

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

Postulat Rebecca Joly et consorts au nom Les Vert-e-s - Pour que l'Etat soit exemplaire : disparition des chauffages à mazout dans les bâtiments de la CPEV

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 21 janvier 2022 à Lausanne.

Elle était composée de Mesdames les Députées Rebecca Joly, Sylvie Pittet Blanchette, de Messieurs les Députés Jean-Rémy Chevalley, Stéphane Rezso, Yves Paccaud, Nicolas Bolay, Fabien Deillon, ainsi que du soussigné, Président et Rapporteur de la commission. M. le Député Pierre Fonjallaz était excusé.

A également participé à cette séance, Madame la Conseillère d'Etat Rebecca Ruiz, Cheffe du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS). Elle était accompagnée de Madame Michèle Mottu Stella, Présidente du Conseil d'administration de la Caisse de pensions de l'Etat de Vaud (CPEV), et de Monsieur Fabrice Ghelfi, Directeur général de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et membre du Conseil d'administration de la CPEV.

Le secrétariat de la commission était assuré par Madame Fanny Krug, Secrétaire de commissions parlementaires.

2. POSITION DE LA POSTULANTE

Ce postulat a été déposé à la suite du refus par la population suisse de la loi sur le CO2. Ce refus est acté et il faut trouver des solutions pour continuer à lutter contre le réchauffement climatique et répondre aux obligations de la Suisse en matière de réduction des gaz à effet de serre et de neutralité carbone.

L'autre constat est que la population vaudoise a accepté la loi sur le CO2. Ses objectifs climatiques et les moyens pour y arriver ont trouvé un assentiment de la majorité de la population vaudoise.

Les principales sources d'émission de gaz à effet de serre en Suisse sont la mobilité et les chauffages. La disparition des chauffages à mazout et à gaz est un des principaux leviers à disposition pour réduire l'émission de gaz à effet de serre. D'autant que des alternatives existent, notamment le chauffage à bois, les pompes à chaleur et le raccordement au chauffage à distance.

Il n'a pas été possible d'avoir une loi fédérale contraignant les propriétaires privés – les plus grands propriétaires du parc immobilier en Suisse. Pour autant, l'Etat a un devoir d'exemplarité et Les Vert-e-s estiment que pour les bâtiments propriété de l'Etat ou de sociétés dont il est actionnaire majoritaire, l'exemple doit être montré – par la rénovation du parc immobilier et le remplacement des chaudières à mazout.

Depuis le dépôt du postulat, trois Cantons ont décidé de supprimer le chauffage à mazout : Glaris, Zürich, Bâle-Ville. Le temps des chaudières à mazout est compté...

Le postulat demande un rapport du Conseil d'Etat renseignant sur la planification de la CPEV (Caisse de pension de l'Etat de Vaud) en matière de rénovation énergétique de son parc immobilier et du remplacement des chaudières à mazout et à gaz.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Contexte institutionnel et légal de la CPEV (par la Conseillère d'Etat)

La CPEV est instituée par une loi adoptée par le Grand Conseil. Il s'agit d'une institution indépendante de l'Etat de Vaud sur les plans organisationnel, juridique et financier. Son patrimoine est distinct de celui de l'Etat de Vaud. Le droit fédéral est particulièrement contraignant en matière de prévoyance et conformément à ce droit fédéral, l'organe suprême de la CPEV est son Conseil d'administration.

Le Conseil d'administration de la CPEV assure la direction générale de l'institution, veille à l'exécution des tâches légales, détermine les objectifs, les principes stratégiques et les moyens qui permettent de les mettre en œuvre. Le Conseil d'administration de la CPEV définit aussi l'organisation de l'institution, veille à sa stabilité financière et surveille la gestion de la CPEV.

Parmi les tâches inaliénables et intransmissibles du Conseil d'administration, la loi prévoit en particulier la compétence de définir des objectifs, les principes en matière d'administration de la fortune, l'exécution du processus de placement et la surveillance de ce processus.

En d'autres termes, il appartient au Conseil d'administration de la CPEV de fixer les règles applicables à l'administration de la fortune de la caisse de pension. Par conséquent, il lui revient de définir la politique de la CPEV en matière d'entretien et de rénovation de son parc immobilier.

Il y a des liens et des échanges entre le Conseil d'administration de la CPEV et le Conseil d'Etat. En effet, 4 membres du Conseil d'administration de la CPEV sont nommés par le Conseil d'Etat. Les autres membres étant les représentants des employés. Pour autant, le Conseil d'Etat n'intervient pas dans la gestion quotidienne de la CPEV, et s'il intervenait il serait en-dehors de la légalité.

La Conseillère d'Etat ne peut pas se prononcer sur certaines questions posées par ce postulat et se positionner par rapport aux objectifs posés par le postulat. Elle passe donc la parole à la Présidente du Conseil d'administration de la CPEV.

Etat actuel de la stratégie de la CPEV en matière de développement durable, en particulier concernant le parc immobilier – et difficultés pour accélérer le processus (par la Présidente du Conseil d'administration du CPEV)

La CPEV, et son Conseil d'administration, soucieux du développement durable et de l'aspect climatique, intègre une stratégie climatique dans sa politique d'investissement. La dernière en date validée en 2020 contient des objectifs concrets de réduction de CO2 liés au chauffage et à la préparation d'eau chaude sanitaire à l'horizon 2025 (réduction de 10%) puis 2030 (-35%). L'ambition est d'atteindre un niveau proche des accords de Paris à l'échéance 2050, soit 8kg de CO2 d'émission par m2 alors que la moyenne actuelle est de l'ordre de 30kg de CO2 au m2 – cette moyenne actuelle est dans la moyenne du marché suisse.

Pour atteindre ces objectifs, 3 principales mesures sont en œuvre :

1. Optimisation des installations techniques sans investissement – information aux locataires pour les inciter et les aider à procéder à des mesures de réduction et d'économie d'énergie. C'est aussi à leur avantage (réduction de la facture). La CPEV paie des entreprises pour accompagner les locataires et essaie d'utiliser au mieux le dispositif existant.
1. Poursuite de l'assainissement énergétique des immeubles avec une accélération du taux de rénovation du parc immobilier. L'effort est plus important que par le passé avec un minimum de 1.5% par an de surfaces rénovées.
2. Substitution de systèmes de production d'énergie fossile à non-fossile. Concrètement, 6 à 10 remplacements de chaudières vers le chauffage à distance, les pellets et les pompes à chaleur.

Combinées ensemble, les mesures 2 et 3 pourraient amener à un remplacement sur 8 ans d'une centaine d'installations de production d'énergie sur un patrimoine de 270 immeubles, soit un tiers des installations. Cela correspond à l'objectif de -35% en 2030.

La mise en œuvre de cette transition énergétique sera appuyée dès 2022 par l'engagement d'une personne spécialisée dans le domaine énergétique. Son cahier des charges sera dédié à la tâche d'accélération du remplacement des chaudières.

En 2020, 8% des surfaces étaient déjà chauffées au moyen d'énergies renouvelables. La suppression des 295 chaudières fossiles à 2030 impliquerait un rythme de quelques 40 chaudières remplacées par années – alors que l'on est plutôt autour d'un objectif de 6 à 10 remplacements par année, ce qui est déjà très important en termes de suivi de projet. Ces remplacements représentent des investissements financiers importants et il faut être efficient.

Remplacer 40 chaudières par années serait un rythme excessivement soutenu. Il y a aussi des freins, tels que :

- Le manque de disponibilité des ingénieur-e-s et des entreprises spécialisées sur le canton
- La viabilité des solutions techniques
- La délivrance des autorisations
- Les contraintes résultant du droit du bail

Aussi, quand bien même le Conseil d'administration a la volonté d'appliquer sa stratégie de développement durable, et en particulier de réduction des gaz à effet de serre, le processus ne peut à l'heure actuelle être accéléré dans le sens de l'objectif du postulat, compte tenu de l'environnement. L'horizon 2030 est un objectif manifestement trop optimiste ou trop ambitieux, à l'heure actuelle. La garantie d'un meilleur accès aux énergies renouvelables permettrait sans aucun doute d'accélérer la réalisation des démarches en cours et d'atteindre les objectifs plus rapidement que prévu. Mais en cela, la CPEV dépend aussi du développement de son environnement.

La question des loyers (par le Directeur général de la DGCS et membre du Conseil d'administration de la CPEV)

Au vu de l'importance du parc immobilier de la CPEV, les locataires y sont nombreux et il s'agit aussi de veiller à ce que leurs loyers restent raisonnables. Par ailleurs, la CPEV a un objectif de rendement pour verser des rentes et c'est à cette aune qu'elle doit être jugée. Les investissements dans le domaine énergétique étant répercutés sur les locataires, il convient de trouver un équilibre avec le maintien du loyer raisonnable. La répartition dans le temps des investissements permet de lisser cet effet sur les locataires.

4. DISCUSSION GENERALE

Un député relève les efforts de la CPEV pour diminuer l'énergie fossile dans ses bâtiments. Pour lui, le postulat est peu utile car les rapports de la CPEV et des Retraites populaires sont publics et les ambitions de ces institutions sont connues. Il explique que le passage de l'énergie fossile aux pompes à chaleur est compliqué pour les grands bâtiments denses, les vieux bâtiments chauffés avec de vieux radiateurs. Les pompes à chaleur ont des limites en termes de puissance et de température. La transition est plus facile avec le recours au chauffage à distance (en ville) mais il est compliqué de mettre des chaudières à bois en raison des émissions de pollution fine qu'elles engendrent dans certains lieux. Compte tenu de ces différentes contraintes, le député est d'avis que le planning de transition de la CPEV est raisonnable et qu'il n'est pas nécessaire d'aller plus loin et de mettre une pression supplémentaire. La CPEV fait déjà tout ce qu'elle peut pour faire cette transition.

Un autre député se dit sur le fond en accord avec le postulat. Le peuple a d'ailleurs accepté la politique énergétique 2050. On doit apporter des améliorations à l'existant. Pour autant, il se dit surpris que le postulat - qui demande un rapport sur l'état d'avancement des rénovations énergétiques sur le parc immobilier en main de la CPEV - introduise une contrainte avec le délai à 2030 pour remplacer toutes les chaudières. Un postulat peut-être vraiment imposer une telle contrainte ? En l'état, pour le député, le postulat n'est pas recevable.

Pour lui, ce postulat fait abstraction de la réalité. La CPEV détient 280 bâtiments (environ 8'200 appartements), et l'objectif n'est pas réalisable en 8 ans (jusqu'à 2030), pour plusieurs raisons : financières (la répartition dans le temps est indispensable pour éviter les augmentations de loyers), techniques (il faut avoir le matériel et les ressources humaines qui manquent aujourd'hui). Rénover 40 bâtiments par année n'est pas possible. Plutôt que d'imposer un délai, il convient d'encourager les formations dans le domaine énergétique pour répondre à la demande croissante en matière d'amélioration énergétique.

Il s'agit aussi de saisir les opportunités qui se présentent. Remplacer une chaudière dans un immeuble serait irresponsable si 2 ou 3 ans plus tard un chauffage à distance est construit avec une distribution de chaleur dans une région.

Le député s'interroge également sur les volontés de diminuer la semaine de travail à 4 jours et d'allonger le congé parental. Comment répondre à des demandes telles que celles du postulat si nous n'avons plus la main d'œuvre ?

Pour la postulante, le rythme exposé par la CPEV est trop lent, surtout si l'on dit qu'il s'agit d'un rythme exemplaire. Il est en deçà des objectifs que se fixent les autres Etats européens ou d'autres cantons qui planchent plutôt sur un horizon à -50% d'émissions pour 2030 (la CPEV -30%). Cela signifie que les objectifs de l'Accord de Paris ne pourront pas être atteints, tout comme celui de limiter le réchauffement climatique à +2 degrés. La postulante relève l'urgence climatique et la priorité qui doit être donnée à réduire nos émissions de CO₂. La question du chauffage est une des plus simples, en tous cas potentiellement une des moins douloureuses, l'autre volet important – la mobilité – faisant aussi l'objet de résistances. Elle évoque le risque de blocage généralisé. Pour elle, il n'y a pas d'incapacité à répondre à l'urgence climatique et on doit s'en donner les moyens.

Quant à l'objectif à 2030, elle rappelle que s'agissant d'un postulat, il n'est pas contraignant mais il a le mérite de donner cet horizon. La postulante s'inquiète d'entendre qu'éventuellement l'Accord de Paris pourra être respecté pour 2050, surtout de la part d'une caisse de pension publique. Qu'en sera-t-il des propriétaires institutionnels privés ?

Concernant la question de la répercussion des rénovations énergétiques sur les loyers, la postulante rappelle que la part d'entretien ne peut pas être répercutée sur les loyers et que la part de plus-value peut l'être. En outre, les frais de rénovation sont équilibrés par la baisse des besoins en énergie et la diminution des frais de chauffage induits par la mise en place des nouveaux systèmes de chauffage.

Un député rappelle que la rénovation des bâtiments a un coût – surtout si l'installation n'a pas été complètement amortie. Il déplore qu'aucun accord n'ait pu être trouvé avec l'Asloca, l'association de défense des locataires arguant qu'il faut baisser les loyers à la suite des travaux car l'énergie devient moins chère ; le locataire en bénéficie et l'investisseur doit payer. Le député rappelle qu'il n'y a pas d'argent magique. De plus, le mazout reste compétitif par rapport à d'autres énergies, au niveau du coût. Par rapport aux objectifs de l'Accord de Paris, le député rappelle les contraintes techniques et financières.

Il demande des précisions concernant les missions données aux administratrices et administrateurs délégués par le Conseil d'Etat dans une caisse de pension ou ailleurs. La Conseillère d'Etat répond que la lettre de mission aux administratrices et administrateurs délégués par le Conseil d'Etat est préparée par le DFIRE (Département des finances et des relations extérieures). Cette lettre de mission indique les devoirs des administratrices et administrateurs vis-à-vis du Conseil d'Etat et les objectifs. Les questions de détail de la mission et d'orientation générale sont discutées lors des rencontres entre les administrateurs et le Conseiller d'Etat ou la Conseillère d'Etat en charge de l'organe en question. Des rencontres avec le Conseil d'Etat *in corpore* et ses représentantes et représentants ont également lieu pour aborder les grandes questions. La question climatique a été abordée par le Conseil d'Etat avec la CPEV, dans le respect des compétences des uns et des autres.

En réponse à la postulante qui emploie le terme de « résistance » de certains acteurs, un député est d'avis qu'il s'agit plutôt de « réalisme ». Certes il faut déployer tous les efforts pour faire le maximum mais les demandes du postulat ne sont pas applicables. Il ne faut pas craindre que les propriétaires privés restent inactifs si l'Etat n'avance pas à un certain rythme ; le travail va se faire et les propriétaires privés qui ne le font pas sont remis à l'ordre (des contrôles se font régulièrement). Les choses avancent, « autant que faire se peut ».

Concernant le texte du postulat, un député propose le remplacement du terme « délai » par celui d'« objectif ». Il rappelle toutefois qu'il s'agit d'un postulat non contraignant. Il est d'avis que l'idée d'un plan de remplacement des chaudières est bonne et qu'il serait intéressant d'obtenir les informations demandées. Il se dit donc favorable à ce postulat.

La postulante rappelle que les chiffres montrent que le rythme est trop lent. L'Accord de Paris prévoit de limiter le réchauffement climatique global à +1,5 degré par rapport à 1990. Cette augmentation a déjà un impact énorme et si elle devait être plus importante, elle mettrait en péril l'humanité et nos modes de vie. On doit aller plus vite pour maintenir notre niveau et qualité de vie. Dans ce sens, actuellement, le parc immobilier suisse n'est pas assez vite rénové pour consommer moins d'énergie et les chaudières à mazout ne sont pas assez vite remplacées. Dans cette optique, l'Etat et les collectivités en main publique doivent avoir un rôle moteur, raison pour laquelle la postulante maintient son postulat.

Une députée est d'avis que l'Etat doit montrer la voie et se donner les moyens d'aller plus vite que le rythme actuel (pour répondre aux freins techniques, de personnel, etc.) pour atteindre les objectifs.

Un député rappelle que l'énergie est fabriquée (elle n'est pas à l'état naturel dans la nature) et prendre une énergie pour en faire une autre n'est pas neutre, cela ne va pas sauver la planète. Concernant les pompes à chaleur, le problème est le manque d'ingénieur-e-s en Suisse et ailleurs en Europe. La transition énergétique est en cours, mais mettre un délai illusoire ne sert à rien. Les membres de la CPEV ont largement répondu au postulat et selon lui, il n'est pas nécessaire d'aller plus loin.

La volonté du Conseil d'administration de la CPEV est soulignée par sa Présidente. Le mouvement de remplacement des chaudières a été accéléré avec cette 2^e révision de la planification du remplacement des chaudières. L'intention est de continuer à réactualiser les possibilités de remplacement dans la mesure où l'environnement permet d'aller plus rapidement. Il n'est pas possible humainement d'aller plus vite que la stratégie présentée à l'heure actuelle. Se pose aussi la question d'un postulat qui donnerait un ordre ou une contrainte à la CPEV. A ce stade, la stratégie d'investissement de la caisse de pensions ne peut pas être dictée d'un point de vue politique ; elle est indépendante comme toutes les caisses de pension de Suisse.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Au vu des éléments développés dans la discussion générale et les échanges de points de vue entre les députées et les députés, les représentant-e-s du Conseil d'administration de la CPEV, de la DGCS et la Conseillère d'Etat. ;

et, entendu les arguments ci-après :

- *attributions légales des compétences au Conseil d'administration de la caisse de pensions en matière de gestion de sa fortune et en particulier celle de son parc immobilier*
- *des différentes mesures d'optimisation déjà mises en œuvre*
- *en raison de la carence en ressources matérielles et humaines mais aussi des freins liés à la délivrance des autorisations et des contraintes résultant du droit de bail, la cadence de la rénovation des bâtiments a de la peine à atteindre l'objectif qui serait celui de la postulante.*

La commission recommande au Grand Conseil de ne pas prendre en considération ce postulat par 5 voix contre, 3 voix pour et 0 abstention.

Granges-près-Marnand, le 21 juin 2022.

*Le rapporteur :
(Signé) Bernard Nicod*