

Votation populaire d'un

article sur l'énergie dans la Constitution fédérale

du 27 février 1983

DOCUMENTATION No 2

ARGUMENTATION

Le texte de l'article constitutionnel:

Art. 24octies

- ¹ Afin d'assurer un approvisionnement en énergie suffisant, économique et ménageant l'environnement, la Confédération peut
 - a. Etablir des principes permettant d'utiliser l'énergie de manière économe et rationnelle;
 - b. Edicter des prescriptions sur la consommation d'énergie des installations, des véhicules et des appareils;
 - c. Encourager le développement de techniques permettant d'utiliser l'énergie de manière économe et rationnelle, de tirer profit des énergies conventionnelles et de diversifier largement l'approvisionnement.
- ² En intervenant, la Confédération tient dûment compte des efforts des cantons, de leurs collectivités publiques et de l'économie. Il importe de prendre en considération les disparités entre les régions et les limites de ce qui est économiquement supportable.
- ³ Dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération tient compte des exigences d'une utilisation économe et rationnelle de l'énergie et d'une large diversification de l'approvisionnement en énergie. La législation sur l'impôt fédéral direct favorise les investissements tendant à économiser l'énergie.

TABLE DES MATIERES

Introduction

I. L'article constitutionnel sur l'énergie va-t-il trop loin?

- 1 La consommation d'énergie est en baisse
- 2 Les prix de l'énergie conduisent automatiquement à des économies
- 3 Les réserves de pétrole suffiront encore longtemps
- 4 L'économie privée résout elle-même le problème de l'énergie
- 5 Le secteur de la construction veille lui-même à assurer une utilisation efficace de l'énergie
- 6 Les fabricants d'automobiles développent, de leur propre initiative, des véhicules consommant moins d'énergie
- 7 Le décompte individuel des frais de chauffage est problématique
- 8 Economiser de l'énergie signifie se serrer la ceinture
- 9 Un bailli de l'énergie à Berne?
- 10 C'est surtout les villes qui profiteront de l'article sur l'énergie
- 11 L'article sur l'énergie est un chèque en blanc remis à la Confédération
- 12 L'objectif de l'article sur l'énergie est trop ambitieux
- 13 Les "principes" correspondront, en fait, à des "prescriptions détaillées"
- 14 La compétence donnée à la Confédération d'édicter des prescriptions sur les installations, les véhicules et les appareils ouvre la voie à l'interventionnisme étatique
- 15 La Confédération veut dépenser de l'argent qu'elle n'a même pas
- 16 La mise en oeuvre de l'article sur l'énergie nécessite une multitude de fonctionnaires
- 17 La Confédération doit se limiter à la préparation de mesures d'urgence
- 18 L'article sur l'énergie vient trop tard
- 19 Les actuelles bases juridiques de la Confédération suffisent
- 20 La politique énergétique des cantons suffit
- 21 Nouvelle régression du fédéralisme
- 22 L'article sur l'énergie déprécie et ralentit les efforts des cantons
- 23 Nous n'avons pas d'ordre à recevoir de l'étranger
- 24 Mauvaises expériences avec les mesures prises par l'Etat à l'étranger

II. L'article constitutionnel sur l'énergie a-t-il une portée insuffisante?

- 25 L'article sur l'énergie n'a pas de mordant
- 26 Le financement de la politique énergétique n'est pas garanti
- 27 La Confédération doit aussi garantir l'approvisionnement en énergie
- 28 L'article énergétique n'est pas suffisamment contraignant
- 29 L'article énergétique implique le développement de l'énergie nucléaire

I

L'article constitutionnel sur l'énergie
va-t-il trop loin?

1. La consommation d'énergie est en baisse

La consommation d'huile de chauffage a diminué de 14 pour cent en 1980 et de 8 pour cent en 1981. La part du pétrole dans l'ensemble de la consommation finale d'énergie a passé de 80 (1973) à 71 (1980) et à 69 pour cent (1981). A l'heure actuelle, nous utilisons moins de pétrole qu'en 1973.

Réponse

- L'évolution passée n'est pas une raison d'être satisfait de soi. Le recul du pétrole s'est fait de manière différenciée (baisse de la consommation d'huile de chauffage: - 1,4 % en 1980, - 8 % en 1981; augmentation de la consommation d'essence: + 6 % en 1980, + 2,5 % en 1981) et très irrégulière (fort accroissement de la consommation d'énergie en 1973, 1978 et 1980; diminutions importantes en 1974, 1975 et 1979). La forte progression de pétrole, surtout dans les années 50 et 60, nous a apporté un certain bien-être, mais aussi de graves problèmes (pollution du milieu ambiant, coûts élevés, dépendance unilatérale vis-à-vis de l'étranger):

Indice de la consommation d'énergie (1950 = 1)

| | <u>Produits pétroliers</u> | <u>Consommation globale</u> |
|------|----------------------------|-----------------------------|
| 1950 | 1,0 | 1,0 |
| 1970 | 10,9 | 3,4 |
| 1973 | 12,9 | 3,9 |
| 1974 | 11,6 | 3,6 |
| 1978 | 12,2 | 3,9 |
| 1979 | 11,6 | 3,8 |
| 1980 | 11,8 | 4,0 |
| 1981 | 11,2 | 3,9 |

- Depuis 1973, les succès enregistrés dans l'utilisation rationnelle de l'énergie sont plus faibles que ceux qui sont remportés dans le remplacement du pétrole. Les prix de l'énergie se sont modifiés en défaveur du pétrole. C'est pourquoi le remplacement de celui-ci par l'électricité

(suite)

(surtout en raison de la construction de nombreuses maisons familiales), par le charbon (principalement dans l'industrie du ciment) et par le gaz naturel est très prononcé. Dès lors, le recul de la consommation énergétique résulte plus de la faiblesse conjoncturelle que des mesures d'économie proprement dites. On parle beaucoup de ces dernières, mais on a de la peine à procéder à des investissements à long terme, qui ne portent leurs fruits que progressivement.

- Une contraction supplémentaire des taux de croissance de la consommation énergétique implique soit des efforts considérables en matière de politique énergétique, soit une aggravation de la récession et des renchérissements du pétrole. Un ralentissement de la croissance économique, accompagné d'une moindre propension à innover et à investir, entraîne des difficultés dans le secteur social. L'excédent actuel sur le marché du pétrole est surtout imputable à la récession et au choc créé par la hausse du prix de l'or noir. Il ne doit pas donner l'impression que des limitations temporaires et l'élimination du gaspillage le plus criard permettront d'éviter des investissements tendant à économiser durablement l'énergie. De nouvelles augmentations du prix du pétrole sont à prévoir si les installations nécessaires pour une consommation économe font défaut lors d'une nouvelle relance économique. Dès lors, un processus d'adaptation continue est indispensable.

2. Les prix de l'énergie conduisent automatiquement à des économies

En Suisse, les prix de l'énergie se répercutent entièrement sur les consommateurs.

Réponse

- Le domaine de l'énergie n'est pas un modèle de marché libre. Les agents énergétiques transportés par conduites font l'objet de monopoles. Les pays producteurs de pétrole se sont réunis au sein de l'OPEC. Les prix de l'énergie sont soumis à des influences politiques. Ils sont en outre conditionnés par les fluctuations des cours du change, ainsi que par celles des stocks.
- Les prix de l'énergie de chauffage n'ont pas toujours d'effets sur le comportement des locataires (près de 80 % de la population). Le bailleur (propriétaire, gérant) pouvant reporter entièrement les frais sur le locataire, il n'a que peu d'intérêt à les maintenir à un faible niveau. L'auteur de l'investissement et son bénéficiaire ne sont donc pas identiques. Dans l'intérêt de l'économie générale, les investissements visant à économiser de l'énergie dans les bâtiments devraient donc être plus nombreux.

Même si le prix du pétrole baisse temporairement, l'article sur l'énergie contribuera à ce que le mécanisme des prix puisse mieux fonctionner dans d'importants secteurs (décompte individuel des frais de chauffage, limites imposées à la consommation d'énergie des bâtiments et des appareils, développement de nouvelles techniques).

- De nombreux investissements permettant d'économiser de l'énergie et de remplacer le pétrole ne sont pas rentables aussi rapidement que le veut l'investisseur (p.ex. l'utilisation du charbon dans l'industrie ou le développement de nouvelles techniques). De ce fait, des investissements et des travaux de recherche souhaitables dans l'optique de l'économie générale ne sont pas entrepris.

(suite)

- Les prix de l'énergie ne couvrent pas tous les coûts auxquels la société doit faire face en raison de la consommation de celle-ci. La collectivité doit prendre en charge les coûts sociaux (p.ex. au moyen des impôts) négligés par leurs auteurs, ce qui entraîne une consommation trop élevée sous l'angle de l'économie générale. Certes, ces coûts ne peuvent pas être quantifiés objectivement, mais cela ne signifie pas qu'ils n'existent pas (p.ex. risques de dépendance unilatérale vis-à-vis du pétrole, pollution de l'air avec ses conséquences sur le plan local et global). L'obligation d'utiliser rationnellement l'énergie permettra de réduire les coûts sociaux.

3. Les réserves de pétrole suffiront encore longtemps

Les réserves de pétrole sont abondantes. Le marché des hydrocarbures s'est détendu, raison pour laquelle les adaptations nécessaires doivent être faites sans précipitation.

Réponse

- Les problèmes politiques du Proche Orient n'étant pas encore résolus, d'autres crises d'approvisionnement sont possibles à tout moment. Un excédent de l'offre est, certes, concevable jusqu'au milieu des années 80. Mais les besoins de pétrole augmenteront rapidement en cas de redressement économique. L'Agence internationale de l'énergie (AIE) s'attend à ce que des tensions se manifestent de plus en plus sur le marché, d'ici au début des années 90.
- A l'avenir, les pays industrialisés disposeront de moins de pétrole qu'actuellement. Les propres besoins des pays de l'OPEP iront croissant, alors que les pays en voie de développement ont à combler un important retard. (Bien qu'ils représentent 53 pour cent de la population mondiale, ils ne consomment que 11 pour cent de l'énergie primaire utilisée.) L'excédent d'exportation des pays de l'Est (Bloc socialiste) devrait diminuer peu à peu. La production de pétrole de l'OCDE, qui a fortement progressé ces dernières années, reculera à nouveau. Dans le meilleur des cas, l'huile synthétique ne pourrait fournir un apport que dans les années 90. On s'attend, en général, à ce que la production globale de pétrole se stabilise au cours des décennies à venir.
- Les réserves, de 91 milliards de tonnes exploitables sur le plan économique, dureront un peu moins de trente ans si la consommation reste constante. Si l'on tient compte de la découverte de nouveaux gisements (environ 173 milliards de tonnes), l'extraction du pétrole pourrait continuer au 21^e siècle, mais la quantité produite diminuerait rapidement. Il est certain que des volumes considérables de pétrole pourront encore être mis sur le marché au cours des prochaines décennies, même si les possibilités de production atteignent leur zénith (estimé à 3,3 milliards de tonnes en 1990) avant la fin de ce siècle. Cela étant, il importe de trouver sans retard des agents de rechange pour le pétrole et de prendre des mesures durables d'économie.

4. L'économie privée résout elle-même le problème de l'énergie

L'économie privée a déjà développé, commercialisé et mis en oeuvre des produits ménageant l'énergie. Il ne faut pas s'attendre à ce que l'Etat prévoie l'avenir mieux que les particuliers. De ce fait, des compétences fédérales accrues ne peuvent avoir que des effets négatifs.

Réponse

- L'offre de technologies économisant l'énergie se développe, mais les difficultés sont nombreuses:
 - Manque de spécialistes: Il importe d'adapter la formation initiale et de renforcer les possibilités de perfectionnement professionnel.
 - Dispersion du "secteur des économies d'énergie" entre de nombreuses professions: Des prestations plus générales font défaut (technique de construction et des appareils domestiques).
 - Informations parfois contradictoires et partiales: Il faut encourager la diffusion des conseils en matière d'énergie et les expertises de type (homologations).

- Aussi longtemps qu'on ignore la quantité d'énergie consommée par les installations, les machines et les appareils, l'utilisation rationnelle de l'énergie ne saurait constituer un argument de vente et, partant, un avantage concurrentiel. L'article sur l'énergie permettra d'instituer des homologations ainsi que l'obligation d'étiqueter les installations, véhicules et appareils.

- Actuellement, l'industrie manque parfois de moyens pour procéder à des investissements économisant l'énergie. On se contente de remplacer le pétrole ou, s'il faut surmonter des difficultés plus pressantes, de fixer d'autres priorités. Une enquête effectuée dans un millier d'entreprises de toutes les branches et de toutes les tailles l'a mis en évidence: deux tiers des firmes n'ont jamais encore étudié systématiquement leur consommation d'énergie. Seules les grandes entreprises connaissent une véritable planification en la matière. Etant donné que les mesures d'économie contribuent finalement à la compétitivité, elles sont aussi importantes pour les petits consommateurs.

5. Le secteur de la construction veille lui-même à assurer une utilisation efficace de l'énergie

Les entreprises de construction et d'installation de chauffage ont reconnu les exigences de notre époque.

Réponse

- En matière de construction, l'investisseur et l'utilisateur sont rarement identiques. Cela étant, on investit moins pour le bon état énergétique d'un bâtiment que ce qui serait optimal, compte tenu des coûts de construction et des frais d'exploitation ultérieurs. L'article sur l'énergie prévoit qu'une attention particulière sera accordée à la consommation énergétique des nouveaux bâtiments et des rénovations soumises à autorisation. Cette mesure touchera tant les immeubles à haut rendement construits à moindres frais que les architectes qui n'ont pas encore adapté leur mode de construire aux nouveaux prix de l'énergie. Dans les régions où le marché du logement est tendu, de telles prescriptions serviront également à protéger les locataires.
- Les mesures applicables aux bâtiments existants sont aussi importantes. Environ 80 à 90 pour cent des immeubles habités en l'an 2000 sont déjà édifiés. Chacun d'eux est soumis à un cycle de renouvellement. L'enveloppe du bâtiment doit être refaite tous les 25 à 30 ans, les installations techniques - notamment celles du chauffage - tous les 15 à 20 ans. Les prix de l'huile étaient particulièrement bas du début des années 50 aux premières années 70. C'est pourquoi une grande partie des logements et des installations techniques fabriqués à cette époque n'ont pas été conçus pour une utilisation rationnelle de l'énergie. Lors de la rénovation d'un bâtiment, la réfection des installations de chauffage revêt une importance fondamentale du point de vue de la politique énergétique. Plus de 40 pour cent de la consommation suisse d'énergie concerne le chauffage et la préparation d'eau sanitaire.

(suite)

- L'article sur l'énergie vise notamment à ce que l'amélioration du rendement énergétique soit prise en compte lors des rénovations soumises à autorisation. La rentabilité des travaux est mieux assurée à ce moment-là, car les frais (p.ex. pour la mise en place de l'échafaudage) se répartissent alors sur plusieurs mesures. Comme la police des constructions doit, de toute façon, intervenir lors des rénovations et transformations d'une certaine importance, les exigences minimales en matière de politique énergétique peuvent s'intégrer dans une procédure d'autorisation déjà rodée. Les allègements fiscaux peuvent être déterminants pour la rentabilité et, partant, la réalisation de l'assainissement énergétique.

6. Les fabricants d'automobiles développent, de leur propre initiative, des véhicules consommant moins d'énergie

Dans certains pays, les gouvernements ont conclu des accords avec les fabricants ou édicté des lois pour réduire la consommation spécifique de carburant (exemple: en RFA, une convention prévoit une réduction de 9,6 (1978) à 8,1 - 8,6 l/100 km (1985)).

Réponse

- La consommation de carburant n'a cessé de croître au cours de ces dernières années:

| | 1973 | 1981 | <u>Taux de croissance annuelle, en %</u> |
|---|------|-------------|--|
| Consommation de carburant (pétajoules) | 165 | 182 | 1,2 |
| Nombre de véhicules à moteur (en millions) | 1,9 | 2,7 | 5,2 |
| Voyageurs-km (en milliards) | 50,9 | 60,6 (1980) | 2,5 |
| Litres par 100 km (moyenne) | 11,2 | 10,8 (1980) | |

- Même si la consommation spécifique des véhicules à moteur diminue, les économies d'énergie sont difficiles à réaliser dans le secteur des transports, parce que celui-ci est étroitement lié à des structures datant de plusieurs décennies: la spécialisation dans le travail a entraîné une augmentation du trafic nécessaire pour des motifs économiques; la séparation du lieu de travail et du domicile a accru le trafic professionnel; l'amélioration du bien-être, la réduction de la durée du travail et la fuite hors de logements peu satisfaisants provoquent de nombreux déplacements au titre des loisirs.
- Mesure étatiques: L'homologation, l'étiquetage et les prescriptions sur la consommation spécifique de carburant peuvent accroître la transparence du marché et garantir le progrès. La collaboration internationale est indispensable.

7. Le décompte individuel des frais de chauffage est problématique

Cette mesure est imprécise, inéquitable (vol de chaleur), contestée et inefficace.

Réponse

- L'article sur l'énergie ne préjuge pas les mesures particulières, mais il pourrait servir de base à l'obligation de décompter les frais de chauffage selon la consommation (maisons à plusieurs familles). A l'heure actuelle, le décompte des frais de chauffage et de préparation d'eau sanitaire est établi généralement sur une base forfaitaire. Cela étant, les locataires économes participent à la couverture des frais des gaspilleurs. Le calcul des frais accessoires selon la consommation individuelle n'élimine pas seulement cette injustice. Il contribue également à ce que le locataire fasse un usage ménager de l'énergie et invite le bailleur à procéder à des investissements permettant d'utiliser celle-ci rationnellement.
- A l'étranger, des expériences sur de tels décomptes ont été réunies pendant des années. Des réglementations légales sont en vigueur, notamment en Allemagne, en France et en Autriche (ainsi que dans un canton suisse).
- En se fondant sur des expériences, on estime que cette mesure peut réduire de 10 à 20 pour cent la consommation. Des mesures d'appoint (p.ex. la pose de vannes thermostatiques) sont nécessaires pour bien tirer profit des possibilités d'économie.
- Mesure inexacte de la consommation, niveau technique insuffisant: Pour 6 indicateurs de frais de chauffage par appartement, la précision est de ± 6 pour cent et pour 2 indicateurs, de ± 7 pour cent. Les tolérances de mesure existent aussi pour d'autres appareils, qui sont reconnus partout (p.ex. compteurs d'électricité, du gaz et de l'eau). Des projets de directives pour la pose et le contrôle des appareils ont été élaborés. Ils doivent servir de base pour les normes SIA correspondantes, garantissant ainsi une précision minimale.

(suite)

- Possibilités de manipulation: La plupart des manipulations frauduleuses des indicateurs de frais de chauffage (p.ex. utilisation d'un linge mouillé) aboutissent à fin contraire.

- Vol de chaleur: Le passage de la chaleur vers les appartements voisins moins bien chauffés est modeste. Ces pertes ne sont possibles que dans des cas extrêmes et, en règle générale, elles ne dépassent pas 3 pour cent.

- Logements exposés: Il est possible de résoudre le problème de la consommation différente de chaleur des appartements selon leurs situations:
 - On accepte la différence (les appartements construits sous le toit ont une meilleure vue);
 - La graduation de l'évaporateur tient compte des divers emplacements;
 - Les différences peuvent être réduites et être supportables si la part des frais fixes de chauffage est augmentée.

- Dégâts dus à l'humidité: Une bonne isolation thermique est indispensable. Elle permet de réduire le chauffage et la température des locaux sans risquer des dégâts dus à l'eau de condensation. Il ne faut pas abuser des mesures d'économie. La température des locaux doit être réduite dans une mesure raisonnable. Il ne faut pas surestimer la tentation de réduire radicalement le chauffage en raison des décomptes individuels. En effet, seuls 40 à 60 pour cent des frais de chauffage sont déterminés en fonction de la consommation individuelle.

8. Economiser l'énergie signifie se serrer la ceinture

L'article proposé nous oblige à économiser de l'énergie et à renoncer au confort. Il peut limiter la croissance économique et avoir des effets négatifs sur la situation de l'emploi.

Réponse

- Les améliorations structurelles visées par l'article constitutionnel (meilleure utilisation de l'énergie) contribueront, à long terme, à assurer la prospérité de l'économie. Une politique efficace serait nécessaire dans ce domaine même s'il n'existait pas de problèmes d'emploi.
- Les efforts accrus tendant à utiliser l'énergie de manière économe et rationnelle entraînent son remplacement par des capitaux et stimulent le développement économique. Comme une grande partie des mesures consiste à améliorer l'enveloppe des bâtiments et les installations techniques, elles profiteront surtout aux petites et moyennes entreprises. Les impulsions données à la croissance économique et les commandes passées aux petites entreprises influencent positivement le développement des régions défavorisées.
- Les entreprises artisanales trouvent plus de travail dans la rénovation des installations de chauffage que dans la construction de nouveaux immeubles. L'utilisation des énergies nouvelles leur offre des débouchés intéressants. La part des travaux d'entrepreneur est relativement importante pour les nouveaux bâtiments. Pour les transformations et les rénovations, elle recule considérablement, alors que celle des travaux de peinture s'accroît énormément. La part des travaux pour le chauffage, les installations électriques et la toiture augmente fortement, elle aussi.
- La Commission des Communautés européennes estime que la politique visant à encourager l'utilisation rationnelle de l'énergie constitue l'un des éléments fondamentaux d'un redressement économique durable. Elle recom-

(suite)

mande aux pays-membres de tripler de 1980 à 1990 les investissements répondant à cet objectif. Contrairement à une stratégie orientée uniquement vers l'offre d'énergie, cela permettrait d'améliorer la compétitivité des entreprises sur le plan international et de créer, à moyen terme, 300'000 à 500'000 emplois.

9. Un bailli de l'énergie à Berne?

Les mesures d'économie d'énergie décrétées par Berne restreignent la liberté individuelle. Personne ne doit nous dire quand et pour quoi nous pouvons utiliser de l'énergie.

Réponse

- Vu le principe de la proportionnalité, on ne peut instituer que les mesures dont les coûts correspondent raisonnablement aux avantages. Au lieu d'édicter de nombreuses prescriptions réglementant le comportement des usagers, on mettra en place des contraintes et des instruments conformes au marché. L'individu sera toujours à même de prendre ses décisions, mais le cadre global sera adapté à la situation actuelle.
- Etant donné le principe de la subsidiarité, la Confédération ne peut intervenir que dans les cas où les cantons, les communes et l'économie n'agissent pas ou insuffisamment. Les cantons conserveront une compétence législative substantielle pour être en mesure de tenir compte des conditions qui leur sont propres.
- L'article sur l'énergie permettra à la Confédération de sauvegarder ses intérêts supérieurs, axés sur le long terme. Le problème énergétique étant un problème mondial, il ne peut être résolu que sur la base de la solidarité. Chacun doit faire un effort. Les mesures nationales permettant d'éviter les crises sont préférables aux dispositions qui seraient imposées de l'extérieur en cas de graves difficultés d'approvisionnement.

10. Ce sont surtout les villes qui profiteront de l'article sur l'énergie

L'article n'apporte que des inconvénients aux cantons montagnards et aux régions peu industrialisées. Les cantons qui assurent eux-mêmes une large part de leur approvisionnement ne sauraient supporter les mêmes coûts (notamment ceux de l'isolation thermique) que les cantons qui ne contribuent guère à la fourniture de l'énergie.

Réponse

- Dans les régions périphériques, la part des divers agents énergétiques dans la consommation correspond à peu près à la moyenne suisse. Cela ressort des enquêtes réalisées pour les cantons économiquement faibles. Ainsi, les services énergétiques des cantons de Suisse centrale ont élaboré un rapport sur l'approvisionnement de leur région. Ce document montre qu'en 1979, la part du pétrole y était de 77 pour cent. La conception directive de l'énergie pour le canton des Grisons, lequel fournit une énorme quantité d'énergie hydraulique, estimait que la part du pétrole était de 78 pour cent en 1978. A la fin de 1981, l'approvisionnement du canton de Neuchâtel, fortement touché par la crise horlogère, dépendait encore du pétrole à raison de 75 pour cent. Le remplacement de ce dernier s'impose donc dans tous les cantons.
- C'est précisément pour le développement des régions économiquement faibles que l'article constitutionnel revêt de l'importance. La promotion de l'utilisation économe et rationnelle de l'énergie, ainsi que de l'emploi de nouveaux agents énergétiques crée des emplois, notamment dans les petites et moyennes entreprises. Les firmes importantes de la branche "économies d'énergie" telles que les producteurs de matériel d'isolation se trouvent aujourd'hui déjà dans des régions relativement peu industrialisées.
- De nombreuses régions périphériques se prêtent bien à l'utilisation, au développement et à l'expérimentation de nouvelles techniques (bois, biogaz, énergie solaire). L'article sur l'énergie permet d'engager des fonds

(suite)

fédéraux pour des projets pilotes et de démonstration (1er al., let. c).
Exemple: le projet de Sent, village des Grisons (700 habitants) où la chaleur pour le chauffage et l'eau chaude sera produite à l'aide d'une installation de gazéification du bois, complétée par des capteurs solaires, une pompe à chaleur, un appareil de fabrication de méthane à partir du purin et une petite centrale hydroélectrique.

- L'article sur l'énergie ne comporte pas de disposition sur l'obligation de raccordement. Il est donc exclu d'étendre et de promouvoir massivement les énergies de réseau, ce qui aurait surtout profité aux villes.

11. L'article sur l'énergie est un chèque en blanc remis à la Confédération

L'article est formulé en termes trop généraux. Le citoyen doit se décider les yeux fermés.

Réponse

- L'article proposé définit au niveau constitutionnel les attributions de la Confédération et, partant, des cantons. Le citoyen sait ce que le constituant a l'intention de réaliser (pas d'impôt sur l'énergie, pas de saupoudrage de subventions, principes concernant une utilisation économique et rationnelle de l'énergie, prescriptions sur la consommation des installations, véhicules et appareils, encouragement de la recherche et du développement).
- La répartition des compétences ne doit pas être précisée exagérément. Il ne serait pas judicieux de prévoir certaines mesures au niveau constitutionnel. Si les problèmes se présentaient différemment à l'avenir, l'efficacité de la politique énergétique serait diminuée s'il fallait à nouveau passer par la voie d'une révision constitutionnelle. L'article proposé constitue un moyen terme entre les pleins pouvoirs et l'énumération exhaustive des compétences.

12. L'objectif de l'article sur l'énergie est trop ambitieux

L'objectif "Afin d'assurer un approvisionnement en énergie suffisant, économique et ménageant l'environnement ..." permet un large interventionnisme étatique.

Réponse

- Ce sont surtout les normes de compétences (1er al., let. a - c) qui sont déterminantes. Elles sont limitées et axées sur des buts précis: utilisation économe et rationnelle de l'énergie, consommation des installations, véhicules et appareils, développement de nouvelles techniques. L'objectif défini par l'article premier, préambule, détermine l'orientation générale de la politique énergétique. Cette orientation doit aussi être prise en considération en ce qui concerne les actuelles attributions de la Confédération.
- La politique énergétique est une tâche commune de la Confédération, des cantons, des communes et des milieux économiques. Elle doit être axée sur un seul et même objectif. L'article en question a également un caractère déclamatoire. En 1983, la politique énergétique mérite plus d'être mentionnée dans la constitution fédérale que les racines de gentiane, les lies de vin, les marcs de raisin, etc. (art. 32bis, cst)!

13. Les "principes" correspondront, en fait, à des "prescriptions détaillées"

La compétence limitée aux principes (1er al., let. a) permettra à la Confédération d'édicter toutes sortes de prescriptions détaillées.

Réponse

- L'article constitutionnel fait une différence entre les compétences limitées aux principes (lois-cadre de la Confédération (lit. a)) et les compétences fédérales globales, lesquelles ne sont pas énumérées de manière exhaustive (let. b). Grâce à une compétence de principe, la Confédération peut donner un mandat de légiférer aux cantons et édicter des normes à caractère contraignant. Dans ce dernier cas, la tâche fixée par la Confédération doit être formulée de manière à pouvoir servir de base légale aux autorités cantonales.
- La législation limitée aux principes doit en tout cas respecter la règle de la subsidiarité. Il faut que les cantons conservent une compétence législative substantielle pour être en mesure de tenir compte des conditions qui leur sont propres (2e al.).
- Le législateur fédéral (Parlement) décidera de la portée des principes. S'il édicte des lois-cadre trop ambitieuses, trop détaillées, il court le risque que le souverain lance un référendum. C'est ainsi que fut notamment rejetée la première loi sur l'aménagement du territoire, considérée trop centralisatrice par un grand nombre de citoyens. C'est toujours le peuple qui a le dernier mot.
- De l'avis du Conseil fédéral, la Confédération doit édicter des principes pour les mesures suivantes:
 - Isolation thermique des bâtiments neufs ou des immeubles dont la rénovation est soumise à autorisation;
 - Exigences s'appliquant aux installations de chauffage et de préparation d'eau chaude;
 - Décomptes de chauffage individuel;
 - Preuve du besoin d'installations de climatisation et de ventilation;
 - Utilisation des rejets de chaleur dans l'industrie et l'artisanat.

14. La compétence donnée à la Confédération d'édicter des prescriptions sur les installations, les véhicules et les appareils ouvre la voie à l'interventionnisme étatique

Cette compétence est contestable du point de vue de la politique structurelle. Il se pourrait qu'une entreprise industrielle soit obligée de mettre hors service une installation en bon état de fonctionnement.

Réponse

- Si des mesures sont prises, le secteur des installations, véhicules et appareils doit, dans toute la Suisse, être régi par les mêmes dispositions, afin d'éviter des distorsions de concurrence.

- Comme pour le premier alinéa, lettre a, le Parlement devra préciser les exigences appropriées et supportables économiquement, ainsi que les installations, véhicules et appareils auxquels elles s'appliquent. Les critères suivants seront pris en considération:
 - Les exigences ne peuvent concerner que des produits de série, contrôlables;
 - Parmi les produits comparables par ailleurs, il faut qu'il existe des différences au sujet de la consommation d'énergie;
 - Les améliorations doivent être réalisables sur le plan technique et économique;
 - Les conventions et développements internationaux (normes) seront pris en considération;
 - Les effets de la politique énergétique deviennent plus grands si les produits accroissent leur part du marché, s'ils sont déjà diffusés et si leur durée d'existence est courte (amélioration plus rapide du rendement).

- Les mesures suivantes entrent en considération: homologations, étiquetages (surtout au sujet de la consommation d'énergie) et prescriptions sur la consommation maximale. Une homologation neutre est la première condition permettant d'accroître la transparence des caractéristiques des produits. Grâce à un étiquetage approprié, le consommateur aura une idée des coûts globaux de son achat (prix d'acquisition et frais d'énergie ultérieurs). Il importe d'envisager des prescriptions sur la consommation spécifique, parce qu'une grande partie des utilisateurs des appareils (p.ex. machines à laver pour les locataires) n'a aucune influence sur l'acquisition.

15. La Confédération veut dépenser de l'argent qu'elle n'a même pas

Le message au Parlement mentionne que sur la base de la compétence d'encouragement prévue, la Confédération dépensera chaque année 150 millions de francs supplémentaires pour la recherche et le développement. Or, la Confédération ne possède pas d'argent pour cela.

Réponse

- Dans un autre message, publié en 1980, le Conseil fédéral a demandé au Parlement d'étendre l'impôt sur le chiffre d'affaires aux combustibles qui en étaient exonérés jusque-là (huile de chauffage, charbon, gaz), ainsi qu'à l'électricité. Une partie des recettes escomptées de cet impôt (400 millions de francs par année) permettra à la Confédération de financer les frais supplémentaires résultant de la politique énergétique (recherche, développement, expérimentation de nouvelles techniques, information et conseils; formation et perfectionnement professionnel). Le Conseil fédéral et le Parlement se prononceront sur les fonds à mettre à disposition, compte tenu des priorités qu'ils auront fixées.

16. La mise en oeuvre de l'article sur l'énergie nécessite une multitude de fonctionnaires

Selon la CGE, la réalisation des prescriptions fédérales dans le scénario IIIa entraînerait l'engagement de 100 à 130 fonctionnaires supplémentaires par la Confédération et les cantons.

Réponse

- Les effets de l'article énergétique sur l'état du personnel ne pourront être évalués qu'à la lumière de la législation d'exécution. Le Conseil fédéral estime qu'il faudra engager entre 15 et 20 nouveaux fonctionnaires fédéraux (recherche non comprise).
- Même sans l'article, les cantons et les communes devraient de toute façon accroître leurs efforts dans le domaine de l'énergie. Le surplus requis par l'article serait minime. Ces dernières années, divers cantons et communes ont créé des offices spécialisés dans ce domaine.
- Dans leur activité, les autorités ne sauraient non plus faire fi du rapport prix-prestation. Actuellement, sans les droits d'entrée sur les carburants et les suppléments à ces droits, une somme de 6,6 milliards de francs est consacrée aux importations de pétrole, d'essence, de gaz et de charbon. Un fonctionnaire qualifié coûte annuellement à la Confédération environ 80 000 francs (y compris la place de travail, l'AVS, etc.). Si la politique pratiquée par celle-ci permettait d'économiser seulement 0,2 o/oo de l'énergie importée, les dépenses pour 20 fonctionnaires seraient déjà compensées.

17. La Confédération doit se limiter à la préparation de mesures d'urgence

Si l'approvisionnement en énergie venait à être réellement entravé, la Confédération disposerait déjà d'un excellent instrument: la loi sur l'approvisionnement économique du pays. A la rigueur, des mesures immédiates peuvent aussi être prises à titre exceptionnel et au sein de l'Agence internationale de l'énergie (AIE).

Réponse

- La loi sur l'approvisionnement économique du pays et l'article énergétique se complètent mutuellement. La première - qui entrera en vigueur en 1983 - permettra à la Confédération, en cas de difficultés sur le marché ou (comme jusqu'à maintenant) de pénurie grave à la suite de conflits, de prendre des mesures en vue de garantir l'approvisionnement du pays. En revanche, ladite loi ne l'autorisera pas à pratiquer une politique efficace à long terme; ce rôle incombera à l'article énergétique.
- Les coûts entraînés par des mesures forcées en période de crise ne sont pas du tout en rapport avec ceux qui découlent d'une politique prévisionnelle de l'énergie. Celle-ci tend à prévenir une crise, alors que celles-là sont axées sur les symptômes.

La commission CGE a effectué une étude sur les suites qu'aurait une raréfaction inopinée du pétrole entraînant une réduction de 15 à 25 pour cent des réserves de notre pays pendant une année. Ses conclusions montrent que le produit intérieur brut (PIB) en serait diminué et que des places de travail pourraient être supprimées.

| <u>Pénurie de pétrole en Suisse (1 année)</u> | | Chiffres approximatifs | |
|---|-------------------------------------|------------------------|---------|
| | | 15% | 25% |
| . Diminution du PIB | en milliards de fr. | 11 | 25 |
| | en % du PIB | 7% | 15% |
| . Chômage exprimé | en nombre d'emplois à temps complet | 140 000 | 340 000 |
| | en % du nombre total des emplois | 5% | 12% |

L'article énergétique devrait contribuer à éviter de telles perturbations.

18. L'article sur l'énergie vient trop tard

Les forces du marché et le progrès technique rendront caducs bien des objectifs visés par l'article en question. Lorsque les mesures prises par la Confédération exerceront leurs effets, il y aura longtemps que les cantons appliqueront une politique énergétique appropriée.

Réponse

- La mise en oeuvre d'une politique énergétique par les cantons prend aussi beaucoup de temps. En principe, il faut aujourd'hui attendre plus longtemps qu'auparavant jusqu'à ce qu'une réglementation se traduise par des faits (protection de l'environnement ou des consommateurs, etc.). Cette situation est due à la complexité de la matière, au fait que les milieux intéressés ont davantage le droit de se prononcer et au scepticisme manifesté à l'égard de nouvelles interventions de l'Etat.
- La politique énergétique de la Suisse doit continuer d'être l'oeuvre commune de la Confédération, des cantons et de l'économie. Toute découverte est aussitôt mise à profit dans la politique cantonale. Exemples: Chauffage à distance, concepts cantonaux, modèles fédéraux de loi sur l'énergie et de prescriptions sur les dispositifs calorifuges.
- Le citoyen attend un projet fédéral. Après les importants travaux de la commission CGE, la vaste procédure de consultation et des débats de plusieurs années, une renonciation susciterait la fausse impression que le problème de l'énergie est résolu.
- La politique énergétique reste d'actualité. L'AIE prévoit de nouvelles difficultés d'approvisionnement en pétrole. Le problème de l'énergie ne sera donc pas résolu de sitôt. Les modifications structurelles auxquelles il faut procéder nécessitent un mécanisme des prix et des contraintes conformes au marché, comme l'article en question les préconise.

19. Les actuelles bases juridiques de la Confédération suffisent

Il n'est pas nécessaire de provoquer d'autres "cadavres constitutionnels". Dans de nombreux secteurs, la Confédération n'a pas toujours été très active en matière d'énergie, bien qu'elle en ait eu la compétence.

Réponse

- Si elle veut appliquer une politique énergétique précise et coordonnée, la Confédération doit pouvoir s'appuyer sur l'article proposé. Pour le moment, ses attributions sectorielles (électricité, énergie hydraulique ou nucléaire, transport par conduites) résultent d'une évolution historique; elles ne sont donc pas harmonisées les unes avec les autres. On ne peut en déduire un objectif commun, bien que celui-ci soit nécessaire.
- Il serait douteux de vouloir prendre des mesures uniquement sur la base constitutionnelle du moment. S'il est exact que dans le domaine de l'énergie, certaines d'entre elles ont pu être réalisées de cette façon, la plupart l'ont été cependant à la suite d'une très large interprétation et parce que les dispositions visaient des objectifs semblables à ceux de la politique énergétique (p.ex. loi sur la protection de l'environnement). Quelques-unes exigeraient même une justification n'ayant aucun rapport avec le domaine traité (p.ex. droit applicable au bail).
- L'article comble d'évidentes lacunes. La Confédération pourra notamment, en sus de la recherche (art. 27sexies cst.) encourager aussi des techniques destinées à utiliser l'énergie de manière économe et rationnelle, à mettre en oeuvre des énergies traditionnelles ou nouvelles et à diversifier l'approvisionnement.
- La majorité de la commission CGE, les organes consultés sur le rapport de ladite commission, le Conseil fédéral et la plupart des parlementaires sont d'avis que les actuelles bases juridiques ne suffisent pas si l'on veut appliquer une politique ample et efficace.

20. La politique énergétique des cantons suffit

La politique cantonale en matière d'énergie est en voie de concrétisation. Tous les cantons disposent d'un service spécialisé et la plupart d'entre eux ont l'intention d'édicter des prescriptions.

Réponse

- Dans de nombreux cas, la compétence des cantons est discutable. Ils peuvent certes, dans les limites de leurs attributions et sans autorisation spéciale, prévoir une certaine restriction des droits fondamentaux touchant les intérêts sociaux ou publics ou dans des domaines tels que la police et l'aménagement du territoire (garantie de la propriété, liberté du commerce et de l'industrie, libertés individuelles, égalité devant la loi). Il reste à savoir si les diverses mesures peuvent, jusqu'à un certain point, viser un objectif économique et, partant, être considérées comme une entrave à la liberté du commerce et de l'industrie. Dans l'affirmative, elles doivent reposer sur une base constitutionnelle spécifique. Citons, à titre d'exemples, les prescriptions touchant la distribution d'électricité (arrêt du Tribunal fédéral), l'admission restreinte de certains appareils, dispositifs ou véhicules ainsi que l'utilisation et la distribution de chaleur perdue.
- Il serait trop optimiste de croire que les cantons vont, ces prochaines années, pouvoir tirer entièrement parti de leurs attributions sans un article constitutionnel sur l'énergie.
 - Trois cantons (BL, BE, NE) ont déjà une loi sur l'énergie. Un autre (VD) a inclu des mesures détaillées dans la loi sur les constructions. Celui du Valais a promulgué un décret à caractère urgent. Une loi sur l'énergie est en préparation dans trois cantons (ZH, AG et BS); Bâle-Ville élabore d'ailleurs la version ayant jusqu'à maintenant la plus grande portée. Dans quatre autres (GR, SO, UR et OW), des projets relatifs à la politique énergétique ont été rejetés par le parlement ou par le peuple.
 - Il subsiste de grandes divergences au sujet de quelques mesures importantes. Le contrôle des brûleurs à huile est effectué dans 14 cantons (75% de la population) et on peut encore l'étendre (contrôle non seulement en fonction

(suite)

de la pollution atmosphérique, mais encore selon des critères énergétiques). Vingt pour cent de la population sont touchés par des prescriptions sur les dimensions à donner aux installations de chauffage, 29 pour cent par une obligation d'être au bénéfice d'une autorisation pour climatiseurs et 3 pour cent par des dispositions relatives au décompte individuel des frais de chauffage. Les allègements fiscaux (dans les limites d'une appréciation légale) diffèrent également beaucoup. L'article énergétique permet de soutenir et de coordonner les efforts des cantons, ceux-ci étant alors coresponsables.

- Lorsque les dispositions cantonales diffèrent beaucoup, il en résulte une grande insécurité du droit et l'impact en matière d'énergie est toujours restreint. C'est justement pourquoi il est nécessaire de créer une législation fédérale (avec une marge de manoeuvre pour les cantons).

21. Nouvelle régression du fédéralisme

L'article sur l'énergie favorise le fédéralisme d'exécution et passe outre à la diversité du pays. Les cantons et les communes sont plus proches du citoyen que la Confédération.

Réponse

- Il ne s'agit pas d'abandonner la politique énergétique pratiquée par les cantons, mais de la renforcer, de la coordonner et de la compléter par une politique fédérale efficace. En l'occurrence, nous avons affaire à une tâche nationale pour laquelle la Confédération, les cantons, les communes et l'économie ont un rôle à jouer. Chacun est coresponsable à n'importe quel niveau. Le citoyen n'a pas moins de compréhension pour la réglementation fédérale que pour celle qui émane des autres échelons.
- Depuis 1848, la Suisse est un Etat fédératif et non plus une confédération d'Etats. A maints égards, des principes unifiés (p.ex. dimensions imposées aux dispositifs de chauffage, exigences pour installations, véhicules et appareils) sont précisément nécessaires pour parvenir à instaurer un usage rationnel de l'énergie. La libre coopération et la propre initiative des cantons ne sont pas exclues par l'article. Ces derniers peuvent répondre au principe de l'utilisation économe et rationnelle (1er alinéa, lettre a) par des mesures supplémentaires adaptées à leurs besoins.
- En vertu du deuxième alinéa de l'article sur l'énergie, la Confédération doit tenir dûment compte des efforts des cantons. Cette directive à l'intention du législateur fédéral est valable pour toutes les mesures prises en application de l'article, donc non seulement pour les normes fondamentales figurant au premier alinéa, lettre a. Dans le cas présent, le principe de subsidiarité signifie que la Confédération ne peut intervenir que si les cantons, les communes et l'économie ne font rien ou n'ont pas été assez actifs.

22. L'article sur l'énergie déprécie et ralentit les efforts des cantons

L'article proposé a pour effet que divers cantons doivent modifier ou même abroger leur législation déjà en vigueur. L'article peut aller à fin contraire lorsque d'autres cantons renoncent à prendre leurs propres mesures dans l'attente d'une réglementation fédérale.

Réponse

- La Confédération a toujours incité les cantons à agir dans le domaine de l'énergie. Une série de recommandations, de prescriptions-modèles, etc. a été élaborée en commun. Cette collaboration doit être renforcée à la faveur du nouvel article.
- La Confédération doit prendre ses propres mesures en fonction de celles qui existent déjà (2e alinéa). La législation cantonale en la matière, qui a été élaborée à l'appui des recommandations fédérales (modèle de loi sur l'énergie, prescriptions-modèles sur l'isolation thermique) et qui est déjà en vigueur, n'est pas touchée par les normes fondamentales (1er alinéa, lettre a).
- Pour les lettres b et c du premier alinéa, le problème ne se pose pas:
 - Les prescriptions sur la consommation d'énergie des installations, des appareils et des véhicules abrogeraient uniquement les dispositions cantonales qui sont contraires au nouveau droit fédéral. Cette possibilité n'existe pas à l'heure actuelle. Les prescriptions cantonales relatives à une telle consommation ne peuvent d'ailleurs être envisagées que si elles sont conformes à l'ensemble du droit fédéral et que si elles ne contreviennent pas à la liberté du commerce et de l'industrie.
 - La compétence d'encourager le développement de techniques (lettre c) est parallèle ou semblable à celle que les cantons ont déjà. Les mesures prises par la Confédération n'abolissent pas les quelques projets élaborés par les cantons dans ce domaine. Il s'agit de renforcer et de coordonner la recherche et le développement de méthodes nouvelles, la formation et le perfectionnement professionnels ainsi que l'information et les conseils techniques.

23. Nous n'avons pas d'ordre à recevoir de l'étranger

En Suisse, la consommation d'énergie primaire ne représente que 3 pour mille environ de la demande mondiale. Les efforts particuliers de notre pays ne résolvent pas les problèmes d'énergie. Sur le plan international, nous supportons bien la comparaison.

Réponse

- Suivant le genre de comparaison avec l'étranger, notre consommation d'énergie est supérieure ou inférieure à la moyenne. Si l'on s'en tient à la consommation par unité du produit intérieur brut, la Suisse est la plus économe des pays occidentaux industrialisés (en l'occurrence, il faut tenir compte du cours élevé du franc et du manque d'industrie pour les produits de base). La consommation par habitant dans les secteurs des ménages, des services et des transports est cependant plus élevée que la moyenne des Etats européens membres de l'AIE. Quant à l'importation nette de matières premières et de produits manufacturés demandant beaucoup d'énergie, elle est proportionnellement plus importante que dans la plupart des autres pays industrialisés:

| <u>1979</u> | <u>Total AIE</u> | <u>AIE Europe</u> | <u>CH</u> |
|--|------------------|-------------------|-----------|
| tep énergie finale/1000 \$ PIB | 0,61 | 0,49 | 0,30 |
| tep énergie finale/habitant | 3,68 | 2,35 | 2,60 |
| tep énergie finale ménages, services/habitant | 1,26 | 0,88 | 1,33 |
| tep énergie finale transports/ habitant | 0,99 | 0,48 | 0,64 |

- La Suisse tient particulièrement à ce que les risques d'approvisionnement en énergie soient diminués et à ce que les pays grands consommateurs appliquent une politique efficace. C'est en suivant une politique plausible en la matière qu'elle peut le mieux inciter les nations industrialisées à contribuer à la solution du problème. Par ailleurs, sur le plan de la solidarité internationale, il ne faut pas oublier que 53 pour cent de la population du globe (pays avec un faible revenu par habitant) utilisent aujourd'hui 11 pour cent de l'énergie primaire. La part des pays industrialisés, qui comptent 16 pour cent de la population mondiale, atteint en revanche 54 pour cent de la consommation à l'échelle planétaire.

24. Mauvaises expériences avec les mesures prises par l'Etat à l'étranger

Dans les autres pays, les prix de l'énergie sont maintenus artificiellement à un bas niveau. Les programmes de subventions ratent leur but.

Réponse

- Les enquêtes de l'AIE montrent que des prix conformes au marché et des mesures efficaces prises par l'Etat sont nécessaires si l'on veut parvenir à s'adapter aux nouvelles conditions en matière d'économie énergétique. L'AIE reconnaît que la politique suivie par la Suisse à un moment où les prix augmentent présente un avantage; en effet, contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays, aucun contrôle des prix n'y est exercé. A l'instigation de la Suisse notamment, cette agence accorde une grande importance au mécanisme des prix.
- Les expériences faites en RFA montrent que des économies considérables peuvent être réalisées en premier lieu grâce aux mesures ci-après:
 - Allègements fiscaux pour des investissements visant à économiser l'énergie
 - Prescriptions relatives aux aménagements thermiques dans les nouveaux bâtiments et dans ceux qui sont transformés (revêtements calorifuges, installations de chauffage)
 - Décomptes individuels de chauffage
 - Information et conseils techniques
- Les expériences faites à l'étranger montrent en général qu'il y a lieu d'éviter les contrôles de prix et que la dispersion des subventions peut aboutir à un résultat relativement aléatoire. Toujours selon les études effectuées en RFA, l'encouragement financier (au lancement de techniques et de produits favorables à une économie d'énergie n'a, par exemple, pas répondu aux prévisions jusqu'à 50 pour cent d'aide aux coûts de promotion. Mais on s'est aussi aperçu que d'autres programmes de soutien ont suscité des investissements considérables; certains de ceux-ci ont en effet été accélérés et des projets économes d'énergie ont pu être réalisés (loi sur l'aide aux investissements: prime pour usines génératrices de chaleur, thermopompes, etc.). En Suisse, avec l'article proposé, des apports financiers de la Confédération pour la commercialisation et l'emploi de techniques sont exclus de'emblée.

II

L'article constitutionnel sur l'énergie

a-t-il une portée insuffisante?

La politique énergétique est l'une des principales tâches de la Confédération. Cette dernière devrait avoir une plus large compétence en la matière. L'efficacité des mesures envisagées étant trop faible, il est nécessaire d'en prévoir davantage et de plus strictes.

Réponse

- L'article énergétique ne doit pas être analysé en fonction de ce qui serait idéal, mais plutôt par rapport à la situation telle qu'elle se présenterait sans lui. Il faut également le placer dans le contexte politique du moment (résistance à l'égard des interventions de l'Etat, hausse des prix du pétrole, politique énergétique des cantons). L'adopter, c'est faire un pas dans la bonne direction.
- Pour n'importe quel article énergétique, les résultats dépendent de la législation d'application. Les prescriptions envisagées laissent entrevoir des impulsions non négligeables. Elles peuvent partiellement se substituer aux subventions. Cela est particulièrement indiqué quand la mesure atteint la limite de rentabilité par suite de la dernière flambée des prix du pétrole. On doit promouvoir substantiellement la recherche et le développement, l'information et l'orientation sur les questions d'énergie ainsi que la formation et le perfectionnement professionnels (150 à 230 millions de francs par année).
- La politique énergétique ne doit pas être évaluée uniquement à la lumière de l'article constitutionnel. Il y a lieu également de prendre en considération les bases juridiques qui existent déjà à la Confédération et dans les cantons ainsi que les retombées de la fluctuation des prix de l'énergie. L'article doit aboutir à ce que toutes les possibilités offertes par les actuelles attributions légales à ces deux échelons soient épuisées conformément aux objectifs en la matière et à ce que les processus du marché soient renforcés.
- La politique fédéraliste dans le domaine de l'énergie est en cours de structuration. L'article proposé lui confère une nouvelle dimension. Il ne s'agit pas de mettre le cap sur la centralisation.

26. Le financement de la politique énergétique n'est pas garanti

L'article envisagé ne peut avoir aucun effet sans une taxe d'orientation ou du moins sans un impôt sur l'énergie obligatoirement affecté. Les recettes provenant de l'ICHA, qui ne sont même pas encore décidées, ne seront pas d'une grande utilité. Elles serviront à couvrir le déficit de la Confédération.

Réponse

- Dans son message concernant l'article sur l'énergie, le Conseil fédéral approuve sans équivoque des dépenses accrues en la matière. Compte tenu des recettes supplémentaires que provoquerait l'ICHA sur l'énergie - inscrites au budget pour une somme de 300 à 400 millions de francs par année - il serait possible d'envisager un meilleur soutien financier à la politique énergétique. A moyen terme, cette contribution annuelle passerait de 40 à 150 millions de francs, pour atteindre un total de 120 à 230 millions par année. Il ne vaut pas la peine de prélever un impôt spécial pour de tels montants.
- L'affectation d'un impôt est toujours problématique. La politique financière s'en trouve alourdie. Certaines dépenses sont prévues pour des objets qui ne sont pas du tout nécessaires. Les moyens limités de la Confédération vont contraindre les responsables à fixer des priorités. Les mesures d'encouragement seront confrontées à la situation des finances. Il s'agit d'une contribution à une politique financière rationnelle.
- Un impôt sur l'énergie et la modification de l'ICHA seraient rejetés en votation populaire. En outre, les recettes résultant de l'ICHA seront plus vite disponibles que celles qui découleraient d'un impôt sur l'énergie.

(suite)

- Pour parvenir à obtenir une orientation immédiate par le biais d'un impôt sur l'énergie, il faudrait que les taux de celui-ci soient très élevés, ce qui serait alors anti-social. Les frais administratifs résultant d'une redevance d'orientation risqueraient d'être considérables. On ne pourrait procéder objectivement à une différenciation entre les taux appliqués en pareil cas aux divers agents énergétiques.
- Lors de la procédure de consultation sur la CGE, les partisans d'un article énergétique (qui étaient en majorité) ont soutenu un impôt affecté, mais non pas une taxe d'orientation. Tant ces partisans que les opposants ont soulevé de nettes réserves au sujet d'un trop large octroi de subventions. Depuis la consultation, les prix ont subi de nouvelles hausses (p.ex. de 60 % pour l'huile de chauffage entre 1977 et 1981), ce qui fait que les arguments ci-dessus sont d'autant plus valables aujourd'hui.

Il y a contradiction entre l'objectif "assurer l'approvisionnement en énergie" et les deux compétences "édicter des prescriptions sur l'utilisation d'énergie" et "encourager le développement". Si la Confédération doit intervenir, c'est aussi et surtout pour garantir l'approvisionnement.

Réponse

- En vertu du principe de l'unité de la constitution, les objectifs de la politique de l'énergie entrent en ligne de compte aussi dans la mise en oeuvre des attributions actuelles de la Confédération. Celle-ci dispose déjà de prérogatives importantes dans le domaine de l'offre d'énergie, surtout pour ce qui est de l'électricité. La compétence de promouvoir le développement d'énergies nouvelles ou traditionnelles complétera les dispositions existantes. Toutefois, il faut s'abstenir en temps normal de prévoir des interventions plus directes sur l'offre. La production incombe en principe à l'industrie spécialisée. La Confédération dispose là aussi de toutes les attributions requises en cas de guerre ou de crise.

La Confédération devrait "devoir" et non pas seulement "pouvoir" édicter des prescriptions (1er alinéa, objectifs).

Réponse

- Entre une formulation contraignante et une autre, la différence est pratiquement négligeable. Même la forme contraignante ne garantit pas que les lois verront le jour (p.ex.: double imposition, art. 46, 2e alinéa cst.). Le Conseil fédéral a fermement l'intention de soumettre au Parlement les textes touchant la politique de l'énergie. Ce qu'il en adviendra ensuite n'est pas tributaire de la teneur de l'article constitutionnel. Il dépend de la volonté du Parlement, puis du peuple (référendum facultatif), qu'un droit constitutionnel soit entièrement utilisé ou non.

L'article énergétique ouvre la voie à un nouveau développement de l'énergie nucléaire. Ce dont le pays a besoin, c'est d'une politique telle que l'esquissent les initiatives énergétique et atomique.

Réponse

- L'article régit avant tout les économies d'énergie. C'est ainsi que l'a caractérisé le Parlement. A ce titre, il peut contribuer à réduire le besoin de nouvelles centrales électriques. Cela sera tout particulièrement vrai si la future loi sur l'énergie prescrit des économies d'électricité, comme le préconise le Conseil fédéral. Personne ne peut raisonnablement contester l'objectif indiqué.
- L'initiative énergétique n'a guère de chances d'être acceptée par le peuple. On peut s'attendre à ce que l'opposition se manifeste de divers côtés contre un impôt sur l'énergie très compliqué dans son application, contre des subventions multiples et de nombreuses dispositions de détail et contre l'atteinte portée (dispositions transitoires) à la souveraineté des cantons sur les eaux. En politique la stratégie du "tout ou rien" entraîne souvent la défaite. Pour les écologistes, l'article proposé par le Conseil fédéral est un pas dans la bonne direction.