

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

chargée d'examiner l'objet suivant :

**Motion Didier Lohri et consorts - Accélérer la diminution de déperditions thermiques d'au moins 75%
des 438064 logements vaudois par le cautionnement**

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le vendredi 20 juin 2025, à la salle de la Cité, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne.

Elle était composée de Mmes Aude Billard, Eliane Desarzens (qui remplace Laurent Balsiger), Carole Schelker, Muriel Thalmann (qui remplace Alexandre Rydlo), de MM Théophile Schenker (qui remplace Alice Genoud), Loïc Bardet, Grégory Bovay, Hadrien Buclin (qui remplace Mathilde Marendaz), Pierre Fonjallaz, Sébastien Humbert, Pierre Zwahlen (qui remplace Alberto Mocchi), Pierre-André Pernoud, et de M. Nicolas Suter, président. Alice Genoud, Mathilde Marendaz, Laurent Balsiger, Alexandre Rydlo, Alberto Mocchi étaient excusés.

Accompagnaient M. Vassilis Venizelos, chef du DJES : Mme Aline Clerc, directrice de la DIREN, M. François Vuille, délégué cantonal à l'énergie, M. Mohammed Meghari, chef de la Division efficacité énergétique, DGE.

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

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

Le motionnaire rappelle son intérêt pour la problématique des rénovations de bâtiments, non pas pour des raisons personnelles, mais pour accélérer la réalisation des travaux dans le cadre des projets pour des PPE. Il souligne que des disparités financières entre propriétaires freinent parfois l'accès au financement, ce qui complique la mise en œuvre complète des rénovations.

Il rappelle avoir déjà déposé un postulat concernant ces questions de fonds et de fonctionnement. L'objectif de la présente motion est de laisser le Conseil d'État trouver des solutions pour offrir des cautions aux propriétaires ou organismes qui ne peuvent pas obtenir de garanties auprès des banques ou organes de cautionnement classiques.

L'enjeu est de permettre aux citoyens, en particulier ceux vivant dans des immeubles collectifs, de réaliser l'ensemble des travaux nécessaires, plutôt que de ne pouvoir en faire qu'une partie, afin d'assurer une transition énergétique complète et efficace.

3. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le chef du DJES rappelle que le droit en vigueur, tout comme le projet de loi, permet déjà le recours au cautionnement. Cet outil financier existe donc déjà, mais il soulève de nombreuses questions.

Il souligne que certaines situations évoquées dans la motion conduiraient, si l'État assumait systématiquement le risque, à transformer l'administration cantonale en institut bancaire. Or, lors d'un précédent débat lié à un postulat du même auteur, le Conseil d'État avait clairement exprimé son opposition à une telle évolution. Il avait en revanche indiqué être ouvert à l'exploration d'alternatives, en collaboration avec des partenaires compétents, tels que des instituts bancaires, des organismes de prêts populaires et d'autres acteurs économiques et institutionnels disposant de l'expertise nécessaire.

Le Conseil d'État travaille actuellement sur différentes pistes, notamment avec des partenaires actifs dans le domaine du financement énergétique, et s'inspire également des expériences menées dans d'autres cantons. Il relève qu'il est relativement simple d'annoncer des mesures, mais que leur mise en œuvre concrète sur le terrain est souvent beaucoup plus complexe. Il cite à cet égard des dispositifs de cautionnement existants depuis de nombreuses années qui ne répondent manifestement pas à la demande actuelle, ainsi que des initiatives récentes dont le déploiement s'avère difficile.

S'agissant plus spécifiquement des propriétés par étages (PPE), il constate que les difficultés sont bien identifiées : dans de nombreux cas, une minorité de copropriétaires en difficulté financière peut bloquer des investissements énergétiques en raison de règles statutaires exigeant l'unanimité. Une solution relativement simple consisterait à modifier ces statuts afin de permettre une prise de décision à la majorité, démarche déjà engagée par certaines PPE.

D'autres solutions pourraient également être envisagées, dans lesquelles l'État jouerait un rôle d'impulsion, mais toujours en collaboration avec des partenaires externes, notamment des établissements bancaires. Des exemples d'autres cantons montrent que certains modèles de cautionnement existent, parfois avec des taux d'intérêt plus élevés ou limités à certaines mesures, sans qu'un modèle unique ne s'impose à ce stade.

Le Conseil d'État est pleinement conscient du problème et poursuit ses travaux avec les différents partenaires concernés. Il exprime toutefois des réserves quant aux conclusions de la motion, qu'il juge trop prescriptives et laissant une marge de manœuvre très limitée au Conseil d'État, notamment en imposant la création d'un fonds cantonal spécifique et une gestion directe des cautionnements par l'État.

Il estime ne pas être en mesure d'affirmer que cette solution serait la plus efficace. La création d'un tel fonds pourrait en outre entraîner un épuisement rapide des ressources et nécessiter la création de nombreux postes administratifs. Il plaide dès lors pour une approche plus souple, laissant au Conseil d'État une plus grande liberté afin d'élaborer des propositions adaptées, en concertation avec le Parlement et les partenaires concernés, pour répondre aux situations complexes rencontrées notamment dans les PPE.

Le délégué cantonal à l'énergie évoque l'exemple valaisan, où un dispositif de prêts destiné aux propriétés par étages (PPE) a été introduit. Cet instrument vise à contourner le fait que la copropriété ne dispose pas d'une personnalité juridique reconnue et ne peut donc pas accéder à un financement hypothécaire classique. Le mécanisme repose sur des prêts spécifiques aux PPE, mais ceux-ci présentent des limites importantes. Le taux d'intérêt annoncé, de l'ordre de 3,9 %, est peu attractif et représente une charge hypothécaire élevée. De plus, ces prêts ne concernent que les parties communes des immeubles, ce qui restreint fortement leur portée. En conséquence, il estime que cet exemple, bien qu'intéressant sur le plan conceptuel, ne constitue pas un modèle particulièrement convaincant à ce stade.

Le chef de la Division efficacité énergétique présente l'exemple genevois, où un fonds existe depuis une vingtaine d'années. Celui-ci a permis d'accorder des prêts, initialement destinés aux personnes physiques pour la rénovation énergétique des bâtiments, ainsi que des cautionnements pour de grands projets d'intérêt public. Sur la base d'un retour d'expérience datant d'environ deux ans, transmis par un ancien collaborateur du canton de Genève, il apparaît toutefois que le dispositif de prêts aux personnes physiques a rencontré un succès limité, avec peu de demandes et plusieurs difficultés de gestion des risques, conduisant à des situations conflictuelles. Ce modèle n'a donc pas donné les résultats escomptés. Le dispositif a été réactivé à partir de 2024, mais aucun retour d'expérience n'est encore disponible depuis cette révision récente.

En ce qui concerne le cautionnement, celui-ci a principalement été utilisé pour des projets d'envergure et d'intérêt public. Il cite notamment le projet de chauffage à distance utilisant l'eau du lac, destiné à alimenter plusieurs bâtiments du quartier des Nations. Dans ce cas, l'État de Genève avait garanti le risque lié au surdimensionnement de l'installation afin de couvrir les besoins futurs. Le projet s'est révélé être un succès, la demande ayant dépassé les prévisions, et aucun coût n'a finalement été supporté par l'État. Un second

exemple concerne un réseau de chauffage à distance porté par plusieurs communes, basé sur l'exploitation de ressources géothermiques. Le cautionnement portait ici sur les risques géologiques et de faisabilité du projet, et non sur la solidité financière des porteurs. Il s'agissait de garantir les risques inhérents à des investissements importants consentis par des acteurs privés au-delà de leurs besoins propres.

4. DISCUSSION GENERALE

Le motionnaire apporte des précisions fondées sur un échange avec l'Office cantonal de l'énergie genevois (OCEN) lors d'une séance tenue le 27 mars 2025. Il indique que les éléments évoqués précédemment se réfèrent à une situation antérieure. Selon les informations les plus récentes, le cadre légal genevois ne posait pas de problème en tant que tel, pas plus que la nature des dossiers traités. Des prêts ont notamment été accordés pour des installations photovoltaïques, ce qui démontre que l'instrument fonctionnait pour certains types de projets. En revanche, la difficulté principale concernait le dispositif de cautionnement. Il ressort des échanges avec les autorités genevoises, ainsi que des confirmations apportées par Habitat Durable et par M. Petitjean, directeur de l'OCEN, que la loi genevoise présentait un biais en ce sens que la commission d'experts chargée d'accorder les cautionnements ne disposait pas des compétences financières nécessaires. Cette lacune empêchait concrètement l'octroi de cautionnements, en particulier pour des projets portés par des acteurs privés. Le canton de Genève a dû envisager une adaptation du cadre légal afin de permettre à cette commission d'experts d'intégrer les compétences financières requises. Il souligne ainsi que le problème ne résidait ni dans le principe du cautionnement ni dans l'absence de demande, mais bien dans l'inadéquation des compétences de l'organe décisionnel. Il précise enfin que les exemples de projets de chauffage mentionnés précédemment concernaient exclusivement des collectivités publiques, et que l'absence de projets privés cautionnés s'explique directement par cette limitation institutionnelle. Ces éléments constituent les dernières informations disponibles à ce jour.

Concernant la situation en Valais, il précise que les personnes concernées ont également pris contact avec la BCV. Il souligne toutefois que le problème rencontré par les propriétés par étages (PPE) ne réside pas dans l'obtention d'un prêt bancaire en tant que tel. La difficulté principale concerne l'absence de cautionnement. Les PPE disposent généralement des capacités nécessaires pour assumer les charges et organiser le financement du prêt, mais les établissements bancaires exigent une garantie supplémentaire pour couvrir la situation de quelques copropriétaires qui ne sont pas en mesure d'assumer leur part. C'est précisément ce cautionnement ciblé que les PPE ne parviennent pas à obtenir. Il s'est également renseigné directement auprès des autorités valaisannes et de la BCV, et précise n'avoir aucun lien d'intérêt particulier avec ces institutions. Son propos se fonde uniquement sur les démarches entreprises et sur les constats partagés avec d'autres personnes concernées, qui confirment que la problématique porte avant tout sur la garantie exigée par les banques, et non sur l'accès au crédit lui-même.

Le chef du DJES réitère que les autorités ont pleinement conscience des difficultés rencontrées par les propriétés par étages (PPE) et qu'un travail est en cours pour y apporter des solutions. Il reconnaît l'intérêt de la démarche proposée. Il relève toutefois que la formulation actuelle de la proposition laisse peu de marge de manœuvre et manque de clarté quant à l'objectif poursuivi. Il n'est notamment pas évident de déterminer s'il s'agit de mettre en place un mécanisme de cautionnement pour l'ensemble des projets d'assainissement, ou plus spécifiquement de lever les blocages rencontrés par certaines PPE en raison de la situation financière d'une minorité de copropriétaires. Il exprime également des doutes quant au cadre légal le plus approprié pour traiter cette question, estimant que la politique énergétique n'est peut-être pas, à elle seule, le bon angle d'approche et que la problématique pourrait également relever du domaine du logement.

Pour ces raisons, il considère que la proposition, telle que formulée, est très prescriptive sans définir clairement le résultat attendu. Il plaide dès lors pour une approche plus ouverte, qui laisserait aux autorités la possibilité d'élaborer des solutions adaptées. Il réaffirme enfin la volonté politique de traiter ce problème reconnu, tout en soulignant sa complexité et la nécessité de s'accorder préalablement sur les objectifs à atteindre.

Un député partage une réflexion issue de sa situation personnelle, qu'il estime représentative de problématiques plus larges. Il explique que, dans le cadre d'un CECB+ récent, il apparaît clairement que l'accès au crédit bancaire est fortement limité lorsque les travaux de rénovation sont lourds. C'est notamment le cas lorsque les contraintes patrimoniales empêchent toute intervention sur la façade, obligeant à combiner une isolation intérieure avec d'autres mesures techniques, ce qui entraîne des coûts très élevés. Cette situation concerne de nombreux bâtiments anciens, en particulier dans les villages. Il souligne que, dans ce contexte, les

établissements bancaires hésitent à octroyer des prêts, ce qui pose la question de la pertinence et de la portée des mécanismes de cautionnement existants, jusqu'ici principalement mobilisés pour des projets de grande envergure. Il relève également que certains modèles proposés prévoient des durées de remboursement relativement courtes, par exemple sur dix ans, ce qui peut représenter une charge financière excessive pour des ménages aux revenus modestes ou moyens. S'appuyant sur son expérience dans le domaine agricole, il fait un parallèle avec les fonds d'investissement agricoles et ruraux, qui permettent de financer des projets importants, mais impliquent des remboursements rapides sur des périodes de 10 à 15 ans. Il indique que ce type de financement peut placer les bénéficiaires dans une situation financière très tendue sur le long terme, malgré des revenus apparemment suffisants, en raison du poids des remboursements annuels. Il estime dès lors qu'une réflexion approfondie est nécessaire sur le type de cautionnement et de financement à privilégier, afin de se rapprocher davantage des modèles hypothécaires classiques, avec des durées de remboursement plus longues et plus soutenables. Il relève que cette problématique se pose également dans le cadre des PPE : les copropriétaires qui s'opposent aux projets sont souvent ceux dont la situation financière est la plus fragile, et une décision prise à la majorité peut les placer en difficulté. Enfin, il considère qu'il ne revient pas uniquement à l'État d'assumer ces mécanismes, mais que les banques devraient également prendre leur part de risque dans le contexte de la transition énergétique. Il exprime une inquiétude quant au renforcement du pouvoir des institutions bancaires à l'avenir et plaide pour une responsabilité partagée entre acteurs publics et privés face aux enjeux sociétaux et climatiques.

Le chef du DJES souligne un point qu'il considère comme essentiel et déterminant pour l'acceptation d'une motion contraignante sur ce sujet. Il insiste sur le fait qu'il n'appartient pas à l'État d'assumer l'ensemble des risques liés aux projets d'assainissement des bâtiments. Il avertit que demander au Conseil d'État de garantir tous les risques encourus par l'ensemble des propriétaires du canton conduirait à une situation financière insoutenable pour les finances publiques, avec des conséquences majeures sur les prestations essentielles de l'État. Une telle approche n'est donc pas envisageable. En revanche, il se déclare favorable à la recherche de solutions ciblées, développées en partenariat avec d'autres acteurs, afin de soutenir certaines situations spécifiques, notamment celles concernant des propriétaires ou des PPE confrontés à des blocages particuliers. Il rappelle également que le cadre légal repose sur des obligations générales applicables à tous, complétées par des mécanismes de dérogation lorsque les moyens financiers font défaut. Sa volonté demeure que le plus grand nombre puisse s'engager dans l'assainissement énergétique de leur bâtiment, mais sans contraindre le Conseil d'État à proposer un dispositif dans lequel l'État serait amené à garantir systématiquement tous les risques.

Le président de la commission interroge le département sur l'articulation entre un éventuel mécanisme de cautionnement et l'article 8 de la loi sur l'énergie, qui prévoit le principe de dérogation en cas d'incapacité financière. Il souhaite notamment savoir si la mise en place d'un dispositif de cautionnement aurait pour effet de remettre en cause ce droit à la dérogation ou si celui-ci demeurerait applicable.

Un député relève la complexité particulière de la régulation en matière de financement des rénovations énergétiques. Il rappelle que l'hypothèque appartient en principe à l'établissement bancaire, tandis que le propriétaire est celui qui contracte l'emprunt et supporte l'investissement. Toutefois, les bénéfices directs des améliorations énergétiques, notamment la baisse des charges, profitent souvent aux locataires, ce qui crée une dissociation entre l'investisseur et le bénéficiaire des mesures. Cette situation soulève des difficultés structurelles, notamment en ce qui concerne les incitations à investir et la répartition des coûts et des avantages. Il souligne avoir été confronté à ce type de problématique à plusieurs reprises et constate que chaque canton tente de développer sa propre solution, sans qu'un modèle idéal n'ait réellement émergé à ce jour. Il estime que la question soulevée est pertinente et légitime, mais rappelle que l'État ne doit pas se substituer aux banques ni assumer un rôle bancaire. Il considère toutefois que l'État a un rôle à jouer dans l'encadrement et l'accompagnement, compte tenu de la complexité du cadre réglementaire. Il plaide enfin pour l'ouverture d'un espace de discussion élargi, impliquant également des propositions émanant d'autres acteurs concernés, afin de construire des solutions pragmatiques. Il relève que ce type de démarche a déjà été mené dans d'autres domaines et pourrait utilement être transposé à des champs plus ciblés, tels que celui de la rénovation énergétique des bâtiments.

Le motionnaire précise que les dérogations prévues par la nouvelle loi sur l'énergie n'ont pas d'effet sur les exigences thermiques applicables aux bâtiments, l'objectif de la loi demeurant inchangé. Il relève ensuite que la formulation de la motion, en particulier celle relative aux règles et conditions du cautionnement de l'État auprès d'un organe bancaire ou d'une caisse autonome, laisse selon lui une marge de manœuvre suffisante aux

autorités. Il rappelle à cet égard l'existence d'un règlement datant de 2008 relatif à l'aide financière accordée à une coopérative favorisant l'accès à la propriété du logement, règlement qui relève de la compétence du Conseil d'État et qui prévoit déjà des mécanismes de cautionnement et d'arrière-cautionnement cantonaux. Selon lui, une adaptation ciblée de ce règlement permettrait d'élargir son champ d'application à la rénovation du logement, et en particulier à la rénovation thermique des bâtiments, sans remettre en cause son cadre général. Il souligne que ce règlement contient déjà plusieurs articles définissant les règles applicables et qu'il serait possible d'y intégrer, par exemple, un mécanisme d'arrière-cautionnement limité de la part du canton, afin de faciliter le financement de projets concrets. Il se réfère à des discussions antérieures avec le Conseil d'État autour d'un cas précis portant sur un ensemble de logements illustrant les difficultés rencontrées pour obtenir des cautionnements. Son approche s'inscrit dans une volonté pragmatique d'explorer toutes les pistes permettant d'atteindre les objectifs poursuivis en matière d'assainissement énergétique.

Le chef du DJES reconnaît que le règlement évoqué relève bien de la compétence du Conseil d'État, tout en soulignant que les questions abordées touchent également à la politique du logement. Il indique qu'il pourrait exister des marges d'action tant dans le champ de la politique énergétique que dans celui du logement. Il conclut en réaffirmant son ouverture à la recherche de solutions en collaboration avec ses collègues, tout en demandant que la motion laisse une marge de manœuvre suffisante au Conseil d'État afin de permettre l'élaboration de réponses adaptées et cohérentes.

Un député relève que le texte de la motion aborde successivement différents mécanismes, tels que les prêts, le cautionnement et les PPE, pour finalement se concentrer uniquement sur le cautionnement généralisé. Selon lui, cette conclusion ne correspond pas nécessairement à l'ensemble des problématiques exposées dans le développement de la motion. Avec plusieurs commissaires, il estime qu'une transformation de la motion en postulat serait préférable, afin de poursuivre la réflexion sur les solutions possibles.

Un autre député retient que les conclusions de la motion proposent que ce soit l'État, via un organe bancaire, qui accorde les cautionnements, avec l'utilisation d'un fonds spécifique. Il relève toutefois que la portée reste flexible, puisque le Conseil d'État définirait les règles et conditions d'octroi, laissant ainsi une marge de manœuvre pour déterminer les situations justifiant l'intervention de l'État par rapport à celles pouvant être prises en charge directement par les banques. Il soutient dès lors la motion sous sa forme actuelle.

Le motionnaire rappelle que, lors d'une séance précédente, une motion similaire avait été transformée en postulat. Il estime que le texte actuel est clair et n'impose pas de contraintes excessives au Conseil d'État. Il souligne également que, selon le règlement en vigueur, l'aide financière vise à favoriser l'accès à la propriété du logement, ce qui constitue le cadre de référence pour l'évaluation des propositions financières de la motion. Ainsi, le règlement existant exclut les rénovations et se concentre exclusivement sur l'accès à la propriété immobilière, via des prêts cautionnés par la coopérative concernée, avec des montants et conditions clairement définis. Il rappelle que le choix de l'autorité compétente pour gérer ce mécanisme, que ce soit le département du logement ou celui de l'énergie, relève du Conseil d'État, qui décidera de la meilleure option dans le cadre de la motion. Il insiste sur le fait que la motion ne concerne pas l'octroi de prêts par l'État, mais uniquement la mise en place de cautionnements. L'État n'a donc pas à financer directement les opérations, et les prêts restent à la charge de l'organe bancaire compétent. Cette précision vise à clarifier l'objectif de la motion et à distinguer les mécanismes de cautionnement des dispositifs de prêt.

Le chef du DJES souligne un point de divergence concernant la deuxième partie de la motion, qui prévoit la création d'un fonds et interroge sur son mode d'alimentation. Selon lui, cette formulation implique que l'État prendrait en charge tous les risques dans tous les cas de figure, ce qu'il ne peut soutenir.

Le motionnaire se déclare prêt à retirer la deuxième puce de sa motion, relative à la constitution et à l'alimentation d'un fonds, afin de faciliter l'adhésion et de trouver une majorité. Il précise toutefois que le premier point de la motion, portant sur la modification des règles pour la définition des conditions d'octroi d'un cautionnement de l'État via un organe bancaire ou une caisse autonome, resterait inchangé. Il insiste sur le fait que l'État n'octroie pas directement le cautionnement, qui reste de la responsabilité de l'organe bancaire ou de la caisse concernée. Il précise également qu'il ne souhaite pas transformer la motion en postulat, estimant que sa formulation actuelle est suffisamment précise pour obtenir une réponse concrète.

Un député souligne le soutien à cette motion d'organismes tels que la Chambre vaudoise immobilière et Habitat Durable et rappelle l'importance de trouver des solutions pour les PPE, en ciblant les propriétés nécessitant un accompagnement spécifique et en adaptant les conditions de cautionnement.

Un autre député explique que sa proposition initiale de transformer la motion en postulat visait à permettre une modification du règlement du Conseil d'État et, le cas échéant, de la loi, en s'appuyant sur des exemples concrets. Il précise toutefois qu'il pourrait accepter une motion, à condition que la deuxième puce, relative à la création d'un fonds, soit retirée. Il insiste sur le fait que l'objectif du postulat était simplement de garantir une marge d'action pour le Conseil d'État dans la mise en œuvre, sans remettre en cause le principe général de la motion.

Le chef du DJES se dit disposé à mettre en œuvre des solutions, tout en rappelant que l'État ne peut pas tout assumer et que les propriétaires doivent également prendre leur part de responsabilité. Les modalités de financement pourraient varier selon les risques ou l'intérêt spécifique des projets.

Le motionnaire maintient son texte sous forme de motion, mais indique que la commission peut recommander une transformation en postulat.

Le président soumet au vote la transformation en postulat, et la prise en considération partielle, en retirant la seconde puce (constitution d'un fonds réglementé de cautionnement cantonal avec son mode d'alimentation financier).

5. VOTE DE LA COMMISSION

Transformation de la motion en postulat

La commission recommande au Grand Conseil de renvoyer au Conseil d'Etat la motion transformée en postulat par 9 voix pour, 4 voix contre et 2 abstentions.

Prise en considération partielle du postulat

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

Aubonne, le 23 janvier 2026.

*Le rapporteur :
(Signé) Nicolas Suter*