

Comprendre et concevoir l'administration publique

Le modèle IDHEAP

Sous la direction de
Nils Soguel
Pirmin Bundi
Tobias Mettler
Sophie Weerts



23 Production d'énergie éolienne

Stéphane Nahrath

23.1 Introduction aux enjeux de la production d'énergie éolienne

Dans le cadre de sa « Stratégie énergétique 2050 » développée à partir de 2007⁷⁰, le Conseil fédéral a progressivement fixé quatre principes d'action fondamentaux pour sa politique énergétique. Ces principes sont (1) la sortie *rapide* et *simultanée* des énergies fossiles et nucléaire, (2) l'amélioration de *l'efficacité énergétique* dans un certain nombre de domaines (bâtiment, mobilité, industrie et appareils électriques), (3) une *baisse de la consommation énergétique* par habitant et (4) le *développement des énergies renouvelables* (ER). Ces objectifs se trouvent à la conjonction de la transition énergétique, de la transition écologique et de la lutte contre le dérèglement climatique.

En lien avec le quatrième principe, des objectifs relativement précis en termes de production pour les différentes sources d'ER ont été fixés dans la nouvelle loi fédérale sur l'énergie, entrée en vigueur en 2017⁷¹. Pour ce qui concerne l'énergie éolienne, l'objectif d'une contribution d'environ 15 % à 17 % de la production électrique indigène en 2050 a été arrêté, ce qui constitue un objectif extrêmement ambitieux au vu de sa contribution actuelle (0,2 % en 2022). Ainsi, le nombre de turbines nécessaires pour remplir les objectifs assignés au secteur de la production éolienne est estimé entre 400 et 600 éoliennes sur l'ensemble du territoire national d'ici 2050.

Afin d'atteindre ces objectifs, la Confédération a développé, à partir des années 2000, un programme de soutien à l'énergie éolienne (OFEN, OFEFP, ARE 2004). L'instrument principal de ce programme est la *rétribution à prix coûtant*

70 L'élaboration de cette stratégie est dynamique et évolutive et ne renvoie pas à un document unique. Pour une vision synthétique et chronologique de cette stratégie (état juin 2022), voir: <https://www.bfe.admin.ch/bfe/fr/home/politik/energiestrategie-2050.html> (consulté le 05.12.2022).

71 Loi sur l'énergie (LEne) du 30 septembre 2016 (RS 730.0).

(RPC)⁷². Cet instrument, introduit en 2009, garantit un rachat du kilowattheure (kWh) par l'État auprès du producteur au prix équivalent à son coût de production, ce qui permet de transférer à l'État les risques économiques inhérents à la production de ce type d'énergie.

La répartition des compétences dans la mise en œuvre du programme suit les grands principes du fédéralisme d'exécution ; la Confédération se charge de la formulation des conditions-cadres et du soutien financier au travers de la RPC et les cantons et les communes se chargent de l'encadrement de la réalisation et de l'exploitation des parcs éoliens : planification, octroi des autorisations (y compris la supervision des études d'impact sur l'environnement – EIE), autorisations d'exploitation, contrôles, etc.

Grâce à la RPC, le succès du programme éolien a été fulgurant et l'on a assisté, dès les années 2010, à l'émergence de très nombreux projets de parcs éoliens, notamment dans les régions identifiées comme propices pour ce genre d'installations dans le cadre du « concept d'énergie éolienne pour la Suisse » de 2004⁷³. Cette multiplication des projets, combinée à la faiblesse de la régulation de l'activité éolienne (aussi bien au niveau fédéral que cantonal), a débouché sur une situation relativement chaotique. En effet, les services cantonaux et communaux de l'énergie et d'aménagement du territoire doivent gérer un très grand nombre de demandes de permis de construire en l'absence d'instruments légaux appropriés. Pour parer au plus pressé, ces mêmes services ont recours aux instruments de planification de l'aménagement du territoire (planification directrice négative⁷⁴ et plans de zones) qui se sont cependant révélés insuffisants pour encadrer la distribution spatiale de ces projets et pour effectuer la pesée d'intérêts entre le développement des ER et la protection des biotopes et des paysages.

Cette situation a également mis en lumière la question du *leadership* administratif, l'enjeu étant la définition de la « *Federführung* » dans le cadre de la coordination intersectorielle (horizontale). Ainsi, si le service de l'énergie semble, assez logiquement, avoir le *leadership* dans la mise en œuvre de cette politique, il n'a cependant pas la maîtrise sur les instruments nécessaires au pilotage des projets : les instruments d'aménagement du territoire (planification et zonage) sont aux mains des services du développement territorial et la procédure EIE est sous la responsabilité des services de l'environnement. De plus, en l'absence, la plupart du temps, d'une stratégie politique cantonale en matière d'énergie éolienne, les services cantonaux de l'énergie peinent à se doter d'une stratégie organisationnelle (► 7 Stratégie) leur permettant d'encadrer la mise en œuvre du programme éolien et d'arbitrer les conflits entre les différentes parties prenantes concernées par la réalisation des parcs (► 18 Gestion de projets).

72 Cet instrument a changé de nom récemment – il s'appelle désormais « rétribution à l'injection » – sans que ses caractéristiques principales n'aient cependant été modifiées substantiellement.

73 Il s'agit essentiellement de l'arc jurassien (notamment les parties sommitales) et du plateau du canton de Vaud.

74 La planification *négative* indique les périmètres (relativement limités) où il n'est pas souhaitable de développer des parcs éoliens, ce qui implique que tout le reste du territoire est susceptible d'accueillir des éoliennes. La planification *positive* consiste au contraire à indiquer les périmètres (également relativement limités) qui sont particulièrement propices à l'accueil de ces parcs, ce qui implique, dans ce cas, que tout le reste du territoire n'est pas propice à l'implantation de telles infrastructures.

La multiplication des projets résultant de la RPC dans un contexte d'importantes lacunes de la régulation de cette industrie émergente a eu pour conséquence une très forte augmentation du nombre des recours de la part des riveraines et riverains et des organisations de protection de la nature, du paysage et de l'environnement (ONGE) à partir du milieu des années 2000.

Face à cette conflictualisation de la mise en œuvre du programme éolien, les autorités publiques entreprennent de renforcer la régulation de l'activité éolienne (► 5 Droit), et ceci de deux manières : d'une part, en soumettant, à partir de 2008, la construction d'éoliennes à l'obligation de réalisation d'une EIE ; d'autre part, en intégrant, à partir de 2014, les projets de parcs éoliens dans la planification directrice cantonale sous la forme d'une planification *positive* indiquant les périmètres (relativement limités) au sein desquels les parcs éoliens peuvent (ou devraient) être développés.

En conséquence de la soumission des parcs éoliens à l'obligation de réalisation d'une EIE – qui ouvre du coup la voie au droit de recours –, on assiste, à partir du début des années 2010, à une multiplication des oppositions puis des recours devant les tribunaux de la part des ONGE et des riveraines et riverains. Cette *judiciarisation* – qui est d'ailleurs parfois également le fait des promoteurs en cas de refus de leur projet – débouche sur le développement d'une importante jurisprudence produite par les tribunaux cantonaux ainsi que le Tribunal fédéral (TF).

En réaction à ce phénomène de judiciarisation, qui contribue à fortement ralentir, voire dans certains cas, à totalement bloquer la construction de la plupart des projets de parcs éoliens, les décideuses et décideurs politiques ont révisé en 2016 la loi sur l'énergie en y consacrant le principe – initialement développé dans le cadre de la jurisprudence de certains tribunaux – de la reconnaissance de l'intérêt national des énergies renouvelables en général, et de la production d'électricité éolienne en particulier. Cette inscription dans le droit fédéral de *l'intérêt national des ER* va, en retour, modifier la pratique de la pesée des intérêts dans les décisions des tribunaux (notamment du TF) et confirmer l'inflexion de la jurisprudence en faveur de l'éolien. La dernière décision en date du TF rejetant les recours contre le projet du parc éolien de Sainte-Croix⁷⁵ tend à confirmer ce constat.

Du point de vue des acteurs concernés, la conflictualité autour de l'éolien s'ex- plique en grande partie par le large périmètre et l'hétérogénéité des groupes affectés négativement (« tiers perdants ») – riverain-es et populations locales, ONGE, communes et/ou cantons voisins, etc. –, pour lesquels aucun dispositif de compensation (écologique, financière, qualité de vie, etc.) n'a été prévu jusqu'ici. Tel n'est pas le cas dans d'autres domaines comme celui de l'hydroélectricité (avec des redevances hydrauliques versées aux communautés concédantes) ou du nucléaire (avec la gratuité de l'électricité livrée aux communes voisines des centrales).

75 Voir l'arrêt du 18 mars 2021 n° 1C_657/2018, 1C_658/2018.

Il est à noter que les tensions autour de cette transition énergétique vers les ER ont encore été récemment renforcées par la convergence malheureuse des effets de la réduction (supposée temporaire) des capacités nationales de production énergétique (à la suite de la décision d'abandon du nucléaire) et de ceux de la guerre russo-ukrainienne, dont on craint qu'elle précarise fortement l'approvisionnement énergétique de l'Europe et de la Suisse. C'est ainsi que la convergence de ces « crises » climatique et énergétique a, en retour, débouché sur des tentatives – en cours (2022), notamment au Parlement fédéral – d'accorder la priorité aux objectifs de la politique énergétique au détriment de ceux de la protection de l'environnement (protection des écosystèmes, de la biodiversité et des paysages).

Dans ce contexte, le défi majeur auquel sont confrontées les autorités publiques, et notamment les organisations publiques, consiste dans la gestion des contradictions croissantes entre, d'une part, les objectifs, aussi nécessaires qu'ambitieux, de la transition énergétique et, d'autre part, le respect des objectifs des politiques de protection de l'environnement. Concrètement, il s'agit d'éviter autant que possible que le développement à marche forcée des ER se fasse au détriment de la protection des écosystèmes, de la biodiversité et des paysages. Dit autrement, il s'agit d'éviter que la transition énergétique, composante centrale de la transition écologique, se fasse – paradoxalement – au détriment des politiques de protection de l'environnement patiemment mises en place durant ces cinquante dernières années; situation qui contreviendrait par ailleurs à plusieurs articles de la Constitution fédérale.

Cette contribution a ainsi pour objectif de montrer comment différentes dimensions ou composantes du modèle IDHEAP peuvent être mobilisées afin de relever les défis de la production d'énergie éolienne dans le respect des politiques environnementales.



Fig. 23.1 Exemples de composantes mobilisables pour relever les défis de la production d'énergie éolienne (en gras dans la figure).

Le modèle IDHEAP insiste à juste titre sur l'importance du *droit* pour la conduite de l'action publique. Dans cette contribution, nous l'envisageons simultanément sous ses deux fonctions les plus courantes dans l'analyse des politiques publiques (Dente 2009) : (1) le droit comme *système de règles* résultant des principales institutions constitutives du système politique suisse que sont le fédéralisme, la démocratie directe ou encore les principes de concordance et de subsidiarité, système qui structure l'ensemble des différentes étapes d'un processus de politique publique (droit objectif, *Law*); (2) le droit comme *ressource d'action* plus ou moins (in)également allouée aux différents (groupes d') acteurs d'une politique publique (droit subjectif, *rights*) et pouvant être mobilisée dans le cadre de différentes stratégies, notamment de judiciarisation. La mise en œuvre du programme éolien implique de trouver le meilleur dispositif de coordination, à la fois *horizontal* (intersectoriel) et *vertical* (gouvernance multiniveaux), ainsi que le meilleur système de *gouvernance* susceptible de garantir la mise en œuvre du programme éolien dans le respect des objectifs et principes fondamentaux du droit de l'environnement. Ce système de gouvernance doit à son tour se traduire dans une *stratégie politique* des autorités politiques ainsi que dans une *stratégie organisationnelle* interne aux unités chargées de la mise en œuvre du programme de soutien à l'éolien. La réalisation (construction et exploitation) des parcs éoliens nécessite finalement la mise en place d'un dispositif de *gestion de projet* permettant la prise en compte des intérêts et la coordination des différentes parties prenantes, ainsi qu'un équilibre entre *coûts* et *délais* de construction et *qualité* des infrastructures.

23.2 Points clés de la gouvernance, du droit, de la stratégie et de la gestion de projet

23.2.1 Gouvernance

Le fédéralisme d'exécution et la démocratie directe sont les deux principales règles institutionnelles du système politique qui influencent significativement la mise en œuvre du programme éolien. Ce dernier résulte clairement d'une impulsion et d'un cadrage fédéral initial, mais sa mise en œuvre est de compétence cantonale (planification directrice et EIE) et locale / (inter-)communale (planification d'affectation et permis de construire). En outre, la planification locale fait souvent l'objet de référendums. Un tel contexte institutionnel implique donc une coordination efficace entre les niveaux institutionnels (*coordination verticale*).

De plus, la mise en œuvre du programme éolien se trouve fortement conditionnée par un certain nombre de *règles institutionnelles spécifiques* au domaine des politiques environnementales – notamment le principe de causalité (pollueur-payeur),

le principe de pesée des intérêts, la procédure EIE ou encore le droit de recours des ONGE – qui interviennent dans les procédures de planification et d'autorisation de construire des parcs éoliens. La gestion des tensions intersectorielles qui sont susceptibles d'émerger implique ainsi la mise en place d'une coordination efficace entre, notamment, les secteurs de l'énergie et de l'environnement (*coordination horizontale*).

L'enjeu de la gouvernance du programme éolien consiste ainsi à trouver le meilleur dispositif de *gouvernance territoriale* permettant une coordination à la fois horizontale (intersectorielle) et verticale (gouvernance multiniveaux), ainsi que le meilleur modèle de *gouvernance sectorielle* (forme juridique et organisationnelle du portage de projet) de manière à garantir la mise en œuvre du programme éolien.

Gouvernance territoriale favorisant la coordination verticale et horizontale

Les difficultés de mise en œuvre de la politique éolienne résultent pour une part d'importantes lacunes dans l'encadrement, à l'échelon cantonal, de la mise en œuvre de l'instrument fédéral de la RPC. Ce dernier a été introduit par les autorités fédérales alors que les cantons ne disposaient pas de base légale *ad hoc* ni d'outils de planification permettant de contrôler le nombre de projets et d'encadrer leur localisation. Les autorités cantonales concernées (essentiellement en Suisse romande) ont dû, dans un premier temps, recourir à des instruments de l'aménagement du territoire (planification directrice et d'affectation) pas vraiment taillés pour faire de la planification d'infrastructures énergétiques. L'exemple de l'éolien montre ainsi toute l'importance d'une *coordination verticale préventive* entre autorités fédérales et cantonales permettant d'anticiper les effets à l'échelle cantonale et locale des instruments fédéraux, comme dans le cas de l'introduction de la RPC. Une telle coordination peut déjà se faire au niveau parlementaire, notamment au travers d'une démarche de légistique matérielle prospective (Flückiger 2019) et/ou d'une évaluation de l'impact réglementaire (évaluation *ex ante*) (Varone *et al.* 2020) des effets attendus aux niveaux cantonal et local des instruments mis en place au niveau fédéral.

De même, les unités administratives en charge de la mise en œuvre devraient mettre en place des dispositifs d'encadrement et d'accompagnement des dynamiques d'émergence, souvent aléatoires, des projets locaux, ceci de manière à en limiter le nombre, à éviter les effets d'aubaines et à assurer une répartition spatiale optimale. De tels dispositifs pourraient prendre la forme d'une planification directrice positive et/ou d'une planification sectorielle fédérale élaborée en étroite concertation avec les cantons concernés⁷⁶.

À l'échelle cantonale, l'arrivée des projets éoliens a souvent montré les limites des dispositifs de *coordination horizontale* entre les unités chargées de l'énergie, de la protection de l'environnement et de l'aménagement du territoire. Ainsi, le *leadership* et la

76 L'article 89 de la Constitution fédérale (RS 101) n'attribue pas explicitement à la Confédération la compétence en matière de planification des énergies renouvelables. Ainsi, la mise en place d'un plan sectoriel de la Confédération dans le domaine éolien impliquerait probablement une modification constitutionnelle.

répartition des responsabilités entre ces trois unités au sein des arrangements politico-administratifs (APA) (Knoepfel *et al.* 2010 : chap. 5.3) ne sont pas toujours clairement définis. De même, l'intégration des infrastructures éoliennes dans le régime de l'EIE a nécessité d'affiner les règles procédurales de ce dernier et a posé passablement de problèmes d'interprétation dans l'opérationnalisation des critères, ce qui a parfois ouvert la voie à des contentieux judiciaires avec les opposantes et opposants à l'éolien.

Les cantons concernés devraient ainsi se doter d'APA spécifiquement dédiés au programme éolien et capables d'identifier préventivement les tensions ou incohérences entre corpus juridiques, afin d'éviter l'émergence de projets catalyseurs de ces contradictions entre législations (p. ex. éviter de planifier des projets éoliens dans des espaces protégés tels que des inventaires fédéraux du paysage, des forêts, des biotopes protégés, etc.) et susceptibles d'évoluer en contentieux judiciaires. Au sein de ces APA, les tâches, compétences et ressources allouées aux différentes organisations, ainsi que les règles procédurales concernant les principaux instruments administratifs doivent être explicitement définies. De même, le *leadership* (*Federführung*) et les responsabilités des différentes unités administratives doivent être clairement établis et respectés.

Enfin, comme l'a récemment montré le cas de l'énergie hydraulique (DETEC 2021), une démarche prometteuse permettant de *combiner* coordinations *verticale* et *horizontale* et de réduire ainsi les risques de contentieux judiciaires consiste dans la mise en place, à l'initiative et sous la responsabilité d'un-e membre du gouvernement en charge du domaine, de « tables rondes » rassemblant les principales parties prenantes afin d'identifier, à l'aide d'une méthodologie *ad hoc* établie en accord avec l'ensemble des participant-es, les projets énergétiques les plus efficaces (c'est-à-dire ayant le meilleur rapport entre *coûts environnementaux* et *bénéfices énergétiques*). Une telle « table ronde », consacrée à l'énergie éolienne, pourrait également constituer un lieu de négociation des *compensations* écologiques, sociales et/ou financières à prévoir afin de favoriser l'acceptation des parcs éoliens par les acteurs affectés négativement. De tels dispositifs – quasi corporatistes – de négociation de la planification éolienne pourraient être développés aussi bien au niveau fédéral que cantonal (voire régional ou local).

Gouvernance sectorielle de l'éolien

Le mode de gouvernance, soit la configuration du réseau d'acteurs participant à la production éolienne, peut varier substantiellement selon les parcs éoliens. Quatre systèmes de portage semblent dominer le secteur éolien en Suisse. Les (projets de) parcs peuvent ainsi être portés soit par (1) des promoteurs privés (souvent locaux), (2) parfois en collaboration avec une commune, soit par (3) des entités publiques sous la forme d'un consortium de services industriels (inter-)communaux réunis dans une SA à capital intégralement public ou encore (4) des SA d'économie mixte (public-privé) avec un capital restant majoritairement public. Même s'il n'existe pas d'argument théorique définitif en faveur ou en défaveur de l'un ou l'autre de

ces systèmes de gouvernance (► 8 Gouvernance), l'observation empirique semble montrer que les projets réalisés ou en cours de réalisation appartiennent quasiment exclusivement aux catégories (3) et (4). Ainsi, dans le contexte actuel, les principaux critères de succès de la gouvernance des parcs éoliens sont : un portage et un capital principalement publics, la création d'une entité de portage *ad hoc* sous la forme d'une SA dont les actionnaires sont majoritairement des acteurs publics à la fois locaux et cantonaux, ainsi que l'étroite collaboration entre cette entité et les unités administratives cantonales (services de l'énergie, de l'aménagement du territoire et de l'environnement). Un tel mode de gouvernance a ainsi l'avantage d'assurer une double maîtrise publique sur la conduite des projets éoliens : d'une part, au travers des politiques publiques (programme éolien, aménagement du territoire et environnement) ; et d'autre part, au travers de la propriété sur l'entité de portage du projet (c'est-à-dire la SA). Cette présence indirecte des autorités publiques (cantonales et locales) dans le capital et le portage du projet permet d'atténuer la pression économique sur le promoteur en cas de coûts de transaction élevés résultant de la forte conflictualité et de la (fréquente) judiciarisation des projets.

Le cas de l'éolien semble ainsi confirmer le principe énoncé dans la contribution relative à la gouvernance, à savoir que « plus les coûts de transaction sont élevés, plus le mécanisme de coordination hiérarchique, avec ses moyens de contrôle puissants, ses mécanismes internes de résolution des conflits et de prise de décision en situation imprévue, doit être préféré » (► 8 Gouvernance). Tout semble donc indiquer qu'un modèle de gouvernance de type « faire faire » (contractualisation externe ou de partenariat public-privé) a actuellement peu de chance de succès.

23.2.2 Droit et judiciarisation de la politique éolienne

Le cas de la (difficile) mise en œuvre de la politique éolienne, en Suisse comme dans de nombreux autres pays d'ailleurs, permet de mettre en lumière le rôle déterminant du droit comme ressource d'action mobilisée – sous différentes formes – par une multitude d'acteurs, publics comme privés, en vue d'atteindre des objectifs souvent opposés. Les tribunaux (cantonaux et fédéral), les juges et la jurisprudence influencent ainsi significativement l'élaboration et la mise en place du régime de régulation de cette nouvelle activité.

Les organisations publiques doivent ainsi prendre en compte le caractère actuellement très dynamique et encore peu stabilisé du cadre réglementaire de l'éolien. Ce n'est en effet qu'à condition de reconstituer les logiques à l'œuvre derrière la dynamique de mise en place de ce régime de régulation que les unités administratives peuvent, d'une part, comprendre l'évolution des structures de contraintes qui pèsent sur elles et, d'autre part, les transformer en structures d'opportunité et développer des stratégies (anticipatrices) de mise en œuvre susceptibles de mener à des succès.

En Suisse, la construction progressive du cadre de régulation de l'activité éolienne passe par des processus *d'influence* et de *réajustements réciproques* entre (1) la production par les autorités publiques d'une *conception stratégique* du développement de l'activité éolienne, (2) une traduction partielle et souvent largement insuffisante de cette conception dans la *législation* (fédérale et cantonale), (3) un important travail d'interprétation *jurisprudentielle* (intégrant les éléments de la législation et de la conception stratégique) opéré par les différents tribunaux qui sont régulièrement saisis à l'occasion de conflits au sujet de la construction des infrastructures éoliennes, (4) la reprise de certains éléments centraux de cette jurisprudence dans la législation à l'occasion de révisions de cette dernière et finalement, (5) un infléchissement de la jurisprudence sous l'effet de ces révisions de la législation (Kodjovi & Bombenger 2019; Kuentz 2022). Cette dynamique d'allers-retours entre législation et jurisprudence montre bien comment le droit peut-être aussi bien un facteur de stabilisation des attentes des acteurs au travers du façonnage des règles institutionnelles régulant l'activité éolienne, qu'un facteur de changement de ce même cadre de régulation résultant des procédures de judiciarisation et de la jurisprudence.

De manière à pouvoir agir efficacement dans ces deux registres du droit, il s'agit pour les organisations publiques de développer des compétences pointues, aussi bien dans le domaine des contentieux judiciaires (p. ex. anticiper autant que possible les contentieux en décourageant ou en interdisant les projets potentiellement les plus conflictuels) et de la jurisprudence (p. ex. intégrer systématiquement la jurisprudence dans les procédures de planification positive des parcs ainsi que dans la pesée des intérêts lors de la délivrance des permis de construire), que dans celui de la législation (p. ex. promouvoir l'approche « mieux légiférer » [► 5 Droit] auprès du gouvernement et du Parlement). Dans le cas, relativement fréquent, de contradictions manifestes entre plusieurs corpus juridiques (notamment droit de l'énergie et droit de l'environnement), de telles compétences devraient permettre aux unités administratives de développer des solutions permettant de réconcilier au mieux, dans la pesée d'intérêts, les objectifs fondamentaux des différentes politiques publiques et ce, sans sacrifier leurs objectifs fondamentaux respectifs. Cela passe par la définition de critères clairs permettant de fixer, pour chaque politique, les « lignes rouges » distinguant ce qui est négociable et non négociable dans le cadre des pesées d'intérêts.

23.2.3 Stratégie de mise en œuvre du programme éolien

Les difficultés rencontrées par les cantons dans le traitement des très nombreuses demandes de permis de construire résultant de l'introduction de la RPC ont mis en lumière les conséquences de l'absence d'une véritable *stratégie politique* cantonale (de la part du Gouvernement comme du Parlement) de mise en œuvre du programme éolien. En particulier, l'absence de planification stratégique (notamment dans la phase initiale de mise en œuvre du programme) a ainsi contribué à l'émergence

d'une offre de projets spatialement très incohérente, techniquement hétérogène et au total très faiblement coordonnée. Cette absence de stratégie politique explique la difficulté pour les cantons de développer une *vision* et un *positionnement stratégiques* clairs au sujet de l'éolien, ainsi qu'une *stratégie organisationnelle* au sein des services concernés (énergie, aménagement du territoire, environnement).

Développer une stratégie politique claire, explicite et cohérente

Les unités administratives devraient donc aider les autorités politiques à développer leur *stratégie politique* dans le domaine de l'éolien. Au niveau fédéral, l'opportunité d'élaborer (ou non) un véritable plan sectoriel pour l'énergie éolienne (afin d'identifier les critères de localisation optimale des parcs éoliens) devrait être (à nouveau) étudiée de manière approfondie⁷⁷. Et ceci non seulement dans la perspective d'ouvrir juridiquement l'accès au territoire pour les porteurs de projet, mais également, et peut-être avant tout, comme une démarche d'apprentissage collectif (*policy learning*) permettant d'insérer la négociation des intérêts sectoriels (en respectant les « lignes rouges » de l'énergie et de l'environnement mentionnées ci-dessus) dans une perspective de coordination multiniveaux entre Confédération, cantons et communes.

La formulation de cette stratégie politique devrait ensuite permettre aux unités administratives, notamment cantonales, d'élaborer sur cette base leur propre *positionnement stratégique*; puis de développer une stratégie organisationnelle et une stratégie de management permettant de mobiliser de manière efficiente les ressources administratives afin de mettre en œuvre cette stratégie politique.

Traduire cette stratégie politique dans un Plan d'action cantonal clair, explicite et cohérent

La mise en œuvre de cette stratégie politique, traduite dans le positionnement stratégique des cantons, devrait probablement s'appuyer – comme le fait déjà par exemple le canton de Vaud – sur la formulation d'un Plan d'action (PA) (Knoepfel *et al.* 2010 : chap. 5.4) cantonal pour l'éolien qui explicite de manière claire et cohérente les critères de priorisation spatiale et temporelle de réalisation des parcs éoliens sur le territoire cantonal. Ce PA devrait être distinct et plus élaboré qu'une simple fiche du Plan directeur cantonal, tout en étant étroitement coordonné avec ce dernier. Il devrait en outre être contraignant pour toutes les parties prenantes. À cet égard, les unités administratives cantonales, notamment celles de l'énergie, devraient veiller à *ne pas prioriser les projets en fonction du seul critère des intérêts et de la disponibilité des promoteurs* – c'est-à-dire développer des projets là où il y a un promoteur disposé à le faire (priorisation passive) –, mais au contraire susciter des vocations de promoteurs là où c'est le plus pertinent de le faire (priorisation active).

⁷⁷ Sous réserve du règlement de la question de la répartition des compétences entre cantons et Confédération en matière de planification de la production énergétique (voir la note précédente).

Ces PA cantonaux devraient prioriser les projets de parcs en fonction, d'une part, du critère du meilleur rapport coûts environnementaux – bénéfiques énergétiques, ainsi que, d'autre part, de celui du niveau de risque de conflictualité. C'est sur la base de ces critères qu'une planification – positive – pourra être élaborée et que les promoteurs pourront être activement recherchés.

S'ils veulent être couronnés de succès, ces PA devront probablement être publics, élaborés en collaboration avec l'ensemble des parties prenantes (éventuellement sous le *leadership* du ou de la ministre en charge du dossier énergétique), fortement discriminatoires d'un point de vue aussi bien spatial que temporel et prévoir des structures de gestion de projets *ad hoc* avec une affectation claire des ressources administratives pour chaque projet.

23.2.4 Gestion (stratégique et opérationnelle) des projets éoliens

La réalisation des projets de parcs éoliens finalement retenus (p. ex. dans le cadre du Plan d'action cantonal) implique une gestion de projet efficace. Pour ce faire, cette dernière doit combiner les aspects *stratégiques* (gestion des risques techniques, juridiques et économiques, réduction des incertitudes sociales, politiques et environnementales, mise en place d'une stratégie de compensation) et *opérationnels* (gestion des ressources humaines et financières, gestion des délais, choix techniques, coordination des différentes parties prenantes), et ceci, tout au long du cycle de vie du projet.

Dans un contexte très conflictuel (comme celui de l'éolien), l'un des enjeux centraux de la gestion de projet concerne la *gestion des risques*. Comme suggéré dans la contribution relative à la gestion de projet, cette dernière implique concrètement « [dans un premier temps] d'identifier des événements positifs ou négatifs qui sont susceptibles d'influencer la réussite d'un projet. Il s'agit ensuite d'évaluer la probabilité que ces événements surviennent. Puis de mettre en place des actions permettant de diminuer la probabilité qu'un accident de parcours ne se produise. Et finalement de préparer des protocoles de réaction au cas où un risque se réalise » (► 18 Gestion de projets).

Appliquée plus concrètement au cas de l'éolien, la gestion (stratégique) d'un projet de parc devrait à notre sens impliquer au minimum les trois opérations suivantes : une gestion anticipée des risques de conflictualisation et de judiciarisation, la réduction des incertitudes concernant les impacts du projet et la mise en place d'un système de compensation pour les acteurs affectés négativement par le projet.

Gestion de projet (anticipatrice) pour éviter la judiciarisation

La conflictualisation, et surtout la judiciarisation, constitue certainement l'un des principaux risques à traiter par la gestion de projet. Il convient d'éviter autant que possible une telle issue et, si ce n'est pas possible, d'anticiper les décisions des tribunaux.

Une première démarche allant dans ce sens consiste dans la mise en place d'un PA explicite et négocié avec l'ensemble des parties prenantes (y compris les opposant-es potentiel·les) qui respecte les « lignes rouges » établies dans la planification et qui fixe clairement les priorités spatio-temporelles (voir § 23.2.3 ci-dessus).

En cas de survenance d'un contentieux judiciaire, une stratégie envisageable pour les entités administratives peut consister dans une tentative d'isoler ou de diviser les opposant-es au projet, afin d'éviter qu'elles ou ils ne développent des stratégies coordonnées. Pour ce faire, il convient : (1) de dissocier les négociations avec les riverain-es et autres groupes locaux de celles avec les ONGE ; (2) de prévoir des compensations spécifiques à chacun des groupes affectés négativement ; (3) pour ce qui concerne l'opposition des ONGE, de négocier les éléments principaux du projet (nombre, taille, position des mâts) ainsi que les compensations environnementales (éventuellement supérieures aux exigences légales minimales) en amont de la mise à l'enquête publique.

Un autre objectif stratégique devrait consister à isoler et à dissocier entre elles, autant que faire se peut, les différentes procédures contentieuses afin d'éviter leur montée en généralité (c'est-à-dire la mise en relation des différentes dynamiques contentieuses entre elles) ainsi que la fédération des opposant-es sous la forme de véritables « coalitions advocatives » à l'échelle régionale, voire nationale (Blake *et al.* 2020).

De manière plus générale, l'analyse des conflits de mise en œuvre concernant des politiques à forte composante infrastructurelle et ayant de fortes incidences sociales et environnementales met en lumière l'existence d'une *multiplicité de scènes de négociation différentes à divers échelons institutionnels*. Les entités administratives devraient ainsi se préparer à intervenir simultanément, et si possible de manière coordonnée, sur plusieurs scènes, notamment sociales, politiques, administratives et médiatiques.

Dans le cas où le risque de judiciarisation se concrétiserait, il convient autant que possible d'anticiper les décisions des tribunaux au travers d'une maîtrise professionnalisée de la jurisprudence ainsi que des règles procédurales.

Finalement, la mise en œuvre de ces stratégies nécessite une bonne maîtrise de la ressource « temps ». Dans la mesure où, en politique comme dans de nombreux autres domaines de la vie sociale, le temps, c'est également du pouvoir, il convient de développer une véritable stratégie de gestion de cette ressource d'action politique (Knoepfel 2017). L'expérience montre que les gagnant-es sont très souvent celles et ceux qui soit *ont du temps* à disposition (pour développer et mettre en œuvre leur stratégie), soit ont la *maîtrise du temps* (notamment celui des autres acteurs), par exemple en contrôlant le calendrier et le rythme de déroulement des procédures. Elle enseigne également que les opposant-es jouissent souvent d'un avantage dans la mesure où l'allongement des procédures d'autorisation résultant de la judiciarisation joue en défaveur des promoteurs.

Réduire les incertitudes relatives aux impacts sociaux et environnementaux des projets

Le caractère relativement récent (du moins en Suisse) du développement de l'activité éolienne a pour conséquence l'existence de nombreuses incertitudes relatives à la nature des problèmes qui se trouvent au cœur du contentieux. Ainsi, comme le formulent très bien Kodjovi *et al.* (2020: 131): « [...] l'émergence d'enjeux nouveaux, non régulés par le droit usuel, explique la difficulté qu'ont les tribunaux à trancher sur le fond, les référentiels de connaissance sur ces enjeux se construisant au fur et à mesure des questionnements posés et des études réalisées. Ces référentiels ne sont que faiblement validés par l'expérience, l'impact réel ne pouvant être connu qu'une fois les éoliennes construites. » Pour les tribunaux, une telle situation implique un travail jurisprudentiel relativement compliqué qui explique la durée souvent très importante des procédures.

Ces incertitudes concernant les impacts des projets peuvent ainsi être exploitées alternativement par les différentes parties prenantes, par exemple afin de minimiser leur importance et leurs conséquences (promoteurs), afin de bloquer ou à défaut de renchérir le coût de ces projets (opposant-es), ou encore afin de négocier des compromis (autorités publiques locales).

De manière à éviter le développement systématique de telles stratégies, les unités administratives chargées de la mise en œuvre devraient, autant et aussi rapidement que possible, réduire, dans le cours de la procédure, les incertitudes relatives aux aspects techniques, environnementaux et sociaux du projet.

Prévoir des compensations pour les perdant-es (ou celles et ceux qui se considèrent comme tel-les)

L'expérience accumulée dans d'autres secteurs énergétiques (p. ex.: centrales nucléaires ou barrages hydroélectriques) a montré l'importance décisive des *compensations* pour favoriser l'acceptabilité sociale des grosses infrastructures susceptibles de générer d'importants effets sociaux et environnementaux négatifs auprès des populations locales. Ces compensations peuvent prendre différentes formes: sociales, économiques et symboliques pour les populations locales, écologiques et paysagères pour les ONGE, ou encore financières pour les propriétaires foncier-ères et immobilier-ères riverain-es.

Il faut ainsi veiller à ce que ces compensations soient *équitablement réparties* entre les parties lésées, notamment au niveau *local*. L'une des conditions de l'efficacité de ces compensations est donc la capacité à « communautariser » les avantages qu'elles fournissent. Or l'une des difficultés de l'éolien par rapport à l'hydroélectricité est que, le vent n'étant pas une « chose » (au sens du Code civil), il est impossible de mettre en place un système de « redevance » qui permettrait d'indemniser collectivement les communautés locales pour l'exploitation de « leur » ressource commune (c'est-à-dire ici le vent), sur le modèle des redevances hydrauliques. Ainsi, en

l'état actuel, les seules compensations effectives se limitent au paiement, par les promoteurs des parcs, d'un loyer (par ailleurs très modeste) en contrepartie des droits de superficie octroyés par un nombre limité de propriétaires foncier·ères afin de permettre l'implantation des éoliennes. De telles compensations individuelles ne font qu'accroître le sentiment d'injustice pour celles et ceux, beaucoup plus nombreux·ses, qui pâtissent des inconvénients (vue, bruit, vibrations, etc.) sans pouvoir bénéficier des compensations financières sous la forme de ces droits de superficie.

Les unités administratives, en collaboration avec le législateur, devraient ainsi développer des *solutions de compensations collectives et équitables* pour l'ensemble des membres des communautés locales à qui l'on demande de sacrifier une partie (plus ou moins importante) de leur qualité de vie au profit de bénéficiaires (c'est-à-dire consommatrices et consommateurs) résidant d'ailleurs souvent loin du périmètre impacté (habitant·es des agglomérations urbaines).

23.3 Perspectives et défis futurs

Le secteur de l'énergie est récemment redevenu l'un des secteurs stratégiques de l'action étatique. D'importantes révisions en cours au Parlement (notamment de la loi sur l'énergie) ont pour objectifs de renforcer et de redynamiser le secteur des ER (en particulier l'hydroélectricité, l'éolien et le solaire) afin d'atteindre les objectifs fixés dans la « Stratégie énergétique 2050 » de la Confédération. Malheureusement, ce renforcement des ER se fait au travers d'une révision des critères de pesées d'intérêts, au détriment des objectifs de protection de l'environnement, de la biodiversité, des paysages et du patrimoine bâti. Ces propositions de révisions concernent par exemple l'inscription dans le droit fédéral du principe d'un intérêt public prioritaire en faveur des ER, la suppression ou l'allègement des procédures EIE (en particulier pour les parcs éoliens), l'affaiblissement du droit de recours octroyé aux voisin·es et aux ONGE, ou encore la possibilité d'une suspension temporaire des débits minimaux en aval des barrages. On le voit, les attaques contre les principes fondamentaux et les principaux instruments des politiques environnementales et de protection des paysages et du patrimoine sont massives et sont susceptibles d'avoir des conséquences non négligeables pour les écosystèmes et le patrimoine bâti.

Dans ce contexte, le rôle des unités administratives, à tous les niveaux institutionnels, pourrait consister dans le développement de capacités d'expertise permettant d'anticiper les enjeux relatifs à ces arbitrages et d'accompagner les gouvernements et les parlements dans ce difficile processus de la transition énergétique. Elles devraient notamment développer et proposer des solutions concernant la planification stratégique et opérationnelle des parcs à l'échelle du pays, le renouvellement des procédures de pesées et d'arbitrage des intérêts, ou encore la mise en place de systèmes de

compensations collectifs et équitables sur le modèle des secteurs de l'hydroélectricité et du nucléaire.

Concepts clés

- Études d'impact sur l'environnement (*Umweltverträglichkeitsprüfungen [oder -studien]*, *valutazione d'impatto ambientale*, *environmental impact assessment*): procédure d'évaluation préventive (*ex ante*) des atteintes probables à l'environnement d'un projet infrastructurel.
- Pesée d'intérêts (*Interessenabwägung*, *ponderazione degli interessi*, *balance of interests*): principe d'arbitrage entre les intérêts de la protection de l'environnement et ceux d'autres politiques sectorielles.
- Droit de recours (des organisations de protection de l'environnement) (*Beschwerderecht (von Umweltverbänden)* ou *Verbansbeschwerderecht*, *diritto di ricorso delle associazioni ambientaliste*, *right of appeal for environmental protection associations*): droit conféré aux riverain·es ainsi qu'aux organisations de protection du paysage et de l'environnement les autorisant à déposer un recours de droit public contre une décision administrative (p. ex. permis de construire, autorisation d'exploitation, défrichement, etc.).
- Judicialisation (*Verrechtlichung*, *giudiziarizzazione*, *judicialisation*): propension à privilégier le recours aux tribunaux pour trancher les litiges liés notamment à la mise en œuvre des politiques publiques.

Références

- Blake, K., Nahrath, S. & Ingold, K. (2020). Combining the Institutional Resource Regime (IRR) framework with the Advocacy Coalition Framework (ACF) for a better understanding of environmental governance processes: The case of Swiss wind power policy. *Environmental Science and Policy*, 112 (October 2020), 141-154. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2020.06.010> (consulté le 06.12.2022).
- Dente, B. (2009). The law as a policy resource: Some scattered thoughts. In : Nahrath, S. & Varone, F. (éds.). *Rediscovering public law and public administration in comparative policy analysis: a tribute to Peter Knoepfel*. Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes, 33-44.
- DETEC (2021). Déclaration commune de la table ronde consacrée à l'énergie hydraulique du 13 décembre 2021, Berne: DETEC.
- Flückiger, A. (2019). *(Re)faire la loi. Traité de légistique à l'ère du droit souple*. Berne: Stämpfli.
- Knoepfel, P. (2017). *Les ressources d'action publique. Vers une nouvelle lecture du pouvoir*. Zurich et Genève: Seismo.

- Knoepfel, P., Nahrath, S., Savary, J. & Varone, F. (2010). *Analyse des politiques suisses de l'environnement*. Zurich et Coire: Ruegger Verlag.
- Kodjovi, M.-J. & Bombenger, P.-H. (2019). Évolution réciproque des jurisprudences et des politiques publiques de la transition énergétique: l'exemple éolien en Suisse. In: Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe (GRALE). *Droit et gestion des collectivités locales*. Paris: Éditions du Moniteur, 135-172.
- Kodjovi, M.-J., Bombenger, P.-H., Cherqui, A. & Savary, P. (2020). Chapitre 6. Situations de gestion environnementale de l'activité éolienne en Suisse occidentale – Proposition d'un modèle d'analyse et application. In: Barbier, R., Daniel, F.-J., Fernandez, S., Raulet-Croset, N., Leroy, M., Guérin-Schneider, L. (éds.). *L'environnement en mal de gestion. Les apports d'une perspective situationnelle*. Villeneuve-d'Ascq: Presses universitaires du Septentrion, 115-134.
- Kuentz, M. (2022). La judiciarisation des politiques publiques: le cas de la politique éolienne. Mémoire de master PMP, IDHEAP, Université de Lausanne.
- OFEN, OFEFP, ARE (2004). Concept d'énergie éolienne pour la Suisse. Bases pour la localisation de parcs éoliens. Berne.
- Varone, F., Bundi, P. & Gava, R. (2020). L'évaluation des politiques au Parlement: la fonction de catalyseur des groupes d'intérêt. *Revue internationale des sciences administratives*, 86, 103-120. <https://doi.org/10.3917/risa.861.0103> (consulté le 06.12.2022).

Références pour aller plus loin

- Commaille, J., Dumoulin, L. & Robert, C. (éds.) (2010). *La juridicisation du politique*. Paris: LGDJ.
- Dupuy, C. & Halpern, C. (2009). Les politiques publiques face à leurs protestataires. *Revue française de science politique*, 59(4), 701-722.