

**Message
concernant l'initiative populaire
«pour un approvisionnement en énergie sûr,
économique et respectueux de l'environnement»**

du 1^{er} juin 1983

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le message concernant l'initiative populaire «pour un approvisionnement en énergie sûr, économique et respectueux de l'environnement» et vous proposons d'adopter le projet d'arrêté qui y fait suite.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

1^{er} juin 1983

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Aubert

Le chancelier de la Confédération, Buser

VUE D'ENSEMBLE

L'initiative populaire "Pour un approvisionnement en énergie sûr, économique et respectueux de l'environnement" (ci-après l'initiative) vise à faire adopter un article constitutionnel sur l'énergie afin de "réorienter fondamentalement notre politique"¹⁾ en la matière. Avec l'initiative populaire "Pour un avenir sans nouvelles centrales atomiques", déposée en même temps, elle veut rendre possible "une Suisse sans électricité nucléaire". Elle réclame principalement des économies d'énergie, la décentralisation de l'approvisionnement ainsi qu'une nouvelle répartition des moyens consacrés à la recherche. Ainsi, 75 pour cent au moins des sommes que la Confédération libère pour des travaux de recherche sur l'énergie seraient consacrés aux secteurs non nucléaires. Outre un certain nombre de prescriptions sur les économies à réaliser (isolation des bâtiments, saisie et déclaration de la consommation d'énergie des locatifs, des installations, des véhicules et des machines), l'initiative réclame l'interdiction des tarifs favorisant la consommation d'énergie ainsi que la limitation des fournitures de courant destiné à la production de chaleur et de froid (climatisation). Elle préconise en outre des prescriptions sur la vente, au réseau public, de l'électricité produite dans des installations de couplage chaleur-force, enfin le prélèvement d'un impôt affecté sur l'énergie. Celui-ci permettrait de soutenir financièrement les mesures d'économies et de mieux encourager le recours aux agents indigènes renouvelables. Les dispositions transitoires prévoient que la législation d'exécution doit être mise en vigueur dans les trois ans qui suivent l'acceptation de l'initiative. Aucune centrale d'une certaine importance ne serait plus autorisée jusque là.

Le Conseil fédéral a présenté ses perspectives et intentions dans les messages du 25 mars 1981²⁾ concernant les principes de la politique de l'énergie (article constitutionnel sur l'éner-

1) Comité d'initiative antinucléaire et énergétique, conférence de presse du 8 mai 1980, à Berne.

2) FF 1981 II 999 (message article énergétique)

gie) et du 21 décembre 1981¹⁾ concernant l'approbation de son arrêté relatif à l'autorisation générale pour la centrale nucléaire de Kaiseraugst. Il s'est inspiré essentiellement des recommandations de la Commission fédérale de la conception globale de l'énergie (CGE) et des réactions suscitées par le rapport final de cette commission, ainsi que du rapport de la Commission fédérale de l'énergie (CFE) sur la preuve du besoin de centrales nucléaires. Il propose une politique qui reste fidèle aux principes du fédéralisme et de l'économie de marché, pouvant s'intéresser aux structures sociales et économiques actuelles.

Après le rejet, lors du scrutin du 27 février 1983, de l'article énergétique proposé par le Conseil fédéral et complété par les Chambres, le gouvernement ne dispose d'aucune base constitutionnelle pour une politique énergétique équilibrée et concertée. Cependant, les problèmes à résoudre dans ce domaine sont d'une telle ampleur - la détente sur le marché du pétrole ne doit pas faire illusion - que la Confédération n'a pas le droit de rester inactive. Il est de son devoir de tirer parti, partout où cela se justifie, des attributions et des possibilités dont elle dispose. Par ailleurs, il est essentiel que les cantons prennent les devants et usent pleinement de leurs compétences. Le Conseil fédéral renonce donc à proposer un contre-projet à l'initiative.

Si l'initiative reflète partiellement les objectifs du Conseil fédéral par ses propres visées et par les interventions qu'elle prévoit, elle s'y oppose malgré tout dans son ensemble et par des éléments essentiels de son contenu. C'est ainsi qu'avec l'initiative "Pour un avenir sans nouvelles centrales atomiques", elle préconise un approvisionnement énergétique largement décentralisé faisant abstraction de l'énergie nucléaire. Elle comporte aussi un large programme de subventions ainsi qu'un impôt affecté sur l'énergie. La législation d'exécution ne pouvant être créée à brève échéance, les dispositions transitoires retarderaient la construction de centrales d'une certaine importance.

1) FF 1982 I 786 (message Kaiseraugst)

Diverses prescriptions de détail de l'article proposé, qui touchent notamment la recherche, entraveraient la politique de l'énergie. Il reste à prouver que la multiplication des subventions assurerait un surcroît d'économies. Elles comporteraient en tous cas le risque d'un investissement financier et de charges administratives disproportionnés, aux effets quelquefois excessifs ou malencontreux. Mal définie dans la constitution, la position des cantons serait incertaine. L'impôt affecté sur l'énergie restreindrait la liberté de décision de la Confédération en matière financière.

En rejetant l'article énergétique, le 27 février 1983, le souverain a refusé à la Confédération un accroissement modéré de ses attributions en matière de politique de l'énergie. Il importe maintenant de tirer parti des possibilités existantes à tous les niveaux et en collaboration avec l'économie. L'initiative énergétique donnerait à la Confédération des pouvoirs allant bien au-delà de ce que préconisait l'article constitutionnel, lui confiant une responsabilité qu'elle n'est pas en mesure d'assumer.

C'est pourquoi nous vous proposons de soumettre l'initiative sans contre-projet au peuple et aux cantons en leur recommandant de la rejeter.

MESSAGE

- 1 Partie générale
- 11 Considérations formelles
- 111 Teneur de l'initiative

L'initiative populaire "Pour un approvisionnement en énergie sûr, économique et respectueux de l'environnement" (ci-après: initiative) propose un nouvel article constitutionnel ayant la teneur suivante:

Art. 24octies (nouveau)

1La Confédération applique, en collaboration avec les cantons et les communes, une politique énergétique répondant aux objectifs suivants:

- a. Accroître la qualité de la vie en maintenant la production et la consommation d'énergie à un niveau aussi faible que possible;
- b. Garantir la sécurité de l'homme et la protection de l'environnement;
- c. Préserver pour les générations futures les richesses naturelles et l'environnement;
- d. Assurer l'approvisionnement en énergie de manière à garantir la satisfaction des besoins fondamentaux, en évitant toutefois de rendre le pays tributaire d'agents énergétiques importés et non-renouvelables ainsi que de technologies lourdes;
- e. Mettre en oeuvre, en priorité, les sources d'énergie indigènes renouvelables, en veillant à ne pas altérer les sites;
- f. Décentraliser la production d'énergie.

2La Confédération édicte des prescriptions, ou établit des principes dont les cantons devront assurer l'application, dans les domaines suivants:

- a. Exigences minimums en matière d'isolation thermique des constructions nouvelles ou de celles qui font l'objet de transformations ou de rénovations et sont sujettes à autorisation;
- b. Bilan thermique des bâtiments locatifs et communication des résultats aux locataires;
- c. Dispositions encourageant l'utilisation de moyens de transport à faible consommation énergétique et décourageant l'utilisation des autres moyens de transport;
- d. Calcul et déclaration du rendement énergétique d'installations, de machines et de véhicules;

- e. Incitations financières aux économies d'énergie, à l'amélioration du rendement énergétique d'installations, machines et véhicules, à l'amélioration des techniques d'utilisation de l'énergie et à la recherche, au développement et à la mise en oeuvre de sources d'énergie renouvelables et indigènes;
- f. Suppression des tarifs incitant à la consommation d'énergie;
- g. Limitation de la fourniture d'électricité à des fins de production de chaleur ou de froid (climatisation), et reprise obligatoire par les distributeurs sur leur réseau, d'électricité provenant d'installations de couplage chaleur-force, à un prix correspondant à l'utilité marginale de cette électricité pour l'exploitant du réseau.

3 Aux fins de financer les mesures prévues aux alinéas 1 et 2, la Confédération institue par voie législative des taxes d'affectation spéciale sur les combustibles fossiles non renouvelables et sur l'électricité d'origine nucléaire et hydraulique. Une quantité d'énergie de base, calculée par tête d'habitant, est exonérée de ces taxes. Il ne peut être perçu d'impôt sur l'énergie s'il n'est pas spécialement affecté à l'un des buts visés aux alinéas 1 et 2 du présent article. L'article 36^{ter}, alinéas 1 et 2, de la Constitution relatif à la surtaxe sur les carburants est réservé.

4 75 pour cent au moins du montant affecté par la Confédération à la recherche dans le domaine de l'énergie doit être consacré à des travaux visant à atteindre les objectifs définis au 1^{er} alinéa ou au financement de mesures au sens de l'alinéa 2. Les résultats de cette recherche doivent être publiés.

5 L'exécution des dispositions prévues à l'alinéa 2 et la perception des taxes prévues à l'alinéa 3 incombent aux cantons, pour autant que la législation fédérale n'en dispose pas autrement. La collaboration des communes sera réglée par le droit cantonal, celle des organisations privées par le droit fédéral.

Dispositions transitoires

1 La législation d'exécution de la Confédération relative à l'article 24octies doit être élaborée et mise en application, sous réserve du référendum, dans les trois ans qui suivent son acceptation par le peuple et les cantons.

2 Jusqu'à l'entrée en vigueur de la législation d'exécution de la Confédération et de celle du canton de site concerné, il ne sera plus accordé d'autorisation pour l'exploitation de centrales de production d'énergie hydraulique ou thermique conventionnelles dépassant une puissance de 35 MWe ou 100 MWth. Cette disposition ne s'applique pas aux centrales nucléaires dont la construction était autorisée le 1er janvier 1980 par les autorités fédérales compétentes.

La traduction de ce texte avait été mise au point par les soins de la Chancellerie fédérale avant le début de la collecte des signatures (FF 1980 523; FFit 1980 II; BB1 1980 II 512).

112 La genèse de l'initiative et ses promoteurs

Munie de 115'191 signatures valables, l'initiative a été déposée le 11 décembre 1981 par une cinquantaine d'organisations écologiques ou de lutte contre les centrales nucléaires, représentées en l'occurrence par la Fondation suisse pour l'énergie. La Chancellerie fédérale en a constaté l'aboutissement formel le 28 janvier 1982 (FF 1982 I 225).

L'initiative est assortie d'une clause qui permet au comité (23 membres) de la retirer sans restrictions à la suite d'une décision prise à la majorité simple. Déposée en même temps, l'initiative "Pour un avenir sans nouvelles centrales atomiques" fait l'objet d'un message séparé (FF 1983 I 729).

Aux termes de l'article 121, 4^e alinéa cst, l'initiative peut revêtir la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou celle d'un projet rédigé de toutes pièces. Les formes hybrides ne sont pas admises (art. 75, 3^e al. de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques, RS 161.1). La présente initiative revêt uniquement la forme du projet rédigé de toutes pièces. L'unité de la forme est donc assurée.

Le principe de l'unité de la matière est respecté lorsqu'il existe un rapport intrinsèque entre les différentes parties d'une initiative (art. 121, 3^e al. cst, art. 75 2^e al. loi sur les droits politiques). Toutes les dispositions de la présente initiative visent à instaurer une certaine politique de l'énergie. L'unité de la matière est donc assurée. En conséquence, l'initiative doit être déclarée valable et soumise au vote du peuple et des cantons.

Le droit fédéral ne comporte aucune disposition déclarant irrecevable une initiative irréalisable. Toutefois, on ne saurait exiger des collectivités publiques qu'elles s'acquittent de tâches quasi impossibles. Logiquement, il n'y a donc pas lieu de soumettre une telle initiative au scrutin populaire.

L'initiative comporte des objectifs et des mesures difficiles à mettre en oeuvre, mais non irréalisables. Si la procédure ordinaire ne permettait pas de créer la législation d'exécution dans le délai exigé de trois ans, cette circonstance entraverait la concrétisation de l'initiative dans le temps, mais non sa réalisation matérielle. Juridiquement, l'initiative est réalisable.

- 13 Situation initiale
- 131 Situation sur le marché de l'énergie
- 131.1 Situation internationale
- 131.11 Offre et demande d'énergie

Le marché international du pétrole n'a pas sensiblement évolué depuis la publication du message sur les principes de la politique de l'énergie (25.3.1981). Il se caractérise généralement par une offre excédentaire, qui détermine une tendance à la baisse des prix et à la concession de rabais accrus. En 1982, la production des pays de l'OPEP a atteint de justesse les 20 millions de barils par jour, et elle a encore bien reculé dans l'inter-valle. L'année passée, elle couvrait 43 pour cent de la consommation de pétrole des pays à économie de marché. En 1979, le cartel produisait 31,6 millions de barils par jour, soit 1524 millions de tonnes de pétrole, ce qui représentait plus de 60 pour cent de la consommation mondiale (sans les pays à économie planifiée). Entre 1979 et 1981, la production en-dehors de l'OPEP a augmenté de 12 pour cent. Dans les pays à économie planifiée, ce développement a été mené en parallèle avec celui des besoins intérieurs, tandis que les exportations nettes restaient à peu près constantes. Dans le même temps, les pays en développement non membres de l'OPEP (le Mexique surtout) ont réussi à accroître de plus de 30 pour cent les volumes extraits. Ceux-ci ont progressé d'un peu plus de 3 pour cent dans les pays occidentaux industrialisés.

Entre 1979 et 1982, la demande de pétrole des pays faisant partie de l'Agence internationale de l'énergie (AIE)¹⁾ a décliné de 6,4 millions de barils par jour²⁾ (plus de 16 %), revenant à un niveau inférieur à celui de 1973. Ce phénomène résulte du ralentissement conjoncturel, du fort renchérissement du pétrole et des efforts déployés par les Etats-membres pour l'utilisation rationnelle de l'énergie et le remplacement du pétrole. Néanmoins, l'or noir couvrait encore 45 pour cent de la demande d'énergie primaire de ces pays en 1981 (pétrole importé: 26 %).

1) Pays de l'OCDE sauf la France, la Finlande et l'Islande
 2) 7,57 barils = 1 tep; 1 million de barils/jour = 48,2 Mtep/an
 1 Mtep = 1 million de t d'équivalent-pétrole = 10^{16} cal (calories) = $4,186 \cdot 10^{16}$ J (Joule)
 1 baril = 159 litres

Au chapitre du remplacement du pétrole, les Etats-membres de l'AIE ont accompli de notables progrès depuis 1973. Entre cette année et 1981, leur production propre d'énergie primaire a augmenté de 377 Mtep (près de 15 %), passant de 2225 à 2570 Mtep. Ce gain a été réalisé à raison de plus de 60 pour cent durant les années 1979 à 1981. En 8 ans, les combustibles solides y ont contribué à raison de 40 pour cent, l'énergie nucléaire à raison de 28 pour cent. A la fin de mai 1982, les pays de l'OCDE disposaient d'une puissance installée en énergie nucléaire de 144 GWe¹⁾, contre 17 GWe en 1970. Dans le même laps de temps, la contribution de l'atome à la production d'électricité a passé de 1 à plus de 12 pour cent. Entre 1973 et 1978, la consommation de charbon des Etats-membres de l'AIE a régressé de 10,8 Mtep (1,6 %); dans les 3 années qui ont suivi, elle a crû de 100 Mtep (plus de 14 %) par suite du renchérissement du pétrole et d'interventions politiques. La consommation de gaz des Etats-Unis diminue depuis 1973. Dans l'ensemble de l'AIE, elle n'en est pas moins restée quasiment stationnaire jusqu'en 1981 du fait de l'essor de cet agent énergétique en Europe et au Japon.

Des succès ont incontestablement été enregistrés aussi en matière d'utilisation rationnelle de l'énergie. Entre 1973 et 1981, la consommation d'énergie primaire par unité du produit intérieur brut (PIB) a reculé de plus de 13 pour cent.²⁾ Cette valeur, qui constitue un indice de la densité énergétique globale d'une économie, a diminué particulièrement vite entre 1979 et 1981, après être restée presque constante de 1960 à 1973. Sa décroissance depuis lors représente l'économie de 536 Mtep dans la consommation d'énergie primaire de l'AIE.

131.12 Politique de l'énergie

La politique énergétique des Etats-membres de l'AIE reste caractérisée par les efforts faits en vue de réduire leur dépendance à l'égard du pétrole. Mais ces pays veulent éviter aussi toute

1) 1 GWe = 1 gigawatt électrique = 1 million de Watt

2) Le rapport de la consommation finale au PIB a diminué de 18%.

sujétion unilatérale à un autre agent énergétique. Depuis quelques années, ils attribuent généralement une importance accrue aux mécanismes du marché. Il est vrai que la plupart d'entre eux ne préconisent nullement le laisser-faire intégral tant qu'une partie non négligeable de leur approvisionnement en énergie dépend du bon vouloir d'autres gouvernements. Ils estiment toutefois que le rôle de l'Etat n'est pas de se substituer au mécanisme des prix, mais bien de soutenir le marché par l'élimination des obstacles qui l'affectent et de faire en sorte que les intérêts supérieurs et généraux soient mieux pris en compte¹⁾. En 1981, l'AIE a pour la première fois, à la suite d'une suggestion de la Suisse, profité de l'examen périodique de la politique énergétique des Etats-membres pour analyser aussi leur action sur les prix. A l'avenir, cet aspect sera traité encore plus à fond, de même que les entraves et imperfections du marché dans les pays en question ainsi que les effets des mesures de politique énergétique prises depuis 1973 (analyses coûts/utilités).

Les moyens permettant de réduire la dépendance à l'égard du pétrole restent fondamentalement les mêmes (utilisation rationnelle de l'énergie et remplacement du pétrole, avant tout par le charbon, l'énergie nucléaire et le gaz naturel dans les années à venir)¹⁾:

- Jusqu'ici, l'AIE a quelque peu sous-estimé l'importance de l'utilisation rationnelle de l'énergie. Les résultats obtenus depuis 1973 ont été très supérieurs aux prévisions. Ils semblent impliquer une efficace politique fiscale et des prix, des interventions pour soutenir et faire accepter les mécanismes du marché (en particulier des encouragements à la réfection thermique de locatifs et à la production d'électricité dans l'industrie ainsi que dans des unités décentralisées, le décompte de chauffage individuel et des mesures d'organisation pour promouvoir le chauffage à distance), des facilités d'investissement ainsi qu'un effort d'information et de formation professionnelle.

1) Cf. Agence internationale de l'énergie, Energy Policies and Programmes of IEA Countries, 1981 Review, OCDE, Paris 1982.

- Quoique les pays de l'OCDE reconnaissent la nécessité de poursuivre le développement de l'énergie nucléaire, l'avenir de cette technologie est incertain et quelquefois controversé. C'est surtout en France que son utilisation progresse activement. Entre 1979 et 1982, 21 installations d'une puissance totale de 19 GWe y ont été mises en service. De leur côté, les pays de l'Est poursuivent avec vigueur la construction de centrales nucléaires. Aux USA, qui sont les plus gros producteurs d'énergie nucléaire au monde, aucune nouvelle unité de ce type n'a été commandée depuis 1978; durant la période qui comprend 1981 et les 9 premiers mois de 1982, des projets totalisant 37,5 GWe de puissance y ont été annulés. La révision à la baisse des programmes est imputable essentiellement à un notable ralentissement de la croissance de la demande d'électricité depuis 1973/74 et à une large opposition populaire qui se manifeste dans nombre de pays, déterminant à son tour une attitude de plus en plus réservée de l'industrie de l'électricité à l'égard de l'énergie nucléaire. Compte tenu des capacités industrielles disponibles et du potentiel de remplacement du pétrole, rien n'empêcherait d'étoffer sensiblement les programmes des pays de l'OCDE dans ce secteur.¹⁾

- L'avenir du charbon est incertain, car il dépend de l'évolution de son prix par rapport à celui du pétrole. La baisse sur l'or noir, s'accompagnant du renchérissement du charbon, a fait perdre à ce dernier une partie de ses avantages commerciaux. Il est permis d'admettre qu'à plus long terme, par suite de l'extension des échanges, son prix dépendra des coûts d'extraction et de transport. La hausse des frais salariaux pourrait être compensée par des gains de productivité, notamment la modernisation des mines actuelles et l'exploitation de nouveaux filons, ainsi que par la réduction des coûts de transport (p.ex. au moyen de bateaux plus grands, de nouvelles installations portuaires et de trains de wagons complets). Il est vrai que de gros investissements seront nécessaires pour

1) Cf. Message concernant l'initiative populaire "Pour un avenir sans nouvelles centrales atomiques", FF 1983 I 729.

bustion du charbon, en particulier, pose des problèmes de protection de l'environnement.¹⁾ Dans les nouvelles installations de grande envergure, les émissions d'anhydride sulfureux et de particules peuvent être contrôlées, ce qui n'est pas encore le cas pour l'oxyde d'azote.

- Le gaz naturel fait de plus en plus souvent l'objet de discussions politiques par suite de la conclusion d'accords de fourniture avec l'URSS, de l'interruption des fournitures en provenance des pays de l'OPEP en 1980 et 1981 ainsi que des négociations internationales sur les prix. L'essor futur de cet agent énergétique passe par des prix compétitifs pour le consommateur (y c. l'industrie) et par la sécurité d'approvisionnement (stockage, diversification des provenances, moins grande vulnérabilité des installations à des influences de l'extérieur).

131.2 Situation en Suisse

131.21 Offre et demande d'énergie

Depuis la première crise du pétrole (1973/74), la consommation d'énergie augmente nettement moins que durant les décennies précédentes:

<u>Croissance annuelle de la consommation finale:</u> (taux de croissance exponentiels moyens, pour cent par année)					
<u>1950-1960</u>	<u>1960-1970</u>	<u>1970-1980</u>	<u>1979/80</u>	<u>1980/81</u>	<u>1981/82</u>
5,5	7,1	1,5	3,5	-1,0	-1,5

Si la demande a moins progressé, cela est dû aussi bien à la relative faiblesse de la croissance économique qu'au renchérissement général de l'énergie. Quant au remplacement du pétrole,

1) Cf. Message Kaiseraugst p. 829, 836.
Message article énergétique p. 330
et Message concernant l'initiative "Pour un avenir sans nouvelles centrales atomiques", FF 1983 I 757.

dont l'ampleur paraît déterminée surtout par la forte hausse des prix¹⁾, il a fait de substantiels progrès depuis 1973. La comparaison des apports respectifs des différents agents énergétiques depuis cette date avec les prévisions de la CGE pour 1985 (scénario II, exploitation des possibilités juridiques actuelles) le montre bien. La part de l'or noir dans la consommation finale a diminué de plus de 10 pour cent, frôlant en 1982 déjà la valeur de 67,4 pour cent prévue pour 1985. En dépit de la plus forte consommation de carburants, la demande de carburants et de combustibles liquides a régressé de 16,2 pour cent depuis 1973. De leur côté, les ventes de charbon ont plus que doublé entre 1979 et 1982. Il est vrai qu'elles étaient très modestes. En 1982, les prévisions de la CGE pour 1985 étaient déjà dépassées pour ce qui est de l'apport et de la consommation absolue de charbon et de bois; elles étaient quasiment réalisées, quant à l'apport, pour l'électricité. Néanmoins, la dépendance à l'égard de l'étranger n'a guère pu être réduite, depuis 1973, au niveau de la consommation finale. Elle restait nettement supérieure à 80 pour cent en 1982:

Consommation finale	1973 ¹⁾		1982 ¹⁾		1985 CGE II ⁷⁾	
	TJ ²⁾	%	TJ	%	TJ	%
Combustibles liquides	371150	55,1	265690	39,8	310810	41,2
Carburants liquides	165330	24,5	183720	27,5	197160	26,2
Electricité ³⁾	103590	15,4	132230	19,8	146090	19,4
Gaz	10610	1,6	39810	6,0	55880	7,4
Charbon ⁵⁾	12960	1,9	21480	3,2	14650	1,9
Bois	10110	1,5	11050	1,7	10470	1,4
Chauff. à dist. ³⁾ , déchets ind. ⁴⁾	-	-	13310	2,0	16330	2,2
Energies nouvelles ⁶⁾	-	-	-	-	2090	0,3
Total	673750	100	667290	100	753480	100
=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====
Dépendance vis-à-vis de l'étranger ⁸⁾		86 %		82 %		85 %

1) Statistique globale suisse de l'énergie

2) 1 TJ = 277 780 kWh

3) Y compris le chauff. à dist. et l'électricité d'origine fossile

4) Enregistré pour la première fois en 1978

5) Y compris le coke

6) Rayonnement solaire, chal. de l'env., biogaz

7) CGE: exploitation des possibilités juridiques actuelles

8) Agents énerg. primaires au niveau de la consom. finale.

1) De 1981 à 1982, la consommation s'est modifiée de la manière suivante: carburants et combustibles liquides -3,6 %, électricité +1,5 %, gaz +7,4 %, charbon et coke +7,9 %, bois +2.8 %, chauffage à distance +1,3 %.

tes équipements destinés à tirer parti des énergies dites nouvelles se sont multipliés en Suisse. Entre 1979 et 1981, le nombre des capteurs solaires enregistrés a doublé, celui des pompes à chaleur a plus que triplé. Leur essor s'est un peu ralenti par la suite. Environ 120 installations productrices de biogaz fonctionnaient vers la fin 1982, contre 17 en 1979 (tab. 1). L'apport de ces agents à notre approvisionnement est faible et atteindra vraisemblablement 2 à 3 pour cent en l'an 2000, selon les plus récentes perspectives (cf. ch. 132.2).

Les économies réalisées sont moins importantes et au surplus, il est difficile de les quantifier. La comparaison avec d'autres pays doit tenir compte des différences climatiques, topographiques et structurelles. Ainsi, la Suisse n'a que peu d'industrie lourde nécessitant beaucoup d'énergie. C'est la raison pour laquelle la consommation rapportée à l'unité de PIB y est moins élevée que dans n'importe quel autre pays de l'AIE, aussi bien au niveau primaire qu'au stade final. Dans ce dernier cas, elle est inférieure de près de 40 pour cent à la moyenne des Etats-membres de l'AIE en Europe. Par ailleurs, les pays de l'OCDE ont réussi, entre 1973 et 1982, à abaisser de 15 pour cent cet indice de la densité énergétique de leur économie, alors que la Suisse ne parvenait qu'à un score d'à peine 2 pour cent. Il convient d'ajouter que la consommation d'énergie par tête d'habitant en Suisse est quelque peu supérieure à la moyenne européenne de l'AIE. En 1982, la consommation finale était légèrement moins élevée (7%) que prévu dans le scénario II de la CGE. Il faut, semble-t-il, en chercher les raisons dans une croissance économique plus modeste et des prix de l'énergie plus élevés que ne les supposait la CGE¹⁾, et en partie seulement dans les mesures tendant à l'utilisation rationnelle de l'énergie.

1) Pour la période 1975-1985, la CGE supposait une croissance économique moyenne de 2,3 pour cent par année et des prix de l'énergie constants en termes réels. En fait, le PIB ne s'est accru que de 1,0 pour cent par année, alors que l'énergie renchérisait en moyenne de 2,6 pour cent. Les deux facteurs ont vraisemblablement tempéré l'accroissement de la demande.

Energies nouvelles en Suisse:

Evaluation des équipements

Tableau 1

Genre d'équipement	Situation, fin de l'année			
	1979	1980	1981	1982
<u>Capteurs solaires¹⁾</u>				
- nombre d'installations	2'500	3'900	5'000	< 5'700 ¹⁾
- (surface des capteurs)	(30'000m ²)	(50'000m ²)	(70'000m ²)	(80'000m ²)
<u>Pompes à chaleur (PAC)²⁾</u>				
- PAC électriques	2'976 ³⁾	5'802	7'750	9'256
- PAC avec moteur à comb. interne (gaz ou diesel)	12 ³⁾	23	33	49
- PAC de récupération	96 ³⁾	147	177	223
- PAC à turbocompresseurs	3 ³⁾	8	8	10
- Boiler à PAC ⁴⁾	1'579 ³⁾	4'892	7'472	8'774
Total PAC	4'666	10'872	15'440	18'312
<u>Equipements biogaz⁵⁾</u>	Eté 1979	Printemps 1980	Novembre 1981	Décembre 1982
Volume:				
30 unités de gros bétail	8	18	38	43
de 30 à 50 "	5	15	30	38
plus de 50 "	4	7	29	40
Total équip. biogaz	17	40	97	121
<u>Eoliennes¹⁾</u>	75	90	120	140

1) Evaluation grossière

2) Base: PAC vendues en Suisse selon groupe de travail PAC

3) Chiffres de vente 1970-1979

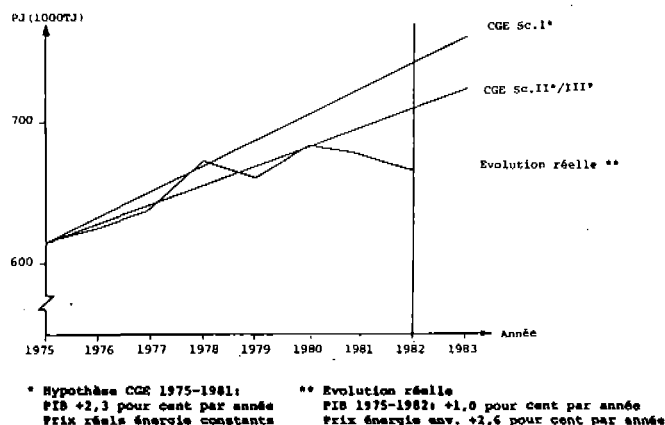
4) Jusqu'à 600 l (équipements plus volumineux sous PAC électriques)

5) Source: "Biogasanlagen in der Schweiz, Verzeichnis Stand Dez. 1982", A. Wellinger, Stat. de recherches d'économie d'entreprise et de génie rural.

Consommation finale 1975-1982

Prévisions CGE et évolution réelle

Figure 1



131.22 Politique de l'énergie¹⁾

131.221 Cantons et communes

Depuis le message concernant les principes de la politique de l'énergie, les cantons ont accompli de nouveaux progrès dans ce domaine (tab. 2). Outre les lois adoptées à Bâle-Campagne et à Neuchâtel, il faut mentionner celle, très complète, que le canton de Berne a mise en vigueur le 1er avril 1982. Dans le canton de Zurich, une grande majorité des votants a accepté, le 19 juin 1983, une loi sur l'énergie. Des projets ont été élaborés dans les cantons de Bâle-Ville, Argovie et Genève. Vaud a promulgué les ordonnances d'exécution des dispositions relevant de la politique énergétique insérées dans sa loi sur les constructions et l'aménagement du territoire. Ailleurs, des prescriptions sur les équipements thermiques sont quelquefois venues compléter la loi sur les constructions. Toujours au chapitre des progrès réalisés, le Valais a édicté un décret urgent, le Grand conseil tessinois deux décrets sur l'adoption du contrôle des chaufferies et d'autres prescriptions sur les économies d'éner-

1) Ce chapitre se limite aux développements intervenus depuis le message sur l'article énergétique (1981).

La politique énergétique des cantons: situation le 1.7.83

(réf.: tab. 2 du message art. énergétique, FF 1981 II 311, simplifié)

Tableau 2

Massnahmen	ZH	BE	LU	UR	SZ	OW	NW	GL	ZG	FR	SO	BS	BL	SH	AR	AI	SG	GR	AC	TC	TI	VD	VS	NE	GE	JU	Mesures
1. Energiefachstelle	1	1	1	3	3	3	3	3	3	1	3	1	1	1	1	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1. Service de l'énergie
2. Energiekonzept	1			3	3	3	3				1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	2. Conception directrice	
3. Sanierung kant. Bauten	1	3	1	3	1	3	3	3	3	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	1	1	1	1	3. Réfection bâtiments cantonales	
4. Steuererleichterungen	1	1	1	3	1	1	1	1	1	1	3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	4. Dégrèvements fiscaux	
5. Finanzielle Beiträge	2	1									4	(2)							4						4	5. Subventions	
6. Isolationsvorschriften	1	1	1				1	1	1		1	1	1	1		1	2	3	1	3	1	1	1	1	1	6. Prescriptions isolation	
7. Feuerungskontrolle	1	1	1				1	3	3	1	1	1	3	1	1	1	1	3	1	3	1	1	1	1	1	7. Contrôle chaufferies	
8. Kesseldimensionierung	2	1									4	1							4	1	1	2	2	4		8. Dimensions chaudières	
9. Klima-, Lüftungsanlagen	2	1									4	1					2		4			1	1	2	1	9. Installations ventilations + climat.	
10. Indiv. Heizkostenabrechnung	2	(2)									4	1							4	1*	1*	(2)	(2)	4		10. Décompte individuel de chauffage	
11. Energiegesetz	1	1									4	1							4						1	4	11. Loi sur l'énergie

1 = In Kraft

(2) = Inkraftsetzung bevorstehend

(2) = im Gesetz vorgesehen, aber

noch nicht angewendet

3 = teilweise verwirklicht

4 = Parlamentarische Beratung

oder Regierungsvorschlag

leer = verwaltungsinterne

Vorbereitung oder

nicht vorgesehen

*) = im II nur Neubauten,

VD nur für Warmwasser

1 = en vigueur

2 = prochaine mise en vigueur

(2) = prévu dans la loi, mais

non encore appliqué

3 = partiellement réalisé

4 = débat parlementaire ou

proposition gouvernementale

néant = en préparation

ou pas prévu

*) = au II: bâtiments

neufs seuls,

VD: eau chaude seule

Les mesures:

- Service de l'énergie: Au moins un collaborateur à plein temps pour les questions d'énergie.
- Conception directrice: L'exécutif cantonal a publié une conception de l'énergie ou des directives sur la politique énergétique.
- Réfection de bâtiments cantonaux: Les bâtiments propriétés du canton sont systématiquement examinés (bilan énergétique) ou bien la rénovation ordinaire s'accompagne obligatoirement d'améliorations énergétiques.
- Dégrèvements fiscaux: Les recommandations de la Conférence des directeurs cantonaux des finances du 20 avril 1978 sont appliquées.
- Subventions: Les communes et les particuliers remplissant certaines conditions ont droit, selon la loi, à des contributions directes du canton pour des mesures souhaitables sur le plan énergétique.
- Dimensions des chaudières: Prescriptions touchant la construction ou l'équipement des installations de chauffage ou encore leurs dimensions.
- Installations de ventilation et de climatisation: Prescriptions touchant les conditions dans lesquelles de tels équipements peuvent être adoptés (besoin, récupération de l'énergie).
- Décompte individuel de chauffage: Obligation de facturer les frais de chauffage en fonction de la consommation réelle du particulier.

gie. Une loi sur l'énergie fait l'objet d'une consultation dans les cantons de Lucerne et du Jura. Les gouvernements des deux Appenzell et de Saint-Gall, d'une part, celui du canton de Neuchâtel, de l'autre, ont publié une conception directrice.

Des lacunes subsistent au niveau des cantons, notamment pour ce qui est des prescriptions sur les dimensions des chauffages (acquises seulement à BE, BL, TI, VD et NE) et sur les installations de ventilation et de climatisation (BE, BL, VD, VS, NE et GE) ainsi que du décompte de chauffage selon la consommation individuelle (BL seulement, TI et VD en partie). Par ailleurs, les bâtiments publics pourraient faire l'objet de soins bien plus systématiques, surtout si l'on songe qu'aucune loi n'est requise pour cela.

Une enquête menée en 1981 a révélé qu'une grande partie des communes s'est abstenue jusqu'ici d'intervenir sur le plan de la politique de l'énergie. Il est vrai que beaucoup d'autres, grandes et petites, n'ont pas craint de le faire efficacement. Une collaboration renforcée des cantons avec les communes s'impose, d'autant plus que ces dernières sont généralement chargées d'exécuter les dispositions cantonales.

131.222 Confédération

Le Conseil fédéral a exposé la situation en matière de politique énergétique et économique ainsi que les enseignements qu'il faut en tirer dans son message du 25 mars 1981 concernant les principes de la politique de l'énergie (article constitutionnel sur l'énergie):¹⁾

"Les prix et les quantités d'énergie disponibles déterminent de plus en plus l'évolution économique et sociale. La lutte pour les dernières ressources met gravement en danger la paix mondiale. Très dépendant du pétrole, l'approvisionnement de notre pays est également soumis à des risques sérieux. Il s'agit de diminuer ces risques en suivant une politique énergétique globale, souple et à long terme, capable de réduire notre dépendance économique et politique et de ménager les

1) Message article énergétique, p. 301.

ressources naturelles. Ce faisant, il faudra mieux tenir compte des impératifs de la protection de l'homme et de l'environnement. Après s'être bornée jusqu'ici à intervenir dans certains secteurs de l'offre de l'énergie, la Confédération doit diversifier son action politique et la rééquilibrer en se donnant la possibilité de réduire la demande par une utilisation plus rationnelle de l'énergie."

Ces principes gardent toute leur valeur après le rejet (votation du 27 février 1983) de l'article énergétique proposé par le Conseil fédéral et complété par les Chambres. Toutefois, la Confédération ne disposant pas de toutes les attributions nécessaires pour mener une politique énergétique équilibrée et coordonnée, la primauté des actions en la matière reviendra aux cantons plus encore que ne le préoyaient les propositions soumises au scrutin. L'échec du projet laissera par ailleurs subsister des lacunes non négligeables, que les interventions cantonales elles-mêmes ne sauraient combler réellement. C'est le cas par exemple des prescriptions applicables à la consommation d'énergie des installations, des véhicules et des appareils (1er alinéa de l'article rejeté).

Notre future politique de l'énergie restera orientée en fonction des impératifs d'un approvisionnement suffisant et sûr, économiquement optimal et respectueux de l'environnement; elle ne devra pas moins promouvoir l'utilisation rationnelle de l'énergie, le remplacement du pétrole, la recherche et le développement ainsi que la prévoyance. La Confédération et les cantons s'efforceront, comme par le passé, de prendre les mesures qui s'imposent pour améliorer l'offre et la demande. Il conviendra d'exploiter les possibilités qui s'offrent à tous les niveaux. Par rapport à la politique énergétique soumise à la votation populaire, la limite entre les interventions des cantons et celles de la Confédération sera toutefois déplacée. Celle-ci tirera parti de ses attributions partout où il y aura lieu de le faire. Un tel comportement ne va pas à l'encontre de la volonté exprimée par le souverain. La majorité des votants préconise une attitude plus ferme de la Confédération et les adversaires eux-mêmes ont fait valoir que cette dernière pouvait et devait utiliser les prérogatives que lui confère déjà la constitution. Il est vrai que seules entrent en ligne de compte celles dont l'objectif initial est compatible avec celui de la politique de l'énergie. Le Conseil fédéral examinera les démarches à entreprendre.

En prévision des lois d'exécution qui auraient fait suite à un article constitutionnel, le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (DFTCE) a chargé en 1982 la Commission fédérale de l'énergie (CFE) d'apprécier, dans l'optique de la politique énergétique, les mesures qui entrent en ligne de compte. Il a par ailleurs fait appel à des spécialistes extérieurs, aux cantons et aux associations faitières pour d'autres travaux et pour une évaluation technique de ces mêmes mesures. Vu le résultat de la votation du 27 février 1983, il s'agit maintenant de les traduire dans les faits avec l'appui des cantons et de tirer parti des attributions dont dispose la Confédération.

Ce n'est pas d'hier que la Confédération a intensifié ses efforts pour exploiter au mieux les moyens dont elle dispose. En vue de populariser l'utilisation rationnelle de l'énergie, elle s'emploie depuis 1981 à mettre sur pied le Service suisse d'information sur les économies d'énergie (IES), qui a pour tâche de soutenir les cantons et les communes souhaitant disposer de leur propre service de l'énergie, financé par les collectivités locales et régionales. Au début de 1983, 35 services de ce genre étaient à la disposition des propriétaires, gérants et locataires; 10 autres sont en gestation.

Au titre des mesures destinées à atténuer les difficultés économiques (programme d'impulsion I; FF 1978 II 1441), de nombreux cours de formation continue ont été organisés depuis 1979 et différentes publications ont paru, notamment les deux manuels "Etudes et projets" et "Guide pour l'amélioration thermique des bâtiments". Le Parlement a adopté, dans sa session d'automne 1982, des mesures en faveur du développement technologique et de la formation professionnelle (programme d'impulsion II; FF 1982 I 1278). Elles prévoient en particulier des cours de recyclage et de perfectionnement dans les techniques domestiques, la mesure des résultats obtenus par certaines réfections ainsi que la mise à l'épreuve de composants et systèmes.

Pour ce qui est de l'administration fédérale et des entreprises en régie des PII et des CFF, le Conseil fédéral a édicté des directives, en 1973 sur les économies de mazout et d'essence et en 1979 sur la consommation d'énergie dans les constructions fédérales. L'office spécialisé a élaboré en 1975 des "Principes à observer dans le chauffage des bâtiments de la Confédération", il a publié en 1979 un "Manuel d'amélioration du comportement énergétique des bâtiments existants" et en 1981 le memento "Construire en recherchant l'économie d'énergie". En 1980, le DMF a introduit, dans son administration et dans ses entreprises, de nouvelles mesures d'économie d'énergie. L'ensemble des efforts consentis à la suite de ces différents décisions a déjà donné des résultats plus qu'honorables sur les plans de la consommation et de la diversification énergétique dans l'administration fédérale, des PII et des CFF. Certaines mesures, en voie d'adoption, ne produiront des effets que plus tard.

Les commissions spécialisées de la Confédération (énergie solaire, géothermie et stockage souterrain de la chaleur, chauffage à distance, rejets de chaleur) ont publié plusieurs rapports sur l'exploitation des énergies renouvelables et des nouvelles techniques. Un groupe de travail interdépartemental a été créé pour étudier les possibilités de la pompe à chaleur. Il est chargé de la coordination et pourra conseiller les cantons.

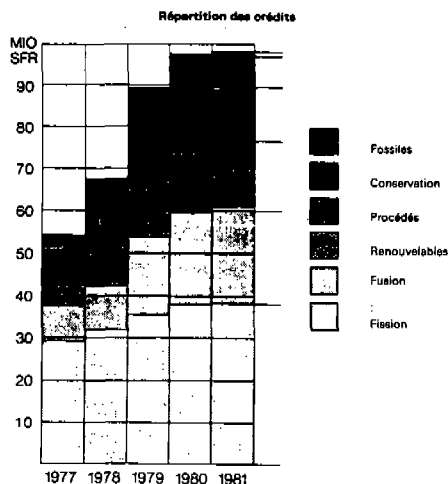
La recherche en matière d'énergie se poursuit activement. Des accords d'exécution ont été passés avec d'autres Etats-membres de l'AIE pour de nouveaux projets communs de recherche (analyse de systèmes, projet-pilote pour le stockage souterrain de la chaleur, analyse expérimentale de la sécurité des enveloppes de réacteurs).

Ces travaux revêtent une importance décisive non seulement dans le contexte de la politique de l'énergie, mais aussi pour la compétitivité de notre économie. Il importe de les soutenir si l'industrie helvétique veut garder sa place dans les techniques énergétiques, secteur prometteur mais exigeant de la technologie de pointe.

Globalement, les dépenses des pouvoirs publics et du Fonds national pour la recherche énergétique (NEFF) ont quelque peu diminué en termes réels en 1981 (fig. 2) et 1982, surtout dans le secteur de l'utilisation d'énergie, tout en s'accroissant dans celui des agents renouvelables. La Confédération y consacre actuellement 80 millions de francs par année. En cas d'acceptation de l'article énergétique, le Conseil fédéral aurait voulu doubler ce montant à moyenne échéance et investir, en plus, quelque 50 millions par an dans des installations pilotes et de démonstration. Etant donné le résultat négatif du scrutin, il examinera les possibilités de mieux soutenir la recherche énergétique. L'article constitutionnel sur la recherche (art. 27sexies cst) permet de subventionner les travaux de portée générale dans ce domaine. Quant à la loi sur l'énergie atomique (art. 2 LEA, RS 732.0), elle constitue une base légale suffisante pour les besoins dans ce secteur spécifique.

Développement de la recherche énergétique des pouvoirs publics et du NEFF depuis 1977 (selon enquête, valeurs approximatives en millions de francs/an nominaux)

Figure 2



132.1 Perspectives énergétiques mondiales

Il n'est pas prévu de modification essentielle sur le marché du pétrole dans un proche avenir. Sauf événement inattendu, il n'y aura vraisemblablement pas de pénurie. Les prix réels paraissent devoir tendre à la baisse. La plupart des experts présagent qu'il ne se produira pas de crise d'ici à 1985/86. Il serait pourtant erroné d'en déduire qu'une crise du pétrole est exclue et que le problème de l'énergie est résolu. Les pays de l'OPEP détiennent toujours deux tiers des réserves sûres dans le monde et contrôlent près de 90 pour cent du négoce international de l'or noir.

Dans ses dernières perspectives énergétiques mondiales¹⁾, l'AIE aboutit à la conclusion que l'économie mondiale reste fondamentalement vulnérable à la pénurie d'approvisionnement en pétrole. Jusqu'en l'an 2000, l'agence prévoit une offre relativement constante (expansion des producteurs non membres de l'OPEP, recul des exportations des pays de l'Est), mais une forte progression des besoins dans les pays en développement. Si les pays de l'OCDE maintiennent le niveau de leur demande, il doit en résulter dès la fin des années quatre-vingt des poussées de renchérissement et une moins grande sécurité d'approvisionnement. Dans ces conditions, il suffirait de certains événements politiques au Moyen-Orient pour ramener une situation de crise.

1) AIE/OCDE, Paris 1982.

Perspectives énergétiques mondiales de l'AIE ¹⁾				
Offre et demande de pétrole (millions de barils/jour)				
Demande (sauf pays de l'Est)	1980	1985	1990	2000
OCDE	38,7	35-36	34-37	33-43
OPEP	2,9	4	5-6	8-9
Autres pays en développement	7,9	9-10	11-13	17-22
Total demande	49,5	48-50	50-56	58-74
=====				
Offre				
OPEP	27,5	23-26	27-29	24-28
Autres pays	20,7	24-25	23-25	25-27
Exportations nettes des pays de l'Est	1,3	1-(-1)	0-(-2)	0-(-2)
Total offre	49,5	48-50	50-52	49-53
=====				
Pénurie	0	0	0-4	9-21
=====				
Hypothèses	Unité		Demande élevée	Demande modeste
Croissance économique OCDE				
1980 - 1985	% p.a.		2,6	2,4
1985 - 2000 } termes réels	% p.a.		3,2	2,7
Prix du pétrole				
1985	\$1981/baril		28	29
1985 - 2000 (croissance réelle)	% p.a.		0	3

Ces dernières années, les pays de l'AIE ont réduit leurs perspectives de la demande, après avoir revu à la baisse leurs pronostics de la croissance économique et par suite du renchérissement du pétrole. Pendant la seule période de 1979 à 1982, les prévisions touchant la demande d'énergie primaire en 1990 ont passé de 4877 à 4229 Mtep (-13%). A en croire les plus récentes perspectives énergétiques mondiales de l'OCDE/AIE, la consommation au niveau primaire augmentera, si la conjoncture économique se maintient, de 0,6 à 0,8 pour cent par année jusqu'en 1985, et de 1,7 à 2,7 pour cent durant les années quatre-vingt-dix. La densité énergétique (consommation d'énergie primaire par unité du PIB) continuerait de décroître.²⁾ En 1990, il en résulterait une économie d'énergie primaire de 556 Mtep par rapport à ce qui se passerait si ce facteur restait stable.

1) Perspectives énergétiques mondiales, résumé

2) Elle décroîtrait de 0,9 à 1,5 pour cent par année dans les années quatre-vingt (1,9% p.a. de 1973 à 1981).

La puissance installée en énergie nucléaire dans les pays de l'OCDE est présumée devoir passer de 140 GWe en 1982 à au moins 400 GWe à la fin du siècle. L'atome y couvrirait ainsi 10 à 11 pour cent de la demande d'énergie primaire et 30 pour cent de celle d'électricité. Pour parvenir à ce résultat, il reste toutefois des difficultés à surmonter dans plusieurs pays.

L'apport du charbon à la couverture des besoins d'énergie primaire de l'OCDE (21 pour cent en 1980) atteindra vraisemblablement 27 - 30 pour cent à la fin du siècle. Les pays de l'AIE prévoient une augmentation de 45 pour cent dans les années quatre-vingt (+345 Mtep). Plus de la moitié (183 Mtep) ira à la production d'électricité, où la puissance installée passera de 380 à 570 GWe (+50 %). La part du charbon dans la production d'électricité de ces pays reculerait néanmoins de 66 à 61 pour cent. D'ici à 1990, il est prévu que la consommation industrielle de charbon y augmentera de 76 pour cent (133 Mtep), les importations (surtout en provenance d'autres pays de l'AIE) passant de 45 à 122 Mtep.

La place occupée par le gaz naturel dans le bilan de l'énergie primaire de l'OCDE (moins de 20 % en 1980) paraît devoir diminuer d'ici à l'an 2000 en raison de son recul en Amérique du Nord, alors même qu'ailleurs, cet agent énergétique élargira son créneau (Europe de l'ouest: 14,6 % en 1980; 16,1 à 17,4 % en l'an 2000). Si ces prévisions se réalisent, la consommation dans les pays de l'OCDE s'accroîtra d'un volume atteignant 116 à 340 milliards de m^3 par année (13-38 %). Pour cela, les importations (55 milliards de m^3 en 1980) devront atteindre 124 à 251 milliards de m^3 (215 Mtep) par année à la fin du siècle.

L'évolution de la demande et de l'offre futures d'énergie, tributaire d'une série de facteurs, est incertaine. Elle dépend en tout premier lieu des conditions économiques générales, notamment de la croissance, ainsi que de l'évolution des prix de l'énergie et des effets des mesures politiques prises par la Confédération, les cantons et les communes.

Dans un rapport adressé aux commissions des Chambres¹⁾ chargées d'étudier le projet d'article énergétique, le DFCE a précisé les vues du Conseil fédéral, ses hypothèses et ses objectifs quant aux perspectives envisageables. Des calculs réalisés par la suite à l'Université de Genève en ont confirmé les éléments essentiels. Il conviendra de revoir ces perspectives régulièrement afin de les adapter en fonction des nouvelles données économiques et de la politique de l'énergie.

Les calculs faits sur des modèles donnent, en cas de politique énergétique inchangée, un accroissement de la demande finale d'énergie atteignant, selon les hypothèses de la croissance économique et de l'évolution des prix de l'énergie, 0,5 à 2,2 pour cent par année entre 1980 et l'an 2000 (au total 11 - 55 %), contre 1,5 pour cent dans les années septante et 7,1 pour cent dans les années soixante (fig. 3). Les taux les plus élevés correspondent à des prix de l'énergie constants et à un fort développement économique. En comparaison, les économies réalisées dans le cas d'un important renchérissement de l'énergie sont de 15 pour cent en l'an 2000.

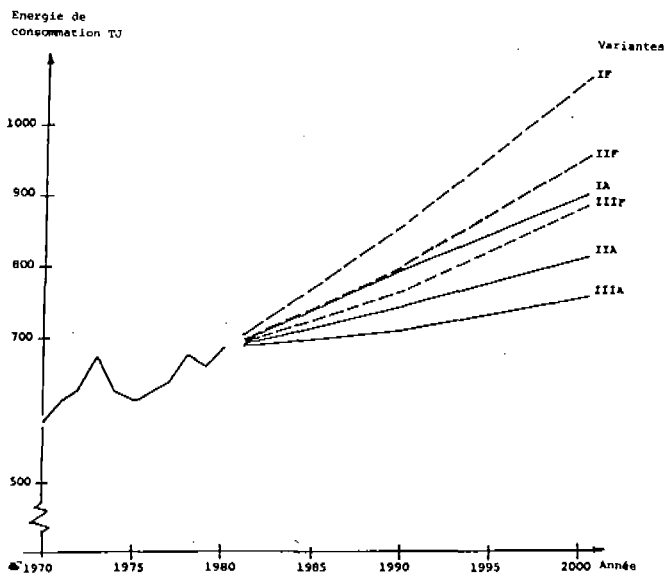
1) Rapport du DFCE à la commission du Conseil des Etats
"Eclaircissements concernant les scénarios et perspectives de
politique énergétique", 14 décembre 1981.

Evolution de la consommation finale d'énergie en Suisse

(Evolution réelle de 1970 à 1980 et perspectives en cas de continuation de la politique actuelle jusqu'en l'an 2000)

Figure 3

Croissance annuelle
moyenne de la demande
(en pour cent)



2,2

1,7

1,4

1,3

0,9

0,5

Hypothèses:

Taux de croissance du produit intérieur brut (PIB) réel, % p.a.³⁾

	<u>I</u> ¹⁾	<u>II</u> ¹⁾	<u>III</u> ¹⁾
jusqu'en 1990	2,8	2,0	1,5
jusqu'en l'an 2000	1,5	1,25	1,0

Evolution réelle des prix de l'énergie³⁾ (1980-2000, % p.a.)

	<u>Electr.</u>	<u>Prod. pét.</u>	<u>Gaz</u>	<u>Charbon/bois</u>
A	2	5 ²⁾	3	4
F	Prix réels généralement constants			

- 1) Hypothèses CFE dans Rapport sur la preuve du besoin de centrales nucléaires
- 2) Carburants: évolution des prix sans charge fiscale
- 3) La version I correspond aux possibilités de croissance de l'économie à long terme et avec le plein emploi (2,8 % p.a.). Selon les plus récents travaux du Centre St-gallois de recherche prospective (SGZZ), le taux de croissance avec plein emploi durant les années 80 est de 2,0 à 2,5 % p.a. (communiqué SGZZ no 12, ch. 2.1, p. 2, 15.3.1982). Le plein emploi serait obtenu de justesse avec la version II (2 % p.a., années 80), il ne le serait pas avec la III (1,5 % p.a.). La version A suppose de substantiels renchérissements, la version F des prix constants en termes réels.

Dans le secteur pétrolier, toutes les perspectives envisagées comportent la stabilisation de la demande, voire un léger recul par rapport à 1980 (diminution dans les combustibles liquides, accroissement dans les carburants¹⁾ si le pétrole renchérit encore et si le PIB augmente de 1,5 à 2 pour cent par année. Ainsi, la part du pétrole dans la consommation finale passerait de 67,3 pour cent (1982) à 64 (1990) puis à 57 pour cent (2000), toujours dans l'hypothèse d'un développement économique peu satisfaisant et d'une sensible hausse des prix. Si les prix de l'énergie restent constants en termes réels, la part du pétrole dans la consommation finale sera vraisemblablement encore de 70 pour cent à la fin du siècle.

Selon ce modèle, la demande d'électricité s'accroît de 1,8 à 2,6 pour cent par année. Elle rappelle nettement la perspective CFE de l'évolution non influencée et, abstraction faite du chauffage, elle dépend peu des prix supposés, mais bien du développement économique. Quant au chauffage électrique, favorisé par les prémisses actuelles (forte activité dans le bâtiment, pas de renchérissement), il représentera près de 8 pour cent de la demande de courant à la fin du siècle.

Les perspectives fournissent aussi certains indices du remplacement du pétrole par d'autres agents du fait de son renchérissement très prononcé. Selon les diverses hypothèses quant à l'évolution des prix, la consommation de pétrole en l'an 2000 peut varier de 5 millions de tonnes. Les principales énergies de substitution sont le gaz naturel et l'électricité, dont l'apport croît dans toutes les perspectives.

Il est difficile d'évaluer l'effet des mesures de politique de l'énergie. Les interventions qui se seraient fondées sur l'article constitutionnel rejeté en février dernier auraient - comparativement à la politique actuelle si elle est maintenue - conduit, semble-t-il, en cas de plein emploi et avec des prix de

1) L'incertitude relative à la future demande de carburant illustre l'une des grandes difficultés à surmonter pour établir une perspective: le modèle n'indique pas dans quelle mesure le progrès de la conception des moteurs et des véhicules permettra de réduire la consommation de carburants en Suisse.

l'énergie constants, à réduire la consommation de 18 pour cent en l'an 2000. Le régime en vigueur ne permet pas de réaliser des économies de cette importance. Toujours à la fin du siècle, des économies de 6 pour cent auraient pu résulter de prescriptions cantonales sur la construction et sur le chauffage.¹⁾ Les succès réellement obtenus sur ce plan dépendront de la mise en oeuvre de toutes les possibilités juridiques dont disposent la Confédération et les cantons ainsi que d'une prise de conscience encore accrue dans la population.

133 Evaluation de la situation

En matière de politique énergétique, la situation n'a pas fondamentalement changé depuis la publication du message concernant l'article sur l'énergie. L'approvisionnement comporte toujours des risques non négligeables. Ce sont surtout des mesures simples et peu coûteuses qui ont été prises après 1973 pour réduire notre dépendance à l'égard du pétrole ainsi que la consommation d'énergie en général. Il faut s'attendre à ce que les efforts se heurtent à des difficultés croissantes. Le ralentissement conjoncturel et des taux d'intérêt élevés dans beaucoup de pays font obstacle aux investissements indispensables à une restructuration. De même, les mécanismes du marché sont fréquemment faussés (monopoles régionaux, décompte de chauffage forfaitaire, relations propriétaires/locataires, coûts sociaux etc.).²⁾

Il n'est pas impossible que la tendance aux excédents sur le marché du pétrole se prolonge. Elle risque de décourager les investissements requis, de sorte qu'une future reprise des affaires pourrait déterminer derechef la ruée sur le pétrole, des

1) Rapport DFTCE, ibidem

2) Message article énergétique, p. 331-332

difficultés d'approvisionnement et la flambée des prix. L'AIE souligne du reste que le recul de la demande est dû pour une bonne part à l'utilisation des stocks (taux d'intérêt élevés, nouveaux excédents prévus, faibles bénéfices du raffinage). Or la vulnérabilité des pays consommateurs est d'autant plus grande que les réserves diminuent.

La situation reste incertaine. Les événements politiques peuvent en tout temps ramener la pénurie de pétrole et les plus récentes études font prévoir des difficultés d'approvisionnement dans la seconde moitié de la décennie. Une nouvelle flambée des prix aurait des retombées économiques et sociales graves. L'OCDE évalue à 1'000 milliards de dollars (1300 \$ par tête d'habitant) dans l'ensemble des pays membres, la perte de revenus réels découlant directement ou indirectement des hausses de prix du pétrole intervenues en 1979/80. C'est la raison pour laquelle il faut absolument réaliser des modifications structurelles dans le domaine de l'énergie. Ce n'est pas le moment de nous reposer sur nos lauriers.

Il est indéniable qu'en Suisse également, des progrès ont été accomplis ces dernières années dans le remplacement du pétrole par l'électricité, le charbon, le gaz naturel et le bois. Confédération et cantons ont intensifié leurs efforts en faveur des économies d'énergie. Il reste pourtant de grosses difficultés à surmonter dans certains cantons et dans la grande majorité des communes. De son côté, l'industrie peut encore faire mieux. A la fin de 1981, une enquête a révélé que deux tiers des entreprises n'avaient jamais analysé systématiquement leur consommation. Les succès obtenus sur le plan des économies d'énergie ne suffisent pas. Il reste un important potentiel à exploiter dans tous les secteurs de la consommation.

Etant donné les perspectives internationales et les problèmes économiques, écologiques, sociaux et politiques que notre pays devra affronter si la consommation d'énergie continue de croître, il importe de sortir du cadre étroit de la politique énergétique actuelle. La Confédération agira avec les cantons pour mener cette tâche à bien. Elle s'appuiera sur les compétences dont elle dispose pour cela. Les cantons auront à fournir, de leur côté, une importante contribution à cet effort. Par ailleurs, la participation de l'économie et de chacun d'entre nous est nécessaire pour améliorer, comme il convient, la structure de l'offre et de la demande d'énergie.

Dans l'optique de leurs auteurs, les deux initiatives énergétique et antinucléaire, lancées en même temps, sont des "soeurs jumelles". Selon eux, la seconde dit ce qu'il importe d'éviter, alors que la première indique ce qu'il faut préconiser. Celle-ci est réputée présenter une solution de remplacement de l'Etat atomique en montrant "comment rendre possible, par une politique énergétique judicieuse, un avenir sans énergie nucléaire".¹⁾

Il ressort de la conférence de presse donnée le 8 mai 1980¹⁾ que l'initiative énergétique s'inspire fortement des idées développées en 1978 dans la "Conception scientifique de l'énergie" élaborée par les organismes écologiques (EKCH).²⁾ Si nous nous référons à cet ouvrage dans les pages qui suivent, c'est que le texte de l'initiative laisse en suspens bien des questions auxquelles le législateur seul devrait répondre. En indiquant leurs sources, les auteurs permettent de se faire une idée des vues politiques des milieux qui leur sont proches, même si le texte de l'initiative n'est pas explicite.

Les organisations écologiques réclament que les autorités politiques fassent un choix de société, avant d'arrêter les objectifs et les mesures de politique énergétique, et de dégager les perspectives envisagées dans ce domaine. Elles estiment que l'extrapolation de tendances par le biais de modèles économétriques est insuffisante:

"Ces propositions (qui viennent d'être exposées) ne nous dispensent cependant pas de quitter, au moins en pensée, le "sens unique" de la GEK, et de réfléchir aux mutations socio-politiques qui devraient contribuer à former un véritable modèle énergétique. Car un tel modèle tiendrait également compte de l'influence de changements dans les valeurs admises sur les

1) Comité d'initiative, conférence de presse du 8 mai 1980, Berne
2) Au-delà de la contrainte des faits, une contribution des organisations écologiques à la conception globale de l'énergie en Suisse, Zurich 1978

structures économiques et sociales. Le modèle devrait démontrer comment on peut harmoniser la politique économique avec l'image de l'homme tel que nous le souhaitons et les conditions politiques que nous souhaitons."1)

Les auteurs critiquent l'euphorie de la croissance:

"Le sens et les dimensions de la croissance doivent être définis politiquement et non seulement du point de vue technocratique et économique... Notre système économique et ses institutions sont devenus contreproductifs dans certains secteurs: dilemme d'une société qui s'est engagée dans la croissance mais qui ne peut plus croître, si ce n'est de force, par une relance de la consommation d'énergie, insouciance des cris d'alarme des protecteurs de la nature..."2)

Ils préconisent une croissance qualitative et non plus seulement quantitative, le souci d'améliorer la qualité de la vie se substituant au culte du produit national brut, l'accumulation des prestations sociales cédant le pas à un changement du style de vie et des valeurs de référence:

"Les prévisions énergétiques des technocrates qui ne tiennent pas compte de la transformation du style de vie n'ont qu'une portée limitée. Il leur manque cette dimension spirituelle qui est indispensable pour venir à bout des problèmes d'environnement. Si nous voulons analyser les perspectives d'avenir et influencer le développement, nous devons d'abord indiquer clairement le but que nous voulons atteindre en fonction de notre échelle de valeurs."3)

Contrairement à cette doctrine, la future politique de l'énergie de la Confédération et des cantons doit, à notre avis, contribuer à assurer le développement économique de notre pays en restant incorporée dans l'ordre économique et social que nous connaissons. Le message concernant l'article énergétique garde toute sa valeur:

"A la fois moyen de production et bien de consommation, l'énergie est omniprésente dans la vie économique et sociale, de sorte que les décisions de principe prises sur le plan de la politique énergétique influent de manière extrêmement forte sur l'évolution socio-économique du pays. Il est clair qu'une pénurie affectant gravement l'approvisionnement conduirait à une stricte réglementation du marché et ainsi à une limitation des droits fondamentaux du citoyen.

1) Au-delà de la contrainte des faits, p. 176

2) Au-delà de la contrainte des faits, p. 177

3) Au-delà de la contrainte des faits, p. 180

A l'instar de la CGE et de la grande majorité des organismes consultés, le Conseil fédéral estime que la politique de l'énergie doit s'inscrire dans les limites de l'ordre établi. Cela ne signifie pas, toutefois, que rien ne doit changer. Il serait socialement dangereux de se cramponner à des conceptions énergétiques dépassées. C'est surtout le recours à l'énergie nucléaire qui suscite des controverses passionnées. Le risque de polarisation est indéniable. L'exploitation de l'énergie nucléaire conformément à la loi atomique ne sera possible que dans le contexte d'une politique énergétique équilibrée. Cela implique un surcroît d'efforts en vue de l'utilisation rationnelle de l'énergie et du développement des agents énergétiques renouvelables."¹⁾

Le Conseil fédéral n'ignore pas l'importance de la politique de l'énergie pour l'avenir de notre société. Il est convaincu de la nécessité d'une croissance économique contrôlée durant les prochaines décennies pour permettre l'amélioration qualitative souhaitée. Il ne suffit pas, pour cela, de redoubler d'efforts en faveur de l'utilisation rationnelle de l'énergie et d'une exploitation plus large des agents indigènes renouvelables. Il faut aussi renforcer la diversification de l'approvisionnement en augmentant légèrement les apports du gaz naturel, de l'énergie nucléaire et du charbon. Les objectifs des auteurs de l'initiative ne sont pas compatibles avec ce dessein.

1) Message article énergétique, p. 339

L'article 24 octies proposé par l'initiative se compose de cinq alinéas. Deux dispositions transitoires s'y ajoutent. Les exigences formulées sont expliquées ci-après, paragraphe par paragraphe, dans l'optique des initiateurs¹⁾, puis jugées à la lumière du droit et des principes de la politique de l'énergie.

221 Objectifs et postulats de la politique énergétique (1er alinéa)

"La Confédération applique en collaboration avec les cantons et les communes une politique énergétique répondant aux objectifs suivants:

- a. Accroître la qualité de la vie en maintenant la production et la consommation d'énergie à un niveau aussi faible que possible;
- b. Garantir la sécurité de l'homme et la protection de l'environnement;
- c. Préserver pour les générations futures les richesses naturelles et l'environnement;
- d. Assurer l'approvisionnement en énergie de manière à garantir la satisfaction des besoins fondamentaux, en évitant toutefois de rendre le pays tributaire d'agents énergétiques importés et non-renouvelables ainsi que de technologies lourdes;
- e. Mettre en oeuvre, en priorité, les sources d'énergie indigènes renouvelables, en veillant à ne pas altérer les sites;
- f. Décentraliser la production d'énergie."

221.1 Explications données par les initiateurs

Lors de leurs conférences de presse des 8 mai 1980 et 11 décembre 1981, les auteurs de l'initiative ont expliqué ainsi les objectifs qu'ils visaient:¹⁾

"La qualité de la vie, la sécurité de l'homme et de l'environnement, la conservation des bases naturelles de la vie et la production décentralisée de l'énergie, buts de l'initiative, sont considérés par elle comme les pierres angulaires de toute politique énergétique future; ..." ²⁾

- 1) Sauf indication contraire, les citations sous chiffre 22 sont tirées des documents distribués à l'occasion de la conférence de presse donnée le 8 mai 1980 à Berne par le comité d'initiative.
- 2) Comités pour une initiative antinucléaire et énergétique, conférence de presse du 11 décembre 1981 à Berne, exposé C. Schweizer, p. 4

L'initiative "formule des objectifs: économiser, développer la recherche, réaliser un approvisionnement décentralisé et sûr, diminuer la dépendance à l'égard de l'étranger en développant les sources d'énergie renouvelables et indigènes, utiliser l'énergie de façon optimale, étudier systématiquement les possibilités des énergies nouvelles. L'initiative réclame que soient prises les mesures propres à atteindre ces objectifs. Et elle prévoit de donner à la Confédération les moyens nécessaires pour mener une telle politique.

L'initiative s'inscrit, enfin, dans la structure fédéraliste du pays, ne demandant à la Confédération de ne prendre que les mesures qu'un canton ne peut pas prendre ou seulement très difficilement à lui seul. Il est clair que la politique énergétique n'est pas l'apanage de la Confédération, mais qu'elle nécessite la coopération et la collaboration des cantons et des communes."¹⁾

Les auteurs commentent ainsi les différents objectifs formulés dans leur texte:¹⁾

Article 1, lettre a: Accroître la qualité de la vie en maintenant la production et la consommation d'énergie à un niveau aussi faible que possible

Niveau de vie et qualité de vie ne sont pas synonymes, au contraire. Dans nos pays industrialisés, nous avons atteint à ce jour globalement un tel niveau de vie qu'il commence à altérer notre qualité de vie. La façon dont la société organise son approvisionnement en énergie est dans ce sens déterminant. Nous sommes persuadés que l'énergie joue un rôle-clé dans nos sociétés. Il faut stabiliser, et réduire à plus long terme, notre consommation d'énergie si nous voulons améliorer la qualité de la vie. De cette dernière fait notamment partie la protection de la nature et la permanence de certaines valeurs immatérielles qui sont aujourd'hui toujours plus menacées.

Article 1, lettre b: Garantir la sécurité de l'homme et la protection de l'environnement

Priorité absolue à l'intégrité corporelle de l'homme, qui ne doit pas être atteint dans sa santé, et à la sauvegarde du vivant, tel est le contenu de cette lettre b. L'imposition de technologies lourdes, de grands équipements centralisés ne peut avoir lieu qu'en violant ce principe fondamental.

Article 1, lettre c: Préserver pour les générations futures les richesses naturelles de l'environnement

Cette disposition rappelle notre responsabilité à l'égard des générations futures. Notre génération doit transmettre à ses successeurs des possibilités de vie et d'épanouissement, et adapter son comportement à cette exigence éthique fondamentale; nous ne pouvons échapper à cette responsabilité.

Article 1, lettre d: Assurer l'approvisionnement en énergie de manière à garantir la satisfaction des besoins fondamentaux, en évitant toutefois de rendre le pays tributaire d'agents énergétiques importés et non renouvelables ainsi que de technologies lourdes

Il est évident qu'une bonne partie de l'énergie que nous utilisons est en fait gaspillée, n'étant aucunement nécessaire à une vie saine et naturelle. Pour alimenter nos désirs de luxe de toute sorte, il faut fournir de l'énergie de pointe, et les équipements de production correspondants, ce qui est absolument inacceptable.

Article 1, lettre e: Mettre en oeuvre, en priorité, les sources d'énergie indigènes renouvelables, en veillant à ne pas altérer les sites

Il faut développer par tous les moyens les sources d'énergie indigènes, décentralisées et renouvelables, mais sans porter atteinte par exemple aux derniers cours d'eau à l'état naturel. Nous soutenons aussi la lutte pour la sauvegarde du Rhin antérieur.

Article 1, lettre f: Décentraliser la production d'énergie

Un approvisionnement centralisé recèle divers dangers. D'une part, comme nous avons pu le constater ces dernières années, il y a mise en danger de structures fédéralistes et démocratiques sur lesquelles est fondé notre Etat. Une technologie lourde, tendant au gigantisme, est fondamentalement incompatible avec ces structures. D'autre part, un approvisionnement centralisé est extrêmement fragile en situation de crise, ce qui rend le pays très vulnérable. En cas de menace extérieure, il serait indispensable d'arrêter toutes les centrales nucléaires, et à la pénurie de pétrole viendrait s'ajouter celle d'électricité. Par contre, un approvisionnement fondé sur des équipements décentralisés et de taille réduite est bien plus sûr et moins vulnérable. Quand une grande centrale tombe en panne, des centaines de milliers de personnes en sont touchées; quand cela arrive à une petite installation, seuls quelques-uns en sont victimes."

La phrase introductive du premier alinéa formule le principe du fédéralisme, c'est-à-dire de la nécessaire collaboration entre des collectivités de niveau hiérarchique différent (fédéralisme vertical, entre la Confédération et les cantons, p.ex.) ou égal (fédéralisme horizontal, entre cantons p.ex.).¹⁾

Les lettres a - f énoncent une série d'objectifs spécifiques auxquels la politique fédérale de l'énergie doit se référer. Leur formulation est plus étroite que dans les déclarations d'intention du Conseil fédéral. Elle lie dans une large mesure la Confédération dans l'exercice de certaines compétences, manifestant un choix de société (chiffre 21). La politique préconisée vise par-dessus tout un approvisionnement énergétique respectueux de l'environnement. Les six objectifs formulés dans le premier alinéa découlent de cette préoccupation, directement ou indirectement.

Le Conseil fédéral (et avant lui la CGE) place sur le même plan les nécessités d'un approvisionnement sûr, économique et respectueux de l'environnement. Les objectifs énumérés dans l'initiative appellent les réserves et précisions suivantes:

- Lettre d: Besoins fondamentaux et technologie lourde: L'approvisionnement suffisant n'est pas la couverture de tous les besoins, mais bien de ceux qui subsistent quand les mesures d'économies font effet et que le gaspillage a été éliminé. Il est question d'éviter la dépendance unilatérale des agents énergétiques importés et non renouvelables. La dépendance à l'égard de l'étranger ne pourra toutefois pas être abolie à long terme. Cela étant, il importe de diversifier l'approvisionnement, d'où la nécessité de la technologie lourde. Celle-ci permet souvent d'obéir aux impératifs écologiques mieux qu'avec des installations aux dimensions modestes, de

1) Cf. Yvo Hangartner, Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts, Vol. I: Organisation, p. 76
Cf. Peter Saladin, Was ist Föderalismus?, Föderalismus-Hearings, Vol. III, p. 1075

sorte qu'elle se justifie à certaines conditions. Elle requiert en particulier un site approprié et des techniques économiquement acceptables.

- Lettre f: Décentraliser la production d'énergie peut être judicieux sur les plans écologique et de la politique d'approvisionnement, surtout pour des agents renouvelables se prêtant bien à l'application de ce principe. Toutefois, nombre de systèmes conçus à cet effet ne sont pas rentables à l'heure actuelle. L'exigence d'une décentralisation systématique est discutable, même dans l'optique de la protection de l'environnement. Elle méconnaît la spécificité des agents énergétiques, notamment de ceux qui ne sont pas renouvelables. Ainsi, une centrale au charbon est préférable à un grand nombre de chauffages individuels parce qu'elle seule permet de rentabiliser les équipements nécessaires pour réduire les émissions. De plus, des systèmes centralisés peuvent contribuer notablement à réduire notre dépendance du pétrole. Le chauffage à distance, par exemple, permet d'utiliser aussi bien les énergies renouvelables provenant de sources disséminées (géothermie, bois, ordures, p.ex.) que les agents traditionnels (charbon, uranium, p.ex.). Ces systèmes ont donné satisfaction et assurent fréquemment un confort plus élevé que les équipements individuels. C'est pourquoi les deux types de techniques resteront en usage.

L'initiative ne s'exprime pas explicitement sur les "postulats" de la politique de l'énergie (économie, substitution, recherche, prévoyance). Toutefois, le texte proposé et les explications des auteurs mettent en relief les points suivants:

- L'initiative est axée principalement sur les économies d'énergie. Il importe de stabiliser la demande et, à la longue, de la réduire.¹⁾ La consommation d'électricité doit faire l'objet d'un effort particulièrement soutenu dans ce sens.

1) Comité d'initiative, p. 3

Le Conseil fédéral préconise lui aussi en primauté les économies d'énergie (on parle plus volontiers de l'utilisation rationnelle de l'énergie, c'est-à-dire de l'obtention d'un certain résultat avec le plus petit investissement énergétique possible). Pour y parvenir, il prévoit des mesures cantonales ou s'appuyant sur les compétences fédérales actuelles.

Toutefois, le plus important reste le comportement de la population, de l'économie et des collectivités, qui doivent agir systématiquement en fonction du problème de l'énergie.

- L'initiative n'accorde pas autant d'importance à la substitution qu'aux économies d'énergie. Ses auteurs mettent davantage l'accent sur l'approvisionnement décentralisé. Ils préconisent le remplacement du pétrole avant tout par des agents indigènes renouvelables. Leur initiative rend plus difficile le recours à l'électricité comme agent de substitution (ch. 222.8).

Le Conseil fédéral, quant à lui, souhaite accroître modérément la part de l'énergie nucléaire, du charbon et du gaz naturel en vue de diversifier notre approvisionnement.¹⁾

- Selon l'initiative, la recherche dans le domaine de l'énergie doit également être centrée sur un approvisionnement écologique, l'utilisation rationnelle des ressources et la promotion des agents indigènes renouvelables.

Le Conseil fédéral ne nie pas la nécessité d'intensifier la recherche et le développement dans ces secteurs. Il importe toutefois de ne pas réduire les capacités actuelles dans certains domaines par une nouvelle affectation des moyens.

- Prévoyance - Renoncer à de grandes centrales, c'est accroître le risque de pénurie dans le pays. Tant le potentiel d'économies encore réalisables que l'apport éventuel des agents de remplacement nous paraissent quantitativement insuffisants

1) Message Kaiseraugst, ibidem p. 816

pour compenser l'abandon de ces unités. Pour ce qui est des risques de crises d'origine étrangère, l'initiative est extraordinairement inopportune, en ce qu'elle freine la diversification. Du même coup, il sera plus difficile de surmonter une telle crise. C'est là que se fera sentir à nouveau l'abandon des grandes centrales, dont les réserves de capacité nous ont toujours procuré, jusqu'ici, une certaine marge de sécurité. Les petits réseaux de distribution indépendants, réclamés par les initiateurs, réduisent la qualité et la sécurité de l'approvisionnement. Sur le plan de l'économie globale, une insuffisance durable de l'offre d'énergie entraînerait des transferts de production à l'étranger et par conséquent, pour notre pays, de nouvelles relations de dépendance.

222.1 Répartition des tâches (phrase introductive 2^e al.; 5^e al.)

La répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ainsi qu'entre les pouvoirs publics et l'économie est régie par la phrase introductive du 2^e alinéa ainsi que par le 5^e alinéa de l'initiative:

2^e alinéa:

"La Confédération édicte des prescriptions ou établit des principes dont les cantons devront assurer l'application dans les domaines suivants: ..."

5^e alinéa:

"L'exécution des dispositions prévues à l'alinéa 2 et la perception des taxes prévues à l'alinéa 3 incombent aux cantons, pour autant que la législation fédérale n'en dispose pas autrement. La collaboration des communes sera réglée par le droit cantonal, celle des organisations privées par le droit fédéral."

Selon les initiateurs, il s'agit avant tout de "fonder l'élaboration des prescriptions légales de la part des cantons et de la Confédération".¹⁾

Le deuxième alinéa donne à la Confédération une compétence législative globale concurrente (cf. p.ex. l'art. 24bis, 2^e al. cst, droit des eaux; art. 24septies cst, protection de l'environnement). Les cantons gardent le pouvoir de légiférer dans ce domaine tant que la Confédération n'intervient pas ou qu'elle le fait de manière non exhaustive.²⁾

La formule "... ou établit des principes dont les cantons devront assurer l'application" n'est pas une nouvelle norme de compétence. L'ensemble de la phrase dont elle fait partie cons-

1) Comité d'initiative, p. 5

2) Cf. Yvo Hangartner, p. 73

titue une simple possibilité pour la Confédération, mais non pour les cantons, de choisir la solution préférable. La Confédération est libre de définir explicitement les mesures prévues au 2^e alinéa ou de n'établir que des principes sur certaines d'entre elles.

Au 5^e alinéa, la référence à l'exécution par les cantons correspond à une pratique courante dans la constitution (art. 24septies 5^e al. cst p.ex.). La même disposition constitue une base constitutionnelle explicite pour le recours à des organisations privées. On en trouve un autre exemple à l'art. 32, 3^e alinéa. Le législateur fédéral a parfois prévu le recours à des organisations privées là où la constitution ne l'y habilitait pas expressément (art. 37, 2^e al. loi sur l'énergie atomique). Pour l'initiative, cette démarche ne manque pas d'une certaine justification, ne serait-ce qu'au regard de l'impôt sur l'énergie. Quant aux rapports entre les cantons et leurs communes, ils sont régis par le droit cantonal.

Le 2^e alinéa impose au législateur fédéral un programme législatif concret, exactement délimité. La liste des mesures énumérées aux lettres a - g est exhaustive. Ce mandat se différencie des compétences moins contraignantes introduites par la formule "La Confédération a le droit..." (art. 24quater cst, art. 27sexies, 2^e al.) ou "La Confédération peut ..." (p.ex. art. 27quater cst).¹⁾ L'expérience montre toutefois que même des dispositions impératives ne sont pas forcément suivies d'effets dans la législation (exemples: double imposition, art. 46, 2^e al. cst; actes de capacité pour membres de professions libérales, art. 33, 2^e al. cst; assurance maternité, art. 34quinquies, 4^e alinéa cst; compensation de la progression à froid, art. 41ter, 5^e al. cst).²⁾ La mise en oeuvre d'une compétence donnée par la constitution dépend davantage de la volonté politique du législateur et de celle du peuple que du libellé de la disposition qui l'octroie.

1) Cf. Christoph Steinlin, Eidgenössische und kantonale Raumplanungskompetenzen, Zürich 1978, p. 86

2) Ibidem, p. 88

2^e alinéa, lettres a et b

- "a. Exigences minimums en matière d'isolation thermique des constructions nouvelles ou de celles qui font l'objet de transformations ou de rénovations et qui sont sujettes à autorisation;
- b. Bilan thermique des bâtiments locatifs et communication des résultats aux locataires;"

Commentaire des auteurs de l'initiative à ce sujet:¹⁾

Lettre a

"En matière d'isolation thermique, la Confédération ne peut actuellement qu'édicter des recommandations; les cantons qui n'ont pas encore pris conscience de la nécessité d'agir restent passifs."

Lettre b

"72 % des Suisses vivent dans un bâtiment locatif. Ils n'ont donc pas la possibilité de décider de mieux isoler leur logement, d'adapter le chauffage, voire de mettre en oeuvre des technologies nouvelles. Comme les bailleurs peuvent reporter sur les locataires l'intégralité des frais de chauffage, de nombreux propriétaires ne ressentent aucune incitation à améliorer le rendement thermique de leurs immeubles locatifs. C'est pourquoi nous demandons que les locataires soient renseignés sur le bilan thermique de leur logement."

Les mesures réclamées dans le bâtiment sont judicieuses et devront être prises dans les limites des dispositions constitutionnelles en vigueur:

- Contrairement à ce que croient les initiateurs, la Confédération dispose d'une base constitutionnelle pour des prescriptions sur l'isolation thermique (lettre a) dans l'article sur la protection de l'environnement (24^{septies} est). Celui-ci peut fonder une intervention ayant des prolongements en politique de l'énergie si des raisons écologiques suffisent à elles seules à la justifier. Le Conseil fédéral a du reste proposé, dans la loi sur la protection de l'environnement déjà, des prescriptions sur l'isolation thermique (art. 10 LPE FF 1979 III 834).

1) Comité d'initiative, p. 5

- L'appréciation thermique des locatifs et la communication des résultats aux locataires (lettre b) pourraient faire l'objet de mesures de promotion en vertu de l'article sur la protection des consommateurs (art. 31sexies cst), pour autant qu'une telle action relève de la protection et de l'information du public (locataires).

En outre, l'article sur la protection de l'environnement autorise toute une série de prescriptions importantes touchant en particulier les équipements thermiques. Elles s'appliqueront par exemple aux dimensions, à l'équipement, à l'exploitation et à l'entretien des installations de chauffage, de ventilation et de climatisation ainsi qu'aux pertes par aération. Des prescriptions sur l'optimisation globale de l'enveloppe du bâtiment et du chauffage sont possibles aussi. Dans ces secteurs, l'initiative ne préconise pas de prescriptions, mais bien des subventions.

222.3 Installations, machines et véhicules

2^e alinéa, lettre d

"Calcul et déclaration du rendement énergétique d'installations, de machines et de véhicules;"

Le commentaire des initiateurs à ce sujet:1)

"L'acheteur d'un appareil, d'une machine doit être orienté sur le rendement énergétique de ce qu'il achète et pouvoir en tenir compte dans sa décision. Dans le cadre d'une économie de marché, l'on créerait ainsi un critère de choix s'ajoutant à celui des prix. D'ailleurs, la consommation d'énergie deviendra de plus en plus un facteur non négligeable dans les coûts d'exploitation. Sans avoir besoin d'investir ou de subventionner beaucoup, on aura ainsi incité à améliorer le rendement énergétique."

Cette mesure est judicieuse. Elle peut être introduite, en vertu de l'article relatif à la protection des consommateurs (art. 31sexies cst.).

1) Comité d'initiative, ibidem p. 6

222.4 Transports

2^e alinéa, lettre c

"Dispositions encourageant l'utilisation de moyens de transport à faible consommation énergétique et décourageant l'utilisation des autres moyens de transport."

Commentaire des initiateurs:¹⁾

"Nous lançons une initiative sur l'énergie, non une initiative sur les transports, mais il n'en reste pas moins que 25 % environ de la consommation d'énergie totale est utilisée dans le secteur des transports. Il n'est dès lors pas indifférent, si l'on veut agir sur la consommation d'énergie, d'intervenir également dans ce secteur afin de réduire au maximum la consommation d'énergie. Le volume global des déplacements ne devrait pas augmenter, et il serait souhaitable de transférer du trafic privé aux transports publics."

L'initiative permettrait de favoriser plus systématiquement (grâce au produit de l'impôt affecté sur l'énergie prévu au 3^e alinéa) les moyens de transport ayant un meilleur bilan énergétique. De même, il serait possible d'édicter des prescriptions - pourvu qu'elles répondent à des motifs de politique énergétique - pour encourager le recours à certains moyens de transport ou, au contraire, pour dissuader les usagers d'en utiliser d'autres.

De telles mesures relèvent avant tout de la politique des transports. La Confédération dispose déjà d'un certain nombre d'attributions dans ce domaine:

- D'après la loi sur l'aménagement du territoire, les agglomérations doivent être structurées selon les besoins de la population et leur étendue sera limitée. Il faut en particulier répartir judicieusement les lieux d'habitation et les lieux de travail, et les doter d'un réseau de transports publics suffisant (art. 3, 1^{er} al. lettre a LAT); il convient aussi d'y maintenir ou d'y créer des voies cyclables et des chemins pour piétons (lettre c).
- La législation des transports publics est du domaine de la Confédération (cf. navigation, art. 24^{ter} cst; chemins de fer,

1) Comité d'initiative, p. 6

art. 26; régle des postes, art. 36; navigation aérienne, art. 37ter).

- D'autres mesures pourraient éventuellement se fonder sur les attributions touchant le trafic routier (art. 37bis cst).

Le 20 décembre 1982, le Conseil fédéral a adopté le message sur les bases d'une politique coordonnée des transports (révision partielle de la constitution fédérale, FF 1983 I 909). Les modifications prévues permettent également des mesures favorisant l'utilisation rationnelle de l'énergie dans les transports. Le gouvernement estime avoir tenu compte des nécessités de la politique de l'énergie en particulier en prévoyant expressément, dans les articles constitutionnels proposés, que la politique des transports doit prendre en compte les retombées sur l'homme et sur l'environnement. Il en résulte que l'opportunité de nouveaux investissements dans ce domaine devra être étudiée en fonction, notamment, d'une utilisation parcimonieuse et écologique de l'énergie. De plus, il serait prévu de faciliter et de garantir le financement de l'infrastructure des transports publics afin d'en accélérer le développement tout en améliorant leur attrait. Une autre disposition prévue concerne les mesures destinées à libérer les routes d'un excès de trafic-marchandises à grande distance et, d'autre part, l'utilisation de recettes affectées pour la séparation des courants de trafic, l'amélioration de la sécurité ou la protection contre les immissions.

222.5 Promotion

2^e alinéa, lettre e

"Incitations financières aux économies d'énergie, à l'amélioration du rendement énergétique d'installations, machines et véhicules, à l'amélioration des techniques d'utilisation de l'énergie et à la recherche, au développement et à la mise en oeuvre de sources d'énergie renouvelables et indigènes;"

Commentaire des initiateurs:¹⁾

"Cette disposition précise à quelles fins les taxes sur l'énergie prévues à l'alinéa 3 doivent être affectées. Il s'agit essentiellement de développer les mesures d'économie qui ne sont pas encore rentables financièrement et d'inciter à la mise en oeuvre de sources nouvelles".

La conception de l'aide financière doit être établie à l'échelon de la législation d'exécution. C'est donc à cette dernière qu'il appartiendra de régler toutes les questions relatives à la clé de répartition, aux exigences à remplir pour avoir droit aux subventions, aux taux de celles-ci, à l'organisation de leur partage etc.²⁾

La constitution actuelle habilite la Confédération à soutenir (art. 27sexies sur la recherche) l'étude, mais non l'application de technologies. Lorsque ses interventions dans ce secteur poursuivent des buts directement commerciaux, elles ne peuvent pas se fonder sur l'article conjoncturel (art. 31quinquies, 1er al. cst), ni sur la compétence générale de la Confédération en la matière (art. 31bis, 2^e al. cst).

La majorité des personnes qui se sont exprimées sur la CGE étaient favorables à des mesures promotionnelles, mais des réserves très nettes ont été formulées à l'égard d'un large programme de subventions. Dans son message sur l'article énergétique³⁾, le Conseil fédéral expose les raisons pour lesquelles il n'y a pas lieu de préconiser le saupoudrage de subventions pour des mesures d'économies et de substitution (risques d'erreurs d'investissement, complications administratives et dépenses supplémentaires).

- S'il s'agissait d'encourager les applications de techniques pour l'utilisation rationnelle de l'énergie et pour le recours aux agents indigènes renouvelables, le saupoudrage de subventions, c'est-à-dire le versement d'innombrables contributions petites et moyennes ne pourrait pas être évité. Une telle

1) Comité d'initiative, p. 6

2) Le programme des organisations écologiques (EKCH, p. 202) comporte un plan de subventions.

3) Message article énergétique, p. 338

- politique entraînerait toutefois pour la Confédération et les cantons des complications administratives sans commune mesure avec le résultat escompté. Elle soulèverait aussi des problèmes d'équité sociale, notamment en raison du fait qu'elle profiterait à des personnes de condition très inégale.
- La seconde flambée des prix du pétrole, en 1979/80, a rendu intéressants nombre d'investissements qui ne l'étaient pas dans le domaine de l'utilisation rationnelle de l'énergie et de l'application de techniques nouvelles. C'est pourquoi des prescriptions à ce sujet suffiront à assurer la réalisation de ce qui est techniquement faisable et économiquement acceptable, sans qu'il soit nécessaire d'y ajouter des subventions. Nous pensons notamment aux exigences légales de principe, prévues par le Conseil fédéral, touchant l'isolation thermique ainsi que les dimensions, l'équipement et l'exploitation du chauffage.
 - Il n'est pas souhaitable de subventionner largement l'application de techniques nouvelles, parce que celles-ci sont souvent insuffisamment au point pour être largement répandues ou qu'elles posent des problèmes d'exploitation et d'entretien. Il vaut donc mieux privilégier la recherche ainsi que la formation professionnelle et continue.
 - Enfin, un programme de subventions alimenté par un impôt affecté sur l'énergie pourrait poser des problèmes de surdotation ou d'insuffisance, dont les conséquences seraient imprévisibles.

222.6 Recherche en matière d'énergie

4^e alinéa

"75 % au moins du montant affecté par la Confédération à la recherche dans le domaine de l'énergie doit être consacré à des travaux visant à atteindre les objectifs définis au 1^{er} alinéa ou au financement de mesures au sens de l'alinéa 2. Les résultats de cette recherche doivent être publiés."

"Actuellement, la Confédération consacre environ 80 % de ses dépenses en matière de recherche énergétique à la recherche nucléaire et 20 % aux sources d'énergie nouvelles. Nous demandons que cette proportion soit inversée et que par ailleurs, le public ait accès aux résultats de la recherche. De nombreux projets, institutions et organismes privés sont aujourd'hui démunis des moyens qui leur seraient nécessaires pour les mener à bien."

Les termes du 4^e alinéa impliquent une distinction difficile à réaliser dans la pratique, entre la recherche énergétique et la recherche en général. Il est permis de se demander également si la recherche est considérée restrictivement ou au sens large, incluant le développement et la démonstration. L'esprit de l'initiative ainsi que la formulation du 2^e alinéa, lettre e, font plutôt pencher pour la seconde hypothèse.

Par ailleurs, le texte proposé ne s'en tient pas à la distinction voulue par ses auteurs entre la recherche nucléaire et celle qui ne l'est pas. En effet, le 1^{er} alinéa, auquel on se réfère expressément dans le passage ci-dessus, mentionne des éléments s'appliquant aussi au nucléaire, par exemple la sécurité de l'homme et de l'environnement (lettre b).

Le Conseil fédéral veut, lui aussi, promouvoir la recherche des moyens permettant une consommation plus rationnelle de l'énergie et des agents indigènes renouvelables. Toutefois, il refuse de fixer au niveau constitutionnel, comme le propose l'initiative, une clé de répartition rigide des moyens qui y seraient consacrés. Les structures de la recherche ne peuvent être que progressivement adaptées. Il n'est pas possible de mettre sur pied, dans les délais voulus, le potentiel nécessaire pour réaliser cette proposition. Fixer en pour-cent les subventions de la Confédération pourrait se traduire par leur répartition irrationnelle.

1) Comité d'initiative, p. 10

Enfin, l'obligation de publier les résultats de la recherche ne revêt pas une importance telle qu'il faille la fixer dans la constitution. Au reste, il est d'usage de publier les résultats des travaux financés par la Confédération.

222.7 Impôt sur l'énergie

3^e alinéa

"Aux fins de financer les mesures prévues aux alinéas 1 et 2, la Confédération institue par voie législative des taxes d'affectation spéciale sur les combustibles fossiles non renouvelables et sur l'électricité d'origine nucléaire et hydraulique. Une quantité d'énergie de base, calculée par tête d'habitant, est exonérée de ces taxes. Il ne peut être perçu d'impôt sur l'énergie s'il n'est pas spécialement affecté à l'un des buts visés aux alinéas 1 et 2 du présent article. L'article 36ter, alinéas 1 et 2 de la Constitution relative à la surtaxe sur les carburants est réservé."

Commentaire des initiateurs:¹⁾

"La taxe affectée sur l'énergie que nous proposons ne toucherait que les sources d'énergie importées et non renouvelables, ainsi que l'électricité d'origine hydraulique. Les nouvelles sources d'énergie en sont exonérées. Des pompes à chaleur et des installations Totem n'en sont touchées que dans la mesure où elles utilisent des sources non renouvelables.

Les moyens supplémentaires dont la Confédération se verrait ainsi dotée doivent être affectés exclusivement au développement de mesures d'économie d'énergie et de sources d'énergie nouvelles. Pour le reste, l'énergie ne doit pas faire l'objet d'une quelconque imposition. Nous refusons donc également le projet de lever un ICHA sur les sources d'énergie: Les sommes ainsi recueillies iraient intégralement dans la caisse fédérale et serviraient aux tâches générales de la Confédération et une imposition sans affectation spéciale de ce type empêcherait que l'on lève en outre une taxe sur l'énergie destinée à financer les économies qui sont pourtant urgentes.

Sur le fond, il est clair qu'une imposition des sources d'énergie est inévitable à plus ou moins brève échéance. Notre proposition d'une taxe affectée permet de réaliser une autre politique de l'énergie en donnant des moyens importants à la Confédération pour ce faire.

1) Comité d'initiative, p. 8

D'autre part, nous tenons, pour des motifs sociaux, à exonérer la consommation individuelle de base. Dans notre étude "Au-delà de la contrainte des faits", nous avons exposé comment cette exonération pouvait concrètement être réalisée:

Exemple: Consommation de base des ménages

La taxe sur l'énergie est un impôt indirect, qui touche proportionnellement davantage les ménages à bas revenus que les plus aisés. Il est relativement facile de déterminer une consommation individuelle de base qui serait exonérée. Si l'on part de l'idée que l'on exonérerait 80 % de la consommation moyenne des ménages (env. 33 GJ par personne) au coût moyen de 18 fr/GJ et à un taux d'imposition moyen de 8 %, il s'agirait de restituer un forfait de $0.08 \times 33 \times 18 \text{ fr.} = 48 \text{ fr.}$ par personne. Pour un ménage de cinq personnes, ce seraient environ 240 fr. que la Confédération restituerait par an. Les communes recevraient le montant dû à la fin de l'année et le feraient parvenir aux habitants au 1er janvier: pour un coût administratif faible, on obtiendrait un résultat psychologiquement et politiquement important. Naturellement, d'autres modes de ristourne de la consommation exonérée sont possibles.

L'initiative ne dit rien sur le taux et montant de la taxe sur l'énergie, car cette dernière doit rester souple et s'adapter à la situation, notamment à l'efficacité des mesures proposées en matière énergétique. Il convient de définir des objectifs et de fixer le montant et le taux de la taxe en fonction du degré de réalisation de ces objectifs.

Exemple

<u>Objectif</u>	<u>1982</u>	<u>1985</u>	<u>1990</u>	<u>2000</u>
importations de pétrole (en % par rapport à 1975)	105	95	85	75
importations de carburant (en % par rapport à 1975)	105	100	95	90

Cette souplesse dans la détermination des taux d'imposition a encore un autre effet intéressant: plus la politique d'économies d'énergie rencontre de succès, plus le taux d'imposition des sources importées et non-renouvelables baisse; moins on consomme de sources soumises à cette taxe, plus on recourt aux ressources renouvelables, plus la taxe sur l'énergie sera faible."

Le 3^e alinéa charge la Confédération d'instaurer un impôt affecté sur l'énergie, prélevé sur les combustibles fossiles non renouvelables ainsi que sur l'électricité d'origine nucléaire et hydraulique. Le doute est permis quant au sens de l'expression

"les mesures prévues aux alinéas 1 et 2", car le premier ne fixe que des objectifs. Contrairement à ce qui se passe au 4^e alinéa, il n'est pas fait la différence ici. Rien n'empêche de présumer que la Confédération serait habilitée à prendre des mesures autres que celles du 2^e alinéa, de sorte que le premier ne serait pas simplement un énoncé des objectifs, mais une norme de compétence.

L'initiative laisse le soin au législateur de fixer les modalités de l'impôt sur l'énergie. A lui de décider s'il faut tenter d'orienter la consommation, quels doivent être les taux appliqués et les détails du prélèvement: assiette de l'impôt (contenu calorifique ou prix, p.ex.), lieu de prélèvement, niveau et mode de calcul de la consommation de base par tête d'habitant exonérée de la charge fiscale. Le législateur jouirait donc d'une importante liberté de décision.

Le 25 juin 1980, le Conseil fédéral a soumis au Parlement le projet de loi fédérale (FF 1980 II 925, 944) modifiant l'arrêté qui institue un impôt sur le chiffre d'affaires (RS 641.20). Cette loi prévoit la soumission à l'ICHA des agents énergétiques exonérés jusqu'ici. Elle se fonde sur l'article 41ter, 3^e et 6^e alinéas, cst.

Le Conseil fédéral rejette l'impôt affecté sur l'énergie en vertu de considérations de principe:

- L'initiative interdit le prélèvement d'un impôt non affecté sur l'énergie (à part la taxe sur les carburants), de sorte que les combustibles et l'électricité ne pourraient être soumis à l'ICHA. C'est faire entrave à un rapide dégagement des moyens financiers nécessaires à la politique de l'énergie. De plus, une telle réglementation restreindrait de façon inadmissible la liberté de la Confédération en matière de politique financière.

- L'impôt affecté sur l'énergie pourrait entraîner des dépenses forcées, indépendamment des nécessités de l'heure, réduisant d'autant la souplesse de la politique de l'énergie.
- Vouloir déterminer un "besoin d'énergie de base" individuel d'après des critères tels que l'âge, la profession, les conditions climatiques, etc., c'est s'exposer à des complications administratives exagérées. Celles-ci seraient réduites avec la rétrocession d'une somme forfaitaire annuelle (p.ex. 50 francs par personne avec un taux de 8 %).¹⁾ L'équité n'y trouverait toutefois que partiellement son compte.
- En exonérant les besoins fondamentaux des ménages, on chargerait d'autant plus lourdement l'industrie. Toutes les branches ne seraient pas en mesure de répercuter l'impôt sur leur clientèle. Celles qui consomment le plus d'énergie seraient atteintes dans leur compétitivité et pourraient devoir émigrer.
- Si l'impôt sur l'énergie devait jouer le rôle d'une taxe d'orientation, il faudrait prévoir des taux relativement élevés. En fixant ceux-ci à 10 pour cent des prix à la consommation par exemple, on obtiendrait un produit voisin de 1,5 milliard de francs par année, qui ne serait ni nécessaire, ni indiqué pour financer les interventions des pouvoirs publics dans le domaine de l'énergie.

222.8 Tarifs et électricité

2^e alinéa, lettres f et g

- "f. Suppression de tarifs incitant à la consommation d'énergie;
- g. Limitation de la fourniture d'électricité à des fins de production de chaleur ou de froid (climatisation), et reprise obligatoire par les distributeurs sur leur réseau, d'électricité provenant d'installations de couplage chaleur-force, à un prix correspondant à l'utilité marginale de cette électricité pour l'exploitant du réseau."

1) Cf. les déductions forfaitaires dans l'impôt fédéral direct.

Lettre f

"Les tarifs énergétiques, et en particulier ceux de l'électricité, présentent aujourd'hui fréquemment des barèmes inéquitables, récompensant les gros consommateurs. Ces barèmes doivent être modifiés en vue de récompenser non plus la consommation, mais l'économie."

Lettre g

"Le rendement énergétique du chauffage électrique est des plus mauvais. L'emploi d'une énergie de haute qualité - l'électricité - à des fins de production d'énergie de basse qualité - le chauffage des locaux - constitue un gaspillage insensé. Il importe de limiter fortement ce gaspillage, qui est propagé essentiellement par les producteurs d'électricité. Nous considérons par ailleurs que la climatisation est inutile sous nos latitudes; une conception intelligente des bâtiments permettrait de renoncer à ces dévoreurs d'électricité que sont les installations de climatisation. En effet, il les faut surtout dans nos modernes palais de verre et d'aluminium. Nous ne pouvons admettre que l'on gaspille ainsi l'énergie pour des motifs de prestige."

Une exigence très importante par rapport à l'avenir est l'obligation, pour les producteurs d'électricité, d'accepter sur leur réseau l'électricité produite dans de petites installations chaleur-force. Pour rendre intéressante cette forme de production d'électricité, les compagnies doivent être tenues de payer un juste prix; aujourd'hui, elles refusent fréquemment de rémunérer raisonnablement ce genre de fournisseurs."

L'initiative réclame d'une part l'interdiction des tarifs promotionnels et d'autre part, des mesures spécialement destinées à réduire la consommation d'énergie et à encourager le recours au couplage chaleur-force (CCF).

Les tarifs dont il est question sous lettre f ne sont pas définis. Le terme n'est normalement utilisé que pour les énergies de réseau (électricité, gaz, chauffage à distance). Dans leurs commentaires, les initiateurs se réfèrent surtout à l'électricité. Le texte a toutefois valeur générale. Des prescriptions devaient donc s'appliquer à tout le moins à l'ensemble des énergies de réseau.

1) Comité d'initiative, p. 7

Dans le message de Kaiseraugst, le Conseil fédéral s'est exprimé au sujet des mesures possibles dans le secteur de l'électricité.¹⁾ La constitution l'autorise à réglementer le transport et la fourniture de cet agent (art. 24quater, 1^{er} alinéa et 24quinquies). Il peut en particulier formuler des prescriptions interdisant les tarifs promotionnels. Pour les autres énergies de réseau, il ne dispose pas de telles attributions.

L'appréciation de ces mesures dépend largement de la forme que leur donnera le législateur:

- Lorsqu'ils rejettent les tarifs incitant à la consommation (lettre f), les initiateurs veulent, en modifiant la structure des tarifs, avant tout récompenser les personnes qui économisent l'électricité. Dans le message précité, le gouvernement manifeste une intention identique. Il importe en particulier d'éviter les prescriptions de consommation minimale, les décomptes collectifs, les tarifs de consommation différenciés en fonction de la quantité, de la catégorie de consommateurs ou de la destination; il s'agit aussi de proscrire les tarifs comportant une réduction des coûts globaux lorsque la consommation augmente ou qui défavorisent la pompe à chaleur par rapport au chauffage à résistance.²⁾ Les tarifs doivent couvrir tous les coûts. Des recherches sont en cours pour déterminer la meilleure structure tarifaire et les effets sur la consommation d'électricité.
- Les critères appliqués jouent un rôle important également lorsqu'il s'agit d'apprécier l'opportunité de restrictions dans la fourniture d'électricité pour le chauffage et la climatisation (lettre g). Le Conseil fédéral estime qu'à l'interdiction des chauffages et boilers électriques, il faut préférer des prescriptions plus strictes sur les qualités thermiques du bâtiment et de ses équipements de production d'eau chaude. Simultanément, il conviendrait

1) Message Kaiseraugst, p. 832

2) Message Kaiseraugst, p. 833

d'exiger la preuve du besoin pour les installations de climatisation, d'interdire, en principe, le chauffage d'ouvrages en plein air et de n'admettre le chauffage électrique que si les prescriptions ci-dessus sont respectées et que si le raccordement à un réseau de gaz ou de chauffage à distance n'est pas réalisable.¹⁾

- Selon un postulat du Conseil national²⁾, il faut étudier la possibilité, pour la Confédération, de réglementer la fourniture, au réseau public, d'électricité produite dans les installations de CCF. Il conviendrait aussi de favoriser l'essor du CCF décentralisé (équipements fonctionnant au charbon, au gaz ou au pétrole, combinés avec une pompe à chaleur) en intensifiant la recherche et le développement dans ce secteur, en y recourant plus souvent dans les bâtiments publics et en faisant mieux connaître ce système.³⁾

La constitution n'autorise des interventions de la Confédération que dans le secteur de l'électricité; les autres énergies de réseau ne peuvent donc être touchées. Il importe d'étudier très soigneusement les mesures qui s'appliqueraient à un agent énergétique isolé pour en déterminer en particulier l'effet global et les distorsions qui pourraient en résulter.

222.9 Interdiction d'autoriser des centrales d'une certaine importance

Dispositions transitoires:

"¹La législation d'exécution de la Confédération relative à l'article 24octies doit être élaborée et mise en application, sous réserve du référendum, dans les trois ans qui suivent son acceptation par le peuple et les cantons.

²Jusqu'à l'entrée en vigueur de la législation d'exécution de la Confédération et de celle du canton de site concerné, il ne sera plus accordé d'autorisation pour l'exploitation de centrales de production d'énergie hydraulique ou thermique conventionnelles dépassant une puissance de 35 MW_e ou 100 MW_{th}. Cette disposition ne s'applique pas aux centrales nucléaires dont la construction était autorisée le 1er janvier 1980 par les autorités fédérales compétentes."

1) Message Kaiseraugst, p. 832

2) Postulat du CN Petitpierre (Loi sur la fourniture d'électricité), B.O. C.N. 1980 p. 879

3) Message Kaiseraugst, p. 832

"Instruits par l'expérience vécue avec le projet de loi sur l'environnement, nous demandons que la législation d'exécution entre en vigueur au plus tard 3 ans après l'acceptation de l'article constitutionnel. Il n'est pas acceptable que le peuple adopte un article constitutionnel et que l'administration vide cette décision de son contenu en traînant trop à l'exécuter. Dans l'intervalle, il convient d'éviter que soient réalisés des équipements lourds et centralisés qui iraient à fin contraire des objectifs de l'initiative. C'est pourquoi les dispositions transitoires indiquent clairement que de tels équipements ne doivent plus être autorisés à l'exploitation avant l'entrée en vigueur de la législation d'exécution de l'initiative. Cette disposition ne s'applique pas à la centrale nucléaire de Leibstadt."

Si l'initiative était acceptée, les dispositions transitoires entreraient en vigueur immédiatement.

Le premier alinéa énonce une norme d'organisation à l'adresse du seul législateur fédéral. Celui-ci est tenu d'élaborer la législation d'exécution dans les trois ans qui suivent le scrutin et de la mettre en vigueur dans le même délai, sous réserve du référendum facultatif. Il n'est vraisemblablement pas possible d'édicter en si peu de temps des prescriptions aussi nombreuses et d'une telle portée. Il serait particulièrement malaisé de résoudre les problèmes matériels et d'organisation que poseraient le prélèvement d'un impôt sur l'énergie et la mise en oeuvre d'un large programme de subventions. L'expérience acquise avec la loi sur la protection de l'environnement le montre bien: dans la démocratie directe que nous connaissons, il faut nettement plus de trois ans pour mettre au point des lois complexes comme celles qui touchent à l'énergie ou à l'écologie.

Le 2^e alinéa intéresse les autorités communales, cantonales et fédérales habilitées à octroyer les autorisations requises pour des centrales tant hydrauliques que thermiques. Il leur interdit d'accorder certaines autorisations après acceptation de l'initiative et jusqu'à la date où les lois fédérales et cantonales d'exécution entreraient en vigueur. Seules de petites installa-

1) Comité d'initiative, p. 11

tions pourraient donc encore être construites, à l'exception des projets ayant reçu le feu vert avant le scrutin sur l'initiative. Cette disposition ne s'applique pas aux centrales pour lesquelles les autorités fédérales avaient octroyé l'autorisation de construire en matière nucléaire avant le 1^{er} janvier 1980. L'exception touche le projet de Leibstadt, mais non celui de Kaiseraugst.

Ce 2^e alinéa soulève plusieurs problèmes. La notion de "centrales de production d'énergie hydraulique ou thermique" n'est pas sans équivoque. L'expression "centrales hydrauliques conventionnelles" n'est pas usuelle. Il faut se demander si elle englobe les seules installations au fil de l'eau et à accumulation ou si les centrales à pompage-turbinage y sont comprises. L'expression "centrales thermiques conventionnelles" désigne normalement des installations alimentées en combustible fossile. Dès lors, la disposition transitoire ne concernerait pas les centrales nucléaires. Sa dernière phrase (et le contexte de l'initiative populaire "Pour un avenir sans nouvelles centrales atomiques") permet cependant de supposer que ces installations sont bel et bien visées aussi. Les centrales chaleur-force classiques entrent vraisemblablement dans la même catégorie, mais non les centrales de chauffe.

Par ailleurs, la disposition selon laquelle il ne sera plus accordé d'autorisation pour des centrales hydrauliques conventionnelles pourrait signifier l'instauration d'un moratoire général pour le développement, l'extension et la rénovation des installations de plus de 35 MW de puissance électrique. Cela pourrait poser un problème, par exemple lorsque deux ou plusieurs tranches sont projetées sur le même cours d'eau ou que deux ou plusieurs usines travaillent pour une centrale commune, la puissance installée, inférieure à 35 MWe par tranche, dépassant toutefois ce niveau globalement. Il en ira de même pour de nouvelles installations à pompage-turbinage prévues dans le cadre d'équipements existants sans que la puissance installée change. La limite des 35 MWe pour les centrales hydrauliques peut, elle aussi, poser des problèmes d'interprétation.

Il ne fait aucun doute que cette disposition transitoire restreindrait fortement la souveraineté cantonale sur les ressources en eau (art. 24bis, 3^e al. cst). De plus, elle est en contradiction avec l'objectif figurant dans le 1^{er} alinéa, lettre e ("... au développement et à la mise en oeuvre de sources d'énergie renouvelables et indigènes"). Elle entraînerait en effet l'interdiction temporaire d'autoriser la construction et la rénovation de centrales hydrauliques d'une certaine importance, même si celles-ci répondaient aux exigences de la protection de l'environnement.

Il faut ajouter que l'acceptation de l'initiative avec ses dispositions transitoires ne retarderait pas seulement la construction de la centrale nucléaire de Kaiseraugst. Elle empêcherait du même coup, jusqu'à l'entrée en vigueur de la législation d'exécution, la réalisation de toute nouvelle centrale thermique de plus de 100 MW de puissance thermique, qu'elle soit de type nucléaire, à charbon, à gaz ou à pétrole. Il suffirait d'un ajournement de cet acte juridique pour mettre sur la touche une série de projets de centrales électriques. Le référendum contre la législation d'exécution permettrait alors de faire obstacle à une nouvelle centrale nucléaire même si l'initiative "Pour un avenir sans nouvelles centrales atomiques" était rejetée. Du même coup, il rendrait inopérantes précisément les mesures que les initiateurs considèrent comme indispensables si le pays renonçait à édifier de nouvelles centrales nucléaires. Il faudrait s'attendre à des difficultés d'approvisionnement en électricité, avec toutes les conséquences économiques et sociales qu'elles entraînent. La non-autorisation momentanée de nouvelles centrales d'une certaine importance pourrait conduire à un gel prolongé de la politique énergétique. Cette disposition va à l'encontre de tous les efforts actuels. Elle n'est donc pas tolérable.¹⁾

1) Cf. le message concernant l'initiative populaire "Pour un avenir sans nouvelles centrales atomiques", FF 1983 I 729 et le message Kaiseraugst, FF 1982 I 786.

Les effets prévisibles d'une acceptation de l'initiative sur l'évolution de l'offre et de la demande d'énergie dépendent des hypothèses adoptées quant à la situation économique générale et aux interventions de politique énergétique. L'appréciation des conséquences implique donc un pronostic des conditions macro-économiques.

Il existe différentes études des effets éventuels de mesures, isolées ou groupées, prises par les pouvoirs publics. Il est relativement simple de déterminer à l'avance le résultat des prescriptions de comportement, faites d'injonctions et d'interdictions. C'est notamment le cas, dans l'initiative, de l'isolation thermique obligatoire et de la limitation de certains usages de l'électricité (chauffage, climatisation).

En revanche, c'est du comportement des consommateurs que dépendra, pour une large part, l'effet des autres interventions préconisées. A titre d'exemple, les obligations relatives au bilan thermique et à l'étiquetage des biens consommateurs d'énergie revêtent surtout la valeur de mesures connexes destinées à informer l'utilisateur et à donner plus de force à l'argument financier.

De même, il est difficile de prévoir les effets de l'impôt sur l'énergie et des subventions (p.ex. contributions financières, système de bonus-malus dépendant du rendement énergétique, dégrèvements fiscaux, prise en charge de déficits, octroi ou procuration de prêts à des conditions de faveur, cautionnements). Tout dépend des conditions d'application (taux d'impôt et de subventions, critères d'octroi de celles-ci, etc.), qui ne sont réglées qu'au niveau de la loi et des ordonnances. Faute d'expériences relatives au comportement des bénéficiaires de subventions, la CGE a dû fonder ses prévisions sur toute une série d'hypothèses. La rentabilité des mesures d'économie visées y

joue un rôle déterminant. Les taux de subventions ont été choisis de façon à faire franchir ce seuil, le cas échéant. Quant aux mesures déjà rentables, de modestes contributions permettent de les favoriser pour attirer l'attention sur celles d'entre elles qui auront une certaine portée économique globale.

Il ressort des études de la CGE (tab. 3) que le volume des économies d'énergie et du pétrole remplacé s'accroît de pair avec les taux de l'impôt sur l'énergie et des subventions. Toutefois, l'utilité marginale diminue. On peut admettre que les mesures les plus intéressantes, économiquement, seraient prises les premières. Une fois ce potentiel épuisé, il faudrait recourir à des interventions dont la rentabilité serait de moins en moins assurée. Ramené à l'unité de volume d'énergie économisée ou produite par des sources nouvelles, l'investissement à consentir augmente, c'est-à-dire que plus les subventions s'accroissent, moins leur valeur spécifique est élevée.¹⁾

Seule la législation d'exécution permettrait d'apprécier l'évolution future de la demande et de l'offre d'énergie si l'initiative était acceptée. A défaut, toute prévision quantitative serait de pure spéculation.

1) Rapport final CGE, vol. II, p. 143

Scénarios CGE de politique énergétique incluant des compétences fédérales nouvelles ainsi que différentes hypothèses quant au taux de l'impôt sur l'énergie et aux subventions octroyées

Tableau 3

Scénario	IIIa	IIIb	IIIcG	IIId ₁
Impôt sur l'énergie (taux moyen)	0 %	3 %	6 %	11 %
Contributions financières de la Confédération (millions de fr./an)				
- Economies d'énergie	4	162	320	794
- Energies nouvelles		55	122	278
- Energies classiques		67	118	113
- Recherche énergétique	50	100	150	150
Total subventions	54	384	710	1335
=====	=====	=====	=====	=====
Economies par rapport à l'évolution non influencée (consommation finale, an 2000)	16 %	20 %	22 %	28 %
Total substitution, an 2000 (millions de t. de pétrole/an)	4,6	5,8	6,7	6,9
Dépendance étranger consommation finale (an 2000)	84 %	81 %	78 %	75 %
Dépendance pétrole (consommation finale, an 2000)	60 %	53 %	47 %	44 %
Source: Rapport final CGE, vol. 1, p. 602, 648, 685; Vol. II, p. 290. Résumé p. 20				

Les initiateurs préconisent une politique énergétique globale, avant tout fédérale, se fondant sur un futur article constitutionnel. Leurs objectifs et les mesures envisagées correspondent en partie aux visées du Conseil fédéral en la matière. Dans son ensemble, et dans certaines de ses parties essentielles, l'initiative va toutefois à l'encontre des choix opérés par lui.

Au niveau constitutionnel, le texte de l'initiative ne comporte pas suffisamment de garanties pour les cantons. Il laisse au législateur le soin de répartir les tâches entre eux et la Confédération, au lieu de le faire au niveau constitutionnel.

La mise en oeuvre de certaines dispositions ne serait guère possible. C'est le cas en particulier de l'obligation d'élaborer les lois d'exécution dans un délai de 3 ans (1^{er} alinéa des dispositions transitoires). Le complexe impôt affecté sur l'énergie ainsi que le champ très vaste des subventions pourraient poser, pour l'administration et le législateur, des problèmes impossibles à résoudre avec tout le soin requis dans le délai imparti.

A supposer qu'une législation d'exécution s'inspirant de l'initiative puisse être réalisée, son efficacité n'est pas certaine. Un large programme de subventions et un impôt sur l'énergie ne suffisent pas à assurer les résultats voulus. Le remplacement du pétrole par l'électricité serait ralenti. Au surplus, l'initiative fixe, au niveau constitutionnel, certains objectifs et des mesures spécifiques (bilan thermique des locatifs, allocation de trois quarts des fonds de la recherche aux secteurs non nucléaires p.ex.). Si l'une ou l'autre de ces dispositions se révélait inopportune, il faudrait recourir à une nouvelle modification constitutionnelle. L'initiative oblige donc à une démarche en deux temps, laborieuse (constitution et législation)

lorsque les circonstances requièrent un changement d'orientation de la politique de l'énergie. C'est une entrave à une action souple et efficace.

Le Conseil fédéral rejette l'initiative. Il n'y a pas lieu d'accorder aux impératifs de l'écologie plus de poids qu'à ceux de la sécurité d'approvisionnement et de l'économie. Il ne sied pas de se servir de la politique de l'énergie pour changer la société. Les aspirations à un approvisionnement décentralisé au maximum et évitant le recours à la technologie lourde ainsi que la vision d'une Suisse sans électricité nucléaire (initiative antinucléaire) ne correspondent ni aux objectifs déclarés du Conseil fédéral, ni à ses convictions. Il faut rejeter en particulier l'impôt affecté sur l'énergie, une trop large compétence promotionnelle et les dispositions transitoires aux termes desquelles il ne pourrait être accordé, jusqu'à l'entrée en vigueur de la législation d'exécution, aucune autorisation pour de nouvelles centrales de plus de 35 MWe ou de 100 MW thermiques. Cette interdiction permettrait de bloquer la réalisation de toute nouvelle centrale d'une certaine importance même si l'initiative "Pour une Suisse sans nouvelles centrales atomiques" était rejetée. Il pourrait en résulter des difficultés d'approvisionnement en électricité, aux conséquences imprévisibles. Or il n'est pas admissible que le développement économique à long terme soit mis en péril par une pénurie d'électricité.

Il n'y a pas de raison de renouveler et d'élargir le champ d'intervention des pouvoirs publics comme le préconise l'initiative. Ce serait charger la Confédération d'une responsabilité qu'elle n'est pas en mesure d'assumer. Le 27 février 1983, les cantons ont rejeté un projet nettement moins novateur. Il importe maintenant de tirer parti des possibilités existantes à tous les niveaux, cela en collaboration avec l'économie.

Le Conseil fédéral vous propose donc de soumettre l'initiative sans contre-projet au peuple et aux cantons en leur recommandant de la rejeter.

3	<u>Conséquences aux niveaux fédéral, cantonal et communal</u>
31	<u>Au niveau fédéral</u>
311	<u>Conséquences d'ordre financier</u>

L'acceptation de l'initiative n'affecterait pas directement les comptes de la Confédération, puisque les dépenses supplémentaires liées à la politique de l'énergie seraient couvertes par l'impôt affecté. Elle empêcherait toutefois la soumission à l'ICHA des agents énergétiques qui en sont exonérés, privant la Confédération de 400 millions de francs de recettes nouvelles par année (sous déduction, il est vrai, des sommes consacrées à la réalisation de certaines mesures de politique énergétique, avant tout dans le secteur de la recherche, pour autant qu'elles ne soient pas compensées par la réduction d'autres dépenses).

Les dépenses qui en résulteraient sur le plan administratif sont difficiles à évaluer, mais elles seraient certainement élevées. Elles dépendraient largement de la teneur de la législation d'exécution, en particulier de programmes de subventions et de l'impôt affecté. L'initiative veut donner une impulsion financière aux économies d'énergie ainsi qu'aux efforts de recherche, de développement et d'utilisation des énergies indigènes renouvelables (2^e al., lettre e). Les montants disponibles à cet effet dépendront directement du produit de l'impôt affecté. Le taux n'est pas indiqué dans l'initiative. Selon ses auteurs, il devrait dépendre de l'efficacité des instruments et des mesures proposés.¹⁾ Si on admet que les consommateurs dépensent à l'heure actuelle 15 milliards de francs par an pour l'énergie (impôts compris), une redevance renchérissant cette "denrée" de 10 pour cent à la consommation rapporterait 1,5 milliard par année.

1) Comité d'initiative, p. 9

Là encore, seule la législation d'exécution permettrait d'évaluer les effets d'une acceptation de l'initiative. Il est toutefois certain que de nombreux postes devraient être créés, en fonction surtout des programmes de subventions, de l'impôt ainsi que des projets de recherche et de développement. A titre de comparaison, les évaluations approximatives de la CGE dans quelques-uns de ses scénarios pourront rendre service:

Investissement administratif nécessaire pour réaliser les scénarios CGE de politique énergétique

(surcroît de dépenses par rapport à 1975, évaluation approximative)

	Scénario		
Personnel (nombre de fonctionnaires)	IIIa	IIIcG	IIId
Confédération	30-40	100-200	150-300
Cantons	70-90	400-800	650-1200
Total postes nouveaux	100-130	500-1000	800-1500
Contributions fédérales (millions de fr./an)	54 ¹⁾	710	1335
1) Fonds consacrés à la recherche par la Confédération, selon CGE Source: CGE vol. I p. 685, vol. II, p. 149			

Il ressort de ces évaluations que les Chambres devraient assouplir le blocage du personnel fédéral pour permettre la réalisation des mesures réclamées.

Il est difficile d'évaluer les conséquences de l'initiative au niveau des cantons et des communes, car elles dépendent de la législation d'exécution. Les cantons devraient faire appel à un personnel relativement nombreux surtout pour étudier les modalités d'octroi des subventions.

**Arrêté fédéral
touchant l'initiative populaire
«pour un approvisionnement en énergie sûr,
économique et respectueux de l'environnement»**

Projet

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'initiative populaire «pour un approvisionnement en énergie sûr, économique et respectueux de l'environnement» déposée le 11 décembre 1981¹⁾;

vu le message du Conseil fédéral du 1^{er} juin 1983²⁾,

arrête:

Article premier

¹ L'initiative populaire du 11 décembre 1981 «pour un approvisionnement en énergie sûr, économique et respectueux de l'environnement» est soumise au vote du peuple et des cantons.

² L'initiative demande que la constitution soit complétée comme il suit:

Art. 24^{octies} (nouveau)

¹ La Confédération applique, en collaboration avec les cantons et les communes, une politique énergétique répondant aux objectifs suivants:

- a. Accroître la qualité de la vie en maintenant la production et la consommation d'énergie à un niveau aussi faible que possible;
- b. Garantir la sécurité de l'homme et la protection de l'environnement;
- c. Préserver pour les générations futures les richesses naturelles et l'environnement;
- d. Assurer l'approvisionnement en énergie de manière à garantir la satisfaction des besoins fondamentaux, en évitant toutefois de rendre le pays tributaire d'agents énergétiques importés et non-renouvelables ainsi que de technologies lourdes;
- e. Mettre en œuvre, en priorité, les sources d'énergie indigènes renouvelables, en veillant à ne pas altérer les sites;
- f. Décentraliser la production d'énergie.

² La Confédération édicte des prescriptions, ou établit des principes dont les cantons devront assurer l'application, dans les domaines suivants:

- a. Exigences minimums en matière d'isolation thermique des constructions nouvelles ou de celles qui font l'objet de transformations ou de rénovations et sont sujettes à autorisation;
- b. Bilan thermique des bâtiments locatifs et communication des résultats aux locataires;
- c. Dispositions encourageant l'utilisation de moyens de transport à faible consommation énergétique et décourageant l'utilisation des autres moyens de transport;

¹⁾ FF 1982 I 225

²⁾ FF 1983 II 1447

- d. Calcul et déclaration du rendement énergétique d'installations, de machines et de véhicules;
- e. Incitations financières aux économies d'énergie, à l'amélioration du rendement énergétique d'installations, machines et véhicules, à l'amélioration des techniques d'utilisation de l'énergie et à la recherche, au développement et à la mise en œuvre de sources d'énergie renouvelables et indigènes;
- f. Suppression de tarifs incitant à la consommation d'énergie;
- g. Limitation de la fourniture d'électricité à des fins de production de chaleur ou de froid (climatisation), et reprise obligatoire par les distributeurs sur leur réseau, d'électricité provenant d'installations de couplage chaleur-force, à un prix correspondant à l'utilité marginale de cette électricité pour l'exploitant du réseau.

³ Aux fins de financer les mesures prévues aux alinéas 1 et 2, la Confédération institue par voie législative des taxes d'affectation spéciale sur les combustibles fossiles non renouvelables et sur l'électricité d'origine nucléaire et hydraulique. Une quantité d'énergie de base, calculée par tête d'habitant, est exonérée de ces taxes. Il ne peut être perçu d'impôt sur l'énergie s'il n'est pas spécialement affecté à l'un des buts visés aux alinéas 1 et 2 du présent article. L'article 36^{ter}, alinéas 1 et 2, de la constitution relatif à la surtaxe sur les carburants est réservé.

⁴ 75 pour cent au moins du montant affecté par la Confédération à la recherche dans le domaine de l'énergie doit être consacré à des travaux visant à atteindre les objectifs définis au 1^{er} alinéa ou au financement de mesures au sens de l'alinéa 2. Les résultats de cette recherche doivent être publiés.

⁵ L'exécution des dispositions prévues à l'alinéa 2 et la perception des taxes prévues à l'alinéa 3 incombent aux cantons, pour autant que la législation fédérale n'en dispose pas autrement. La collaboration des communes sera réglée par le droit cantonal, celle des organisations privées par le droit fédéral.

Dispositions transitoires

¹ La législation d'exécution de la Confédération relative à l'article 24^{octies} doit être élaborée et mise en application, sous réserve du référendum, dans les trois ans qui suivent son acceptation par le peuple et les cantons.

² Jusqu'à l'entrée en vigueur de la législation d'exécution de la Confédération et de celle du canton de site concerné, il ne sera plus accordé d'autorisation pour l'exploitation de centrales de production d'énergie hydraulique ou thermique conventionnelles dépassant une puissance de 35 MWe ou 100 MWth. Cette disposition ne s'applique pas aux centrales nucléaires dont la construction était autorisée le 1^{er} janvier 1980 par les autorités fédérales compétentes.

Art. 2

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter la présente initiative.

Message concernant l'initiative populaire «pour un approvisionnement en énergie sûr, économique et respectueux de l'environnement» du 1er juin 1983

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1983
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	31
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	83.055
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.08.1983
Date	
Data	
Seite	1447-1517
Page	
Pagina	
Ref. No	10 103 778

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.