

PÔLE ENVIRONNEMENT ET CLIMAT

FDCA

**Tensions
environnementales autour
du développement des
énergies renouvelables :
coordonner plutôt
qu'opposer**

1. CONSTAT

Prévention de la pénurie
Transition énergétique
Réduction des émissions de GES

Etat insuffisant de la biodiversité
Appauvrissement de la diversité des espèces
Perte de milieux naturels

Sécurité de
l'approvisionnement
énergétique
(art. 89 Cst.)

Préservation de la nature,
de l'environnement et du
paysage
(art. 78 Cst.)

----- Session parlementaire d'automne 2022 -----

- Mesures urgentes hiver
- Projet de révision de la LEne et de la LApEI

- Contre-projet indirect à l'initiative biodiversité

Conflits d'intérêts publics

Art. 73 Cst.
(durabilité)

Quelles solutions et perspectives d'équilibre et de cohérence ?

Unil

UNIL | Université de Lausanne

2. DIAGNOSTIC

2.1 Contexte: «Gouverner par les subventions»:

Emergence depuis une vingtaine d'années du paradigme de la « gouvernance à distance » fondé sur:

Incitations **économiques** plutôt qu'instruments **réglementaires**

Mise en concurrence des porteurs de projet comme principe central **d'allocation des subventions**

Logique de **projet** (bottom up) plutôt que de **planification** (top down)

Ex: Politique des agglomérations, NPR, PNR, politique agricole, énergie, etc.

Programmes d'énergies renouvelables 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, et dont les logiques de localisation sont relativement **aléatoires** et parfois très **problématiques** (ex: projets (publics) de parcs éoliens dans un inventaire fédéral....)

2.2. Les énergies renouvelables dans leur environnement: reconstitution d'un «**mécanisme conflictogène**» à la lumière de l'antécédent de l'éolien

- (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 entrée en scène des ONGE (conséquence EIE) & durcissement des coalitions pro- et anti-
- (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

3. PISTES DE RÉCONCILIATION

3.1 Plans d'actions cantonaux

(en l'absence de compétence planificatrice fédérale) **Plan d'action (PA) cantonal** définissant de manière systématique sur l'ensemble du territoire des critères (contraignants) de **priorisation d'allocation des aides économiques** (notamment subventions pour les secteurs de l'éolien, du solaire ou encore isolation des bâtiments) fondés sur des critères tels que (p.ex.):

- a. Pertinence de la **localisation**
- b. Impacts **environnementaux** et **paysagers**
- c. **Enjeux/difficultés techniques** (connexion aux réseaux énergétiques, notamment distribution électrique)
- d. **Potentiel** de valeur ajoutée énergétique
- e. **Efficience** de la subvention
 - a. Puissance additionnelle produite / CHF de subvention
 - b. Économie d'énergie / CHF de subvention
- f. **Ratio** entre «**plus-values énergétiques**» et «**impacts écologiques**»

3.2 Compensations

Compensations comme conditions (probablement) *sine qua non* pour une **acceptabilité sociale et politique** des externalités négatives produites par les infrastructures de production des énergies renouvelables:

1. Retour sur les expériences du passé:
 - i. **Hydroélectricité:** reconnaissance des droits d'eaux (locaux) et redevance hydroélectrique, débits minimaux et autres compensations écologiques, avantages en nature
 - ii. **Nucléaire:** électricité gratuite pour les riverains
2. Obstacles actuels:
 - i. **Éoliens:**
 - a. Difficulté à fonder juridiquement le principe d'une redevance éolienne
 - b. Compensations individuelles (et non pas collectives) sous la forme de l'achat de droits de superficie aux propriétaires fonciers (e.g. agriculteurs)
 - ii. **Solaire:**
 - a. Compensations patrimoniales (bâtiments historiques) difficiles à conceptualiser/créer

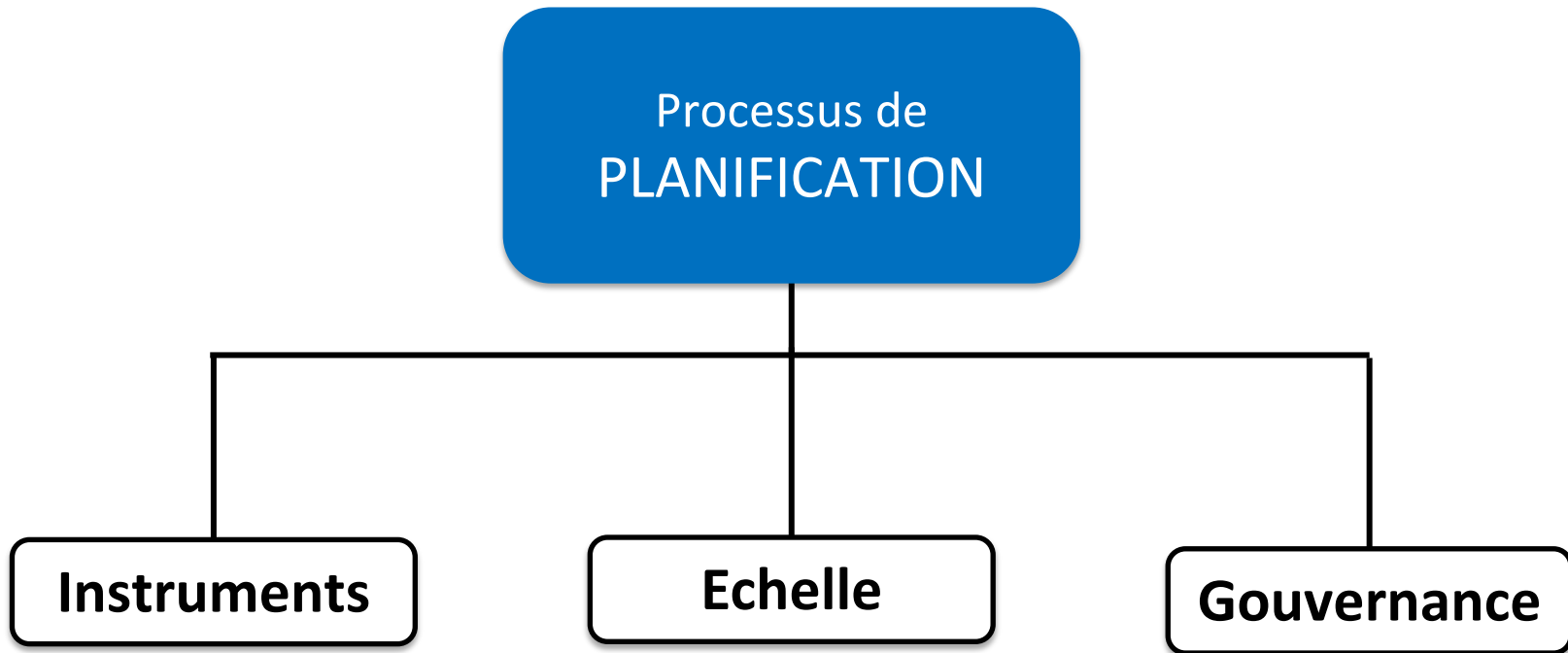
3.3 «Tables rondes»

Afin d'éviter les risques de **conflictualisation** et de **judiciarisation**,
l'élaboration du PA cantonal/local devrait être un **processus**:

- i. **Concerté** entre toutes les parties intéressées: différents services de l'Etat qui sont concernés (énergie, environnement, AT, etc.), communes et associations intercommunales, institutions d'agglomérations, propriétaires, voisins, associations de protection de la nature, de l'environnement et/ou du patrimoine, SI et gestionnaires de réseaux, etc.
- ii. **Négocié** politiquement sous l'égide du Ministre en charge de l'énergie (cf. modèle de la «table ronde sur l'énergie hydraulique»
- iii. Prévoyant des **compensations** en cas d'externalités négatives pour l'environnement, les riverains et/ou le patrimoine
- iv. Et éventuellement **démocratiquement** validé par les Parlements et/ou éventuellement la population

ANTICIPATION COORDINATRICE

→ OUTILS PERMETTANT LA COORDINATION DES INTÉRÊTS



Instruments

- Conception fédérale
- Plan directeur cantonal
- Plans directeurs régionaux / intercommunaux
- Plans d'affectations (généraux / spéciaux)

Echelle

- Fédérale
- Cantonale
- Régionale
- Régionale, locale

Gouvernance

Tables rondes

Participation des parties prenantes

Déclarations communes

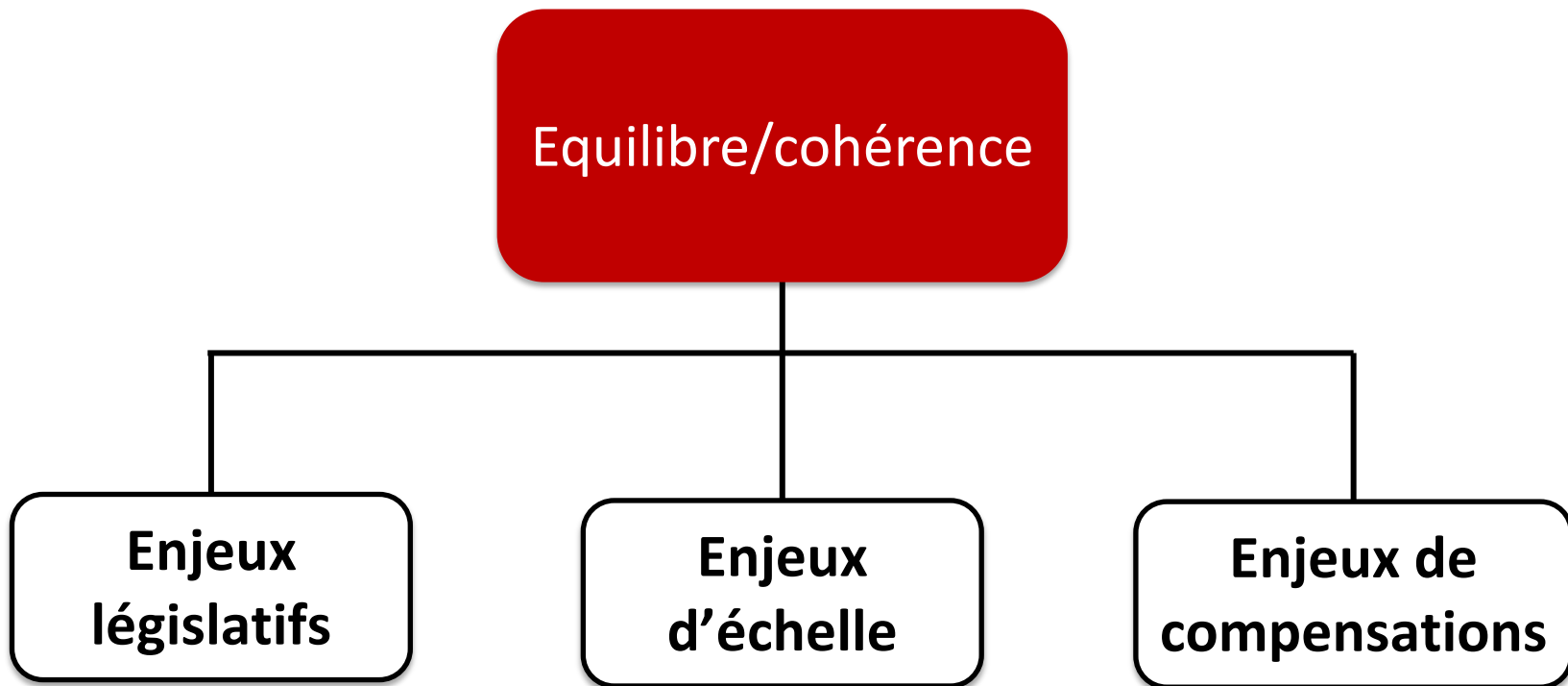
...

Entreprendre les pesées d'intérêts, coordination des intérêts :

- au niveau approprié
- de la manière appropriée
- au moment approprié

ÉQUILIBRE ET COHÉRENCE

→ ENTRE LES INTÉRÊTS

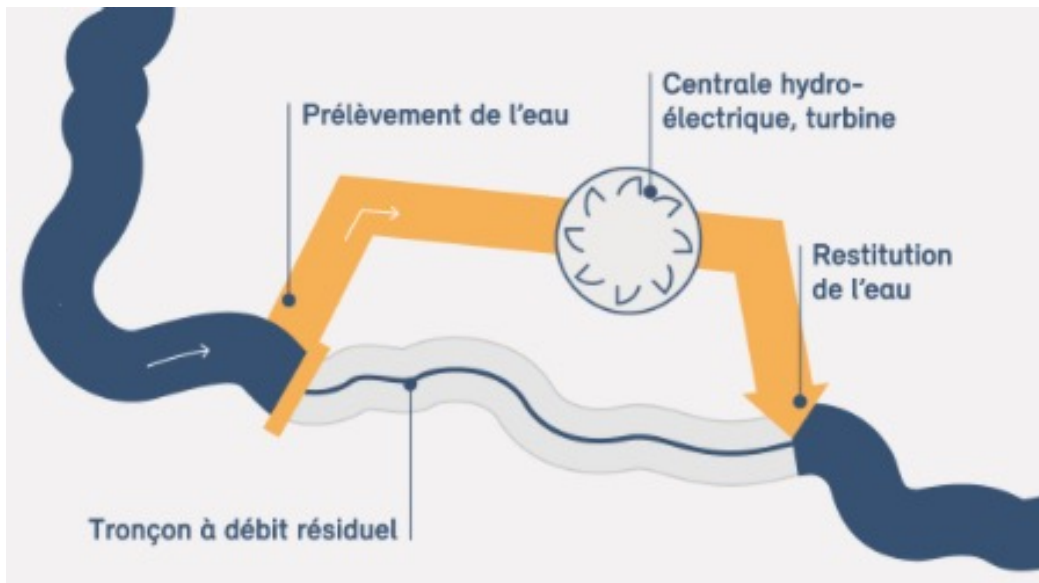


ADAPTATION AUX INCERTITUDES

→ FLEXIBILISATION DU DROIT ET DES INSTRUMENTS

L'exemple des débits résiduels

→ Flexibiliser plutôt que renoncer



Définir les limites dans la loi

Inventer la gouvernance de la flexibilité

SYNTHÈSE

Processus de
PLANIFICATION

- Conception fédérale
- Plan d'action cantonal
- Plan directeur cantonal
- Plan d'affectation



Coordination
et pesée des
intérêts
appropriées

Equilibre/cohérence

- Tables rondes fédérales / cantonales / locales
- Participation
- Compensations

Flexibilisation

- Définir les limites
- Etablir la gouvernance adéquate