

**Message**  
**concernant les principes de la politique de l'énergie**  
**(article constitutionnel sur l'énergie)**

du 25 mars 1981

---

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Par la présente, nous vous soumettons le projet d'un article constitutionnel sur l'énergie, que nous vous proposons d'adopter.

Simultanément, nous vous proposons de classer les interventions parlementaires suivantes:

- |               |   |
|---------------|---|
| 1972 P 11340  | Politique énergétique (N 5. 10. 72, Letsch)                                       |
| 1972 P 11338  | Politique énergétique nationale (N 11. 12. 72, Rasser)                            |
| 1972 P 11147  | Approvisionnement en énergie (E 9. 3. 72, Reimann)                                |
| 1973 M 11711  | Principes d'une politique énergétique<br>(N 25. 9. 73 Künzi; E 13. 12. 73)        |
| 1973 P 11719  | Approvisionnement en énergie (N 12. 12. 73, Oehen)                                |
| 1974 P 11863  | Bois de chauffage. Etudes (N 4. 3. 74, Rüttimann)                                 |
| 1974 P 11702  | Approvisionnement du pays en produits pétroliers<br>(N 27. 6. 74, Schürmann-Biel) |
| 1974 P 12036  | Article constitutionnel sur l'économie énergétique<br>(N 24. 9. 74, Albrecht)     |
| 1975 P 75.325 | Utilisation de l'énergie (N 30. 9. 75, Schalcher)                                 |
| 1976 P 76.392 | Economies d'énergie dans le bâtiment<br>(N 29. 9. 76, Bratschi)                   |
| 1978 P 77.452 | Isolation thermique des immeubles (N 9. 3. 78, Girard)                            |
| 1978 P 77.392 | Politique énergétique, plan de stabilisation<br>(N 9. 3. 78, Jaeger)              |
| 1978 P 77.504 | Chauffage au bois (N 9. 3. 78, Rippstein)   |
| 1978 P 78.304 | Compte individuel de chauffage (N 22. 6. 78, Jaeger)                              |
| 1978 P 77.435 | Impôt directif sur la consommation d'énergie<br>(N 22. 6. 78, Uchtenhagen)        |
| 1978 P 77.360 | Economies d'énergie<br>(N 18. 9. 78, Groupe de l'Union démocratique du Centre)    |
| 1978 P 77.361 | Economies d'énergie (N 12. 12. 78, Meier Werner)                                  |
| 1979 P 79.336 | Economies d'énergie (N 4. 10. 79, Bratschi)                                       |
| 1980 P 79.337 | Article constitutionnel sur l'énergie<br>(N/E 11. 3. 80, Bussey)                  |
| 1980 P 79.493 | Dispositifs permettant d'économiser l'énergie<br>(N 22. 9. 80, Pini)              |

1980 P 79.530 Recherche non nucléaire (N 25. 9. 80, Grobet)  
1980 P ad 11388 Economie énergétique. Article constitutionnel  
(N/E 11. 3. 80, Commission du Conseil national)

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

25 mars 1981

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Furgler

Le chancelier de la Confédération, Huber

---

## Vue d'ensemble

*Les prix et les quantités d'énergie disponibles déterminent de plus en plus l'évolution économique et sociale. La lutte pour les dernières ressources met gravement en danger la paix mondiale. Très dépendant du pétrole, l'approvisionnement de notre pays est également soumis à des risques sérieux. Il s'agit de diminuer ces risques en suivant une politique énergétique globale, souple et à long terme, capable de réduire notre dépendance économique et politique et de ménager les ressources naturelles. Ce faisant, il faudra mieux tenir compte des impératifs de la protection de l'homme et de l'environnement. Après s'être bornée jusqu'ici à intervenir dans certains secteurs de l'offre de l'énergie, la Confédération doit diversifier son action politique et la rééquilibrer en se donnant la possibilité de réduire la demande par une utilisation plus rationnelle de l'énergie.*

*La proposition présentée se fonde essentiellement sur les recommandations de la Commission fédérale de la conception globale de l'énergie (CGE) et sur les résultats de la consultation concernant le rapport final de la CGE. Tant au sein de la commission que parmi les organes consultés, une nette majorité s'est exprimée en faveur de l'attribution à la Confédération de nouvelles compétences, fixées dans un article constitutionnel sur l'énergie.*

*Notre politique de l'énergie doit rester incorporée dans l'ordre économique et social. L'article proposé ne permettra pas à la Confédération de prescrire le choix d'un agent énergétique donné. Plutôt que d'adopter toute une série de prescriptions réglant le comportement, il importe de mettre en place un cadre et des moyens d'intervention conformes à l'économie de marché.*

*La politique de l'énergie est une tâche nationale dont l'accomplissement doit s'inspirer des principes du fédéralisme. Dans leurs efforts, les cantons bénéficieront d'un soutien plus régulier et plus efficace.*

*Un article constitutionnel énumératif, les invitant à agir de façon concertée, mais limitant les attributions fédérales au strict nécessaire, doit aider la Confédération et les cantons à remplir, en étroite collaboration, les tâches qui leur incomberont.*

*La base constitutionnelle ne préjuge en rien du choix ni de la forme des mesures politiques qui seront prises. Dans les circonstances actuelles, la priorité serait donnée à :*

- des prescriptions générales, destinées aux cantons, relatives à l'isolation thermique des bâtiments neufs ou dont la rénovation est soumise à l'octroi d'une autorisation, et aux installations de chauffage, de climatisation et de préparation d'eau chaude;*
- des prescriptions sur l'homologation, le marquage et l'étiquetage des appareils et éventuellement – en accord avec les pays voisins – sur la consommation de carburant des véhicules;*
- des mesures visant à encourager la recherche et le développement et l'aménagement d'installations-pilotes et de démonstration ainsi qu'à promouvoir l'information et la formation à tous les échelons.*

---

*L'article constitutionnel jette les bases d'une politique de l'énergie permettant, grâce à une collaboration efficace avec les cantons et l'économie, de rendre à long terme notre approvisionnement énergétique plus sûr, plus économique et plus respectueux de l'environnement. Cette politique est non seulement l'une des conditions importantes pour le développement économique de notre pays, mais elle est aussi un acte de solidarité internationale et une contribution à la protection de l'environnement et à la défense générale.*

# Message

## 1 Généralités

### 11 Situation de départ

#### 111 La situation énergétique internationale

##### 111.1 Importance

La Suisse est tributaire de l'étranger à raison de 82 pour cent (en 1979) de sa consommation d'énergie. Les carburants et combustibles liquides couvrent 73 pour cent de nos besoins à la consommation<sup>1)</sup>. Dès lors, l'approvisionnement dépend pour l'essentiel du cours des événements à l'étranger. Dans ces conditions de dépendance, notre économie ne peut prospérer que dans le cadre d'un développement harmonieux de l'économie mondiale. Les hausses de prix du pétrole ont des effets négatifs sur la croissance de l'économie mondiale et plus particulièrement sur celle des pays en développement. Des perturbations affectant le marché pétrolier peuvent aussi entraver sérieusement l'évolution conjoncturelle en Suisse. Une lutte effrénée pour les ressources énergétiques aurait des conséquences désastreuses pour notre pays.

C'est pourquoi l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique énergétique suisse ne vise pas seulement à garantir la sécurité de notre approvisionnement. Il y va de l'avenir du pays et de la possibilité de contribuer à une solution globale du problème de l'énergie sur le plan international.<sup>2)</sup>

##### 111.2 Historique

*Jusqu'en 1973*, la politique énergétique traditionnelle des pays industrialisés de l'après-guerre s'est, pour l'essentiel, bornée à soutenir la production indigène et à assurer l'approvisionnement le moins onéreux possible, condition d'une croissance économique rapide. Grâce à l'abondance d'un pétrole coûtant de moins en moins cher, cet objectif a pu être largement atteint.

*En 1973/74*, la «*crise du pétrole*» a causé une flambée des prix des produits pétroliers, renforçant la tendance préexistante à la récession. Alors que la croissance était affaiblie, le taux d'inflation annuel atteignit près de 10 pour cent en moyenne dans les pays de l'OCDE. Simultanément, la situation du marché du travail se détériorait. Dans le domaine de l'énergie, ces phénomènes incitèrent à développer des agents de remplacement et à promouvoir une utilisation rationnelle des ressources disponibles. De plus, tous les pays de l'OCDE prirent des mesures pour réduire leur dépendance du pétrole importé. La plupart d'entre eux adoptèrent une politique énergétique comprenant des opérations d'information et de vulgarisation, des prescriptions, parfois des

<sup>1)</sup> Energie de consommation: énergie dont dispose le consommateur, sous la forme, par exemple, de produits pétroliers, d'électricité ou de gaz.

<sup>2)</sup> La Suisse ne participe qu'à raison de 0,4 pour cent à la consommation mondiale de pétrole.

impôts accrus sur l'énergie et des subventions massives.<sup>1)</sup> De multiples obstacles de nature surtout écologique et sociale s'opposaient toutefois à la mise en œuvre de nouvelles ressources énergétiques (pétrole, gaz naturel, charbon, nucléaire), de sorte que le développement de la production indigène n'a pu être réalisé que de manière très réduite par rapport aux prévisions.

L'Agence Internationale de l'Energie (AIE)<sup>2)</sup> fut créée à Paris, en vertu de la convention du 18 novembre 1974 sur un Programme Énergétique International. Elle a notamment pour but d'assurer l'approvisionnement pétrolier en temps de crise, d'améliorer la transparence du marché pétrolier, de réduire la dépendance des Etats-membres à l'égard des importations d'or noir et de promouvoir la collaboration avec les pays producteurs et les pays en développement. Des objectifs furent définis pour chaque Etat-membre, concernant ses importations de pétrole en 1980 et 1985.<sup>3)</sup>

En 1978/79, la crise iranienne entraîna rapidement de nouvelles hausses du prix du pétrole, bien que la production eût augmenté en 1979 par rapport à l'année précédente. De janvier 1979 à janvier 1980, les prix officiels du brut de l'OPEP ont doublé. Sur le marché libre, les prix de l'essence et de l'huile de chauffage extra-légère ont augmenté de quelque 100 pour cent durant les six premiers mois de la même année. En mars 1979, les Etats-membres de l'AIE se donnèrent des objectifs à court terme, visant à restreindre de 5 pour cent la consommation de pétrole sur l'ensemble de l'année.<sup>4)</sup>

L'évolution des structures du marché du pétrole s'accéléra. La part des sociétés intégrées diminuait, alors que les pays de l'OPEP prenaient de plus en plus le contrôle des réserves, de l'exploitation et de la commercialisation et qu'un nombre de plus en plus grand de contrats bilatéraux étaient conclus entre Etats. Comme les producteurs réussissaient, en même temps, à imposer des conditions de production et de livraison plus restrictives, le système d'approvisionnement perdit de sa souplesse et les pays consommateurs augmentèrent leurs stocks.

Sous l'effet du *conflit irano-irakien*, qui a éclaté en automne 1980, les deux pays occupant le deuxième et le troisième rang parmi les producteurs de l'OPEP ont quasiment cessé d'exporter. Depuis novembre 1978, l'OPEP a ainsi réduit de 25 pour cent environ sa capacité de production. En dépit de l'arrêt des exportations des deux pays en guerre, le marché fut relativement équilibré dans son ensemble, grâce au fait que toute une série de pays producteurs de pétrole se sont montrés disposés à accroître leur production, grâce aussi aux stocks extraordinairement importants constitués dans les pays industrialisés et au tassement de la demande découlant de la faiblesse de l'économie mondiale et de la hausse des prix.

<sup>1)</sup> La Suisse et la République fédérale d'Allemagne sont les seuls pays membres de l'OCDE qui n'interviennent pas dans la fixation des prix des produits pétroliers.

<sup>2)</sup> AIE: Agence Internationale de l'Energie; 21 Etats-membres: les pays de l'OCDE à l'exception de la France, de la Finlande et de l'Islande.

<sup>3)</sup> Pour la Suisse, 14,0 millions de tonnes en 1980 et 14,5 millions de tonnes en 1985 (ces chiffres n'ont qu'un caractère indicatif pour notre pays).

<sup>4)</sup> Par suite, notamment, de la forte hausse des prix, la Suisse a réduit sa consommation de 4,3 pour cent, contre 2,6 pour cent en moyenne dans les Etats-membres de l'AIE.

La crise iranienne, les événements d'Afghanistan et le conflit entre l'Iran et l'Irak ont, une nouvelle fois, montré combien les nations industrialisées de l'Occident sont vulnérables sur le plan de leur approvisionnement en pétrole. L'objectif principal de leur politique énergétique doit être de réduire leur dépendance unilatérale à cet égard.

### 111.3 Perspectives

L'approvisionnement pétrolier peut en tout temps connaître de nouvelles crises, plus graves encore. Il faut prévoir que, dans ce domaine, l'insécurité des pays industrialisés du monde occidental va persister et même s'accroître au cours des deux prochaines décennies. Il y a tout lieu de croire que la consommation de pétrole des pays de l'OPEP, des pays en voie de développement non producteurs et des pays du COMECON continuera d'augmenter, alors que la production mondiale ne croîtra plus guère et va vraisemblablement diminuer à la longue. Dès lors, les quantités dont disposeront les pays industrialisés du monde occidental iront en régressant, d'autant que les membres de l'OPEP sont de moins en moins disposés à couvrir tous les besoins pétroliers des pays industrialisés.

Le prix du pétrole va donc encore augmenter, ce qui peut ralentir la croissance économique et, pour de nombreux pays, entraîner des difficultés affectant la balance des paiements. Les mesures protectionnistes qui en résulteraient seraient très préjudiciables au commerce mondial et par conséquent à l'économie helvétique.

Dans ces conditions, un développement prospère de l'économie des pays industrialisés exige des *mesures efficaces à long terme* afin d'accélérer et de consolider l'évolution structurelle de l'offre et de la demande d'énergie. C'est essentiellement selon la politique énergétique menée par ces pays que l'inéluctable réduction de leur dépendance à l'égard du pétrole se fera progressivement et sans grands heurts ou au contraire brutalement et dans un climat de crise engendrant la récession et le chômage, avec les risques sociaux et stratégiques que cela comporte. Pour assurer une évolution ordonnée dans ce sens, il importe que tous les pays consommateurs soient solidaires dans leurs efforts.

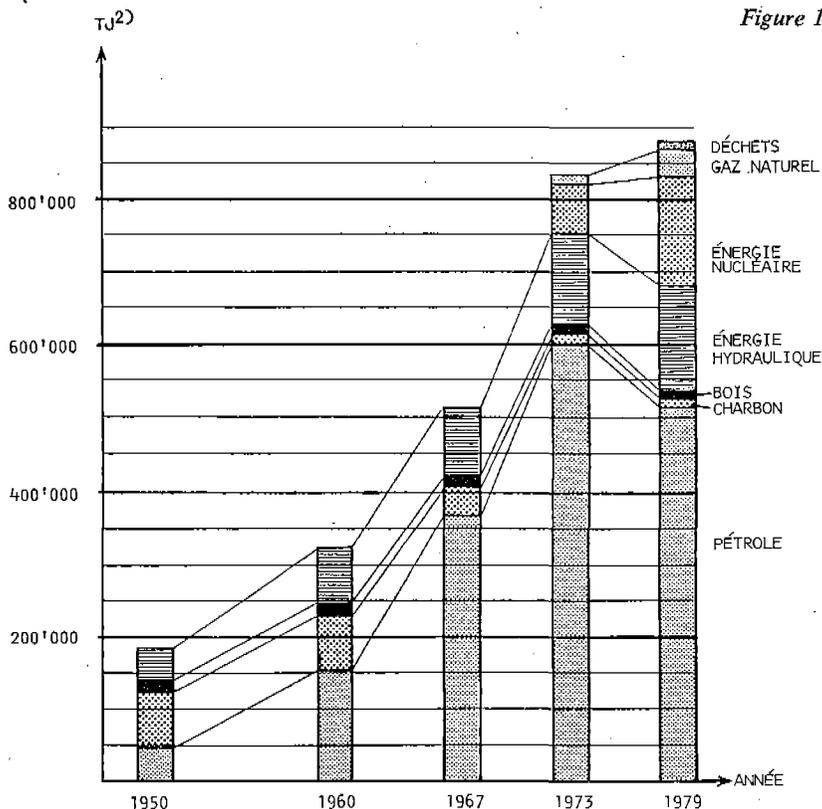
## 112 Approvisionnement de la Suisse en énergie

### 112.1 Demande et offre (appendices 1 et 2)

*Du début du siècle à 1950*, la consommation d'énergie n'a augmenté en Suisse que de 1 à 2 pour cent par an, en moyenne. Le charbon venait en tête, couvrant toujours 42 pour cent de notre demande énergétique en 1950 (tableau 1 et figure 1).

## Evolution de l'offre d'énergie primaire en Suisse de 1950 à 1979<sup>1)</sup>

Figure 1



Entre 1950 et 1973, la consommation d'énergie s'est accrue beaucoup plus rapidement, soit de 6,2 pour cent par année en moyenne. La quote-part du pétrole, qui représentait 25 pour cent de l'approvisionnement en 1950, devait plafonner à 80 pour cent en 1973. A elle seule, la consommation de cet agent énergétique a ainsi passé de 1 million à 14 millions de tonnes par année. En revanche, le charbon a fortement perdu de son importance depuis la deuxième guerre mondiale. Jusqu'au milieu des années soixante, l'énergie hydraulique a permis d'assurer la couverture des besoins d'électricité. Comme les limites imparties à l'exploitation de cette ressource apparaissaient alors et que la demande continuait à croître, on entreprit la construction de centrales nucléaires (Beznau, Mühleberg). La part de l'électricité dans la consommation d'énergie était tombée de 18 pour cent en 1950 à 15 pour cent en 1973, alors qu'en valeur absolue, la consommation passait dans le même temps de 9 à 32 milliards de kWh.

<sup>1)</sup> Y-compris les excédents d'exportation d'électricité (Statistique globale suisse de l'énergie 1979).

<sup>2)</sup> 1 TJ = 277 780 kWh

Répartition des agents énergétiques à la consommation en Suisse de 1950 à 1979<sup>1)</sup>

Tableau 1

	TJ <sup>2)</sup>					En pour-cent				
	1950	1960	1970	1973	1979	1950	1960	1970	1973	1979
Total énergie de consommation .....	168 410	294 300	585 680	672 290	660 700	100	100	100	100	100
Combustibles liquides	22 460	93 050	316 510	371 150	313 900	13,3	31,6	54,0	55,2	47,5
Carburants liquides .	19 070	56 900	138 060	165 330	168 800	11,3	19,3	23,6	24,6	25,5
Electricité <sup>3)</sup> .....	30 410	55 800	89 200	102 130	121 540	18,1	19,0	15,2	15,2	18,4
Gaz .....	4 510	5 380	7 360	10 610	28 250	2,7	1,8	1,3	1,6	4,3
Charbon .....	70 270	68 670	24 440	12 960	9 440	41,7	23,3	4,2	1,9	1,4
Bois .....	21 690	14 500	10 110	10 110	9 000	12,9	5,0	1,7	1,5	1,4
Chauffage à distance <sup>3)</sup> , Déchets industriels ..	—	—	—	—	9 770 <sup>4)</sup>	—	—	—	—	1,5 <sup>4)</sup>

<sup>1)</sup> Cf. Statistique globale suisse de l'énergie 1979

<sup>2)</sup> 1 TJ=277 780 kWh

<sup>3)</sup> Y compris chauffage à distance/électricité au gaz, au charbon et au pétrole

<sup>4)</sup> Enregistré pour la 1<sup>re</sup> fois en 1978

*Les perturbations survenues sur le marché du pétrole en 1973/74* ont pour la première fois mis en lumière les risques de notre dépendance unilatérale en matière d'énergie. En 1974, la consommation d'énergie totale est tombée – surtout par suite de la récession – de 7,4 pour cent par rapport à l'année précédente, pour diminuer encore de 1,3 pour cent en 1975. C'est surtout l'huile de chauffage qu'on a économisée, alors que la consommation d'essence restait stationnaire. Une fois la récession surmontée, la consommation d'énergie reprit sa croissance, qui se monta à 1,4 pour cent en 1976, à 2,2 pour cent en 1977 et à 5,5 pour cent en 1978. C'est ainsi que le niveau record de 1973 fut de nouveau atteint cinq ans plus tard.

*En 1979, la deuxième crise du pétrole* a provoqué à nouveau un recul de la consommation totale d'énergie (1,9 %) et de celle d'huile de chauffage (6,5 %). La part des carburants et combustibles liquides est alors tombée à 73 pour cent, en recul de 2 pour cent par rapport à l'année précédente.

Actuellement, l'industrie et les transports absorbent respectivement un quart environ de l'énergie de consommation. Le reste alimente le secteur ménages, artisanat, agriculture et services<sup>1)</sup>, où 90 pour cent de la consommation d'énergie servent à la production de chaleur, en particulier pour les besoins du chauffage et de la préparation d'eau chaude.

Moins de la moitié de l'énergie primaire<sup>2)</sup> utilisée en Suisse est consommée sous forme de chaleur, de force ou de lumière (appendice 1). Une partie est perdue lors de sa transformation en énergie de consommation (p. ex. lors de la production d'électricité). Des pertes encore plus grandes surviennent lors de la transformation de l'énergie de consommation en énergie utile (p. ex.: pour propulser une voiture).

## **112.2 Evolution des prix de l'énergie**

De 1950 à 1973, les prix réels de l'énergie ont diminué en Suisse de 2,3 pour cent par an en moyenne. Les produits pétroliers ont accusé les plus fortes baisses, ce qui a déterminé la place prépondérante qu'ils occupent actuellement dans notre bilan énergétique.

Du début de 1973 à la fin de 1979, le prix moyen pondéré de l'énergie s'est accru de 3,7 pour cent par an en termes réels, celui de l'huile de chauffage de 12,5 pour cent. Ce renchérissement moyen est la résultante d'une légère baisse des prix réels de 1974 à 1978 et de deux hausses marquées des prix du pétrole, en 1973/74 et en 1979. Dans le même temps, les autres agents énergétiques n'ont renchéri que dans le cadre de l'évolution générale des prix. Cela explique les économies constatées et le rôle croissant du gaz naturel et de l'électricité sur le marché de la chaleur et (depuis 1976) celui du charbon dans l'industrie.

L'approvisionnement de notre pays en pétrole se compose approximativement d'un tiers de brut et de deux tiers de produits pétroliers, qui s'achètent en

<sup>1)</sup> La statistique enregistre ensemble la consommation des ménages, de l'artisanat, de l'agriculture et des services.

<sup>2)</sup> Energie primaire: l'énergie potentielle contenue dans une source d'énergie naturelle, soit le contenu énergétique du pétrole brut, de l'énergie hydraulique, du combustible nucléaire, etc.

quantités importantes sur le marché libre. Il en résulte des prix plus avantageux en temps normal, alors qu'en période de tensions, les prix sur le marché libre sont généralement plus élevés. C'est pourquoi les fluctuations des prix des produits pétroliers ont été plus fortes en Suisse qu'à l'étranger ces dernières années. L'évolution des prix de l'énergie est en outre influencée par le cours du change du franc suisse. La baisse des produits pétroliers entre 1974 et 1978 est surtout due à la dépréciation du dollar.

### 112.3 Opposition à la production d'énergie en Suisse

Si, dans le passé, certaines centrales hydrauliques ou au fuel (Hinterrhein, Rütli) ont soulevé l'opposition dès le début des années soixante-dix, un mouvement qui a pris de l'ampleur s'élève contre l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire. Les risques principaux énoncés à ce sujet concernent les dangers de la grosse technologie, la vulnérabilité des structures d'approvisionnement centralisées, la gestion des déchets radioactifs.

C'est dans le même contexte qu'est née la controverse sur le sens et l'utilisation d'une *consommation d'énergie toujours croissante*. S'il est vrai que l'utilisation d'énergie présente des avantages, elle est réputée nuire à la qualité de la vie. On critique le trafic motorisé individuel, dont les effets (pollution de l'environnement, accidents) seraient trop graves. Tout aussi controversés sont les effets qu'exerce une offre d'énergie toujours plus abondante sur la croissance économique et l'emploi. L'énergie permettrait de rationaliser la production en supprimant des emplois, que de nouveaux projets dans le domaine de la production d'énergie ne suffiraient pas à rétablir. Il serait possible, en revanche, de créer un plus grand nombre de postes de travail par l'utilisation rationnelle de l'énergie et par la production décentralisée d'énergies renouvelables; la qualité de la vie s'en trouverait améliorée.

### 113 Politique énergétique de la Suisse

La Confédération n'ayant pas la compétence qui lui permettrait de mener une politique énergétique globale, elle a avant tout invité les cantons et les communes à faire usage de leurs propres attributions en la matière. Simultanément, la Confédération s'efforçait de coordonner ces activités tout en mettant à profit les moyens juridiques limités qui sont les siens.

#### 113.1 Politique énergétique des cantons et des communes

L'ampleur des activités que les *communes* suisses exercent sur le plan de la politique énergétique varie beaucoup. Ces efforts portent principalement sur l'assainissement des bâtiments communaux. En outre, quelques villes (dont Zurich, Berne et Schaffhouse) ont élaboré des plans directeurs énergétiques, prévoyant notamment des zones d'approvisionnement pour le gaz et le chauffage à distance.

Les politiques *cantonales* de l'énergie diffèrent aussi les unes des autres. Des progrès réjouissants ont marqué ces deux dernières années surtout (tableau 2).

Cela vaut en particulier pour la mise en place des services cantonaux de l'énergie, l'adoption de prescriptions sur l'isolation, le contrôle des chaufferies et les plans d'assainissement des bâtiments cantonaux. De même, des conceptions directrices de l'énergie sont en voie d'élaboration ou ont été publiées dans la plupart des cantons. En revanche, il semble que les mesures cantonales d'encouragement (subventions, dégrèvements fiscaux) resteront modestes, ne serait-ce qu'à cause de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

Les cantons de Bâle-Campagne et de Neuchâtel ont été les premiers à mettre en vigueur, respectivement le 1<sup>er</sup> juillet et le 15 décembre 1980, leur propre loi sur l'énergie (avec tous les secteurs d'intervention mentionnés au tableau 2). Ces deux lois correspondent dans une large mesure à la réglementation-cadre que la Confédération pourrait adopter en vertu de l'article constitutionnel proposé. Des lois analogues entreront sans doute en vigueur ces prochaines années dans d'autres cantons (p. ex. Valais, Berne, Soleure, Argovie). D'autres cantons envisagent d'adopter certaines mesures en modifiant des lois existantes (la loi sur les constructions p. ex.).

Ces progrès ne doivent pas faire oublier qu'il reste beaucoup à faire. Seuls 9 cantons, groupant 38 pour cent de la population, ont mis en vigueur des prescriptions sur l'isolation; la preuve du besoin d'installations de climatisation ne touche que 11 pour cent de la population, tandis que le contrôle des chaufferies a tout de même été institué – pour des raisons de protection de l'environnement surtout – par 15 cantons, représentant 80 pour cent de la population helvétique.

En 1977, la Confédération a, par circulaire, invité les cantons à adopter des mesures de politique de l'énergie. Afin de coordonner ces efforts, plusieurs commissions (composées de spécialistes de la Confédération et des cantons) ont élaboré des recommandations détaillées à l'adresse des cantons: tout d'abord des propositions générales touchant la politique énergétique, puis un modèle de prescriptions sur l'isolation thermique, des recommandations relatives à l'assainissement de bâtiments publics, au compte de chauffage individuel et au contrôle des chaufferies. En outre, l'Office fédéral de l'énergie a préparé, en collaboration avec les cantons, un modèle de loi cantonale sur l'énergie, accompagné d'un commentaire. La Conférence des directeurs cantonaux des finances et l'Administration fédérale des contributions ont fait parvenir aux autorités cantonales des circulaires recommandant d'appliquer les lois fiscales avec plus de souplesse pour encourager les mesures visant à économiser l'énergie. Par ailleurs, la Confédération prend part aux conférences qui ont lieu à intervalles réguliers et qui réunissent les conseillers d'Etat responsables des questions d'énergie et les services cantonaux spécialisés.

## **113.2 Politique énergétique de la Confédération**

### **113.21 Bases constitutionnelles**

#### **113.211 Compétences directes dans le domaine de l'énergie**

La constitution contient quatre dispositions touchant directement le domaine de l'énergie:

Mesures	ZH	BE	LU	UR	SZ	OW	NW	GL	ZG	FR	SO	BS	BL	SH	AR	AI	SG	GR	AG	TG	TI	VD	VS	NE	GE	JU		
1. Conception directrice de l'énergie	3	5	3	3	3	3	3	6	7	6	5	2	2	2	3	3	3	2	2	6	3	6	2	3	3	5		
2. Loi sur l'énergie	5	3	6	6	6	3	3	6	6	6	3	5	1	5	5	8	6	6	3	5	3	6	5	1	7	5		
3. Service de l'énergie	1	1	4/3	4	4	4	4	4	4	1	4	1	1	1	1	4	1	1	1	1	1	1	4	1	1	1		
4. Conseils	4	5	3	4	4	4	4	5	7	1	5	1	1	4/2	4	4	4	4	4	4	1	4/3	4	4	4/5	5		
5. Subventions	6	5	7	8	8	8	8	8	8	8	5	6	3	5	8	8	8	8	8	8	6	6	5	1	7	6		
6. Dégrevements fiscaux	1	1	3	6	1	6	6	6	1	1	5	1	1	1	5	1	6	1	6	1	1	4	1	1	1	6		
7. Prescriptions sur l'isolation:																												
- bâtiments neufs	1	5	5	5	3	5	5	1	1	3	1	1	1	3	5	1	5	4	5	4/5	3	3	3	1	1	5		
- bâtiments rénovés	1	5	5	5	3	5	5	1	1	3	1	1	1	3	5	1	5	4	5	4/5	3	3	3	1	1	5		
8. Contrôle des chaufferies	1	1	1	5	2	4/5	5	1	4	3	1	1	1	1	1	1	1	4	1	5	3	1	3	1	1	5		
9. Climatisation (autorisation nécessaire)	6	5	6	5	6	5	5	7	6	6	5	6	1	5	8	6	5	6	5	5	5	3	5	1	1	6		
10. Compte de chauffage individuel	6	5	6	6	6	5	6	7	6	6	5	6	1	5	6	6	6	6	5	6	5	6	6	5	6	6		
11. Bâtiments cantonaux:																												
- mesures isolées	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3		
- mesures générales d'assainissement	1	5	4	5	1	7	6	4	4	4	1	1	1	1	3	1	1	1	1	1	4/3	1	1	3	4	5		

Légende: 1 en vigueur  
2 très prochainement réalisé  
3 en cours d'élaboration, en débat au Parlement  
4 partiellement réalisé  
5 prévu  
6 à l'étude  
7 pas prévu pour l'instant  
8 pas prévu

— Les gouvernements des cantons encadrés d'un filet gras ont manifesté, en s'exprimant sur le rapport CGE, leur opposition provisoire ou définitive à l'adoption d'un article énergétique dans la constitution fédérale.

art. 24 <sup>bis</sup> :	Utilisation des eaux
art. 24 <sup>quater</sup> :	Transport et distribution d'énergie électrique
art. 24 <sup>quinquies</sup> :	Energie atomique
art. 26 <sup>bis</sup> :	Transport par conduites

*L'article 24<sup>bis</sup>, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre b, permet à la Confédération d'édicter des principes sur l'utilisation des eaux pour la production d'énergie et pour le refroidissement. La Confédération ne peut pas légiférer en la matière de façon exhaustive; elle doit laisser aux cantons une marge de liberté, notamment la libre disposition des ressources en eau et la possibilité de percevoir des redevances pour leur utilisation à des fins de production d'énergie ou de refroidissement.*

*L'article 24<sup>quater</sup>, 1<sup>er</sup> alinéa, confère à la Confédération une compétence globale, concurrente avec le droit cantonal, d'édicter des dispositions sur le transport et la distribution de l'énergie électrique. Cette compétence fédérale s'exerce sans préjudice du mode de production de l'énergie électrique.*

*L'article 24<sup>quinquies</sup> déclare que la législation sur l'énergie atomique est du domaine de la Confédération. Celle-ci dispose ainsi d'une compétence globale pour réglementer l'ensemble du secteur nucléaire. Le champ d'application de cette disposition est donc plus vaste que celui de l'article 24<sup>quater</sup> de la constitution. Il ne se limite pas seulement au transport et à la distribution d'énergie nucléaire, mais en englobe aussi la production.*

*L'article 26<sup>bis</sup> donne également à la Confédération une compétence globale qui lui permet de légiférer sur les installations de transport par conduites de combustibles ou de carburants liquides ou gazeux. Si cette attribution est limitée par la nature de son objet, elle ne l'est pas en ce qui concerne les mesures disponibles.*

### **113.212 Normes de compétences touchant partiellement ou indirectement le domaine de l'énergie**

La constitution contient nombre de dispositions qui ne concernent l'énergie que partiellement ou indirectement, par exemple:

art. 8:	traités internationaux
art. 22 <sup>ter</sup> et 22 <sup>quater</sup> :	droit foncier et aménagement du territoire
art. 23:	travaux publics
art. 24:	police des endiguements et des forêts
art. 24 <sup>bis</sup> , 2 <sup>e</sup> al.:	protection des eaux
art. 24 <sup>ter</sup> :	navigation
art. 24 <sup>sexies</sup> :	protection de la nature et du paysage
art. 24 <sup>septies</sup> :	protection de l'environnement
art. 26:	chemins de fer
art. 27 <sup>sexies</sup> :	encouragement de la recherche
art. 28 et 29:	douanes
art. 31 <sup>bis</sup> :	politique économique, approvisionnement du pays
art. 31 <sup>quinquies</sup> :	politique conjoncturelle de la Confédération
art. 34 <sup>sexies</sup> :	construction de logements

- art. 34<sup>septies</sup>: protection des locataires
- art. 36<sup>bis</sup>, 36<sup>ter</sup> et 37: construction de routes
- art. 37<sup>bis</sup>: circulation routière
- art. 37<sup>ter</sup>: navigation aérienne
- art. 41<sup>ter</sup>, en particulier le 4<sup>e</sup> alinéa, lettre a: impôts fédéraux.

Etant donné leurs objectifs divers, ces dispositions ne suffisent pas à fonder une politique de l'énergie globale et cohérente (cf. ch. 162).

### 113.22 Mesures agissant sur l'offre de l'énergie

Conformément à la législation existante, la politique énergétique de la Confédération a surtout porté, jusqu'ici, sur l'offre et, ces dernières années en particulier, sur l'énergie nucléaire.

A titre de contre-projet à l'initiative atomique, rejetée de justesse en votation populaire au début de 1979, l'arrêté fédéral concernant la loi sur l'énergie atomique, fondé sur l'article 24<sup>quinquies</sup> de la constitution, a été adopté à une large majorité. Selon cet arrêté, il ne sera possible de construire de nouvelles centrales nucléaires – y compris les projets de Kaiseraugst, Graben et Verbois – qu'en vertu d'une autorisation générale du Conseil fédéral et du Parlement. Cette nouvelle autorisation doit être refusée si l'énergie produite ne répond vraisemblablement pas à un besoin suffisant dans le pays. En déterminant le besoin, il y a lieu de tenir compte des mesures d'économies possibles, du remplacement du pétrole et du développement d'autres formes d'énergie (cf. ch. 231). De plus, l'arrêté fédéral subordonne la délivrance de nouvelles autorisations à la garantie que les déchets seront éliminés.

L'ancienne loi sur l'énergie atomique était surtout une loi de police. La preuve du besoin exigée par l'arrêté fédéral introduit un élément de politique économique. Elle ne modifie pas la relation entre l'entreprise d'électricité et le consommateur. En revanche, l'article 24<sup>quater</sup> de la constitution donne à la Confédération la compétence de régler aussi les relations économiques entre les compagnies d'électricité et leurs clients. Le législateur fédéral n'a pas encore fait usage de cette possibilité. La loi actuelle sur l'énergie électrique (loi fédérale du 24 juin 1902 concernant les installations électriques à faible et à fort courant; RS 734.0) traite presque exclusivement de questions de sécurité.

### 113.23 L'encouragement à l'utilisation économe et rationnelle de l'énergie

Depuis 1977, l'Office fédéral de l'énergie *renseigne* à intervalles réguliers le public sur les possibilités d'économiser l'énergie et de l'utiliser rationnellement. Il contribue ainsi à sensibiliser la population au problème de l'énergie. Des institutions privées participent à cette campagne d'information, dont elles amplifient le retentissement.

Dans le cadre des *mesures destinées à atténuer les difficultés économiques*, un programme d'incitation aux économies d'énergie dans la construction a été mis sur pied en 1978 sous la direction de l'Office fédéral des questions conjoncturelles. Ce programme comprend d'une part des essais comparés de 12 groupes

de produits du secteur thermique et, d'autre part, des cours de recyclage traitant de l'assainissement thermique des maisons, pour des professionnels du bâtiment et autres spécialistes. Un crédit de 5,3 millions de francs est disponible à cet effet pour les années 1979 à 1982, sans compter un certain nombre de prestations bénévoles de l'EPF-Zurich et de ses instituts annexes.

Dès 1975, l'Office des constructions fédérales a élaboré des principes concernant la gestion de la chaleur dans les bâtiments. Lors de la planification de nouveaux *bâtiments fédéraux*, on prête davantage d'attention à l'utilisation rationnelle de l'énergie. Par ailleurs, un programme d'amélioration des bâtiments existants de la Confédération est en cours d'exécution depuis 1977. L'efficacité des mesures prises est contrôlée systématiquement. Les méthodes d'amélioration sont mises à la disposition des propriétaires de grands bâtiments qui s'y intéressent.

Les *entreprises fédérales* (CFF, PTT) et l'*armée* font aussi des efforts considérables pour économiser l'énergie. Le contingentement des carburants introduits en 1974 dans l'armée a donné des résultats réjouissants. Le DMF a adopté en automne 1980 un programme complet avec de nouvelles mesures.

Dans le domaine *fiscal et douanier*, les droits de douane sur l'huile diesel et les carburants gazeux pour pompes à chaleur ont été réduits en 1978. De nouvelles mesures sont prévues dans le cadre de la législation actuelle pour soutenir la politique énergétique (cf. ch. 162).

### 113.24 La recherche et le développement dans le domaine de l'énergie

La Confédération soutient la recherche en matière d'énergie dans ses propres hautes écoles et instituts annexes, par des contributions allouées aux universités cantonales dans le cadre de la législation y relative, par les activités de la Commission pour l'encouragement des recherches scientifiques et par le Fonds national; en outre, elle participe à l'exécution de projets internationaux de recherche.

C'est en 1973 que la Confédération s'est vu attribuer la compétence générale d'encourager la recherche par l'adoption de l'article 27<sup>sexies</sup> de la constitution. Jusqu'alors, son action se limitait à certains secteurs isolés. Dans le domaine énergétique par exemple, seule la loi de 1959 sur l'énergie atomique établissait une compétence clairement définie en matière d'encouragement, à savoir l'utilisation pacifique de l'atome.

En 1980, les montants consacrés à la recherche en matière d'énergie par les pouvoirs publics et par le Fonds national pour la recherche énergétique (NEFF)<sup>1)</sup> étaient mis à disposition à raison de 81 pour cent par la Confédération (dont 6% par le Fonds national de la recherche scientifique), de 5 pour cent par les cantons et les communes et de 14 pour cent par le NEFF. Quelque

<sup>1)</sup> Le NEFF est un fonds alimenté par l'Union pétrolière (ÜP), l'Union des centrales suisses d'électricité (UCS), l'Association suisse de l'industrie gazière (ASIG), et la Coopérative de maisons suisses d'importation de charbon (KOLKO); organisé selon les normes de l'économie privée, il a procuré, depuis 1977, 13 à 15 millions de francs par année à la recherche énergétique.

39 pour cent de ces sommes sont allés à la fission nucléaire, 22 pour cent à la fusion, 15 pour cent aux énergies renouvelables et 9 pour cent à l'utilisation rationnelle de l'énergie. De 1974 à 1980, l'énergie nucléaire a bénéficié du plus fort accroissement des moyens disponibles en valeur absolue, alors que la recherche sur les énergies renouvelables et la fusion s'est développée plus rapidement en termes relatifs (tableau 3).

**Evolution de la recherche en matière d'énergie financée par les pouvoirs publics et par le NEFF selon des enquêtes menées depuis 1973/74**  
(millions de fr./an) Tableau 3

	1974 <sup>1)</sup>	1977 <sup>2)</sup>	1980 <sup>3)</sup>
Utilisation rationnelle de l'énergie (y compris pompes à chaleur) .....	3,2	2,8	8,9
Energies renouvelables .....	2,1	5,4	14,2
Energies fossiles .....	0	0,4	1,1
Fission nucléaire .....	12,8	29,2	38,2
Fusion nucléaire .....	4,6	8,2	21,6
Electricité <sup>4)</sup> .....	8,7	1,4	1,9
Hydrogène <sup>4)</sup> .....		1,1	2,7
Chauffage à distance <sup>4)</sup> .....	0,3	1,9	2,4
Stockage de chaleur .....	0,8	0,4	0,9
Charge imposée à l'environnement <sup>5)</sup> .....	2,2	2,4	3,6
Etudes de systèmes socio-économiques <sup>6)</sup> .....	2,7	1,1	2,0
<b>Total</b> .....	<b>37,4</b>	<b>54,3</b>	<b>97,5</b>

<sup>1)</sup> Source: Sondage 1975/76 de l'Office fédéral de l'énergie, de l'Office fédéral de l'éducation et de la science et de l'Institut fédéral de recherche en matière de réacteurs.

<sup>2)</sup> Source: Rapport sur la recherche et le développement financés par le secteur public dans le domaine de l'énergie en Suisse; Politique de la science n° 4, décembre 1980, p. 211.

<sup>3)</sup> Source: Liste des projets R & D dans le domaine de l'énergie en Suisse, Office fédéral de l'énergie/Office fédéral de l'éducation et de la science, série B (1980).

<sup>4)</sup> Y compris des études sur les procédés de transformation (pour autant qu'elles ne figurent pas au chapitre des énergies primaires), sur le stockage, le transport et la distribution.

<sup>5)</sup> Y compris des études sur la charge imposée à l'environnement par des centrales nucléaires, des agents énergétiques fossiles, etc.; ex.: l'étude Climod.

<sup>6)</sup> Y compris des études de caractère général et des études concernant un agent énergétique ou un vecteur donné (chauffage à distance, énergie nucléaire, p. ex.).

Les travaux concernant la *fission et la fusion nucléaires* sont largement intégrés à des programmes internationaux. Une fois décidée la participation de la Suisse, la marge de mobilité financière de notre pays est relativement faible, le calcul des contributions des Etats participants se fondant généralement sur leur produit national brut.

L'intensification de la recherche sur les *techniques nouvelles et les énergies renouvelables* a été rendue possible avant tout grâce au Fonds national pour la recherche énergétique (NEFF). Des raisons d'ordre juridique et financier ne permettent à la Confédération de soutenir la construction d'installations-pilotes que de façon limitée.

Le Comité consultatif pour la recherche énergétique (COCRE) coordonne les efforts des services fédéraux intéressés à la recherche en matière d'énergie. A l'échelon international, la Suisse exerce une activité multilatérale, notamment au sein de l'AIE (surtout dans le domaine des énergies de remplacement), de l'Agence de l'énergie nucléaire de l'OCDE, de l'AIEA et d'EURATOM (recherche en matière de fusion); une collaboration bilatérale s'est établie en particulier avec la République fédérale d'Allemagne (développement de réacteurs avancés).

Les efforts des *pouvoirs publics* portent aussi bien sur la recherche fondamentale (destinée à accroître les connaissances scientifiques) que sur la recherche appliquée (destinée à résoudre les problèmes que pose leur application pratique). L'*industrie* consacre à ce dernier secteur des moyens considérables. 80 à 90 pour cent de ses investissements dans le domaine de la recherche, qui ont atteint en 1977 un montant évalué à 300 millions de francs, sont cependant allés au développement de produits et de procédés nouveaux.

### 113.25 Mesures de précaution

Selon l'article 31<sup>bis</sup>, 3<sup>e</sup> alinéa, lettre e, de la constitution, la Confédération était, jusqu'en 1980, habilitée à prendre des mesures de précaution «en vue de temps de guerre». Fondée sur cette disposition, la loi fédérale de 1955 sur la préparation de la défense nationale économique prescrivait que le contingentement des agents énergétiques ne pouvait être imposé qu'en cas d'approvisionnement perturbé par un cas de guerre. Le nouvel article 31<sup>bis</sup>, 3<sup>e</sup> alinéa, lettre e, relatif à l'approvisionnement du pays, adopté par le peuple et les cantons le 2 mars 1980, élargit cette compétence. Il permet également d'intervenir en cas de pénuries graves, auxquelles l'économie n'est pas en mesure de remédier par ses propres moyens. Il prévoit toutes les mesures nécessaires en situation de crise de l'approvisionnement, y compris dans le domaine de l'énergie. Des attributions supplémentaires dans cette éventualité ne s'imposent pas.

### 113.26 Droit d'urgence

Les perturbations qui ont affecté le marché du pétrole en 1973/74 et en 1979 ont conféré une vigueur nouvelle aux appels lancés en faveur d'une intervention immédiate de la Confédération. Le droit d'urgence extra-constitutionnel aurait permis de prendre d'avance, durant une période limitée, certaines mesures importantes prévues par la conception globale de l'énergie. Pour sa part, le Conseil fédéral a estimé qu'il n'était pas indiqué de présenter au Parlement un projet d'arrêté fédéral urgent avant le débat sur la conception globale et sans qu'il y ait véritablement crise. Au surplus, une politique à long terme visant à l'amélioration des structures ne devrait pas être à la merci d'une décision de refus après relativement peu de temps.

### 113.3 Elaboration des bases de décisions

Après y avoir été habilité par le Conseil fédéral, le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie a créé la *Commission fédérale de la conception globale de l'énergie* (CGE) par décision du 23 octobre 1974. La commission devait examiner «... si la réalisation des postulats émis dans la conception globale de l'énergie nécessitait l'introduction d'un article sur l'énergie dans la constitution et, le cas échéant, présenter des propositions à ce sujet» (ch. 1.7 du mandat). Elle était chargée de «l'établissement d'un rapport final d'ensemble comportant des recommandations et des postulats sur les mesures à prendre et l'élaboration éventuelle d'un projet d'article constitutionnel sur l'énergie». La CGE a remis son rapport final à la fin de 1978. Les résultats de ce travail ont joué un rôle déterminant dans la procédure de consultation et dans l'élaboration du présent message.<sup>1)</sup>

## 12 Travaux de la CGE

### 121 Objectifs, postulats, mesures

La CGE propose que l'*objectif* suprême de notre politique énergétique soit l'accroissement de la *prospérité*, c'est-à-dire des valeurs matérielles et immatérielles dont nous disposons. Ses objectifs directs sont les suivants:

- un *approvisionnement sûr et suffisant*, ce qui ne signifie pas la couverture de tous les besoins, mais bien celle des besoins qui subsistent après élimination du gaspillage et réalisation des mesures d'économie;
- un *approvisionnement optimal* du point de vue *économique*, ce qui veut dire qu'il ne doit pas être simplement bon marché, mais qu'il doit constituer la meilleure solution sur le plan de l'économie nationale;
- un *approvisionnement respectueux de l'environnement*, qui ménage non seulement le paysage, les eaux et l'air, mais l'environnement dans le sens le plus large du terme, en tenant compte, par exemple, des ressources disponibles et des besoins des générations futures.

Lors du choix des mesures politiques, ces objectifs peuvent être source de conflits.

Dans la perspective des objectifs visés, la commission a formulé quatre *postulats*: économies, recherche, substitution et prévoyance.

Les *économies d'énergie* signifient avant tout son utilisation plus rationnelle. Les raisons en sont qu'il faut ménager les ressources limitées, diminuer notre dépendance à l'égard de l'étranger, réduire la charge polluante de l'environnement, accroître notre compétitivité et agir dans l'intérêt économique des consommateurs. La CGE a adopté ce postulat à l'unanimité.

Il est nécessaire d'*intensifier la recherche* pour assurer à la longue notre approvisionnement en énergie. La majorité de la commission préconise le

<sup>1)</sup> A la différence de la CGE, la *Commission fédérale de l'énergie*, créée par le Conseil fédéral en 1979, doit conseiller le gouvernement dans sa politique énergétique. Sa première tâche a été d'évaluer la preuve du besoin de centrales nucléaires venant après celle de Leibstadt, preuve exigée par l'arrêté fédéral du 6 octobre 1978 concernant la loi sur l'énergie atomique (cf. ch. 231).

développement des énergies traditionnelles aussi bien que des technologies nouvelles, alors qu'une minorité accorde la priorité aux énergies renouvelables, en particulier à l'utilisation de l'énergie solaire et des rejets de chaleur, ainsi qu'au stockage de l'énergie et à son utilisation plus rationnelle. La majorité attribue une importance particulière à la recherche portant sur les installations avancées de fission nucléaire, sur les installations de fusion thermonucléaire, sur les énergies primaires indigènes et sur la technique de l'énergie électrique. La minorité voudrait réduire la contribution fédérale à la recherche et au développement concernant les réacteurs de la génération actuelle au profit d'autres secteurs de la recherche énergétique.

La *substitution*, dans l'esprit de la CGE, c'est le remplacement des produits pétroliers dans leurs applications traditionnelles, avant tout le chauffage et la production d'eau chaude. A court et à moyen terme, c'est surtout le gaz naturel et l'électricité qui peuvent servir à cette fin. Ces deux secteurs devraient être en mesure de rendre, par leurs propres moyens, leur offre suffisamment attrayante. En revanche, la majorité de la commission souhaite encourager le chauffage à distance et surtout les énergies nouvelles, qui sont encore souvent trop peu rentables à titre d'agents de remplacement.

La *prévoyance* doit servir à assurer les quantités d'énergie nécessaires en temps de crise. Cette exigence est satisfaite depuis longtemps pour des raisons de sécurité (p. ex. par les stocks obligatoires de produits pétroliers). De l'avis de la CGE, il conviendrait d'intensifier cette politique.

## 122 Perspectives

(cf. aussi appendice 3)

La CGE a présenté sous forme de 13 *scénarios* les options fondamentales de la politique énergétique pour la Suisse. Ces scénarios se différencient par les hypothèses relatives à l'évolution de la demande et de l'offre d'énergie jusqu'en l'an 2000 et par les mesures qu'ils proposent.

La commission a d'abord déterminé l'évolution de la demande non influencée, au cas où les autorités ne prendraient aucune mesure d'économie. Elle a supposé en l'occurrence que le produit national brut s'accroîtrait de 2,5 pour cent par année de 1975 à l'an 2000 et que les prix de l'énergie augmenteraient parallèlement au niveau général des prix des autres denrées, c'est-à-dire au rythme de l'inflation.

A partir de l'évolution de la demande non influencée, la commission a analysé un grand nombre de mesures d'économie d'énergie afin de déterminer jusqu'à quel point l'accroissement de la demande peut être atténué par des interventions des autorités. Sur le plan de l'offre, on a calculé la contribution de tous les agents énergétiques à l'exception du pétrole, en tenant compte de mesures de substitution possibles. Enfin la commission a admis que le solde de la demande pourrait être couvert par le pétrole.

En ce qui concerne les attributions requises, les scénarios CGE peuvent être groupés comme il suit:

- I: *Evolution sans intervention*: les pouvoirs publics renoncent à prendre des mesures nouvelles.

- II: *Mise en œuvre des possibilités juridiques existantes* par la Confédération et surtout par les cantons.
- III: *Attributions fédérales supplémentaires*: la Confédération reçoit de nouvelles attributions.
- IV: *Stabilisation*: des mesures sont prises aux fins de stabiliser la demande d'énergie.

Les quatre *sous-variantes du scénario III* se différencient par le degré de rigueur des mesures prises, le niveau de la taxe sur l'énergie et partant, l'ampleur des possibilités financières dont dispose la Confédération pour soutenir sa politique:

- Scénario IIIa: Les nouvelles attributions fédérales servent de base juridique permettant de renforcer les prescriptions existantes et d'en adopter de nouvelles. Ce scénario ne prévoit ni un impôt ni la promotion de certaines mesures dans le domaine de l'énergie.
- Scénario IIIb: Par-delà les prescriptions du scénario IIIa, la Confédération obtient, en vertu de l'article constitutionnel, la compétence de prélever des impôts sur l'énergie. Leur produit sert à soutenir financièrement des mesures prises dans ce domaine. Ils causent un renchérissement moyen de 3 pour cent de l'énergie à la consommation.
- Scénario IIIc: Comme IIIb, mais avec un taux moyen de l'impôt de 6 pour cent.
- Scénario IIId: Comme IIIc, mais avec des mesures d'économies plus strictes et l'accroissement du taux moyen de l'impôt, qui est porté à 11 pour cent.

Le scénario IIIc comprend une version de base et trois variantes caractérisées par la promotion d'un agent ou d'un système énergétique donné, à savoir le charbon, le chauffage à distance «chaud» et le chauffage à distance «froid». Enfin, les quatre versions du scénario IIId se différencient par le taux de remplacement du pétrole par l'électricité après 1985 et par le développement des centrales nucléaires.

Les principaux *résultats* des scénarios CGE se résument comme il suit<sup>1)</sup>:

- Le taux d'accroissement annuel moyen de la *demande d'énergie primaire* de 1975 à l'an 2000 varie entre 2,6 pour cent par an (scénario I, sans aucune intervention) et 1,5 pour cent (scénario IIId, interventions rigoureuses).
- De 1975 à l'an 2000, la *demande d'énergie au stade de la consommation finale* augmente entre 2,5 pour cent par an (scénario I) et 1,1 pour cent (scénario IIId). Dans le scénario IV, elle ne progresse plus à partir de 1990 (stabilisation).
- Entre 1985 et 2000, le *coefficient d'élasticité*, soit le rapport entre la croissance moyenne de la demande d'énergie au stade de la consommation finale et l'accroissement du produit intérieur brut baisse de 0,91 dans le scénario I à 0,20 dans le scénario IIId. Le scénario IV prévoit dès 1985 une politique de stabilisation, qui mène à partir de 1990 à une dissociation complète, c'est-à-dire que la demande d'énergie demeure constante, alors que l'économie continue à se développer.

<sup>1)</sup> La conception suisse de l'énergie, résumé p. 110.

- En l'an 2000, la *dépendance vis-à-vis de l'étranger* de notre approvisionnement en énergie s'établit entre 88 pour cent (scénario I) et 71 pour cent (scénario IV).
- En cas d'évolution sans intervention, la *part du pétrole* dans la demande d'énergie au stade de la consommation finale pourrait ne diminuer que faiblement, passant de 77 pour cent en 1975 à 73 pour cent en l'an 2000. Avec les sérieux efforts d'économie et de substitution que prévoit le scénario IIIId, elle n'atteint plus que 45 pour cent en l'an 2000.
- Dans les scénarios exempts de mesures d'encouragement de la Confédération, les *énergies nouvelles* ne joueront qu'un rôle secondaire en l'an 2000: elles ne participeront que pour moins de 2 pour cent à la couverture de la demande d'énergie au stade de la consommation finale. Les mesures d'encouragement substantielles proposées dans le scénario IIIId pourraient porter cette part à environ 9 pour cent.

### 123      **Recommandations de la CGE**

La CGE unanime conclut qu'il serait inadmissible de laisser les choses évoluer sans intervenir. Cela signifierait une consommation d'énergie exagérée, l'accroissement de notre dépendance à l'égard de l'étranger et une trop forte charge polluante pour l'environnement. Afin de réduire le caractère unilatéral d'un approvisionnement dominé par les importations de pétrole, la commission recommande d'agir le plus rapidement possible et à tous les niveaux pour atteindre les objectifs qu'elle a formulés et réaliser ses postulats (tableau 4):

*L'économie, les producteurs et les consommateurs* sont appelés à s'inspirer de ces postulats, dans leur propre intérêt.

*Les cantons et les communes* ont un rôle important à jouer dans la future politique de l'énergie, quel que soit le sort réservé à l'article constitutionnel. La CGE les invite à tirer parti de toutes les possibilités juridiques d'économiser l'énergie et de remplacer le pétrole. Il est possible de réaliser des progrès non négligeables en édictant des lois nouvelles sur l'énergie ou en révisant des lois existantes (p. ex. les lois sur la construction, le régime fiscal ou l'économie forestière).

Quant à la *Confédération*, elle ne devrait pas se limiter à préparer les bases constitutionnelles d'une politique énergétique plus poussée, mais recourir aussi davantage et sans délais aux bases juridiques existantes.

Tant que la Suisse restera dépendante de l'étranger pour la plus grande partie de son approvisionnement en énergie, une *collaboration* active et efficace *au niveau international* est pour elle une question de survie. Il faut poursuivre les efforts entrepris dans ce sens. Il convient aussi de soutenir la coordination internationale dans l'approvisionnement en électricité, la coopération dans la recherche et le développement ainsi que les initiatives communes visant à éviter des catastrophes écologiques.

# Mesures recommandées par la Commission fédérale de la conception globale de l'énergie (CGE)

(possibilités juridiques actuelles)

Tableau 4

## 1. Economie, producteurs et consommateurs d'énergie

### - *Entreprises de toutes les branches économiques*

- Améliorer le déroulement des travaux sous l'angle des exigences d'ordre énergétique
- Faire prendre conscience aux collaborateurs des aspects de l'énergie
- Réduire la consommation d'énergie dans la production, le conditionnement et la distribution de biens
- Recycler les matériaux dont la production exige beaucoup d'énergie
- Prolonger la durée de vie des produits
- Utiliser la durée de vie des produits
- Utiliser l'énergie de déchet
- Accroître le degré d'autarcie énergétique

### - *Vendeurs de véhicules, d'appareils ménagers, etc.*

- Diminuer la consommation des appareils ménagers, du chauffage, etc.
- Indiquer la consommation d'énergie (étiquetage)
- Procéder à des contrôles et à des travaux d'entretien réguliers
- Renseigner le client sur la consommation d'énergie

### - *Propriétaires, architectes, entrepreneurs, installateurs*

- Accorder plus d'attention à l'utilisation rationnelle de l'énergie sur le plan de l'isolation thermique et du chauffage
- Recourir aux énergies renouvelables

### - *Entreprises électriques/services du gaz/importateurs de charbon*

- Adopter des tarifs intéressants, soutenir par la publicité le remplacement du pétrole
- Elucider les effets sur l'environnement
- Prévoir des conditions équitables pour la reprise des excédents de production d'électricité et pour la fourniture d'électricité à des producteurs artisanaux

### - *Economie forestière et du bois*

- Prendre des mesures adéquates permettant d'assurer à moyen et à long terme l'approvisionnement en bois de feu

### - *Economie pétrolière*

- Conseiller la clientèle et encourager l'amélioration des techniques visant à assurer l'utilisation rationnelle de l'énergie

## 2. Cantons et communes

- Prendre des mesures d'économie dans les domaines de l'isolation thermique et du chauffage des bâtiments
- Imposer les véhicules à moteur selon des critères énergétiques
- Développer les transports publics
- Moderniser les centrales hydrauliques
- Favoriser l'utilisation accrue du bois
- Planifier des zones d'alimentation au gaz et au chauffage à distance
- Favoriser la mise en œuvre de nouvelles techniques énergétiques
- Prendre des mesures dans l'administration ainsi que dans les entreprises et établissements qui relèvent d'elle: assainir les bâtiments publics, mieux exploiter les ordures, étendre l'enseignement des aspects énergétiques à tous les niveaux, créer des services de l'énergie, assurer la coordination avec d'autres services

### 3. Confédération

- Mener des campagnes vigoureuses, étendues et continues pour renseigner et motiver la population et l'économie
- Réaliser dans son propre secteur (y inclus CFF, PTT, armée) un programme exemplaire d'économies d'énergie et de promotion des énergies nouvelles
- Améliorer les bases de décision et la planification énergétique
- Intensifier la recherche et le développement
- Éliminer les obstacles actuels à l'utilisation du gaz naturel et de l'énergie nucléaire et renoncer à leur opposer de nouvelles embûches de nature politique
- Se fonder sur l'article relatif à l'approvisionnement du pays pour satisfaire aux exigences de la prévention
- Coordonner la politique énergétique au sein de l'administration (économie énergétique, recherche, questions internationales)
- Coordonner la politique énergétique avec les autres domaines de la politique (protection de l'environnement, transports, aménagement du territoire)
- Créer une commission consultative de l'économie énergétique

---

La majorité de la CGE recommande la création d'une *nouvelle base constitutionnelle*. Celle-ci permettrait d'une part de combler certaines lacunes; elle ouvrirait d'autre part la voie à une politique énergétique souple, indispensable pour faire face aux risques que comporte l'approvisionnement. Les prescriptions de détail doivent pouvoir être modifiées aisément et rapidement lorsque les conditions évoluent. On fait valoir qu'en raison de la situation financière de la Confédération et des cantons, il ne faut pas s'attendre à disposer à brève échéance des moyens requis pour la promotion des agents énergétiques indigènes renouvelables et pour les économies d'énergie. C'est pourquoi la majorité de la commission estime que le futur article constitutionnel devrait prévoir l'adoption d'un impôt sur l'énergie; le produit de cet impôt, dont l'affectation serait prescrite, fournirait les moyens financiers nécessaires à la politique énergétique.

L'article satisferait aussi aux exigences de l'égalité de droit et de l'équilibre économique et s'avérerait indispensable à la *coordination* et à l'*harmonisation* de la politique énergétique. Il paraît difficilement admissible que seuls certains cantons soutiennent financièrement les mesures d'économie ou appliquent des prescriptions sur l'isolation thermique. Cependant, la CGE ne préconise pas l'«*unité de doctrine*» dans le détail. Il s'agirait bien plutôt de laisser dans tous les cas aux cantons et aux communes une *large liberté d'action*. Il faudrait aussi associer l'économie et la population à tous les efforts entrepris.

### 13 Autres conceptions

#### 131 Vue d'ensemble

Nombre de publications sur l'énergie sont parues ces dernières années. Des études fouillées ont parfois débouché sur des propositions de mesures en matière de politique énergétique nationale, cantonale, régionale ou locale.

Certaines de ces publications sont axées sur les données et les conclusions des études et du rapport de la CGE. Les mesures de promotion et le rôle qu'elles prévoient pour les divers agents énergétiques sont alors largement conformes à

ceux de la conception globale. D'autres s'en écartent plus ou moins fortement par les objectifs, les stratégies et les mesures qu'elles préconisent:

- sur le plan national: la conception de l'énergie du PSS, celle de l'AdI, l'ouvrage «Au-delà de la contrainte des faits», édité par six organisations énergétiques et de protection de l'environnement<sup>1)</sup>, et enfin le plan Migros d'économies énergétiques;
- sur le plan local et régional: l'étude complétant la conception directrice des deux Bâle, la conception énergétique du canton et de la ville de Schaffhouse.

Les auteurs de ces conceptions et études accordent notamment une autre valeur que la CGE à la *qualité de la vie* et proposent d'autres *interventions des pouvoirs publics*. Les divergences d'opinion portent aussi sur le recours aux agents énergétiques traditionnels, notamment le nucléaire, sur la production décentralisée de chaleur et d'électricité, sur l'utilisation de la chaleur résiduelle et de l'environnement, sur le rôle des entreprises du secteur énergétique et sur les technologies à appliquer.

Ce sont surtout les *nouvelles relations de dépendance* qui suscitent la critique s'adressant au développement et à la promotion des énergies classiques par la CGE. Il conviendrait d'accroître la part des énergies indigènes et de donner la préférence aux énergies renouvelables. Il faudrait éviter à tout prix d'imposer de nouvelles charges polluantes à l'environnement. Certaines études s'élèvent avant tout contre une politique visant à construire un plus grand nombre de centrales nucléaires et à les utiliser pour le chauffage à distance, comme le proposeraient la quasi-totalité des scénarios CGE. On estime que ceux-ci tendent à créer des conditions qui contraindraient à adopter le surrégénérateur et à instaurer une économie du plutonium. La prédominance ainsi accordée à la grosse technologie conduirait, dans le domaine de l'énergie, à une centralisation empêchant tout contrôle efficace dans un Etat fédéraliste. Chacune des centrales nucléaires encore prévues produirait plus de courant que l'ensemble des centrales hydrauliques du canton du Tessin ou des Grisons. Cela signifierait une inadmissible concentration de pouvoir. La mise en service de grandes centrales entraînant inévitablement des surcapacités initiales, les exploitants se verraient contraints d'adopter un comportement favorisant la consommation. Il en résulterait du gaspillage et un nouveau renforcement de la consommation; le fait qu'aujourd'hui les compagnies d'électricité encouragent avant tout l'adoption du chauffage électrique et non de la pompe à chaleur suffirait à le démontrer.

Même en renonçant dans une large mesure à remplacer le pétrole par l'énergie nucléaire, il serait possible de réduire notre dépendance vis-à-vis du pétrole. A cette fin, il conviendrait de développer la *production décentralisée d'électricité*, en particulier les petites et moyennes installations de couplage chaleur-force. Cela permettrait, avec ou sans la centrale de Leibstadt, de couvrir jusqu'à la fin

<sup>1)</sup> Ligue suisse pour la protection de la nature (LSPN)

Fondation suisse pour l'énergie (FSE)

Société suisse pour la protection du milieu vital (SSPMV)

Société suisse pour l'énergie solaire (SSES)

Schweizerische Vereinigung für Volksgesundheit (SVV)

World Wildlife Fund Suisse (WWF)

du siècle l'excédent de la demande d'électricité. Il faudrait aussi, en sus des autres mesures d'économies, tirer meilleur parti de la *chaleur résiduelle et de l'environnement* (utilisation en cascade de l'énergie). Le recours à la pompe à chaleur, de préférence en combinaison avec une installation à récupération totale de l'énergie, devrait être vigoureusement encouragé. On reproche à la CGE d'avoir négligé cette ressource. Quant à l'économie énergétique, elle devrait s'employer davantage à promouvoir une utilisation rationnelle de l'énergie. Par sa politique de raccordement, de tarification et de vente, elle devrait contribuer à un approvisionnement efficace et moins dépendant de l'étranger. Au lieu de cela, la CGE engagerait les compagnies d'électricité à appliquer des tarifs avantageux et favorisant la consommation. Il est évident – souligné-t-on – que les tarifs attrayants dont bénéficierait le chauffage réduisent d'autant l'incitation à assurer une bonne isolation ou à prendre d'autres mesures d'économie.

Enfin, la CGE aurait sous-estimé le rôle des *améliorations technologiques* qui pourraient influencer sur la consommation d'énergie ces vingt prochaines années. En suivant une politique adéquate, on pourrait accroître sensiblement le rendement de conversion de l'énergie primaire en énergie utile; malgré les besoins toujours croissants, la demande d'énergie primaire non renouvelable ne devrait pas augmenter dans les fortes proportions prévues par la CGE.

De manière générale, le rapport CGE serait *trop exclusivement axé sur des critères de croissance*. Il ne mettrait pas en discussion de véritables solutions de rechange, renonçant à tout concevoir en termes de croissance. La notion de produit national brut devrait désormais céder la place à celle de qualité de la vie. Or un accroissement de la consommation d'énergie ne saurait nullement entraîner toujours une amélioration de la qualité de la vie. Les ressources étant limitées et le retard accumulé par le tiers-monde dans la satisfaction de ses besoins considérables, notre consommation d'énergie poserait aussi un problème d'éthique.

### 132 La conception énergétique des organisations écologiques (CECH)

A part celui de la CGE, le concept énergétique des organisations pour la protection de l'environnement est le plus étoffé et le plus représentatif. Ses auteurs le considèrent comme une véritable contre-proposition au rapport CGE. Si les économies d'énergie qu'il préconise ne se différencient guère des scénarios les plus interventionnistes de la CGE, il demande pourtant des interventions nettement plus vigoureuses. Cela ressort tout particulièrement de l'impôt projeté sur l'énergie: tant le taux préconisé (taux de base initial de 15%, 28% dans l'industrie, taux maximal 80% du coût d'un agent énergétique particulier) que l'administration de cet impôt (exonérer les besoins fondamentaux des ménages, tenir compte des coûts sociaux, taxation éventuelle de l'énergie «grise» importée sous forme de produits) se différencient nettement de la CGE. Quant à l'article constitutionnel proposé dans CECH, contrairement à celui de la CGE, il ne distingue pas entre la compétence d'établir des principes conférée à la Confédération et la compétence étendue de légiférer accordée à celle-ci. En dépit de son caractère explicite, il a quasiment valeur de

clause générale et pourrait conduire à une politique centralisatrice dans le domaine de l'énergie. A l'inverse, dans certains secteurs, les bases de compétence sont fragiles ou n'existent même pas (chauffage à distance, obligation de raccordement, p. ex.).

#### 14 Consultation sur le rapport final CGE<sup>1)</sup>

Le rapport final de la CGE a fait l'objet d'une large consultation des partis, des cantons, des organisations faitières de l'économie et d'autres milieux intéressés. Sur 144 avis reçus, 104 proviennent d'organismes officiellement invités à s'exprimer.

La majorité des avis exprimés sont, pour l'essentiel, favorables au rapport final de la CGE. Leurs auteurs reconnaissent que celui-ci analyse les options fondamentales de notre politique de l'énergie – avec et sans nouvelles attributions fédérales – et fournit ainsi une bonne base de décision.

La consultation a montré qu'on avait pris conscience du problème de l'énergie et qu'on préconisait unanimement de recourir sans retard à toutes les possibilités juridiques dont disposent la Confédération et les cantons pour réduire notre dépendance unilatérale à l'égard du pétrole. Personne ne se rallie au scénario I, qui ne prévoit aucune intervention des pouvoirs publics en faveur des économies et du remplacement du pétrole.

#### 141 Bases constitutionnelles

Les participants à la consultation s'expriment à raison de deux contre un *en faveur d'un article constitutionnel*. Plusieurs d'entre eux formulent cependant des réserves: le degré d'approbation ou de rejet de l'article varie.

*Sont en principe favorables à l'article:*

15 cantons (cantons de l'ouest et nord-ouest de la Suisse, ZH, SH, GR, TG, et TI)

5 partis: PDC, UDC, PSS, AdI, PdT

5 organisations énergétiques: l'économie du gaz, les représentants de l'énergie du bois, des représentants des énergies nouvelles, la Fondation suisse pour l'énergie

24 organisations économiques: associations de salariés, l'agriculture, Migros, COOP, associations de consommateurs, organisations du bâtiment et du chauffage, le tourisme, les transports publics

11 organisations de protection de l'environnement

8 autres organisations (milieux ecclésiastiques p. ex.)

La majorité des partisans considèrent comme essentielle l'utilisation des possibilités juridiques existantes. Les uns demandent que la Confédération n'use de ses compétences qu'avec réserve, d'autres qu'un article constitutionnel serve particulièrement au financement des activités des pouvoirs publics.

<sup>1)</sup> Voir «Rapport final de la commission fédérale de la CGE: Synthèse des résultats de la consultation», DFTCE, 16 mai 1980.

### *S'opposent en principe à un article constitutionnel:*

11 cantons: Glaris de façon définitive et dix cantons à titre provisoire, à savoir les six cantons de la Suisse centrale, ainsi que AI, AR, SG et VS

2 partis: le parti libéral et, provisoirement, le parti radical

9 organisations économiques: Vorort, Union suisse des arts et métiers, banques, associations d'automobilistes, associations des employeurs, commerce de gros

9 organisations énergétiques: économie électrique, pétrolière et du charbon, gros consommateurs d'énergie; sont provisoirement opposés: l'Association suisse pour l'aménagement des eaux et le Forum de l'énergie.

Plusieurs opposants pourraient approuver ultérieurement un article constitutionnel si le recours systématique aux possibilités juridiques actuelles ne se révélait pas suffisamment efficace ou que la situation se dégrade.

De manière générale, il semble que des considérations relatives aux systèmes politique et économique aient pesé davantage que des arguments d'ordre énergétique.

Les opposants se prévalent en outre du renchérissement du pétrole et de l'activité plus intense qu'ont déployée les cantons depuis la parution du rapport CGE. Quant aux partisans, ils évoquent maintenant les risques encourus par suite des événements au Moyen-Orient, ainsi que les résultats relativement modestes qu'a obtenus la politique énergétique jusqu'à ce jour. A l'appui de leurs thèses, ils relèvent aussi la possibilité d'éviter une orientation prématurée en direction de l'énergie nucléaire et expriment leurs doutes quant au bon fonctionnement de l'économie libre.

Plusieurs participants à la consultation observent que, juridiquement et politiquement, il vaut mieux adopter un article constitutionnel qu'un *arrêté urgent*. Cette dernière solution a cependant été préconisée à diverses reprises, afin que la Confédération puisse adopter au plus vite certaines mesures qu'elle ne peut pas introduire à l'heure actuelle, faute d'une base constitutionnelle (notamment une taxe sur l'énergie pour financer des mesures souhaitables, ou une taxe sur le trafic lourd).

## **142 Attitude des cantons et de l'économie**

La plupart des participants soulignent que la politique de l'énergie devra toujours reposer sur les principes du fédéralisme et de l'économie de marché, même si un article en la matière était inséré dans la constitution. La Confédération ne devrait soumettre l'activité des cantons qu'à des conditions générales et ceux-ci auraient à jouer un rôle actif.

Certains participants relèvent qu'il existe dans l'économie énergétique des situations de monopole dont l'élimination pourrait contribuer à la sécurité de l'approvisionnement. Environ la moitié des avis exprimés reflètent l'opinion qu'il ne suffit pas d'agir sur la demande d'énergie, mais qu'il faut également fixer des conditions générales à l'offre.

De même que la commission, les partisans d'un article sur l'énergie sont généralement favorables au prélèvement d'une taxe affectée sur l'énergie et à l'octroi d'une aide financière pour les mesures préconisées; de leur côté, les adversaires s'opposent le plus souvent aussi à la taxe, aux moyens financiers d'incitation et aux autres mesures que la situation juridique actuelle ne permet pas de concrétiser.

L'affectation obligatoire d'une taxe sur l'énergie est généralement admise. Les avis divergent quant à l'imposition de l'énergie hydraulique, aux taux à adopter et aux cas éventuels d'exonération. A l'égard de la promotion des mesures préconisées, on peut constater un peu plus de réserve que dans le rapport de la commission CGE, même s'il s'agit de partisans d'un article. On demande souvent que les programmes d'encouragement soient souples, limités dans le temps et dans leur objet, et que le taux des contributions soit restreint. De leur côté, les adversaires des subventions se déclarent souvent favorables à l'octroi de crédits à des taux préférentiels et à des dégrèvements fiscaux.

Parmi les autres mesures de politique énergétique, les plus controversées sont celles que la CGE elle-même rejette et celles qui exigent l'adoption d'un article constitutionnel ou qui concernent l'énergie nucléaire. C'est aussi le cas de l'imposition des véhicules à moteur sur la base de critères énergétiques. Sont rejetées à la quasi-unanimité l'obligation de raccorder des bâtiments existants, l'interdiction de circuler le dimanche et les taxes destinées à orienter la consommation. Nombre de participants proposent des mesures supplémentaires.

#### 144 Objectifs et postulats

La plupart des participants approuvent les *objectifs* de politique énergétique proposés par la CGE. Les critiques émises, qui émanent surtout des organisations de protection de l'environnement, de consommateurs et des milieux ecclésiastiques, reprochent le plus souvent à la CGE de trop sacrifier au culte de la croissance et aux valeurs aujourd'hui prédominantes (cf. ch. 131).

Une partie des auteurs des réponses croient à la nécessité d'avoir une *croissance zéro* dans la consommation d'énergie. D'autres rejettent cette perspective, alors qu'une troisième catégorie estime qu'elle pourrait se réaliser de toute manière tôt ou tard.

Les économies d'énergie constituent, de l'avis de tous, le *postulat* prioritaire. La prévention ne suscite aucune réserve notable. En principe, la nécessité de la recherche n'est pas contestée non plus. Seules les entreprises assurant l'approvisionnement considèrent à ce propos que l'aide des pouvoirs publics dans le secteur des énergies indigènes renouvelables n'est pas prioritaire. Quant aux autres secteurs de la recherche et aux modalités de remplacement du pétrole, on constate des divergences qui ne sont probablement pas sans lien avec les intérêts des auteurs des réponses.

Les critiques s'adressant aux scénarios CGE touchent surtout les *hypothèses* retenues pour l'évolution des prix de l'énergie. La plupart des participants à la consultation estiment que ces prix, en particulier dans le secteur pétrolier, augmenteront plus vite que prévu et que, par conséquent, la CGE sous-estime les effets de ce phénomène sur la demande et sur le remplacement du pétrole par d'autres agents énergétiques. Quant à l'hypothèse CGE d'une croissance économique de 2,5 pour cent par an entre 1975 et 2000, un participant sur deux la considère comme trop optimiste, de sorte que l'augmentation non influencée de la demande serait moins forte que le prévoit la commission.

En ce qui concerne le choix d'un *scénario*, 43 participants consultés s'expriment – du moins provisoirement – en faveur d'un scénario II, 41 pour un scénario III et 9 pour un scénario IV. Parmi les partisans d'un scénario II, quelques-uns préconisent l'adoption d'un article constitutionnel qui conférerait aux cantons le pouvoir de prendre des mesures portant atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie. Ils font valoir qu'une telle disposition permettrait aux cantons d'appliquer une politique énergétique plus active.

Quant aux *modèles pour la période postérieure à l'an 2000*, des suffrages relativement nombreux vont aux modèles «Utilisation de toutes les énergies disponibles», préféré par la CGE, et «Centré sur les énergies renouvelables»; le modèle «Centré sur l'énergie nucléaire» n'est retenu que par très peu de participants. Cependant, près de la moitié des autorités et organismes consultés ne s'expriment pas à ce sujet ou estiment tout pronostic impossible.

## 146 Rôle des agents énergétiques

Les vues de la CGE concernant la répartition future des agents énergétiques rencontrent l'approbation de la majorité des participants à la consultation. Seule l'économie pétrolière critique les considérations relatives au problème du pétrole. L'importance attribuée au charbon est souvent considérée comme trop faible. On reconnaît le rôle du gaz comme agent de substitution, bien qu'avec de fréquentes restrictions, motivées par les réserves, l'évolution des prix et l'insuffisance des stocks en Suisse. La moitié des participants préconisent la modernisation et le développement des centrales hydro-électriques existantes; la construction de nouvelles centrales hydrauliques ne rassemble que peu de partisans.

En ce qui concerne l'*énergie nucléaire*, 12 participants estiment que le programme standard de la CGE, qui prévoit la construction de trois ou quatre grandes centrales après Leibstadt jusqu'en l'an 2000, est à peine suffisant. 41 approuvent ce programme et 28 le considèrent comme exagéré ou souhaitent qu'on ne construise plus de centrale nucléaire après Leibstadt. La majorité estime que la demande d'électricité continuera de croître. Un tiers des participants préconisent, à côté du développement des usines hydro-électriques, la construction de centrales au charbon pour répondre à cette demande, notamment dans l'idée de freiner la construction de centrales nucléaires.

En général, les préférences vont à une *production d'énergie plus décentralisée*. Les opinions divergent quant à la contribution que les énergies «nouvelles», les pompes à chaleur et les centrales chaleur-force apporteront pour couvrir la demande. A côté de ceux (notamment les producteurs d'énergie) qui mettent en garde contre un excès d'optimisme à cet égard, il en est qui déclarent que seul le recours à ces agents de remplacement pourra nous tirer d'affaire et que les énergies indigènes renouvelables et les rejets de chaleur mériteraient beaucoup plus d'attention que ne leur en accorde le rapport CGE.

Le *chauffage à distance*, surtout s'il est d'origine nucléaire, est tout aussi controversé. Nombre de partisans des énergies renouvelables et des centrales chaleur-force de quartier estiment inutiles de nouvelles installations nucléaires et de chauffage à distance. De leur côté, ceux qui voudraient faire une large place à ces deux formes d'approvisionnement énergétique dans le futur se montrent souvent sceptiques quant aux énergies renouvelables et aux centrales chaleur-force de quartier.

## 147 Considérations de la CGE sur les résultats de la consultation

En mai 1980, la commission CGE s'est déterminée sur les résultats de la consultation. Tenant compte des principales critiques formulées en l'occurrence, elle a réexaminé sa conception en particulier à la lumière du fort renchérissement du pétrole intervenu depuis la publication du rapport final. Elle relève que de 1974 à 1979, le renchérissement annuel moyen de l'énergie n'a été que de 1,2 pour cent supérieur à l'indice général; par ailleurs, il serait faux de fonder des prévisions à long terme sur des observations momentanées; quant à l'évolution future des prix de l'énergie, il n'y a pas lieu de la considérer autrement que ce ne fut le cas en 1978.

L'essentiel de la CGE ne réside pas dans les pronostics et les scénarios, mais dans les options fondamentales et dans les mesures à prendre pour nous libérer de l'emprise du pétrole. Ces mesures, la CGE en a étudié à fond l'efficacité, la rentabilité et les effets; c'est sur ces données qu'il conviendrait de juger son rapport.

Les événements d'Iran et d'Afghanistan montrent qu'il ne suffit pas de renforcer, à titre défensif, les mesures de prévoyance (stockage, préparation du contingentement pour faire face à des difficultés d'approvisionnement). Il faut réduire avec détermination la vulnérabilité structurelle de notre approvisionnement, caractérisé par sa forte dépendance à l'égard du pétrole.

La commission estime que les récents événements susmentionnés ne modifient en rien l'essentiel de son rapport. Les impératifs qu'elle a formulés: économies, recherche d'énergies nouvelles, remplacement du pétrole, prévoyance, se trouvent non seulement confirmés par l'actualité, mais renforcés dans leur priorité. Il est vrai qu'aujourd'hui, des interventions moins vigoureuses et des incitations financières plus modestes que prévues en 1978 permettent d'atteindre un objectif donné; mais la commission maintient son opinion en ce qui concerne la question essentielle de l'insertion dans la constitution d'un article sur l'énergie et de sa formulation. Faute de décisions politiques, la politique

énergétique resterait dans le vague. La commission recommande donc au Conseil fédéral de parvenir à une décision à ce sujet le plus tôt possible et de soumettre au Parlement un projet y relatif.

## **15 Principales interventions sur le plan politique**

L'article sur l'énergie est demandé par la majorité de la commission et des participants à la consultation sur son rapport final, ainsi que par les auteurs de plusieurs contre-propositions. Par ailleurs, diverses interventions parlementaires datant de ces dernières années (cf. appendice 4), ont demandé que la Confédération mène une politique plus active dans le domaine de l'énergie.

En présentant le projet ci-joint, le Conseil fédéral propose de classer les interventions réclamant une conception globale de l'énergie ou l'élaboration d'un article constitutionnel en la matière. On pourra en faire de même pour les demandes que la Commission fédérale de la conception globale de l'énergie a examinées et qui trouvent réponse dans son rapport ou dans le présent message.

Certaines interventions relatives à la politique de l'énergie ne seront traitées que dans le cadre d'autres propositions. Il faudra en particulier examiner les postulats Eggenberger (centrales nucléaires), Jauslin (emplacements des centrales), Keller (centrales nucléaires régionales) et Petitpierre (loi sur l'économie électrique) quand le problème de la construction des centrales nucléaires après Leibstadt sera discuté.

## **16 Appréciation de la situation**

### **161 Risques**

La Suisse a bénéficié jusqu'ici – abstraction faite de quelques difficultés locales et passagères – d'un approvisionnement en énergie suffisant et, par rapport à d'autres pays, avantageux. Les risques qu'il comporte sont cependant clairement apparus depuis le début des années septante. Ils pourraient menacer de plus en plus gravement le développement économique, social et politique de notre pays.

Les *risques en matière d'approvisionnement et de prix* affectent surtout le secteur pétrolier. Les réserves limitées, leur concentration géographique et surtout notre forte dépendance à l'égard d'une zone politiquement instable, menacent notre approvisionnement dans l'avenir prévisible. L'exigence prioritaire de la politique énergétique doit être de réduire au plus vite notre dépendance vis-à-vis des importations de pétrole.

Les autres énergies importées (gaz naturel, charbon, combustible nucléaire) présentent aussi des risques sur le plan de l'approvisionnement, mais elles ne couvrent qu'une part beaucoup plus faible de la demande. Les réserves de *charbon* suffiront pour des siècles et sont largement réparties dans le monde. Il pourrait cependant se révéler difficile, à court et moyen terme, d'accroître de manière substantielle la production et les capacités de transport. On peut prévoir qu'à plus long terme, la gazéification du charbon sera possible sur une

large échelle. Elle permettra d'assurer la relève du *gaz naturel*, qui nous est fourni principalement, à l'heure actuelle, par les Pays-Bas. On peut envisager aussi de recevoir du gaz naturel de la Mer du Nord, d'URSS et d'Algérie. Il faut pourtant se demander dans quelle mesure il est judicieux que la Suisse dépende de tels apports. Le *combustible nucléaire* provient surtout de pays occidentaux industrialisés. Il permet de stocker et de transporter aisément de grandes quantités d'énergie. Les différentes opérations exécutées à l'étranger pour la préparation et pour la gestion du combustible, ainsi que les problèmes découlant de la politique de non-prolifération des armes atomiques influencent de façon négative la sécurité d'approvisionnement.

Les *énergies indigènes* (force hydraulique, bois et autres agents renouvelables) présentent le plus d'avantages sur le plan de la sécurité de l'approvisionnement. L'*utilisation rationnelle* de l'énergie contribue aussi à accroître cette sécurité. Dans cette optique, il convient donc d'encourager en priorité les économies d'énergie et l'utilisation des agents énergétiques indigènes.

Une plus grande diversité des agents énergétiques importés va dans le même sens. Il importe en l'occurrence d'éviter de nouvelles sujétions unilatérales. Le charbon pose des problèmes économiques et écologiques, le gaz naturel des difficultés de stockage alors que pour l'énergie nucléaire, il s'agit de garantir la sécurité de l'approvisionnement et d'assurer l'élimination des déchets radioactifs.

Toute utilisation d'énergie, et très souvent sa production, imposent directement ou indirectement une charge polluante à l'*environnement* et présentent des risques pour la santé. Il est difficile de comparer les risques respectifs que comportent les agents énergétiques, étant donné qu'il s'agit souvent de valeurs qui ne peuvent être ni quantifiées ni comparées entre elles. En tout état de cause, il n'existe pas d'étude incontestée à ce sujet. Il est toutefois certain que, du point de vue de la protection de l'environnement et en raison de l'épuisement progressif des ressources de la planète, une utilisation rationnelle de l'énergie et le recours aux agents renouvelables sont en principe préférables à la consommation de réserves épuisables. En ce qui concerne les forces hydrauliques de notre pays, la priorité va à l'extension et à la modernisation des installations existantes.

Sur le *plan économique*, de nouveaux et massifs renchérissements du pétrole risquent de compromettre la croissance. Mais on peut aussi imaginer que les prix induisent en erreur les investisseurs. C'est ce qui pourrait se passer si la perspective d'une pénurie de pétrole à longue échéance se trouvait à nouveau faussée, pour le consommateur, par une baisse de prix de ces produits imputable aux fluctuations du cours des changes. De tels phénomènes retardent les processus d'économies et de substitution.

Par ailleurs, le marché ne tient pas suffisamment compte des coûts sociaux résultant par exemple de la pollution de l'atmosphère par l'énergie utilisée. Les inconvénients les plus graves, parce que plus difficilement décelables, sont ceux qui, causés à l'heure actuelle, ne toucheront que les générations futures.

Les énergies de réseau (électricité, gaz, chauffage à distance) déterminent inévitablement des monopoles régionaux. Les entreprises distributrices se

trouvent entièrement ou partiellement entre les mains des pouvoirs publics, de sorte que les prix ont un certain caractère politique.

Enfin, les consommateurs sont souvent mal placés pour réagir comme il le faudrait à l'évolution du prix de l'énergie, soit qu'ils n'aient pas la compétence de décider des investissements (le locataire vis-à-vis d'améliorations thermiques du bâtiment), soit qu'ils n'aient pas directement intérêt à économiser l'énergie (notamment en cas de répartition forfaitaire des coûts du chauffage dans les locatifs). Il incombe au pouvoir politique d'intervenir là où les forces du marché ne peuvent provoquer les adaptations nécessaires dans la mesure voulue ou en temps utile.

Dans le domaine qui nous préoccupe, des *problèmes de société* se sont surtout posés ces dernières années en relation avec l'utilisation de l'énergie nucléaire (ch. 112.3). Une part non négligeable de la population de notre pays s'oppose à cette utilisation; cela ressort des nombreuses oppositions à l'octroi de l'autorisation générale pour des centrales nucléaires, des diverses initiatives anti-atomiques déposées dans les cantons, des interventions présentées dans les parlements, du rejet de justesse de l'initiative anti-atomique fédérale et des deux nouvelles initiatives fédérales qui sont annoncées.

Du point de vue de l'environnement social, il semble que des projets plus modestes et le recours à la petite technologie, dans le domaine de l'utilisation rationnelle d'énergie et de sa production décentralisée, se heurteront à une résistance moindre que les grands projets. On ne saurait ignorer non plus la faveur toujours plus marquée dont jouissent la maison familiale et le trafic individuel, témoins d'une évolution sociale peu soucieuse des exigences énergétiques.

## 162 Conclusions

Le Conseil fédéral estime qu'il est nécessaire de suivre, dans le domaine de l'énergie, une politique globale et efficace. Le gouvernement doit fixer les conditions générales qui permettent de sauvegarder à long terme les intérêts supérieurs du pays et de disposer, pour le consommateur et l'économie, d'indicateurs de prix conformes au marché. Pour assurer un approvisionnement suffisant, économique et respectueux de l'environnement, il faut promouvoir l'utilisation plus rationnelle de l'énergie et recourir davantage aux sources indigènes renouvelables. Simultanément, il y a lieu d'accroître avec mesure les contributions du nucléaire, du charbon et du gaz naturel aux fins de diversifier l'approvisionnement. Cela s'impose en particulier pour réduire le risque de pénurie, en attendant qu'un certain nombre de technologies nouvelles atteignent leur maturité technique et économique.

La politique énergétique doit tout d'abord tirer parti des possibilités *actuelles*:

- *Les efforts entrepris dans ce sens par les cantons* sont la condition d'une politique énergétique efficace sur le plan suisse. C'est dire qu'il faut les intensifier et les compléter. Il y a lieu de revoir les cas de conflit avec le droit en vigueur. Les moyens disponibles sur le plan financier et du personnel étant limités, il importe de les mettre en œuvre dans un esprit de collaboration intercantonale et de coopération avec la Confédération.

- Pour sa part, la *Confédération* est décidée à tirer parti des bases constitutionnelles existantes. Le Conseil fédéral a d'ores et déjà proposé d'adopter, dans le cadre du projet de *loi sur la protection de l'environnement*, des prescriptions sur l'isolation thermique de nouveaux bâtiments. Cette mesure, qui se justifie tant par des considérations d'ordre énergétique que du point de vue de la protection de l'environnement, pourrait être reprise sans difficulté par la suite dans une loi sur l'énergie.

En outre, le Conseil fédéral a prévu qu'en cas de transformation des droits de douane en redevances intérieures (loi sur les huiles minérales; voir Grandes lignes de la politique gouvernementale 1979-1983, FF 1980 I, 586), les carburants et combustibles produits à partir de la biomasse ne seraient pas taxés.

De plus, les futures lois fédérales sur l'*harmonisation des impôts* directs des cantons et des communes et sur l'*impôt fédéral direct* devront tenir compte tout particulièrement des exigences que posent l'utilisation rationnelle de l'énergie et le remplacement du pétrole.

Le projet de loi soumettant à l'*impôt sur le chiffre d'affaires* (ICHA) les agents énergétiques jusqu'ici exonérés (huile de chauffage, gaz, électricité) vise avant tout à améliorer la situation financière de la Confédération. De plus, il est prévu de réserver une part du revenu supplémentaire de 300 millions de francs par an pour les besoins de la politique énergétique (ch. 311).

Le Conseil fédéral s'exprimera sur le *besoin de nouvelles centrales nucléaires* en se fondant sur le rapport de la Commission fédérale de l'énergie. Il faudra décider en l'occurrence s'il y a lieu de proposer des mesures visant à réaliser des économies et à promouvoir les installations décentralisées de couplage chaleur-force dans le cadre d'une *loi sur l'économie électrique* (postulat Petitpierre), à condition que cela soit possible en vertu de l'article 24<sup>quater</sup>. Enfin, le Conseil fédéral a soumis à l'Assemblée fédérale un projet de *loi sur la responsabilité civile en matière nucléaire* et fait préparer la révision de la *loi sur l'énergie atomique*.

De l'avis du Conseil fédéral, les bases constitutionnelles actuelles ne suffisent pas pour pratiquer une politique énergétique globale. Les attributions sectorielles dont dispose actuellement la Confédération, qui sont le résultat d'une longue évolution, ne sont guère harmonisées. La multiplicité des dispositions constitutionnelles relatives à l'énergie empêche d'en déduire un objectif politique bien défini. Des lacunes importantes subsistent, entravent une action gouvernementale coordonnée et adaptée au but poursuivi. Dans les secteurs relevant des cantons (p. ex. la construction), la politique énergétique ne peut pas être soutenue ni consolidée comme il faudrait. La Confédération ne dispose pas non plus des attributions qui lui permettraient d'édicter des mesures d'économies d'énergie s'appliquant aux transports et à l'utilisation d'appareils et d'installations, ni d'encourager le recours aux énergies indigènes et aux nouvelles technologies. Politiquement et juridiquement, on ne saurait justifier l'adoption de telles mesures en recourant à une interprétation extensive ou en les fondant sur des bases impropres.

Pour permettre de réaliser une politique énergétique globale, le Conseil fédéral estime nécessaire de proposer au Parlement l'adoption d'une *nouvelle base constitutionnelle*. Celle-ci est le résultat d'une réflexion approfondie, qui tient compte des recommandations de la commission CGE et des résultats de la consultation sur son rapport final. Dans sa majorité, cette commission fédérale a, au vu des nouvelles hausses de prix, confirmé la nécessité d'insérer dans la constitution un article sur l'énergie.

De plus, cette proposition correspond aux objectifs visés par l'*Agence Internationale de l'Energie* (AIE). En sa qualité d'Etat membre, la Suisse s'est engagée à réduire sa dépendance à l'égard des importations de pétrole. Les membres de l'AIE veulent atteindre cet objectif en élaborant des programmes nationaux.<sup>1)</sup>

La *collaboration internationale* joue un rôle essentiel du fait que notre approvisionnement dépend dans une large mesure de l'étranger. La Suisse doit manifester sa solidarité à l'égard des autres pays consommateurs en temps normal afin de pouvoir compter sur leur aide en cas de crise. N'ayant pas d'accès direct à la mer, elle ne peut se permettre de rester à l'écart d'une collaboration entre pays.

## **2       Partie spéciale**

### **21       Priorités d'une politique énergétique renforcée**

#### **211     Objectifs de politique énergétique**

L'objectif de la politique de l'énergie est d'assurer un approvisionnement suffisant, économique et respectueux de l'environnement. De l'avis de la CGE (ch. 121), assurer un approvisionnement suffisant ne signifie pas couvrir tous les besoins, mais bien ceux qui subsistent après élimination du gaspillage et réalisation des mesures d'économie. L'optimisation économique ne consiste pas simplement à rechercher l'énergie la moins chère dans l'immédiat; elle tient aussi compte des intérêts nationaux et des exigences à long terme. Enfin, un approvisionnement respectueux de l'environnement ménage la nature au sens large du terme; non seulement il respecte le paysage, les eaux et l'air, mais il tient également compte des ressources disponibles et des besoins des générations futures.

#### **212     Postulats de politique énergétique**

##### **212.1   Utilisation rationnelle de l'énergie**

Lors de la conférence des ministres de l'AIE tenue en mai 1980, les Etats membres se sont donné pour objectif de ramener à 0,6 d'ici 1990, par des mesures assurant une utilisation rationnelle de l'énergie, le rapport entre l'augmentation de la demande d'énergie et la croissance économique. Cela veut

<sup>1)</sup> Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la participation de la Suisse à l'accord relatif à un Programme International de l'Energie, du 5 février 1975 (FF 1975 I 757); Programme du 30 janvier 1976 pour la collaboration à long terme de l'AIE.

dire qu'au terme de ce délai, la progression de la consommation d'énergie ne devrait être que de 0,6 pour cent par pour-cent de croissance économique.

Le *potentiel d'économies* réelles est important. Pour l'Europe de l'Ouest, il était estimé – avant les renchérissements de 1979/80 et en accord avec les résultats de la CGE – à 30 pour cent<sup>1)</sup>, soit :

20 à 35 pour cent dans les transports,

15 à 35 pour cent dans l'industrie,

jusqu'à 50 pour cent dans les ménages, l'artisanat, les services, l'agriculture.

Après le renchérissement massif du pétrole intervenu en 1979, ce potentiel s'est encore accru.

Pour l'essentiel, les économies préconisées ne résulteront pas d'un renoncement à la consommation, mais d'un degré d'efficacité supérieur, c'est-à-dire de l'utilisation rationnelle de l'énergie. Des *investissements* visant à économiser de l'énergie permettront de remplacer une partie de l'énergie importée par du capital et du travail. Cela peut être profitable au développement économique et à la situation de l'emploi. Bien mises au point et concurrentielles, les techniques d'économies de l'énergie ont devant elles un marché en pleine expansion. Dès lors, la promotion des innovations et des possibilités de formation à cet effet est utile à l'industrie aussi bien sur le marché intérieur que pour l'exportation.

C'est en premier lieu pour l'amélioration thermique de bâtiments existants qu'il importe de procéder à des investissements visant à rationaliser l'utilisation d'énergie. Il faudra également tenir davantage compte de la consommation d'énergie dans les bâtiments neufs. En outre, il conviendra d'intensifier les efforts tendant à utiliser rationnellement l'énergie dans les entreprises et de développer les technologies nouvelles servant à économiser l'énergie. La Confédération doit pouvoir accorder son soutien financier dans ce dernier secteur.

## 212.2 Remplacement du pétrole

En vertu d'une décision de la conférence des ministres de l'AIE en mai 1980, l'ensemble des Etats membres devrait, d'ici à 1990, ramener de 52 à 40 pour cent la part du pétrole entrant dans la couverture des besoins totaux d'énergie. Comme la Suisse ne dispose d'aucune réserve d'énergie fossile, et comme les agents énergétiques indigènes renouvelables ne pourront fournir qu'à plus long terme un notable apport à la couverture des besoins, il est nécessaire de diversifier par le recours au charbon, au gaz naturel et à l'uranium notre approvisionnement qui dépend par trop unilatéralement du pétrole. Simultanément, la sécurité d'approvisionnement et l'utilisation rationnelle des ressources limitées commandent des efforts accrus pour utiliser les énergies indigènes renouvelables, soit les agents traditionnels que sont la force hydraulique et le bois, puis l'énergie solaire, la chaleur de l'environnement, le biogaz, les énergies éolienne et géothermique. Il est prévu de soutenir le développement de ces énergies (à l'exception de la force hydraulique).

<sup>1)</sup> Commission des communautés européennes : «Pour une croissance économe d'énergie».

### 212.3 Recherche et développement

La recherche en matière d'énergie et, avec elle, la mise en œuvre des moyens financiers que la Confédération y consacre, doivent être opérées en fonction des besoins, des perspectives de succès et des capacités disponibles. Dans cette optique, on encouragera particulièrement la recherche portant sur les économies d'énergie dans le bâtiment, sur les autres techniques d'utilisation rationnelle de l'énergie, sur l'énergie solaire et le stockage d'énergie, ainsi que la prospection de gisements (uranium, charbon, pétrole, gaz naturel) dans le pays même. Parallèlement à ces mesures, il faut promouvoir la recherche dans les secteurs de la bioénergie et de la géothermie. Il importe de mieux connaître aussi les relations existant entre consommation d'énergie, croissance économique et charge polluante. Ces questions n'ont pu être suffisamment étudiées jusqu'ici, faute de moyens financiers. Il faut pourtant éviter de porter atteinte à la capacité de recherche existante en modifiant l'affectation des moyens disponibles. Les efforts entrepris doivent se poursuivre. Il importe de coordonner dans un programme complet les nombreuses activités que la Confédération exerce dans le domaine de la recherche énergétique.

La nécessité pour la *Confédération de consentir un plus gros effort* en faveur de la recherche en matière d'énergie n'est guère contestée. Le Conseil suisse de la science a du reste insisté sur ce point.<sup>1)</sup> L'industrie concentre l'essentiel de ses moyens importants de recherche énergétique sur le développement de produits et de procédés nouveaux. Elle ne peut prendre en compte que partiellement les besoins à long terme de la politique énergétique (cf. ch. 113.24). Quant aux dépenses énormes requises par la recherche fondamentale et la recherche appliquée, sans parler des installations-pilotes et de démonstration, elles dépassent souvent non seulement les possibilités de l'industrie et sa volonté de prendre des risques, mais aussi les moyens disponibles dans un petit État comme la Suisse. Très souvent, seule la collaboration internationale permet de réunir les montants nécessaires au développement et à la commercialisation de nouvelles technologies et d'innovations fondamentales.

### 212.4 Prévoyance

En adoptant le nouvel article 31<sup>bis</sup>, 3<sup>e</sup> alinéa, lettre e de la constitution touchant l'approvisionnement du pays, les autorités fédérales et le peuple se sont prononcés pour une politique de prévoyance renforcée. Le Conseil fédéral soumettra des propositions précises concernant l'énergie, entre autres, lorsqu'il s'agira d'adopter la législation d'exécution (cf. ch. 113.25). Pour les produits pétroliers, des stocks obligatoires considérables ont été créés. Il en va de même pour les combustibles nucléaires. En revanche, les stocks de gaz naturel sont insuffisants, faute de réservoirs. La prévoyance comprend aussi des mesures de contingentement, dont la préparation est avancée.

<sup>1)</sup> Rapport et recommandations sur la recherche et le développement dans le domaine de l'énergie en Suisse, Conseil suisse de la science, Politique de la science n° 4, 1980.

## 213 Moyens d'action de la politique énergétique

### 213.1 Considérations touchant au système économique

Dans le domaine de l'énergie, la situation peut à nouveau se modifier très rapidement. La politique suivie en la matière doit donc surtout tendre à assurer et à accroître la souplesse du marché. En outre, il importerait d'éliminer les obstacles s'opposant à un approvisionnement et à une utilisation rationnelles de l'énergie à long terme. Les pouvoirs publics doivent se borner en l'occurrence à soutenir les mécanismes d'adaptation efficaces du marché, en améliorant les conditions déterminant le cadre de l'économie.

Une telle politique suivie par les pays industrialisés réduira le risque de pénurie affectant l'approvisionnement. En revanche, des mesures de rationnement ou de contingentement influeraient gravement sur la croissance économique et le taux de l'emploi, surtout si, en cas de crise, elles devaient être appliquées durant un laps de temps prolongé.

Ainsi, une politique énergétique efficace, orientée vers le long terme, ne doit pas se borner à préparer des opérations de contingentement pour surmonter des insuffisances de l'approvisionnement. Elle doit avant tout faciliter et accélérer les modifications structurelles indispensables pour éviter ce genre de situations.

Demander de conférer de nouvelles attributions à la Confédération ne constitue pas un reproche à l'adresse de l'économie énergétique, qui, jusqu'à présent, a assuré sans faillir l'approvisionnement du pays. Il s'agit plutôt de viser à atteindre certains objectifs à plus long terme dans le cadre d'une politique nationale par la coopération entre l'économie, le consommateur et les autorités.

Une importante question se pose aux cantons et à la Confédération: jusqu'à quel point l'économie énergétique et les consommateurs doivent-ils exercer leur influence dans le domaine de l'énergie et dans quelle mesure l'Etat doit-il le faire? Fondamentalement, des mesures cantonales telles que la couverture du déficit d'entreprises distributrices d'énergies de réseau, les dégrèvements fiscaux ou les prescriptions de caractère juridique doivent être évaluées de la même façon que des mesures de même nature prises sur le plan fédéral.

Les mesures touchant le système économique sont considérées comme acceptables lorsqu'elles ne portent pas atteinte aux mécanismes du marché, voire améliorent son fonctionnement. Aucune d'entre elles ne doit être décidée si elle ne s'impose pas comme étant nécessaire et efficace. Le bénéfice qui en résulte sur le plan de l'énergie doit être nettement supérieur aux coûts engendrés (frais administratifs, ampleur des atteintes portées aux intéressés).

*Information, orientation et formation professionnelle* auront la priorité lorsqu'il suffit de procurer des connaissances pour mettre en œuvre l'action de l'individu. Le seul fait qu'une mesure soit économique ne signifie pas que le consommateur va l'adopter. Très souvent, celui-ci ne connaît pas les coûts d'énergie, ni les possibilités dont il dispose. Les conditions dont dépend un comportement rationnel sont la connaissance de l'évolution des prix, des indications claires sur la consommation des installations, véhicules et ustensiles et une bonne notion des possibilités d'économiser l'énergie et de remplacer le pétrole.

Pour assurer le développement d'entreprises privées compétitives s'occupant de rationalisation énergétique ou de l'utilisation d'énergies indigènes, il faut intensifier les efforts dans le domaine de la *formation des spécialistes*. Comme exemple concret destiné à améliorer la transparence du marché, on peut citer les essais comparatifs dans le cadre du programme d'impulsion. Ainsi s'élaborent notamment les bases qui permettront d'assurer la formation des intéressés.

Parmi les *prescriptions*, il en est de nombreuses qui ont un rapport coûts-avantages favorable. Ce sont en particulier les dispositions relatives au compte de chauffage individuel dans les bâtiments à chauffage collectif et les normes concernant les principaux équipements consommateurs d'énergie (bâtiments, véhicules et appareils).

*Des mesures financières d'encouragement*<sup>1)</sup> entrent notamment en considération pour permettre de développer des technologies nouvelles. Afin de réduire le risque d'investissements faits à mauvais escient, les programmes seront limités dans le temps, les contributions dans leur ampleur. L'encouragement se justifie le plus aisément lorsque le capital à investir rend le projet encore inintéressant pour le particulier, mais qu'il permet de contribuer notablement à atteindre l'objectif énergétique. D'autres critères, tels que la création d'emplois, peuvent aussi jouer un rôle.

Nombre de consommateurs réclament une durée d'amortissement limitée pour les investissements destinés à faciliter les économies ou à remplacer le pétrole. Il serait indiqué d'accorder, pour épargner les frais souvent très élevés au départ, des prêts à des conditions favorables. De telles facilités, de même que les dégrèvements fiscaux, entraînent souvent moins de complications administratives que les subventions directes. Il est vrai que le bénéficiaire d'un dégrèvement fiscal n'en profite qu'au moment où l'impôt est dû.

L'article constitutionnel proposé doit permettre de prendre de telles mesures<sup>1)</sup>. Ainsi, la politique énergétique pourra encourager l'initiative privée, élargir l'horizon des consommateurs, permettre aux utilisateurs, grâce à un soutien adéquat, de mieux s'adapter aux prix futurs de l'énergie, qui seront forcément plus élevés, et accélérer de la sorte une nécessaire adaptation structurelle à des données nouvelles.

## 213.2 Aspects sociaux

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

<sup>1)</sup> Les compétences fédérales se limiteront à subventionner la recherche et le développement de techniques nouvelles servant à l'utilisation économe et rationnelle de l'énergie, à la mise en œuvre d'énergies nouvelles et à la diversification de l'approvisionnement (voir ch. 214.3 et 223.).

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

### 213.3 Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons

L'article sur l'énergie proposé ne doit pas réduire le caractère fédéraliste de la politique énergétique suisse, mais au contraire l'accentuer. Il vise en effet à obtenir une judicieuse répartition des tâches entre la Confédération et les cantons:

- *Des prescriptions fédérales* permettent plutôt d'assurer une application uniforme des mesures dans tout le pays et de les aménager d'après une conception commune. Leur efficacité est alors plus grande que si chaque canton décidait lui-même de leur adoption. Dans la production industrielle notamment, des exigences cantonales différentes peuvent poser des problèmes et causer des distorsions de concurrence. De même, c'est à la Confédération qu'il appartient de réglementer l'immatriculation des véhicules et leur équipement ainsi que d'édicter des prescriptions sur les appareils ménagers et les autres appareils consommant de l'énergie.
- *Le droit cantonal* peut mieux tenir compte des conditions spécifiques des différentes parties du territoire national que des lois fédérales uniformes. De plus, les mesures décidées au niveau cantonal requièrent souvent moins de dépenses administratives, surtout s'il existe déjà un service spécialisé.

Le succès de toute politique énergétique dépend de la collaboration active des cantons et des communes. L'article constitutionnel proposé vise à rendre les cantons coresponsables. Ils devraient continuer de faire preuve d'initiative; leurs efforts en matière d'énergie doivent être complétés et coordonnés. Quant à la Confédération, elle fixera le cadre dans lequel les cantons édicteront leurs prescriptions et soutiendra leurs efforts dans la mesure de ses disponibilités financières. Les cantons resteront libres de prendre des mesures plus strictes ou nouvelles. La fixation des attributions se fera ainsi selon la répartition des tâches déjà établie.

## 214 Mesures prévues

### 214.1 Coordination et consolidation de la politique énergétique des cantons

L'article constitutionnel autorise la Confédération à édicter des *normes minimales liant les cantons*. Ceux-ci peuvent les compléter. De telles prescriptions entrent en considération pour les domaines suivants:

- isolation thermique des bâtiments neufs ou des immeubles dont la rénovation est soumise à autorisation,
- exigences s'appliquant aux installations de chauffage et de préparation d'eau chaude,
- comptes de chauffage individuel,
- preuve du besoin d'installations de climatisation et de ventilation,
- utilisation des rejets de chaleur dans l'industrie et l'artisanat.

Il s'agit généralement de mesures dont la Confédération a d'ores et déjà recommandé l'adoption aux cantons et qui figurent dans le modèle de loi cantonale sur l'énergie présenté par l'Office fédéral de l'énergie en mai 1980. Les cantons ayant déjà appliqué ces recommandations ne seront pas touchés par la nouvelle réglementation fédérale, car les prescriptions futures tiendront compte des recommandations données. Les cantons qui auront tardé à prendre des mesures seront contraints de le faire pour que les normes minimales soient appliquées dans tout le pays.

L'idée d'obliger les cantons à adopter une *imposition des véhicules à moteur* qui tienne compte de critères énergétiques n'a pas été retenue. Du point de vue énergétique, il conviendrait pourtant de remplacer l'impôt sur les véhicules à moteur par une taxe à la consommation de carburant; mais une telle mesure a été rejetée par la majorité des cantons lors de la consultation sur la CGE.

L'aménagement des impôts cantonaux sur les véhicules à moteur peut favoriser l'acquisition de modèles de véhicules consommant peu d'énergie. En prévoyant une progression de l'impôt selon le poids ou la cylindrée du véhicule, les barèmes cantonaux actuels prennent indirectement en considération la consommation spécifique de carburant. Etant donné la tendance à taxer les véhicules en fonction du poids, ce qui peut réduire la progression relativement à la consommation de carburant, le Conseil fédéral va toutefois étudier la possibilité d'adresser aux cantons des recommandations à ce sujet.

## **214.2 Prescriptions sur la consommation d'énergie des installations, véhicules et appareils**

Il convient avant tout d'envisager l'adoption de prescriptions sur l'*homologation et l'étiquetage* de véhicules et d'appareils avec indication de leur consommation d'énergie. Cela créera davantage de transparence et permettra au consommateur de se faire une idée du coût d'utilisation. La compétitivité des produits consommant peu d'énergie s'en trouvera améliorée. On ira encore plus loin dans ce sens en présentant simultanément les résultats des essais.

Des prescriptions de ce genre supposent des *essais de consommation* reconnus. Peuvent y procéder en Suisse, l'EMPA (pour les véhicules) et l'Association suisse des électriciens (pour les ustensiles électriques). Des travaux préliminaires ont déjà été exécutés.

On peut envisager l'adoption de *prescriptions sur la consommation de carburant* des véhicules à moteur, mais sur le plan international seulement. La CE en examine la possibilité.

### 214.3 Mesures d'encouragement

La CGE suggère de donner des contributions financières directes et de procéder à des dégrèvements fiscaux. Compte tenu des expériences faites dans d'autres secteurs quant aux effets d'incitations financières, du fort renchérissement du pétrole survenu en 1979 et des résultats de la consultation, il est indiqué de définir des *secteurs prioritaires*. Il convient d'encourager principalement la recherche et le développement, la réalisation d'installations pilotes et de démonstration et les activités en matière d'information, d'orientation et de formation professionnelle.

Dans ses observations sur les avis exprimés lors de la consultation, la CGE recommande au gouvernement d'accroître les montants consacrés à la *recherche énergétique* de 25, puis de 50 millions de francs par année, si l'article constitutionnel n'est pas adopté. Dans le cas contraire, cet accroissement devrait être de 100 millions de francs par année. Pour sa part, le Conseil suisse de la science propose, dans son rapport 1980, de porter le montant de ces dépenses à au moins 160 millions de francs par an (cf. ch. 212.3).

Etant donné la situation précaire des finances fédérales, le Conseil fédéral estime que le moment n'est pas venu de fixer la contribution de la Confédération à la recherche énergétique. Il est toutefois de l'avis qu'il faut augmenter la contribution fédérale au profit de la recherche non nucléaire. En revanche, il s'oppose à une réduction des activités de recherche dans le domaine nucléaire.

Le Conseil fédéral estime qu'il faudra, à l'avenir, recourir davantage à l'énergie nucléaire. Il faut donc maintenir nos capacités de recherche dans ce secteur, qui sont modestes par rapport à celles d'autres pays. Autant l'économie électrique que l'industrie en général dépendent, pour remplir leurs tâches, de ces travaux exécutés par des chercheurs qualifiés.

Une contribution financière des pouvoirs publics s'impose en faveur des *installations-pilotes et de démonstration*. Une fois les travaux de recherche achevés, il est souvent nécessaire de disposer de telles installations pour permettre à des technologies nouvelles de conquérir une place sur le marché. Il faut favoriser ces investissements qui comportent un important risque financier. A titre d'exemple, citons les nouveaux systèmes de chauffage de quartier ou de village, les technologies nouvelles pour une utilisation rationnelle de l'énergie, les projets d'énergie géothermique, les nouvelles technologies en matière d'énergie solaire, les équipements pour l'utilisation de la chaleur de l'environnement et de la biomasse (y compris le bois).

La Confédération a consacré ces deux dernières années 850 000 francs par an aux activités *d'information et de conseil* (sur les économies d'énergie). En raison de l'état précaire des finances fédérales, le montant prévu à cet effet pour 1981 a été fixé à 600 000 francs. Dans son rapport final, la CGE recommande de verser chaque année 4 millions de francs à ce titre.

A l'avenir, l'accent doit surtout être mis sur les *activités visant à conseiller* les utilisateurs qui éprouvent le besoin d'obtenir des renseignements et expertises pratiques de source neutre. La Confédération aidera les cantons et les communes à mettre en place les services de consultation nécessaires. Une phase-

pilote, qui a commencé à la fin de 1980, procurera les premières expériences. Si le financement peut être plus largement assuré, on pourra intensifier ces activités.

Avec la collaboration des associations professionnelles concernées, il y aura lieu d'élaborer et d'appliquer des *méthodes et normes uniformes d'essai* pour déterminer la conductibilité thermique des matériaux et éléments de construction.

Dans le secteur de la *formation* professionnelle, les cours de perfectionnement donnés ces temps derniers au titre des mesures prises par la Confédération pour atténuer les difficultés économiques ont permis de faire de fort utiles expériences. Si ce programme a pu être réalisé, c'est parce que les exigences de la politique conjoncturelle et technologique concordaient avec celles de la politique énergétique. Or on ne peut concevoir et réaliser dans une optique purement conjoncturelle des tâches de longue haleine telles que la réduction durable de notre dépendance unilatérale à l'égard du pétrole ou la transmission du savoir-faire nécessaire à la mise en œuvre de technologies plus économes en énergie. De nouveaux et plus grands efforts devront en effet être entrepris à long terme. A partir des cycles d'enseignement déjà mis en place ici et là, il faudra encore améliorer la formation des étudiants des hautes écoles et des écoles techniques supérieures ainsi que des apprentis en matière de technologies énergétiques. Les cours de perfectionnement doivent dépasser le cadre du «programme d'impulsions» et s'étendre à d'autres branches professionnelles. La diffusion des connaissances y relatives au sein de toutes les catégories professionnelles causera des frais importants. Il reste à étudier quelle forme de collaboration devrait être assurée avec les cantons et les organisations intéressées.

Le Conseil fédéral est opposé à un régime de *saupoudrage des subventions*. Après le renchérissement massif du prix du pétrole, il ne paraît plus nécessaire d'envisager un programme d'encouragement aussi étendu que la majorité de la commission CGE l'a proposé. De telles interventions entraîneraient en outre des frais administratifs élevés et exigeraient de la Confédération des fonds financiers qui ne sont pas disponibles sans la création de nouvelles ressources. Le Conseil fédéral entend favoriser l'adoption de nouvelles techniques énergétiques par une intensification de la recherche et en soutenant les travaux de développement, en particulier les installations-pilotes et de démonstration; en outre, il aidera s'il le faut les cantons dans la mesure des moyens financiers disponibles.

#### **214.4 Financement de la politique de l'énergie**

Le Conseil fédéral estime qu'il est indispensable de consacrer désormais à la politique énergétique des moyens financiers nettement plus importants que par le passé. Pour financer les mesures d'encouragement, il y aura lieu de débloquer des ressources par la voie du budget général de la Confédération, selon les besoins de la politique énergétique et les possibilités financières du moment.

Le Conseil fédéral s'oppose à la perception d'un nouvel impôt sur l'énergie parce que la modification prévue de l'ICHA grèvera déjà les agents énergéti-

ques actuellement encore exonérés. Une imposition supplémentaire paraît politiquement problématique. La proposer reviendrait en tout cas à mettre en péril l'assujettissement à l'ICHA et, partant, à compromettre l'assainissement des finances fédérales.

L'assujettissement à l'ICHA des agents énergétiques jusqu'ici exonérés, également souhaitable du point de vue de la politique énergétique, rapporterait environ 300 millions de francs de recettes nouvelles par an. L'affectation d'une partie de cette somme aux besoins de la politique énergétique permettrait de réaliser les mesures d'encouragement beaucoup plus vite que par la voie de la perception d'une taxe affectée sur l'énergie, dont l'instauration exigerait du temps. A cela s'ajoute le fait qu'un impôt non lié peut mieux s'adapter aux besoins de la politique énergétique.

## **215 Le scénario énergétique du Conseil fédéral**

Le Conseil fédéral reprend à son compte les objectifs et les postulats de politique énergétique que contient la CGE. Il faut assurer au pays un approvisionnement énergétique suffisant, économique et respectueux de l'environnement en redoublant d'efforts en matière d'économies d'énergie ainsi que sur le plan de la recherche et de la substitution.

Quant aux mesures de politique énergétique que le Conseil fédéral propose, elles sont largement semblables aussi à celles que préconise la CGE. Il convient de renforcer les activités d'information, de conseil et de formation professionnelle. La plupart des prescriptions proposées par la CGE ont été reprises, qu'il s'agisse des principes établis à l'intention des cantons en vue d'une utilisation économe et rationnelle de l'énergie ou des normes s'appliquant à la consommation des installations, véhicules et appareils.

Enfin, la Confédération reçoit la compétence – moins étendue que ne l'envisageait la CGE – de favoriser le développement de techniques pour l'utilisation économe et rationnelle de l'énergie, pour la mise en œuvre des énergies nouvelles et pour la diversification de l'approvisionnement. Quant à l'encouragement de la recherche, il figure d'ores et déjà parmi les attributions fédérales en vertu de l'article 27<sup>sexies</sup> de la constitution (ch. 236). En sus des dépenses actuelles dans le domaine de l'énergie, le Conseil fédéral prévoit de consacrer à la promotion des mesures préconisées un montant annuel de l'ordre de 40 millions de francs qui augmenterait progressivement, en fonction des possibilités financières, administratives et structurelles, pour atteindre à moyen terme quelque 150 millions de francs.

## **22 L'article constitutionnel**

### **221 Proposition de la CGE**

La question de la formulation d'un article constitutionnel sur l'énergie a déjà fait l'objet d'un débat lors d'une audition d'experts organisée par la commission CGE en mai 1975. Par la suite, la commission a présenté des propositions

précises, fondées sur un catalogue de mesures possibles. Quatre versions différentes ont été soumises à la consultation avec le rapport final. La majorité de la commission recommandait la variante A, dont la teneur est la suivante :

<sup>1</sup> Afin d'assurer au pays un approvisionnement en énergie suffisant, économique et respectant l'environnement, la Confédération peut édicter des principes concernant

- a. Des exigences minimales auxquelles devront satisfaire les mesures que prendront les cantons pour économiser l'énergie;
- b. Des plans directeurs que devront établir les cantons en matière d'énergie et qui comprendront une délimitation territoriale de zones pour les énergies de réseau;
- c. Une obligation de raccordement aux réseaux d'approvisionnement qui sera instituée par les cantons pour les bâtiments et les entreprises;
- d. Des autorisations que délivreront les cantons et des expropriations qu'ils prononceront pour des travaux de prospection, de forages et de sondages.

<sup>2</sup> Elle peut aux mêmes fins

- a. Edicter des prescriptions concernant les exigences auxquelles devront satisfaire les installations, les véhicules et les appareils quant à la consommation d'énergie;
- b. Soutenir des initiatives visant à économiser l'énergie, à développer et à utiliser de nouvelles énergies, ainsi qu'à empêcher et réduire la dépendance unilatérale du pays quant à la satisfaction de ses besoins en énergie. Afin de couvrir les dépenses entraînées par le soutien et par l'encouragement à la recherche en matière d'énergie, elle peut soumettre des énergies à un impôt, qui en frappe de manière égale la capacité calorifique.

<sup>3</sup> Dans l'accomplissement de ses autres tâches constitutionnelles également, la Confédération tient compte des exigences qu'imposent les économies d'énergie et un approvisionnement diversifié en énergie.

<sup>4</sup> Les mesures prises par la Confédération doivent prendre en considération autant que possible les efforts qu'accomplissent de leur côté les cantons, leurs collectivités et l'économie. Elles demeureront dans des limites économiques supportables.

<sup>5</sup> L'article 32 s'applique aux 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> alinéas ci-dessus.

La Commission CGE a en outre proposé de modifier comme suit des articles existants de la constitution :

*Art. 24<sup>bis</sup>, 1<sup>er</sup> al., let. b*

- b. L'utilisation des eaux *comme source* d'énergie et pour le refroidissement.

*Art. 26<sup>bis</sup>*

La législation sur les installations de transport par conduites de combustibles ou de carburants liquides ou gazeux *ainsi que de chaleur à distance* est du domaine de la Confédération.

## **222 Modification du texte selon les résultats de la consultation**

La majorité des autorités et organismes consultés se sont exprimés en faveur d'un article délimité, énumératif, semblable à la variante A de la CGE (ch. 221). Les autres versions (B-D) ont réuni ensemble moins de suffrages que

celle-ci. Les auteurs de vingt-trois réponses ont proposé des dispositions de leur cru, rédigées parfois en commun. Les formulations «ouvertes» et les textes de teneur délimitée se trouvent en nombre à peu près égal.

Ces résultats nous ont confirmés dans notre intention de retenir la variante A comme base de travail. Nous avons en outre tenu compte des nombreuses propositions tendant à modifier et à délimiter les attributions en matière de politique énergétique:

- Au chapitre de la compétence de la Confédération d'établir des principes, nous avons renoncé à l'obligation d'assurer le raccordement ainsi que l'établissement de plans directeurs en matière d'énergie qui y était lié, avec délimitation de zones pour les énergies de réseaux; il en va de même des autorisations et des expropriations par des cantons pour des travaux de prospection, de forage et de sondage (1<sup>er</sup> al., let. b à d).
- La compétence d'établir des principes relatifs aux économies d'énergie (1<sup>er</sup> al., let. a) a été quelque peu élargie. La limitation à des «exigences minimales» a été abandonnée, ce qui permettra, s'il y a lieu, à la Confédération de renforcer ou d'atténuer ses exigences. Cela peut apparaître nécessaire pour concilier des intérêts divergents. En outre, «économiser l'énergie» a fait place à l'expression «utilisation économe et rationnelle de l'énergie». Le terme «rationnel» est destiné à faire comprendre que les économies peuvent résider dans la substitution. Il ne s'agit pas seulement de réduire la consommation globale d'énergie, mais aussi celle d'une énergie déterminée, par exemple une énergie de haute valeur et non renouvelable. On admet ainsi que la consommation augmente dans d'autres secteurs. On pourrait donc par exemple limiter l'utilisation de pétrole pour le chauffage de routes, de garages et de piscines, alors que le chauffage au moyen d'autres énergies, par exemple d'énergies renouvelables, resterait libre. Les deux adjectifs «économe et rationnelle» qualifiant le terme d'«utilisation» permettent de mieux établir des priorités entre les agents énergétiques.
- L'impôt affecté sur l'énergie n'a pas été maintenu dans le projet parce que nous préférons l'assujettissement des agents énergétiques à l'ICHA, cela notamment pour des raisons de politique financière (cf. ch. 214.4).
- Le 4<sup>e</sup> alinéa de la proposition CGE a été laissé de côté. Il demandait que les mesures fédérales prennent en considération les efforts des cantons, de leurs collectivités et de l'économie et qu'elles demeurent dans des limites économiquement supportables. A ce propos, le rapport final CGE avait déjà relevé que l'importance juridique cédait, en l'occurrence, le pas à l'importance politique et qu'en fait, les principes de subsidiarité et de proportionnalité ressortaient déjà du texte actuel de la constitution. En les mentionnant expressément dans certains articles, on fournirait un argument contre leur application générale. Il conviendrait donc de renoncer à cet alinéa pour des motifs de droit constitutionnel.
- Nous avons également renoncé à la référence à l'article 32 de la constitution (5<sup>e</sup> al. de la proposition CGE) traitant de la législation d'exécution relative aux articles sur l'économie. La réserve de la loi est aujourd'hui reconnue comme principe constitutionnel de l'administration restrictive («Eingriffsverwaltung») et de l'administration de service public («Leistungsverwal-

tung»). Il est devenu usuel de consulter les cantons et les associations et il appartient de toute façon dans une large mesure aux cantons d'exécuter une législation limitée aux principes. Le recours à la coopération des groupes économiques intéressés pour l'exécution de la loi a perdu de son importance dès lors que l'on a renoncé à prévoir un impôt sur l'énergie. Selon la pratique législative actuelle, pratique qui est certes discutable, ces organisations sont le cas échéant appelées à prendre part à l'exécution de la loi sans qu'il en soit expressément fait mention dans la constitution.

Pour le reste, le texte de l'article constitutionnel proposé par la CGE a été remanié et élargi. Des passages qui n'étaient pas indispensables, du point de vue du droit constitutionnel, ont été biffés. L'article est ainsi devenu plus compréhensible.

## 223 Proposition du Conseil fédéral

Nous vous proposons un nouvel article constitutionnel ayant la teneur suivante:

### *Art. 24<sup>octies</sup>*

<sup>1</sup> Afin d'assurer un approvisionnement en énergie suffisant, économique et ménageant l'environnement, la Confédération peut

- a. établir des principes permettant d'utiliser l'énergie de manière économe et rationnelle;
- b. édicter 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 recourir à des énergies nouvelles et de diversifier largement l'approvisionnement.

<sup>2</sup> 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.

En outre, il y a lieu de modifier comme il suit l'article 26<sup>bis</sup> de la constitution:

### *Art. 26<sup>bis</sup>*

La législation sur les installations de transport par conduites de combustibles ou de carburants liquides ou gazeux *ainsi que pour le chauffage à distance* est du domaine de la Confédération.

## 224 Commentaire de l'article constitutionnel

### 224.1 1<sup>er</sup> alinéa

#### *Préambule*

Le préambule énonce les objectifs de la législation fédérale. Ces objectifs ne fondent en soi aucune compétence nouvelle. Ils fournissent une aide pour l'interprétation des normes de compétences qui suivent. Ils ont valeur de programme et ils déterminent à la fois une direction et des limites, en fixant au niveau constitutionnel l'orientation de la politique énergétique.

Ce préambule correspond, pour l'essentiel, à celui de la variante A de la CGE. Seuls sont nouveaux les termes «ménageant l'environnement», qui remplacent ceux de «respectant l'environnement» utilisés par la CGE. Comme tout genre de production, de transport et de consommation d'énergie comporte une atteinte à l'environnement, il paraît indiqué de parler d'un approvisionnement en énergie «ménageant l'environnement». La nouvelle formulation en est d'autant plus expressive; de plus, elle est davantage compatible avec la terminologie et le contenu de l'article sur la protection du milieu naturel (art. 24<sup>septies</sup> cst.).

### Lettres a à c

Aux lettres a à c, les attributions nouvelles de la Confédération sont énumérées de façon exhaustive. Il s'agit là de normes de compétences. Non seulement elles fondent des attributions, mais en même temps elles les limitent.

Selon la *lettre a*, la Confédération ne doit pas recevoir, dans le domaine très vaste de l'utilisation économe et rationnelle de l'énergie, une compétence globale, voire exclusive, mais seulement celle d'établir des principes. Cette compétence limitée aux principes se définit comme suit:

- Les normes fixant les principes peuvent constituer aussi bien un mandat de légiférer donné aux cantons que des normes qui obligent immédiatement l'individu. Elles peuvent se limiter à des prescriptions minimales et laisser au droit cantonal la possibilité d'aller au-delà ou au contraire avoir un caractère impératif, excluant toute dérogation.
- La législation limitée aux principes doit respecter le *principe de la subsidiarité*. Il faut que les cantons conservent une compétence législative substantielle pour être en mesure de tenir compte des conditions qui leur sont propres. Le principe de subsidiarité n'autorise la Confédération à régler que les secteurs où, dans l'intérêt de l'ensemble du pays, une solution uniforme est nécessaire.
- La compétence limitée aux principes n'exclut certes ni une définition plus précise des principes de la législation par voie d'ordonnance, ni la compétence de la Confédération en ce qui concerne la surveillance de l'exécution de la loi. Mais c'est essentiellement aux *cantons* qu'il incombe de concrétiser les principes et par là, nécessairement, d'assurer l'exécution de la loi. Comme ce partage des tâches résulte déjà du fait que la compétence de la Confédération est limitée à la faculté d'établir les principes, on a pu renoncer à mentionner expressément que les mesures doivent être prises par les cantons.
- La compétence limitée aux principes contient un mandat de *légiférer dans l'esprit du fédéralisme*. Le droit fédéral et celui des cantons doivent se compléter mutuellement. Il incombe à la Confédération de veiller à ce que la coordination soit assurée.

La *lettre b* accorde à la Confédération une compétence législative globale dans le domaine de la consommation d'énergie des installations, des véhicules et des appareils. Ce domaine ne se prête pas à des réglementations cantonales. Seule une réglementation uniforme pour toute la Suisse permettra d'obtenir des solutions efficaces. Malgré tout, des mesures cantonales ne sont pas exclues.

La lettre b fonde une compétence fédérale qui n'est pas exclusive, mais concurrente. Quant au fond, le texte correspond à celui proposé par la commission CGE.

La lettre c permet à la Confédération d'encourager le développement de techniques favorisant les économies, le remplacement d'un agent énergétique et la diversification de l'approvisionnement. La proposition de la CGE est modifiée quant à la forme et quant au fond. Formellement, elle a été simplifiée et adaptée à la modification apportée à la lettre a. Les termes «développer et utiliser de nouvelles énergies» ont été remplacés par l'expression générique «recours à des énergies nouvelles». L'expression «empêcher et réduire la dépendance unilatérale du pays quant à la satisfaction de ses besoins en énergie», proposée par la commission CGE, a fait place à une formulation plus simple. Ces aménagements permettent d'utiliser des termes identiques pour le même état de fait, aux 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> alinéas.

Matériellement, la compétence de prendre des mesures d'encouragement donnée à la Confédération a été restreinte par rapport à ce que préconisait la CGE. Elle ne concerne plus toutes les phases du processus, à partir de la recherche fondamentale et appliquée, jusqu'au développement et la mise en application, et se limite, en tenant compte aussi de l'article 27<sup>sexies</sup>, à la recherche et au développement.

L'article 27<sup>sexies</sup> constitue d'ores et déjà une base suffisante pour encourager la recherche énergétique. Afin d'éviter des recoupements, il ne faut pas mentionner celle-ci à nouveau à l'article 24<sup>octies</sup>, bien qu'elle occupe une place importante dans la politique énergétique fédérale (ch. 212.3, 214.3 et 236). La lettre c donne maintenant à la Confédération la compétence d'encourager aussi le développement de techniques permettant l'utilisation économe et rationnelle de l'énergie, le recours à des énergies nouvelles et une large diversification de l'approvisionnement. Par «développement», en tant que ce concept n'est pas déjà couvert par la notion de «recherche», on entend l'utilisation des connaissances scientifiques pour mettre au point des matériaux, ustensiles, produits, procédés ou services nouveaux ou sensiblement améliorés. Le développement englobe aussi la fabrication et l'essai de prototypes, leur amélioration ou leur transformation progressive jusqu'au stade de la production en série, ainsi que la construction et l'exploitation d'installations-pilotes et de démonstration. En reprenant la formulation de la lettre a «utiliser l'énergie de manière économe et rationnelle», cette disposition constitutionnelle recouvre également l'encouragement de la recherche et du développement de techniques nouvelles pour l'emploi des énergies classiques. N'est plus comprise, en revanche, l'application de méthodes, de matériaux et de produits ayant donné satisfaction. En établissant une distinction nette entre application, d'une part, et recherche et développement, d'autre part, on vise à empêcher que la Confédération obtienne la compétence d'allouer une multitude de subventions éparées dans le secteur de l'énergie.

## **224.2 2<sup>e</sup> alinéa**

Conformément à cette disposition, la Confédération doit tenir compte, également dans l'accomplissement de ses autres tâches, des exigences d'une utilisa-

tion économe et rationnelle de l'énergie et d'une large diversification de l'approvisionnement en énergie. Cette obligation s'inspire de clauses analogues dans les articles constitutionnels sur l'aménagement du territoire (art. 22<sup>quater</sup>, 3<sup>e</sup> al., cst.), la protection des paysages et des sites (art. 24<sup>sexies</sup>, 2<sup>e</sup> al.), l'économie (art. 31<sup>bis</sup>, 5<sup>e</sup> al.), la protection de la famille (art. 34<sup>quinquies</sup>, 1<sup>er</sup> al.) et les chemins et sentiers (art. 37<sup>quater</sup>, 3<sup>e</sup> al.). Elle ne fonde aucune compétence fédérale nouvelle et par conséquent, elle ne modifie pas la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Elle s'ajoute plutôt aux attributions existantes de la Confédération et pose des exigences déterminées quant à leur exercice. L'obligation dont il est fait état n'exerce ses effets qu'en relation avec des attributions existantes dans le domaine de l'énergie. Elle a notamment une fonction coordinatrice. Il importe que toutes les tâches fédérales touchant au domaine de l'énergie soient accomplies de façon coordonnée eu égard aux objectifs de la politique énergétique. C'est un préalable important à une politique globale de l'énergie.

La disposition en question s'adresse aussi bien au législateur qu'à celui qui applique le droit. Elle donne des directives quant aux décisions à prendre dans les limites des marges de manœuvre existant dans chaque cas. Applicable directement, elle pourra cependant être précisée dans la législation spéciale. Elle permettra par exemple à l'avenir de fixer des vitesses limites non seulement en vertu de considérations relevant de la politique du trafic et de la sécurité routière, mais aussi compte tenu des exigences de la politique énergétique.

## **225      Modification d'articles constitutionnels existants**

Par la révision des articles 24<sup>bis</sup> (texte allemand seulement) et 26<sup>bis</sup> de la constitution, la Confédération obtient la compétence de mieux tenir compte, lors de la législation et de l'application du droit dans les domaines de l'économie des eaux et des installations de transport par conduites, des exigences importantes du point de vue de la politique énergétique, d'une utilisation économe et rationnelle de l'énergie et de la substitution. La relation avec le nouvel article 24<sup>octies</sup> est évidente, de sorte que le principe de l'unité de la matière est respecté.

### **225.1    Article 24<sup>bis</sup>, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre b, cst.** (en allemand seulement)

Le texte allemand de cette disposition doit être modifié pour éliminer une ambiguïté. En effet, le libellé actuel de l'article 24<sup>bis</sup>, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre b, de la constitution, n'indique pas clairement si la Confédération peut édicter des prescriptions sur le recours à l'énergie géothermique. L'utilisation directe des eaux souterraines chaudes pourrait éventuellement être comprise comme «*Benutzung der Gewässer zur Energieerzeugung*» au sens de l'article 24<sup>bis</sup>, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre b, de la constitution. En revanche, cette formule ne couvrirait pas le recours à l'autre agent énergétique géothermique important, à savoir les roches profondes sèches («*hot dry rock*»). On peut exploiter leur potentiel thermique en injectant de l'eau de surface dans les couches chaudes à grande profondeur,

où elle est chauffée dans des crevasses artificielles. En procédant à un forage, on peut la récupérer sous forme de vapeur ou d'eau chaude. L'énergie obtenue est donc semblable à celle que fournissent les nappes d'eau chaude.

Avec la formulation proposée «*Benutzung der Gewässer zur Energiegewinnung*», l'exploitation de l'énergie géothermique dans ce sens large est couverte constitutionnellement. Cet élargissement doit permettre à la Confédération de réglementer la géothermie comme un tout. La compétence de la Confédération est toutefois limitée à la faculté d'établir des principes. Il n'est pas nécessaire de modifier en quoi que ce soit le texte français de cet article.

## **225.2 Article 26<sup>bis</sup> cst.**

Avec le complément proposé, on veut étendre la compétence fédérale globale dans le domaine des oléoducs et des gazoducs au domaine voisin des conduites pour le transport de chaleur à distance. Ce complément peut être intégré sans difficulté dans la législation en vigueur sur les transports par conduite. Du point de vue objectif aussi, il paraît indiqué de donner à la Confédération une compétence législative globale mais non exclusive en la matière, cela d'autant que les conduites de chauffage à distance importantes touchent souvent le territoire de plusieurs cantons.

## **23 Relation avec d'autres projets en préparation sur le plan fédéral**

Le projet d'article constitutionnel sur l'énergie touche différents autres projets en cours d'élaboration sur le plan fédéral. Ce sont en particulier les autorisations générales pour de nouvelles centrales nucléaires, la conception globale des transports, la loi sur la protection de l'environnement, la conception de la défense générale, la législation d'exécution du nouvel article 31<sup>bis</sup>, 3<sup>e</sup> alinéa, lettre e, de la constitution, sur l'approvisionnement du pays, ainsi que la loi sur la recherche.

## **231 Autorisations générales pour de nouvelles centrales nucléaires**

Aux termes de l'arrêté fédéral du 6 octobre 1978 (RS 732.01) concernant la loi sur l'énergie atomique, la preuve du besoin est une condition préalable à l'octroi de l'autorisation générale pour de nouvelles centrales nucléaires. L'évaluation des besoins doit tenir compte «des mesures d'économies possibles, du remplacement du pétrole et du développement d'autres formes d'énergie». On ne peut par conséquent déterminer la demande d'électricité en faisant abstraction des effets d'un futur article constitutionnel. Ceux-ci dépendront cependant de la législation d'exécution, comme le montrent des travaux de la CGE. Pour apprécier la preuve du besoin, la Commission fédérale de l'énergie a évalué l'effet de mesures législatives possibles. En tant que base d'une politique énergétique fédérale équilibrée, l'article constitutionnel contribue à améliorer les conditions politiques permettant un recours accru à l'énergie nucléaire.

## 232 La conception globale suisse des transports (CGST)

L'article constitutionnel proposé vise notamment à obtenir une *utilisation rationnelle de l'énergie* dans les transports. Il faut promouvoir les améliorations techniques tendant à accroître le rendement énergétique des moyens de transport. Toutefois, il n'est pas envisagé d'agir directement sur la répartition du trafic rail/route par des mesures de politique énergétique, même s'il y a de bonnes raisons de le faire (p. ex. la charge polluante imposée à l'environnement par la consommation d'énergie, les exigences en matière d'économies et de remplacement du pétrole).

Il y a lieu de mettre en œuvre la CGST en tenant compte équitablement des objectifs de politique énergétique, conformément aux avis exprimés lors de la consultation sur le rapport final concernant la CGST, demandant qu'on veille davantage à économiser l'énergie dans les transports. Des modifications constitutionnelles sont prévues dans le cadre de la CGST. Si elles devaient concerner l'article sur les installations de transport par conduites (art. 26<sup>bis</sup> cst.), les objectifs de politique énergétique (voir ch. 225.2) seraient également pris en considération dans une nouvelle réglementation.

## 233 Loi sur la protection de l'environnement

L'article constitutionnel proposé ne fait pas double usage avec la future loi sur la protection de l'environnement et n'entre pas en conflit avec elle. Il autorise la Confédération à prendre un certain nombre de mesures visant à promouvoir les énergies indigènes et l'utilisation rationnelle de l'énergie en général, mesures qui sont souhaitables du point de vue de la protection de l'environnement, mais qui ne peuvent trouver place dans la loi y relative. Dans ce sens, la loi sur la protection de l'environnement complète l'article constitutionnel sur l'énergie, et réciproquement.

Les mesures de protection de l'environnement peuvent entraîner un surcroît de consommation d'énergie. Il importe donc d'analyser exactement leurs effets sur le plan énergétique, de même qu'il faudra, en vertu de la nouvelle loi sur la protection de l'environnement, examiner les mesures de politique énergétique quant à leurs effets sur l'environnement.

## 234 Conception de la défense générale

L'énergie figure au nombre des biens de première nécessité. C'est pourquoi l'approvisionnement énergétique joue un rôle déterminant dans la défense générale. Les risques croissants qu'il comporte constituent une menace sérieuse pour la défense. L'article constitutionnel proposé doit contribuer à réduire ces risques. Il vise à diminuer notre dépendance à l'égard du pétrole et de l'étranger en général. L'approvisionnement du pays sera moins vulnérable et notre degré d'autonomie dans l'approvisionnement énergétique accru. Ainsi, l'article constitutionnel peut contribuer à la défense générale.

## **235      Législation sur l'approvisionnement du pays**

L'article révisé 31<sup>bis</sup>, 3<sup>e</sup> alinéa, lettre e de la constitution donne à la Confédération la compétence de prendre des mesures pour assurer l'approvisionnement du pays en produits de première nécessité et en services s'il y a pénurie grave sur le marché, même si celle-ci n'est pas due à un conflit armé. Outre des prescriptions sur le stockage, il s'agit en particulier de mesures réglementant le marché en vue d'adapter la consommation d'énergie aux disponibilités (importations et stocks obligatoires). En revanche, l'article constitutionnel sur l'approvisionnement du pays ne permet pas à la Confédération de prendre des mesures en politique énergétique qui visent à long terme à améliorer les structures de l'offre et de la demande dans le secteur de l'énergie.

Ainsi, l'article sur l'approvisionnement du pays et l'article sur l'énergie se complètent. Le premier constitue la base pour des opérations préventives et des mesures d'urgence destinées à freiner la consommation de pétrole en temps de crise, le second, pour des mesures de politique énergétique avec des effets à long terme, aux fins d'assurer une utilisation plus rationnelle de l'énergie et de remplacer le pétrole en temps «normal». Il faut viser à coordonner aussi efficacement que possible les exigences de la politique énergétique et celles de la politique d'approvisionnement.

## **236      Loi sur la recherche**

L'article constitutionnel proposé complète la disposition actuelle sur la recherche scientifique (art. 27<sup>sexies</sup> cst.). La future législation d'exécution de cette disposition régira l'encouragement de la recherche et sa coordination en général. Se fondant sur l'article 27<sup>sexies</sup>, la Confédération accordera à l'avenir à la recherche énergétique une aide plus substantielle, dans la limite de ses possibilités financières (ch. 212.3). Simultanément, le développement dans le domaine de l'énergie sera soumis à la législation d'exécution spécifique de l'article 24<sup>octies</sup> de la constitution.

## **3.          Conséquences pour la Confédération, les cantons et les communes**

### **31          Conséquences pour la Confédération**

#### **311        Effets financiers**

Il est difficile d'évaluer les effets financiers qu'exercera un nouvel article constitutionnel car ils dépendent fortement de la législation d'exécution. Le Conseil fédéral tient à éviter un saupoudrage de subventions. Dès lors, il ne saurait être question de subventionner largement l'utilisation rationnelle d'énergie et le recours à des énergies nouvelles, comme le préconise la CGE.

A l'heure actuelle, la Confédération consacre à la recherche énergétique (sans les contributions du NEFF) quelque 80 millions de francs par an (ch. 1.132.4). A moyen terme, il conviendrait de doubler cette somme. Les subventions nouvelles seraient destinées en priorité à la recherche sur l'utilisation rationnelle de l'énergie, le recours aux énergies indigènes et les technologies nou-

velles. 50 millions de francs par an sont en plus prévus pour le développement de techniques, en particulier pour des installations-pilotes et de démonstration et 10 millions de francs par an pour l'information, l'orientation et la formation professionnelle. Au total, il faut compter avec des besoins supplémentaires croissant de 40 à 150 millions de francs par année.

Ainsi, les dépenses totales de la Confédération dans le domaine de l'énergie, qui avoisinent actuellement 80 millions de francs par année, atteindront 120 à 230 millions de francs par an. Ce surcroît de dépenses devrait pouvoir être compensé autant que possible dans le cadre des grandes lignes de la politique gouvernementale et du plan financier pour la législature 1983-87. L'assujettissement à l'ICHA de l'électricité et des combustibles, qui en étaient exonérés jusqu'ici, se justifie avant tout si le produit de cet impôt, évalué à 300 millions de francs par an, peut procurer les moyens nécessaires pour la politique énergétique.

Même en l'absence d'une base constitutionnelle, une politique énergétique soutenue aura des conséquences financières. Il conviendrait en tout état de cause de développer l'information, l'orientation, la formation professionnelle et la recherche. C'est en élaborant la législation d'exécution qu'il faudra décider de l'ampleur des nouveaux engagements financiers.

### **312 Effets sur l'état du personnel**

Ce n'est que d'après la législation d'exécution qu'il sera possible d'évaluer les effets sur le plan du personnel. On peut cependant supposer qu'ils seront modestes, sauf dans la recherche.

Le personnel occupé dans le domaine de l'énergie verra ses effectifs augmenter indépendamment de l'adoption de l'article. Tout d'abord, la division pour la sécurité des installations nucléaires doit se développer (30 postes environ). En outre, il faudra engager de nouveaux collaborateurs dans la mesure où la recherche bénéficiera de moyens supplémentaires et où les travaux exécutés par les services de la Confédération et ses instituts (EPFL, ETHZ, IFR p. ex.) prendront de l'ampleur.

Une politique énergétique plus active, conforme à l'article constitutionnel, nécessitera la création de 15 à 20 postes supplémentaires dans l'administration fédérale (à l'exclusion de la recherche, du développement et des installations de démonstration où la Confédération devra de toute manière accroître son effort). Ces postes seront destinés à des activités coordinatrices et législatives ainsi qu'à l'information, au conseil et à la formation professionnelle.

### **32 Conséquences pour les cantons et les communes**

Ces dernières années, plusieurs cantons et communes se sont dotés d'un service de l'énergie. Si les cantons veulent utiliser toutes leurs attributions en la matière, ils devront développer leurs activités et, partant, renforcer leurs services, que l'article constitutionnel soit adopté ou non.

Sur le plan du personnel, les cantons seront, d'un côté, quelque peu déchargés par les activités supplémentaires que l'article attribuera à la Confédération. De l'autre côté, ils se verront confier des tâches d'exécution. Cependant, de telles tâches doivent de toute manière être assumées, même sans révision constitutionnelle, dans les cantons qui font usage de leurs attributions en édictant des lois sur l'énergie, de sorte que le surcroît de travail sera peu important pour eux.

#### **4           Grandes lignes de la politique gouvernementale**

Le rapport sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale durant la législature 1979-1983 prévoit qu'au terme de la procédure de consultation sur le rapport final de la commission CGE, le Conseil fédéral soumettra au Parlement des propositions relatives à la future politique énergétique (ch. 341.1). L'établissement de nouvelles bases juridiques permettant de suivre une politique globale dans le domaine de l'énergie est l'une des priorités figurant dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale.

26663

# Arrêté fédéral concernant l'article constitutionnel sur l'énergie

Projet

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
vu le message du Conseil fédéral du 25 mars 1981<sup>1)</sup>,  
*arrête:*

## I

La constitution est modifiée comme il suit:

### *Art. 24<sup>octies</sup> (nouveau)*

<sup>1</sup> Afin d'assurer un approvisionnement en énergie suffisant, économique et ménageant l'environnement, la Confédération peut

- a. établir des principes permettant d'utiliser l'énergie de manière économe et rationnelle;
- b. édicter 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 recourir à des énergies nouvelles et de diversifier largement l'approvisionnement.

<sup>2</sup> 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.

### *Art. 24<sup>bis</sup>, 1<sup>er</sup> al., let. b*

*(Ne concerne que le texte allemand)*

### *Art. 26<sup>bis</sup>*

La législation sur les installations de transport par conduites de combustibles ou de carburants liquides ou gazeux ainsi que pour le chauffage à distance est du domaine de la Confédération.

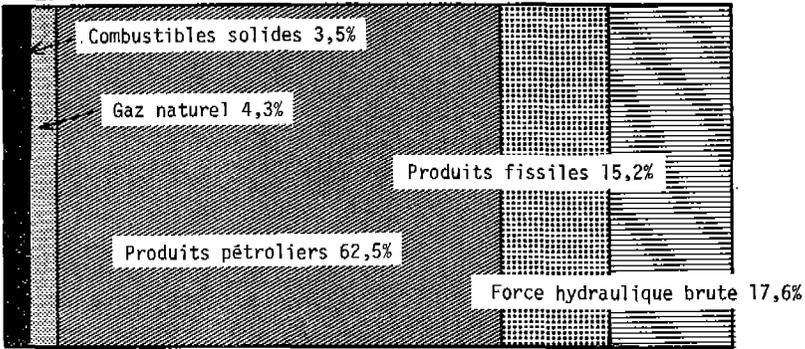
## II

Le présent arrêté est soumis à l'approbation du peuple et des cantons.

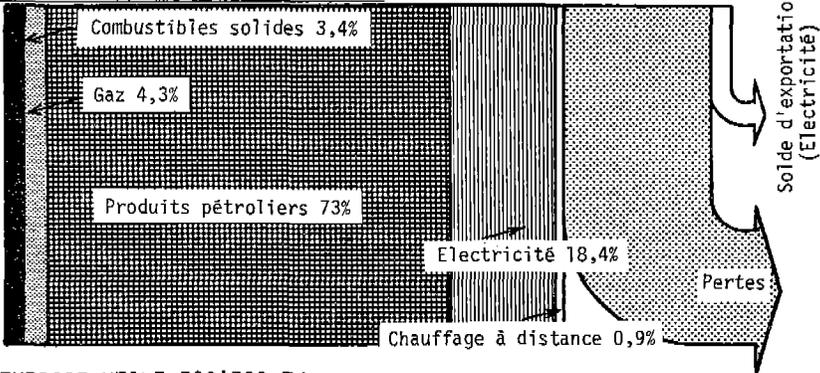
<sup>1)</sup> FF 1981 II 299

## Flux énergétique de la Suisse en 1979

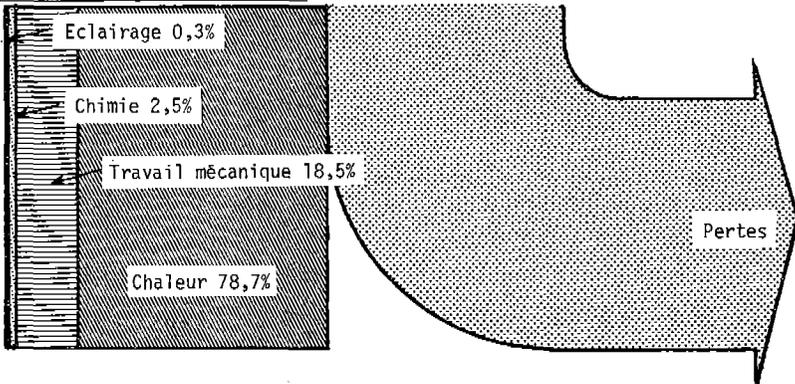
### ENERGIE PRIMAIRE



### CONSOMMATION FINALE 660'700 TJ



### ENERGIE UTILE 382'320 TJ



1 TJ = 277 778 kWh = 238 846 Mcal

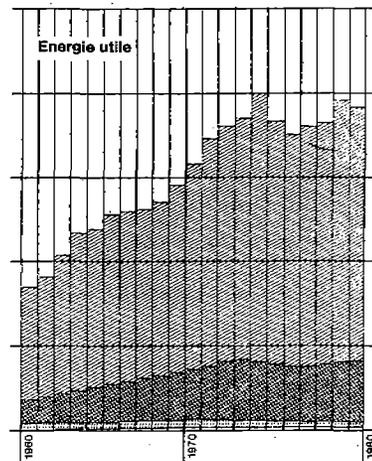
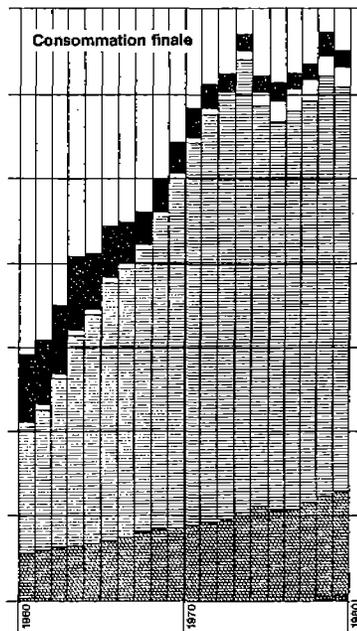
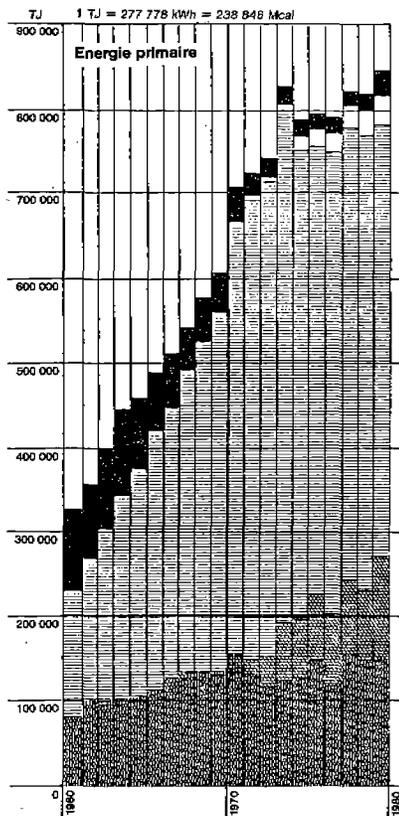
## **Définitions**

*Energie primaire:* Energie potentielle contenue dans une source d'énergie naturelle. En Suisse: énergies indigènes ou importées; exemple: énergie hydraulique, énergie nucléaire (sous forme d'énergie thermique brute produite dans le réacteur), énergie solaire.

*Energie de consommation:* Energie disponible immédiatement, avant son utilisation par le dernier consommateur: exemple: essence, huile de chauffage extralégère.

*Energie utile:* Forme d'énergie requise pour satisfaire les besoins du consommateur; exemple: la chaleur.

## EVOLUTION DE LA CONSOMMATION D'ENERGIE EN SUISSE



CONSOMMATION DU PAYS  
1960 - 1979

- Energie primaire**
- Combustibles solides
  - Gaz naturel
  - Pétrole
  - Produits fossiles
  - Force hydraulique brute
- Consommation finale**
- Combustibles solides
  - Gaz
  - Pétrole
  - Electricité
  - Chauffage à distance
- Energie utile**
- Chaleur
  - Travail mécanique
  - Chimie
  - Eclairage

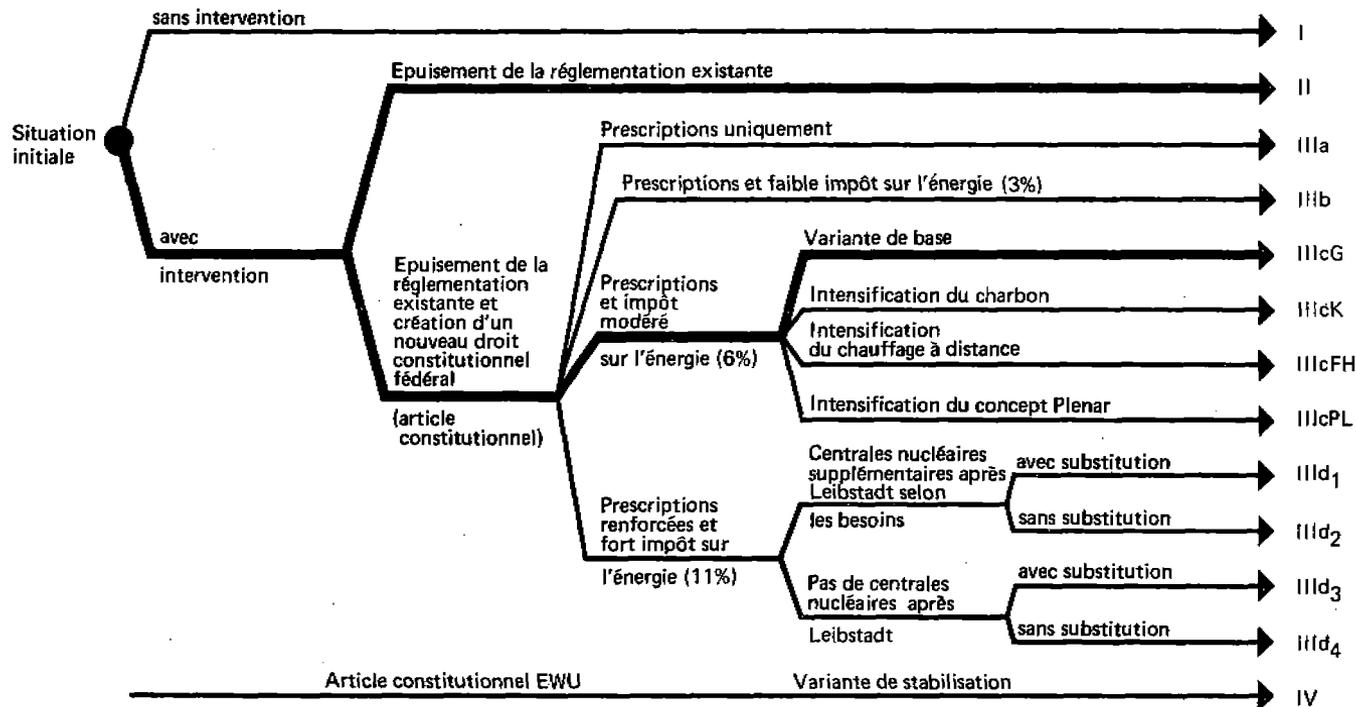
# Les scénarios CGE

(voir ch. 122)

## Aperçu général des scénarios

Appendice 3

Figure 1



## Scénarios de la politique énergétique

Tableau I

Scénarios	I	II	IIIa	IIIb	IIIc	IIId	IV
Propriétés	Evolution sans intervention	Possibilités de la réglementation actuelle	Possibilités de la réglementation actuelle et compétences supplémentaires à la Confédération			Stabilisation selon étude EWU	
Bases légales		Constitution fédérale actuelle	Nouvel article constitutionnel en matière d'énergie				
Début de l'effet des bases légales		bientôt	probablement 1985				
Compétences en matière de mesures énergétiques		Confédération et cantons selon la répartition actuelle des compétences	Confédération et cantons; avec cependant compétences supplémentaires de la Confédération et nouvelle répartition des compétences				
Taxe (taux moyen) sur les coûts de l'énergie, y compris impôts indirects actuels	—	—	—	3%	6%	11%	2—3% cumulatif par an
Taux de croissance annuel de la demande d'énergie primaire de 1975 à 2000	2,6%	2,3%	2,0%	1,9%	1,7—1,9%	1,4—1,6%	—
Taux de croissance annuel de la demande finale d'énergie de 1975 à 2000	2,5%	2,1%	1,8%	1,6%	1,5%	1,1%	0% dès environ 1990
Elasticité: Croissance de la consommation finale/ PIB (moyenne 1985—2000)	0,9	0,8	0,6	0,5	0,4	0,2	0 dès 1990
Dépendance envers l'étranger (2000) <sup>1</sup>	88%	86%	84%	81%	78—79%	75%	71%
Part du pétrole dans la demande finale d'énergie <sup>2</sup> (2000)	73%	65%	60%	53%	43—48%	44—47%	—
Part des énergies nouvelles <sup>3</sup> à la demande finale d'énergie (2000)	1,4%	1,8%	2,3%	4,5%	6,3%	9,1%	17%

1) Part des agents énergétiques importés au niveau de la consommation finale

2) Agents énergétiques primaires au niveau de la consommation finale

3) Energie solaire, chaleur de l'environnement, énergie géothermique, ordures, biogaz, énergie éolienne, hydrogène, méthanol inclus, électricité et chaleur à distance provenant des énergies

# Aperçu sur les scénarios de politique énergétique proposés par la commission: Caractéristiques, mesures principales, contributions financières de la Confédération

Tableau 2

	Scénario	II	IIIa	IIIb	IIIc				IIId				IV	
					Base	Charbon	Chauffage à distance	Pièler	Var. 1	Var. 2	Var. 3	Var. 4		
Simplicités	Objectif	Garantie d'un approvisionnement en énergie suffisant, sûr, économique et compatible avec l'environnement										Stabilisation de la consommation d'énergie		
	Bases légales	Meilleure utilisation de la réglementation actuelle		Nouvel article sur l'énergie dans la Constitution fédérale										Articles constitutionnel EWU
	Organes responsables	Confédération et cantons selon répartition actuelle des compétences		Confédération et cantons selon nouvelle répartition des compétences										Avant tout la Confédération
	Postulats	Economies Recherches Substitutions												
Caractéristiques	Efficacité des mesures	Mesures cantonales supplémentaires	Nouvelles prescriptions de la Confédération	Nouvelles prescriptions/taxe/subventions fédérales										
				2 centrales à charbon remplacent 1 centr. nucléaire	encourager le chauffage à dist. "chauds"	encourager spécialement le chauffage à dist. "froids"	nouvelles centrales nucléaires après Leibstadt	pas de nouvelles centrales nucléaires après Leibstadt						
Mesures les plus importantes	Nouveaux bâtiments et nouvelles installations de chauffage	Recommandation aux cantons		Obligation des cantons concernant les prescriptions sur l'isolation thermique et les installations de chauffage (y compris le réglage du chauffage)										dès 1985
	Bâtiments existants (Mesures les plus importantes)	Recommandation aux cantons		Subventions fédérales à l'isolation thermique pour l'isolation thermique				Prescriptions sur l'isolation thermique lors d'une rénovation de bâtiment						
	Installations de chauffage existantes	Recommandation aux cantons		Obligation des cantons concernant les prescriptions relatives à l'entretien des installations de chauffage existantes et la réfection des anciennes installations										
	Nouvelles installations de climatisation	Recommandation aux cantons		Subventions fédérales aux travaux d'amélioration										
		Recommandation aux cantons		Obligation des cantons concernant les prescriptions sur la récupération de l'énergie										
	Installations de climatisation existantes	Recommandation aux cantons		Obligation des cantons d'introduire la preuve du besoin										
	Appareils ménagers consommant beaucoup d'énergie	---		Prescriptions fédérales sur le contrôle et l'étiquetage				Prescriptions relatives à la consommation spécifique maximale admissible d'énergie						
	Véhicules à moteur	---		Prescriptions fédérales sur la consommation spécifique maximale d'énergie pour voitures				pour camions et voitures						
	Utilisation des routes	---		Prescriptions fédérales réduisant la vitesse maximale et le trafic lourd sur les routes										
	Industrie/commerce	---		Subventions fédérales pour les investissements destinés à économiser l'énergie										
	Diversification (Plus grande variété d'agents énergétiques)	---		Subventions fédérales sur la livraison de chaleur à distance et d'électricité provenant des centrales publiques et privées										
		Délimitation de zones des agents énergétiques liés à une conduite		Délimitation de zones des agents énergétiques liés à une conduite plus (facultativement) recommandation obligatoire pour bâtiments et entreprises ...				bâtiments nouveaux et existants				bâtiments nouveaux		
	Impôt sur l'énergie importée et l'électricité (%)	---		Subventions fédérales et cantonales pour le bois; recommandation aux cantons concernant des subventions pour le chauffage à distance				Subventions fédérales pour: — énergies conventionnelles (Chauffage à distance, gaz, charbon, bois) — énergies nouvelles (Energie solaire, chaleur de l'environnement, énergie géothermique, biogaz, énergie éolienne)						
---		3				6				11	Impôts cumulés, 2 à 3% par an			
Contribution des cantons à la Confédération (en Mio francs par an)	4		182	320	320	320	320	784						
	---		55	122	122	122	122	278						
	---		67	118	178	178	173	113						
	50 (1975/80)		100	150	150	150	150	150						
<b>Total</b>	<b>54</b>		<b>384</b>	<b>710</b>	<b>770</b>	<b>770</b>	<b>785</b>	<b>1335</b>						

Voir études EWU sur le volet de stabilisation

Tableau 3

Année	Unité	1985		2000										
		1975	II				IIIc				IIId			
			II	IIa	IIb	IIc	IIId	IIId	IIId	IIId	IIId	IIId	IIId	
Scénario						Base	Charbon	Chaleur à distance	Plénar	Var. 1	Var. 2	Var. 3	Var. 4	
<b>Energie primaire</b>	Tcal													
Pétrole		118'780	128'000	163'950	139'700	119'900	105'700	105'700	95'450	96'900	90'850	95'800	97'100	97'600
Energie hydraulique		35'500	34'800	38'200	38'200	38'200	38'200	38'200	38'200	38'200	38'200	38'200	38'200	38'200
Energie nucléaire		19'200	38'800	82'000	80'200	80'800	79'800	68'800	82'800	79'700	69'800	82'500	48'500	48'600
Gaz naturel		5'790	16'400	24'050	26'400	28'500	31'200	31'200	30'200	30'200	29'050	30'300	32'050	31'200
Charbon		2'280	4'000	6'000	8'500	9'000	11'800	23'800	11'800	9'600	11'300	12'600	16'500	14'700
Bois		1'990	2'500	3'000	3'000	4'500	6'000	6'000	6'000	6'000	6'000	6'000	6'000	6'000
Ordures ménagères/ Déchets industriels		2'600	3'200	3'800	3'800	3'800	3'800	3'800	3'800	3'800	3'800	3'800	3'800	3'800
En. solaire, enviv., éolienne		—	1'100	7'000	7'500	11'000	15'250	15'250	15'250	17'100	20'700	20'700	20'700	20'700
Energie géothermique		—	—	100	100	850	1'600	1'600	1'600	2'650	2'650	2'650	2'650	2'650
Biogaz		—	100	1'000	1'000	1'650	3'000	3'000	3'000	3'000	3'900	3'900	3'900	3'900
<b>Total</b>		186'150	228'900	329'100	308'400	298'200	296'350	295'350	289'100	286'100	276'250	266'450	269'400	267'250
<b>Consommation finale</b>	Tcal													
Comb. liquides et carb.		110'570	121'350	156'550	133'900	111'400	99'650	99'650	86'950	92'250	85'200	88'850	85'650	88'850
Combustibles gazeux		4'760	13'350	18'750	21'000	23'000	24'850	24'850	24'850	25'750	22'950	22'500	22'500	22'500
Combustibles solides		5'080	7'200	9'300	9'300	10'800	12'300	12'300	12'300	12'300	12'000	12'000	12'000	12'000
Electricité		25'040	34'900	50'300	49'500	49'200	49'100	49'100	47'100	50'750	46'000	42'800	46'000	42'800
Chaleur à distance		1'200	2'700	6'300	9'000	11'700	14'400	14'400	27'100	2'700	13'500	13'500	13'500	13'500
Energies nouvelles		—	500	3'800	4'300	7'300	9'700	9'700	9'700	24'250	14'350	14'350	14'350	14'350
<b>Total</b>		146'650	180'000	245'000	227'000	216'000	210'000	210'000	208'000	208'000	194'000	194'000	194'000	194'000
Croissance 1975/85 ou 1985/2000	% p.a.	—	2,1	2,1	1,8	1,2	1,0	1,0	1,0	1,0	0,5	0,5	0,5	0,5
<b>Substitution totale</b>	Tcal	—	16'850	36'850	46'450	57'800	67'300	67'300	78'000	72'300	68'800	65'150	68'350	65'150
Dépendance vis-à-vis de l'étr. Sources d'énergie non renouvelables <sup>1</sup>	Tcal	146'100	187'200	76'000	264'800	238'200	228'500	227'500	221'250	216'400	201'000	191'200	194'150	192'000
	%	78,5	82,8	83,8	82,6	79,9	77,1	77,0	76,5	75,6	72,7	71,7	72,1	71,8
Dépendance vis-à-vis du pétr. <sup>2</sup>	Tcal	118'800	128'000	164'000	139'700	119'900	105'700	105'700	95'500	96'900	90'900	95'800	97'100	97'600
	%	63,8	55,9	49,9	45,3	40,2	35,7	35,8	33,0	33,9	32,9	36,0	36,1	36,6
Energies nouvelles <sup>1</sup>	%	—	0,5	2,4	2,8	4,5	6,7	6,7	6,9	7,6	9,9	10,2	10,1	10,2
Puissance installée en énergie nucléaire	MW	1'000	3'900	6'200	6'200	6'200	6'200	5'000	6'200	6'200	5'000	5'000	3'300	3'300
Coûts annuels de l'approvisionnement en énergie <sup>2</sup> Investissements annuels <sup>2</sup>	Mia Fr.	10,6	—	19,6	18,9	19,3	19,9	19,9	19,8	19,5	19,8	19,5	19,8	19,6
Emissions et consommation de ressources	—	Tendance vers un accroissement de compatibilité avec l'environnement →												

<sup>1</sup> Energie primaire

<sup>2</sup> Coûts 1977

<sup>3</sup> Moyenne 1985/2000

## Interventions parlementaires

De nombreux postulats et motions concernant la politique énergétique sont en suspens. Ces interventions font l'objet de la liste ci-après. Dans le présent message, le Conseil fédéral propose d'en classer une partie (cf. p. 1 et 2). Les autres pourront l'être ultérieurement, notamment en relation avec le message sur la législation d'exécution et, le cas échéant, avec le message sur de nouvelles centrales nucléaires.

### Liste des interventions parlementaires

- 1972 P 11347 Centrales atomiques (E 4. 10. 72, Eggenberger)  
 1972 P 11146 Emplacement des centrales électriques (E 9. 3. 72, Jauslin)  
 1972 P 11340 Politique énergétique (N 5. 10. 72, Letsch)  
 1972 P 11338 Politique énergétique nationale (N 11. 12. 72, Rasser)  
 1972 P 11147 Approvisionnement en énergie (E 9. 3. 72, Reimann)  
 1973 P 11610 Centrales nucléaires régionales (N 7. 6. 73, Keller)  
 1973 M 11711 Principes d'une politique énergétique  
 (N 25. 9. 73, Künzi; E 13. 12. 73)  
 1973 P 11719 Approvisionnement en énergie (N 12. 12. 73, Ochen)  
 1974 P 11863 Bois de chauffage. Etudes (N 4. 3. 74, Rüttimann)  
 1974 P 11702 Approvisionnement du pays en produits pétroliers  
 (N 27. 6. 74, Schürmann-Biel)  
 1974 P 12036 Article constitutionnel sur l'économie énergétique  
 (N 24. 9. 74, Albrecht)  
 1975 P 75325 Utilisation de l'énergie (N 30. 9. 75, Schalcher)  
 1976 P 76392 Economies d'énergie dans le bâtiment  
 (N 29. 9. 76, Bratschi)  
 1978 P 77452 Isolation thermique des immeubles (N 9. 3. 78, Girard)  
 1978 P 77392 Politique énergétique, plan de stabilisation  
 (N 9. 3. 78, Jaeger)  
 1978 P 77504 Chauffage au bois (N 9. 3. 78, Rippstein)  
 1978 P 78304 Compte individuel de chauffage (N 22. 6. 78, Jaeger)  
 1978 P 77435 Impôt directif sur la consommation d'énergie  
 (N 22. 6. 78, Uchtenhagen)  
 1978 P 77360 Economies d'énergie  
 (N 18. 9. 78, Groupe de l'Union démocratique du Centre)  
 1978 P 77361 Economies d'énergie (N 12. 12. 78, Meier Werner)  
 1979 P 79336 Economies d'énergie (N 4. 10. 79, Bratschi)  
 1980 P 79337 Article constitutionnel sur l'énergie (N/E 11. 3. 80, Bussey)  
 1980 P 79493 Dispositifs permettant d'économiser l'énergie  
 (N 22. 9. 80, Pini)  
 1980 P 79530 Recherche non nucléaire (N 25. 9. 80, Grobet)  
 1980 P ad 11388 Economie énergétique. Article constitutionnel  
 (N/E 11. 3. 80, Commission du Conseil national)

## Textes des interventions

### 1972 P 11347 *Centrales atomiques (E 4. 10. 72, Eggenberger)*

Le Conseil fédéral est invité à faire élucider les questions suivantes par des experts indépendants de l'économie et à faire rapport aux conseils législatifs:

1. Les centrales atomiques sont-elles dangereuses pour la santé et l'intégrité de l'homme, notamment pour celles des générations à venir?
2. Quelle influence les centrales atomiques ont-elles sur les conditions météorologiques?
3. Les pronostics relatifs aux besoins futurs en énergie sont-ils sûrs?
4. N'est-il pas possible de couvrir ces besoins en recourant à d'autres sources d'énergie?

### 1972 P 11146 *Emplacement des centrales électriques (E 9. 3. 72, Jauslin)*

Le choix d'emplacements appropriés pour l'implantation des centrales électriques nécessaires à l'approvisionnement du pays en énergie est une tâche importante de l'aménagement national. Outre l'intégration de la centrale dans l'environnement, tant sur le plan esthétique que climatique, d'autres éléments doivent être appréciés en l'occurrence: les accès, l'approvisionnement en eau, les lignes de transfert d'énergie et le plan général d'approvisionnement en énergie d'une région. Il importe, dans cette appréciation, de tenir compte aussi bien des facteurs écologiques que des exigences techniques.

Une étroite collaboration entre services fédéraux et cantonaux s'occupant de la planification et spécialistes des domaines entrant en considération est indispensable.

Le Conseil fédéral est invité à présenter un rapport précisant les critères qui doivent s'appliquer au choix des emplacements ainsi que des propositions relatives aux endroits qui peuvent entrer en considération.

### 1972 P 11340 *Politique énergétique (N 5. 10. 72, Letsch)*

Au cours de l'intense développement économique de ces dernières dizaines d'années, le bien-être matériel de larges couches de la population a été amélioré dans des proportions qui, naguère, n'auraient pas semblé possibles. Cette évolution peut, dans son ensemble, être considérée comme un réel progrès. Toutefois, elle comporte certaines ombres. On peut en particulier se demander si les processus de croissance n'entraînent pas une exploitation excessive des ressources naturelles. Que serait-il possible de faire pour lutter contre cette utilisation abusive non seulement des biens de caractère économique, mais aussi des biens librement dispensés à l'homme par la nature, et pour prévenir les graves conséquences de ces abus? Or l'énergie joue un rôle essentiel dans ce champ de compétition entre la croissance économique et le maintien de notre espace vital. C'est pourquoi il importe d'accorder une attention particulière aux limites de la production d'énergie, bientôt atteintes, aux possibilités de se procurer l'énergie nécessaire et à la consommation d'énergie. En rapport avec l'examen de ces questions, il faut en outre reconsidérer le rôle et l'importance des différents secteurs de la fourniture d'énergie et assurer un meilleur équilibre entre eux.

Dans l'intérêt d'une croissance économique à long terme et bien équilibrée, le Conseil fédéral est invité à:

1. Elaborer une conception générale dans le domaine de l'énergie, en relation avec la conception globale des transports en voie d'élaboration, et
2. Présenter un rapport indiquant quelle attitude et, au besoin, quelles mesures de politique économique pourraient permettre de mieux diriger l'évolution future, compte tenu des limites fixées par l'écologie.

1972 P 11338 *Politique énergétique nationale (N 11. 12. 72, Rasser)*

Le Conseil fédéral est invité à examiner s'il n'y aurait pas lieu d'élaborer une conception d'ensemble, applicable à la politique énergétique nationale, et à fixer les emplacements des centrales énergétiques nationales, et à fixer les emplacements des centrales projetées en tenant compte des exigences de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement, ainsi que de la recherche biologique. Il est invité en outre à créer les bases légales qui sont nécessaires pour empêcher que de nouvelles centrales nucléaires puissent être mises en service avant que la législation générale y afférente ne soit entrée en vigueur.

1972 P 11147 *Approvisionnement en énergie (E 9. 3. 72, Reimann)*

Une incertitude de plus en plus grande règne actuellement en ce qui concerne l'approvisionnement en énergie de notre pays à moyenne et à longue échéance. Pour des raisons très différentes, la planification des projets et la construction de nouvelles centrales nucléaires se heurtent à des difficultés presque insurmontables. Dans un canton, on limite à un minimum la production d'énergie à partir du mazout afin de protéger l'environnement alors que, dans un autre, on encourage par tous les moyens cette forme de production d'énergie. Entre-temps, la demande d'énergie ne cesse de s'accroître. Etant donné cette évolution, le Conseil fédéral est invité à étudier les questions suivantes :

1. Ne serait-il pas temps que la Confédération prenne des mesures afin d'assurer la coordination voulue dans le domaine précité face à cette évolution ?
2. Quelle source d'énergie le Conseil fédéral estime-t-il la plus favorable pour l'approvisionnement de l'économie et des ménages privés, compte tenu des exigences de la protection de l'environnement ?
3. Quel rôle la collaboration entre Etats européens joue-t-il sur le plan de l'économie énergétique et dans quelle mesure cette coopération serait-elle admissible en temps de crise politique ?
4. Le Conseil fédéral est-il disposé à exprimer son avis sur les problèmes soulevés dans un rapport aux chambres fédérales ?

1973 P 11610 *Centrales nucléaires régionales (N 7. 6. 73, Keller)*

Pour diverses raisons, la construction de petites centrales nucléaires régionales pourrait présenter des avantages sur le plan de l'approvisionnement en énergie électrique et thermique de notre population et de notre industrie. Or des spécialistes prétendent que si cela est techniquement possible, la charge financière serait insupportable. Pareilles déclarations doivent toujours être accueillies avec un certain scepticisme. Tel est le cas en l'occurrence puisque, à notre connaissance, il n'existe encore aucun projet ni aucun devis estimatif.

Il serait donc utile qu'un organisme neutre et impartial soit chargé d'étudier cette question. Le Conseil fédéral est invité à examiner la présente proposition, à donner le mandat nécessaire et à présenter un rapport au Parlement.

- 1973 M 11711 *Principes d'une politique énergétique (N 25. 9. 73, Künzi; E 13. 12. 73)*
- Si l'on considère que la situation actuelle de l'approvisionnement en énergie et les perspectives qui s'offrent à cet égard au cours de ces prochaines années sont incertaines, il apparaît urgent d'élaborer les principes et les bases d'une politique générale de la Suisse dans le domaine de l'énergie. Les éléments essentiels en sont déjà disponibles à l'Office fédéral de l'économie énergétique. Etant donné la portée considérable de cette question pour toute la Suisse, il est toutefois indiqué d'adjoindre à l'office une commission formée de représentants de la science, de l'économie énergétique et de la politique, qui soit en mesure d'élaborer à bref délai les bases d'une telle politique générale.
- Le Conseil fédéral est invité à former une commission pour élaborer une politique générale de l'énergie.
- 1973 P 11719 *Approvisionnement en énergie (N 12. 12. 73, Oehen)*
- Diverses interventions parlementaires expriment des craintes relatives à une pénurie menaçante d'énergie. Si l'on continue à considérer l'énergie comme une matière première qui peut se multiplier à volonté, on aboutira sans aucun doute à une crise dans ce domaine.
- Le Conseil fédéral est donc invité à faire étudier des mesures propres à mettre un frein à l'accroissement continu des besoins d'énergie, puis à présenter au Parlement des propositions dans ce sens.
- 1974 P 11863 *Bois de chauffage. Etudes (N 4. 3. 74, Rüttimann)*
- Au nombre des propositions actuellement faites en relation avec la crise de l'approvisionnement en hydrocarbures et avec l'utilisation de nouvelles sources d'énergie, la matière première indigène qu'est le bois suscite de nouveau une plus grande attention. Bien qu'en raison de la hausse des prix des combustibles liquides, l'égalité de prix ait de nouveau été réalisée avec le bois ou que les prix de celui-ci soient même devenus plus favorables, la faible valeur calorifique de ce combustible solide et la nécessité de disposer d'un volume d'entreposage élevé s'opposent encore à l'emploi du bois de feu. A cela s'ajoute surtout le fait que les chauffages à mazout sont d'un usage très commode.
- En vue d'améliorer la part de la production indigène dans le secteur de l'approvisionnement en énergie et de permettre ainsi de mieux faire face, le cas échéant, à une nouvelle diminution des importations de combustibles liquides, il importe de rattraper dès que possible les retards accumulés dans le domaine du chauffage au bois, tant en ce qui concerne la technique que sur le plan pratique. Il conviendrait en particulier de viser à rationaliser davantage les conditions d'entreposage et de transport ainsi qu'à accroître l'effet calorifique lors de la combustion.
- Le Conseil fédéral est invité à charger la station d'essais compétente, l'Ecole polytechnique ou le Laboratoire d'essai des matériaux et de recherches pour l'industrie, la construction et les arts et métiers, de procéder à des recherches dans ce domaine ou, le cas échéant, de les intensifier.
- 1974 P 11702 *Approvisionnement du pays en produits pétroliers (N 27. 6. 74, Schürmann-Biel)*
- L'approvisionnement de la Suisse en produits pétroliers, notamment en essence et en mazout, dépend pour 80 pour cent environ

de sociétés intégrées. Ces sociétés déterminent très largement aussi les prix. 20 pour cent seulement des besoins du pays sont couverts par des importateurs indépendants.

Cet état de choses n'est pas satisfaisant à divers égards.

Le Conseil fédéral est invité à examiner s'il n'y aurait pas lieu d'ouvrir des négociations et de conclure des accords avec des Etats étrangers producteurs de pétrole pour assurer, pendant une longue période, une part convenable de notre approvisionnement en essence et en mazout.

1974 P 12036 *Article constitutionnel sur l'économie énergétique*  
(N 24. 9. 74, Albrecht)

1. Le Conseil fédéral est invité à examiner s'il n'y aurait pas lieu de soumettre aux chambres un projet d'article constitutionnel qui donne à la Confédération la compétence d'édicter des dispositions légales permettant de pratiquer une politique de l'énergie qui s'applique à l'ensemble du pays.
2. En lui attribuant cette compétence, il y aura lieu de tenir compte des enseignements qui se dégagent de la situation actuelle en matière d'économie énergétique.
3. Cette nouvelle disposition constitutionnelle doit permettre d'assurer la coordination efficace de la politique de l'énergie sur le plan fédéral; elle doit aussi déterminer, dans le cadre de conditions générales bien claires, applicables à l'économie énergétique, les objectifs d'une conception d'ensemble de la politique de l'énergie dans une économie qui se conforme en principe aux lois du marché.

1975 P 75.325 *Utilisation de l'énergie* (N 30. 9. 75, Schalcher)

Dans sa brochure intitulée «Halte au gaspillage», la Ligue suisse pour la protection de la nature prouve qu'on peut, en prenant des mesures simples, économiser 4 millions de tonnes de combustibles liquides par an (p. ex. en montant des turbines à vapeur ou d'autres groupes de moteurs thermiques couplés en générateur avant les installations de chauffage des grands consommateurs de combustible, ou en captant l'énergie solaire à des fins de chauffage). On pourrait de la sorte, sans recourir à de nouvelles centrales nucléaires utilisant la dangereuse fission de l'atome, résoudre la crise énergétique actuelle et entrer dans l'âge des centrales nucléaires utilisant la fusion de l'atome, procédé beaucoup moins dangereux. Le Conseil fédéral est par conséquent prié de présenter un rapport exposant, compte tenu de ce qui précède, la manière de réaliser une économie d'énergie et le moyen de stimuler efficacement la production d'énergie.

1976 P 76.392 *Economies d'énergie dans le bâtiment* (N 29. 9. 76, Bratschi)

L'obligation de ménager les ressources énergétiques, d'une part, et celle de mieux respecter les conditions écologiques, d'autre part, ont eu pour effet que les exigences touchant un mode de construire conforme aux circonstances se sont concrétisées. Le mérite de la Direction des constructions fédérales est d'avoir tiré en temps voulu les conclusions de cette situation et établi des normes s'appliquant aux conditions thermiques dans les bâtiments fédéraux. Quelques cantons ont également repris ces normes pour leurs constructions. Or il serait souhaitable que ces principes soient appliqués de manière générale en Suisse, pour le moins dans les bâtiments construits ou subventionnés par les pouvoirs publics.

C'est pourquoi le Conseil fédéral est invité à déterminer s'il lui serait possible d'établir une recommandation y relative s'adressant à toutes les collectivités publiques, afin d'encourager un mode de construction massive assurant une bonne isolation thermique et une meilleure protection contre le bruit.

1978 P 77.452 *Isolation thermique des immeubles (N 9. 3. 78, Girard)*

A l'heure où notre pays subit, au même titre que les autres nations, les conséquences de la crise de l'énergie, il paraît nécessaire de faire le bilan des efforts faits en matière d'isolation thermique des logements et des établissements industriels et publics.

C'est pourquoi le Conseil fédéral est invité à examiner s'il ne serait pas indiqué de faire:

- a. Un bilan des efforts faits en matière d'isolation thermique;
- b. Une étude séparant avec précision – parmi les normes adoptées par la SIA ou les autorités fédérales et cantonales et concernant l'isolation – les «recommandations» des obligations;
- c. A partir de ce bilan et de cette étude, un rapport déterminant les voies et moyens permettant de faire progresser la conscience nationale sur ces problèmes en même temps qu'une législation ad hoc.

1978 P 77.392 *Politique énergétique. Plan de stabilisation (N 9. 3. 78, Jaeger)*

Aux fins d'assurer une stabilisation dans le domaine de la politique énergétique, le Conseil fédéral est invité à examiner s'il ne serait pas indiqué de réaliser le programme en sept points qui est exposé ci-après:

1. *Elaborer un article constitutionnel sur l'énergie, ayant le contenu suivant:*
  - 1.1. Définir avec précision la compétence de la Confédération en vue d'une politique énergétique active;
  - 1.2. S'engager à mener une politique énergétique nationale visant à stabiliser la consommation d'énergie;
  - 1.3. Répartir clairement les tâches entre Confédération, cantons et communes en matière de politique énergétique, aux fins notamment de permettre à tous les niveaux la formation d'une politique énergétique rationnelle et de garantir un approvisionnement décentralisé en énergie.
2. *Encourager les économies d'énergie par l'éducation*  
*Organiser des campagnes éducatives*
  - 2.1. Par l'intermédiaire des écoles (tous degrés), en particulier les écoles techniques, par des institutions s'occupant de la formation des adultes et par les moyens d'information collective;
  - 2.2. Par l'enseignement d'une nouvelle «éthique en matière d'économie énergétique», notamment en suscitant des discussions publiques aussi larges que possible et en montrant au public comment s'élaborent les décisions dans le domaine de la politique énergétique.
3. *Inciter à économiser l'énergie et encourager l'application de techniques de remplacement*  
*Les pouvoirs publics doivent en l'occurrence contribuer à stabiliser la consommation d'énergie en prenant les mesures suivantes:*
  - 3.1. Subventionner les méthodes permettant une meilleure isolation thermique des bâtiments;
  - 3.2. Réduire le prix des capteurs solaires et d'autres techniques de remplacement en les finançant partiellement;

- 3.3. Abaisser le prix des échangeurs de chaleur, des systèmes de production combinée de chaleur et d'énergie électrique, ainsi que des thermopompes;
- 3.4. Encourager le trafic public (sans oublier de réduire les tarifs applicables aux marchandises et aux voyageurs);
- 3.5. Réduire l'impôt sur les véhicules à moteur lorsqu'il s'agit de voitures brûlant moins de 8 l (environ) de carburant aux 100 km; majorer en revanche cet impôt lorsque les voitures utilisent plus de 12 l (environ) aux 100 km.
4. *Prononcer des interdictions visant à freiner le gaspillage de l'énergie*  
Ordres et interdictions doivent se combiner:
  - 4.1. Il faut inviter cantons et communes à édicter, dans leurs lois et ordonnances sur la construction, des prescriptions minimales en matière d'isolation thermique (actuellement, seule la loi sur les constructions édictée par le canton de Bâle-Ville contient de bonnes dispositions en la matière);
  - 4.2. Obliger toutes les entreprises importantes de l'industrie, des arts et métiers, du commerce et des services à tenir une comptabilité dans le domaine de l'énergie et à renseigner les bureaux de l'Etat;
  - 4.3. Envisager de nouvelles limitations de vitesse selon les directives suivantes: 100 km/h sur les autoroutes, 80 km/h à l'extérieur des localités et 50 km/h à l'intérieur des localités;
  - 4.4. Faire preuve de réserve en ce qui concerne l'autorisation de construire des bâtiments climatisés;
  - 4.5. Contrôler de façon suivie toutes les installations de chauffage à domicile et obliger les intéressés à les entretenir;
  - 4.6. Interdire de chauffer les piscines autrement qu'avec du bois ou de l'énergie solaire.
5. *Instituer un impôt sur l'énergie*  
Aux fins de freiner le gaspillage et d'encourager les économies d'énergie, il y a lieu d'instituer avant tout un impôt sur l'énergie. Celui-ci devrait être perçu de la manière suivante:
  - 5.1. Il faut taxer les combustibles et les carburants liquides, le gaz et le charbon, l'électricité et le chauffage à distance. Ne sont pas soumises à l'impôt l'énergie solaire, les énergies obtenues biologiquement (bois, gaz de fumier, etc.), ainsi que d'autres énergies indigènes recyclables. Il convient aussi d'exempter de l'impôt les besoins indispensables des ménages, d'où il s'ensuit qu'environ la moitié de la consommation totale ne serait pas touchée par cette mesure;
  - 5.2. L'impôt doit être progressif, c'est-à-dire croître en même temps que la consommation d'énergie. Il convient de le différencier d'après les sources d'énergie, compte tenu des frais qui en résultent sur les plans écologique et social;
  - 5.3. L'impôt doit inciter à maintenir le taux de consommation d'énergie aussi bas que possible et à saisir toutes les occasions d'économiser. Il a pour but de favoriser les processus de fabrication utilisant peu d'énergie, ainsi que les énergies de remplacement;
  - 5.4. Le produit de l'impôt devrait servir en partie à financer des initiatives visant à économiser l'énergie et à encourager des techniques de remplacement. Il pourrait aussi être versé partiellement à la caisse générale de la Confédération.
6. *Nouveaux objectifs essentiels de la recherche énergétique*  
Les objectifs principaux de la recherche énergétique privée sont actuellement la macrotechnologie et le génie nucléaire. L'Etat devrait renverser la vapeur en changeant les propor-

tions. Il faut une nouvelle orientation de la politique de la recherche. Les objectifs essentiels doivent désormais être les suivants:

- 6.1. Chercher et mettre au point des sources d'énergie de remplacement, en particulier l'énergie solaire, l'énergie géothermique et le gaz biologique;
  - 6.2. Chercher à économiser l'énergie: mettre au point des thermopompes, des échangeurs de chaleur, la production combinée de chaleur et d'énergie électrique, ainsi que des méthodes permettant d'améliorer l'efficacité des divers systèmes;
  - 6.3. Perfectionner la technique électrique traditionnelle; chercher de meilleures possibilités de stocker l'électricité et mettre au point de meilleures techniques de transmission permettant de réduire l'importance des pertes;
  - 6.4. Elever le degré d'efficacité de la production électrique traditionnelle, en particulier par la modernisation des petites et grandes centrales hydro-électriques;
  - 6.5. Stimuler la recherche énergétique générale à long terme: établir notamment des programmes visant à procurer du travail et des conceptions relatives à la nouvelle «éthique en matière d'économie énergétique».
7. *Renoncer à planifier et à construire de nouvelles centrales nucléaires*  
L'annonce officielle de l'arrêt de la planification de centrales nucléaires serait un soulagement. Une telle déclaration contribuerait à détendre l'atmosphère dans les discussions portant sur l'énergie et pourrait être l'amorce d'une nouvelle politique énergétique.

1978 P 77.504 *Chauffage au bois (N 9. 3. 78, Rippstein)*

Dans le rapport intermédiaire de mai 1976 de la Commission fédérale de la conception globale de l'énergie, on estime possible et souhaitable un accroissement de la consommation de bois de feu. Les quantités de bois et de déchets de bois nécessaires peuvent être mises à disposition par une augmentation des coupes dans les forêts exigeant des soins, sans que l'approvisionnement du pays en bois de service soit compromis. En outre, une mise en valeur plus poussée du bois de feu favorise les éclaircissements et les soins cultureux répondant à d'urgents besoins.

Le Conseil fédéral est prié de déterminer:

Comment et par quels moyens il serait possible de maintenir et de promouvoir les installations de chauffage au bois, notamment dans les régions rurales, aux fins d'accroître la part du bois dans la production de chaleur et de mieux assurer l'approvisionnement du pays en combustibles.

Comment l'approvisionnement en quantités supplémentaires de bois de feu et de déchets de bois devrait être organisé, compte tenu des résultats d'une recherche plus poussée, et comment les installations de chauffage au bois pourraient être améliorées grâce à des innovations techniques et à des facilités nouvelles sur le plan de l'utilisation, tant en ce qui concerne le rendement de ces installations que la distribution de la chaleur.

1978 P 78.304 *Compte individuel de chauffage (N 22. 6. 78, Jaeger)*

Le Conseil fédéral est invité à examiner s'il ne serait pas indiqué de présenter un rapport et des propositions sur l'adjonction suivante à apporter à l'article 263 du code des obligations: Dans

les bâtiments où plusieurs locataires bénéficient d'une source de chaleur (chauffage des locaux et eau chaude), les frais de chauffage seront répartis selon la consommation effective de chacun des locataires. Disposition transitoire: Les cantons fixent les modalités d'introduction du nouveau régime. Une ordonnance de la Confédération règlera la question des délais.

1978 P 77.435 *Impôt directif sur la consommation d'énergie*  
(N 22. 6. 78, Uchtenhagen)

La loi fédérale du 5 mai 1977 instituant des mesures propres à équilibrer les finances fédérales modifie également l'article 15 de l'arrêté fédéral du 23 décembre 1959 concernant l'emploi de la part du produit des droits d'entrée sur les carburants destiné aux constructions routières. Les contributions aux frais et les ressources affectées à la péréquation financière dans le secteur routier seront en conséquence réparties désormais selon les quatre critères suivants: longueur des routes ouvertes aux véhicules à moteur, charges routières supportées par les cantons, capacité financière des cantons, imposition des poids lourds par les cantons.

Le Conseil fédéral est invité à déterminer s'il ne serait pas possible d'insérer dans cette disposition un cinquième critère qui se référerait à une imposition suffisamment forte, par les cantons, des véhicules à moteur ayant une consommation relativement élevée d'essence au kilomètre.

En outre, le Conseil fédéral est invité à examiner s'il ne serait pas possible, en instituant un impôt sélectif sur la consommation d'électricité, de contrebalancer ou même de supprimer les tarifs dégressifs encore pratiqués, qui ne sont en partie pas justifiés par des motifs d'ordre économique, et de frapper d'une charge supplémentaire la consommation exagérée d'électricité, donc la consommation de luxe.

1978 P 77.360 *Economies d'énergie*  
(N 18. 9. 78, Groupe de l'Union démocratique du Centre)

Le Conseil fédéral est invité à examiner s'il ne serait pas indiqué de soumettre dans les plus brefs délais possibles au Parlement une disposition tendant à compléter la constitution ou un projet d'arrêté fédéral urgent, aux fins d'encourager l'adoption de mesures propres à économiser de l'énergie et l'utilisation de sources d'énergie favorables à l'environnement en faisant appel à un fonds spécifique.

Ce fonds serait alimenté par une taxe perçue sur les agents énergétiques importés selon le degré de pollution qu'ils provoquent.

1978 P 77.361 *Economie d'énergie* (N 12. 12. 78, Meier Werner)

Les activités économiques et les transports dépendent dans une mesure extrêmement alarmante des ressources fort limitées d'huiles mondiales. L'état des réserves mondiales serait sensiblement plus précaire, d'après des constatations récentes, que ne l'admettaient les estimations faites jusqu'ici.

Partout, les spécialistes demandent vivement d'économiser les agents énergétiques. Jusqu'ici, ils se limitaient à adresser des recommandations et des appels. Actuellement, d'autres Etats industriels de l'Occident prennent des mesures sensiblement plus incisives dans ce domaine que notre pays. Il en résulte que les

comparaisons établies par l'Agence internationale de l'énergie sont très défavorables à la Suisse.

Le Conseil fédéral est invité à examiner s'il ne serait pas indiqué d'élaborer les dispositions légales devant permettre d'établir un programme étendu d'économies dans le domaine de l'énergie, qui s'appliquerait en particulier aux transports.

1979 P 79.336 *Economies d'énergie (N 4. 10. 79, Bratschi)*

Comme on le sait, notre approvisionnement en énergie dépend très fortement de l'étranger et tout particulièrement des livraisons de pétrole. Les dangers que cet état de dépendance comporte ont certes été reconnus il y a un certain temps déjà, sans que l'on ait toutefois pris les mesures qui s'imposent. La situation qui règne sur le marché du pétrole ne permet pas que l'on attende plus longtemps pour prendre les dispositions nécessaires. C'est pourquoi le Conseil fédéral est invité à examiner s'il ne serait pas indiqué de présenter un projet d'arrêté fédéral urgent tendant en particulier à:

1. Encourager les mesures permettant de réaliser des économies d'énergie, notamment lors de transformations de bâtiments (isolation ultérieure de constructions, améliorations à apporter aux installations de chauffage, etc.).
2. Encourager l'utilisation de sources d'énergie renouvelables (énergie solaire principalement), du bois et des pompes à chaleur.

Il y a lieu de déterminer s'il faut déjà instituer une taxe sur les agents énergétiques pour assurer le financement de ces mesures. Cette taxe devrait, comme le propose la conception globale de l'énergie, être proportionnelle à la capacité calorifique des agents énergétiques.

En outre, la Confédération est invitée à faire en sorte que les cantons adoptent et appliquent des prescriptions exigeant que des dispositions soient prises lors de la construction de bâtiments ou de la pose de nouvelles installations de chauffage aux fins de réaliser des économies d'énergie.

1979 P 79.471 *Economies d'énergie. Vitesses maximales (N 4. 10. 79, Welter)*

La situation dans le domaine de l'énergie se détériore jour après jour. Des citoyens, de plus en plus nombreux, attendent du Conseil fédéral qu'il prenne des mesures énergiques. Je le prie donc d'examiner s'il ne serait pas indiqué de ramener dès que possible la vitesse maximale à 50 km/h à l'intérieur des localités, à 80 km/h à l'extérieur des localités et à 100 km/h sur les autoroutes.

1980 P 79.337 *Article constitutionnel sur l'énergie (N/E 11. 3. 80, Bussey)*

Le Conseil fédéral est prié d'entreprendre les démarches nécessaires dans un délai le plus bref possible, afin d'introduire dans la constitution fédérale un article énergétique permettant notamment d'accorder à la Confédération les compétences indispensables pour assurer les économies d'énergie à l'échelon national dans le cadre d'une politique énergétique globale.

1980 P 79.493 *Dispositifs permettant d'économiser l'énergie (N 22. 9. 80, Pini)*

Le Conseil fédéral est invité à élaborer un arrêté visant à promouvoir, par la reconnaissance d'une aide directe ou indi-

recte (subventions, cautionnements, dégrèvements fiscaux), l'installation de dispositifs destinés à assurer une notable économie d'énergie dans les foyers, dans l'industrie et dans l'artisanat.

1980 P 79.530 *Recherche non nucléaire (N 25. 9. 80, Grobet)*

Le Conseil fédéral est invité à augmenter et à répartir différemment les crédits de recherche énergétique, de sorte qu'un investissement plus important soit consacré au domaine de la recherche non nucléaire qu'à la recherche nucléaire, le domaine de l'énergie solaire et des autres énergies renouvelables non polluantes devant tout particulièrement être favorisé.

1980 P ad 11388 *Economie énergétique. Article constitutionnel (N/E 11. 3. 80, Commission du Conseil National)*

Le Conseil fédéral est invité à examiner s'il ne serait pas indiqué de soumettre un projet d'article constitutionnel concernant l'économie énergétique.

## **Message concernant les principes de la politique de l'énergie (article constitutionnel sur l'énergie) du 25 mars 1981**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1981
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	21
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	81.014
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	02.06.1981
Date	
Data	
Seite	299-373
Page	
Pagina	
Ref. No	10 103 086

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.