

**Recommandations
aux électriques
et aux électeurs**

Le Conseil fédéral et le Parlement sont favorables à la nouvelle réglementation des droits de douane sur les carburants ainsi qu'au nouvel article constitutionnel sur l'énergie. Ils recommandent aux électriques et aux électeurs de voter deux fois oui le 27 février 1983.

Votation populaire du 27 février 1983

Articles constitutionnels
concernant les droits de douane sur
les carburants et l'énergie

Quel est l'enjeu de la votation?

Droits de douane sur les carburants:

Les droits de douane sur l'essence et l'huile Diesel servent avant tout à couvrir les dépenses routières. Désormais, la Confédération n'a plus besoin d'autant d'argent pour financer les routes nationales. On disposera de ce fait de 500 millions de francs par an environ. La majeure partie de ce montant devrait servir à couvrir les charges routières des cantons et à assurer le financement de nouvelles tâches relatives au trafic routier.

Explications: p. 2 à 6
Texte soumis à la votation: p. 7

Article sur l'énergie:

D'entente avec les cantons, les communes et l'économie, la Confédération doit faire en sorte que l'énergie soit utilisée de manière économe et rationnelle. Jusqu'à présent, elle ne pouvait intervenir que dans certains secteurs de la production d'énergie. Il ne peut y avoir de politique énergétique efficace et complète sans mesures d'économie, partant sans un article constitutionnel sur l'énergie.

Explications: p. 9 à 15
Texte soumis à la votation: p. 8



Explications du Conseil fédéral

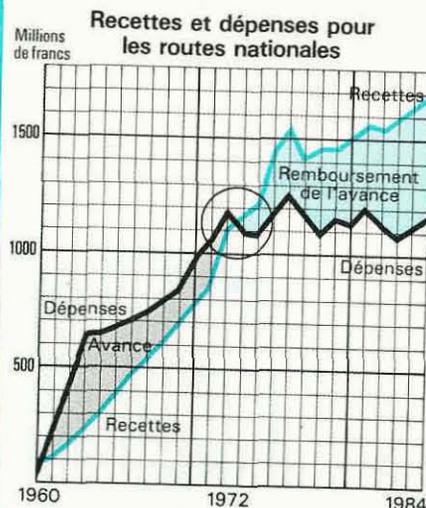
Droits de douane sur les carburants

Evolution de la question

Lorsqu'on s'est attelé, à la fin des années cinquante, à l'immense tâche de la construction des routes nationales, la question du financement s'est posée. Comme il était généralement admis qu'une telle tâche, de caractère national, devait être une œuvre commune de la Confédération et des cantons, la Confédération a dû résoudre ce problème.

Le 6 juillet 1958, le peuple et les cantons ont accepté l'article constitutionnel actuel concernant les droits de douane sur les carburants. Selon cet article, la Confédération doit affecter 60 pour cent des droits de douane sur l'essence et l'huile Diesel aux routes, notamment à la construction des routes nationales. Si ces recettes sont insuffisantes, une taxe supplémentaire peut être prélevée. La Confédération a dû faire usage de cette possibilité: outre les droits de base de 22,9 centimes et l'impôt sur le chiffre d'affaires de 5,9 centimes, elle prélève aujourd'hui une surtaxe douanière de 30 centimes par litre d'essence.

La charge fiscale qui grève l'essence est relativement élevée, il est vrai, mais elle est l'une des plus faibles d'Europe, si bien que notre essence est encore l'une des meilleur marché.



Les droits de base sur les carburants rapportent environ 1 milliard de francs par an et la surtaxe douanière 1,3 milliard environ. Jusqu'en 1972, les droits de douane perçus sur les carburants et destinés aux routes nationales ne suffisaient pas à couvrir la part de la Confédération à la construction de ces routes. Aussi a-t-elle dû avancer des montants considérables. Cependant, depuis dix ans environ, les recettes ont été supérieures aux dépenses, si bien que l'avance de la Confédération a pu être remboursée. En 1983, le compte sera équilibré. Il faut donc prévoir une nouvelle réglementation de l'affectation des droits de douane.

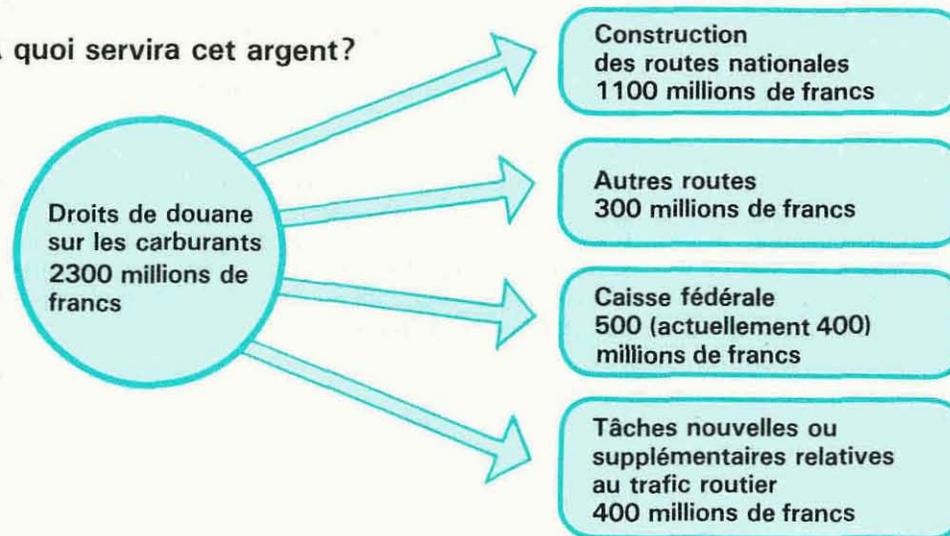
Pourquoi cette nouvelle réglementation?

Les droits de douane sur les carburants sont payés essentiellement par les automobilistes et sont affectés en grande partie aux routes. L'article constitutionnel soumis à la votation se tient à ce principe. La surtaxe douanière et les droits de base restent au même niveau. Ces fonds serviront avant tout, comme jusqu'ici, à payer une partie de la construction des routes nationales. **Aujourd'hui, il faut cependant se demander à quelle fin l'on utilisera les 500 millions de francs qui permettraient, jusqu'à présent, de rembourser les avances au compte des routes nationales.**

Selon la nouvelle réglementation, la part des **droits de base sur les carburants** qui est affectée aux dépenses routières ne sera plus que de 50 pour cent – comme jusqu'en 1958 – au lieu de 60 pour cent. 100 millions de francs pourront ainsi servir à réduire le déficit de la Confédération.

A l'avenir, la Confédération accordera, pour un montant d'environ 400 millions de francs provenant du produit de la **surtaxe douanière**, des subventions nouvelles ou supplémentaires destinées à l'exploitation et à l'entretien des routes nationales, à la couverture des charges routières des cantons, à des mesures de protection de l'environnement le long des routes ainsi qu'à l'accomplissement d'autres tâches routières. On attend des cantons qu'ils fournissent une contre-prestation équivalente.

A quoi servira cet argent?



Aide fédérale accrue

Exploitation et entretien des routes nationales

Plus le réseau des routes nationales vieillit et s'étend, plus les dépenses des cantons pour l'exploitation et l'entretien s'accroissent. A l'avenir, la Confédération en prendra une grande partie à sa charge.

Contributions destinées aux routes principales, aux routes alpestres internationales et aux cantons dépourvus de routes nationales

De nombreuses routes, notamment dans les régions de montagne, sont étroites et dangereuses; il faut donc les élargir ou leur donner un nouveau tracé. Lorsque des localités connaissent un intense trafic de transit, il est nécessaire de construire des routes de contournement. Pour la réalisation de tels projets, la Confédération pourra, à l'avenir, accorder une aide plus importante.

Contributions générales aux charges routières

Les contributions à la couverture des charges routières générales varient beaucoup d'un canton à l'autre. Jusqu'ici, la Confédération a atténué ces écarts par un système de péréquation financière. La nouvelle réglementation lui permettra d'accroître les subventions, ce qui déchargera surtout les cantons de montagne, qui ont un réseau routier important et coûteux.

Assainissement des passages à niveau et autres mesures destinées à séparer les courants du trafic

A tous les endroits où le rail et la route sont en contact, il se produit assez fréquemment de graves accidents. C'est pourquoi il est prévu que la Confédération consentira des dépenses accrues pour l'aménagement des passages inférieurs ou supérieurs et qu'elle contribuera à séparer le rail et la route.

Promotion du trafic combiné

Dans un pays montagneux tel que la Suisse, les trains routiers gênent considérablement le trafic. Afin de le rendre plus fluide, il est nécessaire de promouvoir le transport combiné des marchandises par rail et par route. Aussi la Confédération apportera-t-elle son appui financier à la construction d'installations destinées au ferroutage et au transport des gros conteneurs, notamment aux gares frontière.

Transport des véhicules automobiles

Le transport par le train, à travers les tunnels alpins, des véhicules automobiles accompagnés a une grande importance pour les régions de montagne. Cependant, cela représente pour l'automobiliste une charge assez importante. La Confédération doit par conséquent pouvoir continuer à encourager ce mode de transport et à le rendre moins cher.

Places de parc dans les gares

La Confédération participera financièrement à la construction des parkings des gares afin de faciliter le passage de la voiture au train, ce qui contribuera également à décongestionner le trafic routier.

Protection de l'environnement et des sites; protection contre les forces naturelles

La Confédération verse actuellement des subventions destinées aux mesures de protection contre le bruit le long des routes nationales et des routes principales, ainsi que pour la protection de ces routes contre les forces naturelles. C'est ainsi qu'elle a dépensé, au cours des quatre dernières années, environ 300 millions de francs pour les seules mesures de protection contre le bruit le long des routes nationales. Selon la nouvelle réglementation, elle pourra étendre ces mesures à toutes les routes ouvertes aux véhicules automobiles.

Objections et contre-arguments

Les Chambres fédérales ont adopté ce projet à une forte majorité. Les milieux qui s'y sont opposés ont fait valoir que la nouvelle réglementation entraînerait la construction d'un trop grand nombre de routes. C'est une erreur, disent-ils, d'utiliser les ressources provenant des droits de douane sur l'essence avant tout pour les routes, au lieu de chercher à résoudre globalement, au moyen de cet argent, les problèmes des transports. Il vaudrait mieux utiliser ces fonds pour financer des mesures de protection de l'environnement ou pour promouvoir les transports publics.

Ces arguments partent de bonnes intentions, mais ne tiennent pas compte de la situation actuelle. Si les droits de douane sur les carburants ont été relevés à plusieurs reprises pour atteindre le niveau qu'ils ont actuellement, c'est bien pour couvrir les dépenses dans le secteur routier. Ils représentent, pour une partie, le prix que paient les automobilistes pour pouvoir utiliser les routes. Par conséquent, le produit de ces droits doit servir en premier lieu à couvrir les frais des routes. Il ne saurait être question de construire des routes inutiles, puisque la plus grande partie de cet argent ira aux cantons, pour les aider à couvrir des charges routières qui existent déjà.

Relevons en outre qu'il ne s'agit pas uniquement de la construction de routes. La nouvelle réglementation permettra également de prendre des mesures de protection de l'environnement et des sites; à l'avenir, la Confédération pourra contribuer financièrement à de telles mesures non seulement le long des routes nationales et des routes principales, mais aussi le long de toutes les autres routes. En outre, il est prévu de prendre des mesures en faveur du trafic routier, au sens large, et des transports publics: assainissement de passages à niveau, ferroutage, transport de véhicules automobiles par rail et séparation des courants du trafic.

Arrêté fédéral concernant une nouvelle réglementation des droits de douane sur les carburants

du 8 octobre 1982

La constitution est modifiée comme il suit:

Art. 36bis, 4^e et 5^e al.

⁴ Les frais de construction, d'exploitation et d'entretien des routes nationales sont répartis entre la Confédération et les cantons; à cet effet, on tiendra compte des charges imposées aux différents cantons par les routes nationales, ainsi que de leur intérêt et de leur capacité financière.

⁵ *Abrogé*

Art. 36^{ter}

¹ La Confédération utilise pour des tâches en rapport avec le trafic routier la moitié du produit net des droits d'entrée de base et la totalité d'une surtaxe comme il suit:

- a. Participation aux frais des routes nationales;
- b. Contributions aux frais de construction des routes principales faisant partie d'un réseau à désigner par le Conseil fédéral en collaboration avec les cantons et répondant à des exigences techniques précises;
- c. Contributions aux frais de suppression des passages à niveau ou d'amélioration de leur sécurité, ainsi qu'aux frais de promotion du trafic combiné, du transport de véhicules routiers accompagnés, de la construction de places de parc dans les gares et d'autres mesures qui favorisent la séparation des courants de trafic;
- d. Contributions aux frais des mesures de protection de l'environnement et du paysage nécessitées par le trafic routier motorisé et aux frais des ouvrages de protection contre les forces de la nature le long des routes ouvertes au trafic motorisé;
- e. Participation générale aux frais des routes ouvertes aux véhicules à moteur et à la péréquation financière dans le secteur routier;
- f. Subventions aux cantons dotés de routes alpêtres qui servent au trafic international, et aux cantons dépourvus de routes nationales.

² La Confédération prélève une surtaxe dans la mesure où le produit des droits d'entrée de base affectés ne suffit pas à garantir la réalisation des tâches énumérées sous le premier alinéa.

Dispositions transitoires

Art. 16

Sous réserve d'une modification par le législateur, les droits d'entrée supplémentaires sur les carburants (surtaxe) sont fixés à 30 centimes par litre.

Arrêté fédéral concernant l'article constitutionnel sur l'énergie

du 8 octobre 1982

La constitution est modifiée comme il suit:

Art. 24^{octies}

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

- Etablir des principes permettant d'utiliser l'énergie de manière économe et rationnelle;
- Edicter des prescriptions sur la consommation d'énergie des installations, des véhicules et des appareils;
- Encourager le développement de techniques permettant d'utiliser l'énergie de manière économe et rationnelle, de tirer profit des énergies conventionnelles et nouvelles et de diversifier largement l'approvisionnement.

² En intervenant, la Confédération tient dûment compte des efforts des cantons, de leurs collectivités publiques et de l'économie. Il importe de prendre en considération les disparités entre les régions et les limites de ce qui est économiquement supportable.

³ Dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération tient compte des exigences d'une utilisation économe et rationnelle de l'énergie et d'une large diversification de l'approvisionnement en énergie. La législation sur l'impôt fédéral direct favorise les investissements tendant à économiser l'énergie.

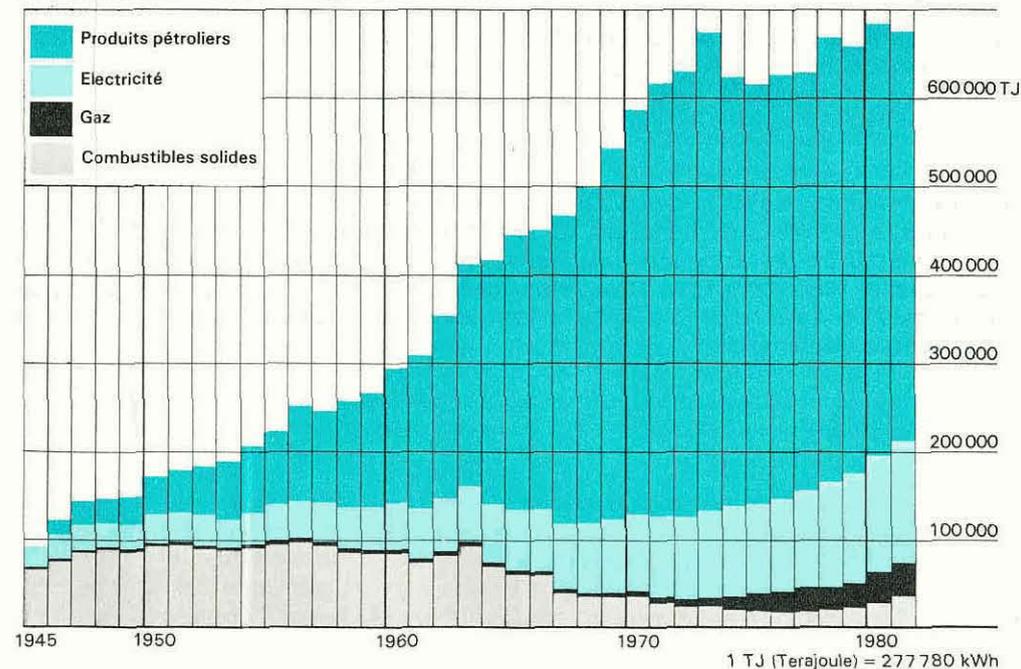
Explications du Conseil fédéral

Article sur l'énergie

Si, aujourd'hui, nos réservoirs d'essence sont à nouveau pleins et si nous avons du gaz et de l'électricité en suffisance, le problème de l'énergie n'en est pas résolu pour autant. Notre pays importe plus de 80 pour cent de l'énergie qu'il utilise, la part du pétrole dans la consommation globale représentant toujours quelque 70 pour cent. Dans ces conditions, de nouvelles hausses des prix du pétrole ou pénuries d'énergie pourraient avoir de graves répercussions sur notre économie. N'oublions pas non plus que la consommation d'énergie est un facteur important de la pollution.

Actuellement, la Confédération n'a guère de moyens de résoudre ces problèmes. Il s'impose de prendre des mesures en vue de permettre une utilisation économe et rationnelle de l'énergie. A cette fin, la Confédération a besoin de nouvelles attributions que l'article constitutionnel sur l'énergie lui donnera et que postule la conception globale de l'énergie.

Consommation suisse d'énergie 1945-1981 (Consommation finale)



Le problème de l'énergie

De 1900 à 1950, la consommation suisse d'énergie n'a augmenté que de un à deux pour cent par année. A cette époque, le charbon avait une importance considérable. De 1950 à 1973, la consommation d'énergie s'est accrue chaque année de 6 pour cent et plus. Les stocks de pétrole, abondants et bon marché, constituaient la condition première d'une croissance économique rapide. La part des hydrocarbures dans notre approvisionnement énergétique passa alors de 25 à 80 pour cent.

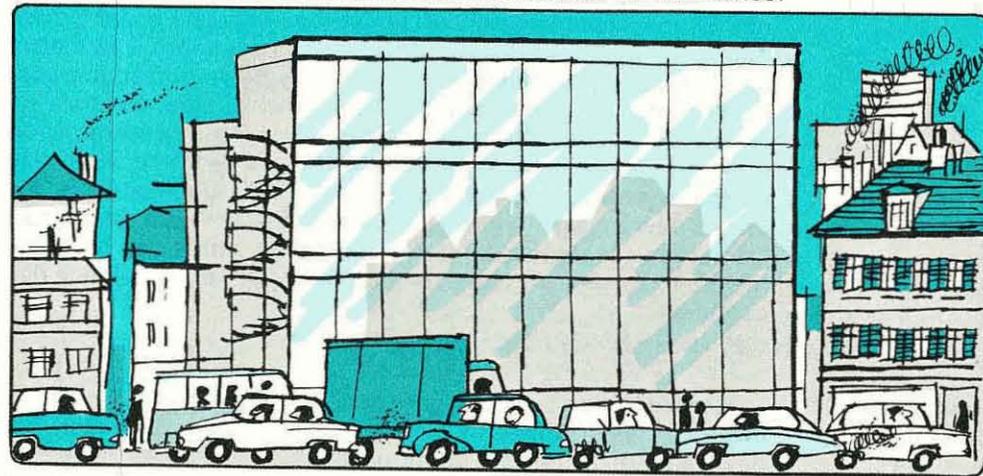
En 1973, coup de tonnerre! La première crise grave sur le marché pétrolier a montré à quel point était dangereuse la dépendance où le consommateur d'énergie se trouvait vis-à-vis de l'étranger. Certes, les hausses de prix massives eurent pour effet de ralentir la consommation. Mais les difficultés économiques ayant pu être surmontées au fil des années, la consommation reprit de plus belle. En 1978 déjà, la consommation de pétrole atteignait de nouveau les chiffres records de 1973.

En 1979/80, le deuxième choc pétrolier a trouvé les consommateurs aussi désarmés, ou presque, qu'en 1973. Une fois encore, il a fallu se serrer la ceinture. Mais cette période de vaches maigres fut de courte durée: aujourd'hui, l'énergie est disponible en quantités suffisantes, mais son prix n'est plus aussi avantageux qu'autrefois.

Les événements relatés ci-dessus pourraient donner l'impression qu'il suffit, pour résoudre le problème de l'énergie, de restreindre temporairement la consommation et de mettre un terme aux gaspillages les plus patents. Leurre que tout cela! De nouvelles difficultés nous attendent si des efforts supplémentaires ne sont pas entrepris à l'échelle mondiale, notamment pour assurer une utilisation rationnelle et économe de l'énergie.

Economiser l'énergie, c'est accroître notre sécurité, ménager l'environnement et, bien souvent aussi, épargner

La consommation d'énergie porte atteinte à l'homme et à son environnement. Le chauffage au mazout et les véhicules à moteur rejettent des gaz polluants. Les routes et les centrales de force motrice accaparent des terrains et détériorent les sites. Le pétrole, le gaz naturel, le charbon et l'uranium sont des matières premières dont nos descendants devraient aussi pouvoir disposer en suffisance.



Les tuyaux des gaz d'échappement, les cheminées, les toits, les parois de verre, etc. laissent passer près de la moitié de l'énergie utilisée. Des études scientifiques et des exemples pratiques montrent que plus de 50 pour cent de cette énergie peut être économisée à bon compte.

En 1981, il a fallu dépenser 6,6 milliards de francs pour payer nos importations d'huile de chauffage, d'essence, de charbon et de gaz. A cette somme il faut ajouter les impôts et les droits de douane perçus par la Suisse. En 1970, la Suisse ne dépensait encore que 1,3 milliard environ pour couvrir ses besoins. Compte tenu du niveau des prix et des tensions internationales, les économies d'énergie constituent dans l'immédiat le moyen le plus propre à réduire notre dépendance vis-à-vis de l'étranger.

Le coût très élevé de l'énergie n'est qu'un aspect du problème. Les chocs pétroliers de ces dernières années ont des effets secondaires: ils se manifestent dans les taux d'inflation, le nombre des chômeurs, les entraves au commerce mondial dont l'importance est vitale pour notre pays. Le maintien d'une saine économie passe donc par une modération et une rationalisation de notre consommation d'énergie.

Quoi de neuf dans le nouvel article sur l'énergie?

Principes applicables à la politique énergétique des cantons

Al. 1, lettre a

La Confédération peut définir des principes uniformes à l'usage des cantons et de leur politique énergétique. Elle peut surtout poser certaines exigences minimales concernant la construction des bâtiments et le chauffage. On se propose notamment d'obtenir que l'isolation thermique des immeubles soit améliorée et que les installations de chauffage et d'eau chaude consomment moins. On songe aussi à des prescriptions destinées à permettre une utilisation rationnelle des installations d'aération et de climatisation et à ce que, dans les immeubles locatifs, les frais de chauffage puissent être facturés sur la base de la consommation effective, de telle façon que les locataires profitent aussi des investissements destinés à économiser l'énergie. En outre, les usines devront faire un meilleur usage de leurs rejets de chaleur. Dans tous ces domaines, la Confédération établit des principes généraux, les prescriptions de détail étant de la compétence des cantons.

Prescriptions fédérales

Al. 1, lettre b

La Confédération peut prescrire quelle quantité d'énergie les installations, les machines et les appareils peuvent consommer. Elle devra le faire de manière uniforme afin que les mêmes exigences soient applicables dans l'ensemble du pays. Le consommateur doit connaître la quantité d'énergie nécessaire à un appareil pour pouvoir faire des comparaisons et acheter en connaissance de cause. La Confédération doit donc pouvoir imposer l'étiquetage des appareils, de manière que leur consommation d'énergie soit connue du public.

Mesures d'encouragement

Al. 1, lettre c

Jusqu'à présent, la Confédération devait se contenter d'encourager la recherche. Si le nouvel article est adopté, elle aura la compétence de soutenir aussi le développement et l'expérimentation de techniques permettant d'économiser l'énergie et facilitant l'exploitation de nouvelles sources d'énergie.

Pas d'intervention excessive de l'Etat

Al. 2

La Confédération ne devra pas se charger des tâches que le secteur privé, les cantons et les communes parviennent à accomplir par leurs propres moyens. Il importe également que les mesures que prendra la Confédération soient supportables économiquement. En outre, il faut tenir compte des différences que présentent les régions de notre pays. En se limitant à fixer des normes générales, la Confédération permet aux cantons de pratiquer des politiques énergétiques diversifiées.

Tirer parti des compétences existantes

Al. 3

Dans ses autres domaines d'activité, notamment en matière de défense nationale, de transports, de fiscalité, de protection de l'environnement et en sa qualité de propriétaire d'immeubles, la Confédération doit pouvoir mieux tenir compte des impératifs relevant de la politique énergétique. En s'acquittant du mandat que lui confie l'alinéa 3, elle contribuera, dans une notable mesure, à ce que les objectifs fixés soient atteints.



Il ne suffit pas que des prescriptions techniques soient édictées; il faut encore apprendre à économiser l'énergie. C'est pourquoi la Confédération tient à mieux informer le public, à fonder des centres de consultation, tout en encourageant la formation et le perfectionnement professionnels des personnes dont l'activité a trait à l'énergie.

Pour certains, c'est aller trop loin...

Le Conseil fédéral, et le Parlement à une forte majorité, sont favorables à l'insertion du nouvel article sur l'énergie dans la Constitution fédérale. Une minorité estime que la Confédération et les cantons pourraient pratiquer une politique tout aussi efficace sans cet article, et qu'il n'y a donc pas de raison que la première s'ingère dans les compétences actuelles des seconds, d'autant moins que ceux-ci ont déjà pris des mesures... Et puis, l'article sur l'énergie impliquerait «plus d'Etat». Les opposants font encore valoir que la hausse des prix de l'énergie incite de toute façon les consommateurs à se modérer.

L'opinion du Conseil fédéral:

Le Conseil fédéral estime que la politique énergétique est l'œuvre commune de la Confédération, des cantons, de l'économie privée et des consommateurs. Tous doivent apporter leur contribution. L'article sur l'énergie doit mettre en relief la répartition des tâches dans ce domaine. L'approvisionnement en énergie est et reste la tâche de l'économie privée. En définissant une politique de l'énergie, la Confédération et les cantons créent le cadre permettant l'accomplissement de cette tâche, tout en assurant l'identité des objectifs à atteindre.

L'utilisation économe et rationnelle de l'énergie se heurte à nombre de difficultés et obstacles. Une baisse des prix de l'énergie incite à relâcher les efforts d'économie. A défaut d'une politique énergétique ferme et soutenue, les indispensables changements de nos habitudes de consommation traîneraient en longueur. Les mesures prises par la Confédération et les cantons ont pour but d'épargner à notre pays de coûteuses mesures de contingement en temps de crise.

... pour d'autres, ce n'est pas assez

Pour eux, l'article sur l'énergie n'est pas assez contraignant. Ils déplorent surtout l'absence d'un impôt sur l'énergie. Sans lui, l'article est vide de sens, disent-ils. Les recettes produites par un tel impôt serviraient à financer les mesures d'économie et la recherche de formes d'énergie renouvelables propres à la Suisse.

L'opinion du Conseil fédéral:

Aux yeux du Conseil fédéral, un impôt sur l'énergie n'est ni nécessaire, ni judicieux. Cet impôt ne pourrait contribuer à orienter la consommation que si la charge fiscale était relativement lourde. Or la Confédération peut financer les seules tâches relevant de la politique énergétique sans recourir à des mesures qui grèvent par trop le budget du consommateur.

C'est pourquoi le Conseil fédéral a déjà proposé au Parlement de frapper de l'ICHA (impôt sur le chiffre d'affaires) les combustibles et l'électricité, qui en sont actuellement exonérés. Cet impôt permettrait le financement des mesures indispensables par les ressources générales de la Confédération.

L'article constitutionnel sur lequel vous êtes appelés à vous prononcer permettra de prendre des mesures soutenues, adaptées aux réalités de notre temps. Le Conseil fédéral fera élaborer dans les meilleurs délais les textes d'application et veillera à ce que la recherche et le développement dans le secteur énergétique soient intensifiés.