



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

**Mandat** Ingold François / Dorthe Sébastien / de Weck Antoinette /  
Dafflon Hubert / Bürdel Daniel / Bonny David / Vuilleumier Julien /  
Rey Benoît, Kolly Nicolas, Berset Christel

**2021-GC-209**

### **Prolongement de l'augmentation du taux de subventionnement (50 %) pour les rénovations énergétiques**

#### **I. Résumé du mandat**

Par mandat déposé et développé le 17 décembre 2021, les mandants estiment que la mesure n°1 « renforcement du Programme Bâtiments » du Plan de relance pour soutenir l'économie du canton, décidé en octobre 2020, doit être reconduite afin d'accélérer la rénovation énergétique des bâtiments.

Pour rappel, cette mesure a débuté en décembre 2020, puis a dû être arrêtée le 10 décembre 2021 car les moyens mis à disposition pour l'augmentation des taux de subventionnement, respectivement 5 millions du canton et 10 millions de la Confédération, ont été intégralement promis pour des projets à réaliser. Depuis cette date, le Programme Bâtiments est revenu aux taux de subventionnement qui prévalaient avant le plan de relance.

#### **II. Réponse du Conseil d'Etat**

Le Conseil d'Etat tient à relever qu'avant la mise en œuvre du plan de relance, et ce depuis 2017, l'Etat subventionnait par le Programme Bâtiments 13 mesures d'encouragement concernant l'enveloppe thermique et les installations techniques du bâtiment pour un montant annuel d'environ 20 millions de francs, ce qui a généré un investissement total évalué à 115 millions de francs par an. En outre, pour un franc d'encouragement du canton, la Confédération octroie 2 francs supplémentaires, ce qui crée un effet de levier relativement conséquent.

##### ***Objectif et résultat du plan de relance***

En décidant de renforcer en 2020, le Programme Bâtiments avec une augmentation de 50 % des taux sur 12 des 13 mesures, le but était de motiver les propriétaires à continuer d'investir malgré la crise sanitaire dans la rénovation des bâtiments, et ainsi d'éviter une baisse d'activités dans le domaine de la construction et du second œuvre. Il était prévu également que cette mesure se déroule sur une période de 2 ans, mais au plus tard jusqu'au moment où les moyens à disposition seraient épuisés.

Le succès de cette mesure a été impressionnant puisque durant l'année 2021 le nombre de demandes de subventionnement a plus que doublé, passant de 1231 dossiers en 2020 à près de 2500 dossiers en 2021. Le Service de l'énergie a également octroyé pour environ 49 millions de

francs de promesses rien qu'en 2021. Cette mesure du plan de relance a dès lors largement dépassé l'objectif attendu.

Ce succès a aussi eu comme effet d'utiliser de manière accélérée les moyens disponibles dans le Fonds cantonal de l'énergie, celui-ci devant initialement permettre la mise en œuvre du Programme Bâtiments jusqu'en 2025. Toutefois, sans alimentation supplémentaire à celle effectuée à ce jour et sans adaptation des mesures en vigueur, il ne pourra désormais en couvrir le fonctionnement que jusqu'en fin 2023, au plus tard.

Finalement, depuis le 10 décembre 2021, avec l'arrêt de la mesure 1 du plan de relance, le taux de subventionnement est redescendu à celui appliqué avant le plan de relance. Durant les 4 premiers mois de l'année 2022, ce sont 710 projets qui ont reçu une promesse de subventionnement, contre 666 projets en 2021 et 429 projets en 2020 pour la même période. Ceci peut en partie démontrer que l'arrêt du plan de relance n'a pas d'influence majeure sur l'engouement des propriétaires à rénover leurs bâtiments. L'évolution des coûts de l'énergie depuis la fin de l'année dernière contribue certainement à motiver encore davantage les propriétaires immobiliers à consentir aux investissements permettant de réduire les consommations énergétiques. En outre, plusieurs établissements bancaires proposent des taux préférentiels aux propriétaires de bâtiments dans le cadre de leurs projets de rénovation.

### ***Situation du marché***

Le plan de relance a motivé beaucoup de propriétaires à entreprendre des mesures d'assainissement de l'enveloppes thermiques et des installations de chauffage de leurs bâtiments.

De leur côté, les corps de métiers du bâtiment n'ont pas vraiment ressenti les effets de la crise, bien au contraire. Cette mesure a même généré une « surchauffe » dans leurs activités et les carnets de commandes des entreprises étaient déjà bien remplis à fin 2021 pour une grande partie de l'année 2022, ce qui est somme toute très réjouissant.

Néanmoins, le succès du plan de relance présente un revers à la médaille. En effet, les entreprises peinent aujourd'hui à trouver suffisamment de main d'œuvre qualifiée pour réaliser les travaux et doivent même renoncer à offrir leurs services pour de nouveaux projets. Ce phénomène n'est d'ailleurs pas nouveau puisque le Grand Conseil a récemment adopté un postulat pour étudier la possibilité de renforcer la formation dans le domaine de l'énergie afin de se donner les moyens d'atteindre les objectifs de politique énergétique. Mais il faudra de nombreuses années pour former en nombre suffisant du personnel qualifié.

De plus, sur le plan mondial, la crise sanitaire a ralenti le rythme de production dans de nombreux pays, et la guerre en Ukraine a encore accentué le phénomène. Dès lors, la fourniture d'installations de chauffage et de matériaux de construction est devenue problématique. A ce jour, il n'est pas rare qu'un propriétaire doive patienter de nombreux mois avant de pouvoir, par exemple, se faire livrer et installer une pompe à chaleur.

### ***Pertinence d'un prolongement du plan de relance***

Considérant ce qui précède, différents points doivent être considérés en vue d'une éventuelle prolongation du plan de relance.

- > Grâce à la combinaison entre les mesures contraignantes inscrites au règlement sur l'énergie (REn ; RSF 770.11) (notamment obligation de 20 % d'énergie renouvelable) et les mesures incitatives (Programme Bâtiments), le remplacement des installations de chauffage à énergies fossiles se fait déjà essentiellement par des énergies renouvelables, qui les remplacent déjà dans 97 % des cas depuis 2020. La tendance est également perçue pour le début de l'année 2022, et ce « modèle fribourgeois », a en outre été cité en référence et repris dans plusieurs cantons. Il n'y aura dès lors pratiquement plus de remplacement d'installations à énergies fossiles par du fossile, même sans prolongement du plan de relance.
- > Le Programme Bâtiments, dans sa version « non renforcée », est à nouveau en vigueur depuis le 10 décembre 2021. Dès lors, le prolongement du plan de relance pourrait créer une grande incompréhension, voire un traitement inéquitable, pour les centaines de propriétaires ayant déposé un dossier après le plan de relance et avant la prolongation éventuelle.
- > Le plan de relance a eu un tel succès vraisemblablement parce qu'il a été mis en place pour une période limitée, à une période bien particulière. Considérant le nombre de demandes de subventions qui continuent d'être déposées, malgré l'arrêt du plan de relance, il n'est de loin pas certain qu'une prolongation du plan de relance soit réellement un « moteur à la décision » pour les propriétaires, d'autant que la crise en Ukraine influence aussi les propriétaires à porter leur choix sur des ressources renouvelables et accélère le remplacement.
- > Les taux pratiqués à ce jour dans le cadre du Programme Bâtiments sont clairement incitatifs, et les mesures d'encouragement couvrent l'ensemble du domaine de l'énergie dans le bâtiment. De plus, il ne faut pas négliger les effets incitatifs des déductions fiscales dont peuvent bénéficier les propriétaires et dont les montants viennent s'additionner à ceux du Programme Bâtiments. Ainsi la part d'encouragement étatique peut atteindre actuellement jusqu'à 40 % des investissements, ce qui est loin d'être négligeable.
- > La qualité des travaux risque de se détériorer sensiblement si la main d'œuvre n'est plus suffisante et que les entreprises doivent engager du personnel non qualifié. Dans ce sens, si le renouvellement naturel des installations de chauffage à énergie fossile se déroule sur une période de 15 ans, les objectifs de la stratégie énergétique seront atteints en tenant compte de la capacité du marché d'absorber les travaux à court et moyen termes.
- > Le Fonds cantonal de l'énergie n'est plus suffisamment doté pour poursuivre en l'état les mesures du Programme Bâtiments bien au-delà de 2022. Dès lors, si un prolongement de la mesure issue du plan de relance devait être mis en œuvre sur une période d'une année, avec à nouveau un montant de 5 millions de francs alloué par le canton pour l'augmentation des taux de 50 %, un apport financier supplémentaire de l'Etat pour la base du programme d'environ 12 millions de francs serait nécessaire. Par conséquent, le coût de cette mesure pour l'Etat serait alors de 17 millions de francs.

En résumé et considérant ce qui précède, un prolongement du plan de relance pour la mesure n°1 reviendrait à créer un effet d'aubaine inacceptable au sens d'un emploi judicieux et parcimonieux des deniers publics. Il en résulterait manifestement un réel gaspillage de l'argent public. De plus, le marché n'a clairement pas besoin de mesures de relance dans un domaine qui peine déjà à répondre à la demande. Finalement, il serait préférable de pérenniser le Programme Bâtiments sur la durée car il a démontré son efficacité dans sa version actuellement en vigueur. Et pour encore mieux accompagner les propriétaires dans leurs projets de rénovation, le Conseil d'Etat rappelle qu'il a

d'ailleurs créé le Centre de compétence en rénovation des bâtiments (CCRB), en faveur duquel il a prévu de mettre à disposition 361 000 francs dès 2022 pour son fonctionnement. Le CCRB va d'ailleurs prochainement se constituer en association regroupant l'ensemble des acteurs concernés.

### ***Proposition du Conseil d'Etat***

Le Conseil d'Etat estime que les instruments en place dans le canton pour soutenir les propriétaires dans l'assainissement énergétique de leurs biens immobiliers sont adaptés à la situation actuelle. Dans ce sens, il entend poursuivre la mise en œuvre du Programme Bâtiments si possible jusqu'en 2030, en tenant compte des conditions actuelles du marché et dans la mesure où la législation fédérale continue d'allouer aux cantons les contributions globales par la redistribution de la taxe sur le CO<sub>2</sub> telle que prévue par la loi fédérale sur le CO<sub>2</sub> (RS 641.71).

Pour ce faire, le Conseil d'Etat entend revoir l'alimentation du fonds de l'énergie. Un montant supplémentaire de 3,4 millions de francs, pour un total de 5,32 millions de francs représentant la part de l'Etat, sera déjà engagé en 2023 pour maintenir un montant total destiné au Programme bâtiments, y compris les contributions globales de la confédération, d'environ 20 millions de francs. Par ailleurs, pour pérenniser le programme, quelques adaptations seront apportées, notamment en introduisant un montant maximum pouvant être attribué à des projets, et en prévoyant l'arrêt du soutien aux nouvelles constructions, lesquelles bénéficient déjà d'un bonus à l'indice d'utilisation du sol si elles respectent des exigences énergétiques élevées.

Toutefois, si la situation devait évoluer défavorablement, respectivement que la tendance à la rénovation des bâtiments et à la substitution des énergies fossiles devait fléchir, et que le marché dispose de la main d'œuvre suffisante pour accélérer la transition énergétique, alors le Conseil d'Etat estime qu'il faudra à ce moment réévaluer les mesures. Dans ce sens, une analyse de la situation sera réalisée à la fin de chaque année, et ce dès 2023.

En conclusion, le Conseil d'Etat propose le rejet du mandat partant que les mesures en cours sont suffisantes, que le Programme Bâtiments devrait se poursuivre jusqu'en 2030 et que le marché semble difficilement en mesure d'absorber un nouvel afflux de projets généré par une prolongation du plan de relance.

*13 septembre 2022*