

Evaluation

Evaluation de l'organisation régionale d'Énergie 2000 en Suisse romande

ausgearbeitet durch

Doris Sfar

Jérôme Gaillard

Jacques Erlanger

(C.E.A.T. : Communauté d'études pour l'aménagement du territoire, Lausanne)

im Auftrag des

Bundesamtes für Energie

Juni 2000

Impressum

Auftraggeber:

Bundesamt für Energie (BFE)

Auftragnehmer:

Doris Sfar, Jérôme Gaillard, Jacques Erlanger

C.E.A.T. (Communauté d'études pour l'aménagement du territoire, Lausanne)

Der Bericht gibt die Auffassung der Autoren wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Bundesamtes für Energie übereinstimmen muss.

Vertrieb: BBL / EDMZ, 3003 Bern

SOMMAIRE

Résumé.....	i
Zusammenfassung.....	iii
1. Introduction.....	1
1.1 Objectifs et enjeux de l'évaluation.....	1
1.2 Enjeux de la régionalisation pour la Suisse romande.....	2
2. Démarche d'évaluation.....	3
2.1 Découpage thématique.....	3
2.1.1 Activités des secteurs d'E2000 en Suisse romande et attentes vis-à-vis de la régionalisation.....	3
2.1.2 Scénarios.....	4
2.2 Critères d'analyse de l'organisation, actuelle et future, des secteurs en Suisse romande.....	4
2.3 Récolte d'informations.....	5
2.3.1 Le questionnaire.....	5
2.3.2 Les entretiens.....	7
2.3.3 Séances de travail.....	8
3. Les secteurs d'Energie 2000 en Suisse romande.....	9
3.1 Organisation des secteurs en Suisse romande et participation aux décisions.....	9
3.1.1 Principes d'organisation.....	9
3.1.2 Les structures de décision.....	9
3.1.3 La qualité des échanges entre responsables opérationnels.....	12
3.2 Ressources financières et répartition budgétaire.....	12
3.3 Les produits d'Energie 2000 en Suisse et en Suisse romande.....	14
3.4 Collaboration.....	17
3.4.1 Collaboration entre les secteurs.....	17
3.4.2 Collaboration avec les cantons.....	18
3.5 Réalisation des objectifs.....	19
3.5.1 Objectifs opérationnels.....	20
3.5.2 Economies d'énergie.....	20
4. La régionalisation des activités.....	23
4.1 Différenciation des activités des secteurs en Suisse romande.....	23
4.2 Clivages à origine multiple.....	23
4.3 La régionalisation vue par les acteurs romands.....	24
5. Bilan Intermédiaire.....	27
5.1 Forces et faiblesses des organisations en place.....	27
5.2 Conséquences du bilan pour l'organisation en Suisse romande du futur programme.....	29

6.	Les scénarios d'organisation pour le programme subséquent.....	31
6.1	Réorientations par rapport au fonctionnement d'E2000.....	31
6.2	Choix des scénarios, clés de lecture et présentation.....	33
6.2.1	Scénario dit «national».....	35
6.2.2	Scénario «Monsieur Energie» cantonal.....	38
6.2.3	Scénario «Toit romand».....	41
6.2.4	Scénario «Agence romande».....	44
6.3	Avis des principaux acteurs concernés en Suisse romande.....	46
7.	Recommandations de la C.E.A.T.....	48
7.1	Choix du scénario.....	48
7.1.1	Premier choix: le toit romand.....	48
7.1.2	Scénario alternatif: le scénario dit national.....	49
7.1.3	Les scénarios non retenus.....	49
7.2	Recommandations générales.....	50

ANNEXES

Annexe 1:	Le questionnaire.....	I
Annexe 2:	La grille d'entretien.....	VI
Annexe 3:	La composition du groupe d'accompagnement.....	VIII
Annexe 4:	Liste des personnes interrogées.....	IX
Annexe 5:	Liste des personnes consultées au sujet des scénarios.....	X
Annexe 6:	Organigrammes des secteurs et lieux de décisions.....	XI
Annexe 7:	Le programme subséquent d'Energie 2000: un cadre légal prévoyant trois types de partenaires.....	XVI
Annexe 8:	Avis des personnes consultées au sujet des scénarios.....	XX
Annexe 9:	Bibliographie.....	XXI

TABLE DES FIGURES ET TABLEAUX:

Figure 1:	Questionnement de l'OFEN (relations de cause à effet entre résultats d'un secteur et son organisation, sa gestion financière, les compétences de son responsable, l'adaptation des documents).....	3
Tableau 1:	Participation des Romands aux décisions relatives à la stratégie du secteur.....	11
Tableau 2:	Ressources financières.....	13
Tableau 3:	Adaptation des documents et produits.....	15
Tableau 4:	Part des économies d'énergie réalisées en Suisse romande et part du budget de mise en œuvre en Suisse romande.....	21
Tableau 5:	Arguments évoqués en faveur ou en défaveur d'une régionalisation des activités d'E2000.....	25
Figure 2:	Formes de régionalisation envisagées par les interlocuteurs.....	26
Tableau 6:	Evaluation du fonctionnement des secteurs en Suisse romande.....	28
Figure 3:	Articulation probable entre les secteurs d'E2000, les agences et les services de l'OFEN.....	33
Figure 4:	Scénario national.....	35
Figure 5:	Scénario «Monsieur Energie» cantonal.....	38
Figure 6:	Scénario «Toit romand».....	41
Figure 7:	Scénario «Agence romande».....	44

Résumé

Objectifs de l'évaluation

La présente évaluation poursuit un objectif double. D'une part, il s'agit de mettre en lumière le fonctionnement des secteurs d'Energie 2000 en Suisse romande, la mise en œuvre et l'efficacité des mesures volontaires du programme dépendant largement de l'adéquation des activités des secteurs aux sensibilités culturelles, de la prise en compte des spécificités linguistiques, de leur adaptabilité aux réseaux d'acteurs régionaux et, en fin de compte, de l'adhésion - des collaborateurs, partenaires et destinataires des mesures - aux actions menées. D'autre part, Energie 2000 arrivant à échéance fin 2000, cette étude débouche, en s'appuyant sur l'analyse du fonctionnement actuel des secteurs en Suisse romande, sur la proposition de différents scénarios pour l'organisation régionale subséquente des secteurs, selon des critères d'efficacité organisationnelle et financière.

Recommandations pour l'organisation du futur programme

Une approche régionalisée relative aux activités du programme national ne nécessite pas forcément la mise en place de structures spécifiques à l'échelon romand. Mais si l'on veut aussi à l'avenir tenir compte des besoins spécifiques des régions linguistiques et s'adjoindre les compétences des responsables opérationnels qui y sont actifs, il convient de suivre les considérations ci-après, qui sont d'ailleurs pour la plupart déjà actuellement appliquées:

- 1) **Associer des représentants romands aux différents organes stratégiques et d'exécution.** Pour appuyer l'adhésion des responsables romands au programme national, il convient de mieux intégrer les Romands dans les organes stratégiques et décisionnels nationaux, en tenant compte de leur statut de groupe minoritaire. A terme, une intégration lacunaire pourra affecter leur identification au programme national ainsi que leur volonté de s'y engager activement.
- 2) **Assurer que les structures et les procédures mises en place soient suffisamment flexibles pour permettre l'adaptation des produits et des prestations au marché romand.** Pour ce faire, les responsables romands devraient disposer d'une marge de liberté dans l'opérationnalisation des mesures. Les synergies - entre les différents secteurs et entre les régions linguistiques - représentent au stade actuel du programme un facteur essentiel pour le développement des produits et pour leur adaptation à un marché en constante évolution. En raison de leur grande richesse, ces transferts de savoir ne doivent en aucun cas être menacés par une approche trop sectorielle ou trop cantonnée aux régions linguistiques.
- 3) **Prévoir l'élaboration de directives et des cahiers de charges clairs précisant les compétences et devoirs respectifs des acteurs engagés dans le programme,** que ce dernier soit régionalisé ou non. Les cahiers des charges des agences doivent englober l'obligation d'une certaine coordination à l'échelle de la Suisse romande. L'OFEN devrait intégrer l'échelle régionale dans le suivi du programme.
- 4) **Choisir des responsables opérationnels disposant des compétences de communication** nécessaires à l'établissement et au maintien de réseaux de partenaires, à l'initiation de démarches de collaboration et à la gestion d'éventuelles divergences d'intérêt. Les responsables devraient en outre

comprendre aisément et l'allemand et le français, ceci pour favoriser un fonctionnement cohérent du programme au niveau national et pour faciliter les synergies entre régions linguistiques.

- 5) **Eviter, sur le plan financier, les inégalités de traitement entre régions linguistiques, en assurant la transparence des budgets pour tous.** D'éventuelles activités régionales spécifiques devraient trouver un soutien approprié auprès de la direction du programme.
- 6) **Trouver avec les cantons romands un terrain d'entente relatif à l'organisation des activités en Suisse romande, afin de bénéficier de leur soutien au volet national de la politique énergétique.** A l'avenir il convient d'intégrer davantage la présence des cantons et de tenir compte de la volonté de ces derniers d'être informés au sujet des activités liées au programme d'encouragement national, d'y participer, voire de les contrôler.

Choix des scénarios et recommandations

Parmi quatre scénarios proposés (national, cantonal, toit romand, agence romande), le mandataire en recommande deux: un scénario «toit romand» et, en seconde préférence, un scénario national.

- 1) **Le toit romand:** Ce scénario répond à la fois aux besoins exprimés par les responsables opérationnels des secteurs en Suisse romande et aux exigences d'un bon fonctionnement organisationnel. Il favorise la pratique d'une approche régionalisée, en offrant un lieu d'information et de coordination à disposition des principaux acteurs de la politique énergétique en Suisse romande. Ainsi, en permettant une certaine différenciation dans l'organisation, le toit romand offre les conditions nécessaires à une mise en œuvre adaptée du programme en Suisse romande et favorise une bonne identification des acteurs romands au programme national ainsi que leur intérêt à contribuer à sa réussite. Cette «régionalisation» ne met pas en péril la cohérence nationale des actions, car le toit romand est en mesure de garantir également une bonne cohésion entre les activités des agences et les programmes d'encouragement cantonaux. De par son orientation opérationnelle, le toit romand n'entre pas en concurrence avec les structures nationales, mais s'articule de manière complémentaire. D'un point de vue financier également ce scénario est avantageux: son coût est faible et peut être pris en charge par les parties y prenant part dans le cadre de leurs activités courantes.
- 2) **Le scénario national:** Les atouts de ce scénario portent sur la continuité qu'il assure par rapport au programme Energie 2000, tant au niveau de l'approche pratiquée, du déroulement des activités que des structures qui les supportent. Cette continuité joue également en faveur de la Suisse romande. En effet, le fonctionnement actuel des secteurs dans cette région ne révèle ni dysfonctionnements organisationnels importants, ni insuffisances au niveau des résultats atteints; les responsables romands se montrent globalement satisfaits des structures en place qui leur permettent de procéder aux adaptations nécessaires à la mise en œuvre des mesures.

Zusammenfassung

Zielsetzungen der Evaluation

Die vorliegende Evaluation verfolgt ein doppeltes Ziel. Einerseits gilt es, die Tätigkeiten der Ressorts von Energie 2000 in der Westschweiz zu beurteilen, und zwar unter dem Gesichtspunkt der Anpassung der Aktivitäten an die kulturellen, sprachlichen und gesellschaftlichen Gegebenheiten in der Romandie, sowie der Übereinstimmung der Massnahmen mit den Ansprüchen der in der Westschweiz tätigen Mitarbeiter, Partner und Zielgruppen der verschiedenen Ressorts. Andererseits soll diese Untersuchung - in Anlehnung an die Beurteilung der bisherigen Aktivitäten der Ressorts in der Westschweiz - unterschiedliche Szenarios für das Nachfolgeprogramm von Energie 2000 in der Romandie vorschlagen, unter Berücksichtigung derer organisatorischen, finanziellen sowie umsetzungsbezogenen Effizienz.

Empfehlungen für das Nachfolgeprogramm

Die Regionalisierung der Tätigkeiten im Rahmen des nationalen Programmes erfordert nicht unbedingt die Schaffung einer eigenständigen Struktur für die Westschweiz. Will man aber auch in Zukunft den spezifischen Ansprüchen der Sprachregionen Rechnung tragen und sich das Wissen der dort tätigen Ausführungsverantwortlichen zusichern, sollten folgende Betrachtungen weiterhin berücksichtigt werden:

- 1) **Einbezug von Westschweizer Ausführungsverantwortlichen in die für die Strategie und Umsetzung des Programmes zuständigen Organe.** Dies sollte unter Berücksichtigung ihrer Zugehörigkeit an eine Minderheit erfolgen. Erweist sich diese Integration als ungenügend, wird dies mit der Zeit zur Folge haben, das Zugehörigkeitsgefühl der Romands zum Gesamtprogramm zu mindern sowie ihren Willen, sich in diesem Rahmen aktiv engagieren, schwächen.
- 2) **Strukturen und Abläufe genügend flexibel ausgestalten, um Produkte und Dienstleistungen an den Westschweizer Markt anpassen zu können.** Die westschweizerischen Verantwortlichen brauchen dazu einen gewissen Freiraum. Synergien - zwischen den verschiedenen Ressorts und zwischen den Sprachregionen - sind im gegenwärtigen Stadium des Programmes ausschlaggebend für die Entwicklung der Produkte und deren Anpassung an den sich in ständigem Wandel befindenden Markt. Der Wissenstransfer darf auf keinen Fall durch einen zu sehr auf die Ressorts oder auf den Sprachraum bezogenen Ansatz gefährdet werden.
- 3) **Ausarbeitung von Richtlinien und Pflichtenheften für die in das Programm involvierten Akteure, mit klar umschriebenen Zuständigkeiten und Verpflichtungen.** Dies soll auf alle Fälle erfolgen, ob das Programm regionalisiert werden soll oder nicht. Die Pflichtenhefte für die Agenturen sollen Koordinationsbemühungen auf der Ebene der Westschweiz verbindlich festlegen. Das vom BfE durchgeführte Controlling sollte sich auch auf die regionale Ebene ausrichten können.
- 4) **Auswahl von Personen, für Positionen mit Ausführungsverantwortung, welche über die notwendigen Kommunikationskompetenzen zum Aufbau und Unterhalt partnerschaftlicher Netzwerke und Projekte verfügen sowie im Besitz von Erfahrungen im Umgang mit unterschiedlichen Interessenlagen sind.** Die Verantwortlichen sollten ebenfalls mühelos sowohl deutsch auch als französisch verstehen, was der

Kohärenz des Gesamtprogrammes sowie der Schaffung von Synergien zwischen den Sprachregionen zugute kommt.

- 5) **Vorbeugen einer unausgewogenen Behandlung der Sprachregionen, in bezug auf die Finanzmittel, dank transparenter Budgets für alle.** Spezifisch regionale Tätigkeiten sollten vom Programm in geeigneter Weise gestützt werden.
- 6) **Verständigungsgrundlage mit den Kantonen der Romandie finden in bezug auf die Organisation der Tätigkeiten in der Westschweiz** und so ihre Unterstützung für gesamtschweizerische Massnahmen sichern. In Zukunft sollte die kantonale Energiepolitik vermehrt in das Gesamtprogramm einbezogen werden. Dem Willen der Kantone über in diesem Rahmen geplante Tätigkeiten informiert zu werden und daran teilzuhaben, oder diese sogar zu kontrollieren, sollte ebenfalls berücksichtigt werden.

Wahl der Szenarios und Empfehlungen

Die Beauftragten empfehlen unter den vier ausgearbeiteten Szenarios (gesamtschweizerisch, kantonal, Westschweizer Dach, Westschweizer Agentur) die Wahl von zwei Organisationsformen: ein Szenario «Westschweizer Dach» und, in zweiter Präferenz, ein gesamtschweizerisches Szenario.

- 1) **«Westschweizer Dach»:** Dieses Szenario entspricht sowohl den Ansprüchen der Ausführungsverantwortlichen der Ressorts in der Westschweiz als auch den Anforderungen aus organisatorischer Sicht. Die Schaffung einer Instanz für den Informationsaustausch und die Koordination der Tätigkeiten in der Westschweiz, in welcher die an der Energiepolitik teilhabenden Akteure vertreten sind, unterstützt die Umsetzung eines auf die Region abgestimmten und zusammenhängenden Ansatzes. Durch eine gewisse regionale Ausprägung der Organisation ermöglicht das «Westschweizer Dach» auch die Identifizierung der westschweizerischen Akteure mit dem Gesamtprogramm sowie deren engagierten Teilnahme. Indem es Verantwortliche auf der nationalen und regionalen Ebene in sich vereint, kann es den nationalen Zusammenhalt der auf Bundes- und auf Kantonsebene eingeleiteten Aktionen fördern. Seine vorwiegend operative Funktion macht es zu einem Organ, welches die gesamtschweizerischen Strukturen weder behindert noch konkurriert; es ergänzt diese vielmehr. Dieses Szenario erweist sich als vorteilhaft aus finanzieller Sicht: die Kosten sind geringfügig und können von den im Dach vertretenen Kreisen im Rahmen ihrer gängigen Tätigkeiten getragen werden.
- 2) **Gesamtschweizerisches Szenario:** Die Vorteile dieses Szenarios beruhen auf der Kontinuität in bezug auf das Programm Energie 2000, sei es auf der Ebene des gewählten Ansatzes, dem Ablauf der Tätigkeiten als auch der diesen zugrunde liegenden Strukturen. Diese Kontinuität ist auch für die Westschweiz wichtig: Tatsächlich verlaufen die Tätigkeiten der Energie 2000 Ressorts in der Romandie gegenwärtig ohne nennenswerte Probleme in bezug auf Organisation oder Erreichung der Zielsetzungen. Die für die Umsetzung Zuständigen können offenbar mit den bestehenden Strukturen gut umgehen; bis jetzt konnten sie die notwendigen Anpassungen für die Ausführung der Massnahmen in der Westschweiz immer durchsetzen.