

Projet « Désenchevêtrement 27 »

Rapport d'évaluation du groupe de travail

Membres : OFEN, EnDK, AFF

Groupe de tâches « Énergie »

1. Situation actuelle

Globalement, le domaine de l'énergie ne compte que peu d'enchevêtrements des compétences ou des financements méritant d'être relevés. Les lois et programmes ci-après font néanmoins figure d'exceptions :

- Loi fédérale sur les aides financières subsidiaires destinées au sauvetage des entreprises du secteur de l'électricité d'importance systémique (LFI EI dit aussi « mécanisme de sauvetage »)
- Swissgrid (art. 18 à 20 LApEI)
- Pronovo (art. 64 à 66 LEne)
- Programme Bâtiments (art. 34 de la loi sur le CO₂, art. 47 ss. LEne) et programme d'impulsion (art. 50a LEne)
- SuisseEnergie (art. 47, 48 et 50 LEne)

1.1. Compétence normative

La Confédération et les cantons s'emploient à promouvoir un approvisionnement énergétique sûr, diversifié, économiquement optimal et respectueux de l'environnement, ainsi qu'une consommation économe et rationnelle de l'énergie (art. 89, al. 1, Cst.). La Confédération fixe les principes applicables à l'utilisation des énergies indigènes et des énergies renouvelables et à la consommation économe et rationnelle de l'énergie (art. 89, al. 2, Cst.). Elle légifère sur la consommation d'énergie des installations, des véhicules et des appareils (art. 89, al. 3, Cst.). Par ailleurs, l'énergie nucléaire (art. 90 Cst.), le transport et la livraison de l'électricité (art. 91, al. 1, Cst.) ainsi que la législation sur le transport par conduites de combustibles ou de carburant liquides ou gazeux (art. 91, al. 2, Cst.) relèvent de sa compétence exclusive. De leur côté, les cantons disposent des ressources en

eau (art. 76, al. 4, Cst.) et sont responsables des mesures concernant la consommation d'énergie dans les bâtiments (art. 89, al. 4, Cst.).

1.2. Modalités actuelles de l'accomplissement des tâches

Mécanisme de sauvetage

La LFiEI (réglementation des aides financières destinées aux entreprises d'importance systémique) a été introduite en réponse aux perturbations qui ont secoué les bourses d'échanges d'électricité pendant la crise énergétique de 2022-2023, afin d'éviter les pénuries de liquidités des entreprises du secteur de l'électricité. Se terminant fin 2026, ce mécanisme de sauvetage doit être remplacé par une législation ordinaire, dont le but est d'éviter que les entreprises d'approvisionnement en énergie (EAE) soient à nouveau confrontées à des problèmes de liquidités (règles applicables aux entreprises d'importance critique, BCM, LSTE).

Swissgrid AG

En sa qualité de Société nationale chargée du réseau de transport de l'électricité, Swissgrid AG est responsable du bon fonctionnement du réseau de transport, lequel est garant de la sécurité de l'approvisionnement. Bien qu'elle remplisse un mandat public et qu'elle soit soumise à la supervision de la Commission de l'électricité (EiCom) – conformément à la LApEI –, son capital doit être détenu en majorité par les cantons et les communes, directement ou indirectement (aujourd'hui, deux tiers des actions appartiennent aux groupes électriques BKW et Axpo).

Pronovo AG

Dans le cadre de sa stratégie énergétique, la Confédération encourage la construction de nouvelles infrastructures de production d'énergie, via un supplément réseau financé par les consommateurs. L'entreprise Pronovo AG est une filiale de Swissgrid AG ; supervisée par l'OFEN, elle est responsable de la perception du supplément réseau, qu'elle reverse sur le fonds *ad hoc* géré par le DETEC, et administre la majeure partie des subventions.

Programme Bâtiments et programme d'impulsion

Le Programme Bâtiments, porté par la Confédération et les cantons, soutient les propriétaires souhaitant prendre des mesures afin de réduire la consommation d'énergie et les émissions de CO₂ de leurs biens immobiliers. Chaque canton dispose de son propre programme basé sur le Modèle d'encouragement harmonisé (ModEnHa) et décide des mesures qu'il entend soutenir. Les cantons traitent les demandes et octroient les aides, tandis que la Confédération veille au respect des dispositions légales.

Dans le cadre du programme d'impulsion lancé en 2025, la Confédération encourage le remplacement des chauffages par résistance (électriques et à énergie fossile) par des systèmes de production de chaleur renouvelables et le déploiement de mesures d'efficacité énergétique. Le Conseil fédéral règle les détails et les cantons s'occupent de l'exécution par l'intermédiaire des structures du Programme Bâtiments. Étroitement lié à ce dernier, le programme d'impulsion a été élaboré en concertation avec les cantons, au

niveau de l'ordonnance. Ces derniers n'ont toutefois qu'une marge de manœuvre restreinte et sont tenus d'appliquer la plupart des mesures de soutien.

SuisseEnergie

SuisseEnergie est le programme de la Confédération visant à soutenir les mesures volontaires d'amélioration de l'efficacité énergétique et de promotion des énergies renouvelables. Il soutient des projets, mène des campagnes d'information auprès de la population et de groupes cibles spécifiques, propose des services de conseil et d'assurance-qualité, et promeut la formation et le perfectionnement des professionnel·les. Son mandat actuel 2021-2030 a été adopté par le Conseil fédéral en 2018. Il s'appuie sur d'étroites coopérations, notamment avec les cantons dans le cadre de projets d'encouragement destinés aux communes et de campagnes d'information en lien avec le secteur du bâtiment et destinées aux ménages.

1.3. Financement

Mécanisme de sauvetage

Avec ce mécanisme, la Confédération prévoit une sécurité financière pour les entreprises d'importance systémique sous la forme d'un crédit-cadre pouvant aller jusqu'à quatre milliards de francs. En cas de pertes, les cantons versent à la Confédération la moitié du montant. Aucun crédit n'a pour l'heure été octroyé.

Swissgrid AG

Swissgrid AG est principalement financée par des redevances basées sur les tarifs d'utilisation du réseau et prélevées chez les consommateurs.

Pronovo AG

Pronovo AG est principalement financée par une majoration du prix de l'électricité, payée par les consommateurs finaux.

Programme Bâtiments et programme d'impulsion

Le Programme Bâtiments est financé par des fonds issus de la taxe sur le CO₂, par des contributions cantonales et, plus rarement, par des taxes cantonales sur l'énergie. Le programme d'impulsion est financé par la Confédération.

SuisseEnergie

Ce programme est financé sur le budget fédéral. En 2025, il était doté d'environ 43 millions de francs. La moitié de cette somme est consacrée aux acquisitions et l'autre au subventionnement de projets. Le volume des projets d'encouragement destinés aux communes et des campagnes d'information en lien avec le secteur du bâtiment et destinées aux ménages ayant été examiné dans le cadre du projet de désenchevêtrement était de l'ordre de cinq millions de francs annuels ces dernières années.

1.4. Défis

Mécanisme de sauvetage

Selon les représentant·es de la Confédération, la LFiEI est un outil pertinent pour agir sur les enchevêtrements, dans la mesure où la plupart des EAE suisses appartiennent en grande partie à des cantons ou des communes (directement ou indirectement). Il incombe en principe au propriétaire de protéger ses entreprises de l'illiquidité. Aussi estime-t-on, côté Confédération, que le mécanisme de sauvetage va à l'encontre du principe d'équivalence fiscale.

Pour les représentant·es cantonaux, il faut distinguer entre la répartition des tâches intrinsèque au système fédéral d'une part et les structures de propriété de l'autre. La sécurité d'approvisionnement dépend de différents facteurs (nationaux et internationaux), qui s'appliquent indépendamment des structures de propriété. Les plus grosses EAE sont organisées en sociétés anonymes indépendantes. Elles sont soumises au code des obligations et au droit des sociétés anonymes, ainsi qu'à différentes lois fédérales (LApEI, LFiEI, etc.) ; elles remplissent leurs tâches, quelle que soit leur structure de propriété. Les objectifs de chaque projet (financement et accomplissement des tâches par l'État, dans le respect des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale) et le type de structure sont totalement décorrélés.

En mai 2025, le Conseil fédéral a décidé de prolonger la LFiEI, afin de se donner – ainsi qu'au Parlement – le temps nécessaire pour revoir le projet relatif aux exigences auxquelles doivent satisfaire les EAE d'importance systémique. L'EnDK s'en félicite. Au vu de la complexité du projet, le DETEC a mis sur pied un groupe d'expert·es. Une discussion est également prévue avec l'EnDK et les cantons propriétaires. Mi-2026, le DETEC transmettra au Conseil fédéral *in corpore* les résultats de ses investigations et l'informerá sur la suite de la procédure de remplacement de la LFiEI. Le groupe de travail ne juge donc pas opportun, dans ce contexte, de procéder à un examen supplémentaire du mécanisme dans le cadre du projet « Désenchevêtrement 27 ».

Swissgrid AG

Malgré les dispositions légales, les représentant·es de la Confédération estiment que des questions de pilotage et de conflits d'intérêts potentiels se posent. Côté cantons, on considère que l'accomplissement des tâches et la structure de propriété de Swissgrid ne sont pas liés : il s'agit en effet d'une société anonyme indépendante remplissant un mandat confié par la Confédération et qui exécute ses tâches indépendamment de sa structure de propriété. Le groupe de travail est d'avis que, si la répartition actuelle des pouvoirs décisionnels et des responsabilités liées à l'accomplissement des tâches doit être examinée, cela doit intervenir en dehors du projet de désenchevêtrement.

Pronovo AG

L'OFEN se heurte à certaines limites dans l'exercice de sa surveillance de Pronovo AG. *De facto*, les cantons n'exercent aucun contrôle sur cette entreprise. Puisque ces questions relèvent plus de la gouvernance que du désenchevêtrement, le groupe de travail propose de les traiter en dehors du projet de désenchevêtrement.

Programme Bâtiments et programme d'impulsion

Dans un rapport paru en septembre 2014 ([rapport RPT](#)), le Conseil fédéral a estimé que « grâce à sa répartition équilibrée des responsabilités et de la charge du financement, le Programme Bâtiments satisfait aux principes régissant la RPT, à savoir le principe de subsidiarité, celui de l'équivalence fiscale et le respect des compétences des cantons ». Il a confirmé cette position dans un [rapport publié en 2018 en réponse à la motion 13.3363](#) – malgré les critiques des cantons concernant les prétentions de pilotage de la Confédération. L'entrée en force de la loi fédérale sur les objectifs en matière de protection du climat, sur l'innovation et sur le renforcement de la sécurité énergétique (LCI), laquelle fixe l'objectif zéro net d'ici à 2050 (art. 3 LCI) ainsi que des valeurs indicatives pour des objectifs de réduction dans le secteur du bâtiment (art. 4, al.1, let. a LCI), est venue renforcer l'intérêt national de la Confédération, même si la Constitution fédérale prévoit que les mesures concernant la consommation d'énergie dans les bâtiments sont au premier chef du ressort des cantons (art. 89, al. 4, Cst.).

Le programme d'impulsion respecte le principe de l'équivalence fiscale dans la mesure où la Confédération en fixe les objectifs et le finance (la participation de la Confédération n'est pas corrélée à celle des cantons). Le respect du principe de subsidiarité est en revanche moins évident que dans le Programme Bâtiments. Pour ce qui est de la constitutionnalité, on estime, côté Confédération, que le programme d'impulsion peut s'appuyer sur l'article relatif à la protection de l'environnement (art. 74 Cst.). La configuration du programme est néanmoins en contradiction avec l'art. 89, al. 4, Cst., selon lequel les mesures concernant la consommation d'énergie dans les bâtiments sont au premier chef du ressort des cantons. Par conséquent, les représentant·es cantonaux considèrent que le programme d'impulsion est en contradiction totale avec la répartition des compétences prévue par la Constitution pour le secteur du bâtiment.

Le Programme Bâtiments et le programme d'impulsion ont été inclus dans le projet « Désenchevêtrement 27 », lequel a été examiné par le Conseil des États à la session d'hiver 2025 et le sera par le Conseil national au printemps prochain. Aussi le groupe recommande-t-il d'attendre la fin des délibérations parlementaires et de suspendre provisoirement l'examen des deux programmes dans le cadre du projet de désenchevêtrement.

SuisseEnergie

Dans la mesure où les questions relatives aux communes et aux bâtiments sont, globalement, une compétence cantonale (art. 50, al. 1, et art. 89, al. 4, Cst.), l'opportunité que les cantons assument certaines tâches (à savoir les projets d'encouragement destinés aux communes et les campagnes d'information en lien avec le secteur du bâtiment et destinées aux ménages) a été sujette à discussion. Le groupe de travail est arrivé à la

conclusion qu'une décentralisation partielle de ce type n'apporterait pas assez d'avantages, tout en comportant un certain nombre de risques. Cette piste n'a donc pas été poursuivie.

2. Variantes possibles

Pour les raisons exposées au ch. 1.4 « Défis », aucune variante n'a été envisagée.

3. Appréciation et recommandations

Le groupe de travail ne juge pas opportun d'approfondir les sous-domaines mécanisme de sauvetage, Swissgrid AG et Pronovo AG dans le cadre du projet « Désenchevêtrement 27 » (voir ch. 1.4).

En ce qui concerne le Programme Bâtiments et le programme d'impulsion, le groupe de travail propose d'attendre le résultat des délibérations parlementaires sur le programme d'allègement budgétaire 2027. Dès que les Chambres auront tranché, il sera possible d'évaluer l'opportunité de proposer un approfondissement durant la seconde phase du projet.

S'agissant de SuisseEnergie, le groupe de travail préconise de maintenir le *statu quo*.