

Unil

UNIL | Université de Lausanne
IDHEAP
Institut de hautes études
en administration publique



*Le fédéralisme suisse au défi des coordinations
intersectorielles, trans-territoriales et
multi-niveaux : le cas des énergies renouvelables*

Prof. Stéphane Nahrath – IDHEAP-UNIL

8e journée de la gouvernance des entreprises publiques

Fédéralisme et services publics à l'aune des crises

Vendredi 25 août 2023 | IDHEAP - UNIL

Plan

- 1. Diagnostic :**
 - a. La transition énergétique comme «wicked problem»
 - b. Le paradigme du «gouvernement par les subventions»
- 2. La mise en œuvre de la politique éolienne suisse au défi du fédéralisme**
 - a. Le programme éolien de la Confédération comme mécanisme conflictogène
 - b. Relecture en termes d'enjeux de coordination verticale, intersectorielle et trans-territoriale
- 3. La mise en œuvre de la politique de soutien à l'énergie solaire au défi du fédéralisme**
 - a. Vers un remake de l'éolien?
 - b. Relecture en termes d'enjeux de coordination verticale, intersectorielle et trans-territoriale
- 4. Pistes pour une meilleure coordination intersectorielle, trans-territoriale et multi-niveaux**
 - a. Planification énergétique territorialisée:
 - b. «Tables rondes» (tripartites)
- 5. Conclusion :** coordonner la transition énergétique dans le cadre du fédéralisme suisse

Diagnostic: 1.a La transition énergétique comme « wicked problem »

A. Enjeux de coordination **intersectorielle**:

- Énergie vs urbanisme/construction/logement (ex: normes énergétique des bâtiments, accessibilité sociale des logements dans écoquartiers)
- Énergie vs mobilité/transport (ex: défis de l'électrification de la mobilité)
- Énergie vs patrimoine bâti et naturel (ex: isolation + panneaux solaires sur patrimoine bâti, parcs solaires alpins, affaiblissement droit de recours ONGE + suspension débits résiduels)
- Énergie vs climat (ex: interdiction des chauffages électriques, émissions CO₂ pour construction infrastructures ER)

B. Enjeux de coordination **trans-territoriale**:

- Planification (trans-)territoriale des infrastructures d'ER et des réseaux énergétiques
- Caractère souvent trans-territorial des impacts environnementaux et paysagers

C. Enjeux de coordination **entre niveaux institutionnels (multilevel governance)**:

- Conflits compétences Confédération vs cantons pour la planification énergétique
- Conflits canton vs communes concernant les redevances hydroélectriques (renouvellement concessions VS)
- Hiérarchie des usages nationaux vs cantonaux des infrastructures hydroélectriques (ex. loi cantonale VS sur forces hydrauliques)

Diagnostic: 1.a La transition énergétique comme « wicked problem »

2. **Théorie:** Espaces fonctionnels de régulation (EFR) = coordination simultanée des **3 dimensions** de tout régime de politiques publiques: secteurs, territoires et niveaux institutionnels, qui sont **tendanciellement centrifuges...**

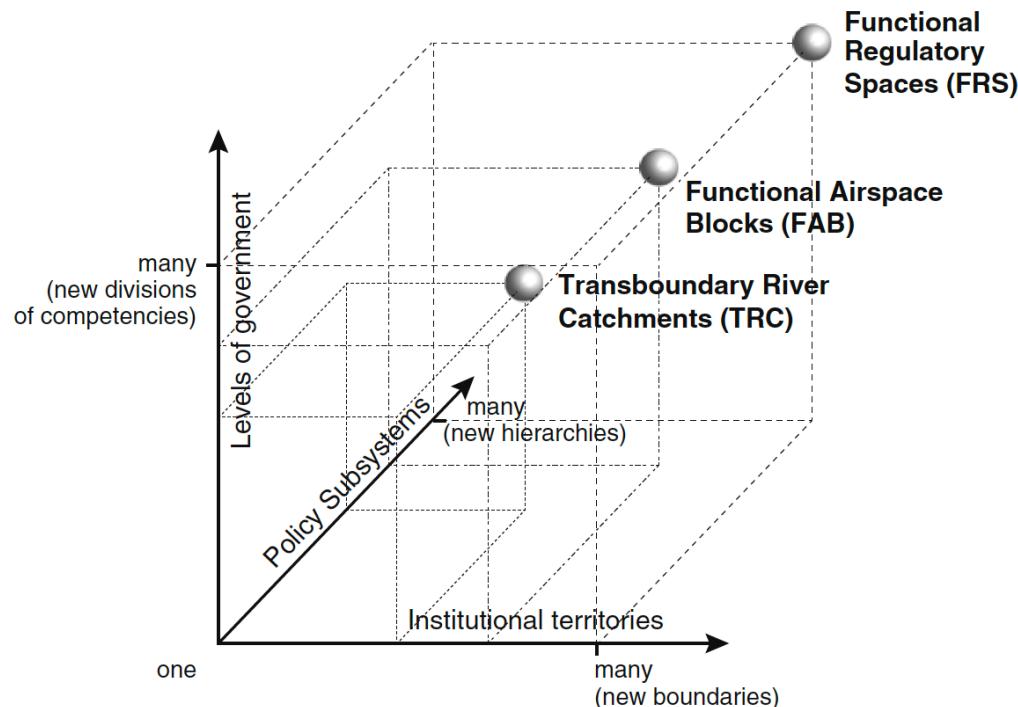


Fig. 1 Three-dimensional comparison between an FRS ideal-type and the two potential FRS

3. **Question:** capacité du fédéralisme d'exécution helvétique à coordonner de manière simultanée ces trois dimensions de l'action publique?

Diagnostic: 1.b Le «gouvernement par les subventions»

Paradigme dominant de l'action publique contemporaine: « **gouvernement à distance** » par un « **Etat incitateur** »:

- Incitations **économiques** plutôt qu'instruments **réglementaires**
- **Mise en concurrence** des porteurs de projet comme principe central **d'allocation des subventions** publiques
- Logique de **projet** (*bottom up*) plutôt que de **planification** (*top down*)
- Ex: Politique des agglomérations, NPR, PNR, politique agricole, énergie, etc.

Programmes de soutien aux ER sont fondés sur ce nouveau paradigme:

- **Rétribution à l'injection (RPC)**: éoliennes, petite hydraulique, géothermie, biomasse, électricité/énergie solaire
- **Subventions**: assainissement des bâtiments (isolations), installations photovoltaïques (énergétiques et thermiques)

Effets:

- «**course à la subvention**» (1^{er} arrivé = 1^{er} servi) menant à l'émergence «**spontanée**» de projets **hétérogènes**, +/- pertinents, dont les logiques de localisation sont relativement **aléatoires** et parfois **problématiques** (ex: projets (publics) de parcs éoliens dans un inventaire fédéral....)

2a: Le programme éolien de la Confédération comme mécanisme conflictogène

- (1) RPC/subventions sans planification = émergence *bottom up* des projets selon des logiques aléatoires et parfois incohérentes
- (2) **Conflictualisation I:** oppositions/recours riverains & *judiciarisation I* (NIMBY)
- (3) 1^{ères} clarifications du régime d'autorisation (planification AT + soumission régime EIE)
- (4) Intensification des recours suite à l'entrée en scène des ONGE (conséquence EIE) & durcissement des coalitions pro- et anti-éolien
- (5) **Conflictualisation II:** *judiciarisation II* (ONGE + associations de riverains) = blocage généralisé des projets
- (6) Transfert de la charge de la solution du gouvernement et du parlement vers l'administration et les tribunaux
- (7) **Conflictualisation III (en cours):** Révisions légales au Parlement fédéral (en cours)
- (8) Redéfinition des termes de la «pesée des intérêts» en faveur des ER: principe du primat des intérêts énergétiques sur les intérêts environnementaux, affaiblissement des instruments des politiques environnementales: EIE, droit de recours, débits minimaux...
- (9) Référendums (probables) contre révisions légales

Conséquences: pertes de temps et d'argent, perte de confiance et de consensus = difficultés de mise en œuvre de la transition énergétique et prolongation du régime thermique

2b/éolien: relecture en termes d'enjeux de coordination verticale, intersectorielle et trans-territoriale

Actuellement:

- Conception éolienne fédérale + subventionnements fédéraux sur mode du gouvernement par les subventions
- Planifications cantonales (initialement *négative*, puis dans certains cantons *positive*) + programmes de subventionnement complémentaires (=subventionnement conjoint)

Problèmes:

- mise en concurrence des territoires (cantonaux) = risque de surenchères («course à l'échalotte») + difficulté à développer des projets trans-territoriaux
- faible capacité de territorialisation des projets d'infrastructures
- faible coordination entre conception et subventions fédérales et planifications cantonales (absence d'instruments de planification)
- faible contrôle de l'efficience de l'allocation des subventions

3a/solaire: Politique de soutien à l'énergie solaire: vers un remake de l'éolien?

1. Globalement même situation que dans le cas de l'éolien:
 - a. Faible coordination entre la politique fédérale et les cantons
 - b. Absence de planification cantonale initiale en matière de soutien au solaire
2. Exemple de la «**planification énergétique**» cantonale VD (solaire/bâtiments):
 - a. Est développée **après** le déploiement des **premiers effets (en cours) de la gouvernance par les subventions** (répétition erreur politique éolienne):
 - i. 2023: PCEn, PDTer, Directive du Conseil d'Etat ne sont pas encore publiées (finalisées?)
 - b. Reste très **décentralisée** (essentiellement planification (inter-)communale) et **peu «planificatrice»** (faibles critères discriminants)
 - i. Focus sur **conditions d'éligibilité** plutôt que sur **critères de priorisation**
 - ii. Localisation des projets (et des subventions) dépend essentiellement de la **motivation des propriétaires** (privés) et des **critères** (essentiellement techniques et financiers) **d'éligibilité** aux différents programmes d'aide
 - c. **Conséquence:**
 - i. Développement de solutions techniques sophistiquées d'interventions énergétiques sur le patrimoine culturel bâti (ex. guide opérationnel solaire en zone classée) **avant** la mise en place d'instruments (contraignants?) permettant d'accélérer l'assainissement et l'équipement systématique de la grande majorité des **bâtiments ordinaires** dont les surfaces sont encore **largement sous-exploitées**.

3b/solaire: relecture en termes d'enjeux de coordination verticale, intersectorielle et trans-territoriale

1. Développement du photovoltaïque + isolation des bâtiments:
 - a. Même mécanisme d'aides financières: principe du «1^{er} arrivé, 1^{er} servi» (=course à l'échalotte et concurrence trans-territoriale)
 - b. Même absence de coordination verticale entre Confédération et cantons
 - c. Mêmes causes = mêmes effets?
 - a. Risques de conflits entre énergie solaire et protection du patrimoine bâti (3 journées études en CH romande entre fin 2022 et début 2023)
2. Développement des «parcs solaires alpins»
 - a. Idem photovoltaïque (cf. stratégie politique cantonale VS)
 - b. Idem photovoltaïque
 - c. Mêmes causes = mêmes effets?
 - a. Risques de conflits entre énergie et protection de la nature, du paysage et de la biodiversité (ex. référendum ONGE contre Décret cantonal VS sur Parcs solaires alpins)
 - b. Renforcement du risque référendum contre révision de la loi fédérale sur l'énergie

4a/pistes de coordination: planification énergétique territorialisée: plan sectoriel fédéral (éolien + parcs solaires)

1. Proposition: Passer d'une **conception** à une **planification sectorielle fédérale** des parcs éoliens et solaires

- Définition fédérale du nombre, de la nature (technique) et de la localisation des infrastructures d'ER
- En principe, renforcement de la coordination verticale, trans-territoriale et intersectorielle
- Garantie de l'accès au territoire et réduction importante des voies de recours des propriétaires et des riverains

2. Problèmes:

- Planification énergétique comme compétence cantonale et non pas fédérale (Art. 89 Constitution fédérale) = Nécessité de modification constitutionnelle
- Risque (de perception) de diktat fédéral et de résistance des autorités et population locales

4a/pistes de coordination: planification énergétique territorialisée: plans d'action cantonaux pour les ER

2. Plan d'action (PA) cantonal pour le **photovoltaïque** et **l'isolation** des bâtiments définissant de manière systématique sur l'ensemble du territoire des **critères contraignants de priorisation d'allocation des aides financières** fondés sur:

- a. La **localisation** (répartition équitable sur le territoire)
- b. Le **type de bâtiments** (valeur architecturale et patrimoniale)
- c. Le **type de projet** (énergétique (connexion au réseau) vs thermique (circuit court))
- d. Les **enjeux/difficultés techniques** et le **potentiel** de valeur ajoutée énergétique
- e. Le **type d'usages** actuels et/ou envisagés à l'avenir
- f. Le critère de **l'efficience** de la subvention
 - a. Puissance additionnelle produite / CHF de subvention
 - b. Économie d'énergie / CHF de subvention
- g. Du **ratio** entre «**plus-values énergétiques**» et «**impacts patrimoniaux et environnementaux**»

3. Idem pour les parcs éoliens et solaires

4b/pistes de coordination: «Tables rondes» (tripartites)

4. Afin d'éviter les risques de **conflictualisation** et de **judiciarisation** (oppositions et recours des voisins, des associations de défense du patrimoine, voire de demandeurs déboutés), **l'élaboration du PA cantonal** devrait être un processus:

- a. **Concerté** entre toutes les parties intéressées
- b. **Négocié** politiquement sous l'égide du Ministre en charge de l'énergie ou de l'AT (cf. modèle de la «table ronde sur l'énergie hydraulique»)
- c. Prévoyant des **compensations** en cas d'externalités négatives pour les riverains et le patrimoine
- d. Et éventuellement **démocratiquement** validé par les Parlements et/ou éventuellement la population

Instrument:

«**Tables rondes**» (sur modèle «énergie hydraulique») rassemblant différents services de l'Etat concernés (énergie, patrimoine, AT, etc.), entreprises énergétiques, communes et associations intercommunales, institutions d'agglomérations, propriétaires, voisins, associations de protection du patrimoine, SI et gestionnaires de réseaux, etc.

5. Conclusion

1. Transition énergétique comme «wicked problem» comprenant des enjeux de coordination à trois niveaux: intersectoriel, trans-territorial et de gouvernance multi-niveaux
2. Fédéralisme suisse et ses politiques publiques en charge d'assurer cette transition doivent tenir ensemble les forces centrifuges des 3 «lignes de fuite» du cube des EFR

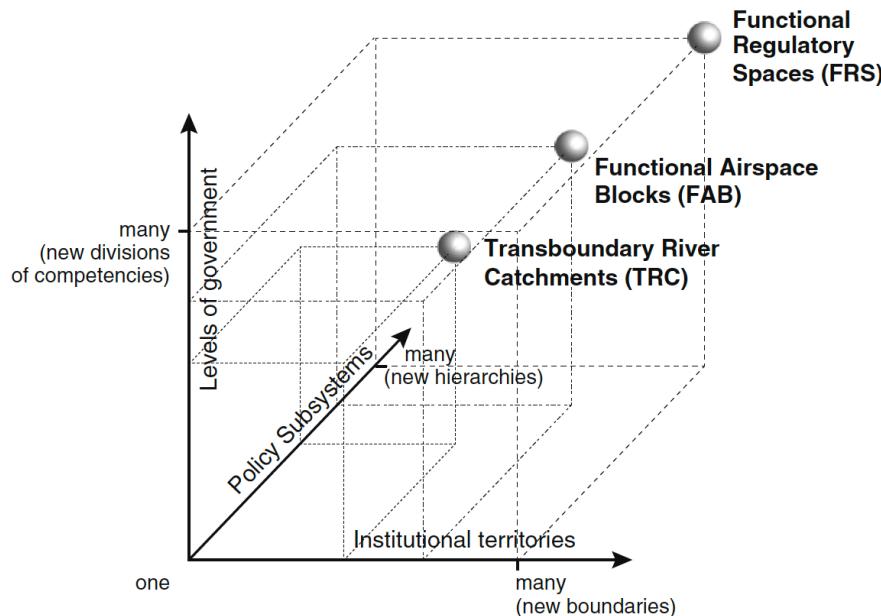


Fig. 1 Three-dimensional comparison between an FRS ideal-type and the two potential FRS

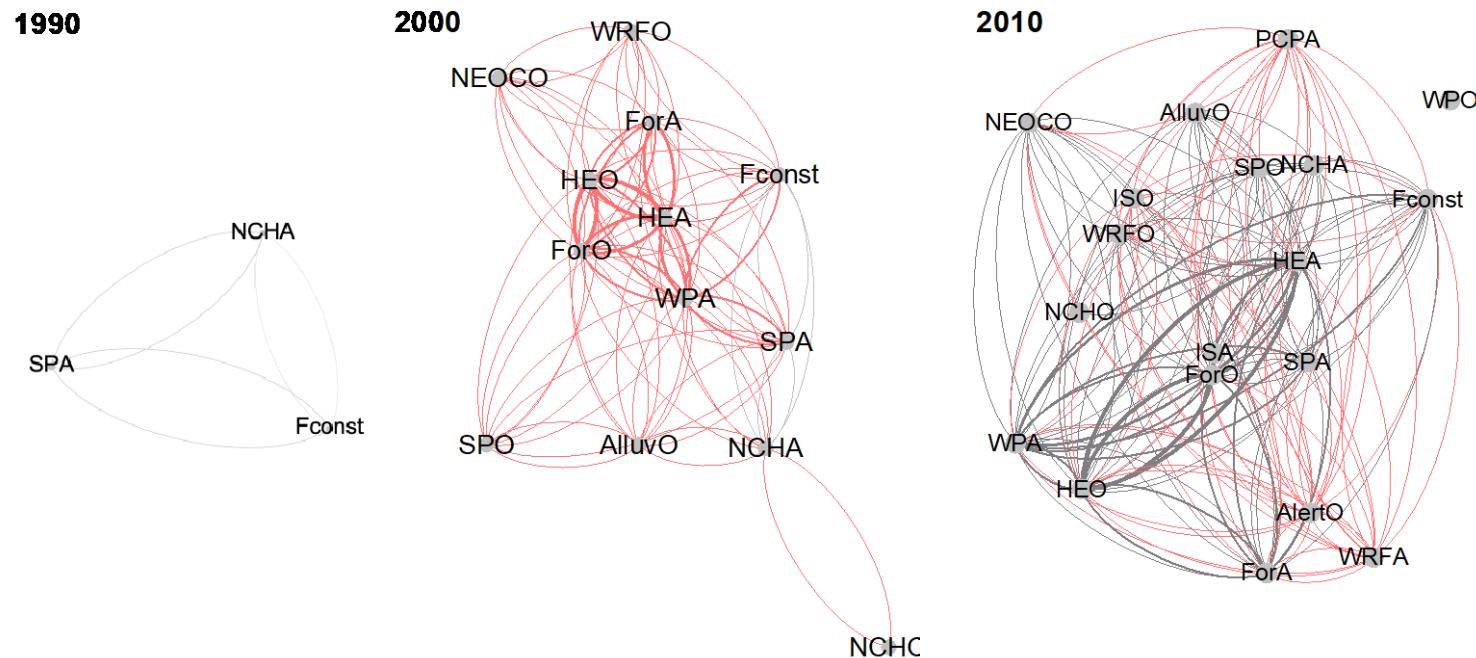
- Clarifier et coordonner les tâches et compétences de **planification** entre Confédération, cantons et communes
- Centraliser lorsque cela permet un **gain de cohérence et d'efficience**
- Favoriser la **coopération et la coordination** (plutôt que concurrence) **trans-territoriale** (institutions agglomérations, Conférences intercantonales (énergie, AT/environnement, etc.)
- Examiner systématiquement la **cohérence entre politiques sectorielles** tout au long des cycles de politiques publiques (légistique matérielle prospective + légistique formelle)

5. Conclusion

3. Capacité du fédéralisme suisse à coordonner efficacement les trois dimensions de la régulation de la transition énergétique dépendra de la qualité du **dispositif d'encadrement** de la «gouvernance par les subventions»
4. Hypothèse du retour des instruments de **planification**, de **concertation** et de **compensation** (peu évoqués, mais très importants).
5. Pertinence de capitaliser sur les **expériences accumulées dans d'autres secteurs de la politique énergétique**: hydroélectricité, nucléaire, etc., notamment en ce qui concerne la mise en œuvre de ces instruments de planification, de concertation et de compensation.

5. Conclusion

6. Last but not least: **planifier et coordonner sans (trop) complexifier** --> piège de la complexité institutionnelle → «trop de règles tue les règles»



Merci pour votre attention!

Commentaires et questions bienvenus