

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

Motion Jean Tschopp et consorts - Un climat assaini pour des logements abordables

1. PREAMBULE

La Commission s'est réunie le vendredi 4 septembre 2020, Salle plénière du parlement vaudois, Salle Plénière, rue Cité-Devant 13, à Lausanne, pour traiter de cet objet. Elle était composée de Mmes Claire Richard, Nathalie Jaccard (qui remplace Sylvie Podio), ainsi que MM Jean-François Cachin (qui remplace Eric Sonnay), Adrien Buclin (qui remplace Vincent Keller), François Cardinaux, Guy Gaudard, Bernard Nicod, Sébastien Pedroli, Jean Tschopp, Pierre Fonjallaz et Jean-Luc Chollet (président et rapporteur soussigné). Sylvie Podio, Eric Sonnay, Vincent Keller étaient excusés.

Mme la Conseillère d'État Béatrice Métraux, Cheffe du Département de l'environnement et de la sécurité (DES), a également participé à la séance, accompagnée de MM. Florian Faillouba, Chef de la division logement (DIT), François Vuille, Chef de la direction de l'énergie (DES).

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

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

Le motionnaire rappelle le contexte de sa motion. Il évoque en premier lieu le réchauffement climatique et l'ambition du Conseil d'Etat d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050. Il rappelle aussi la stratégie énergétique 2050, qui valide l'engagement de la Suisse aux accords de Paris pour atténuer le changement climatique à 2 degrés depuis l'ère préindustrielle à cet horizon. Il estime que les politiques seront aussi évalués pour leur capacité à enclencher une amorce décisive, avec une trentaine d'années pour agir. Il a pris connaissance avec intérêt du Plan climat du Conseil d'Etat de CHF 173 mio, un montant qui vient compléter ceux déjà engagés. La plupart des partis adhèrent à cette ambition et il pense qu'il est essentiel d'adapter les politiques en conséquence.

L'assainissement énergétique des bâtiments est le principal levier pour réduire les émissions de CO². En effet, l'habitat représente 26% des émissions. Le secteur du bâtiment consomme 46% de l'énergie consommée en Suisse. Un programme bâtiment existe déjà depuis plusieurs années. Ouvert à tous les propriétaires, il a pour objectif l'isolation et la production d'énergies renouvelables. Les aides peuvent aller jusqu'à 30% des investissements en cas de rénovation globale. Pour les propriétaires, les économies d'énergie peuvent aller jusqu'à 50%. Ce dispositif est monté en puissance, de CHF 38 mio en 2018, à CHF 52 mio en 2019, avec des effets induits. En termes de travaux de construction, cet investissement est supposé générer CHF 260 mio.

Le motionnaire a pris connaissance de l'objectif de l'assainissement de 20% du parc immobilier de l'Etat de Vaud d'ici 2040. Sa motion pose la question du parc immobilier dans son ensemble. Naturellement, le parc immobilier de l'Etat de Vaud comme collectivité publique a son importance, même s'il faut reconnaître que c'est qu'une petite partie du parc immobilier, dont l'essentiel est composé de divers types de propriétés privées. Sa motion fait le constat que le parc immobilier vaudois est vieillissant. Il date à 76% d'avant les

années 1990, à une époque où les normes d'isolation étaient faibles, voire inexistantes. Le rythme actuel de renouvellement du parc immobilier est de 1% par année. A ce rythme en 2050, 56% du parc immobilier ne sera pas ou mal assaini, malgré un investissement de CHF 24 mio. Ces chiffres, tirés d'une étude réalisée par le bureau TRIBU architecture à Lausanne, datent de 2020, et ne concernent que la situation vaudoise. Les propriétaires ne sont pas suffisamment invités à assainir des immeubles anciens déjà amortis. Si on limite l'assainissement au renouvellement du parc, il se fera de manière très lente et ne permettra pas à lui seul d'atteindre les objectifs portés par les collectivités publiques. Cela renchérra le montant des loyers si l'on porte l'effort exclusivement sur de nouveaux bâtiments.

Sa motion propose un changement de paradigme, considérant qu'il est nécessaire de porter un effort sur l'essentiel du parc immobilier. Cette dimension a toute sa place dans l'atteinte des objectifs fixés à 2050. La mesure proposée est de demander une planification sur 30 ans pour assainir l'ensemble du parc immobilier. Cela passe par un renforcement du programme bâtiment. Pour un assainissement d'ici à 2050 de l'ensemble du parc immobilier datant d'avant 1990, le montant est estimé à CHF 15 milliards, soit 10 de moins que si l'effort est porté exclusivement sur les bâtiments récents. Ces montants sont considérables. Il est néanmoins extrêmement important de le dire et d'en avoir conscience pour pouvoir engager une planification des investissements à la hauteur des enjeux. La conclusion de sa motion ne fixe pas de montant minimal, mais demande une planification sur 30 ans. Si l'on considère les chiffres évoqués, il s'agit de CHF 500 mio par année. Au titre de comparaison, les montants engagés aujourd'hui sont de CHF 50 mio par année. Il est nécessaire de se donner les moyens d'assumer les engagements pris.

Ce fonds tel qu'il le conçoit existe déjà dans le programme bâtiment. Ce programme permet de financer jusqu'à 1/3 de l'assainissement d'un bâtiment. Monter en puissance implique d'investir plus d'argent public, et cela signifie aussi qu'il doit y avoir des contreparties dans le volet logement. Son texte demande des loyers contrôlés sur 20 ans, qui correspondent à la durée habituelle des amortissements, et une diminution des charges, pour les économies occasionnées pour les propriétaires qui en bénéficieraient. Ce dispositif reste sur une base volontaire et non contraignante.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La Conseillère d'Etat formule quelques remarques. Elle indique d'emblée que le Conseil d'Etat n'a pas pris position sur cette motion, qui s'inscrit dans la suite des motions Induni et Zünd, et du postulat Jaccoud. Elle souhaite y répondre de manière globale. Par ailleurs, plusieurs questions se posent avec ce texte.

Si un fond devait être limité aux logements loués, elle rappelle que cela correspond à 69% des logements, dont 5% sont d'utilité publique et contrôlés par la Direction générale du territoire et du logement. Elle est d'avis que le texte comporte une lacune, car 31% des bâtiments, qui sont occupés par leurs propriétaires, ne sont pas concernés par ce texte. Elle relève également la concurrence avec le programme bâtiment existant.

La thématique des logements à loyer abordable, avec un objectif de concilier les problématiques sociales et énergétiques, est plutôt du ressort de la loi sur la préservation et la promotion du parc locatif (LPPPL) que de la loi vaudoise sur l'énergie (LVLEne). Le fond de l'énergie est lié à la promotion des mesures de la LVLEne. Il faudrait modifier cette loi pour y introduire un nouveau but et une mesure spécifique de soutien aux logements loués, en prévoyant une différenciation des subventions par rapport aux types d'habitants, propriétaires, PPE, locataires. Elle est d'avis que le siège de la matière est la LPPPL. Elle demande si le motionnaire souhaite également modifier la LVLEne.

Elle demande ensuite ce qui se passe avec les immeubles mixtes, qui comportent d'autres affectations, comme les PPE ou d'autres types de logements. Le statut d'un logement est par ailleurs de nature évolutive, avec des bureaux qui deviennent des logements. Le traitement administratif devrait être précisé, car cela risque d'amener des difficultés.

La motion vise des bâtiments construits avant 1990 gérés par le Canton ou des fondations de droit public. Cela signifie-t-il pour le motionnaire qu'après cette date, les bâtiments ont un bon bilan thermique ? Or 30 ans nous séparent de cette date, avec en moyenne 4'000 logements construits chaque année. Ainsi 82'600 logements en location seraient jugés bons sur un parc total d'environ 280'000 logements loués. Cette date devrait être mieux explicitée.

De plus, l'Etat ne possède que quelques dizaines de logements. En revanche, il est propriétaire de nombreux lieux publics comme des écoles, des musées, des ateliers, etc., et c'est plutôt là qu'il va intervenir. Les fondations de droit public ne possèdent également que peu de substance, avec un total de 1'200 logements.

Elle cite quelques informations et chiffres fournis par le chef du DFIRE. Pour lui, la problématique de l'assainissement des bâtiments doit être traitée. Une mesure du plan climat concerne ce sujet. Il est urgent de mettre en place une stratégie pour assainir le parc immobilier du canton. Pour les immeubles propriété de l'Etat, le Conseil d'Etat a décidé d'intervenir sur 20% des bâtiments pour 80% d'efficacité en choisissant les bâtiments construits avant l'an 2000, dont la surface de référence énergétique est supérieure à 2'000 m². Cela permet d'agir plus vite, tout en minimisant le nombre de chantiers. En juin 2017, le Conseil d'Etat a fixé un standard correspondant à des performances équivalentes au standard Minergie pour les rénovations, par exemple SméO. Il accroit l'amélioration de l'isolation des toitures et des façades, et des changements de production de chaleur pour des systèmes renouvelables. L'Etat met également à disposition ses toitures pour permettre à des sociétés tierces de poser des panneaux photovoltaïques. Ce standard exigeant pour les immeubles propriété de l'Etat permet de diminuer très efficacement les émissions de CO². Les principes d'assainissements définis par la Conception cantonale de l'énergie (CoCEn) et validés par le Conseil d'Etat en juin 2019 pour les communes et les privés sont moins exigeants. Plusieurs documents émanant de la Conception cantonale de l'énergie sont remis comme annexes aux notes de séance.

4. DISCUSSION GENERALE

Un commissaire relève que selon l'article 120 LGC, cette motion implique l'obligation pour le Conseil d'Etat d'y répondre avec un texte de loi. Il voyait dans ce texte la création d'un fonds universel. Or les éléments mentionnés dans le texte, à savoir les bâtiments appartenant au Canton ou à des fondations de droit public, tranchent avec ce qui est demandé. Selon lui, ces aspects sont déjà une réalité. Il estime que ce texte devrait dès lors pouvoir être interprété ou modifié.

Le motionnaire apporte différentes réponses. A sa connaissance, le programme bâtiment et le fonds existants ne font pas de distinction entre les 69% de logements loués et les 31% de logements occupés par leur propriétaire. Dans son texte, l'analyse consiste à dire qu'il peut y avoir plusieurs types de soutiens. Un premier soutien, qui existe actuellement, s'adresse à tous les propriétaires de logements, loués ou non. Ensuite, si les montants investis à disposition du propriétaire sur une base volontaire sont plus importants, il faut alors intégrer la notion de logements loués. Ce texte touche à la fois la logique de la LPPPL et de la LVLEne et implique leur modification. Il y a d'une part une logique de logement accessible financièrement, et d'autre part d'assainissement. Concernant le choix de l'année 1990, les normes d'assainissement se sont additionnées et sont devenues toujours plus exigeantes. Un marqueur date des années 1990, d'autres datent des années 2000. S'il faut être encore plus large et ouvrir le délai sur les années 2000, il est ouvert à cette possibilité.

Un commissaire relève que l'on évoque un montant de CHF 500 mio par an par année pour assainir l'ensemble du parc immobilier vaudois. Il demande d'où proviendrait la différence entre le montant affecté à l'efficacité des bâtiments et les CHF 500 mio, soit une différence de CHF 120 mio. S'agit-il d'un nouvel impôt ? Sur les bâtiments d'avant 1990, et il est possible remonter jusqu'à 1910, il coutera moins cher de détruire l'immeuble plutôt que de l'assainir et en construire un nouveau. Se pose la question de la prise en charge des frais de démolition et de reconstruction. Actif professionnellement dans le domaine du bâtiment, il se soucie de ce que l'accélération et la multiplication des assainissements débouchent sur un manque de personnel compétent pour faire du bon travail, éviter les malfaçons, etc. Il va falloir fournir et former le personnel nécessaire si l'on multiplie l'assainissement par 10.

Le chef de la direction de l'énergie évoque les seuls chiffres disponibles à ce stade. Il explique que la nouvelle version de la loi sur le CO², actuellement en discussion aux chambres, qui devrait entrer en vigueur en 2023, prévoit une augmentation de la contribution au programme bâtiment de la part de la Confédération. Aujourd'hui, le canton de Vaud met à disposition un montant de CHF 15 mio par an pour un équivalent de CHF 45 mio de la Confédération. Ce montant fédéral serait augmenté de CHF 15 mio. Cet élément permettrait d'augmenter la part pour les bâtiments rénovés.

Le motionnaire remarque qu'il existe plusieurs logiques de proposition. Il y a l'approche traditionnelle, qui a sa légitimité en politique, et qui consiste à négocier entre les partis sur un objectif et sur un montant

acceptable pour l'atteindre. Il propose une autre approche, à savoir de déterminer quel est l'objectif à atteindre pour 2050, et quels moyens cela nécessite. La création d'un fonds est nécessaire pour y avoir accès sur une base volontaire. Il faut pouvoir disposer d'une planification financière sur 30 ans, mais aussi l'ajuster. Il ignorait l'effet multiplicateur des montants mis en place par la Confédération, qui sont intéressants. Le montant mis en place par le canton va donc encore s'accroître. Il s'agit d'une logique de fonds et d'investissement. La situation financière de l'Etat de Vaud est bonne et il ne demande pas de nouvel impôt.

Un commissaire estime que le texte proposé n'est pas clair. S'il entend le contenu de la discussion, il estime que cela ne figure pas dans le texte de la motion et demande des explications. De plus, il va falloir approvisionner ce fonds et sans nouvel impôt, il souhaite des éclaircissements concernant son alimentation.

Le motionnaire répond que ce texte implique un changement des LVLene et LPPPL, avec la création d'un nouveau fonds. Ce fonds peut être une variante intégrée au programme bâtiment.

Le chef de la division logement donne des explications sur le fonctionnement de la LPPPL et le contrôle des loyers. La LPPPL prévoit des mesures de plafonnement du revenu locatif résultant de travaux autorisés. Avec cette motion, on apporte une aide supplémentaire avec de l'argent public, et en contrepartie, il y aurait une mesure de contrôle de 20 ans. Actuellement, l'article 14 de la LPPPL précise que le contrôle est en principe de 5 ans, extensible à 10 ans lorsque le taux de pénurie est inférieur à 1% du parc locatif. Il serait nécessaire de préciser que lorsqu'il y a une mesure au sens de l'aide de cette motion, la mesure de contrôle s'étend de 10 à 20 ans. Ou alors, on peut aussi préciser que celui qui utilise cette aide peut être assujéti au dispositif des logements d'utilité publique, avec un contrôle exercé sur 25 ans. Il existe encore un filtre supplémentaire, avec les logements gérés par l'Etat (20) et les fondations d'utilité publique (1'200). L'élargissement de cette possibilité à tous les maîtres d'ouvrage d'utilité publique permettrait d'y intégrer les coopératives, soit 10'500 logements selon l'Association régionale des maîtres d'ouvrage d'utilité publique (ARMOUP). Il précise que l'ARMOUP ne recense que les maîtres d'ouvrage d'utilité publique dont les statuts ont été validés par la Confédération. Or la politique cantonale reconnaît l'objet, ce qui signifie que tout le monde peut construire des logements d'utilité publique, pour autant que les dimensions techniques et les mesures de plafonnement du revenu locatif soient respectées. Les deux pris ensemble représentent autour de 15'000 logements pour lesquels il y a soit la possession par l'Etat, soit des mesures de contrôle, soit la qualité du maître d'ouvrage. On est loin du réservoir du parc locatif qui représente 69% des logements.

Un commissaire est favorable à ce texte, car l'enjeu d'accélérer le tempo de l'assainissement énergétique des bâtiments est important. Il s'agit en effet du second poste d'émissions de CO² après les transports en Suisse. Il voit cela aussi d'un œil favorable dans un temps de crise, car c'est un élément de relance économique et de création d'emploi. Il n'est pas inquiet du financement de ce fonds, qui peut par exemple être alimenté par une partie des excédents budgétaires. Ce texte va générer de l'activité économique et des retombées fiscales positives. Il y a donc une part d'autofinancement dans ces mesures. Au niveau des réserves, il trouve que ce texte est assez favorable au milieu des propriétaires. Il comprend le souci de convaincre une majorité du Parlement, mais il trouve que les contreparties demandées ne sont pas très fortes, avec uniquement un contrôle des loyers. On aurait pu envisager une légère augmentation de l'impôt foncier comme contrepartie pour ce fonds. Cela aurait permis d'avantager les propriétaires qui font un effort d'assainissement en touchant le fonds. Il trouve que ce texte est modéré. Concernant le périmètre, il comprend que les propriétaires de logement individuels ne seraient pas concernés, ce qui lui pose un problème, alors que les grandes régies, qui ont plus de moyens pour entreprendre des travaux d'assainissement, recevraient une aide.

Le motionnaire a voulu un texte et une conclusion ouverts. Certains éléments sont précisés, mais il n'a pas les réponses sur tous les points. Des éléments devront être affinés. Les modifications de ces lois seront ensuite débattues. Il n'a pas fixé de montant minimal, car il faudra pouvoir suivre au niveau des chantiers, qui nécessitent une main d'œuvre qualifiée. La logique du fonds permet de s'adapter, dans le cadre d'une planification financière ambitieuse.

Un commissaire considère qu'il n'est pas possible d'accepter ce texte tel quel, même s'il comprend le besoin de souplesse. Il serait favorable à le transformer en postulat, ce qui permettrait de déterminer s'il faut un nouveau fonds ou si l'on peut conserver le fonds existant. Ce texte devrait être universel et concerner tous les logements, avec une répartition géographique dans le canton. Les montants ne devraient pas être trop grands pour éviter des consortiums externes au canton.

Une commissaire relève que le but de cette motion est louable. Il est nécessaire d'accélérer les rénovations énergétiques dans le canton, en Suisse et dans le monde. Ce texte lui pose un problème, car il manque d'universalité. Elle ne comprend pas pourquoi il ne concerne qu'une partie du parc immobilier. Elle trouve regrettable que par exemple des retraités propriétaires ne puissent pas profiter de ce type de fonds. Elle considère que c'est une condition pour accepter ce texte. Elle trouve dommage de faire le lien entre deux politiques très importantes, l'énergie et les locataires. Elle considère que le fonds bâtiment devrait être renforcé plutôt que de compliquer encore le dispositif existant. Elle est favorable au postulat, mais pas à la motion.

Le motionnaire précise que ce fonds devrait bénéficier aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique, aux fondations, aux sociétés immobilières d'utilité publique et aux propriétaires privés. Il ne trouve pas que cela soit limitatif. Il affirme la nécessité d'ouvrir le plus possible au vu des enjeux climatiques. Il serait favorable à une transformation en postulat si une majorité est d'accord. Il souligne les deux enjeux, avec d'une part le fait que l'on ne peut pas limiter l'effort sur le renouvellement du parc immobilier, et la logique de planification financière sur 30 ans.

Un commissaire relève que la limite des catégories de bénéficiaires ne correspond pas au vœu du motionnaire.

Le motionnaire souligne que sa conclusion mentionne la gestion du fonds par le Canton ou une fondation de droit public. Les bénéficiaires sont autre chose, à ne pas confondre.

Un commissaire est avocat-conseil de l'ASLOCA. Sur le fond, il trouve que le texte est clair. Ainsi l'on parle de tous les immeubles. Dans le système du droit du bail, on sait que les frais accessoires comme les frais de chauffage sont reportés sur les locataires, qui assument le fait que l'appartement ou l'immeuble soit peu isolé. Il trouve que c'est une bonne manière d'encourager les propriétaires à entreprendre des travaux, car ils n'ont actuellement que peu d'intérêt à le faire. Il trouve logique de retoucher à la LPPPL, avec des subventions sur 25 ans, comme pour les logements à loyers contrôlés. Il est favorable à la motion.

La Conseillère d'Etat rappelle les débats de juin 2020 concernant les motions Induni et Zünd, transformées en postulats, de manière à ce qu'il y ait une marge de manœuvre sur ces sujets. Elle propose d'y intégrer ce texte transformé en postulat. Elle se voit confirmer que le motionnaire demande la création d'un fonds, universel, pour l'assainissement des logements, qui serait géré par le canton ou une fondation de droit public.

Un commissaire remarque que le bilan carbone de l'opération doit être positif. Le bilan de l'assainissement du logement ne doit pas être plus important que celui de son utilisation. Les analyses de cycle de vie devraient permettre de déterminer que l'on économise vraiment du carbone. Il est évidemment favorable à la diminution de la production de CO². Il demande sous quelle forme seraient contrôlés les loyers.

Le chef de la direction de l'énergie précise que dans certains cas, il est préférable de reconstruire le bâtiment plutôt que de l'assainir. Concernant l'assainissement des vieux bâtiments, le bilan énergie sera de toute façon favorable. Il est plus important de baisser la consommation énergétique, en assainissant l'enveloppe du bâtiment, car si on baisse la consommation d'énergie, on baisse la production de CO². La motion est complémentaire à la loi sur le CO² en devenir, qui exige l'assainissement des chauffages fossiles pour des chauffages renouvelables. L'impact sur le CO² est direct, mais avec un risque pernicieux de remplacer des chauffages à mazout par les pompes à chaleur dans des bâtiments mal isolés que l'on va devoir chauffer à l'électricité charbonnée en hiver. Ainsi la priorité est la baisse de la consommation énergétique.

Un commissaire estime que tous sont d'accord pour atteindre les objectifs de 2050 sur le fond. Sur la forme, il est favorable au postulat dans le souci de compatibilité avec les autres objets sur la même thématique.

Le motionnaire accepte la transformation en postulat et l'idée d'un paquet de réponses à l'ensemble des textes concernés. Il souhaite néanmoins que la réponse soit assez rapide.

5. VOTE DE LA COMMISSION

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

La commission recommande au Grand Conseil de renvoyer au Conseil d'Etat la motion transformée en postulat à l'unanimité des membres présents.

Lausanne, le 29 octobre 2020.

*Le rapporteur :
(Signé) Jean-Luc Chollet*