui ont été prises concernant ses ressources. L'Etat ne pourra pas tout financer et les acteurs privés seront nécessaires. En effet, un cautionnement implique que l'Etat pourrait se retrouver débiteur et que ce cautionnement devra donc figurer dans un budget. Il retient de cette discussion l'inquiétude concernant la capacité financière de certains propriétaires à atteindre les objectifs.

Le motionnaire remarque que c'est justement parce que les prochaines années seront moins faciles qu'il faudra mettre l'accent sur le cautionnement et non sur les subventions. Il demande de définir le cautionnement dans un nouvel article et de mettre cette mesure en place maintenant pour affronter les problèmes financiers de l'avenir. Il est favorable à la transformation de sa motion en postulat.

Un député précise que le cautionnement est un prêt octroyé par des organismes financiers de la place. L'Etat ne met pas d'argent à disposition, il en est le garant, avec 1.52% de pertes. L'Etat ne se substitue pas aux organismes financiers, mais vient en soutien. Il réitère son soutien à un postulat et dépose un amendement pour supprimer les deux points de la conclusion concernant les grands consommateurs et la puissance des véhicules électriques, qui pourraient préteriter l'enjeu important et principal qu'est le

cautionnement. L'amendement proposé est soumis au vote de la commission :

~~■ la redéfinition de la notion de gros consommateurs et~~

~~■ la problématique des véhicules électriques sachant que la puissance et l'énergie sont des grandeurs scalaires extensives et par conséquent, difficilement maîtrisées par rapport aux besoins énergétiques journaliers.~~

Vote sur l'amendement :

L'amendement est accepté par 14 voix pour, 0 contre et 1 abstention.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Transformation de la motion en postulat (avec l'accord du motionnaire)

La commission recommande au Grand Conseil de prendre partiellement en considération ce postulat par 14 voix pour, 0 contre et 1 abstention, et de le renvoyer au Conseil d'Etat, conformément à la requête de son auteur.

Aubonne, le 20 août 2023.

*Le rapporteur :
(Signé) Nicolas Suter*