

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 1

GUIDE POUR LE CONFERENCIER

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.

1. Pourquoi un article énergétique?

Raison d'être de l'article énergétique

L'article énergétique est destiné à rendre notre approvisionnement en énergie plus sûr, plus économique et plus respectueux de l'environnement. A cette fin, la Confédération doit avant tout être habilitée à introduire des mesures d'économies d'énergie.

11 Pour une meilleure sécurité d'approvisionnement

Tributaires de l'étranger à raison de 80%

Sur le plan de l'approvisionnement en énergie, la Suisse est très dépendante de l'étranger (80%). Elle importe le pétrole, le gaz naturel, le combustible nucléaire et le charbon. Ses propres agents énergétiques (forces hydrauliques et bois) ne couvrent actuellement que 20% des besoins en énergie finale (tab. 1).

Tributaires du pétrole à raison de 70%

En 1981, le pétrole a satisfait près de 70% de notre demande d'énergie. La sécurité de notre approvisionnement est fortement menacée par le haut degré de dépendance à l'égard d'une région politiquement instable et par le fait que les réserves de pétrole ne sont pas illimitées et se concentrent sur de faibles portions du globe. Notre politique de l'énergie doit tendre en tout premier lieu à réduire cette dépendance au plus vite.

Instabilité persistante sur le marché du pétrole

La tranquillité actuelle sur les marchés du pétrole ne doit pas nous faire oublier qu'une situation de crise du genre de celle des années septante peut se produire à nouveau en tout temps. Autant nous avons eu tendance à dramatiser le problème de l'énergie en 1973/74 et en 1979/80, autant nous risquons aujourd'hui de nous laisser aller à un sentiment trompeur de sécurité. L'article énergétique est le point de départ d'une politique digne de ce nom, axée sur le long terme et non sur les événements du jour. Le présent n'a pas valeur de présage (tab. 3).

Le renchérisse- Dans ses plus récentes perspectives énergétiques mon-
ment du pétrole, diales, l'AIE relève que le recul de la demande de
c'est l'infla- pétrole ne résulte pas uniquement des mesures prises
tion et le en matière de politique énergétique, mais aussi et
chômage surtout de la faible croissance économique (30 millions
de chômeurs), de la diminution des stocks (après la
constitution de réserves élevées lors de la seconde
flambée des prix) et de conditions météorologiques favo-
rables. Les effets économiques négatifs de ce second
renchérissement ne sont encore pas tous connus. Dans les
pays de l'OCDE, le produit intérieur brut a été, en
1980, réduit de 5% par rapport à ce qu'il aurait pu
être sans les plus récentes hausses de prix du pétrole,
et de 8% en 1981. Selon l'AIE, le recul actuel des prix
risque fort de tromper consommateurs et investisseurs
en les incitant à ne rien entreprendre. Il se pourrait
dès lors que les mesures nécessaires pour affronter les
difficultés qui nous attendent à la fin des années 80
et au-delà ne soient pas décidées à temps.

Risques inhé- Le pétrole n'est pas le seul facteur d'insécurité dans
rents au gaz, notre approvisionnement. Il en va de même de toutes les
au charbon et autres énergies importées (gaz, charbon, combustible
au combustible nucléaire). Mais celles-ci ne couvrent qu'une part
nucléaire nettement plus faible de nos besoins. Les réserves de
charbon suffiront pour des siècles et elles sont très
dispersées dans le monde. A long terme, il sera vrai-
semblablement possible de gazéifier le charbon sur une
grande échelle. Cette technique pourrait prendre la
relève du gaz naturel, qui provient actuellement encore
surtout des Pays-Bas. Ultérieurement, il sera peut-être
fourni par la Mer du Nord, l'URSS ou l'Algérie: Le com-
bustible nucléaire nous arrive généralement de pays
occidentaux industrialisés. Il permet de transporter
et d'entreposer sans difficultés de grandes quantités
d'énergie.

- La diversifi- Il faut améliorer la sécurité d'approvisionnement en di-
cation néces- versifiant les énergies importées, sans pour autant créer
saire de nouvelles relations de dépendance. Le charbon pose
des problèmes économiques et écologiques. Pour le gaz
naturel, il reste à trouver des possibilités de stockage.
L'énergie nucléaire, de son côté, exige un degré élevé de
sécurité lors de l'approvisionnement en combustible, puis
de la gestion des déchets radioactifs.
- Priorité aux Les énergies indigènes (forces hydrauliques, bois et
économies d'é- autres agents renouvelables) sont nos atouts en matière
nergie et aux de sécurité d'approvisionnement. L'utilisation rationnelle
énergies indi- de toute énergie constitue aussi un avantage, parce
gènes qu'elle réduit la dépendance par rapport à l'étranger.
Il faut donc encourager en premier lieu les économies
d'énergie et les agents indigènes.
- Des modifica- Une politique énergétique efficace et axée sur le long
tions structu- terme ne doit pas se borner à préparer des mesures de
relles sont réglementation applicables en cas de pénurie. Elle doit
nécessaires bien plutôt tendre à faciliter les modifications struc-
turelles nécessaires afin d'éviter la pénurie.
- Mêmes objectifs L'Agence Internationale de l'Energie (AIE) vise, elle
que l'AIE aussi, à réduire la dépendance des Etats-membres (dont
la Suisse) à l'égard du pétrole importé. Etant donné la
Importance place qu'occupent les importations dans notre approvi-
pour la Suisse sionnement énergétique, la collaboration internationale
revêt une importance primordiale. N'ayant aucun accès
à la mer, la Suisse ne saurait faire cavalier seul.
- Contribution L'article énergétique améliore notre sécurité d'appro-
à la défense visionnement. C'est donc un apport à la défense générale
générale du pays.

12 Pour soutenir le marché

- Entraves Les mécanismes du marché sont perturbés par toute une série d'entraves dans le domaine de l'énergie.
- OPEP Sur le plan international, l'OPEP constitue à tout le moins une tentative de cartel du côté de l'offre. La politique énergétique appliquée par la Suisse jusqu' en 1973 et qui était basée sur le moins d'interventions possible, n'a pas empêché notre pays de parvenir à la cote malsaine de 80% d'importations de pétrole.
- Conflit pro-
priétaires-
locataires Les mécanismes du marché sont également perturbés sur le plan national: les locataires - près de 80% de la population - n'ont généralement rien à dire en ce qui concerne la qualité énergétique du bâtiment, du chauffage et des principaux appareils ménagers (four, frigo). La crise du logement qui sévit dans bien des régions fait que même des bâtiments très mal conçus à cet égard trouvent preneur. Souvent, le bailleur n'a pas intérêt à une réfection, parce que ce sont les locataires qui supportent les coûts de chauffage. De même, les équipements électro-ménagers sont fréquemment choisis en fonction de leur prix, sans considération des coûts d'énergie. Voilà donc un secteur où les mécanismes du marché ne jouent pas suffisamment. L'intervention des pouvoirs publics s'impose dans l'intérêt de tous.
- Ambition re-
streinte du
particulier En économie énergétique, les décisions produisent des effets s'étendant fréquemment au-delà de la période qui nous intéresse personnellement. C'est la raison pour laquelle nombre d'investissements souhaitables, du point de vue de l'économie nationale, sont rejetés. Il est donc nécessaire et judicieux d'imposer, dans la construction et lors de certaines rénovations, des normes minimales dont la rentabilité n'est pas immédiate.

Les coûts sociaux négligés De plus, le prix de l'énergie ne correspond pas toujours à son coût (principe "pollueur-payeur"). Les coûts sociaux, par exemple, résultant de la pollution de l'environnement, sont fréquemment négligés. Dans un tel cas, l'énergie devrait donc coûter encore plus cher et sa consommation est trop élevée, du point de vue de l'économie nationale.

Les conditions du changement L'article énergétique invite la Confédération à promouvoir une prise de conscience de nos intérêts réels à longue échéance. Elle définira les conditions générales du marché, tant pour le consommateur que pour l'économie. Sa politique doit favoriser l'initiative privée et inciter le citoyen à voir plus loin, tout en encourageant les agents économiques à prendre en compte le futur renchérissement de l'énergie, qui ne fait aucun doute, et en accélérant l'adaptation des structures. L'article constitutionnel peut vraiment contribuer à assurer au pays l'approvisionnement économique dont il a besoin.

13 Pour réduire la pollution de l'environnement

Energie et
environnement

Toute utilisation d'énergie constitue une charge directe ou indirecte de l'environnement. Même la production d'énergie, son transport et le stockage ne sont pas sans laisser des traces dans le sol, l'eau et l'air (p.ex. la pollution par le pétrole). La combustion d'agents fossiles s'accompagne d'émissions dans l'eau et dans l'air, capables de modifier le climat. La circulation cause du bruit et porte atteinte à nos paysages (routes, rails). Les réacteurs nucléaires sont la source de produits de fission radioactifs.

Effets négatifs sur l'environnement

Lorsque la pollution dépasse certains seuils, elle a des retombées sur l'homme, les animaux, les plantes, l'air, l'eau, le sol, le climat, les paysages et les bâtiments. Les émissions peuvent polluer l'atmosphère (fumées, brouillards), incommoder l'homme (p.ex. les hydrocarbures rejetés par les moteurs), modifier le climat (CO₂), porter atteinte à la santé et endommager les bâtiments (pluie acide). Les effets de plusieurs polluants peuvent se cumuler, comme le prouve la formation de "smog" par suite de la pollution de l'atmosphère. L'utilisation de certaines sources d'énergie recèle des dangers potentiels, générateurs d'angoisses pour une partie de la population (grands barrages, centrales nucléaires, récipients de gaz).

Economies d'énergie et environnement

Il est difficile de comparer les risques inhérents aux différents agents énergétiques, car des facteurs non quantifiables et non comparables entrent en ligne de compte. Ce qui est sûr, c'est que du point de vue de la pollution de l'environnement et de l'épuisement des ressources dont nous disposons, l'utilisation rationnelle

Contribution à la protection de l'environnement

de l'énergie est de loin préférable à la consommation de biens non renouvelables. L'article constitutionnel peut donc véritablement contribuer à la protection de l'environnement.

2 Que nous vaudra l'article énergétique?

21 Les bases constitutionnelles actuelles
suffisent-elles?

Constitution actuelle Quatre dispositions constitutionnelles actuelles se rapportent directement à l'énergie:

art. 24 bis: utilisation des eaux
art. 24 quater: transport et distribution d'énergie électrique
art. 24 quinquies: énergie atomique
art. 26 bis: pipelines

Les trois premières de ces dispositions touchent essentiellement l'électricité. La Constitution contient d'autre part nombre de dispositions ne concernant l'énergie que partiellement ou indirectement: traités internationaux (art. 8), droit foncier et aménagement du territoire (art. 22 ter et 22 quater), endiguements et police des forêts (art. 24), protection de la nature et du paysage (art. 24 sexies), protection de l'environnement (art. 24 septies), encouragement de la recherche (art. 27 sexies), politique économique (art. 31 bis), protection des consommateurs (art. 31 sexies), construction de logements (art. 34 sexies), droit des locataires (art. 34 septies et art. 64).

Lacunes Les bases constitutionnelles actuelles ne suffisent pas pour étayer une politique énergétique digne de ce nom. La constitution ne formule aucun objectif en la matière. Dès lors, la Confédération peut difficilement mener une action cohérente et déterminée. De même, elle n'est pas en mesure d'apporter toute l'aide voulue aux cantons.

C'est pourquoi le Conseil fédéral et le Parlement proposent un article constitutionnel sur l'énergie. Celui-ci autorisera la Confédération à intervenir, dans l'intérêt général, en réalisant une politique orientée sur le long terme.

Texte

Voir page de garde

22 Portée de l'article énergétique

221 Objectifs (1^{er} alinéa, préambule)

"Afin d'assurer un approvisionnement en énergie suffisant, économique et ménageant l'environnement, la Confédération peut ..."

Portée du point de vue de la politique énergétique

Un approvisionnement suffisant ne signifie pas la couverture de tous les besoins, mais bien de ceux qui subsistent une fois le gaspillage réduit et les économies d'énergie obtenues. Un approvisionnement optimal du point de vue de l'économie nationale, ne se contente pas de rechercher les fournitures les moins chères dans l'immédiat, mais tient compte aussi des intérêts nationaux à long terme. Enfin, s'il veut ménager l'environnement, l'approvisionnement se plie à des critères multiples. Il ne se borne pas à protéger le paysage, les eaux et l'atmosphère, mais veille également à ne pas porter atteinte aux ressources de nos descendants.

Portée juridique

A lui seul, le préambule ne fonde aucune compétence nouvelle. De lui dépend l'interprétation des dispositions qui suivent. Toutes les compétences actuelles et futures en matière d'énergie doivent s'orienter en fonction de ces objectifs.

Prescription non-contraignante

Le Conseil national a rejeté de justesse une proposition en faveur d'un article constitutionnel impératif ("La Confédération édicte ..."). Tant sur le plan pratique que sur celui du droit, la différence entre une disposition contraignante et une qui ne l'est pas est nettement plus faible qu'on ne le croit généralement. L'expérience montre que même des dispositions impératives ne sont pas

forcément suivies d'effet dans la législation (exemples: double imposition, art. 46, 2^e al. cst.; actes de capacité pour membres des professions libérales, art. 33, 2^e al.; assurance-maternité, art. 34 quinquies, 4^e al.; compensation de la progression à froid, art. 41 ter, 5^e al.). Le Conseil fédéral ne manquera pas de soumettre au Parlement les projets requis en matière de politique de l'énergie. Quant à ce qu'il en adviendra, cela n'a rien à voir avec la formulation de l'article constitutionnel. La mise en oeuvre d'une compétence donnée par la constitution dépend d'abord de la volonté politique du législatuer, puis de celle du peuple, plus que du caractère contraignant de la disposition qui l'octroie.

222 Législation-cadre (1^{er} alinéa, lettre a)

La Confédération peut

..."établir des principes permettant d'utiliser l'énergie de manière économe et rationnelle."

222.1 Portée juridique

En vertu de la disposition ci-dessus, la Confédération n'a qu'une compétence législative de principe (législation cadre, compétence fédérale partielle, concurrente avec le droit cantonal). Les principes sont synonymes de haute surveillance et de prescriptions générales.

Mandat
législatif ou
normes
minimales

Ladite disposition permet à la Confédération de contraindre les cantons à légiférer. Elle l'autorise aussi à formuler des normes minimales, à charge pour les cantons de les appliquer. Ceux-ci peuvent, par ailleurs édicter des prescriptions plus sévères.

Principe de
subsidiarité

Le principe de subsidiarité doit toutefois être respecté. (cf. ch. 225). Les cantons doivent conserver une compétence législative substantielle, leur permettant de tenir compte de leurs particularités. Il n'appartient à la Confédération de réglementer que les secteurs dans lesquels l'intérêt du pays exige une solution uniforme. En général, la mise en oeuvre des principes incombe également aux cantons. De leur côté, ils peuvent s'en remettre aux communes, pour autant que le droit fédéral n'en dispose pas autrement.

Le Parlement
concrétise
les principes

C'est le législateur fédéral (Parlement) qui décide du contenu réel des principes en exerçant les attributions que lui confère la lettre a (art. 24 octies, 1^{er} al. cst.). En cas de litige, le Tribunal fédéral est lié à ces décisions, cela en vertu de la constitution.

222.2 Portée sur le plan de la politique énergétique

Dans la
construction

La primauté sera donnée à des mesures touchant la construction, qui peuvent en général être appliquées au niveau des cantons ou des communes, avec la procédure normale d'autorisation de construire. Les prescriptions les plus importantes toucheront l'isolation thermique des bâtiments et leurs pertes par aération, les dimensions des installations de chauffage et de préparation d'eau chaude, leur équipement, leur exploitation et leur entretien ainsi que le décompte de chauffage individuel. Pourraient également être envisagées, des prescriptions sur le recours à des installations de ventilation et de climatisation, sur le chauffage de garages et sur le chauffage en plein air (trottoirs chauffés, p.ex.).

Cantons:
les mesures
déjà prises
subsistent

Le plus souvent, il s'agit de mesures recommandées naguère par la Confédération aux cantons et qui figurent dans le modèle de loi cantonale sur l'énergie, élaboré en mai 1980 par l'Office fédéral de l'énergie. Il sera tenu compte de ces recommandations, de sorte que les cantons qui auront agi dans ce sens ne seront pas touchés par les prescriptions fédérales. Mais il importe que

L'initiative
des cantons

tous les cantons se déterminent en faveur d'une politique énergétique active. Toute latitude leur est donnée pour prendre encore des mesures plus strictes ou d'une autre nature, selon leurs caractéristiques propres. Même à l'avenir, la collaboration active des cantons, des communes et de l'économie privée sera indispensable pour assurer l'efficacité de la politique de l'énergie.

223 Installations, véhicules et appareils
(1^{er} al., lettre b)

La Confédération peut

..."édicter des prescriptions sur la consommation d'énergie des installations, des véhicules et des appareils".

Portée
juridique

La réglementation cantonale n'a pas sa place ici. Seules des normes s'appliquant à l'ensemble de la Suisse peuvent apporter une solution. La Confédération doit pouvoir légiférer en la matière de façon exhaustive. Des prescriptions cantonales sont toutefois possibles, tant que celles de la Confédération font défaut ou qu'elles sont lacunaires et pour autant que les cantons ne dérogent pas au droit fédéral, notamment à la liberté du commerce et de l'industrie. Ainsi donc, la lettre b renferme une compétence fédérale globale (intégrale), concurrente avec le droit cantonal.

Portée du point
de vue de la po-
litique énergé-
tique

Il faut envisager avant tout des prescriptions sur l'homologation et l'étiquetage de véhicules et d'appareils, avec indication de leur consommation d'énergie. Le consommateur pourra alors mieux se faire une idée des coûts d'utilisation. La compétitivité des produits ayant un bon rendement énergétique sera meilleure. Des prescriptions sur la consommation spécifique d'énergie seront possibles aussi. La collaboration internationale est essentielle si la consommation de carburant des véhicules à moteur doit être limitée par la loi.

224 Recherche et développement (1^{er} al., lettre c)

La Confédération peut

..."encourager le développement de techniques permettant d'utiliser l'énergie de manière économe et rationnelle, de tirer profit des énergies conventionnelles et nouvelles et de diversifier largement l'approvisionnement."

Portée
juridique

Au niveau constitutionnel, la promotion de la recherche en matière d'énergie relève de l'article sur la recherche (27 sexies), celle des techniques énergétiques de l'article énergétique (1^{er} al., lettre b). Il s'agit en l'occurrence d'une compétence parallèle, c'est-à-dire que la Confédération et les cantons ont les mêmes attributions. Cette disposition ne permet pas à des prescriptions fédérales d'abroger celles que les cantons auraient édictées sur la même matière.

Qu'est-ce que
le développe-
ment?

Les travaux de développement comprennent notamment aussi la fabrication et l'essai de prototypes, leur amélioration jusqu'au stade de la production en série ainsi que la construction et l'exploitation d'installations pilotes et de démonstration. Des efforts dans ce sens sont nécessaires dans des domaines divers; on peut citer par exemple le bâtiment, le couplage chaleur-force, les énergies renouvelables, le stockage d'énergie, la prospection, les mesures d'économies dans les transports. En revanche, l'application pratique de procédés et de matériaux ayant fait leurs preuves n'est pas comprise. Faire la distinction entre la recherche et le développement, d'une part, l'application de l'autre, c'est s'assurer que la Confédération n'est pas habilitée à pratiquer le "saupoudrage" de subventions dans le domaine de l'énergie.

225 Subsidiarité et proportionnalité (2^e al.)

"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."

Portée politique De même que le préambule, le 2^e alinéa comporte surtout des directives pour la formulation et l'application du droit. Il n'apporte pas de nouvelles compétences. Il s'agit d'une disposition dont la portée est moins d'ordre juridique que politique.

Principes de subsidiarité et de fédéralisme Les principes de subsidiarité et de fédéralisme (1^{ère} phrase) reposent l'un et l'autre sur la capacité des individus et des petites collectivités à prendre leurs responsabilités et à agir par leurs propres moyens. La collectivité supérieure ne doit intervenir que lorsque cette capacité ne suffit pas. Ces deux principes s'appliquent à toutes les mesures de la Confédération se fondant sur l'article énergétique. Celle-ci ne peut jouer un rôle complémentaire que lorsque les autres collectivités et l'économie sont dépassées. Le premier alinéa de l'article illustre bien la répartition fédéraliste des tâches.

Principe de proportionnalité Le principe de proportionnalité (2^e phrase) veut que les interventions de la Confédération soient limitées dans leur objet, dans l'espace et dans le temps, en fonction des nécessités de la politique de l'énergie: il ne faut pas user sa poudre aux moineaux. Les mesures décidées

Relation
coûts-utilité
raisonnable

devront être appropriées dans leur genre et dans leur ampleur. A chaque fois, les investissements consentis seront pondérés en fonction de l'objectif visé.

Le principe de subsidiarité pose la question de savoir si une intervention des pouvoirs publics est nécessaire, alors que celui de proportionnalité implique un choix des mesures utiles et adéquates pour parvenir au but visé.

226 Coordination (3^e al.)

"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".

- Portée juridique Cette norme n'apporte pas de compétence nouvelle. Elle formule certaines exigences applicables à l'exercice des compétences actuelles de la Confédération. Celle-ci est invitée à tenir compte en tous temps des objectifs de la politique de l'énergie. La disposition vise aussi bien le législateur que celui qui applique le droit. Elle est directement applicable.
- Portée du point de vue de la politique énergétique Il importe de mieux prendre en compte les impératifs de la politique de l'énergie en particulier dans les domaines suivants: les transports, l'agriculture, la silviculture, la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire. L'imposition fédérale directe est expressément mentionnée (2^e phrase). La future législation à ce sujet devra donc s'inspirer des objectifs d'une utilisation rationnelle de l'énergie (dégrèvements fiscaux destinés à promouvoir les investissements). Selon l'article 24 quater, 1^{er} alinéa de la constitution, la Confédération a déjà le droit de légiférer sur le transport et la distribution d'énergie électrique (c-à-d. en particulier aussi sur les conditions tarifaires et de raccordement). L'énergie est présente à peu près dans tous les domaines de la politique, de sorte qu'une coordination efficace revêt une importance considérable.

23 Financement de la politique de l'énergie

Les montants libérés pour la politique de l'énergie accrus à 120-230 millions par année

Le Conseil fédéral estime indispensable de consacrer à l'avenir des moyens financiers nettement plus importants que jusqu'ici à la politique de l'énergie. A moyen terme, il envisage de doubler les montants consacrés à la recherche, qui passeront ainsi de 80 à 160 millions de francs par année. L'accroissement profitera surtout aux travaux consacrés à l'utilisation rationnelle de l'énergie ainsi qu'à la promotion des énergies indigènes et des technologies nouvelles. De plus, 50 millions de francs par année sont prévus pour le développement de techniques, notamment pour des installations pilotes et de démonstration, et une dizaine de millions pour des campagnes d'information et d'orientation ainsi que pour la formation professionnelle. Au total, il est prévu de consacrer à ces efforts 40 à 150 millions de francs supplémentaires chaque année. Ainsi, les dépenses totales de la Confédération dans le domaine de l'énergie passeront progressivement de 80 millions (aujourd'hui) à 120 - 230 millions de francs par année.

Pas de saupoudrage

Le Conseil fédéral rejette le principe d'une multiplicité de subventions. Après le renchérissement massif du pétrole, un programme d'aide généralisé tel que le préconisait la Commission de la conception globale de l'énergie (CGE) ne paraît plus nécessaire. Ce genre d'intervention entraîne du reste un important surcroît de travail administratif. De plus, il n'irait pas sans absorber des moyens financiers dont la Confédération ne disposerait qu'en faisant appel à de nouvelles sources de revenus.

Pas d'impôt affecté

Le Conseil fédéral ne veut pas d'un impôt affecté nouveau pour financer sa future politique de l'énergie. En cela, il s'écarte des recommandations de la majorité

de la CGE ainsi que de l'initiative populaire sur l'énergie. L'article constitutionnel ne l'autorisera pas à adopter un impôt sur l'énergie.

Financement
de la poli-
tique de
l'énergie

Les montants nécessaires seront inscrits au budget de la Confédération en fonction des besoins de la politique de l'énergie et dans les limites des possibilités financières. Si les énergies jusqu'ici exonérées de l'ICHA (électricité et combustibles) y sont soumises, comme le propose le Conseil fédéral, les recettes supplémentaires annuelles avoisineront 400 millions de francs (taux prévus: 9,3% pour les livraisons en gros; 6,2% pour le détail). Si une partie de cette somme est consacrée à la politique de l'énergie, les mesures d'encouragement esquissées auparavant pourront être réalisées rapidement. Ces recettes n'étant pas obligatoirement affectées, leur redistribution pourra plus aisément être adaptée aux besoins de l'heure.

ICHA
énergétique

Pour atteindre ses objectifs, la politique de l'énergie est largement tributaire de son financement, soit de l'ICHA sur l'énergie. La base constitutionnelle relative à cet impôt sur l'énergie existe déjà (article 41 ter, alinéas 3 et 6 cst.). Si le Parlement adopte la loi fédérale modifiant l'arrêté relatif à l'ICHA, elle sera soumise au référendum facultatif. De son côté, l'impôt sur l'énergie prévu dans l'initiative énergétique rendrait impossible la soumission à l'ICHA des énergies qui en sont encore exonérées.

Tableau 1

CONSOMMATION FINALE, PAR AGENT ENERGETIQUE 1)

	TJ2												
	1950	1960	1970	1973	1979	1981	Pourcent				1981		
Consommation finale totale	172700	295720	586790	673750	660730	677220	100	100	100	100	100	100	100
Combustibles liquides	22460	93050	316510	371150	313930	284640	13,0	31,5	55,1	47,5	42,0	42,0	42,0
Carburants liquides	19070	56900	138060	165330	168770	181620	11,0	19,2	24,5	25,5	26,8	26,8	26,8
Electricité ³	34700	57210	90310	103590	121560	130300	20,1	19,4	15,4	18,4	19,2	19,2	19,2
Gaz	4510	5380	7360	10610	28250	37080	2,6	1,8	1,6	4,3	5,5	5,5	5,5
Charbon	70270	68670	24440	12960	9440	20110	40,7	23,2	1,9	1,4	3,0	3,0	3,0
Bois	21690	14510	10110	10110	9010	10550	12,6	4,9	1,7	1,4	1,6	1,6	1,6
Chauffage à distance ³ , déchets industriels	-	-	-	-	9770 ⁴	12920	-	-	-	-	1,5 ⁴	1,9	1,9

1) Cf. statistique globale suisse de l'énergie

2) 1 TJ = 277'778 kWh

3) Y compris la prod. d'électricité à partir de gaz, de charbon, d'huile de chauffage et d'ordures

4) Enregistré pour la 1^{ère} fois en 1978

Tableau 2

CONSOMMATION FINALE D'ENERGIE EN SUISSE EN 1980 ET EN L'AN 2000
(Evolution possible avec la politique proposée)

	<u>1980</u>		<u>2000</u>	
	<u>PJ</u>	<u>%</u>	<u>PJ</u>	<u>%</u>
Prod. petrol.	488,3	71,4	490	56,8
Electricité	126,9	18,6	196	22,7
Gaz naturel	33,7	4,9	90	10,4
Charbon	13,6	2,0	17	2,0
Bois	9,7	1,4	16	1,9
Chauffage à dist.	7,9	1,2	26	3,0
Ordures et déchets	3,7	0,5	5	0,6
Energies nouvelles	-	-	23	2,6
Total	<u>683,8</u>	<u>100,0</u>	<u>863</u>	<u>100,0</u>
	=====	=====	===	=====

Tableau 3

OFFRE ET DEMANDE DE PETROLE (mios de barils/jour)
EVOLUTION GLOBALE

<u>Demande</u> (pays à écon. planifiée exclus)	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
<u>Offre</u>				
OPEP	27,5	23-26	27-29	24-28
Autres pays	20,7	24-25	23-25	25-27
Export. nettes des pays à écon. planifiée	1,3	1-(-1)	0-(-2)	0-(-2)
Total offre	49,5	48-50	48-52	49-53
Déficit	0	0	0- 4	9-21
=====				
<u>Hypothèses</u>	<u>Unité</u>		<u>Demande élevée</u>	<u>Demande faible</u>
<u>Croissance économique OCDE</u>				
1980 - 1985	% p.a.		2,6	2,4
1985 - 2000	% p.a.		3,2	2,7
<u>Prix réel du pétrole</u>				
1985	\$ 1981/baril		28	29
1985 - 2000 (hausse)	% p.a. (réel)		0	3

Source: Perspectives énergétiques mondiales de l'AIE (1982)