

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES**  
**chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Postulat Yvan Pahud et consorts au nom du Groupe UDC – Crise énergétique, il est temps d'agir par un coup de pouce au photovoltaïque avec un prêt sans intérêt.**

**1. PREAMBULE**

La commission s'est réunie le jeudi 1<sup>er</sup> décembre 2022 à Salle du Bicentenaire, pl. du Château 6 à Lausanne. Présidée par Mme la députée F. Gross, également rapporteuse, elle était composée de Mmes les députées A. Cherbuin et G. Schaller ainsi que de MM. les députés A. Berthoud, H. Buclin, J.-D. Carrard, J. De Benedictis, P. Dessemontet (participation partielle), K. Duggan, N. Glauser, J. Eggenberger, Y. Pahud (postulant), J.-F. Paillard et G. Zünd. M. le député D. Lohri était excusé.

Ont participé à cette séance Mme la Conseillère d'Etat, V. Dittli, cheffe du Département des finances et de l'agriculture (DFA), M. le Conseiller d'Etat V. Venizelos, chef du Département de la jeunesse, de l'environnement et de la sécurité (DJES), MM. C. Neet, directeur général de la Direction générale de l'environnement (DGE) et P. Rattaz, chef du Service d'analyse et de gestion financières (SAGEFI). M. F. Mascello, secrétaire de la commission, s'est chargé de la prise des notes de séance

**2. POSITION DU POSTULANT**

Le postulat demande que l'Etat octroie des prêts sans intérêt afin d'encourager la pose de panneaux photovoltaïques. A l'heure actuelle, une subvention de 30 à 50% peut être obtenue pour la pose de panneaux solaires, en fonction des aides cantonale et communale disponibles. Le solde du montant nécessaire doit être complété et il faut alors soit puiser dans ses économies, soit s'approcher d'un établissement bancaire pour obtenir un prêt, soit augmenter son hypothèque, le tout étant sujet à des frais et des démarches administratives pouvant décourager. Dans ce contexte, avec à l'époque du dépôt de ce postulat, un Etat qui paie des intérêts négatifs à hauteur de CHF 99 mios, il semblerait possible que le Canton octroie directement des prêts sans intérêt à des propriétaires motivés à poser des panneaux photovoltaïques, soit directement, soit par l'intermédiaire de la Banque cantonale vaudoise (BCV). Le postulat se veut justement assez large pour laisser une marge de manœuvre suffisante au Conseil d'Etat et la fin des intérêts négatifs ne changent pas la pertinence de cette démarche.

**3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT**

Le Conseiller d'Etat, à travers son programme de législature, partage les mêmes objectifs que le postulant, soit le développement de la pose de panneaux photovoltaïques ; cette dynamique s'en trouvera encore renforcée dans le cadre de la prochaine révision de la loi sur l'énergie prévue en 2023. Mais si le but est partagé, la méthode pour l'atteindre interroge le Conseiller d'Etat qui relève les éléments suivants :

- *Réduction du délai d'attente* : La Confédération a réduit le délai d'attente, pour obtenir une rétribution unique, à moins de 3 mois ce qui permet au marché de mieux répondre à la demande. Ce coup d'accélérateur a un effet impressionnant puisque la puissance installée en Suisse a presque doublé, avec une progression dans le canton de Vaud de 64% (151 GWh en 2017 et 268 GWh en 2021).
- *Augmentation massive de la demande* : L'augmentation du prix de l'électricité et l'apparition de la pénurie énergétique ont provoqué une explosion de la demande sur le marché des installations photovoltaïques, avec des délais d'attente de l'ordre de 7 à 9 mois pour la livraison du matériel et des entreprises qui n'arrivent plus à répondre à la demande, notamment en raison d'un problème de main d'œuvre.
- *Rétribution spéciale unique* : A partir de 2023, la Confédération proposera une rétribution unique spéciale pour les installations, avec une capacité supérieure à 150 kWh, qui injectent l'entier de leur production dans le réseau ; cette rétribution unique sera octroyée sur enchères et pourrait couvrir jusqu'à 60% des coûts d'investissements d'installation. L'objectif recherché de cette mesure est de doper le développement du photovoltaïque sur les grandes surfaces de toits, car il n'est pas rare que ces dernières ne soient que partiellement exploitées.
- *Réinjection financièrement intéressante* : Auparavant, la réinjection dans le réseau de l'énergie produite en journée n'était financièrement pas intéressante, mais cette opération l'est devenue en raison de l'explosion des coûts de l'énergie et le sera encore plus avec les nouvelles dispositions du Conseil fédéral.
- *Bonus cantonal* : Le Conseil d'Etat envisage d'avoir un dispositif similaire, mais avec un bonus de subvention qui compléterait les aides existantes, afin d'inciter les petits propriétaires à couvrir l'ensemble de leur toiture
- *Charges administratives trop lourdes et risque pour l'Etat* : L'option du prêt sans intérêt ne convainc pas le Conseil d'Etat, car sa mise en œuvre nécessiterait trop de ressources administratives, avec des contraintes élevées en termes de contrôle du respect des directives et autres règlements, sans parler de la création d'une base légale idoine. De plus, cette solution comporte une prise de risques que l'Etat ne souhaite pas endosser, ni directement ni par l'intermédiaire d'une institution bancaire, comme la BCV. En effet, même si l'Etat est actionnaire majoritaire de cet établissement, il n'a pas à donner de directives opérationnelles à son Conseil d'administration.
- *Solution du contracting* : La réponse du gouvernement à la délicate question du manque de financement des privés pour la pose de panneaux photovoltaïques sur un toit pourrait prendre la forme d'un partenariat avec un tiers investisseur. En d'autres termes, le propriétaire pourrait louer son toit à une entreprise tierce qui assumerait l'investissement et la réalisation de l'ouvrage. Ce procédé se développe dans toute la Suisse et est, selon le Conseil d'Etat, une meilleure réponse au questionnement du postulant.

#### 4. DISCUSSION GENERALE

La commission revient sur certains éléments et les deux membres du gouvernement, avec le concours de l'administration, y répondent.

##### *Problématique actuelle des délais et éléments bloquants*

Pour certains commissaires, les éléments problématiques sont les délais de paiement des subsides fédéraux qui peuvent atteindre de 1 à 2 ans, mais également les délais de livraison du matériel qui peuvent également accuser un retard de 6 à 8 mois. Le Conseiller d'Etat est conscient de ce frein à la rénovation, mais estime toutefois que cette problématique a évolué puisqu'en 2020 la Confédération a raccourci ses délais de versements de la rétribution unique. Ces derniers ne sont peut-être pas encore assez rapides, mais, selon les statistiques disponibles, l'opération se déroule en moins d'une année. Deux députés confirment que le financement n'est pas bloquant, mais que ce sont plutôt le délai de livraison du matériel et les travaux annexes qui doivent être entrepris en amont (rénovation possible du toit parfois nécessaire avant la pose).

### *Solution du contracting et surfaces de toit disponibles*

Cette méthode séduit plusieurs députés où le rôle de la Romande Energie semble déterminant. Le postulant cite toutefois un exemple où cette société a refusé d'entrer en matière, car jugeant une toiture de 400 m<sup>2</sup> trop petite ; ce positionnement n'est pas favorable aux petites structures qui, sans fonds disponibles ou sans aide financière, renonceront à ces rénovations. Un député indique que certaines entreprises acceptent des surfaces inférieures à 400 m<sup>2</sup>, mais sous certaines conditions (p.ex. contrôle de l'étanchéité de la structure). Si le *contracting* est néanmoins considéré par le Conseil d'Etat comme une option intéressante, continue ce député, alors la réponse à ce postulat devrait résider dans une solution ouverte aux surfaces inférieures à 200 m<sup>2</sup> qui n'est déjà pas une superficie facile à atteindre pour un propriétaire privé. Un dernier commissaire mentionne le cas d'entreprises qui démarchent les propriétaires de toitures, sans que ces derniers n'aient fait la moindre demande préalable ; ce genre de pratique, avec des dossiers soumis comprenant une analyse chiffrée et une proposition de prêt hypothécaire auprès d'un établissement financier, interpelle d'un point de vue du contrôle.

### *Rentabilité et amortissement*

Au vu du prix de l'électricité, estime un député, la meilleure option reste encore un investissement personnel direct, par le biais d'une demande d'augmentation de son hypothèque déjà existante. Un second député estime que la Romande Energie ne fait du *contracting* que si une certaine rentabilité est au rendez-vous. Les banques ont la même logique avec les prêts, car les montants trop modestes n'offrent pas un rendement suffisant pour couvrir les charges administratives. A noter que la BCV partage un site avec la Romande Energie pour financer ce genre d'opérations. Se basant sur un exemple de prêt de CHF 20'000 à 2%, un autre député calcule que l'intérêt annuel de CHF 400 sera rapidement compensé par la revente d'électricité produite dans le réseau. La Conseillère d'Etat complète en indiquant que l'augmentation des prix de l'énergie permet de réduire la durée de l'amortissement de l'investissement qui devient plus rentable même pour les petits propriétaires.

### *Charges administratives et engagement d'ETP*

Pour le postulant, l'analyse préalable pour l'octroi d'un prêt est comparable à celle menée pour un dossier de subventions ; dès lors, l'engagement d'un ou deux ETP destiné à cette tâche fait sens et serait supportable, en attendant la révision de la nouvelle loi sur l'énergie, estime-t-il avec deux autres députés. Cette vision n'est pas partagée par la Conseillère d'Etat qui est d'avis que le besoin en ressources humaines, avec la mise en œuvre du postulat, dépasserait largement les deux ETP évoqués. Dans ce sens, un comparatif est fait avec l'association vaudoise de promotion des métiers de la terre (Prométerre) qui procède, en collaboration avec le SAGEFI, à l'analyse de dossiers de demandes de financement de projets agricoles (analyse du dossier, respect des échéances de recouvrement, mise en poursuite, etc.), avec des ressources humaines largement supérieures à deux ETP. Un député abonde dans le même sens : si l'Etat voulait se saisir de cette mission et se substituer à des instituts financiers, les coûts administratifs seraient effectivement importants (contrôle de la solvabilité, inscription au registre foncier, création d'une cédula hypothécaire, etc.).

### *Autres solutions possibles (cautionnement, création d'un fonds, garantie étatique de rétribution)*

Une députée, soutenant le postulat, rappelle les travaux d'une autre commission ad hoc proposant une solution basée sur les cautionnements qui avait reçu le même accueil négatif<sup>1</sup> ; elle regrette l'attentisme du Conseil d'Etat surtout dans un contexte où le financement de cette mesure est disponible via le fonds sur l'énergie. Le Conseiller d'Etat confirme que le cautionnement pour les petits propriétaires n'a pas été retenu, mais que ce principe élargi aux grandes surfaces pourrait être intéressant, car plus simple d'un point de vue administratif. S'agissant du fonds pour l'énergie doté d'un capital de CHF 220 mios, il est rappelé à la commission que les ressources de l'Etat sont importantes, mais pas illimitées, surtout dans une perspective d'un coût annuel global pour la transition énergétique estimé à CHF 1,5 mrd pour le canton. L'effort à fournir est gigantesque et l'Etat seul n'y arrivera pas sans d'autres investisseurs privés. Un autre député évoque également l'idée de créer un fonds, comparable aux fonds d'investissements rural (FIR) et agricole (FIA), mais qui sont toutefois soumis à des limites d'endettement stricts des domaines agricoles. Un troisième commissaire mentionne finalement qu'une garantie étatique sur les montants de rétribution serait

---

<sup>1</sup> Postulat Thierry Dubois et consorts – Encourager et faciliter l'assainissement énergétique des bâtiments

pertinente. Dans ce contexte, le Canton pourrait se porter garant d'un tarif de rétribution minimal qui permettrait de garantir un certain rendement aux propriétaires voulant poser des panneaux solaires.

#### *Rôle de l'Etat et des banques : gestion du risque (solvabilité) et échanges d'information*

Il est rappelé à la commission que le risque est la solvabilité de la personne qui bénéficie d'un prêt et que l'Etat n'a pas à jouer le rôle de banque dans ce dossier. Néanmoins et avec la même logique, lorsque l'Etat accorde un prêt, il compte sur son remboursement, à défaut une subvention est octroyée, voire une aide à fonds perdu qui est plus simple à gérer, car moins demandeuse de contrôle. Un député pense que le traitement par l'intermédiaire de la BCV questionnerait l'égalité de traitement avec les autres institutions bancaires qui, si elles étaient intégrées dans le processus, ne manqueraient pas de refacturer le coût de ces nouvelles charges administratives à l'Etat, ce qui reviendrait à leur verser une subvention étatique.

Il est également rappelé à la commission que pour mesurer la solvabilité, il faudrait avoir accès à des informations que seule la banque possède et qui ne seront pas divulguées à des tiers. Dans le cadre d'une procédure d'octroi de prêt hypothécaire, le demandeur peut regrouper son projet de pose de panneaux solaires, avec d'autres rénovations dans son bien immobilier. Même si la banque accepte de coopérer, elle ne pourra pas communiquer à l'Etat les informations uniquement en lien avec la partie photovoltaïque du projet, sans parler du fait que cet échange devrait s'étaler sur plusieurs années jusqu'à extinction du prêt.

#### *Capacité financière des propriétaires et effet d'aubaine*

Afin d'avoir une vision complète de la situation, un député émet l'idée de l'élaboration d'une statistique sur le nombre de propriétaires concernés par le manque de moyens financiers pour se lancer dans un tel projet de rénovation serait nécessaire. Le Conseiller d'Etat est d'avis qu'une telle statistique sur la capacité financière des propriétaires est irréalisable. De plus, ces prêts pour provoquer un effet d'aubaine réservé aux propriétaires ayant une capacité financière suffisante et pouvant ainsi profiter de facilités indues.

#### *Conclusion du Conseil d'Etat*

La commission est bien entendu libre de son choix quant à la prise en considération de ce texte, mais, dans son éventuelle réponse, le Conseil d'Etat ne proposera pas de prêt sans intérêt, en raison de coûts administratifs insoutenables. Si le souhait d'accélération de la mise en œuvre de solutions est partagé par tous, il n'appartient à pas à l'Etat de remplir les tâches d'une banque. Pour rappel, le tarif de reprise évoluera positivement passant de 9,5 cts / kWh à 18,6 cts / kWh dès 2023. Il est donc intéressant d'investir dans le solaire, car la durée d'amortissement est plus courte. Mais cette bonne nouvelle ne règle effectivement pas la solution des propriétaires qui n'ont pas les capacités d'investissement d'où l'idée du *contracting*.

#### *Conclusion du postulant*

A la question d'un retrait de son texte, le postulant répond par la négative, car il y voit une réelle mesure incitative dans un domaine où de nombreux projets n'aboutissent pas en raison des intérêts exigés par les instituts bancaires ou de financement hypothécaire. Il rappelle la réponse du Conseil d'Etat à une résolution du Grand Conseil<sup>2</sup> qui précise que le potentiel d'énergie solaire renouvelable dans le Canton de Vaud est de l'ordre de 3'600 GWh, alors que la capacité effective actuelle à 268 GWh ; la marge de progression est énorme. Son postulat est dès lors une réelle réponse incitative à cette problématique.

## **5. VOTE DE LA COMMISSION**

### *Prise en considération du postulat*

*La commission recommande au Grand Conseil de ne pas prendre en considération ce postulat par 8 non, 4 oui et 1 abstention.*

Epesses, le 6 janvier 2023.

*La rapporteuse :  
(Signé) Florence Gross*

---

<sup>2</sup> 22\_REP\_61 Réponse du Conseil d'Etat à la résolution Yvan Pahud – Task force énergie vaudoise (22\_RES\_13)