

**ad 97.028**

**Contre-projets aux initiatives populaires**

**" Encourager les économies d'énergie et freiner le gaspillage "  
(initiative énergie et environnement)**

**et**

**" Pour l'introduction d'un centime solaire " (initiative solaire)**

Rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du  
Conseil des Etats (CEATE-E)

du 4 février 1999



# Table des matières

	Page
<b>Condensé</b>	3
<b>1 Situation initiale et procédure à suivre</b>	4
<b>2 Texte des initiatives</b>	5
2.1 Initiative énergie et environnement	5
2.2 Initiative solaire	6
<b>3 Contre-projets de la commission aux deux initiatives</b>	7
3.1 La position de la commission	7
3.1.1 Pourquoi des contre-projets aux initiatives populaires ?	7
3.1.1.1 Raisons politiques	7
3.1.1.2 Raisons objectives	8
3.1.2 Redevance sur les agents énergétiques	8
3.1.3 Avis sur les initiatives populaires	9
3.1.4 Résultat de la consultation	11
3.1.4.1 Norme de base	11
3.1.4.2 Dispositions promotionnelles (disposition transitoire selon CEATE-E et ATE du Conseil national)	11
3.1.5 Conclusion	12
3.1.5.1 Propositions et loi sur le CO <sub>2</sub>	12
3.1.5.2 Résumé des propositions de la commission	12
3.2 Texte des contre-projets	13
3.2.1 Norme fondamentale art. 24 <sup>octies</sup> , al. 5-9 (nouveau), cst.	13
3.2.2 Disposition transitoire art. 24 (nouveau), cst.	13
<b>4 Commentaires des dispositions des contre-projets</b>	14
4.1. Commentaire de la norme de base art. 24 <sup>octies</sup> , al. 5-9 (nouveau), cst.	14
4.2 Commentaire de la disposition transitoire, art. 24 cst. (nouveau)	16
<b>5 Conséquences</b>	18
5.1 Conséquences sur le plan économique	18
5.1.1 Norme fondamentale	18
5.1.2 Norme transitoire	19
5.2 Conséquences financières	20
5.3 Effets sur l'état du personnel	20
<b>6 Relation avec le droit européen et avec le droit international</b>	20
<b>7 Minorité</b>	21
<b>8 Prolongation de délai</b>	21
<b>Arrêté fédéral A</b>	
Sur l'initiative populaire fédérale 'destinée à encourager les économies d'énergie et à freiner le gaspillage' (initiative 'énergie et environnement'), Projet	22
<b>Arrêté fédéral B</b>	
Sur l'initiative populaire fédérale 'pour l'introduction d'un centime solaire' (initiative 'solaire'), Projet	24
Annexes	27



## Condensé

Le 17 mars 1997, le Conseil fédéral a adopté son message relatif aux deux initiatives populaires qui font l'objet de ce rapport (initiatives 'énergie et environnement' et 'solaire'), proposant de rejeter les deux initiatives sans contre-projet. Le projet est allé à la commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats (CEATE-E).

La commission a examiné sa tâche en admettant qu'il convenait de passer en revue les questions en suspens au titre des "taxes énergétiques", de les sérier et de les grouper de manière appropriée en vue de proposer une politique de l'énergie et de l'environnement susceptible de recueillir l'adhésion du souverain. Elle savait devoir prendre en compte tant le problème du financement des assurances sociales que les conséquences de la libéralisation du marché de l'électricité. Les débats se sont référés d'une part aux deux initiatives populaires et aux travaux préparatoires des lois sur le CO<sub>2</sub>, sur l'énergie et sur le marché de l'électricité, et d'autre part, aux différentes interventions parlementaires visant une "réforme fiscale écologique". La commission a estimé que ni la mise en œuvre des deux initiatives, ni l'application des dispositions constitutionnelles en vigueur, trop restrictives, n'ouvriraient la voie à une solution durable et politiquement acceptée. Il convient de créer une nouvelle base constitutionnelle et de la soumettre à l'approbation du peuple et des cantons. Une sous-commission de cinq membres a donc été chargée d'élaborer des projets d'articles constitutionnels à opposer aux initiatives au moyen d'une approche mixte aux plans matériel et politique.

Au terme de plus d'une année de labeur, la commission propose ce qui suit:

A l'initiative 'énergie et environnement', il faut opposer un article 24<sup>octies</sup>, al. 5-9 (nouveaux) qui fixe, à titre de "norme fondamentale", les premiers jalons d'une réforme fiscale écologique et crée ainsi la marge de manœuvre qui fait défaut à la constitution actuelle, malgré les articles sur l'énergie et sur l'environnement. Si ce projet est accepté par le peuple et les cantons, la commission estime qu'il permettra de prélever dès le début de 2004, après élaboration de la législation d'exécution, une taxe écologique sur l'énergie frappant les agents énergétiques non renouvelables. Le produit de cette taxe (2,5 - 3 milliards de francs) devrait servir à réduire les charges salariales annexes obligatoires d'un pour cent des salaires; en d'autres termes, on renchérit l'énergie pour diminuer le coût du travail.

Mais la commission s'est également inspirée des décisions du Conseil fédéral et du Conseil national (ATS), visant à introduire, parallèlement à cette taxe sur l'énergie, une redevance temporaire affectée, qui agirait rapidement, frappant les énergies non renouvelables afin de soutenir le développement et l'utilisation des agents renouvelables (y compris la force hydraulique indigène) ainsi que l'utilisation rationnelle de l'énergie. Elle propose d'opposer à l'initiative 'solaire' et à ses objectifs promotionnels une seconde disposition transitoire indépendante de la norme de base. Cette disposition instituerait une compétence propre de prélever une taxe d'incitation de 0,2 ct./kWh pendant 10 ans, avec la possibilité de la prolonger pour 5 ans au maximum, afin d'encourager les énergies renouvelables indigènes, y compris la force hydraulique, ainsi que l'utilisation rationnelle de l'énergie. Cette redevance "préliminaire" serait remplacée, une fois entrées en vigueur les dispositions de la norme de base (dès 2004), par une partie du produit de la taxe prélevée en vertu de cette norme.

Par ailleurs, désireuse de hâter l'action envisagée, la commission propose que la loi d'exécution de la disposition transitoire passe devant les Chambres et soit mise au point - sous réserve de la votation finale - pendant que se poursuivent les travaux relatifs à la base constitutionnelle (cf. rapport 99.401 du 5 février de la commission au sujet de son initiative parlementaire "arrêté sur la taxe de soutien ATS"<sup>1</sup>). Si la disposition constitutionnelle est acceptée, l'action promotionnelle pourra ainsi débiter avec l'année 2001.

<sup>1</sup> AF 1999 ...



## Rapport

### 1 Situation initiale et procédure à suivre

Le 17 mars 1997, le Conseil fédéral a adopté, à l'intention de l'Assemblée fédérale, son message 97.028 relatif aux deux initiatives populaires traitées dans le présent rapport (initiative 'énergie et environnement' et initiative 'solaire') en proposant leur rejet pur et simple sans contre-projet. Le conseil prioritaire pour cet objet est le Conseil des Etats, la commission chargée de l'examen préalable étant la CEATE.

Dans le domaine des taxes énergétiques, neuf objets sont actuellement en suspens. Les initiatives populaires suivantes ont été déposées:

1. 97.028 Initiative 'énergie et environnement'
2. 97.028 Initiative 'solaire'
3. 97.088 Initiatives 'tandem'  
(en particulier 'Pour garantir l'AVS - taxer l'énergie et non le travail')

Les projets de loi suivants sont en suspens, sont annoncés ou ont déjà été approuvés par les Chambres:

4. 96.067 loi sur l'énergie (en particulier art. 14bis et arrêté fédéral concernant la taxe sur l'énergie (ATE) selon Conseil national)
5. 97.030 loi sur le CO<sub>2</sub>
6. Loi sur le marché de l'électricité

Les interventions parlementaires suivantes sont en suspens:

7. 97.3450 n motion CEATE-N (Développement durable en Suisse) 'réforme fiscale écologique' (97.033)
8. 97.3495 s motion Iten 'réforme du système fiscal'

Dans ses objectifs pour la législature 1996 à 1999, le Conseil fédéral a annoncé qu'il désirait préparer-la

9. réforme fiscale écologique

en vue de la prochaine révision du régime des finances fédérales en l'an 2006. Il a précisé par la suite qu'au vu du caractère urgent de ce projet, il entendait le soumettre à une procédure de consultation en 1999 déjà.

Compte tenu de la multiplicité des objets, la CEATE-E a pris une double décision en novembre 1997, à la suite du débat consacré à la loi sur l'énergie au sein du Conseil des Etats (qui portait notamment sur l'art. 14bis proposé par le Conseil national): 1° auditionner les milieux intéressés et les auteurs de l'initiative énergie et environnement ainsi que ceux de l'initiative 'solaire' lors de deux séances, et 2° instituer une sous-commission de cinq personnes chargée d'étudier la question des taxes énergétiques. Cette sous-commission a reçu mandat de proposer, dans le cadre d'un recensement de l'ensemble des objets y relatifs, l'élaboration d'un ou de plusieurs articles constitutionnels en guise de contre-projet aux deux initiatives populaires.



La sous-commission était composée de M. Gian-Reto Plattner (président) et de Mme et MM. Erika Forster, Jean Cavadini, Bruno Frick et Ulrich Zimmerli. Des représentants de l'administration ont participé aux séances (Office fédéral de l'énergie OFEN, Office fédéral de l'environnement, de la forêt et du paysage OFEFP, Office fédéral de la justice OFJ et Administration fédérale des finances AFF).

La sous-commission a rendu compte à intervalles réguliers de l'état de ses travaux devant la CEATE-E, à laquelle elle a finalement soumis, en juillet 1998, des propositions concernant deux articles constitutionnels comme contre-projets à l'initiative 'énergie et environnement' et à l'initiative 'solaire'. La CEATE-E a approuvé le rapport et a décidé de demander l'avis des milieux intéressés au moyen d'une consultation.

Celle-ci portait également sur l'arrêté du Conseil national relatif à une taxe sur l'énergie; elle a duré jusqu'à la fin de septembre 1998. L'Office fédéral de l'énergie en a étudié les résultats et les a commentés à l'adresse de la CEATE-E. Nous en donnons un aperçu au chiffre 3.1.4.

En novembre 1998, la CEATE-E a pris acte des premières décisions générales du Conseil fédéral sur les taxes énergétiques, tombées en octobre; elle a rédigé de son côté les premières décisions de directives et a mandaté une nouvelle fois sa sous-commission pour remanier les deux contre-projets à la lumière des réactions enregistrées dans la consultation. La sous-commission lui a présenté le 4 février 1999 les propositions modifiées selon les instructions reçues. Elles ont été discutées, approuvées et définitivement adoptées pour être transmises au plénum.

## 2 Texte des initiatives

### 2.1 Initiative énergie et environnement

#### I

La constitution fédérale est complétée comme il suit:

*Art. 24<sup>octies</sup>, 6<sup>e</sup> al. (nouveau)*

- <sup>6</sup> a. La Confédération veille, par le biais de mesures appropriées, à stabiliser puis à ramener progressivement à un niveau supportable la consommation des agents énergétiques non renouvelables afin de protéger l'environnement, le paysage et le climat.
- b. A cette fin, la Confédération prélève une taxe d'incitation sur la consommation de tous les agents énergétiques non renouvelables et sur l'électricité produite par les centrales hydrauliques d'une puissance supérieure à un mégawatt. Le Conseil fédéral fixe les taux de la redevance. Il établit à l'attention du Parlement un rapport annuel sur la réalisation des objectifs visés.
- c. La redevance ne doit pas constituer un obstacle aux transactions relevant du commerce extérieur. La législation peut prévoir des réglementations spéciales de durée limitée, notamment en faveur des entreprises fortes consommatrices d'énergie. Les effets de l'indexation peuvent être neutralisés. Il est tenu compte du contexte régional de l'économie, dans la mesure où les objectifs au sens de la lettre a sont respectés.
- d. Le produit net de la redevance est utilisé de manière à compenser les charges occasionnées aux entreprises et aux ménages; on veille ce faisant à maintenir un coût social supportable et à ne pas influencer sur la quote-part des prélèvements publics. La



compensation favorise les ménages et les entreprises de manière à encourager les économies d'énergie et l'utilisation rationnelle de celle-ci.

**II**  
Les dispositions transitoires de la constitution fédérale sont complétées comme il suit:

*Art. 21 (nouveau)*

Le Conseil fédéral édictera sans tarder, par voie d'ordonnance, des dispositions d'exécution si la législation n'entre pas en vigueur dans les trois ans suivant l'adoption de l'article 24<sup>octies</sup>, 6<sup>e</sup> alinéa. La consommation des agents énergétiques non renouvelables devra être stabilisée dans les huit ans suivant l'adoption de l'article 24<sup>octies</sup>, 6<sup>e</sup> alinéa, puis réduite de 1 pour cent par année en moyenne pendant 25 ans.

## 2.2 Initiative solaire

**I**  
La constitution fédérale est complétée comme il suit:

*Art. 24<sup>octies</sup>, 5<sup>e</sup> al. (nouveau)*

- <sup>5</sup> a. Afin d'encourager le recours à l'énergie solaire sur les surfaces bâties et de favoriser l'utilisation rationnelle et durable de l'énergie, la Confédération prélève une redevance indexée de 0,1 centime par kilowattheure sur la consommation finale des agents énergétiques non renouvelables; cette redevance est progressivement élevée à 0,5 centime. La moitié au moins du produit de cette redevance est consacrée à l'énergie solaire.
- b. La Confédération encourage l'utilisation de l'énergie solaire en tenant compte du contexte régional de l'économie. A cet effet, elle peut édicter des dispositions spéciales et accorder des délais d'adaptation pour des entreprises fortes consommatrices d'énergie. Les mesures de protection des sites et des monuments existants, pour autant qu'elles sont justifiées, sont prises en considération. La redevance citée à la lettre a peut être remplacée par des taxes sans affectation spéciale prélevées sur les agents énergétiques.
- c. Les détails sont réglés par voie législative.

**II**  
Les dispositions transitoires de la constitution fédérale sont complétées comme il suit :

*Art. 20 (nouveau)*

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral édictera sans tarder, par voie d'ordonnance, des dispositions d'exécution si la législation n'entre pas en vigueur dans les trois ans suivant l'adoption de l'article 24<sup>octies</sup>, 5<sup>e</sup> alinéa. La redevance sera prélevée dans son intégralité cinq ans après l'entrée en vigueur des présentes dispositions. L'article 24<sup>octies</sup>, 5<sup>e</sup> alinéa, sera abrogé 20 ans après l'instauration de la redevance intégrale.

<sup>2</sup> Des contributions appropriées au sens de l'article 24<sup>octies</sup>, 5<sup>e</sup> alinéa, lettre a, peuvent également être accordées en faveur d'installations solaires existantes, pour autant qu'elles n'aient pas été en service pendant plus d'une année au moment de l'adoption de cet article.



### 3 Contre-projets de la commission aux deux initiatives

#### 3.1 La position de la commission

Dans son message, le Conseil fédéral propose de recommander le rejet des deux initiatives populaires sans élaborer de contre-projets directs. La CEATE-E propose en revanche d'opposer à chacune des deux initiatives, en guise de contre-projet, un article constitutionnel, à savoir une " norme fondamentale " art. 24<sup>octies</sup>, al. 5-9 (nouveau) cst. et une disposition transitoire art. 24 cst. (nouveau) limitée dans le temps. Ce seraient deux contre-projets indépendants l'un de l'autre, dans lesquels il conviendrait de renoncer à certains points des initiatives, d'en reprendre d'autres, de restructurer le tout et d'y ajouter des dispositions complémentaires.

De plus, elle propose d'élaborer la législation d'exécution de la disposition transitoire (art. 24, nouveau) et de la soumettre au débat parlementaire encore avant l'acceptation par le peuple et les cantons. Seule la votation finale devrait attendre l'acceptation de la disposition transitoire par le peuple et les cantons. Un projet à cet effet de la CEATE-E (arrêté sur la taxe de soutien, ATS) fait l'objet d'un rapport commenté distinct (99. xxx), daté du 5 février 1999.

#### 3.1.1 Pourquoi des contre-projets aux initiatives populaires ?

##### 3.1.1.1 Raisons politiques

Lors de ses travaux, la CEATE-E a tenu à passer en revue les questions en suspens au titre des taxes énergétiques, à les sérier et à les grouper de manière appropriée en vue de proposer une politique environnementale et énergétique susceptible d'obtenir l'adhésion du souverain. Dans cette démarche, elle a pris en compte le problème du financement des assurances sociales (déficit dû à l'évolution démographique) et les conséquences de la libéralisation du marché de l'électricité (investissements non amortissables). Elle ne s'est donc pas bornée à envisager une taxe d'incitation sur l'énergie qui ne modifierait pas la quote-part de l'Etat, comme l'ont exigé à maintes reprises surtout les milieux économiques, mais elle s'est attachée à trouver la solution dans un schéma " mixte ", qui intègre les aspects politiques et les aspects objectifs.

Les discussions ont avant tout porté sur les deux initiatives populaires et sur les travaux relatifs aux lois sur le Co<sub>2</sub>, sur l'énergie et sur le marché de l'électricité d'une part, et d'autre part, sur les diverses interventions préconisant une 'réforme fiscale écologique'. En l'occurrence, la commission a admis que ni la mise en œuvre des deux initiatives populaires, ni l'application des dispositions constitutionnelles en vigueur, trop restrictives, ne permettraient une solution durable et politiquement applicable, qui prenne en compte l'ensemble des problèmes (voir les divers avis de droit sur la constitutionnalité des taxes d'incitation<sup>2</sup>) ; c'est pourquoi il convenait de créer une nouvelle base constitutionnelle et de la soumettre à l'approbation du peuple et des cantons. La CEATE-E est par ailleurs persuadée qu'une tâche complexe, tant du point de vue de la législation que de l'application, comme l'introduction d'une taxe de soutien sur l'énergie ne peut être assumée par le seul Parlement, même au vu de la qualité de la collaboration avec le Conseil fédéral et l'administration ; un projet du Conseil fédéral est nécessaire.

Ces considérations l'ont amenée d'une part, à élaborer une taxe de soutien, ne modifiant pas la part de l'Etat, inscrite dans l'article constitutionnel (ci-après "norme de base"), à titre de contre-projet exhaustif mais ouvert à l'initiative 'énergie et environnement'; elle laisse comme de coutume l'aménagement de la législation d'application à l'appréciation du Conseil fédéral et de l'administration. Cette répartition des tâches s'impose d'autant plus que le Conseil fédéral a déjà entrepris des travaux préliminaires en vue d'une réforme fiscale écologique.

<sup>2</sup> Office fédéral de la justice, 4 août 1997: T. Jaag et H. Keller, 22/4 et 12/5/98, publié dans URP 1998 319 ss.



D'autre part, la CEATE-E a pris en compte les décisions du Conseil fédéral et du Conseil national. Celui-ci préconise, à côté de la taxe d'incitation sur l'énergie, l'adoption d'une taxe affectée, limitée dans le temps et qui devrait agir sans délai, frappant les énergies non renouvelables pour promouvoir les agents renouvelables (y compris la force hydraulique indigène) et l'utilisation rationnelle de l'énergie. Le Conseil fédéral adhère à cette idée. La CEATE-E propose donc d'opposer à l'initiative solaire et à ses visées promotionnelles un article constitutionnel (ci-après "disposition transitoire") indépendant de la norme de base et qui reprendrait ces visées.

Dans l'intérêt d'une action rapide et dans l'esprit des décisions du Conseil national, la CEATE-E propose en outre que l'on n'attende pas l'entrée en vigueur de la disposition transitoire pour élaborer la loi qui la concrétise, mais que celle-ci soit mise en discussion parallèlement à celle-là, sous réserve de la votation finale (voir le rapport séparé 99.401 de la CEATE-E sur son initiative parlementaire "Arrêté sur la taxe de soutien, ATS" du 5 février 1999). On aura ainsi l'assurance que la promotion s'exerce peu de temps déjà après une éventuelle acceptation du projet de disposition transitoire par le peuple et les cantons: lors de la consultation, la majorité des participants s'est en effet prononcée en faveur de l'adoption rapide d'une action ciblée.

### 3.1.1.2 Raisons objectives

Les réserves d'énergie fossile, non renouvelables, sont limitées. S'y ajoute qu'à l'heure actuelle, plus personne ne songe guère à contester que l'accroissement incontrôlé de l'utilisation d'énergies fossiles menace à moyen terme les conditions climatiques de la vie sur notre planète. Les constatations et les scénarios scientifiques soigneusement mûris présentés dans les rapports de l'IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change)<sup>3</sup> ne laissent aucune place au doute.

Les origines de la période interglaciaire, d'une stabilité exceptionnelle en comparaison géohistorique, de ces derniers 10 – 12 000 ans, qui a permis à l'humanité de se sédentariser puis de se développer jusqu'à l'avènement de la civilisation actuelle, n'ont pas été élucidées. En règle générale, le climat terrestre est beaucoup plus instable. De toute évidence, l'humanité, par son comportement irresponsable, risque fort d'anéantir les conditions nécessaires à cette situation privilégiée, d'une importance vitale<sup>4</sup>. La nécessité de légiférer se fait sentir pour tous les Etats, y compris la Suisse. Au vu de ces considérations, la CEATE-E estime, à la différence du message du Conseil fédéral, qu'il faut opposer un contre-projet aux deux initiatives populaires. On lira au chiffre 3.1.3 un argumentaire plus détaillé pour l'introduction de taxes sur l'énergie.

### 3.1.2 Redevance sur les agents énergétiques

Les deux initiatives populaires exigent l'introduction de taxes sur certains agents énergétiques, avant tout sur ceux qui ne sont pas renouvelables. Elles demandent également que les recettes desdites taxes soient affectées soit à une baisse de la charge fiscale de la population et de l'économie (initiative 'énergie et environnement') soit à la promotion de l'énergie solaire ainsi que d'une utilisation rationnelle de l'énergie (initiative 'solaire'). Les deux initiatives visent ainsi une politique énergétique plus orientée vers l'écologie, cela afin d'améliorer la protection du climat et de l'environnement.

Voici une ou deux décennies, les taxes d'incitation se heurtaient encore à une forte résistance au niveau politique, d'où l'adoption d'une politique environnementale axée sur la pénalisation.

<sup>3</sup> Rapport IPCC "Climate Change 1995", Cambridge University Press, Cambridge 1996

<sup>4</sup> La revue scientifique de renom "Nature" (Vol. 364 (1993) p. 186) écrivait voici 5 ans déjà à ce sujet: "Nous autres, être humains, avons élaboré un système socio-économique peut-être pendant la seule période qui en offrait la possibilité; lorsque le climat était suffisamment stable afin de nous permettre de mettre sur pied l'infrastructure agricole nécessaire au maintien d'une société axée sur le progrès. Nous ne connaissons pas l'origine d'une telle bénédiction; il n'en demeure pas moins que le système climatique est sujet à des variations radicales même en l'absence de toute intervention humaine. Si la terre possédait un mode d'emploi, le chapitre sur le climat pourrait débiter par un avertissement: "Le système a été réglé par le fabricant sur la position "confort maximum"; ne pas toucher aux boutons de réglage!"



Au cours des années passées, cette tendance a suscité une opposition croissante en dépit de succès considérables, les limites d'une telle politique apparaissant de plus en plus clairement. Tant les milieux scientifiques que l'économie ont réclamé avec insistance l'abandon d'une politique répressive dans le domaine de la protection de l'environnement et l'introduction d'instruments économiques incitatifs et dissuasifs, susceptibles d'entraîner une internalisation au moins partielle des coûts externes de l'utilisation d'énergie, afin de soumettre le marché énergétique à la vérité des prix. L'application de ces instruments lors de la révision de la loi sur l'environnement, le large soutien dont bénéficie le projet de loi sur le CO<sub>2</sub> ainsi que les décisions de l'Assemblée fédérale et du peuple sur la RPLP prouvent que les milieux politiques sont disposés à satisfaire cette revendication.

Les débats sur l'aménagement de la loi sur l'énergie – particulièrement de l'arrêté sur une taxe énergétique – au sein de l'Assemblée fédérale démontrent par ailleurs nettement que le temps est venu pour l'introduction de taxes de soutien sur les énergies non renouvelables. Tant au sein du Parlement que dans la population, il en est résulté de nouvelles coalitions politiques, susceptibles d'obtenir l'adhésion d'une majorité et confortées par l'inquiétude relative aux effets de la future libéralisation du marché de l'électricité. Comme mentionné plus haut, le Conseil fédéral propose lui aussi, parmi les instruments essentiels de ses politiques financière et environnementale, une réforme fiscale écologique avec prélèvement de taxes sur certains agents énergétiques. Aujourd'hui, une large part de la population et des milieux de l'économie, du Parlement et du Conseil fédéral est acquise au principe des taxes d'incitation ainsi qu'à l'idée de financer les charges grevant les salaires au moyen des taxes énergétiques.

Des taxes d'incitation sur l'énergie ont été introduites ou préconisées dans d'autres pays encore. Quelles conséquences une taxe sur les agents non renouvelables entraînerait-elle pour le commerce extérieur de la Suisse? Les éléments de réponse les plus intéressants se trouvent en Europe et surtout dans les pays membres de l'UE. De telles taxes, généralement modulées selon les rejets, ont été adoptées par le Danemark (en 1978, extension en 1982/92), la Suède (en 1957, extension en 1991/92), la Finlande (en 1990, extension en 1997), les Pays-Bas (en 1988, extension en 1992/96) et de façon restreinte par la Belgique (en 1987, extension en 1992) ainsi que par la Grande-Bretagne; membre de l'EEE, la Norvège a fait de même (en 1991, huile de chauffage exonérée en 1993). En Allemagne, la coalition rose-verte veut suivre le mouvement (probablement pour le 1/4/99). Les taxes sont aménagées de manière très différente d'un pays à l'autre. Quant à la Commission européenne, elle a présenté au mois de mars 1997, après des années de discussions, un projet de directive en vue d'une taxation minimale uniforme de l'énergie au sein de l'Union, qui devrait selon elle entrer en vigueur en l'an 2000.

Ainsi, lorsque la CEATE-E propose d'introduire des taxes sur l'énergie, elle ne préconise nullement une démarche en pionnier solitaire, mais plutôt la participation à une évolution générale qui se poursuit en Europe.

### **3.1.3 Avis sur les initiatives populaires**

Dans son message, le Conseil fédéral expose en détail les raisons qui l'ont conduit à rejeter les deux initiatives, dont certains éléments majeurs sont selon lui contraires à sa politique. La CEATE-E désire elle aussi – sans répéter l'argumentation du Conseil fédéral – souligner les quelques points faibles des initiatives qui l'ont incitée à recommander leur rejet au peuple et aux cantons.

En premier lieu, les deux initiatives peuvent être certes considérées comme des catalyseurs d'une réorientation indispensable de la politique énergétique; mais la multiplicité des propositions et des revendications émaillant les débats actuels sur les politiques énergétique et financière et sur l'ouverture du marché de l'électricité rend difficile une décision qui tienne compte de tous les aspects du problème: les questions soulevées ne visent en général que



des objectifs partiels. Les efforts déployés par la CEATE-E pour ne pas abandonner le pouvoir de décision qui appartient au Parlement et au Conseil fédéral et d'élaborer, avec ce dernier, une base solide pour une nouvelle politique énergétique, justifient à eux seuls le fait de recommander le rejet des deux initiatives, tout en présentant des contre-projets qui en reprennent les éléments valables.

De l'avis de la CEATE-E, il faut également remédier à certaines faiblesses des textes des deux initiatives, dues notamment à leur " ancienneté " relative, le débat ayant évolué rapidement au cours des huit années bientôt écoulées depuis leur formulation.

C'est ainsi que selon l'initiative 'énergie et environnement', l'énergie hydro-électrique devrait être également soumise à la redevance, une éventualité rejetée dans l'opinion politique suisse actuelle. Par ailleurs, cette initiative exige la rétrocession du produit de la redevance à l'économie ainsi qu'aux ménages, selon le principe du bonus écologique, ce qui va à l'encontre du modèle privilégié aujourd'hui par l'opinion publique, consistant à s'en servir pour décharger l'économie des coûts grevant les salaires. La disposition transitoire visant une réduction fixe de la consommation d'énergie de 1% pendant 25 ans est également trop rigide au vu des impondérables qui affectent l'évolution de l'économie.

En ce qui concerne l'initiative 'solaire', la CEATE-E se heurte avant tout à l'étroitesse de l'affectation visée et au fait que le taux de redevance s'appuie uniquement sur le potentiel énergétique des agents non renouvelables (ct./kWh). Ce système certes simple pourrait suffire s'il ne s'agissait que de percevoir passagèrement une redevance modeste. Mais l'initiative préconise une durée de vingt ans et un produit de quelque 850 millions de francs par année. Avec de tels chiffres, la proposition va à l'encontre du projet de la CEATE-E, qui désire moduler la redevance aussi bien en fonction de la pollution de l'environnement (selon les émissions de toute espèce) que de la taxation actuelle des différents agents énergétiques, afin d'obtenir un effet appréciable sur le plan écologique et de proposer une formule susceptible d'obtenir l'adhésion de la majorité des milieux politiques.

Il n'en reste pas moins que les initiatives présentent des suggestions intéressantes. Ainsi il n'est pas exclu qu'au vu de l'évolution actuelle des mentalités, l'une ou l'autre obtienne l'adhésion d'une majorité du peuple et des cantons. Des sondages – qu'il convient d'interpréter avec les précautions d'usage – ont en effet mis en évidence un potentiel d'acceptation considérable avant tout pour la seconde, vu la faveur dont jouit l'énergie solaire au sein de larges couches de la population. La réforme fiscale écologique, dont l'initiative 'énergie et environnement' pourrait constituer un élément de base, est quant à elle acceptée dans son principe.

La mise en oeuvre des deux initiatives apporterait une contribution essentielle à une utilisation rationnelle de l'énergie et à l'utilisation accrue des énergies renouvelables ; partant, elle atténuerait les problèmes climatiques et environnementaux ainsi que les risques prévisibles en matière d'approvisionnement. Il convient de ne pas sous-estimer l'importance de ce dernier point : malgré l'existence de réserves considérables de pétrole –agent fossile dont notre économie est fortement tributaire – l'exploitation de cette ressource devient de plus en plus onéreuse, difficile et laborieuse, et elle suscite aussi de plus en plus de critiques du point de vue écologique. Une comparaison entre les statistiques et les projections d'extraction révèle que la production mondiale s'approche d'un plafond qui représente un premier signe d'épuisement de cette ressource<sup>5</sup>. Les perspectives d'accroissement rapide de la consommation de pétrole par suite du développement de nombreux pays en voie d'industrialisation, dont la Chine, révèlent inéluctablement un écart croissant entre l'offre et la demande à partir de l'an 2010. Tôt ou tard, les prix du pétrole exploseront, car la flexibilité des prix du commerce d'énergie des principaux consommateurs au niveau mondial – les pays

<sup>5</sup> L'Agence internationale de l'énergie (AIE) souligne que la dépendance croissante de la production de pétrole dans le Moyen-Orient et le passage à des sources d'énergie non conventionnelles (sables bitumineux, sondages dans le fond des mers, etc.) laissent présager des problèmes d'approvisionnement et des chocs pétroliers autour de l'année 2020. (AIE, World Energy Prospects to 2020 ; avril 1998).



industrialisés occidentaux – ne suffira pas à compenser des lacunes importantes de l'offre. Si des mesures préventives ne sont pas prises à temps, il faut s'attendre à une crise économique, s'accompagnant du recours – combien indésirable pour la protection du climat et de l'environnement – aux réserves mondiales de charbon<sup>6</sup>.

Tous les pays qui seront à même de s'appuyer sur des énergies renouvelables avant cette crise jouiront d'avantages substantiels, parce que le passage d'une énergie fossile à un approvisionnement énergétique durable, reposant sur des énergies renouvelables, représente une tâche de très longue haleine. Contrairement aux économies nationales conservatrices, les plus progressistes disposeront alors d'un stock d'énergies sûres, car elles auront déjà acquis le savoir-faire et les technologies nécessaires à une utilisation plus rationnelle de l'énergie ; ainsi elles seront mieux à même d'éviter la crise. Comme le démontrent ces perspectives, la renonciation prudente à une harmonisation complète, sur le plan international, d'une hausse du prix de l'énergie par le prélèvement de redevances offrirait à la Suisse, en dépit de certaines difficultés, des avantages indéniables. Un pays comme le nôtre, qui dispose d'un potentiel appréciable d'énergie renouvelable grâce à ses installations hydro-électriques, peut se permettre une telle politique et devrait donc saisir sa chance.

### 3.1.4 Résultat de la consultation

Comme on l'a dit, l'essentiel de ce modèle a été soumis à la consultation en même temps que l'arrêté sur une taxe énergétique (ATE) du Conseil national. Les résultats se résument ainsi:

#### 3.1.4.1 Norme de base

La norme de base proposée par la CEATE-E est acceptée dans son principe par une majorité des participants à la consultation et par le Conseil fédéral. Elle est reconnue comme devant constituer à terme la partie la plus importante du projet. Les objections ne portent que sur des détails, alors qu'il y a consensus pour moduler la taxe selon les rejets produits par un agent énergétique et selon sa taxation fiscale antérieure, pour mentionner de façon explicite les méthodes de production grosses consommatrices d'énergie et pour prendre en compte les besoins de l'économie.

#### 3.1.4.2 Dispositions promotionnelles (disposition transitoire selon CEATE-E et ATE du Conseil national)

Parmi les organismes invités à se prononcer, une nette majorité préconise, avec le Conseil fédéral, l'adoption rapide de dispositions susceptibles d'encourager le recours aux énergies renouvelables, sans toutefois qu'il existe un consensus au sujet de leur forme (loi ou constitution) ni de leur contenu (taux, durée et objectif de la promotion). Par ailleurs, l'arrêté proposé par le Conseil national est préféré à la disposition transitoire de la CEATE-E dans la proportion de 2:1; il recueille en particulier le faveurs de trois gouvernements cantonaux sur quatre. Là encore, le Conseil fédéral demande une base constitutionnelle.

Les raisons les plus fréquemment mentionnées de cette préférence pour l'arrêté sont notamment les suivantes:

- *Echéances*: il est admis que l'arrêté déploierait plus rapidement des effets que la disposition transitoire; en outre il permettrait ainsi d'éviter des lacunes entre la promotion actuelle et une action future.
- *Montants disponibles*: l'arrêté fournit nettement plus de moyens financiers pour les besoins de la promotion (20 milliards de francs en 25 ans) que la disposition transitoire (3 milliards en 10 ans), qui ne saurait couvrir simultanément tous les besoins de promotion prévus.

<sup>6</sup> Pour un exposé clair sur la question, voir par ex. "Preventing the next oil crunch" Scientific American, March 1998, p. 59.



- *Arguments politiques*: il est admis que l'arrêté recueillerait plus aisément une majorité que la disposition transitoire, parce qu'il permettrait de mieux protéger la force hydraulique suisse des conséquences de l'ouverture du marché de l'électricité.

La CEATE-E conclut qu'une disposition promotionnelle est nécessaire et bienvenue. Elle refuse néanmoins de reprendre tel quel l'arrêté qui a obtenu le plus de suffrages dans la consultation et tient à prendre en compte les avis qui considèrent, avec elle, qu'une base constitutionnelle est indispensable si l'on veut prélever une taxe affectée aux mesures d'encouragement. Les échéances jouent toutefois un rôle important, puisque la majorité des avis exprimés s'opposent à ce que l'on n'entreprenne la législation d'exécution qu'une fois la base constitutionnelle acceptée par le peuple et les cantons. Il paraît donc indiqué de prendre argument de l'adhésion relativement grande au projet d'arrêté pour concevoir dans le même esprit la loi d'exécution parallèlement à la disposition transitoire.

### 3.1.5 Conclusion

Au vu de ce qui précède, il conviendrait donc d'accueillir favorablement, dans les deux initiatives, les propositions visant à réduire le recours aux agents énergétiques fossiles et à promouvoir en contrepartie une utilisation rationnelle de l'énergie ainsi que la consommation d'énergies renouvelables. En effet, la CEATE-E est parvenue à la conclusion que les mesures prises jusqu'à ce jour sur le plan légal ne suffisent pas. Elle se voit donc confortée dans l'intention d'opposer à chacune des initiatives populaires un contre-projet ayant pour fonction d'appuyer la politique du Conseil fédéral qui prépare une réforme fiscale écologique, tout en reprenant certains éléments des initiatives, notamment les visées promotionnelles de l'initiative solaire, et en faisant en sorte que l'ouverture du marché de l'électricité ne constitue pas une menace excessive pour la force hydraulique suisse. Elle propose en outre d'élaborer sans tarder la loi d'exécution de la disposition transitoire. Elle choisit pour cela l'instrument de l'initiative de la commission parlementaire (cf. rapport 99.401 du 5 février 1999.).

#### 3.1.5.1 Propositions et loi sur le CO<sub>2</sub>

La loi sur le CO<sub>2</sub><sup>7</sup> représente certes un premier pas louable et novateur en vue d'assumer nos engagements sur le plan international (accord de Kyoto) pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Elle peut – en complément des mesures facultatives – favoriser l'essor des énergies renouvelables par le renchérissement de celles qui ne le sont pas, mais elle n'offre pas des possibilités suffisantes en matière d'encouragement, même si elle reste indispensable dans la perspective d'une nécessaire compétitivité des énergies renouvelables. Elle présente par ailleurs le net désavantage de soumettre la production indigène d'électricité par couplage chaleur-force à la taxe CO<sub>2</sub>, alors que le courant issu des centrales nucléaires ou importé après production dans une centrale à charbon, à mazout ou à gaz n'y serait généralement pas soumis. En raison de l'étroitesse de sa base constitutionnelle, cette loi n'est pas non plus à même de réduire ou même de stabiliser les charges grevant les salaires, alors que ce point revêt une importance capitale dans la recherche d'un consensus sur le plan politique, vu les lacunes actuelles dans le financement des assurances sociales. Elle exerce plutôt la fonction d'un filet de sécurité pour un exercice sur la corde raide, que la politique énergétique suisse se doit de réussir dans un contexte difficile : les initiatives populaires, la loi sur l'énergie, l'équilibre budgétaire de la Confédération, le financement des assurances sociales et des projets ferroviaires, ainsi que la libéralisation prochaine du marché de l'électricité. En effet, la redevance sur les rejets de CO<sub>2</sub> prévue dans la loi ne sera prélevée que si les engagements pris par notre pays ne peuvent pas être tenus malgré les taxes sur l'énergie et les autres mesures adoptées. Mais si ces taxes devaient produire leur effet, la redevance deviendrait caduque.

#### 3.1.5.2 Résumé des propositions de la commission

L'intention est d'opposer à l'initiative 'énergie et environnement' un art. 24<sup>octies</sup>, al. 5-9 (nouveau), cst. ayant valeur de norme fondamentale, et qui fixe les premiers jalons d'une

<sup>7</sup> FF 1997 III 395



réforme fiscale écologique. On créera par là une marge de manœuvre que n'offre pas encore la constitution en vigueur, en dépit de ses articles sur l'énergie et sur l'environnement; et on opposera ainsi à l'initiative 'solaire' une disposition transitoire art. 24 cst. (nouveau), limitée dans le temps, accompagnée de la législation d'exécution (cf. rapport 99.401 du 5 février 1999 de la CEATE-E concernant son initiative parlementaire 'arrêté sur une taxe de soutien ATS"). En fournissant la compétence de prélever une taxe sur les agents non renouvelables, cette disposition permettra d'entreprendre sans tarder la promotion accrue des énergies renouvelables indigènes, force hydraulique comprise, et de l'utilisation rationnelle de l'énergie; de plus, elle sera aménagée de telle sorte qu'une fois la norme de base et la législation d'exécution entrées en vigueur, on pourra renoncer à la taxe de soutien en affectant aux besoins de la promotion une partie du produit de la redevance prélevée en vertu de cette norme.

## 3.2 Texte des contre-projets

### 3.2.1 Norme fondamentale art. 24<sup>octies</sup>, al. 5-9 (nouveau), cst.

<sup>5</sup> La Confédération prélève une taxe particulière sur les agents énergétiques non renouvelables.

<sup>6</sup> La taxe fait partie de la politique de l'énergie et de l'environnement. Son produit est utilisé pour réduire les charges salariales annexes obligatoires.

<sup>7</sup> Les taux de la taxe tiennent compte de l'effet des différents agents énergétiques sur l'environnement et le climat, ainsi que des autres taxes qui les grèvent déjà.

<sup>8</sup> La loi prévoit des réglementations particulières et des exceptions pour des modes de production qui nécessitent une grande consommation d'énergie non renouvelable.

<sup>9</sup> La taxe tient compte de la capacité concurrentielle de l'économie. Elle est introduite par étapes.

### 3.2.2 Disposition transitoire art. 24 (nouveau), cst.

<sup>1</sup> La Confédération prélève une taxe de soutien affectée de 0,2 ct./kWh sur la teneur énergétique des énergies non renouvelables.

<sup>2</sup> Le produit de la taxe est utilisé de manière ciblée pour:

- a. encouragement de l'utilisation des agents renouvelables, en particulier l'énergie solaire sur les sites urbanisés et l'énergie du bois et de la biomasse ;
- b. l'encouragement de l'utilisation rationnelle de l'énergie;
- c. le maintien et le renouvellement des centrales hydrauliques indigènes.

<sup>3</sup> Les règles suivantes sont applicables :

- a. Au moins un quart du produit est affecté aux besoins de chacune des lettres a, b et c de l'al. 2.
- b. Les aides financières à la production industrielle et artisanale sont attribuées en priorité pour des mesures de nature à accroître le rendement énergétique et à encourager le recours aux agents renouvelables.
- c. Des aides financières ne sont versées qu'une fois assuré le respect des besoins de la protection du paysage et du site ainsi que des prescriptions de la protection de l'environnement.



<sup>4</sup> Des règles particulières et des dérogations sont prévues pour les méthodes de production nécessitant d'importantes quantités d'énergie non renouvelable.

<sup>5</sup> La compétence de prélever une taxe de soutien est limitée à la fin de 2010.

<sup>6</sup> La taxe de soutien devient caduque si une redevance spéciale sur l'énergie selon l'art. 24<sup>octies</sup>, al. 5-9 est prélevée. Dans ce cas, on utilisera jusqu'à la fin de 2010 en moyenne 300 millions de francs par année, imputés sur le produit de la redevance spéciale, pour les besoins des al. 2 et 3.

<sup>7</sup> Le Conseil fédéral peut abroger la taxe de soutien avant terme ou la réduire si la situation sur le marché de l'énergie rend partiellement ou entièrement superflues les mesures prévues aux al. 2 et 3.

## 4 Commentaires des dispositions des contre-projets

### 4.1. Commentaire de la norme de base art. 24<sup>octies</sup>, al. 5-9 (nouveau), cst.

#### Al. 5

Cet alinéa donne à la Confédération la compétence fondamentale de prélever une taxe sur les agents énergétiques non renouvelables.

Il s'agit des ressources naturelles dont les réserves peuvent être utilisées sur des périodes d'une durée approximative de l'histoire humaine connue (soit environ 10'000 ans) et ne se renouvellent pas. Cette catégorie comprend donc les agents énergétiques fossiles tels que le charbon, le pétrole, le gaz naturel ainsi que des éléments fissiles tels que l'uranium, le thorium et d'autres<sup>8</sup>. En revanche, cela ne concerne pas les agents énergétiques générés directement et de façon continue par le soleil tels que l'énergie hydraulique (précipitations), l'énergie éolienne, la biomasse telle que le bois et les déchets organiques, voire l'utilisation directe de l'énergie solaire au moyen de cellules photovoltaïques et de collecteurs de rayonnement thermique, ainsi que la géothermie. S'il faut frapper les énergies non renouvelables, ce n'est pas seulement parce que les réserves sont limitées, mais aussi en raison des déchets et rejets imputables à leur utilisation: leur accumulation pénalise lourdement les générations futures.

La notion de taxe " particulière " prend en compte le fait qu'il existe d'autres redevances sur des agents énergétiques tels que les surtaxes sur les huiles minérales destinées au financement de la construction des routes nationales. Comme il est dit au 6<sup>e</sup> alinéa, la taxe introduite au 5<sup>e</sup> alinéa diffère de ces redevances traditionnelles tant sur le plan des objectifs que de l'affectation, d'où le qualificatif de taxe " particulière ".

#### Al. 6

Cet alinéa décrit les objectifs de la taxe sur le plan de l'écologie, de la politique énergétique et de l'économie.

<sup>8</sup> Si l'utilisation de la fusion nucléaire pour la production d'énergie devenait réalisable du point de vue technique, il conviendrait, le cas échéant, d'ajouter à cette liste l'isotope radioactif tritium, un élément très rare à l'état naturel et par conséquent produit artificiellement, tandis que les réserves d'hydrogène "normal" et de deutérium peuvent être considérées comme inépuisables, vu l'existence d'immenses réserves dans les océans, par rapport aux normes de l'histoire humaine citées dans le texte.



En ce qui concerne ses effets sur le plan de l'écologie, la taxe se veut partie intégrante des politiques énergétique et environnementale nationales. En d'autres termes, elle est prélevée dans le but d'atteindre les objectifs définis aux art. 24<sup>septies</sup> cst. (protection de l'environnement) et 24<sup>octies</sup> cst. (énergie). En conséquence, la législation d'application doit prendre en compte les principes inscrits dans l'article sur l'environnement ainsi que dans l'article sur l'énergie (avec la législation qui en découle).

Par ailleurs, le 2<sup>o</sup> alinéa prévoit qu'après déduction des frais administratifs, le produit de la redevance sera affecté dans son intégralité et donc sans modifier la quote-part de l'Etat pour réduire les charges grevant obligatoirement les salaires (cotisations AVS/AI/APG et AC). L'intention est d'alléger les coûts salariaux dont s'acquitte l'économie tout en restituant également le produit de la taxe aux salariés, qui supportent le gros du financement des activités de l'Etat. Le terme " économie " englobe bien sûr toutes les branches, administrations publiques comprises.

#### *Al. 7*

Cet alinéa fixe les critères de différenciation des taux de la redevance. Il exige que ces taux ne soient pas simplement fixés sous la forme d'un pourcentage du prix des différents agents énergétique ou en fonction de leur potentiel énergétique ; il faut les différencier compte tenu de l'impact spécifique, sur le climat, des émissions de CO<sub>2</sub> ou d'autres émissions à effet de serre ainsi que de la pollution locale de l'environnement par d'autres émissions (y compris les rejets radioactifs dus à la production d'électricité nucléaire).

En outre, il faut tenir compte du fait que certains agents énergétiques utilisés comme carburants, tels que l'essence ou le diesel, sont suffisamment grevés par d'autres taxes ; des taxations supplémentaires devront par conséquent être envisagées avec retenue. Il faudra notamment éviter qu'un prix de l'essence trop élevé par rapport aux pays voisins ne déclenche un " tourisme à la pompe " détestable du point de vue écologique et économique.

#### *Al. 8*

Cet alinéa confère au législateur la compétence d'édicter des réglementations particulières pour les entreprises tributaires d'une consommation élevée d'énergie.

La formulation de cette disposition est essentielle. En effet, elle ne saurait s'appliquer à toute entreprise qui consomme de grandes quantités d'énergie non renouvelable ; il convient plutôt d'évaluer si le besoin énergétique demeure élevé même lorsque toutes les mesures nécessaires sur le plan technique et supportables du point de vue économique ont été prises pour réduire la consommation d'énergie.

Le terme " mode de production " spécifie que les réglementations particulières ne doivent bénéficier qu'aux branches ne pouvant pas produire sans un apport énergétique élevé en raison de la nature même du produit ou du mode de travail. Une telle situation se rencontre dans les industries des liants (ciments, chaux, plâtre), dont les produits renferment de l'énergie chimique, ainsi que dans les industries de l'acier et du verre, dont les modes de production exigent une forte dépense d'énergie pour liquéfier les matériaux, sans qu'il soit possible de récupérer intégralement la chaleur dégagée. Ces exemples ne sont pas uniques : des problèmes similaires se posent dans la fabrication de produits textiles, de papier, de fibres et de panneaux de particules de même que dans d'autres branches. Les services sont exclus des allègements.

La marge de manœuvre pour l'aménagement des réglementations particulières est étendue : elle peut aller de la réduction des taux de la redevance jusqu'à l'exonération totale. Des formules à options sont également envisageables : l'entreprise concernée pourrait alors avoir le choix soit de se soumettre aux dispositions légales, soit de ne pas s'acquitter de la redevance mais de renoncer en contrepartie à un allègement de la contribution de l'employeur aux cotisations sociales.



Lors de l'aménagement des réglementations d'exception – comme lors de la formulation de toute la législation d'application – il conviendra de vouer une attention particulière à la praticabilité, étant donné que rien n'est plus à même d'entraver les effets d'une loi que les difficultés et les frais élevés de son application.

#### *Al. 9*

Cet alinéa souligne qu'il incombe au législateur de veiller particulièrement à la garantie de la capacité concurrentielle de l'économie sur le plan international ainsi qu'à l'opportunité d'une introduction de la redevance par étapes. Au vu de l'effet produit par un accroissement prévisible du montant des redevances sur les décisions prises par les entreprises en matière d'investissements, il est probable que l'introduction progressive et prévisible (montant et date) de la redevance favorisera l'instauration d'un rapport coût/utilité optimal. En effet, les investissements des entreprises dans le domaine de l'énergie interviendraient à un moment où la charge engendrée par la redevance est peu élevée ; en revanche, ils porteraient déjà leurs fruits au moment où la charge spécifique parvient à un niveau supérieur. Ainsi, la charge totale imposée à l'économie sera maintenue au niveau le plus bas, de façon maintenir une compétitivité optimale.

## **4.2 Commentaire de la disposition transitoire, art. 24 cst. (nouveau)**

#### *Al. 1*

Cette disposition attribue à la Confédération une compétence propre, indépendante de la norme de base, de prélever une taxe affectée, limitée dans son ampleur et dans le temps, dont le produit sera utilisé pour les objectifs promotionnels fixés à l'al. 2. Ainsi la norme transitoire introduit dans la constitution le projet que le Conseil national entend réaliser sans nouvelle base constitutionnelle, dans l'arrêté sur une taxe de soutien.

Comme le produit de la taxe de soutien - comparé à celui de la "taxe particulière" de la norme de base - ne représente qu'un montant relativement modeste (320 millions de francs), qui ne sera prélevé que pendant une courte période, la CEATE-E ne croit pas qu'il faille différencier le taux de cette taxe par d'autres critères que le contenu énergétique, comme elle le propose dans sa norme de base. L'application de la taxe doit être la plus simple possible, vu ses limites matérielles et dans le temps.

En outre la CEATE-E souligne que le produit de la taxe de soutien doit servir à accroître l'effort consenti dans les limites fixées à l'al. 2. Ainsi les 80 millions de francs disponibles en vertu d'autres lois (en 1998) devraient le rester en dépit de la taxe.

#### *Al. 2*

Cet alinéa, dont la teneur est conforme à celle de l'arrêté du Conseil national sur une taxe énergétique, fixe l'affectation du produit de la taxe incitative. Cette stratégie d'encouragement vise à implanter à moyen terme les énergies renouvelables sur le marché, à faciliter la transition vers un marché de l'électricité libéralisé pour les centrales hydro-électriques indigènes, qui représentent une valeur considérable pour la Suisse, et à encourager en général une utilisation rationnelle de l'énergie, mesure la plus judicieuse, en termes d'économie nationale, pour en limiter quelque peu la demande.

A la lettre a, l'expression "énergies renouvelables" englobe uniquement les "nouvelles" énergies renouvelables comme la conversion directe du rayonnement solaire en chaleur et en électricité, son exploitation indirecte sous forme de bois et d'autres biomasses, ainsi que la géothermie et la chaleur ambiante. En revanche, la force hydraulique en est exclue dans ce contexte. Elle bénéficie en effet d'une aide ciblée, mais limitée au "maintien et au renouvellement" des centrales en vue de la libéralisation du marché de l'électricité, et qui figure à la lettre c, en-dehors du cadre des montants promotionnels garantis aux "nouvelles" énergies renouvelables.



En évoquant une action promotionnelle, la commission entend aussi bien le subventionnement direct que d'autres interventions compatibles avec l'économie de marché telles que le cautionnement, le prêt, l'aide au démarrage (remboursable), le suivi d'un projet ("coaching"), le capital-risque, par exemple.

Le soutien est accordé pour la rénovation technique future des centrales hydrauliques existantes et pour les mesures de protection de l'environnement réalisées en même temps. Si la législation sur l'environnement prescrit des mesures qui restreignent le droit actuel d'exploitation des eaux, ces mesures sont particulièrement dignes de soutien. Quant aux mesures de protection de l'environnement nécessaires lors du renouvellement de la concession, elles ne donnent droit au soutien que si c'est indispensable à une exploitation économique. A eux seuls, les investissements non amortissables (INA) consentis antérieurement ne donnent droit à aucun soutien sur la base de cet alinéa.

Etant donné le faible effet incitatif de la taxe, on peut prévoir que le produit ne variera pas énormément d'une année à l'autre; la commission admet cependant que le montant affecté à cette action ne sera pas exactement le même chaque année, mais que les tranches annuelles seront adaptées aux besoins du moment, de sorte qu'à l'issue des dix années de prélèvement, un solde non dépensé pourra servir pendant quelques années encore. Le législateur peut y pourvoir par exemple en décidant de créer avec le produit de la taxe un fonds qui, bien qu'intégré à la caisse fédérale, autorise une utilisation souple de son contenu (cf. le rapport de la commission sur la taxe de soutien ATS). Ainsi le Conseil fédéral pourrait par exemple décider d'une gradation vers le haut des montants versés au titre de l'encouragement, conformément aux besoins suscités peu à peu par l'application de la nouvelle réglementation. Lorsque les énergies renouvelables indigènes deviendront concurrentielles, le flux financier pourra être à nouveau réduit progressivement, de manière à permettre une transition en douceur au marché libre. Les domaines " utilisation rationnelle de l'énergie " et " maintien et renouvellement des centrales hydro-électriques indigènes " profitent également d'une telle stratégie. Le lancement du programme par étapes et le retour progressif à un état non subventionné pourraient aussi bien s'avérer judicieux dans ces secteurs.

#### *Al. 3*

La disposition transitoire dans son ensemble s'attache principalement à assurer la compétitivité des énergies renouvelables indigènes. En conséquence, cet alinéa ne se contente pas de prévoir l'affectation d'au moins une partie des fonds disponibles, en moyenne sur plusieurs années, à des fins de promotion directe ; il met également en exergue une utilisation rationnelle des fonds restants dans le cadre de la production industrielle et artisanale.

Il va sans dire qu'il conviendra de veiller à l'application des dispositions constitutionnelles et légales en vigueur sur la protection de l'environnement, de la nature, des eaux, des paysages, des sites, des monuments etc. C'est ainsi que l'utilisation directe de l'énergie solaire, qui doit nécessairement s'étendre sur des surfaces considérables, ne devra être encouragée que sur des sites déjà construits, par exemple sur des façades ou sur des toits. Ainsi l'encouragement à large échelle de l'énergie éolienne allant au delà de cas particuliers – par exemple au moyen de " fermes éoliennes " comme on en a construit sur les côtes allemandes ou danoises – n'est ni possible ni souhaitable en Suisse et la commission ne songe pas à l'introduire.

#### *Al. 4*

Cette disposition autorise le législateur à adopter des réglementations dérogatoires pour les entreprises particulièrement gourmandes d'énergie. Le commentaire de l'al. 8 de la norme de base s'applique ici aussi.

#### *Al. 5*

Le prélèvement de la taxe est limité à 10 ans. La commission admet que, sous réserve de son acceptation par le peuple et les cantons, il pourrait débuter avec l'année 2001, ce qui le ferait



durer jusqu'en 2010. Il peut être prolongé de 5 ans au maximum par un arrêté fédéral soumis au référendum.

#### Al. 6

Cette disposition fait le lien entre le prélèvement de la taxe selon la norme transitoire et celui de la norme de base en garantissant qu'en aucun cas, on ne prélèvera deux taxes parallèles. En effet, la compétence de prélever une taxe spéciale s'éteint si la norme de base et la législation y relative, que le Conseil fédéral devra élaborer, entrent en vigueur - selon la commission, vers l'an 2004, si la norme de base passe l'épreuve de la votation populaire. L'action incitative fixée dans la disposition transitoire ne s'en poursuivra pas moins jusqu'à l'échéance de la période de 10 ans, au moyen d'une partie bien définie du produit de la "taxe spéciale" figurant dans la norme de base.

#### Al. 7

La disposition transitoire déploie ses effets sur 10 ans dans l'avenir, cela dans un domaine dont l'évolution est difficile à prévoir exactement. Il est tout-à-fait possible que des développements inattendus sur le marché mondial de l'énergie renchérissent fortement les agents fossiles. La promotion des énergies renouvelables deviendrait alors superflue, entièrement ou partiellement. Dans l'intérêt de toute l'économie nationale, il importe que le Conseil fédéral soit habilité à réagir rapidement à une telle situation.

## 5 Conséquences

### 5.1 Conséquences sur le plan économique

#### 5.1.1 Norme fondamentale

Pour des raisons évidentes, les effets économiques de la norme fondamentale dépendront entièrement de la manière dont le législateur mettra en œuvre le mandat donné par la disposition constitutionnelle, laquelle ne contient elle-même aucune valeur indicative de la taxe énergétique prévue. C'est ainsi qu'aucune estimation des conséquences économiques ne peut être articulée. Selon la procédure prévue par la commission, il incombera au Conseil fédéral de proposer des valeurs chiffrées dans son message sur la législation d'application, et d'en évaluer les incidences sur le plan économique. Il devra également en apprécier les retombées pour la politique financière.

Quoi qu'il en soit, il faut rappeler que la valeur globale des agents énergétiques non renouvelables consommés en Suisse au milieu des années 1990 atteignait 17 milliards de francs par an. Si l'on admet que l'adoption massive, par notre économie, des énergies renouvelables et l'utilisation rationnelle de l'énergie n'interviendront qu'avec une augmentation moyenne des prix des énergies non renouvelables de 10 à 15% (couplée à la promotion des agents renouvelables), on constate qu'une redevance minimum de quelque 2,5 milliards de francs par an devrait être prélevée sur la base de la norme constitutionnelle fondamentale pour produire l'effet escompté.

Le Conseil fédéral évalue également à 2,5 milliards de francs le produit possible de la redevance prévue dans la loi sur le CO<sub>2</sub><sup>9</sup>, qui devrait elle aussi, en s'ajoutant aux mesures facultatives, inciter à l'abandon des énergies non renouvelables.

Ce montant sera certes financé par l'économie, mais pris en charge en grande partie par la population, qui constitue le principal consommateur d'agents énergétiques non renouvelables (huile de chauffage et essence). Selon la répartition actuelle, la population s'acquittera d'environ deux tiers de la redevance, le solde étant versé par l'économie. Evalués très sommairement, les montants ainsi générés s'élèvent à 250 francs par an et par tête de la population, auxquels il faut ajouter 200 francs par an et par emploi pour l'économie. Par la

<sup>9</sup> Message 97.030 concernant la loi fédérale sur la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, FF 1997 III 395



réduction des coûts salariaux obligatoires, ils seront toutefois restitués intégralement à la population et aux employeurs, sous déduction des frais administratifs.

Il est difficile d'évaluer les conséquences sans connaître les détails. Dans son message concernant la loi sur le CO<sub>2</sub>, le Conseil fédéral estime que dans l'ensemble, on peut s'attendre, selon les modèles de Prognos, à des retombées légèrement positives sur l'économie nationale, la redevance étant intégralement restituée à la population et à l'économie. Un survol des autres études, tel qu'il a été présenté par M. Kirchgässner à la commission lors des auditions<sup>10</sup>, confirme cette impression et montre notamment que l'affectation à la prise en charge des coûts grevant les salaires, qui allège les charges sociales, peut également influencer positivement, quoique de façon limitée, la situation sur le marché du travail.

En règle générale, tout porte à croire que la mise en œuvre de la norme fondamentale par le législateur produira un effet plutôt favorable sur l'économie, vu que des réglementations particulières éviteront aux branches tributaires d'une très forte consommation d'énergie d'être mises à contribution de manière excessive. Il n'en demeure pas moins que du point de vue structurel, selon le rapport entre les intensités de l'énergie et du travail des différentes catégories de production et de services, certaines branches seront gagnantes et d'autres perdantes. En définitive, l'introduction d'une taxe énergétique de soutien vise aussi à répercuter sur les prix le potentiel d'atteintes à l'environnement des agents énergétiques non renouvelables.

### 5.1.2 Norme transitoire

Le débat autour des conséquences économiques de cette disposition constitutionnelle repose sur une base plus solide au vu des valeurs de référence disponibles.

En fixant ces valeurs, la commission a tout d'abord constaté que seule une petite partie (320 millions de francs), soit environ 10% du produit total de la redevance prévue à partir de 2004 (selon la norme fondamentale) devait être affectée, pendant une durée limitée, à la promotion des énergies renouvelables et d'une utilisation rationnelle de l'énergie, ainsi qu'au maintien et au renouvellement des centrales hydro-électriques indigènes. En outre, après avoir consulté des spécialistes, la commission a pris acte du fait que des sommes sensiblement supérieures à quelques centaines de millions de francs par an ne pourront pas être judicieusement affectées aux mesures promotionnelles prévues. Ces deux constatations l'ont incitée à proposer que sur une période de dix ans, les mesures d'incitation bénéficient d'un montant total limité à 3 - 3,5 milliards de francs .

Le dégagement de ces fonds aura des retombées économiques globales : il entraînera une redistribution avec, d'une part, la taxation de l'économie, du trafic et de la population résidente et d'autre part, la promotion des énergies renouvelables, de l'utilisation rationnelle de l'énergie et des centrales hydro-électriques. Toutefois, vu la modicité des montants exigés de la part des secteurs touchés, il ne faut guère craindre des conséquences graves pour l'économie. Sur toute la durée de l'application des mesures (et à condition que les prix de l'énergie demeurent constants sur le marché mondial), un renchérissement des agents énergétiques non renouvelables d'environ 2% est susceptible de produire des effets bien moindres que les variations des prix initiaux sur le marché mondial, lesquelles n'ont, pour leur part, aucune répercussion sur le secteur économique et ne produisent aucun effet d'incitation. Au demeurant, comme on l'a mentionné au chiffre 5.1.1, c'est la population et non pas directement l'économie qui supporte la majeure partie de la charge. Cependant, la redevance à des fins de promotion devrait représenter environ 3 francs par mois et par personne ou emploi. Il est donc permis de supposer qu'elle sera tout à fait supportable, en général.

Les choses ont une autre allure – et c'est tant mieux – pour les bénéficiaires du système, parmi lesquels, outre les branches artisanales et industrielles, il convient de mentionner le bâtiment. En effet, comme l'ont démontré Energie 2000 et le programme d'impulsions pour la

<sup>10</sup> voir aussi "Réforme fiscale écologique – Utopie ou alternative réaliste", G. Kirchgässner, Université de St Gall 1996



rénovation écologique des bâtiments, des montants promotionnels de 400 millions de francs par an déclenchent - selon les taux de contribution accordés par le législateur - des flux d'investissement à hauteur de plusieurs milliards, susceptibles d'entraîner des effets plus que bénéfiques au vu du chiffre d'affaires réalisé à l'heure actuelle dans ces branches. Par ailleurs, les besoins sur le plan de la main-d'œuvre y sont relativement élevés ; on exercera donc une influence favorable sur l'emploi et on déchargera l'assurance-chômage, déficitaire, au profit des employeurs, des salariés ainsi que de la Confédération et des cantons. Néanmoins, il ne faut pas s'attendre à des miracles: selon des estimations prudentes, quelques milliers d'emplois seront ainsi créés.

Le montant des fonds nécessaires à la réalisation du troisième objectif – le maintien et le renouvellement des centrales hydro-électriques indigènes, actuellement confrontées au défi de la libéralisation du marché de l'électricité – est difficile à estimer en raison du manque d'indications précises. Cependant, selon l'Office fédéral de l'énergie, qui s'appuie sur une étude Elektrowatt<sup>11</sup>, on peut admettre à l'heure actuelle que les exploitants de ces centrales ont convenablement géré leurs investissements ces dernières années, en sorte qu'une contribution annuelle d'une centaine de millions de francs devrait suffire à l'avenir. Il n'y a pas lieu de s'attendre à ce qu'un transfert de cette ampleur ait des conséquences exceptionnelles sur le plan économique.

En conclusion, il est permis de penser que la disposition transitoire n'aura certes que peu de conséquences macroéconomiques ; néanmoins, elle est à même de produire des effets non négligeables au titre de la promotion, comme le préconise la commission.

## 5.2 Conséquences financières

La proposition de la commission n'aura aucune conséquence financière directe pour les comptes de la Confédération et des cantons, étant donné que les redevances prélevées – après déduction des frais d'exécution, qui ne grèvent pas les finances publiques – sont rétrocédées intégralement à l'économie et aux salariés (dans le cas de la norme fondamentale) ou à certaines de ses branches (dans le cas de la disposition transitoire).

Par contre, on peut prévoir des effets indirects, étant donné que la Confédération et les cantons sont eux aussi consommateurs d'énergie et employeurs. En outre, l'assurance-chômage nécessiterait des fonds moins importants si une amélioration sur le marché de l'emploi se concrétisait, d'où également une décharge (temporaire) des finances publiques qui couvrent le déficit actuel.

## 5.3 Effets sur l'état du personnel

L'application des dispositions proposées nécessitera la création de 30 - 50 postes (financée par le biais de la redevance) dans les administrations fédérale et cantonales. Dans le cas de la norme fondamentale, des estimations demeurent impossibles sans connaissance de la législation d'application. Par ailleurs, selon la commission, dans le cas de la norme transitoire et des mesures de promotion prévues par elle, le nombre de collaborateurs employés dans le cadre d'Energie 2000 et du programme d'impulsions devrait augmenter, même si ceux-ci collaborent avec l'économie et l'organisation. Ils devraient être rémunérés sur le produit de la redevance.

<sup>11</sup> Finanzbedarf zur Erhaltung bestehender Wasserkraftwerke und zur Verbesserung der Ökologie der Gewässer im schweizerischen Alpenraum, Regierungskonferenz der Gebirgskantone, Bericht Version 2.0 vom 9. August 1998, Electrowatt Engineering



## 6 Relation avec le droit européen et avec le droit international

Si les propositions de la commission sont acceptées, la Suisse rejoindra d'autres pays européens qui prélèvent déjà des redevances sur les émissions ou des taxes de soutien. Cela démontre que la proposition d'une norme de base n'est pas contraire au droit actuel de l'UE ni de l'EEE, même si la législation d'exécution ne peut ignorer les contraintes de la compatibilité. De plus, il convient de rappeler qu'en 1997, la Commission de l'UE a présenté une nouvelle proposition de directive pour l'imposition minimale uniforme des agents énergétiques au sein de l'Union, dont elle préconise l'entrée en vigueur en l'an 2000.

A l'intérieur de l'UE, des règles concernant des aides de l'Etat, analogues à celles dont la disposition transitoire prévoit l'introduction, sont déjà en vigueur. Si elles ne sont pas interdites en principe, ces aides font l'objet d'une évaluation dans chaque cas. La Commission de l'UE jouit d'une marge de manœuvre appréciable en la matière. Les aides ont toujours bénéficié d'une appréciation sans étroitesse lorsqu'elles visaient à soutenir des mesures de protection de l'environnement ainsi que la recherche et le développement dans ce domaine, comme le prévoit la disposition transitoire. Quant aux fonds pour le maintien et le renouvellement des centrales hydro-électriques, ils devraient être du même ordre que les redevances sur l'électricité proposées par le Conseil fédéral dans son projet de loi sur le marché de l'électricité. En conséquence, la commission estime qu'il n'existe là non plus aucun conflit patent avec le droit européen.

A première vue, les accords OMC interdisent la discrimination des importations d'électricité, c'est-à-dire le prélèvement d'une taxe uniquement sur le courant d'origine non renouvelable. Toutefois, renseignement pris dans l'administration, le problème pourrait être réduit ou éliminé du moment que l'on prélèverait la taxe chez les distributeurs et les producteurs à l'intérieur du pays en leur assurant restitution au prorata de la production d'origine renouvelable. La législation d'exécution devra préciser les détails. Au surplus, si des difficultés surgissent, cela implique le dépôt d'une plainte par un autre Etat, puis des négociations ou une procédure devant le tribunal arbitral. On ne saurait préjuger maintenant du résultat d'une telle démarche, qui durerait des années, d'autant que le problème ne se posera peut-être jamais.

## 7 Minorité

La minorité Frick, Brändli, Inderkum, Plattner, Respini propose une taxe de soutien de 0,4 ct./kWh (voir annexe). Leur proposition subsidiaire demande l'affectation de la moitié du produit à l'encouragement de l'utilisation des agents renouvelables.

## 8 Prolongation de délai

S'appuyant sur l'art. 27, al. 5<sup>bis</sup> de la loi sur les rapports entre les conseils, la CEATE-E demande la prolongation d'une année, soit jusqu'au 20 mars 2000, du délai imparti pour le traitement des initiatives populaires 'destinée à encourager les économies d'énergie et à freiner le gaspillage' (initiative 'énergie et environnement') et 'pour l'introduction d'un centime solaire' (initiative 'solaire').



**Arrêté fédéral  
Sur l'initiative populaire fédérale 'destinée à encourager les économies d'énergie et à freiner le gaspillage' (initiative 'énergie et environnement')**

du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

après examen de l'initiative populaire fédérale 'destinée à encourager les économies d'énergie et à freiner le gaspillage' (initiative 'énergie et environnement'), déposée le 21 mars 1995<sup>1</sup> vu le message du Conseil fédéral du 17 mars 1997<sup>2</sup>, vu le rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats du 4 février 1999<sup>3</sup>,

*arrête:*

**Article premier**

<sup>1</sup> L'initiative populaire du 21 mars 1995 "destinée à encourager les économies d'énergie et à freiner le gaspillage (initiative 'énergie et environnement') est déclarée valable. Elle est soumise au vote du peuple et des cantons.

<sup>2</sup> La teneur de l'initiative est la suivante:

I

La constitution fédérale est complétée comme suit:

*Art. 24<sup>octies</sup>, 6<sup>e</sup> al. (nouveau)*

- <sup>6</sup> a. La Confédération veille, par le biais de mesures appropriées, à stabiliser puis à ramener progressivement à un niveau supportable la consommation des agents énergétiques non renouvelables afin de protéger l'environnement, le paysage et le climat.
- b. A cette fin, la Confédération prélève une taxe de soutien sur la consommation de tous les agents énergétiques non renouvelables et sur l'électricité produite par les centrales hydrauliques d'une puissance supérieure à un mégawatt. Le Conseil fédéral fixe les taux de la redevance. Il établit à l'attention du Parlement un rapport annuel sur la réalisation des objectifs visés.
- c. La redevance ne doit pas constituer un obstacle aux transactions relevant du commerce extérieur. La législation peut prévoir des réglementations spéciales de durée limitée, notamment en faveur des entreprises fortes consommatrices d'énergie. Les effets de l'indexation peuvent être neutralisés. Il est tenu compte du contexte régional de l'économie, dans la mesure où les objectifs au sens de la lettre a sont respectés.

---

<sup>1</sup> FF 1995 III 1161

<sup>2</sup> FF 1997 II 734

<sup>3</sup> FF 1999 ...



- d. Le produit net de la redevance est utilisé de manière à compenser les charges occasionnées aux entreprises et aux ménages; on veille ce faisant à maintenir un coût social supportable et à ne pas influencer sur la quote-part des prélèvements publics. La compensation favorise les ménages et les entreprises de manière à encourager les économies d'énergie et l'utilisation rationnelle de celle-ci.

## II

Les dispositions transitoires de la constitution fédérale sont complétées comme suit:

### *Art. 21 (nouveau)*

Le Conseil fédéral édictera sans tarder, par voie d'ordonnance, des dispositions d'exécution si la législation n'entre pas en vigueur dans les trois ans suivant l'adoption de l'article 24<sup>octies</sup>, 6<sup>e</sup> alinéa. La consommation des agents énergétiques non renouvelables devra être stabilisée dans les huit ans suivant l'adoption de l'article 24<sup>octies</sup>, 6<sup>e</sup> alinéa, puis réduite de 1 pour cent par année en moyenne pendant 25 ans.

### **Art. 1a**

<sup>1</sup> En même temps que l'initiative, un contre-projet de l'Assemblée fédérale sera soumis au vote du peuple et des cantons.

<sup>2</sup> L'Assemblée fédérale propose de compléter l'art. 24<sup>octies</sup> de la constitution fédérale par les alinéas 5-9 nouveaux suivants:

#### *Art. 24<sup>octies</sup>, al. 5-9 (nouveaux) cst.*

<sup>5</sup> La Confédération prélève une taxe particulière sur les agents énergétiques non renouvelables.

<sup>6</sup> La taxe fait partie de la politique de l'énergie et de l'environnement. Son produit est utilisé pour décharger les milieux économiques d'une partie des charges salariales annexes obligatoires.

<sup>7</sup> Le législateur fixe les taux de la taxe en tenant compte de l'effet des différents agents énergétiques sur l'environnement et sur le climat, ainsi que de autres taxes qui grèvent déjà ces agents énergétiques.

<sup>8</sup> La loi prévoit des réglementations particulières et des exceptions pour des modes de production qui nécessitent une grande consommation d'énergie non renouvelable.

<sup>9</sup> La taxe tient compte de la capacité concurrentielle de l'économie. Elle est introduite par étapes.

### **Art. 2**

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire et d'approuver le contre-projet.



**Arrêté fédéral  
Sur l'initiative populaire fédérale 'pour l'introduction d'un centime solaire' (initiative  
'solaire')**

du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

après examen de l'initiative populaire fédérale 'pour l'introduction d'un centime solaire' (initiative 'solaire'), déposée le 21 mars 1995<sup>1</sup>,  
vu le message du Conseil fédéral du 17 mars 1997<sup>2</sup>,  
vu le rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats du 4 février 1999<sup>3</sup>,

*arrête:*

**Article premier**

<sup>1</sup> L'initiative populaire du 21 mars 1995 'pour l'introduction d'un centime solaire ('initiative solaire')

est déclarée valable. Elle est soumise au vote du peuple et des cantons.

<sup>2</sup> La teneur de l'initiative est la suivante:

I

La constitution fédérale est complétée comme suit:

*Art. 24<sup>octies</sup>, 5<sup>e</sup> al. (nouveau)*

- <sup>5</sup> a. Afin d'encourager le recours à l'énergie solaire sur les surfaces bâties et de favoriser l'utilisation rationnelle et durable de l'énergie, la Confédération prélève une redevance indexée de 0,1 centime par kilowattheure sur la consommation finale des agents énergétiques non renouvelables; cette redevance est progressivement élevée à 0,5 centime. La moitié au moins du produit de cette redevance est consacrée à l'énergie solaire ;
- b. La Confédération encourage l'utilisation de l'énergie solaire en tenant compte du contexte régional de l'économie. A cet effet, elle peut édicter des dispositions spéciales et accorder des délais d'adaptation pour des entreprises fortes consommatrices d'énergie. Les mesures de protection des sites et des monuments existants, pour autant qu'elles sont justifiées, sont prises en considération. La redevance citée à la lettre a peut être remplacée par des taxes sans affectation spéciale prélevées sur les agents énergétiques ;
- c. Les détails sont réglés par voie législative.

---

<sup>1</sup> FF 1995 III 1163

<sup>2</sup> FF 1997 II 734

<sup>3</sup> FF 1999 ...



## II

Les dispositions transitoires de la constitution fédérale sont complétées comme suit :

*Dispositions transitoires art. 20 (nouveau)*

<sup>1</sup> Le conseil fédéral édictera sans tarder, par voie d'ordonnance, des dispositions d'exécution si la législation n'entre pas en vigueur dans les trois ans suivant l'adoption de l'article 24<sup>octies</sup>, 5<sup>e</sup> alinéa. La redevance sera prélevée dans son intégralité cinq ans après l'entrée en vigueur des présentes dispositions. L'article 24<sup>octies</sup>, 5<sup>e</sup> alinéa, sera abrogé vingt ans après l'instauration de la redevance intégrale.

<sup>2</sup> Des contributions appropriées au sens de l'article 24<sup>octies</sup>, 5<sup>e</sup> alinéa, lettre a, peuvent également être accordées en faveur d'installations solaires existantes, pour autant qu'elles n'aient pas été en service pendant plus d'une année au moment de l'adoption de cet article.

**Art. 1a**

<sup>1</sup>En même temps que l'initiative, un contre-projet de l'Assemblée fédérale sera soumis au vote du peuple et des cantons.

<sup>2</sup>L'Assemblée fédérale propose d'inscrire dans les dispositions transitoires de la constitution fédérale un art. 24 nouveau ayant la teneur ci-après:

*Dispositions transitoires art. 24 (nouveau)*

<sup>1</sup> La Confédération prélève une taxe de soutien affectée de 0,2 ct./kWh sur la teneur énergétique des énergies non renouvelables.

<sup>2</sup> Le produit de la taxe est utilisé de manière ciblée pour:

- a. l'encouragement de l'utilisation des agents renouvelables, en particulier l'énergie solaire sur les sites urbanisés et l'énergie du bois et de la biomasse ;
- b. l'encouragement de l'utilisation rationnelle de l'énergie;
- c. le maintien et le renouvellement des centrales hydrauliques indigènes.

<sup>3</sup> Les règles suivantes sont applicables :

- a. Au moins un quart du produit est affecté aux besoins de chacune des lettres a, b et c de l'al. 2.
- b. Les aides financières à la production industrielle et artisanale sont attribuées en priorité pour des mesures de nature à accroître le rendement énergétique et à encourager le recours aux agents renouvelables.
- c. Des aides financières ne sont versées qu'une fois assuré le respect des besoins de la protection du paysage et du site ainsi que des prescriptions de la protection de l'environnement.

<sup>4</sup> Des règles particulières et des dérogations sont prévues pour les méthodes de production nécessitant d'importantes quantités d'énergie non renouvelable.

<sup>5</sup> La compétence de prélever une taxe de soutien est limitée à la fin de 2010. Cette échéance peut être retardée de 5 ans au maximum, au moyen d'un arrêté fédéral soumis au référendum.



<sup>6</sup> La taxe de soutien devient caduque si une redevance particulière sur l'énergie selon l'art. 24<sup>octies</sup>, al. 5-9 est prélevée. Dans ce cas, on utilisera jusqu'à l'échéance du droit de prélever la taxe selon l'al. 5, en moyenne 300 millions de francs par année, imputés sur le produit de la redevance particulière, pour les besoins des al. 2 et 3.

<sup>7</sup> Le Conseil fédéral peut abroger la taxe de soutien avant terme ou la réduire si la situation sur le marché de l'énergie rend partiellement ou entièrement superflues les mesures prévues aux al. 2 et 3.

## **Art. 2**

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire et d'approuver le contre-projet.



**CONSEIL DES ETATS**  
Session de printemps 1999

97.028 é Initiatives populaires

« destinée à encourager les économies d'énergie et à freiner le gaspillage » (Initiative énergie et environnement) et

« pour l'introduction d'un centime solaire » (Initiative solaire)

**B**

Projet

**Arrêté fédéral**

**Sur l'initiative populaire fédérale 'pour l'introduction d'un centime solaire' (initiative 'solaire')**

Proposition de minorité (Frick, Brändli, Inderkum, Plattner, Respini)

**Art. 1a**

<sup>2</sup> ...

*Dispositions transitoires art. 24 (nouveau)*

<sup>1</sup> ... une taxe de soutien affectée de 0,4 ct./kWh ...

.....

<sup>6</sup> ... selon l'al. 5, en moyenne 600 millions de francs par année, ...



**CONSEIL DES ETATS**

Session de printemps 1999

97.028 é Initiatives populaires

« destinée à encourager les économies d'énergie et à freiner le gaspillage » (Initiative énergie et environnement) et

« pour l'introduction d'un centime solaire » (Initiative solaire)

**B**

Projet

**Arrêté fédéral****Sur l'initiative populaire fédérale 'pour l'introduction d'un centime solaire' (initiative 'solaire')**

Proposition subsidiaire de la minorité (Frick, Bisig; Inderkum, Respini)

**Art. 1a**<sup>2</sup> ...*Dispositions transitoires art. 24 (nouveau)*<sup>3</sup> Les règles suivantes sont applicables :

a. La moitié du produit est affectée aux besoins de l'al. 2, let. a.



**CONSEIL DES ETATS**  
Session de printemps 1999

97.028 é Initiatives populaires

« destinée à encourager les économies d'énergie et à freiner le gaspillage » (Initiative énergie et environnement) et

« pour l'introduction d'un centime solaire » (Initiative solaire)

*Prolongation du délai de traitement des initiatives*

Proposition de la commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (CEATE), au cas où les contre-projets direct seront adoptés

Le délai fixé pour l'examen des initiatives populaires « destinées à encourager les économies d'énergie et à freiner le gaspillage (initiative énergie et environnement) et à l'initiative populaire pour l'introduction d'un centime solaire (initiative solaire) » (97.028) est prorogé d'un an, soit jusqu'au 20 mars 2000, en vertu de l'article 27 alinéa 5bis de la loi sur les rapports entre les Conseils.