

COMITE SUISSE D'ACTION POUR UNE POLITIQUE
ENERGETIQUE MODEREE ET DES ECONOMIES D'ENERGIE

Votation populaire d'un

article sur l'énergie dans la Constitution fédérale

du 27 février 1983

DOCUMENTATION No 3

EXPOSE - MODELE

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.

Indications pour l'utilisation de l'exposé-modèle ci-joint:

Le texte complet donne un exposé d'environ 30 minutes.

Le texte en caractère gras, lu en laissant le reste de côté, donne un exposé d'environ 10 minutes.

Le texte en caractère gras et celui en caractère normal donnent un exposé d'environ 20 minutes.

Les alinéas en italique ne sont prévus que pour l'exposé de 30 minutes.

POURQUOI FAUT-IL ACCROITRE LES COMPETENCES DE LA CONFEDERATION EN MATIERE D'ENERGIE ?

Si l'on procédait maintenant dans cette salle à un sondage pour déterminer qui est pour les économies d'énergie, il ne fait pas de doute qu'une écrasante majorité se prononcerait dans ce sens. Il y a seulement 10 ans, une telle proposition n'aurait suscité que des sourires apitoyés. Qui parlait alors d'énergie ? Cette énergie que l'on avait alors à profusion, et qui était si bon marché qu'il n'y avait guère lieu de gaspiller son temps à réfléchir sur les gaspillages d'énergie. A cette époque, en 1972, un baril de pétrole - soit l'équivalent de 159 litres - coûtait encore, sur le marché libre, moins de 2 dollars. Aujourd'hui, nous déboursions pour la même quantité de pétrole près de 30 dollars.

Cette flambée des prix s'alluma en 1973, lorsque les membres de l'OPEP - l'Organisation des pays exportateurs de pétrole - s'avisèrent de vouloir appuyer leurs exigences politiques contre Israël avec une raréfaction artificielle de la production. Même si cette campagne n'entraîna pas de crise réelle au niveau de la quantité, mais "seulement" - seulement entre guillemets - une crise des prix, elle n'en révéla pas moins à quel point notre approvisionnement énergétique était unilatéral, tout comme l'étaient simultanément les économies des pays industrialisés.

Car ne l'oublions pas: ce qui débuta par une crise d'approvisionnement, suivie du renchérissement du pétrole par bonds successifs, conduisit au cours des dix dernières années à des crises économiques à l'échelle mondiale et que nous n'avons pas encore surmontées jusqu'ici.

Ceci n'a été rendu possible que parce que la structure de l'approvisionnement énergétique global, sous l'impulsion des forces du marché, s'est considérablement modifiée depuis la seconde guerre mondiale. Facile à extraire, à transporter et à distribuer, bon marché, le pétrole vit sa part monter jusqu'à la moitié des besoins globaux en énergie primaire. Cette poussée pétrolière se fit essentiellement au détriment du charbon dont la part tomba de 61 % en 1950 à 3% en 1973. Certains d'entre vous ont certainement vécu ce changement de la structure énergétique.

Malgré ce renchérissement massif du pétrole, on est rapidement revenu à l'ordre du jour habituel. Nous nous étions habitués à ces prix élevés et installés dans une douce torpeur dont nous nous réveillâmes en sursaut en 1979/80, lors de l'apparition de la seconde crise du pétrole dans le sillage de la guerre entre l'Iran et l'Irak. En évoquant le retour de l'ordre du jour, je me suis peut-être exprimé d'une manière quelque peu excessive. Je voulais souligner ainsi que la crise de 1973 n'avait pas provoqué au sein de la population la plus large une vague de fond dans le sens d'une attitude fondamentalement nouvelle à l'égard de cette matière première vitale qu'est l'énergie. Certes, on était tout à fait favorable aux économies d'énergie. Mais la conviction que ces économies devaient être surtout faites chez "les autres" était très largement répandue. J'espère me tromper en croyant déceler cette attitude aujourd'hui encore ci et là.

Les événements de 1979 ont suffisamment démontré la précarité de cet apaisement. Ils furent le point de départ de perturbations persistantes des équilibres économiques mondiaux, d'un développement de la récession, de poussées inflationnistes, de déséquilibres des balances de paiements: autant de perturbations dont le monde - et j'y ai fait allusion tout à l'heure - ne s'est que partiellement remis jusqu'ici.

Certes, la situation actuelle est caractérisée par une offre excédentaire en pétrole et par une tendance à la baisse des prix. Mais il pourrait nous en coûter de conclure que les problèmes énergétiques sont définitivement résolus. D'autant plus que l'importance politique énergétique de la région du Golfe, région particulièrement vulnérable, aura plutôt tendance à croître qu'à diminuer. Lors d'une récente manifestation [du Forum suisse de l'énergie] à Berne, le directeur exécutif de l'Agence internationale de l'énergie Ulf Lantzke exprima à ce sujet le propos suivant: "Je n'ai pas l'optimisme de penser que les problèmes politiques en suspens dans cette région pourront être éliminés dans un proche avenir. Dans une situation où la demande rejoindrait l'offre, ces problèmes pourraient à nouveau constituer le facteur de crise économique mondial numéro un. Il apparaît clairement que nous avons déjà plus de peine à surmonter les conséquences de la deuxième crise des prix pétroliers que la première, et les conséquences d'une troisième crise seraient encore beaucoup plus graves".

Cela dit, tout le monde n'était pas simplement revenu à l'ordre du jour. En de nombreux endroits, les événements pétroliers des années 70 furent ressentis comme une incitation à la réflexion. Les gouvernements des pays occidentaux fondèrent l'Agence internationale de l'énergie [AIE] avec son siège à Paris.

On y définit notamment trois objectifs prioritaires:

- 1/ Création d'instruments d'intervention offrant une protection contre des crises d'approvisionnement quantitatives. Ce programme d'urgence est aujourd'hui en place.

Il reste à démontrer quelle serait son efficacité dans la réalité. Ce programme prévoit qu'en situation de crise les membres de l'AIE [l'OCDE sans la France, la Finlande et l'Islande] se fourniront une aide mutuelle. J'espère que nous ne serons pas conduits à devoir tester la validité de ces mesures.

- 2/ Un but à moyen et à long terme vise à susciter une restructuration des économies énergétiques des pays industrialisés.

Dans ce domaine, l'AIE doit se borner à émettre des recommandations en espérant que ses membres s'y conformeront le plus largement possible.

- 3/ On s'efforça, d'autre part, à jeter les bases d'un dialogue sur l'énergie à l'échelle mondiale. C'est certainement sur ce dernier point que l'on a réalisé le moins de progrès.

Il va de soi que la seule création d'une agence internationale ne suffit pas à résoudre les problèmes. C'est pourquoi certains pays se sont efforcés de redresser la barre à coup de mesures plus ou moins interventionnistes.

Il va sans dire que ceci constitue une entreprise très coûteuse et applicable seulement à moyen et à long terme, compte tenu des énormes investissements nécessaires pour la production, le transport et la distribution des ressources énergétiques. La plupart des pays ont mis en oeuvre des programmes énergétiques basés sur les économies et sur

la promotion d'énergies de substitution. Certains d'entre eux ont introduit des impôts et des campagnes de subventions massives. Ces mesures étatiques, dans leur application, ont toujours été accompagnées par de nouvelles poussées des prix. Mais en dépit de toutes les mesures d'économies volontaires et forcées, la consommation énergétique mondiale a encore progressé de 31 % pendant les années 70 [le pétrole + 29 %].

Et qu'a-t-on fait en Suisse ? On a nommé une commission.

Cette mesure a pu paraître dérisoire sur le moment. Mais là n'était pas la question. Je suis loin d'être un défenseur de l'intervention de l'Etat. Et puis notre système, qui peut sembler parfois exagérément circonspect, a néanmoins l'immense avantage que l'on y fait ainsi moins rapidement des erreurs.

Peut-être vous demandez-vous pourquoi j'évoque le contexte international alors qu'il est question de compléter notre Constitution fédérale helvétique. La part de la Suisse à la consommation pétrolière mondiale s'élève à 4,6‰. On pourrait donc affirmer que l'ensemble des pertes de transport et de transbordement suffiraient largement à couvrir nos besoins. Il ressort de ce fait que nous, les Suisses, ne pouvons fournir de contribution significative à la solution du problème énergétique mondial, quel que soit l'effort consenti. Si l'on empoigne le problème par l'autre bout, la situation est beaucoup moins confortable. Les événements sur la scène énergétique internationale exercent de toute évidence une certaine influence sur notre pays.

Mais nous ne pouvons malheureusement pas aller partout dans le monde pour récupérer ces "fuites" de pétrole. L'avantage de cette part modeste à l'échelle mondiale a sa contre-partie: nous ne pouvons pas obtenir plus que ce qu'on veut bien nous offrir et nous devons payer le prix qui nous est demandé. Et c'est là que le fameux cliché de la Suisse en tant que "plus riche pays du monde" est mis en pièces dès lors que chacun de ses citoyens doit mettre de plus en plus de sa poche pour les dépenses énergétiques.

Cet élément devrait nous inciter à nous poser sérieusement la question de l'aménagement de notre avenir énergétique. On peut avoir l'opinion que l'on veut des conceptions globales, mais il est un fait que la Commission fédérale pour une conception globale de l'énergie, la CGE, avec son rapport final achevé en 1978, a fourni une base de discussion exceptionnelle.

Compte tenu de notre taux de dépendance énergétique élevé à l'égard de l'étranger - ce taux s'élève aujourd'hui à environ 80 % [le pétrole 69 %] - la majorité de la CGE a exprimé l'avis qu'il serait judicieux d'octroyer davantage de compétences à la Confédération. Elle a donc proposé un article constitutionnel sur l'énergie susceptible, sous la réserve de la sauvegarde du principe de subsidiarité, de contribuer à la réalisation de la politique énergétique future de la Suisse.

La CGE élève l'accroissement du bien-être, soit les valeurs matérielles et immatérielles, au rang d'objectif majeur de notre politique énergétique. Cette notion peut paraître quelque peu académique. Que signifie-t-elle dans la pratique ? Voyons les choses comme elles sont: nous nous portons en général plutôt bien. Et il y a peu de gens parmi nous qui ne souhaitent pas que ça aille encore mieux, ou en tout cas pas plus mal.

Les exceptions à cette règle sont aujourd'hui qualifiées de "marginiaux". Ils peuvent d'ailleurs [bien] vivre en tant que tels, seulement parce que ceux qui "restent" dans "le système" garantissent le bon fonctionnement de nos institutions et de notre économie. Les pays du tiers monde ne connaissent pas de marginaux. Mon propos n'est pas de dénigrer ces marginaux. Il y a beaucoup d'individus attachants parmi eux et ils apportent parfois de précieuses suggestions dans le débat d'idées. Je suis heureux que nous ayons [encore] les moyens de les entretenir.

Permettez-moi d'illustrer cette notion de "bien-être" avec l'exemple suivant, et qui se réfère volontairement à la consommation énergétique. Outre le climat, le type de construction et l'industrialisation, c'est la puissance économique d'un pays qui détermine les besoins

énergétiques moyens de ses habitants. C'est ainsi que chaque Américain utilise en moyenne autant d'énergie que

- 2 Allemands ou Australiens
- 3 Suisses ou Japonais
- 10 Mexicains
- 50 Indiens
- 100 habitants du Sri Lanka
- 1000 habitants du Népal.

Ces chiffres sont une indication sur les besoins de rattrapage de nombreux pays et sur leur exigence quant à une distribution équitable des ressources énergétiques mondiales de plus en plus limitées. Le centre de gravité de la consommation se décalera vers les pays en voie de développement. Compte tenu d'une hausse annuelle moyenne de la consommation de 4 % dans les pays en voie de développement [une moyenne qui était courante sous nos latitudes encore récemment] et de 1,5 % dans les pays industriels [chiffre pourtant insuffisant pour garantir le plein emploi], il en résultera tout de même le doublement de la consommation énergétique globale d'ici l'an 2000 et son triplement d'ici l'an 2020. La conférence mondiale de l'énergie - qui réunit tous les agents énergétiques de tous les pays - prévoit même le quadruplement de la consommation de pétrole dans les pays en voie de développement d'ici l'an 2000 et sa multiplication par huit d'ici 2020. C'est ainsi que ces mêmes pays consommeront en l'an 2020, à eux seuls, l'équivalent de la production mondiale de pétrole de 1980. Disposera-t-on alors réellement d'une offre équivalente ?

Mais revenons aux objectifs plus immédiats de notre politique énergétique. Ces objectifs consistent

- à assurer un approvisionnement sûr et suffisant, soit non pas la couverture de tous nos besoins, mais la satisfaction des besoins qui subsistent après la déduction des gaspillages énergétiques et après que les mesures d'économies aient déployé leurs effets
- à garantir un approvisionnement optimum du point de vue de l'économie nationale, soit pas simplement un approvisionnement bon marché, mais un approvisionnement optimum du point de vue de l'ensemble de l'économie

- à promouvoir un approvisionnement ménageant l'environnement, qui ne se borne pas à protéger seulement le paysage, les eaux et l'air, mais qui englobe l'environnement dans son sens le plus large, par exemple en ce qui concerne le ménagement des ressources et des générations futures.

Pour atteindre ces objectifs, la CGE a établi quatre postulats dont vous avez sans doute entendu parler, et qui sont:

- **les économies, c'est-à-dire essentiellement la réduction du gaspillage énergétique, ce qui n'implique nullement la fatalité d'une diminution du bien-être et du confort**
- **la substitution, c'est-à-dire le remplacement du pétrole par d'autres énergies.**

La substitution ne peut toutefois pas être un but en soi. Elle doit se dérouler dans le cadre des conditions économiques générales. C'est ainsi qu'il n'est pas question de remplacer simplement une dépendance unilatérale par une autre

- **la recherche, c'est-à-dire le développement de techniques plus performantes pour l'utilisation rationnelle de l'énergie et pour les énergies dites alternatives, ce terme étant entendu ici comme "alternative au pétrole".**

Il ne s'agit pas simplement de travaux dans le secteur des "énergies nouvelles" [solaire, éolienne, etc] mais aussi de la prise en considération de nouveaux éléments d'appréciation des énergies traditionnelles comme par exemple le charbon, le gaz ou le nucléaire

- **la prévention, c'est-à-dire la mise en place de mesures adéquates pour empêcher, en cas de crise à court terme, que les lumières ne s'éteignent et que les chauffages ne restent froids en Suisse.**

Les points d'accrochage à cet égard sont les obligations de stockage pour les énergies correspondantes, les réserves de production d'électricité et les mesures de gestion en cas de crise.

Alors que ce dernier postulat, tout au moins en ce qui concerne les obligations de stockage, peut être considéré comme étant suffisamment couvert par l'article constitutionnel sur l'approvisionnement économique du pays, il manque à ce jour pour les trois autres postulats une base juridique au niveau fédéral. Et c'est justement l'article constitutionnel, sur lequel nous serons appelés à voter le 27 février prochain, qui devrait combler cette lacune.

La question de savoir s'il convient de compléter la Constitution fédérale par un article énergétique était et reste controversée. Il est effectivement incontestable que bien des choses se sont passées au cours des dernières années sans intervention de l'Etat. La croissance de la consommation en énergie s'est sensiblement ralentie, les besoins en pétrole ont diminué, sa part dans notre approvisionnement énergétique global ayant passé de 80 % en 1973 à 69 % en 1981. Ce résultat appréciable est-il la conséquence des efforts des cantons et de l'économie privée ? Ceci est vrai dans une certaine mesure. Mais n'oublions pas que nos "succès" en matière d'économies d'énergie sont pour une large part imputables aux difficultés conjoncturelles dans les années dernières. Je ne peux quant à moi pas m'enthousiasmer pour une politique énergétique reposant partiellement sur une récession de notre économie. J'imagine également que l'enthousiasme de la population ne sera pas absolument débordant. Dès lors que l'on prend en considération les influences conjoncturelles, les succès des forces du marché n'apparaissent pas aussi éclatantes.

Que dire des cantons et des communes ? Un sondage réalisé l'an dernier [conjointement par l'Association des communes suisses et le Forum suisse de l'énergie] a démontré que la conscience énergétique n'était pas encore très affirmée dans les 3029 communes du pays. Il existe certes quelques pionniers dont les réalisations sont même prises en considération par les médias. Ils ne sont toutefois pas représentatifs de l'ensemble.

En ce qui concerne les cantons, il faut reconnaître que certains d'entre eux ont accompli un travail exemplaire. Mais, sans aucun doute, il faut et on peut faire encore beaucoup plus. Des actions bien déterminées et coordonnées sont indispensables.

Et c'est justement là que se situe l'article constitutionnel proposé. Il accordera notamment à la Confédération la compétence de légiférer à l'intention des cantons, soit de les inciter à accroître leur activité selon les principes de fédéralisme dûment établis. Elle devra également être en mesure d'édicter des prescriptions favorisant une utilisation plus rationnelle de l'énergie. Il est judicieux que ce domaine ne soit pas régi par 26 législations cantonales complètement différentes.

Bien que la présente version de l'article constitutionnel ne représente au niveau des institutions qu'une forme d'interventionnisme modérée, elle ne contient pas moins certains éléments dont l'application extensive pourrait encourager des empiètements douloureux dans l'économie et la société. C'est pourquoi il sera nécessaire, lors de l'élaboration des lois d'application, de veiller au strict respect du principe de subsidiarité soulevé dans l'article, à la prise en considération de ce qui est économiquement supportable et à ce que les mécanismes du marché soient complétés et non pas remplacés par les activités de l'Etat. Toute prescription doit être en outre adaptée à la situation internationale en matière de politique et d'économie énergétiques. La Suisse n'a pas à faire cavalier seul dans ce domaine.

En d'autres termes: il faut empêcher que l'on instaure sournoisement des mesures dirigistes excessives sous le couvert de "l'utilisation rationnelle de l'énergie". Mais j'ai à cet égard encore une bonne dose de confiance à l'endroit des législateurs - le Conseil national et le Conseil des Etats. D'autant plus que je suis en tant que parlementaire en quelque sorte tenu de leur faire confiance.

En fin de compte, l'article constitutionnel donne à la Confédération l'opportunité d'encourager des techniques prometteuses pour le développement de l'utilisation rationnelle de l'énergie, ainsi que le recours aux sources d'énergie traditionnelles et nouvelles.

Il est à ce propos surtout question d'installations pilotes qui ne sont couvertes ni par la recherche fondamentale soutenue par l'Etat, ni par les programmes de développement du secteur privé. Pour réaliser cette activité de promotion, la Confédération aura besoin d'argent. Mais je ne pense

pas qu'il soit judicieux d'instituer un impôt spécifique pour cela. Les moyens nécessaires devraient être prélevés dans la caisse fédérale. Mais comme celle-ci a plutôt tendance à se vider, il faudra trouver des ressources supplémentaires. Une proposition du Conseil fédéral dans ce sens, qui prévoit l'assujettissement des agents énergétiques jusqu'ici libres à l'impôt sur le chiffre d'affaires, est actuellement étudiée par une commission du Conseil national.

La présente version de l'article constitutionnel est un moyen terme qui s'efforce de concilier les exigences de la politique énergétique et les principes socio-économiques de l'Etat de droit.

Si l'on compare ce projet avec les concepts issus des deux principaux scénarios de la CGE, on constate qu'il en est en quelque sorte une synthèse. On a repris les éléments fédéralistes fondamentaux et les effets des mécanismes des prix d'un scénario, tout en reprenant de l'autre les compétences de légiférer à l'intention des cantons, d'établir un nombre limité de prescriptions et de promouvoir des techniques énergétiques. On a fort heureusement renoncé à une intervention plus étendue des pouvoirs publics, à commencer par un impôt spécial sur l'énergie et à une politique de subvention basée sur le principe de l'arrosoir. C'est ainsi que l'on ménagera les finances publiques d'une part et que l'on va, d'autre part, au devant de la lassitude fiscale des citoyens.

Peut-on pour autant affirmer que l'article énergétique n'est qu'un "canard boiteux" sans substance, comme on le prétend quelquefois? Je ne crois pas.

Il est indiscutable que l'article proposé laisse moins de champ aux interventions des pouvoirs publics que certains ne l'auraient souhaité. Il n'en permet pas moins de prendre des mesures susceptibles de contribuer à une utilisation plus rationnelle et plus économique de l'énergie dans notre pays.

Il faut en prendre son parti: notre système politique est allergique aux solutions tranchées. Nous menons une politique de petits pas qui ne nous a pas trop mal réussi jusqu'à aujourd'hui.

Je voudrais, pour conclure, revenir brièvement aux réserves de nature institutionnelle. Un approvisionnement énergétique sûr est une tâche d'importance nationale. C'est la prospérité de chacun de nous qui est en jeu. Le plein emploi et la sécurité sociale y sont étroitement liés. A mes yeux, il convient de relativiser les objections institutionnelles dès lors qu'elles menacent de bloquer la solution de problèmes nationaux.

En résumé, je constate que l'article proposé

- mène à une amélioration de notre sécurité d'approvisionnement en énergie
- porte à la conservation de places de travail
- est capable de soutenir la concurrence de l'économie privée
- est, grâce à une utilisation plus rationnelle de l'énergie, favorable à l'environnement
- complète, grâce à ses idées fédéralistes, les activités des cantons au lieu de les remplacer.

La politique énergétique est un devoir commun de la Confédération, des cantons, des communes et de l'économie privée. Elle doit s'orienter aux besoins de chaque citoyen de ce pays et, par conséquent, elle mérite en 1983 une place dans la Constitution fédérale, beaucoup plus que les racines de la gentiane, la lie de vin et les marcs de raisin [art. 32^{bis} CF].

C'est pourquoi je vous invite à voter en faveur de l'introduction d'un article énergétique dans la Constitution fédérale, le 27 février prochain.