

Message concernant un article constitutionnel sur l'énergie

du 7 décembre 1987

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le projet d'un arrêté fédéral relatif à un article constitutionnel sur l'énergie, que nous vous proposons d'adopter.

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

- | | | |
|-------------------|--------|--|
| 1978 P | 78.369 | Distribution d'énergie. Alimentation du réseau
(N 22. 6. 78, Basler) |
| 1980 P | 79.568 | Systèmes à couplage chaleur-force (N 22. 9. 80, Mauch) |
| 1980 P | 79.585 | Loi sur la distribution d'électricité (N 22. 9. 80, Petitpierre) |
| 1984 P | 84.315 | Economies d'énergie et diminution des nuisances
(N 22. 6. 84, Wick) |
| 1985 P | 84.339 | Taxe écologique sur le mazout
(N 7. 2. 85, Bühler-Tschappina) |
| 1985
P (IV) ad | 84.088 | Encouragement du courant d'été comme succédané à l'huile
de chauffage
(N 7. 2. 85, Commission du Conseil national) |
| 1985 P | 83.351 | Production énergétique indigène. Encouragement
(N 20. 3. 85, Biderbost-Dirren) |
| 1985 P | 85.401 | Energie solaire et autres énergies renouvelables
(N 19. 9. 85, Eppenberger-Nessler) |
| 1985 P | 84.317 | Loi sur l'utilisation de l'énergie électrique
(N 19. 9. 85, Wick) |
| 1985 P | 85.597 | Loi sur l'économie électrique (N 20. 2. 85, Groupe socialiste) |
| 1986 P | 86.555 | Politique énergétique (N 11. 10. 86, Commission de l'énergie) |
| 1986 M/P | 86.556 | Politique énergétique après Tchernobyl
(11. 10. 86, Minorité de la Commission de l'énergie) |
| 1986 P | 86.432 | Constitution fédérale. Article sur l'énergie
(N 11. 10. 86, Jaeger) |
| 1986 P | 86.518 | Loi sur les économies d'électricité (N 11. 10. 86, Mauch) |
| 1986 P | 86.491 | Taxe d'orientation sur l'énergie (N 11. 10. 86, Müller-Meilen) |
| 1986 P | 86.515 | Développement d'énergies renouvelables
(N 11. 10. 86, Müller-Wiliberg) |
| 1986 P | 86.902 | Secteur énergétique. Formation et perfectionnement
(N 19. 12. 86, Groupe radical-démocrate) |

- 1986 P 86.904 Energies de remplacement. Installations pilotes.
(N 19. 12. 86, Groupe radical-démocrate)
- 1987 M/P 84.514 Nouvel article constitutionnel sur l'énergie
(N 11. 10. 86, Schmidhalter; E 17. 3. 87)
- 1987 M 86.485 Article constitutionnel sur l'énergie
(N 11. 10. 86, Nebiker; E 17. 3. 87)
- 1987 M/P 86.539 Politique énergétique, Programme national
(N 11. 10. 86, Carobbio; E 17. 3. 87)

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

7 décembre 1987

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Aubert

Le chancelier de la Confédération, Buser

31947

Condensé

Après les deux crises du pétrole (1973/74 et 1979), les événements qui ont marqué la situation internationale sur le marché de l'énergie ont été la chute des prix du pétrole et l'accident de Tchernobyl. Une fois de plus, on a pu observer l'influence déterminante qu'exerce l'évolution à l'étranger sur la situation dans notre pays, qui reste largement tributaire de ses importations d'énergie: celles-ci avoisinent 85 pour cent de la consommation finale. A cela s'ajoute la pollution de l'air due à la combustion de carburants et de combustibles fossiles. Cette pollution est devenue un problème préoccupant.

La part du pétrole dans la consommation finale d'énergie (80 % en 1973/74) a pu être ramenée à 66 pour cent (1986). Inversement, les importations de gaz et de combustibles nucléaires ont augmenté. Mais en 1986, et pour la première fois depuis 1973, la part du pétrole a quelque peu progressé par rapport à l'année précédente.

Lors de la votation populaire du 27 février 1983, le projet d'article énergétique adopté par le Parlement sur la base des travaux de la commission CGE (conception globale de l'énergie) a été rejeté de justesse, faute d'avoir obtenu l'appui de la majorité des cantons. Le 23 septembre 1984, les initiatives populaires «pour un approvisionnement en énergie sûr, économique et respectueux de l'environnement» (qui proposait aussi un article constitutionnel sur l'énergie) et «pour un avenir sans centrales atomiques» devaient connaître le même sort.

Ces projets ayant été refusés, il s'est agi de tirer au mieux parti des possibilités qu'offrirait déjà la constitution pour promouvoir l'utilisation rationnelle de l'énergie, le recours aux agents nouveaux et renouvelables ainsi que la recherche dans tous les secteurs de la consommation. A cet effet, la Confédération et les cantons ont adopté au printemps de 1985 le Programme de politique énergétique. Celui-ci préconise une nette répartition des tâches entre Confédération et cantons ainsi que le renforcement de leur coopération, condition dont dépend une action politique efficace sur le plan énergétique. Ainsi, dans le domaine du bâtiment, la plupart des cantons ont introduit les mesures d'économies d'énergie qui s'imposaient (isolation thermique; prescriptions sur les installations de chauffage, de climatisation et de ventilation), ou bien ils sont en train de se doter des bases légales pour le faire. De son côté, la Confédération les a soutenus dans le même dessein (modèles de prescriptions, programme d'impulsions «technique du bâtiment», travaux préliminaires à l'introduction du décompte individuel des frais de chauffage et de préparation d'eau chaude, etc.); elle a également agi sur le plan des transports, de l'information et de l'orientation (Service IES d'information sur les économies d'énergie, centres INFOSOLAR), de la formation professionnelle et permanente (Projet pour la formation initiale et permanente dans le domaine de l'énergie thermique) ainsi que de la recherche et du développement.

A la suite de l'accident de Tchernobyl, le Parlement a demandé au Conseil fédéral un rapport sur des scénarios énergétiques. Il s'agit de préciser les conditions préalables, les possibilités et les conséquences d'un abandon de l'énergie nucléaire en Suisse. Ce rapport sera un utile instrument de décision en matière de politique énergétique et

surtout de politique du nucléaire (refonte de la loi sur l'énergie atomique, initiatives populaires «Halte à la construction de centrales nucléaires (moratoire)» et «Abandon de l'énergie atomique»).

Après le rejet du premier article énergétique, divers parlementaires ont demandé un nouveau projet. A son tour, l'accident de Tchernobyl a provoqué des interventions aux Chambres en faveur d'un nouvel article constitutionnel qui permettrait à la Confédération de mener une politique énergétique plus active. Lors de sa séance du 21 août 1986, la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie s'est prononcée dans le même sens, faisant valoir qu'une telle disposition était indispensable pour se donner les moyens d'une politique énergétique exhaustive et équilibrée, complément du Programme déjà mentionné.

La consultation a révélé un large consensus en faveur de l'intégration d'un article sur l'énergie dans la constitution. Le texte proposé indique qu'une politique suisse de l'énergie requiert l'action conjointe de la Confédération, des cantons et des communes, sans remettre en cause les tâches et obligations de l'économie dans l'approvisionnement énergétique. Il importe de promouvoir et d'intensifier les efforts des cantons; subsidiairement, il faut créer les conditions d'une politique énergétique fédérale digne de ce nom. C'est la raison pour laquelle

- les cantons sont mentionnés d'emblée et expressément dans la disposition proposée;
- l'emploi économe et rationnel de l'énergie est indiqué comme un objectif à atteindre, au même titre que l'approvisionnement énergétique;
- la Confédération est habilitée à établir des principes applicables à l'utilisation des énergies indigènes et renouvelables ainsi qu'à la fourniture et à l'emploi de l'énergie; ces principes laissent toute latitude à de plus amples dispositions sur le plan cantonal;
- la Confédération édictera des prescriptions sur la consommation d'énergie des installations, des véhicules et des appareils car, en la matière, seule une réglementation applicable à tout le pays est judicieuse;
- la Confédération encouragera le développement de techniques énergétiques, y compris celui des installations pilotes et de démonstration.

Il faudrait prélever une taxe sur l'énergie pour renforcer l'effet de l'article énergétique. Cependant, nous renonçons momentanément à proposer une disposition constitutionnelle dans ce sens. Il nous paraît plus judicieux d'en saisir le Parlement dans le contexte du nouveau régime des finances fédérales.

Une telle démarche ne constitue pas un ajournement réel. Nous voulons vous soumettre un projet dans le courant de cette législature.

Message

1 Partie générale

11 Aprovisionnement énergétique

111 Situation internationale

L'approvisionnement de la Suisse en énergie dépend de l'étranger à raison de 85 pour cent. Notre pays est donc fortement tributaire des événements extérieurs. Ces dernières années, la situation a été marquée par la chute des prix du pétrole et la politique énergétique par l'accident de Tchernobyl. Mais d'autres facteurs pourraient, du jour au lendemain, se révéler tout aussi décisifs. Ainsi, de gros gisements d'énergies fossiles sont situés dans des zones soumises à des tensions politiques; les itinéraires des agents énergétiques jusqu'en Suisse sont vulnérables. Par ailleurs, les questions en suspens ne manquent pas: dans quelle mesure les réserves mondiales d'énergie s'épuisent-elles et quelles tensions nouvelles leur caractère limité suscitera-t-il? Qu'advient-il des risques mondiaux de pollution, liés à l'emploi d'énergie et qui ne connaissent pas de frontières? Comment la politique et l'économie énergétiques relèveront-elles ces défis?

111.1 Rétrospective

Durant la seconde moitié des années 70, la consommation mondiale d'énergie primaire a augmenté de 3 pour cent par année, pour se stabiliser au début des années 80 et reprendre ensuite sa croissance jusqu'en 1986 à raison d'au moins 2 pour cent par année. Le renchérissement du pétrole survenu en 1973/74 et de 1979 à 1981 a entraîné l'accroissement de la production d'or noir, notamment dans les pays de l'OCDE. Dès lors, ces pays ont pu réduire sensiblement leur dépendance vis-à-vis des importations, au détriment des exportations des pays de l'OPEP. Quant à l'effondrement des prix du pétrole de 1985/86, il était dû à la réduction massive de la demande ainsi qu'à une politique inadaptée de l'offre.

Depuis le milieu des années 70, la consommation mondiale de charbon et de gaz naturel s'accroît continuellement. Les pays occidentaux industrialisés disposent d'importants gisements de houille; parallèlement, on s'efforce de moderniser les techniques d'extraction, de réduire les rejets polluants et de promouvoir l'emploi du charbon. En 1986, de nouveaux et importants gisements de gaz norvégien sont devenus accessibles à l'Europe occidentale; on peut donc prévoir que l'approvisionnement du continent en gaz naturel continuera de se diversifier au cours des années 90.

Dans le monde entier, une proportion importante de l'énergie primaire – de l'ordre d'un tiers en 1985 – est utilisée pour la production d'électricité. Entre 1975 et 1985, la part du pétrole dans ce secteur, qui était de 23 pour cent, a reculé à 12 pour cent. Simultanément, l'uranium a pris une place de plus en plus large, car il représente aujourd'hui 17 pour cent de l'énergie primaire servant à produire de l'électricité. A noter que la demande de celle-ci a progressé plus fortement que la consommation globale d'énergie, bien qu'à un rythme qui tend à se ralentir.

111.2 Problèmes d'avenir

La progression démographique, le surendettement ainsi que la consommation toujours plus forte d'énergie dans les pays du tiers monde posent d'épineux problèmes d'avenir. Si ces pays employaient l'énergie (mécanique, éclairage, chauffage, processus industriels, etc.) dans la même mesure que les pays industrialisés, la consommation mondiale en l'an 2025 serait cinq fois plus élevée qu'aujourd'hui. Des raisons politiques et écologiques, mais aussi économiques et techniques, font qu'une telle évolution ne peut guère être maîtrisée ni assumée. Dans cette optique également, il apparaît indispensable d'exploiter intégralement les possibilités actuelles d'économie et d'utilisation rationnelle de l'énergie, et d'en développer de nouvelles. Il importe en effet d'assurer une offre d'énergie adaptée aux ressources naturelles et économiques. Quant à savoir si la préférence ira aux techniques actuelles ou à d'autres encore en développement, la question reste controversée.

Par ailleurs, les pays industrialisés disposent d'une marge de manœuvre limitée. Malgré les excédents actuels, leur dépendance en matière de pétrole n'a pas fondamentalement changé, car les réserves exploitables à bas prix sont limitées et sont concentrées au Proche-Orient. Dès avant la chute des prix, il était prévisible que la production de pétrole dans les pays de l'OCDE diminuerait par suite de la baisse des gisements. En revanche, on s'attend à ce que les pays industrialisés augmentent leur production de gaz; mais la demande progressera vraisemblablement plus vite, exigeant des importations accrues à partir des pays non membres de l'OCDE.

Les pays industrialisés prévoient une demande d'électricité toujours plus élevée, même si l'on admet que l'intensité électrique (consommation par unité du produit national brut) diminue par suite du renouvellement des installations, ustensiles et appareils au profit de modèles ayant un meilleur rendement. L'ampleur de ce progrès est incertaine, surtout si l'on songe que les programmes et mesures de politique énergétique ont été axés jusqu'ici sur le pétrole et non sur l'utilisation rationnelle d'électricité. Ce n'est que depuis peu que l'Agence internationale de l'énergie (AIE) étudie la question.

Dans de nombreux pays, les futures installations de production d'électricité sont controversées. La réalisation de projets nouveaux et le remplacement des installations hors service subissent donc des retards considérables. Depuis l'accident de Tchernobyl, l'incertitude quant à l'avenir de l'énergie nucléaire s'est accrue et des exigences plus élevées s'appliquent à la sécurité des installations.

111.3 Politique énergétique des pays à économie de marché

Durant les années 70, les sautes de prix du pétrole ont amené les pays à économie de marché à prendre des mesures afin de réduire leur dépendance des importations d'or noir (cf. ch. 127.1). La plupart d'entre eux ont alors mis sur pied des programmes d'intervention axés sur l'information, la formation professionnelle et permanente, la recherche et le développement, ainsi que certaines prescriptions (en particulier pour l'utilisation rationnelle de l'énergie). Quelques-uns ont accru la charge fiscale sur l'énergie et réalisé des plans de subventionnement. Conju-

guée avec une notable faculté d'adaptation de l'économie et des consommateurs, cette politique a entraîné une modification structurelle impressionnante. Ainsi, l'intensité énergétique des pays de l'AIE a diminué de 20 pour cent entre 1973 et 1985. Le recul de la demande est légèrement supérieur à l'équivalent de la production totale de pétrole de ces pays en 1986.

Les grandes options de la politique énergétique se sont quelque peu modifiées durant les années 80. De nombreux Etats accordent maintenant une attention plus soutenue à la relation entre les politiques de l'énergie et de l'environnement, et en particulier aux effets que l'utilisation d'énergie exerce sur le milieu naturel. On s'en tient davantage au principe selon lequel le prix de l'énergie doit refléter la situation sur le marché mondial ou, à défaut, les coûts d'extension de l'offre. Certains pays producteurs de pétrole et de gaz ont tenté de freiner l'effondrement des prix du pétrole et le recul des activités de prospection et de développement; pour cela ils ont adapté leur système fiscal. Dans quelques cas, on a relevé les taxes à la consommation, en se prévalant parfois du danger que constituent, à terme, les bas prix de l'énergie. Les entraves au commerce international d'énergie ont fait l'objet de discussions et ont été partiellement éliminées. On a soutenu plus fermement le recours aux énergies indigènes et aux agents nouveaux, peu polluants en général. Bien des pays ont réduit leurs subventions ainsi que les budgets d'aide à la recherche et au développement énergétiques. Les motifs essentiels en étaient les déficits des comptes nationaux ou le bas prix du pétrole. Quelques pays ont assoupli leurs prescriptions sur l'utilisation rationnelle de l'énergie, d'autres les ont rendues plus strictes. Mais il en est également qui, conscients de la nécessité d'une politique anticyclique, ont intensifié leur action en faveur des économies d'énergie. Les Communautés européennes, par exemple, se sont fixé d'ambitieux objectifs en la matière et ont arrêté des mesures en conséquence.

En dépit des succès obtenus, il faut encore renforcer les mesures prises dans le domaine de l'énergie au vu des risques qui subsistent et des adaptations qui seront encore nécessaires. La coopération internationale, instaurée depuis 1974 surtout au sein de l'AIE, est un préalable essentiel à toute solution du problème de l'énergie. Mais il incombe à chaque pays de prendre les mesures qui s'imposent de par sa situation spécifique.

112 Approvisionnement de la Suisse en énergie

112.1 Consommation d'énergie

Dans la première moitié du siècle, époque marquée par les deux guerres mondiales et la crise économique, la consommation d'énergie en Suisse a progressé de un à deux pour cent par année. Le charbon, agent énergétique dominant, couvrait plus de 40 pour cent de la consommation finale.

L'accroissement de la demande s'est sensiblement accéléré après la deuxième guerre mondiale. De 1950 à 1973, il fut supérieur à 6 pour cent par année. Dans le monde entier, le charbon a perdu de son importance au profit du pétrole. La part des produits pétroliers dans la consommation finale a continuellement augmenté, pour atteindre 80 pour cent lors de la première crise du pétrole (1973/74).

Au cours des deux années suivantes, la consommation de pétrole a reculé passagèrement de quelque 11 pour cent, pour reprendre ensuite sa progression. Cette rupture de tendance était due à une météorologie clémente, à un fort renchérissement du pétrole et à la récession économique avec sa conséquence directe: le départ de nombreux travailleurs étrangers.

Si le pétrole a renchéri après la deuxième crise (1979) plus fortement qu'après la première, tant en termes relatifs qu'en termes absolus, la consommation a néanmoins augmenté de façon continue. Largement parallèle à un développement conjoncturel de nouveau vigoureux ainsi qu'à l'accroissement de la population, elle a culminé en 1986 à 740 090 TJ (app. 1), en progression de 12 pour cent par rapport à 1979, année où l'on avait enregistré des températures comparables. La différence est imputable pour 52 pour cent à la consommation de carburants, pour 39 pour cent à celle d'électricité et pour 9 pour cent à celle de combustibles et de chaleur produite à distance.

La part des combustibles pétroliers a diminué de 47,5 à 37,5 pour cent, tandis que l'électricité et le gaz fournissaient l'essentiel de l'énergie de substitution, leur apport respectif passant de 18,4 à 20,6 et de 4,3 à 7,4 pour cent. L'important recul des combustibles liquides dans la consommation totale a été partiellement compensé par la progression de la demande de carburant. Aujourd'hui, avec 66 pour cent, la proportion des carburants et combustibles pétroliers dans la demande globale est encore très élevée; en outre, et pour la première fois depuis 1973, elle a légèrement augmenté en 1986 par rapport à l'année précédente. En chiffres absolus également, la consommation de pétrole a crû continuellement depuis 1982, tant au chapitre des carburants qu'à celui des combustibles.

La plus forte croissance de la consommation depuis la seconde crise du pétrole a été observée dans les transports (24,4 %); en sept ans, le parc des véhicules à moteur s'est agrandi de 28,3 pour cent (729 000 unités). L'augmentation du nombre des appartements (+ 11,6 %) a été supérieure à celle de la consommation d'énergie des ménages (+ 8,9 %), ce qui donne à penser que l'énergie a été utilisée avec un peu plus de parcimonie. On peut parvenir à la même conclusion si l'on observe l'évolution de la consommation d'énergie par unité du produit intérieur brut (-2,5 %) et celle de l'industrie, rapportée à la production industrielle (-8,5 %), bien que ces chiffres reflètent également des changements structurels. Dans la même période, la consommation d'énergie par habitant a progressé de 8,4 pour cent (app. 2).

112.2 Prix de l'énergie

Le pétrole a fortement renchéri à la suite de chacune des deux crises. Après la première (1973/74), les prix ont à nouveau progressivement baissé, notamment dans le commerce de détail; après la seconde (1979), ils sont d'abord restés élevés jusqu'au printemps 1986, époque où les prix du brut se sont véritablement effondrés. Bien que la situation se soit partiellement rétablie dans l'intervalle, les produits pétroliers sont encore peu chers sur le marché suisse, par suite de la faiblesse du dollar. Ainsi, en 1986, l'huile de chauffage et l'essence se vendaient entre 14 et 15 pour cent moins cher qu'en 1973, en termes réels.

Dans la foulée, *d'autres agents énergétiques* ont également baissé de prix (p. ex. le gaz et certains types de charbon qui occupent une place importante dans l'industrie). Du fait de sa structure totalement différente, le prix de l'électricité n'a pas subi l'influence de celui du pétrole: il a régulièrement augmenté. Néanmoins, le petit consommateur la paie 8 pour cent moins cher aujourd'hui qu'en 1973, en termes réels. Par rapport aux autres prix de gros, l'électricité utilisée dans l'industrie, en revanche, a renchéri de 30 pour cent dans le même laps de temps. De manière générale, les *prix réels des principaux agents énergétiques* au niveau du commerce de détail sont moins élevés qu'en 1973. Pour les consommateurs industriels, ils ont cependant augmenté par rapport aux autres prix de gros.

Entre 1978 et 1985, les *dépenses pour l'énergie de consommation* se sont alourdies progressivement de 10,8 à 18,5 milliards de francs. En 1986, elles ont vraisemblablement baissé de 3 milliards par rapport à l'année précédente.

112.3 Dépendance vis-à-vis de l'étranger

Alors même que la répartition des différents agents dans la consommation totale a passablement changé, *la Suisse reste fortement dépendante des importations d'énergie*. Le recul du pétrole a été compensé par les achats accrus de gaz et de combustibles nucléaires. Depuis 1973, les importations couvrent 84 à 85 pour cent de la demande finale, selon les conditions hydrologiques. En effet, la force hydraulique est, avec un apport de 13 pour cent, la principale énergie indigène; il faut y ajouter le bois (1,5 %) ainsi que les ordures et les déchets industriels (1,5 %), qu'on peut également considérer comme des agents indigènes.

La situation de l'approvisionnement s'est quelque peu améliorée depuis 1973 sur le plan qualitatif: l'éventail des importations d'énergie s'est élargi, et leur provenance s'est étendue à des zones géographiques et politiques différentes. De son côté, la possibilité d'entreposer dans les centrales des combustibles nucléaires en suffisance pour plusieurs années d'exploitation contribue également à la sécurité d'approvisionnement. Ainsi, il sera plus aisé de remédier à des pénuries pas trop longues.

Mais on note aussi des *tendances négatives sous l'angle de la sécurité d'approvisionnement*. En effet, par suite du retard mis à la réalisation de nouvelles centrales nucléaires, et prévoyant une progression de la demande d'électricité durant les hivers qui viennent, les grandes compagnies ont passé des accords de prélèvement dans les centrales nucléaires françaises. Il en résulte une dépendance croissante de la Suisse vis-à-vis des fournisseurs étrangers.

Afin de respecter les normes relativement sévères imposées dans notre pays quant à la teneur de l'huile de chauffage en soufre, les deux raffineries helvétiques sont contraintes d'acquérir des huiles brutes légères, offertes par un nombre assez restreint de fournisseurs.

Il convient de mentionner encore la place croissante occupée par le gaz naturel, autre énergie de réseau (1986: 7,4 %). Abstraction faite des réservoirs de compensation journalière, les entrepôts sur territoire suisse n'en sont qu'au stade d'études et d'avant-projets.

La balance suisse des paiements reflète bien la dépendance du pays vis-à-vis de l'étranger sur le plan de l'énergie. Les coûts des importations dans ce domaine ont culminé en 1985 à 7,8 milliards de francs. En 1986, ils sont retombés à 4,5 milliards. Côté recettes, le commerce de l'électricité avec l'étranger produit depuis des années un excédent de 0,1 à 0,6 milliard de francs.

112.4 Pollution de l'environnement

La pollution de l'air engendrée par la combustion de carburants et de combustibles fossiles est un problème préoccupant. L'ampleur des rejets dépend de la technique de combustion et de la teneur spécifique des carburants et combustibles en polluants, ainsi que des quantités consommées. Les rejets polluants ont massivement augmenté depuis les années cinquante. Leur évolution varie selon la substance considérée (anhydride sulfureux, oxydes d'azote, hydrocarbures et anhydride carbonique), et de même, les possibilités techniques de les limiter diffèrent dans chaque cas. Ainsi, depuis le milieu des années soixante, les rejets d'*anhydride sulfureux* diminuent d'année en année, grâce surtout à l'emploi d'agents énergétiques à plus faible teneur en soufre.

Pour les rejets d'*oxydes d'azotes* et d'*hydrocarbures*, on a observé une rupture de tendance depuis le milieu des années 80. Mais les objectifs fixés en matière d'hygiène de l'air ne pourront pas être atteints sans de nouvelles mesures à cet effet.

Il n'est pas possible aujourd'hui de prédire les effets exacts de l'*anhydride carbonique* (CO_2) sur le climat, mais avec ceux de divers autres gaz propulseurs (tels les hydrocarbures fluorés), ils risquent d'être catastrophiques. A l'heure actuelle, il n'existe aucune technique pratique permettant d'éviter les rejets de CO_2 produits par toute combustion. La seule manière de les réduire consiste donc à consommer moins de carburants et de combustibles fossiles.

12 Politique suisse de l'énergie

Le 23 octobre 1974, à la suite de la première crise du pétrole, le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (DFTCE) a institué la Commission fédérale de la conception globale de l'énergie (CGE). Cet organe devait rédiger un rapport exhaustif, la «Conception suisse de l'énergie» de novembre 1978, dont les recommandations ont empreint la politique suisse en la matière ces dernières années. Elles ont par ailleurs inspiré, avec les résultats de la consultation sur le rapport CGE, le message du 25 mars 1981 concernant les principes de la politique de l'énergie (FF 1981 II 299). Le Conseil fédéral y proposait un article constitutionnel sur l'énergie. Le 27 février 1983, le projet adopté par le Parlement a été rejeté de justesse, faute d'avoir obtenu l'appui de la majorité des cantons. Sur ces entrefaites, le Conseil fédéral a décidé, le 6 juillet 1983, de mener dans toute la mesure du possible la politique énergétique préconisée, en se fondant sur la constitution existante. Rappelons en outre que le 23 septembre 1984, le peuple suisse a rejeté les initiatives populaires «pour un approvisionnement en énergie sûr, économique et respectueux de l'environnement» et «pour un avenir sans nouvelles centrales atomiques» (cf. ch. 131 et 132).

Nous avons exposé, dans le message susmentionné du 25 mars 1981, les efforts à consentir en politique énergétique et la situation à laquelle on était parvenu, tant à l'échelon fédéral qu'à celui des cantons (FF 1981 II 309). L'article constitutionnel ayant été refusé, et pour proposer une solution de remplacement à l'initiative énergétique, la Confédération et les cantons se sont vus contraints de tirer parti de toutes les possibilités qu'offrait la constitution en vigueur pour promouvoir l'utilisation rationnelle d'énergie, le recours aux agents nouveaux et renouvelables ainsi que la recherche dans tous les secteurs. Une nette répartition des tâches ainsi que la collaboration renforcée devaient ouvrir la voie à une politique de l'énergie aussi active qu'efficace. A cette fin, la Confédération des directeurs cantonaux de l'énergie et le DFTCE ont adopté conjointement, le 28 mars 1985, un *Programme de politique énergétique*. Le 15 mai de la même année, nous avons approuvé cette déclaration d'intentions et les gouvernements cantonaux, de leur côté, en ont également pris acte. Ce programme est le prolongement systématique et la concrétisation de la politique adoptée dès le rejet de l'article énergétique.

S'inspirant dudit programme, les *cantons* ont exercé leurs attributions traditionnelles dans le domaine du bâtiment, avec l'appui et les conseils techniques de la Confédération; ils ont introduit, à des degrés divers, les mesures requises pour les économies d'énergie (isolation thermique, prescriptions sur les installations de chauffage, de ventilation et de climatisation), ou bien ils sont en train de se doter des bases légales pour le faire.

Quant à la *Confédération*, elle est compétente pour l'expertise-type des chaudières et des brûleurs ainsi que pour le contrôle des chauffages. L'une et l'autre mesure figurent partiellement dans l'ordonnance du 10 décembre 1984 sur la protection de l'air, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1985 (OPair; RS 814.318.142.1). Il incombe également à la Confédération de prendre certaines mesures dans le domaine des transports (p. ex. pour la réduction de la consommation spécifique des véhicules à moteur), et en particulier pour promouvoir le trafic-voyageurs interrégional et le trafic-marchandises combiné (cf. ch. 123.3).

Relèvent aussi bien de la *Confédération* que des *cantons* le décompte individuel des frais de chauffage et de préparation d'eau chaude (DIFC), l'information et l'orientation du public, les installations pilotes et de démonstration, la formation professionnelle et permanente, les allègements fiscaux ainsi que la recherche et le développement.

Lors de leur réunion du 21 août 1986 à Bâle, les directeurs cantonaux de l'énergie ont tiré un premier bilan de l'avancement du Programme de politique énergétique. Ce bilan révèle les progrès réjouissants accomplis dans les cantons; la volonté d'agir s'est nettement renforcée. La conférence et le DFTCE sont parvenus à la conclusion que la solution choisie est la bonne et qu'il faut poursuivre systématiquement dans cette voie et parfaire la coopération entreprise. A une large majorité, les directeurs de l'énergie ont préconisé l'élaboration d'un nouvel article constitutionnel et adopté les recommandations suivantes:

- il faut poursuivre systématiquement la mise en œuvre du programme et le réaliser dans les plus brefs délais;

- un nouveau bilan intermédiaire sera dressé en 1977/78;
- des mesures touchant les énergies de réseau (électricité, gaz, chauffage à distance) viendront compléter le programme: prescriptions tarifaires, reprise de l'électricité produite dans de petites centrales, promotion du gaz et du chauffage à distance;
- un effort particulier doit être fait dans tous les cantons au titre des prescriptions sur les installations de chauffage, de ventilation et de climatisation ainsi que du DIFC, surtout dans les bâtiments existants;
- une attention plus grande doit être accordée à l'efficacité dans l'application et au suivi de toutes les interventions découlant du programme; les services cantonaux de l'énergie doivent être dotés de suffisamment de personnel et de moyens financiers; un effort accru est requis en faveur de la formation professionnelle et permanente aux techniques énergétiques, de la collaboration entre les cantons et les communes, de l'information et de l'orientation, ainsi que des dégrèvements fiscaux pour les mesures susceptibles d'aboutir à des économies d'énergie;
- on étudiera la possibilité de mettre sur pied des centres d'information sur la récupération des rejets de chaleur dans l'industrie et l'artisanat, sur la recherche et le développement, sur les installations pilotes et de démonstration ainsi que sur les données fondamentales de l'information et de l'orientation en matière de techniques énergétiques.

122 Politique énergétique des cantons

Le bilan provisoire de 1986¹⁾ a montré que tous les cantons étaient par principe résolus à réaliser le Programme de politique énergétique. Là où subsistent des lacunes, on a généralement des idées précises sur la manière de les combler et sur le délai dans lequel ce sera fait. Si ces projets se réalisent, une nette majorité des cantons aura mis en vigueur, vers 1988/89, au moins les mesures prioritaires du programme, à l'exception du DIFC.

Un nouveau bilan intermédiaire paraîtra vraisemblablement en avril 1988. Les travaux préliminaires autorisent les constatations suivantes:

122.1 Bases juridiques

Les cantons disposent de différentes possibilités de créer les bases juridiques requises pour les prescriptions du Programme de politique énergétique relatives aux techniques de construction et de chauffage (isolation thermique, équipement et dimensions des installations de chauffage, prescriptions sur les installations de ventilation et de climatisation ainsi que sur le DIFC). Le rôle principal revient aux lois sur l'énergie, adoptées ou entrées en vigueur dans douze cantons (ZH, BE, GL, ZG, FR, BS, BL, GR, TG, VS, NE, GE), mises en chantier dans quatre autres (LU, OW, TI, JU,). Des dispositions en la matière figurent parfois dans la loi sur les constructions (elles sont en vigueur dans cinq cantons: UR, AI, SG, TI, VD;

¹⁾ Rapport du DFTCE et de la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie, Etat de la politique énergétique dans les cantons, août 1986.

dans trois cantons, il est prévu de les y intégrer (SZ, NW, SH). Appenzell Rhodes-Extérieures a une disposition sur l'énergie dans la loi relative à l'aménagement du territoire. Ainsi, 18 cantons possèdent les bases légales essentielles au sujet des économies d'énergie dans le bâtiment.

Dans l'appréciation de la politique énergétique d'un canton, la nature des bases juridiques sur lesquelles il se fonde importe peu. Chacun choisit la voie qui lui convient le mieux. L'important est que des textes régissant la mise en œuvre des mesures soient créés et effectivement appliqués (cf. app. 3).

122.2 Application

Etant donné la diversité des conditions liminaires et des possibilités dans les cantons, *les mesures figurant dans le programme se trouvent réalisées à des degrés très divers*. Il est des cantons dans lesquels elles sont pratiquement toutes concrétisées ou sur le point de l'être. Ailleurs, même les prescriptions sur l'isolation thermique ne sont pas appliquées: un projet est seulement en voie d'élaboration ou a été rejeté, ou encore, les préalables personnels ou politiques ont fait défaut pour son adoption. Quelques cantons connaissent des prescriptions sur l'isolation thermique, mais aucune mesure touchant les installations du bâtiment (chauffage, ventilation, climatisation, DIFC) (cf. app. 3).

L'introduction du DIFC rencontre la plus forte résistance. Selon toute vraisemblance, seul un petit nombre de cantons appliquera avant longtemps cette mesure dans les bâtiments existants, qui représentent un gros potentiel d'économies. Il importe que les cantons aillent nettement plus avant dans ce domaine, d'autant que les conditions techniques sont remplies (cf. ch. 123.2).

Par ailleurs, il faudra vouer une attention plus suivie à l'*application*. Cette phase doit être soigneusement planifiée et préparée, notamment par le biais de l'information, de la formation spécialisée et du suivi. Les cantons auront à fournir un gros effort sur le plan du personnel, des finances et de l'administration, pour réaliser les prestations auxquelles ils se sont engagés en adoptant le programme. En maints endroits, les conditions ne sont pas remplies pour cela.

Dans la plupart des cantons, il appartient aux communes d'exécuter les mesures touchant la construction. Le succès de la politique énergétique des cantons dépend donc largement de leur *collaboration avec les communes*. Il faut donc consolider celle-ci, voire l'ériger en institution. Il importe en particulier que les cantons vérifient l'application des mesures par les communes.

123 Politique énergétique de la Confédération

123.1 Scénari

Faisant suite à des interventions parlementaires, nous avons envisagé de vous présenter, à la fin de 1987, un rapport sur des scénari énergétiques. Celui-ci exposera les conditions préalables, les possibilités et les conséquences d'un abandon de l'énergie nucléaire en Suisse. Cette éventualité est à mesurer à l'aune d'un scénario de référence, impliquant la poursuite du développement du nu-

claire dans les limites de la législation actuelle. Le rapport constituera un important instrument de décision pour la politique énergétique, surtout en matière nucléaire. Le groupe d'experts n'a pas à formuler des recommandations. Celles-ci proviendront de la Commission fédérale de l'énergie, après quoi le Conseil fédéral et le Parlement se prononceront.

La mise en œuvre des différentes stratégies – politique de référence, moratoire nucléaire, abandon de l'énergie nucléaire à une date donnée – implique l'existence de certaines bases légales. Tous les scénari comportent l'hypothèse d'une politique énergétique plus active, notamment quant à l'utilisation rationnelle de l'énergie. La politique de référence suppose la réalisation du Programme de politique énergétique et l'adoption d'un article constitutionnel sur l'énergie; elle peut être réalisée avec la loi actuelle sur l'énergie atomique ou, mieux, avec la loi révisée à ce sujet que nous vous soumettrons. En cas de moratoire ou d'abandon du nucléaire, ce projet de loi devrait être modifié; il pourrait en être de même de la constitution fédérale. Il faudrait prendre des mesures s'ajoutant au Programme de politique énergétique. Si nous renoncions à l'énergie nucléaire, sans doute devrions-nous subventionner également l'application de techniques nouvelles et les travaux d'assainissement énergétique; les normes sur les économies d'énergie devraient être rendues plus strictes, en particulier pour ce qui est de l'emploi d'électricité, et leur mise en vigueur accélérée passerait par une loi sur l'électricité. Des mesures urgentes seraient nécessaires pour un abandon immédiat; ensuite, la constitution et la législation fédérales devraient être adaptées pour fournir les bases juridiques requises, sans limitation de durée. Si nous décidions de restreindre le recours à l'énergie nucléaire, il faudrait dans tous les cas veiller à l'application stricte des mesures de politique énergétique, afin d'éviter toute rupture d'approvisionnement.

Quel que soit le sort que nous réservons à l'énergie nucléaire, il importe de mener une politique énergétique plus active. L'incertitude ne doit pas nous entraîner à retarder l'utilisation rationnelle de l'énergie sous toutes ses formes, y compris l'électricité, et la promotion des techniques nouvelles. La politique énergétique devrait rester souple et prête à intégrer des mesures supplémentaires, selon la décision qui sera prise au sujet de l'atome. Il faut donc examiner le présent projet indépendamment de l'issue de ce débat.

123.2 Economies d'énergie dans le bâtiment

En vertu du Programme de politique énergétique, il appartient aux cantons d'assurer les économies d'énergie dans le bâtiment, avec l'appui technique de la Confédération. Trois éléments entrent en ligne de compte.

- L'enveloppe et les installations du bâtiment doivent répondre aux impératifs énergétiques, tant dans leur conception que dans leur réalisation.
- Par une exploitation et un entretien ad hoc des bâtiments, on fera en sorte de réaliser toutes les économies d'énergie possibles.
- Le comportement des habitants joue un rôle déterminant dans la consommation d'énergie de l'immeuble.

Il faut réduire au minimum les besoins énergétiques correspondant à une production donnée (p. ex. celle de chaleur) au moyen de certaines mesures techniques (p. ex. l'isolation thermique, le captage de la chaleur ambiante) et par un comportement raisonnable (p. ex. 20° C dans le logement, aération modérée). Parallèlement, il importe d'optimiser le processus de transformation d'énergie (p. ex. le chauffage) destiné à couvrir ces besoins, c'est-à-dire de lui conférer le plus haut rendement. Enfin, la possibilité de recourir aux énergies renouvelables doit être prise en considération dans chaque cas.

La Confédération a fourni d'importantes contributions sur les trois plans ces dernières années. Ainsi, l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) a préparé, avec les cantons, un modèle d'ordonnance pour des prescriptions cantonales sur l'isolation thermique et les installations du bâtiment (avril 1986). L'élaboration de dispositions cantonales en est grandement facilitée. Par ailleurs, l'OFEN était représenté dans la commission «L'énergie dans le bâtiment», qui a rédigé la recommandation SIA 380/1. Cet instrument de planification, précieux pour qui veut respecter les impératifs énergétiques, est axé sur le rapport de la consommation maximale d'énergie de chauffage à la surface de plancher et sur le rendement minimum du chauffage. Le maître de l'ouvrage choisit librement la manière d'atteindre les valeurs cibles ou les valeurs limites figurant dans la recommandation.

Afin de favoriser la conception et l'élaboration correctes des installations du bâtiment, ainsi que l'action optimale des personnels qui en font l'entretien et l'exploitation, l'Office fédéral des questions conjoncturelles (OFQC) organise des cours au titre du programme d'impulsions «Installations du bâtiment». De son côté, l'OFEN a mis au point des documents pour les cours donnés aux concierges par le Service IES d'information sur les économies d'énergie.

Pour encourager les locataires de grands immeubles à économiser l'énergie, il importe de la leur facturer en fonction de leur consommation effective. Le DIFC est un moyen approprié pour influencer leur comportement. Il ressort d'une enquête faite dans la région bâloise que ce système fait baisser la consommation de plus de 15 pour cent, en moyenne. Conjointement avec le groupe de travail «Décompte des frais de chauffage» de la Conférence des services cantonaux de l'énergie, l'OFEN a édicté un modèle de prescriptions cantonales sur le DIFC (avril 1987). Le Département fédéral de justice et police a édicté, le 21 mai 1986, l'ordonnance sur les compteurs de chaleur (RS 941.231) et, le 4 août de la même année, les ordonnances sur les instruments de mesure de quantités de gaz (RS 941.241) et sur les appareils mesureurs pour l'énergie et la puissance électriques (RS 941.251); les compteurs de chaleur sont soumis à l'expertise-type depuis 1987. Le Technicum de Suisse centrale de Lucerne (école technique supérieure) vient de commencer la vérification des répartiteurs des frais de chauffage, qui ne se prêtent pas à l'étalonnage. Le modèle de décompte, publié par l'OFEN en automne de 1985, a été bien accueilli. Les cantons de Bâle-Ville et Bâle-Campagne l'ont repris dans leurs instructions sur le DIFC. A la demande des cantons, l'OFEN prépare maintenant du matériel de formation de spécialistes; des cours seront donnés dès 1988.

123.3 Economies d'énergie dans les transports

Les transports représentent 28 pour cent de la consommation finale d'énergie en Suisse; ils sont alimentés à plus de 96 pour cent par des produits pétroliers, alors que la part de l'électricité n'est que de 4 pour cent à peine. La demande de carburants augmente continuellement (3 % par année de 1976 à 1986). Il importe donc de faire un gros effort pour l'utilisation rationnelle et la diversification de la «force motrice» dans ce secteur. Tant au niveau fédéral qu'à celui des cantons, les services de l'énergie et du trafic coordonnent leurs activités dans l'esprit du Programme de politique énergétique. Des mesures ayant des retombées sur la consommation d'énergie ont été prises ou sont en préparation dans les secteurs suivants.

L'ordonnance du 1^{er} octobre 1984 modifiant les dispositions relatives au trafic routier fixe les vitesses maximales des véhicules motorisés en-dehors des localités à 80 km/h et à 120 km/h sur les autoroutes (RO 1984 1119, 1987 1392).

Une base légale est requise, indiquant comment *déterminer et faire connaître* uniformément la *consommation de carburant* des véhicules motorisés. Nous avons proposé une modification de la loi sur la circulation routière (LCR; RS 741.01) à cet effet (FF 1986 III 197). Dans leurs listes de prix, les membres de l'Association suisse des importateurs d'automobiles indiquent les chiffres de consommation des voitures (depuis l'automne 1987) et des poids lourds de faible tonnage (dès l'automne 1988).

La promotion des transports publics est un des principaux moyens de favoriser les économies d'énergie dans les transports. Outre les mesures ponctuelles dont il sera encore question, elle s'appuiera surtout sur les *bases constitutionnelles pour une politique coordonnée des transports* (PCT), adoptées par le Parlement le 6 mars 1987 (FF 1987 I 964). Cette modification constitutionnelle, au sujet de laquelle le peuple et les cantons auront à se prononcer vraisemblablement en 1988, prévoit en particulier les mesures suivantes:

- prise en compte, dans les objectifs de la politique des transports, de leurs conséquences pour l'homme et pour l'environnement;
- financement par la Confédération des transports publics d'importance nationale;
- adoption par la Confédération de principes sur l'aménagement des transports publics et sur leur promotion en fonction des besoins régionaux et de la capacité financière des cantons;
- dans tous les modes de transport, imputation des coûts à ceux qui les provoquent, compte tenu des dépenses prises en charge par la collectivité (coûts et bénéfices «sociaux»);
- financement des mesures destinées à fluidifier le trafic, à le protéger des forces de la nature, à préserver l'environnement et les paysages, etc;
- compétence de légiférer pour décharger les routes du trafic-marchandises à grande distance.

Dans le *trafic régional et suprarégional*, la priorité sera donnée à la réalisation de RAIL 2000. En outre, l'arrêt fédéral sur le financement des réductions tarifaires dans les transports publics (FF 1981 III 401) est entré en vigueur le 1^{er} janvier

1987. Parmi ses effets, on relèvera un sensible accroissement du trafic-voyageurs par le rail.

La promotion des *transports publics dans les agglomérations* incombe avant tout aux cantons et aux communes, dans les limites des principes et contributions fédérales dont il a été fait mention. Cela se justifie surtout pour des motifs de politique d'environnement et d'urbanisation.

Le *trafic combiné* bénéficie depuis le 1^{er} décembre 1985 de l'ordonnance du 20 novembre 1985 sur la promotion du trafic combiné et du transport de véhicules à moteur accompagnés (RS 742.149). Ce texte autorise en particulier la réduction du prix de transport des automobiles sur les principales lignes ferroviaires. Il prévoit aussi des contributions d'investissement pour le ferroutage et le trafic combiné, qui s'imposent notamment en vertu de considérations de politique des transports (conception plus écologique du rôle de la Suisse comme pays de transit européen).

Sur le plan de la *recherche*, l'action COST 302 a permis d'étudier les conditions techniques et économiques du recours à des véhicules routiers électriques. Il apparaît que le trafic en agglomération pourrait représenter avant longtemps un créneau non négligeable pour de petits véhicules de ce genre. L'action COST 307 (utilisation rationnelle de l'énergie dans le trafic interrégional), qui débutera à la fin de cette année avec la participation de la Suisse, fournira des données et des méthodes d'évaluation quant aux possibilités de substitution et d'économies d'énergie.

123.4 Information et orientation

L'information et l'orientation sont des instruments importants lorsqu'il s'agit de faire passer dans la pratique les résultats de la recherche.

Depuis 1980, l'OFEN soutient par son *Service IES d'information sur les économies d'énergie* les cantons et les communes dans l'exploitation de plus de 50 centres d'information. L'effort se porte avant tout sur l'amélioration thermique des maisons individuelles et des petits locatifs. La Confédération fournit une aide essentiellement technique; elle a chargé des bureaux spécialisés de Berne, Birmenstorf et Lausanne de préparer des documents servant à l'orientation et de soutenir les conseillers énergétiques, alors que les questions d'organisation relèvent davantage des cantons et des communes. Aussi bien la Confédération que les cantons reconnaissent la nécessité d'une *campagne d'information* de grande envergure pour motiver la population à mieux économiser l'énergie. C'est pourquoi le DFTCE lancera en 1988 une telle campagne, qui s'étendra sur trois ans.

Conjointement avec le canton d'Argovie, avec le Fonds national de la recherche énergétique (NEFF), alimenté par l'économie énergétique privée, et avec la SOFAS (Association suisse des spécialistes de l'énergie solaire), la Confédération a créé en 1980 déjà, à Brougg-Windisch, le premier *centre d'information et d'orientation INFOSOLAR*. Trois nouveaux centres de ce genre ont été ouverts dans l'intervalle à Colombier, Bellinzona et Tânikon avec la coopération de presque tous les cantons. Tout le territoire suisse est ainsi desservi par un service

d'information et d'orientation visant à *une activité objective, déliée de toute attache commerciale, en faveur de l'énergie solaire et des autres agents renouvelables*, ainsi que des questions d'économies d'énergie qui y sont liées. La Confédération assure la plus grande partie du financement. Le public visé comprend les propriétaires potentiels d'installations solaires, les architectes, ingénieurs, auteurs de projets, enseignants, les profanes que le sujet intéresse, etc.

En dépit des difficultés de financement, l'activité de ces centres d'information s'est bien rodée ces dernières années. Durant trois ans, elle sera coordonnée avec la campagne susmentionnée du DFTCE.

Au milieu de cette année, dans le contexte du Programme de politique énergétique, la Conférence des directeurs de l'énergie a approuvé la création de cellules d'information sur les installations pilotes et de démonstration réalisées. Financés conjointement par la Confédération et les cantons, ces services *Infoénergie* seront rattachés aux centres INFOSOLAR.

123.5 Formation professionnelle et permanente

L'une des conditions premières à la concrétisation des objectifs de politique énergétique est qu'il existe, à tous les niveaux, des spécialistes qualifiés en nombre suffisant. Il importe de mettre en œuvre efficacement et sans délai les résultats de la recherche et du développement, y compris les enseignements recueillis dans les installations pilotes et de démonstration. Les innovations se suivent à un rythme qui va s'accéléralant, tandis que leur complexité grandit. Il importe donc que les auteurs de projets, installateurs et exploitants soient capables de souplesse. Cette qualité implique une large formation de base, condition préalable de tout perfectionnement. De plus en plus, on demandera la connaissance du contexte, c'est-à-dire une vision globale dépassant les frontières de la spécialité. Une bonne information du citoyen n'est pas moins importante: que ce soit dans son rôle de consommateur ou en allant voter, il contribue à modeler notre avenir énergétique.

Au titre du Programme de politique énergétique, l'administration fédérale a élaboré l'étude prospective «Formation professionnelle et permanente dans les branches de l'énergie thermique». Ce schéma s'applique à tous les niveaux de la formation, sans oublier les connaissances générales sur les questions d'énergie. Le Conseil fédéral en a pris acte au début d'avril 1987 et a chargé les services compétents (Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, Conseil des Ecoles polytechniques fédérales, OFEN) d'en préparer la réalisation pour la fin de 1988, conjointement avec les cantons, les écoles et les associations professionnelles. Ce sera l'occasion de reconduire, voire de développer les cours et publications rattachés aux programmes d'impulsions «Amélioration thermique du bâtiment» (1979-1982) et «Installations du bâtiment» (1983-1988).

Toutefois, la Confédération ne peut intervenir que de manière limitée. La formation générale relève des cantons (souveraineté en matière scolaire); le domaine de l'énergie ne fait pas exception. La Confédération peut exercer une influence sur la formation professionnelle par le biais de la loi du 19 avril 1978 en la matière (RS 412.10) et de la loi du 7 février 1854 sur l'EPF (RS 414.110). En outre, l'article 28, 2^e alinéa de la loi du 7 octobre 1983 sur la recherche (RS 420.1)

est applicable pour la transcription des résultats obtenus dans la recherche et le développement. Il appartient avant tout aux cantons et à l'économie privée de réaliser les perspectives en matière de formation professionnelle et permanente.

123.6 Recherche et développement

Le 18 avril 1984, le Conseil fédéral a pris acte du «*Concept de la recherche énergétique*» (COCRE), œuvre des services fédéraux s'occupant d'énergie et de recherche; il a alors décidé de développer ces activités dans les secteurs non nucléaires. Le DFTCE a été chargé de prévoir à cet effet des montants supplémentaires au budget (1985: 2 mio. de fr.; 1986: 9 mio de fr.; 1987: 16 mio de fr.; 1988: 24 mio de fr.). Ces montants incluaient la participation aux programmes de recherche de l'AIE, assumée jusqu'alors par le Fonds national de la recherche énergétique (NEFF). Le «concept» prévoyait un soutien accru à la recherche dans les secteurs de l'utilisation rationnelle d'énergie, des énergies renouvelables et indigènes, de l'emploi d'énergie et de la prospection. Quant à l'effort consenti par la Confédération dans les secteurs de la fusion et de la fission nucléaires, il devait se maintenir dans son ampleur.

En 1984, l'OFEN s'est doté d'une section de la recherche énergétique. Deux ans plus tard, le Conseil fédéral a institué la Commission fédérale de la recherche énergétique (CORE); celle-ci réunit des représentants des cantons, des universités, des Ecoles polytechniques fédérales, des Ecoles techniques supérieures, de l'industrie de l'électricité, des autres branches industrielles, du Fonds national et du NEFF. C'est un organe consultatif du DFTCE et des services fédéraux s'occupant de recherche énergétique. Il propose les mesures à prendre pour planifier, coordonner et superviser les interventions fédérales dans le domaine de la recherche, et il en évalue les résultats.

Le 30 novembre 1987, le Conseil fédéral a décidé la fusion, dès le 1^{er} janvier 1988, de l'Institut fédéral de recherches en matière de réacteurs (IFR) et l'Institut suisse de recherches nucléaires (ISN) en un seul Institut Paul-Scherrer (IPS). La place réservée à la recherche énergétique y sera fortement élargie. D'ici à 1990, l'IPS devrait se consacrer à parts sensiblement égales à la recherche énergétique nucléaire et non nucléaire. Le personnel scientifique affecté au premier de ces deux domaines sera maintenu à un effectif d'environ 180 hommes-années (financement assuré par la Confédération et par des tiers). En revanche, il faut faire passer, dans ce délai, de 60 à 180 hommes-années le personnel scientifique travaillant dans le domaine non nucléaire. Le Conseil des Ecoles polytechniques fédérales y pourvoira dans les limites de ses possibilités, complétées, au besoin, par l'économie privée.

Une fois les recherches sur une technique énergétique nouvelle achevées, la percée de celle-ci sur le marché ne va guère sans des *installations pilotes et de démonstration* (p. ex. pour de nouveaux systèmes de chauffage de quartier ou de village, de nouvelles techniques solaires, le captage de la chaleur ambiante, la biomasse). Fréquemment, de telles réalisations dépassent les possibilités des particuliers et de l'économie privée et représentent pour eux des risques trop élevés. Une base légale suffisante est nécessaire pour les soutenir (cf. ch. 213.2).

Le 19 décembre 1986, le Parlement a approuvé un *crédit de programme de 20 millions pour la construction d'installations pilotes et de démonstration* dans les bâtiments fédéraux. Cela permettra de mener, entre 1987 et 1991, des projets intéressant l'énergie solaire, la récupération de chaleur et le stockage d'énergie. Une cinquantaine de réalisations plus ou moins avancées, relevant de l'Office des constructions fédérales (OCF) ou des CFF, sont en cours. Les PTT font de même dans leur secteur.

L'arrêté fédéral du 15 décembre 1982 relatif à une *aide de la Confédération à la SA Swisspetrol holding pour la continuation de la prospection de pétrole et de gaz naturel en Suisse* (FF 1982 III 1100) a autorisé le Conseil fédéral à verser à cette société, dès le 1^{er} juin 1983 et pendant dix ans au plus, des contributions pouvant atteindre deux millions de francs par année, mais dont le total ne doit pas excéder dix millions.

Pour la *couverture partielle du risque de forages géothermiques*, le Parlement a ouvert, le 20 mars 1987, un crédit d'engagement de 15 millions de francs durant un maximum de dix ans (FF 1987 I 1014). Sur le Plateau suisse, les profondeurs du sous-sol recèlent des nappes d'eau chaude que des forages permettraient d'exploiter. Bien que les géologues s'efforcent de choisir les emplacements les plus prometteurs, le risque de ne pas obtenir les débit et température souhaités n'est jamais entièrement éliminé. L'arrêté permet donc à la Confédération de participer à la couverture de ce risque, conjointement avec les organes locaux intéressés.

123.7 Allègements fiscaux

Le Programme de politique énergétique comporte des allègements fiscaux à titre d'incitation aux investissements destinés à économiser l'énergie. Cette mesure, qui touche la fiscalité directe, relève des cantons et de la Confédération. En 1978, la Conférence des directeurs cantonaux des finances et le Département fédéral des finances se sont donné des directives; celles-ci préconisent une interprétation large, favorable au contribuable, de la limite entre l'investissement constituant une plus-value et les frais d'entretien pouvant être défalqués. Il est vrai que pour ce qui est de la fortune privée, les listes des mesures entrant en ligne de compte et l'ampleur des déductions varient d'un canton à l'autre. Il serait souhaitable de parvenir à une certaine harmonisation. De même, il faudrait faire mieux connaître les possibilités actuelles. D'après le message du 25 mai 1983 concernant les lois fédérales sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes ainsi que sur l'impôt fédéral direct (FF 1983 III 1 et IV 112), il convient de s'en tenir à la pratique fiscale actuelle. Les deux projets sont au stade du débat parlementaire.

123.8 Economies d'énergie dans l'administration fédérale

Dans l'administration fédérale (y compris l'armée) et les entreprises des CFF et des PTT, la conservation de l'énergie est à l'ordre du jour depuis des années (instructions du Conseil fédéral de 1973 pour les économies d'huile de chauffage et d'essence, et de 1979 pour l'utilisation d'énergie dans les constructions

fédérales; ordonnance du DMF de 1974 sur le contingentement du carburant et la dotation en véhicules dans l'armée; instructions du DMF de 1980 sur les économies d'énergie dans l'administration et dans l'armée; principes à observer dans le chauffage des bâtiments de la Confédération, formulés par l'OCF en 1975, manuel d'amélioration du comportement énergétique des bâtiments existants, publié par l'OCF en 1979). Nous vous renvoyons à ce sujet aux messages du 25 mars 1981 concernant les principes de la politique de l'énergie (article constitutionnel sur l'énergie, FF 1981 II 299) et du 1^{er} juin 1983 sur l'initiative populaire «pour un approvisionnement en énergie sûr, économique et respectueux de l'environnement» (FF 1983 II 1447). En 1977 déjà, l'OCF a entrepris l'enregistrement systématique des données énergétiques de tous les bâtiments chauffés; cette «comptabilité» est maintenant utilisée pour les décisions d'assainissement. En 1987, les crédits dont dispose l'office pour l'amélioration thermique des bâtiments fédéraux ont passé de 7,5 à 9,5 millions de francs.

124 Loi sur l'électricité

La motion Petitpierre du 13 décembre 1979 (N 79.585), que le Conseil national devait transmettre en 1980 sous forme de postulat, réclamait une loi sur la fourniture d'électricité¹⁾. Plus tard, surtout à la suite de l'accident de Tchernobyl, d'autres parlementaires sont intervenus dans le même sens²⁾. Lors de la session extraordinaire du 9 au 11 octobre 1986, consacrée aux questions d'énergie, le Parlement a transmis des postulats invitant le Conseil fédéral à étudier une loi sur l'électricité (loi sur les économies de courant électrique)³⁾. On préconise surtout l'adoption de conditions liminaires et de prescriptions sur les points suivants: principes touchant les tarifs et les conditions de raccordement; chauffage, climatisation et préparation d'eau chaude à l'électricité; promotion de la pompe à chaleur et de la production décentralisée d'électricité, étiquetage des appareils et ustensiles, et indication de leur consommation de courant.

Le Programme de politique énergétique du printemps 1985 (cf. ch. 121) ne comportait aucune mesure spécifique en faveur de l'utilisation rationnelle d'électricité, parce que la grande majorité des cantons s'y opposait.

Après avoir étudié les propositions dans ce sens émanant de la Commission fédérale de l'énergie (CFE, rapport de mai 1985), le DFTCE est parvenu à la conviction que de telles mesures sont indispensables pour diverses raisons (fort accroissement de la consommation d'électricité, important potentiel d'économies, opposition très large à l'extension des capacités de production, interventions

¹⁾ BO N 1980 881

²⁾ 1978 P (78.369) Réseau de distribution d'énergie. Alimentation (N 22. 6. 78. Basler); 1980 P (79.568) Installations à énergie totale (N 22. 9. 80, Mauch); 1985 P (IV ad 84.008) Promotion du recours à l'électricité d'été comme agent de substitution du mazout (N 7. 2. 85, Commission du Conseil national); 1985 P (84.317) Utilisation de l'électricité et couplage chaleur-force (N 20. 2. 85, Groupe socialiste); 1986 P (86.518) Loi sur les économies d'électricité (N 11. 10. 86, Mauch). La motion du 2 juin 1986 du conseiller national Jaegger «Energie électrique, exploitation» a été rejetée.

³⁾ Chiffre 1 de la motion de minorité de la Commission de l'énergie du 2 septembre 1986 N 86.556 (BO N 1986 1659); motion Mauch du 19 juin 1986 N 86.518 (BO 1986 1659); BO E 1987 116.

parlementaires, mise en œuvre de la politique gouvernementale suite au rejet de l'article énergétique, consistant à tirer tout le parti possible des dispositions en vigueur).

Ainsi, lors de la conférence des directeurs cantonaux de l'énergie du 10 avril 1986, le DFTCE leur a proposé d'inclure dans le Programme de politique énergétique des mesures pour l'utilisation rationnelle d'électricité. La consultation à ce sujet a cependant révélé que, même après Tchernobyl, la grande majorité des conseillers d'Etat interrogés rejette toute intervention fédérale – notamment une loi sur l'électricité – qui toucherait la seule électricité. Même s'il faut prôner les économies de courant, on préconise une action entièrement basée sur la législation de l'article énergétique. L'intervention immédiate de la Confédération à cet effet n'est souhaitée que par les représentants des cantons de Berne, de Bâle-Campagne et du Tessin. Particulièrement combattues, les prescriptions tarifaires ne trouvent grâce que devant les cantons de Bâle-Campagne et du Tessin. En revanche, la majorité des cantons est favorable à des prescriptions fédérales sur l'expertise-type et la déclaration de marchandise pour les chauffe-eau (25 cantons) ainsi que pour les appareils, ustensiles et luminaires (22).

La conférence des directeurs cantonaux de l'énergie du 21 août 1986 à Bâle a complété le Programme de politique énergétique par quelques mesures qui font l'unanimité (dispositions cantonales sur les équipements de préparation d'eau chaude et prescriptions fédérales sur l'expertise-type et la déclaration de marchandise pour les appareils, ustensiles et luminaires, recommandations de la Confédération aux cantons sur les tarifs et conditions de raccordement s'appliquant à toutes les énergies de réseau). Au printemps de 1987, la Conférence a formé un groupe de travail «Politique cantonale de l'électricité», chargé d'étudier les mesures qui pourraient être prises par les cantons, en vertu de la législation actuelle, et de faire des propositions à ce sujet.

La consultation sur l'avant-projet d'article énergétique a été l'occasion de formuler une nouvelle fois les arguments pour et contre une loi sur l'électricité (cf. ch. 135). Nous partageons, en principe, l'avis des cantons selon lequel il conviendrait que des mesures fédérales ne touchent pas seulement l'électricité, mais qu'elles s'appliquent à toutes les énergies (législation d'application de l'article constitutionnel). Mais nous nous réservons de demander aux Chambres d'adopter une loi sur l'électricité si les moyens prévus (Programme, art. cst.) ne produisaient pas les économies d'énergie souhaitées.

125 Politique de l'énergie nucléaire

125.1 Refonte de la loi sur l'énergie atomique

Notre intention est de remplacer par une loi sur l'énergie nucléaire et une loi sur la protection contre les radiations tant la loi fédérale du 23 décembre 1959 sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique et la protection contre les radiations (RS 732.0) que l'arrêté fédéral du 6 octobre 1978 concernant cette loi (RS 732.01), limité au 31 décembre 1990. Le 15 juin 1987, nous fondant sur les résultats de la consultation, nous avons chargé le DFTCE de préparer un projet de loi sur l'énergie nucléaire, assorti d'un message, en harmonie avec les scénari énergé-

tiques. Ces textes sont prêts. Modifié au besoin, le message sera remis au Parlement dès que nous nous serons prononcés sur les scénari.

125.2 Initiatives populaires «Halte à la construction de centrales nucléaires (moratoire)» et «Abandon de l'énergie nucléaire»

Ces deux initiatives populaires ont été déposées respectivement le 23 avril et le 1^{er} octobre 1987. Nous nous exprimerons à leur sujet dans un message spécifique, après avoir pris une décision sur les scénari énergétiques.

126 Energie et protection de l'environnement

Entre les politiques de l'énergie et de la protection de l'environnement, il existe des points communs et des conflits d'objectifs. La production d'énergie et sa distribution portent atteinte non seulement à l'air, mais aussi à l'eau et au paysage. La législation fédérale de la protection de l'environnement (p. ex. loi sur la protection de l'environnement, RS 814.01; loi sur la protection des eaux, RS 814.20; loi sur la pêche, RS 923.0; loi sur la protection de la nature et du paysage, RS 451; loi sur l'aménagement du territoire, RS 700) définit, à différents égards, les conditions liminaires d'un approvisionnement énergétique peu polluant.

126.1 Protection de l'air

Parmi les principales mesures de lutte contre la pollution de l'air, mentionnons l'ordonnance du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air (OPair, RS 814.318.142.1) ainsi que les ordonnances du 22 octobre 1986 sur les émissions de gaz d'échappement des voitures automobiles légères (RS 741.435.1), des voitures automobiles lourdes (RS 741.435.2), des motocycles (RS 741.435.3) et des cyclomoteurs (RS 741.435.4). Dans le prolongement de l'OPair, on a en outre fixé des exigences minimales touchant l'expertise-type des chaudières et des brûleurs à pulvérisation dont la puissance calorifique ne dépasse pas 70 kW et qui fonctionnent exclusivement à l'huile de chauffage «extra-légère», ainsi que le contrôle régulier des installations de chauffage. Depuis le 1^{er} janvier 1986, les voitures automobiles doivent être soumises chaque année au contrôle des gaz d'échappement (Entretien et contrôle périodique des voitures automobiles légères en ce qui concerne les émissions de gaz d'échappement, RO 1985 II 1841), une mesure qui contribue pour sa part à l'économie de carburant. On trouvera un tour d'horizon dans notre réponse à l'interpellation Müller-Meilen du 1^{er} juin 1987 (N 87.410).

Les mesures de protection de l'environnement entraînent parfois un surcroît de consommation d'énergie. Mais il n'est pas rare qu'elles engendrent des développements et des progrès techniques qui se traduisent tant par une amélioration de la qualité de l'environnement que par des économies d'énergie.

Le rapport du 10 septembre 1986 sur la stratégie préconisée en matière de lutte pour la protection de l'air (FF 1986 III 253) décrit l'évolution de la situation, compte tenu des mesures déjà inscrites dans le droit et partiellement mises en

œuvre. Il se réfère également à d'autres mesures, que le Conseil fédéral veut réaliser le plus tôt possible ou qui devront être prises selon le résultat d'enquêtes en cours. Parmi celles qui s'imposent d'urgence, mentionnons:

- l'isolation thermique dans le bâtiment,
- le calcul et l'équipement des installations de chauffage,
- le décompte individuel des frais de chauffage (DIFC),
- la promotion des énergies de substitution, indigènes et renouvelables,
- l'utilisation des rejets de chaleur des centrales nucléaires en service.

Selon les résultats d'études ultérieures, il conviendra de prendre des mesures pour l'utilisation des surplus estivaux de la production d'électricité indigène ainsi que d'intervenir plus fermement en faveur de l'utilisation rationnelle et peu polluante de l'énergie en général.

Le rapport susmentionné montre que l'objectif fixé – ramener pour 1995 les rejets au niveau de 1960 – ne pourra pas être atteint pour les émissions d'oxyde d'azote et d'hydrocarbures, contrairement à ce qui se passera pour les rejets d'anhydride sulfureux. Des interventions supplémentaires s'imposent donc. C'est pourquoi nous avons lancé en 1986 un appel aux cantons, les invitant à prendre eux aussi dans les plus brefs délais toutes les dispositions nécessaires à l'application de l'OPair. Le débat au Parlement a fait ressortir 54 autres mesures envisageables; nous devons maintenant en étudier la faisabilité, l'aménagement éventuel et déterminer dans quelle mesure elles peuvent contribuer à réduire la pollution de l'environnement. Dans le domaine de l'énergie, ce sont en particulier:

- l'adoption d'une taxe d'incitation sur les énergies fossiles ou non renouvelables,
- le report de l'impôt sur les véhicules à moteur ou des primes RC (ou des deux) sur le prix des carburants,
- la réduction de la demande de carburants et de combustibles fossiles, notamment par des incitations financières,
- la promotion accrue des énergies de substitution, indigènes et renouvelables,
- la promotion des véhicules solaires,
- le versement de subventions directes pour le recours aux énergies de substitution, indigènes et renouvelables, de nature à réduire la pollution de l'air; moyens financiers assurés par le produit d'une taxe d'incitation affectée.

D'autres interventions encore (demandant par exemple des prescriptions plus sévères – dans l'OPair – sur l'assainissement des chauffages existants, ou pour le transfert du trafic-marchandises routier au rail) ont amené la discussion sur de nouvelles mesures pouvant réduire tant la pollution que la consommation d'énergie.

Sur le plan politique, la Confédération et les cantons doivent intensifier leurs efforts afin de réduire la consommation d'énergie et, partant, les rejets de substances polluantes. L'article constitutionnel proposé conférera plus de poids à leurs interventions. Il se traduira surtout par des économies d'énergie plus systématiques dans la construction et dans le chauffage, ainsi que par la recherche et le développement d'énergies nouvelles.

126.2 Débits minimums

Le potentiel de notre pays en forces hydrauliques est exploité dans une large mesure. En vue d'assurer des débits minimums convenables (art. 24^{bis}, 2^e al., let. a, cst.), une future loi fédérale limitera l'utilisation des eaux pour la production d'énergie. Le projet actuel fixe les débits minimums à maintenir, en principe¹⁾. Les cantons relèveront cette limite inférieure dans la mesure où le permettent les intérêts en présence. Nous vous avons proposé un arrêté fédéral spécifique²⁾, car nous entendons éviter qu'en prévision de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, des centrales hydrauliques trop nombreuses soient mises au bénéfice d'une concession assortie de charges insuffisantes quant aux débits minimums, éludant ainsi la future réglementation. Une réglementation provisoire rendrait ainsi applicables, également aux centrales hydrauliques autorisées dans l'intervalle, les futures dispositions sur les débits exigés. Toutefois, l'Assemblée fédérale n'est pas entrée en matière sur cet arrêté³⁾.

Se fondant sur une récente enquête, l'Association suisse pour l'aménagement des eaux prévoit que l'accroissement des débits minimums pourrait se traduire par un recul de la production hydroélectrique se chiffrant à 600 GWh en 2005 et à 960 GWh en 2025. Pour des indications plus précises, les chiffres font défaut, tant au niveau fédéral qu'à celui des cantons. Le recul de la production serait plus important si l'initiative populaire «pour la sauvegarde de nos eaux» était acceptée, car elle vise une réglementation plus sévère que le projet du Conseil fédéral.

126.3 Protection du paysage

En règle générale, l'approvisionnement énergétique implique l'utilisation directe ou indirecte des ressources naturelles. Cela se traduit bien souvent par une atteinte portée à la nature et au paysage. En effet, les bâtiments et installations servant à la transformation et au transport d'énergie nécessitent du terrain. De plus en plus fréquemment, on les implante dans des régions à l'écart, encore intactes. En effet, ailleurs elles se heurtent à l'opposition suscitée par leur impact, notamment sur les sites. Ainsi, l'utilisation économe et rationnelle de l'énergie est-elle dans l'intérêt même de la protection du paysage.

127 Energie et approvisionnement du pays

127.1 Agence internationale de l'énergie

La crise du pétrole de 1973/74 a révélé la nécessité d'une coopération internationale plus étroite. Dès le 18 novembre 1974, les principaux pays industrialisés, dont la Suisse, ont signé une convention sur un programme énergétique international (PEI, RO 1976 623). Simultanément, l'Agence internationale de l'énergie

¹⁾ Message du 29 avril 1987 concernant l'initiative populaire «pour la sauvegarde de nos eaux» et la révision de la loi fédérale sur la protection des eaux (FF 1987 II 1081).

²⁾ Message du 25 février 1987 sur l'arrêté fédéral prévoyant une réserve relative aux futurs débits minimums (FF 1987 I 837).

³⁾ BO E du 7 décembre 1987

(AIE; 21 membres aujourd'hui) ayant son siège à Paris, a été créée pour réaliser ce programme. Elle a pour tâche principale de réduire la dépendance des Etats-membres vis-à-vis des importations de pétrole pour assurer la couverture de leurs besoins d'énergie, et d'équilibrer, dans l'immédiat et à long terme, les structures de l'offre et de la demande d'énergie.

Parmi les objectifs principaux du PEI figurent les mesures propres à assurer l'approvisionnement en pétrole, et, partant, la lutte contre les crises ou leur élimination. On a mis sur pied à cet effet un système de secours destiné à éviter ou à atténuer les conséquences nuisibles d'une rupture d'approvisionnement sur les économies nationales. Un plan international de répartition garantit à chaque Etat-membre une part équitable du pétrole encore importé ou produit au sein de l'AIE. De plus, chaque Etat-membre s'engage à constituer des réserves de pétrole correspondant à au moins 90 jours d'importation et à dresser un programme de mesures permettant de tempérer les ardeurs de la demande.

Il s'agissait du même coup d'instituer un réseau international d'information ainsi qu'une structure permanente de consultation des compagnies pétrolières. L'objectif en est de fournir les données les plus sûres quant à l'évolution des marchés mondiaux de l'énergie. On souhaite également promouvoir, dans un esprit de coopération, les relations avec les pays producteurs et avec les autres pays consommateurs de pétrole. Enfin, il importe de définir une stratégie internationale de politique énergétique favorisant l'utilisation rationnelle de l'énergie, le développement accéléré des énergies de substitution ainsi que la recherche et le développement (40 programmes aujourd'hui). C'est dans ce contexte que l'AIE examine chaque année la politique énergétique et de la recherche menée par ses différents Etats-membres. Le résultat de ses investigations fait l'objet d'un rapport.

127.2 Approvisionnement économique du pays

Tant le Conseil fédéral que l'industrie de l'électricité ont prévu des difficultés d'approvisionnement en électricité dès l'hiver 1974/75 en cas de conditions hydrologiques défavorables et d'arrêt prolongé des centrales nucléaires, si les sociétés d'électricité étrangères n'étaient pas en mesure de faire l'appoint (FF 1974 II 994)¹⁾. Le 13 décembre 1974, l'Assemblée fédérale a donc approuvé l'arrêté fédéral urgent sur l'approvisionnement en électricité, proposé par le gouvernement (RO 1974 II 2137¹⁾). Celui-ci n'a pas eu à l'appliquer, parce qu'aucune crise de l'approvisionnement ne s'est produite de 1974 à 1983. L'arrêté urgent a été abrogé avec l'entrée en vigueur, le 1^{er} septembre 1983, de la loi sur l'approvisionnement économique du pays (RS 531; art. 60, 2^e al.). En cas de rupture de l'approvisionnement énergétique (pénurie grave) à laquelle l'économie n'est pas capable de faire face elle-même, la Confédération peut prendre, grâce à cette loi, les mesures qui s'imposent.

La loi régleme également les mesures de précaution au titre de l'approvisionnement économique du pays ainsi que les mesures à prendre pour assurer la

¹⁾ Cet arrêté étant limité au 30 juin 1981, le Parlement l'a prorogé le 19 juin 1981 jusqu'au 31 décembre 1985 (RO 1981 1801).

fourniture d'autres agents énergétiques (tels que le charbon, le gaz, les carburants et combustibles liquides) en cas de pénurie grave à laquelle l'économie ne peut faire face elle-même.

13 Article constitutionnel sur l'énergie

131 Article rejeté en 1983

Lors de la votation fédérale du 27 février 1983, l'article énergétique proposé par le Conseil fédéral et élaboré à partir des travaux de la Commission fédérale pour une conception globale de l'énergie (CGE, app. 4) fut rejeté de justesse, n'ayant pas obtenu l'appui de la majorité des cantons (FF 1983 II 314). Ce rejet était imputable pour l'essentiel à deux opinions contraires: pour les uns, l'article énergétique aurait engendré trop de prescriptions et d'interventions étatiques; pour les autres, en revanche, il n'était pas assez contraignant, faute notamment de prévoir un impôt sur l'énergie ainsi que la possibilité de subventions.

132 Initiative sur l'énergie rejetée en 1984

La votation fédérale du 23 septembre 1984 a vu le rejet aussi bien de l'article énergétique proposé par le biais de l'initiative populaire «Pour un approvisionnement en énergie sûr, économique et respectueux de l'environnement» que de l'initiative «Pour un avenir sans nouvelles centrales nucléaires» (FF 1984 III 910). Les principaux motifs de rejet ont été non seulement les mesures jugées extrêmes et trop centralisatrices, mais aussi et surtout l'impôt sur l'énergie, contenu dans ce projet, ainsi que les subventions qu'il aurait permises; de plus, une partie de l'électorat n'a pas voulu de l'interdiction, prévue dans les dispositions transitoires, de construire de nouvelles centrales d'une certaine importance jusqu'à l'entrée en vigueur de la législation d'exécution.

133 Interventions parlementaires

Peu de temps après que l'article énergétique eut été refusé, plusieurs parlementaires ont demandé au Conseil fédéral de proposer une nouvelle disposition de ce genre¹⁾. L'accident nucléaire de Tchernobyl (1986) a provoqué d'autres interventions dans le même sens; celles-ci visaient à créer les conditions d'une politique énergétique plus soutenue²⁾. Lors de la session extraordinaire qui s'est tenue du 9 au 11 octobre 1986 et qui était consacrée aux problèmes énergétiques, le Conseil national a fait siennes des motions qui demandaient au Conseil fédéral de présenter aux Chambres un projet d'article constitutionnel sur l'énergie³⁾. En

¹⁾ Motion Nebiker du 3. 5. 1984 (N 84.419), motion Schmidhalter du 24. 9. 1984 (N 84.514), interpellation Mauch du 3. 10. 1984 (N 84.530), interpellation Piller du 3. 10. 1984 (N 84.545).

²⁾ Motion Jaeger du 2. 6. 1986 (N 86.432), motion Nebiker du 9. 6. 1986 (N 86.485), motion Carobbio du 20. 6. 1986 (N 86.539).

³⁾ BO N 1986 1658

outre, il a transmis un postulat relatif à un impôt spécial sur l'énergie¹⁾. Le Conseil des Etats a approuvé les motions émanant du Conseil national, préconisant un article énergétique²⁾. D'autre part, il a proposé, sous forme de postulat, l'adoption de principes tarifaires et de conditions de raccordement aux énergies de réseau³⁾. En revanche, il a refusé toute mesure d'incitation⁴⁾.

134 Point de vue de la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie

La Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie avait soutenu le premier projet d'article énergétique. De plus, lors de sa prise de position du 23 août 1984 relative aux initiatives populaires «Pour un avenir sans nouvelles centrales nucléaires» et «Pour un approvisionnement en énergie sûr, économique et respectueux de l'environnement», elle préconisait un nouvel article constitutionnel sur l'énergie.

Lors de leur séance du 21 août 1986, les directeurs cantonaux réaffirmèrent ce principe: des 22 personnes présentes, 17 étaient d'avis qu'un article constitutionnel était indispensable si l'on voulait réaliser une politique énergétique exhaustive et équilibrée. Leur idée était de compléter l'actuel Programme de politique énergétique, mais non de le remplacer.

135 Consultation sur l'avant-projet d'article énergétique

Le 11 février 1987, le Conseil fédéral a autorisé le DFTCE à soumettre l'avant-projet d'article énergétique aux cantons, aux partis ainsi qu'aux associations et organisations intéressées. Ceux-ci avaient jusqu'au 31 mai 1987 pour y répondre. Le 21 octobre 1987, le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport du DFTCE relatif aux résultats de la consultation et en a autorisé la publication. Nous nous référons à ce rapport pour donner un aperçu des opinions exprimées:

- trois quarts des réponses sont favorables au principe d'un article constitutionnel sur l'énergie (cf. ch. 135.1);
- en revanche, les avis divergent énormément quant à l'instauration d'un impôt énergétique (cf. ch. 135.2) et à l'établissement de principes touchant la fourniture et l'emploi d'énergie (cf. ch. 135.3).

135.1 Article énergétique

Sur 90 (126)⁵⁾ participants, 71 (95) approuvent le principe d'un article constitutionnel sur l'énergie. Cependant, 19 (27) autres rejettent une telle révision.

¹⁾ Le postulat du conseiller national Müller «Taxe d'incitation pour les mesures d'économie d'énergie» a été transmis (BO N 1986 1659), de même que la seconde partie de la motion Schmidhalter (N 85.514, sous forme de postulat), selon laquelle il n'y avait pas lieu de prévoir une taxe sur l'énergie au niveau constitutionnel (BO N 1986 1640 et 1658).

²⁾ BO E 1987 116 et 118

³⁾ BO E 1987 116

⁴⁾ BO E 1987 117

⁵⁾ Le premier chiffre se rapporte aux participants officiels; entre parenthèses, le total des réponses recueillies.

Les adversaires de cet article sont les cantons de Vaud et du Jura, le Parti libéral suisse (PLS), 5 organisations d'employeurs, 2 associations de propriétaires immobiliers, 11 organisations relevant de l'économie énergétique ou des milieux affiliés ainsi que les associations des transports privés par la route, à l'exception de l'AST.

Les principales raisons invoquées par les opposants à l'article énergétique sont les suivantes:

- la constitution actuelle autorise une politique énergétique satisfaisante;
- l'article sur l'énergie entraînerait trop d'interventions étatiques et dirigistes;
- notre système d'économie de marché est mieux à même de garantir que les objectifs de politique énergétique seront atteints;
- un article énergétique alimenterait l'inflation législative;
- remettre l'ouvrage sur le métier maintenant déjà, c'est faire fi de la volonté populaire exprimée en 1983 et 1984 (rejets de l'article constitutionnel et de l'initiative sur l'énergie).

59 (76) participants, dont 24 cantons et certains partis politiques (PDC, PSS, UDC, AdI, FL et AN), adhèrent à l'avant-projet dans ses grandes lignes. Cela ne les empêche pas de formuler des suggestions ou des propositions de modifications, voire de faire dépendre leur approbation de certaines conditions préalables.

Douze (19) participants préconisent un article énergétique tellement différent de l'avant-projet que leur réponse équivaut au rejet de celui-ci. On peut les répartir en deux groupes: deux (4) d'entre eux craignent que cet avant-projet n'autorise pas une politique énergétique suffisamment incisive; au contraire, les dix (15) autres estiment qu'il ouvre la voie à une intervention excessive de l'Etat dans la vie économique.

Onze (12) participants se prononcent en faveur d'une reprise du projet de 1983, avec tout au plus de légères modifications.

135.2 Taxe sur l'énergie

Des 126 participants, 49 (60) approuvent le principe d'une taxe sur l'énergie inscrite dans l'article constitutionnel; 38 (60) s'y opposent, alors que trois (6) ne peuvent ou ne veulent pas encore se prononcer. Les opposants préféreraient que l'énergie soit taxée dans le contexte de l'impôt sur le chiffre d'affaires ou qu'une telle solution fasse l'objet d'un examen.

Parmi les adversaires, nous trouvons notamment

- les demi-cantons d'Unterwald-le-Haut et le-Bas ainsi que les cantons de Zoug, Saint-Gall, Vaud, Neuchâtel et du Jura;
- les partis gouvernementaux, à l'exception du PSS (le PDC, l'UDC et le PRDS sont favorables à une imposition de l'énergie à la faveur d'une refonte de l'ICHA);
- les organisations d'employeurs et les associations de propriétaires fonciers;
- les entreprises du secteur énergétique et les organisations qui leur sont proches;
- les représentants du trafic individuel s'opposent à des redevances plus élevées sur les carburants, à l'exception de l'Association suisse des transports (AST).

Voici les principaux arguments avancés par les opposants à la taxe sur l'énergie:

- seul un renchérissement massif de l'énergie aboutirait à des économies dans la consommation,
- un impôt élevé sur l'énergie nuirait à la compétitivité de notre industrie,
- une taxe élevée sur l'énergie toucherait avant tout les couches les plus défavorisées,
- il ne faut pas taxer encore plus lourdement les carburants,
- le produit d'une taxe modeste serait disproportionné aux frais administratifs engendrés par sa perception,
- la politique énergétique devrait être financée au moyen des ressources générales de la Confédération (référence étant faite à l'excédent de recettes de 2 mia. de fr. en 1986),
- la taxe proposée vise à procurer de nouvelles ressources à la Confédération,
- le NEFF, qui est une fondation privée, serait dissout.

La plupart des partisans n'approuvent la taxe qu'à certaines conditions. Beaucoup souhaitent qu'une affectation soit prescrite au niveau constitutionnel, ou alors que la taxe reste mesurée. D'autres rejettent catégoriquement toute affectation ou préconisent une taxe d'incitation. Par ailleurs, nombreux sont ceux qui présupposent ou exigent un même traitement fiscal pour toutes les énergies (aucune distorsion de la concurrence). Par contre, il y a aussi ceux qui rejettent précisément une taxation uniforme; il estiment que l'imposition doit obéir à des critères de politique énergétique (substitution, encouragement du recours aux agents indigènes et renouvelables, etc.) ou être modulée en fonction des nuisances de chaque agent énergétique.

Des divergences d'opinion apparaissent également quant à l'utilisation du produit de la taxe: beaucoup voudraient réserver celui-ci au financement de la politique énergétique, alors que certains le consacrerait à des mesures supplémentaires (protection de l'environnement, transports publics). Un groupe veut éliminer la «taxe occulte», alors qu'un autre désire la conserver. Quelques réponses proposent de préciser le taux de la taxe dans la constitution, mais cette démarche est aussi combattue.

Neuf cantons, partisans de la taxe, demandent qu'une partie du produit leur revienne (ZH, UR, SO, BL, GR, AG, TI, VS, GE). Le canton de Vaud s'oppose à la taxe, mais il aimerait cependant en profiter si elle était adoptée. Les cantons de Schwyz et d'Obwald sont favorables à l'ICHA sur l'énergie et voudraient en recevoir une part.

135.3 Principes applicables à la fourniture et à l'emploi d'énergie

Avec la taxe sur l'énergie, la compétence de principe ainsi donnée à la Confédération est la partie la plus controversée de l'avant-projet. Nombre de participants y voient un renforcement de tendance par rapport au projet de 1983.

Toujours est-il que cette compétence fédérale reçoit l'aval de 48 (59) participants à la consultation. Parmi eux, on trouve quinze cantons (BL, SH, TG, TI, GE, BE, LU, NW, BS, AR, AI, AG, NE, FR, ZG) et six (7) partis politiques (PSS, AdI, PST, FL, AN, UDC; JPDC).

De ces partisans, cinq s'opposent toutefois à ce que la législation d'exécution comporte des principes tarifaires ou des conditions de raccordement aux énergies de réseau. Ils souhaitent que ces questions restent entièrement de la compétence des cantons, des communes et de l'économie.

Par ailleurs, quinze (16) partisans de l'article énergétique s'opposent catégoriquement à des principes fédéraux sur la fourniture et l'emploi de l'énergie. Ils n'admettent pas que la Confédération intervienne dans la relation producteur – fournisseur – consommateur (gestion nationale de l'énergie) et dans la souveraineté tarifaire qu'ont les entreprises publiques et d'économie mixte des cantons ou des communes.

136 Rapport du groupe de travail s'occupant de l'impôt sur l'énergie

Selon l'arrêté du Conseil fédéral du 10 septembre 1986, le groupe de travail interdépartemental a eu pour mandat d'examiner la possibilité de prélever une redevance d'incitation sur les énergies fossiles ainsi que d'autres genres de taxes sur l'énergie (y compris l'affectation et, partant, les mesures promotionnelles); ces travaux devraient se dérouler dans le cadre de la politique de lutte contre la pollution de l'air, dans celui de la politique énergétique et en harmonie avec le plan financier. Le groupe devrait également présenter un rapport en temps opportun. Dans son rapport du 22 octobre 1987 relatif à l'impôt sur l'énergie, le groupe de travail arrive aux conclusions ci-après.

Un impôt sur l'énergie qui satisfasse aux objectifs visés dans ce domaine et dans celui de l'environnement devrait en principe frapper tous les agents énergétiques et tous les groupes de consommateurs. Or les combustibles et carburants achetés à titre de moyens d'exploitation et des entreprises soumises à l'ICHA se trouveraient exonérés de l'ICHA sur l'énergie. Cet impôt particulier grèverait donc essentiellement les ménages et non pas les entreprises soumises à l'ICHA. Il est de fait que vue sous l'angle de la politique de l'environnement, de l'énergie et de la redistribution, une telle sélection fiscale laisse à désirer. De plus, en 1986, les Chambres fédérales ne sont pas entrées en matière sur une extension de l'ICHA à l'énergie. Le groupe de travail recommande donc de ne pas aller plus loin dans cette voie.

Un impôt sur l'énergie devrait inciter à l'économie sans provoquer une distorsion de la concurrence entre les divers agents énergétiques. Dès lors, le groupe en question approuve une taxe qui est fonction de la valeur calorifique et qui s'étend, en principe, à l'ensemble de ces agents; c'est la seule façon de parvenir à une imposition équitable de toutes les énergies. Une telle taxe a encore un effet positif: la charge s'accroît lorsque les prix baissent et elle diminue lorsqu'ils augmentent. De plus, elle prend en considération les différences qui subsistent au niveau des charges fiscales et à celui des coûts de production de l'énergie. En effet, pour les énergies fortement frappées par le fisc ou qui ont déjà des coûts de production élevés, elle conduit à un renchérissement inférieur à la moyenne.

Si l'on veut parvenir à réaliser des économies à plus long terme, le groupe de travail recommande de tabler sur un produit de 1500 millions de francs. Cela

correspond à une imputation supplémentaire de l'énergie atteignant une moyenne de 10 pour cent; la fourchette affectant les principaux agents énergétiques irait alors de quelque 7 pour cent (électricité, carburants) à 20 pour cent environ (prix moyen de l'huile de chauffage EL en 1986).

Ce produit permettrait d'une part de financer des mesures prises dans les domaines de l'environnement et de l'énergie, de décharger les finances fédérales de mesures tarifaires dictées par la politique suivie dans ces domaines ainsi que d'accorder des crédits de préfinancement (RAIL 2000) aux transports publics. Il servirait d'autre part à couvrir des manques à gagner résultant de l'exonération de l'ICHA accordée pour certains biens d'équipement et moyens de production (suppression de la taxe occulte), mais uniquement lorsque les produits supplémentaires dus à la réforme de cet impôt sont insuffisants. Partant des résultats de l'expertise Bombach, le groupe de travail souligne qu'un abandon de la taxe occulte en liaison avec un impôt sur l'énergie de 1500 millions de francs produirait sans nul doute le meilleur effet économique.

Etant donné l'important parallélisme avec la réforme ci-dessus, le groupe partage l'avis du Département fédéral des finances, selon lequel l'impôt sur l'énergie doit être appliqué dans le cadre de la restructuration des finances, et donc dissocié du projet d'article constitutionnel.

Un tel impôt doit reposer sur une base constitutionnelle. En l'occurrence, le groupe de travail recommande de prévoir une affectation partielle du produit, dans les limites voulues par la politique en matière d'énergie et d'environnement.

Ce groupe estime également que les répercussions économiques d'un impôt sur l'énergie sont supportables; en effet, la part de celle-ci aux coûts de production est en général bien inférieure à 10 pour cent. Il est cependant conscient qu'à la faveur d'une révision plus poussée, des réglementations à caractère exceptionnel (y compris une application progressive) devraient aussi être possibles dans des cas particuliers. La base constitutionnelle devrait offrir suffisamment de souplesse pour cela.

137 Questions de droit constitutionnel

137.1 Nécessité d'un article constitutionnel

La constitution renferme quatre dispositions touchant directement l'énergie: les articles 24^{bis} (utilisation des eaux), 24^{quater} (transport et distribution d'énergie électrique), 24^{quinquies} (énergie atomique) et 26^{bis} (conduites). Elle contient également nombre de dispositions qui ne sont liées qu'indirectement à l'énergie (p. ex. les art. 24, endiguements et police des forêts; 24^{bis}, 2^e al., protection des eaux; 24^{septies}, protection de l'environnement; 24^{sexies}, promotion de la recherche).

Comme le précisait déjà le message du 25 mars 1981 concernant les principes de la politique de l'énergie (FF 1981 II 299), nous estimons que les bases constitutionnelles actuelles ne suffisent pas à fonder une politique énergétique d'ensemble. Les attributions sectorielles dont la Confédération dispose résultent d'une longue évolution historique et elles ne sont guère harmonisées les unes avec les autres. Les différents articles se rapportant à l'énergie ne permettent pas de

définir un véritable objectif politique. La Confédération a besoin de nouvelles attributions en particulier pour prendre les mesures suivantes:

- édicter des prescriptions (ou principes) sur les économies de tous les agents énergétiques (pas seulement pour des motifs de protection de l'environnement ou d'approvisionnement du pays);
- édicter des prescriptions sur la consommation d'énergie des installations, des véhicules et des appareils (afin de pouvoir introduire des limitations à l'admission motivées par des aspects énergétiques, et non pas seulement une déclaration de marchandise cf. ch. 213.1);
- établir des principes tarifaires et des conditions de raccordement pour toutes les énergies (et non pas seulement pour l'électricité et le chauffage à distance d'origine nucléaire);
- édicter des prescriptions (ou principes) sur la production d'énergie à partir d'agents primaires autres que l'eau ou le combustible nucléaire;
- percevoir une taxe sur l'énergie;
- promouvoir d'une manière générale un développement axé sur la pratique (y compris les installations pilotes et de démonstration) et le recours à de nouvelles techniques énergétiques.

Soucieux de mener une politique énergétique globale, le Conseil fédéral considère donc qu'il est nécessaire de soumettre au Parlement un nouvel article constitutionnel. Aussi bien pour la Confédération que pour les cantons, cette disposition doit:

- impartir à la Confédération et aux cantons le même objectif en matière de politique énergétique,
- définir dans leurs grandes lignes les tâches à accomplir,
- favoriser les actions conjointes et la coordination.

137.2 Relation Confédération – cantons

Les cantons disposent d'attributions importantes dans le domaine de l'énergie. Il importe de les limiter le moins possible, car une véritable politique suisse en la matière ne peut résulter que de l'action conjointe de la Confédération, des cantons et des communes. L'article constitutionnel doit refléter clairement cette structure fédéraliste. Ainsi, les efforts des cantons seront soutenus et intensifiés, alors que la Confédération aura la possibilité d'agir plus activement.

Pour l'essentiel, le droit des constructions relève des cantons. Il leur appartient, dans ce secteur en particulier, d'adopter les prescriptions légales nécessaires et de prendre des mesures de politique énergétique. Si tous ne le faisaient pas, la Confédération devrait pourvoir à une réglementation minimale en fixant, dans des principes, l'objectif et les conditions liminaires à prendre en compte. D'autre part, elle aurait à formuler des prescriptions dans les secteurs où une solution uniforme s'impose pour toute la Suisse (p. ex. pour la consommation d'énergie des installations, des véhicules et des appareils).

Une telle répartition reflète bien la conception que l'on a en Suisse du partage des tâches entre les collectivités publiques. C'est sur elle que repose déjà le Programme de politique énergétique Confédération/cantons. Celui-ci a précisément

démontré les progrès importants qu'autorise une coopération étroite, qui sera encore renforcée entre ces deux niveaux. L'article énergétique peut et doit rendre encore plus efficace cette politique fédéraliste de l'énergie.

137.3 Relation avec le droit constitutionnel en vigueur

La politique de l'énergie étant une tâche multidisciplinaire, il n'est pas toujours facile d'en tracer les limites précises par rapport à d'autres politiques (politique fiscale et financière, protection de l'environnement, approvisionnement du pays, p. ex.). C'est pourtant ce à quoi il faut tendre. Une disposition constitutionnelle nouvelle touchant un domaine déterminé doit se situer dans une relation bien définie par rapport aux normes existantes, notamment si celles-ci touchent directement ou indirectement à ce domaine. Il faut donc se reporter aux normes de droit constitutionnel en vigueur et se demander si l'article énergétique les absorbe, en restreint la portée, les complète ou ne les touche pas¹⁾. De même, le rapport de l'article énergétique avec les droits fondamentaux (en particulier avec la garantie de la propriété et avec la liberté du commerce et de l'industrie) doit être précisé.

Si l'article énergétique est adopté, il faut se demander s'il y a lieu d'y intégrer l'article 24^{quater} cst. sur l'électricité. Lors des débats parlementaires sur l'article relatif à l'économie des eaux (art. 24^{bis} cst.), tant le Conseil national²⁾ que le Conseil des Etats³⁾ estimaient que le futur article sur l'économie énergétique devrait remplacer l'article 24^{quater} cst. Ce serait souhaitable pour des raisons relevant de la systématique. Cependant, des prescriptions sur la distribution et le transport d'énergie *électrique* détonneraient dans le texte présenté ici (aucune prescription de sécurité, aucune limite aux exportations d'énergie) et l'alourdiraient sans nécessité. Il faut donc maintenir en l'état l'article sur l'électricité.

De même, l'article 24^{quinquies} sur l'énergie atomique garde toute sa portée, car la nouvelle disposition ne l'affecte en rien. La question de l'utilisation future de l'énergie nucléaire ne doit pas être liée à l'article énergétique, mais bien réglée dans le cadre de la révision totale de la loi sur l'énergie atomique, à partir des scénari énergétiques voire, au besoin, à l'occasion d'une révision de l'article 24^{quinquies} cst. ou d'autres modifications constitutionnelles.

Le champ d'application de l'article 24^{bis} cst. sur l'économie des eaux ne doit pas davantage être restreint ni élargi.

Comme il est nécessaire de réduire la consommation d'énergie également pour combattre la pollution de l'air, les nouvelles compétences énergétiques se recoupent avec l'article relatif à la *protection de l'environnement* (art. 24^{septies} cst.). Elles permettront désormais à la Confédération de prendre des mesures d'économies d'énergie pour tous les agents énergétiques. Il s'ensuit que certaines dispositions légales, dans le domaine de l'énergie, s'appuieront sur une double

¹⁾ Kurt Eichenberger, Fragen des Ausmasses und der Methoden von Partialrevision des BV im Vorfeld einer Totalrevision, dargelegt am Revisionsvorhaben auf dem Gebiete des Energiewesens, RDS 1977, p. 209 à 232.

²⁾ BO N 1973 1312 1335

³⁾ BO E 1974 326

base constitutionnelle (articles énergétique et sur la protection de l'environnement), d'autres seulement sur l'article énergétique.

La disposition relative à l'*approvisionnement économique du pays* (art. 31^{bis}, 3^e al., let. e, cst.) autorise des mesures de précaution pour la défense économique du pays (p. ex. le stockage obligatoire) et pour assurer l'approvisionnement énergétique en cas de pénurie grave à laquelle l'économie n'est pas en mesure de remédier par ses propres moyens. L'article énergétique complètera cette disposition en ce sens que les structures de l'offre et de la demande, notamment, seront améliorées grâce à des mesures de politique énergétique. Celles-ci constituent à certains égards des mesures de précaution, qui ne visent pas directement à parer à des crises de l'approvisionnement.

L'article énergétique complètera celui qui régit la *protection des consommateurs* (art. 31^{sexies} cst.); il habilite la Confédération à ordonner non seulement l'indication de la consommation d'énergie des installations, véhicules et appareils, mais aussi certaines restrictions à l'admission, cela pour des raisons de politique de l'énergie (cf. ch. 213.1).

Il n'est pas aisé de délimiter clairement le champ d'application par rapport à l'article 27^{sexies} cst. *sur la recherche*. Cette disposition englobe tout l'éventail allant de la recherche fondamentale à la recherche appliquée, y compris les travaux voisins en vue du développement de techniques nouvelles, mais sans le développement de produits et, en principe, sans les installations pilotes et de démonstration. Savoir si certaines activités et expériences se rattachent vraiment à la recherche est souvent une question d'interprétation. L'article énergétique doit préciser une fois pour toutes que par delà la recherche proprement dite, on peut soutenir le développement de techniques énergétiques.

Les mesures de politique énergétique peuvent toucher ou restreindre des *droits fondamentaux* tels que la liberté individuelle, la garantie de la propriété ainsi que la liberté du commerce et de l'industrie. De telles restrictions sont admises seulement lorsqu'elles reposent sur une base légale, qu'elles sont dans l'intérêt public, qu'elles respectent le principe de la proportionnalité et qu'elles ne portent pas atteinte à l'essence d'un droit fondamental. Les interventions dérogeant à la liberté du commerce et de l'industrie requièrent en outre une base constitutionnelle expresse ou implicite (art. 31, 1^{er} al., cst.).

La disposition proposée va ancrer dans la constitution l'intérêt public à une utilisation économe et rationnelle de l'énergie ainsi qu'à un approvisionnement énergétique suffisant, sûr, économique et ménageant l'environnement. Ces objectifs englobent celui d'un approvisionnement largement diversifié. Les mesures de politique énergétique sont en principe compatibles non seulement avec la liberté individuelle et avec la garantie de la propriété, mais encore avec la liberté du commerce et de l'industrie, pour autant qu'elles ne visent pas des effets avant tout économiques. Le caractère limité des ressources, les multiples pollutions de l'environnement et notre dépendance vis-à-vis de l'étranger exigent de telles mesures, ne serait-ce que pour contribuer à la sécurité de notre ordre économique et, partant, à la liberté du commerce et de l'industrie¹⁾. En cas de crise de

¹⁾ Paul Richli, Handels- und Gewerbefreiheit contra Energiepolitik?, ZB1 (86) 1985, p. 8.

l'approvisionnement énergétique, et si l'intérêt collectif le justifie, la Confédération peut, en vertu de l'article 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre e, cst., déroger au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. L'article énergétique ne modifiera pas cette disposition; il ne portera pas davantage atteinte aux droits régaliens des cantons (art. 31, 2^e al., cst.).

137.4 Relation avec la révision totale de la constitution

Aux termes de l'arrêté fédéral du 3 juin 1987 sur la révision totale de la constitution (FF 1987 II 977), le Conseil fédéral est chargé de soumettre aux Chambres le projet d'une nouvelle constitution. Le texte proposé doit mettre à jour le droit constitutionnel écrit et non écrit, le rendre compréhensible, l'ordonner systématiquement et en unifier la langue ainsi que la densité normative. L'article énergétique peut être adopté par le biais d'une révision partielle et intégré ultérieurement à la nouvelle constitution, après avoir subi au besoin des modifications de forme.

137.5 Intégration du nouvel article dans la constitution

Dans son 2^e alinéa, lettre d, l'avant-projet d'article énergétique soumis à consultation donnait à la Confédération la compétence de prélever une taxe sur l'énergie. Cette disposition a été rejetée par de nombreux participants. Quant aux partisans d'une telle taxe, ils ont manifesté des opinions très variées, voire divergentes, sur son objectif et sur son aménagement (cf. ch. 135.2). Dans ces conditions, il est indiqué d'*inscrire la taxe sur l'énergie dans une disposition constitutionnelle séparée* (cf. ch. 142).

Il reste à savoir où placer le nouvel *article énergétique* dans la constitution actuelle. Tant le projet d'article repoussé en 1983 que l'initiative énergétique rejetée en 1984 prévoyaient un article 24^{octies} cst. Si notre proposition de maintenir l'article 24^{quater} cst. sur l'énergie électrique est adoptée (cf. ch. 137.3), cette systématique restera valable, car l'énergie est régie surtout par les articles 24^{bis}, 24^{quater} et 24^{quinquies} cst.

Comme il existe déjà des articles 24^{sexies} (protection de la nature et du paysage) et 24^{septies} (protection de l'environnement), nous vous proposons un article 24^{octies}.

14 Propositions du Conseil fédéral

141 Article énergétique

Nous inspirant des résultats de la consultation (cf. ch. 135) et des considérations sur le droit constitutionnel (cf. ch. 137), nous vous soumettons l'article constitutionnel ci-après:

Art. 24^{octies}

¹ Dans les limites de leurs attributions, la Confédération et les cantons créent les conditions propres à garantir un approvisionnement énergétique suffisant, sûr, économique et ménageant l'environnement, ainsi qu'à assurer un emploi économe et rationnel de l'énergie.

- ² La Confédération établit des principes applicables à:
 - a. L'utilisation des énergies indigènes et renouvelables;
 - b. La fourniture et à l'emploi d'énergie.
- ³ La Confédération
 - a. Edicte des prescriptions sur la consommation d'énergie des installations, des véhicules et des appareils;
 - b. Encourage le développement de techniques énergétiques.
- ⁴ Dans la politique énergétique qu'elle applique, la Confédération tient compte des efforts des cantons et de leurs collectivités ainsi que de l'économie. Les mesures touchant l'utilisation d'énergie dans les bâtiments sont prises au premier chef par les cantons.

142 **Impôt sur l'énergie**

Dans les circonstances actuelles, nous renonçons à vous proposer d'inscrire une taxe sur l'énergie dans la constitution fédérale. Comme le recommande le groupe de travail qui s'est occupé de la question (ch. 136), celle-ci devra être réglée lors du réaménagement des finances fédérales. Il ne nous paraît pas indiqué d'y répondre aujourd'hui déjà et d'anticiper ainsi le futur régime financier. Il conviendra de fixer, le moment venu, le genre et l'ampleur de la taxe sur l'énergie. Dans l'intervalle, les ressources générales de la Confédération devront fournir les moyens d'une politique énergétique efficace.

2 **Partie spéciale**

21 **Article énergétique**

211 **Norme à caractère programmatique** (1^{er} al.)

¹ Dans les limites de leurs attributions, la Confédération et les cantons créent les conditions propres à garantir un approvisionnement énergétique suffisant, sûr, économique et ménageant l'environnement, ainsi qu'à assurer un emploi économe et rationnel de l'énergie.

La norme proposée ne fonde aucune compétence fédérale nouvelle; elle ne modifie en rien la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (art. 3 cst.). Sa formulation très générale («dans les limites de leurs attributions») lui permet cependant de placer l'interprétation d'autres compétences fédérales (p. ex. art. 37^{bis} cst. sur la circulation routière ou art. 41^{er} cst. sur les compétences financières) dans l'axe de sa politique énergétique. Cette norme impose aux autorités des deux échelons certaines exigences dans l'exécution de leurs tâches. En outre, de par son caractère programmatique, elle a tout à la fois valeur de directive et de limite, puisqu'elle oriente au niveau constitutionnel les activités en matière de politique énergétique (cf. FF 1981 II 346). Elle favorise l'action conjointe de la Confédération et des cantons, car elle représente une plate-forme d'entente sur leur tâche commune, leur fixe les mêmes objectifs, harmonise le recours aux compétences de l'un ou l'autre échelon et facilite la planification.

Les différents objectifs fixés ont a priori la même valeur. Néanmoins, ils relèvent

parfois de systèmes différents et peuvent donc se trouver en conflit lors du choix des mesures de politique énergétique. Il faut alors optimiser ces dernières selon les différents objectifs à atteindre.

211.1 Confédération et cantons

La mention des cantons dans le préambule innove par rapport à l'article constitutionnel rejeté en 1983. Elle inscrit au plus haut niveau la responsabilité qui leur incombe dans ce domaine. Cette responsabilité, partagée avec la Confédération, doit servir de base non seulement à l'actuel Programme de politique énergétique, mais aussi à la future politique suisse en la matière (cf. ch. 137.2).

211.2 Assurer un approvisionnement énergétique suffisant, sûr, économique et ménageant l'environnement

La Confédération et les cantons doivent établir les conditions propres à garantir un approvisionnement énergétique suffisant, sûr, économique et ménageant l'environnement. Cela ne veut pas dire qu'ils sont totalement responsables de l'approvisionnement énergétique, qui reste avant tout l'affaire du secteur privé. Destinée à faciliter et à activer les indispensables modifications structurelles, afin d'éviter toute rupture d'approvisionnement, la politique énergétique doit être efficace et axée sur le long terme, sans méconnaître les impératifs susmentionnés.

Un approvisionnement suffisant implique que la Suisse dispose non seulement d'énergie en quantité voulue, mais encore d'installations transformatrices et de réseaux de distribution fiables. Les mesures prises par la Confédération en vertu de l'article énergétique viseront à éviter les pénuries d'approvisionnement en temps normal. En période de crise, c'est la sécurité d'approvisionnement en choisissant de faire appel à un large éventail d'agents énergétiques de provenances différentes (diversification). Il s'agit de couvrir les besoins qui subsistent après l'élimination du gaspillage et l'application des mesures d'économie (FF 1981 II 317).

Un approvisionnement économique n'est pas synonyme d'achats à bas prix; c'est une démarche optimisée du point de vue de l'économie globale. Dans cette perspective, on appréciera la politique énergétique selon ses effets sur la productivité et sur la croissance économique, sur l'emploi, le commerce extérieur, l'évolution des prix et les finances publiques.

Un approvisionnement qui ménage l'environnement tient compte non seulement de la protection des sites, des eaux et de l'air, mais aussi de l'environnement au sens large, qui englobe la gestion des ressources et du patrimoine pour les générations futures. En politique énergétique aussi et surtout, la recherche de la prospérité implique le respect des fondements naturels de la vie.

211.3 Garantir une utilisation économe et rationnelle de l'énergie

L'objectif d'une utilisation économe et rationnelle de l'énergie relève d'une vision globale des économies en la matière. Comme il n'existe pas d'énergie absolument

propre, on ne devrait consommer que la quantité d'énergie nécessaire, et cela en polluant le moins possible. C'est pourquoi il faut mentionner dans la constitution l'objectif des économies, ce que n'avait pas fait l'article rejeté en 1983. L'approvisionnement, qui figurait alors seul en préambule, mettait davantage l'accent sur l'offre que sur l'utilisation d'énergie. Or il apparaît de plus en plus clairement que la clé de voûte de toute politique énergétique doit être l'utilisation parcimonieuse et rationnelle de l'énergie, condition première d'une moindre dépendance par rapport à l'étranger et du recul de la pollution, ainsi que de la bonne gestion des ressources non renouvelables. La plupart des organes consultés est favorable à une telle définition des objectifs dans la constitution.

Utiliser l'énergie de manière économe et rationnelle, c'est:

- *maintenir au plus bas la quantité d'énergie utilisée,*
- obtenir un certain *effet* au moyen de la *consommation d'énergie* la plus faible (rendement énergétique maximal),
- choisir *la forme d'énergie la mieux appropriée au but poursuivi*, on tiendra compte en particulier de la valeur de l'énergie.

212 **Législation fédérale sur les principes** (2^e al.)

² La Confédération établit des principes applicables à:

- a. L'utilisation des énergies indigènes et renouvelables;
- b. La fourniture et à l'emploi d'énergie.

Le 2^e alinéa donne la compétence de légiférer sur les principes, c'est-à-dire:

- un *mandat de légiférer dans l'esprit du fédéralisme*. Le droit fédéral et celui des cantons doivent se compléter mutuellement. Il incombe tout particulièrement à la Confédération d'assurer la coordination;
- *le respect du principe de la subsidiarité*. Il faut que les cantons gardent une compétence législative substantielle pour être en mesure d'appréhender les conditions qui leur sont propres. C'est encore essentiellement à eux qu'il incombe de concrétiser les principes et, par là, d'en assurer nécessairement l'exécution. La subsidiarité n'autorise la Confédération à réglementer que les secteurs où, dans l'intérêt de l'ensemble du pays, une solution uniforme est nécessaire;
- un *mandat de légiférer donné aux cantons ainsi que des normes qui contraignent directement l'individu*. Celles-ci 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.

212.1 **Utilisation des énergies indigènes et renouvelables** (2^e al., let. a)

Le 2^e alinéa, lettre a, propose une compétence limitée aux principes. Il donne la possibilité à la Confédération de fixer des conditions générales pour l'utilisation d'autres sources d'énergie que l'eau (art. 24^{bis} cst.) ou les combustibles nucléaires (art. 24^{quinquies} cst.). La disposition proposée ne doit ni restreindre, ni élargir ces deux compétences.

La notion d'«utilisation d'énergie» englobe aussi bien la production ou la distribution que la consommation. Il incombe aux cantons de créer, par leur législation sur la construction, sur l'aménagement du territoire ou sur l'énergie, des conditions générales favorables à l'emploi des énergies nouvelles dans le bâtiment. De son côté, le législateur fédéral pourrait au besoin prévoir des mandats législatifs dans ce sens (cf. ch. 214.2). En dehors du bâtiment, on peut envisager des prescriptions minimales de la Confédération s'appliquant surtout aux installations d'une certaine importance, qui régiraient l'utilisation des énergies solaire et éolienne ainsi que de la géothermie (p. ex. plan sectoriel en matière d'utilisation des énergies renouvelables).

Sont considérées comme des énergies indigènes celles qui ont leur source en Suisse, y compris les déchets (p. ex. ordures, rejets de chaleur). Les énergies renouvelables sont les agents non fossiles et non nucléaires que leur caractère cyclique rend pratiquement inépuisables. Les principales énergies renouvelables à disposition en Suisse: la force hydraulique, la biomasse (p. ex. le bois), les énergies solaire et éolienne, la géothermie et la chaleur ambiante. Ainsi, les deux qualificatifs se recoupent: en général, les principales énergies indigènes (eau, bois, soleil, géothermie, vent) sont aussi des énergies renouvelables. Toutefois, l'intention est que la Confédération puisse formuler des principes sur toute énergie indigène ou renouvelable (le cumul des deux caractéristiques n'est pas nécessaire).

Il n'est pas prévu de subventions pour la mise en œuvre de techniques énergétiques et de matériaux (p. ex. des capteurs solaires) éprouvés. On peut d'ores et déjà favoriser l'emploi des énergies nouvelles par le biais de la législation fiscale (1^{er} al.).

212.2 Fourniture et emploi d'énergie

(2^e al., let. b)

Il est prévu que la compétence limitée de la Confédération concerne *toutes les sources d'énergie* et qu'elle s'étende à leur acquisition et à leur utilisation. Cette *compétence, qui permet une législation fédérale limitée aux principes en matière d'économies d'énergie*, complète la norme à caractère programmatique (1^{er} al.). Le terme «emploi d'énergie» se réfère surtout à la consommation.

La législation relative aux principes permettra de réaliser sur l'ensemble du territoire les mesures visant à l'emploi rationnel de l'énergie dans le bâtiment, adoptées au titre du Programme de politique énergétique Confédération/cantons. Seuls les cantons n'ayant pas encore pris de telles mesures seront contraints à des interventions imposées par ces prescriptions minimales.

Cette compétence limitée aux principes autorise la Confédération à intervenir dans le trafic, même pour des motifs d'économie d'énergie (p. ex. par une limitation des vitesses). En revanche, elle ne lui octroie pas de nouvelle compétence pour soutenir les transports publics. La constitution actuelle le lui permet déjà (art. 24^{ter}, 26, 36, 37^{bis}, 37^{ter} cst.). Mais en exerçant ses attributions relatives aux transports, la Confédération doit tenir compte également de l'objectif que constitue un emploi économe et rationnel de l'énergie.

Il y a controverse quant à la nécessité, à l'aménagement et aux répercussions des principes tarifaires et des conditions de raccordement aux énergies de réseau, que la Confédération pourrait formuler (cf. ch. 135.3). Le 1^{er} alinéa, lettre a, de l'article énergétique refusé en 1983 aurait permis de formuler de tels principes, qui n'étaient cependant pas au centre du débat à l'époque. Il reste essentiel de prendre des mesures dans ce domaine. En attendant, le Programme de politique énergétique prévoit des recommandations tarifaires émanant de la Confédération. Si celles-ci s'avéraient peu efficaces, des principes contraignants, relatifs aux économies d'énergie, seraient indispensables. Le Délégué à la surveillance des prix examine avant tout si une compagnie facture des prix trop élevés dans l'optique de l'économie d'entreprise, ce qui se solderait par des bénéfices injustifiés. Il n'a pas pour tâche de corriger des tarifs discutables du point de vue de la politique énergétique ou de l'environnement.

Selon le message du 21 décembre 1981 concernant l'approbation de l'arrêté du Conseil fédéral relatif à l'autorisation générale pour la centrale nucléaire de Kaiseraugst (FF 1982 I 786 ss), il faudrait appliquer, en matière de tarifs d'électricité, les principes suivants:

- éviter des tarifs qui diminuent les coûts globaux en cas de grosse consommation,
- éviter les clauses d'acquisition minimale,
- éviter les tarifs défavorisant la pompe à chaleur électrique par rapport au chauffage à résistance,
- supprimer, dans le prix de l'énergie, l'échelonnement selon la quantité acquise, la catégorie de consommateurs et l'affectation du courant. Selon les circonstances, les autres types de modulation sont admissibles (jour/nuit, été/hiver, basse et haute tension),
- dans la mesure où c'est techniquement possible, supprimer les décomptes collectifs et les remplacer par des compteurs individuels.

Outre ces mesures, il s'agira de prendre davantage en considération les coûts marginaux dans la tarification. Ainsi, les frais de production et de distribution du courant seront supportés par les consommateurs qui les occasionnent, et les installations utilisées au mieux. Le Conseil fédéral prévoit de traiter sur un pied d'égalité toutes les énergies de réseau (gaz, électricité, chauffage à distance); en effet, il ne faut pas que les économies d'énergie conduisent à traiter inégalement des faits semblables. Pareillement, la souveraineté des fournisseurs d'énergie en matière de tarifs ne doit pas s'effacer devant les principes formulés par la Confédération. Il s'agit pour elle d'établir des structures, et non de fixer les prix.

Au titre de la fourniture et de l'emploi d'énergie, il n'est pas prévu de subventions pour la mise en œuvre de techniques énergétiques (cf. 3^e al., let. b) et de matériaux ayant donné satisfaction (p. ex. dans l'isolation thermique). On peut d'ores et déjà favoriser les économies d'énergie par le biais de la législation fiscale (1^{er} al.).

213 Prescriptions fédérales et encouragement (3^e al.)

³ La Confédération

- a. Edicte des prescriptions sur la consommation d'énergie des installations, des véhicules et des appareils;
- b. Encourage le développement de techniques énergétiques.

213.1 Prescriptions sur la consommation énergétique des installations, des véhicules et des appareils (3^e al., let. a)

Contrairement au 2^e alinéa, la présente disposition précise que la Confédération ne doit pas seulement formuler des principes, mais édicter des prescriptions exhaustives sur la consommation des installations, véhicules et appareils. Pour que les solutions apportées au problème de l'emploi économe et rationnel de l'énergie soient efficaces dans ce secteur, il est nécessaire de disposer d'une réglementation fédérale. Des législations cantonales, inévitablement diverses, ne suffisent pas en l'occurrence. La disposition préconisée correspond à celle du 1^{er} alinéa, lettre b, de l'article énergétique de 1983.

Le 3^e alinéa, lettre a, donne à la Confédération des compétences qui ne sont pas exclusives, mais concurrentes de celles des cantons. En l'absence d'une réglementation fédérale, les mesures cantonales ne sont pas exclues. Cela s'applique avant tout aux installations qui ne sont pas de série.

Dans les domaines de la protection de l'environnement et des transports, la Confédération fait aujourd'hui déjà des expertises-types accompagnées de restrictions à la commercialisation. La disposition proposée vise à étendre cette compétence en autorisant l'examen des installations, véhicules et appareils également dans l'optique de leur rendement énergétique.

La législation sur la protection des consommateurs (art. 31^{sexies} cst.) permet déjà de soumettre à déclaration et étiquetage les installations, véhicules et appareils consommant de l'énergie. En revanche, elle ne prévoit pas de restrictions à la vente motivées par la politique énergétique.

Au moment d'élaborer la législation, il faudra veiller à ne pas provoquer la discrimination des produits étrangers. Dans une première étape, il s'agira d'introduire avant tout la déclaration et l'étiquetage indiquant la consommation énergétique. Plus tard, des prescriptions sur cette dernière (restrictions à la commercialisation) pourraient s'imposer selon la situation de l'approvisionnement énergétique et la pollution de l'environnement. Il faudra alors tenir compte des engagements pris par la Suisse en matière de commerce international.

213.2 Promotion du développement des techniques énergétiques (3^e al., let. b)

L'encouragement de la recherche énergétique dispose déjà d'une base constitutionnelle suffisante (art. 27^{sexies} cst.). Cette disposition recouvre tout l'éventail des activités allant de la recherche fondamentale à la recherche appliquée, y compris

le développement de nouvelles techniques apparenté à la recherche. La Confédération peut prendre des mesures plus étoffées dans les domaines où elle dispose des compétences législatives ou promotionnelles requises (p. ex. art. 24^{quinquies}, énergie atomique; art. 24^{septies}, protection de l'environnement). La disposition proposée innovera en autorisant, pour tout le secteur de l'énergie, la promotion d'installations pilotes et de démonstration ainsi que du développement de produits. Dans le même esprit, la Suisse devra intensifier sa participation aux programmes de recherche et aux projets de développement de l'AIE. La nouvelle disposition permettrait aussi, parallèlement à la compétence fédérale préconisée au 2^e et au 3^e alinéa, lettre a, de renforcer la promotion des activités d'information et d'orientation dans le domaine de l'énergie.

La Commission fédérale pour la recherche énergétique (CORE) a préparé un nouveau plan directeur de la recherche énergétique, qui fixe les grandes options pour les années 1988 à 1992. Il s'agit d'une version revue des projets esquissés au sein de l'administration fédérale en 1984. Le plan se divise en six volets qui correspondent aux grands axes de la recherche énergétique de la Confédération, avec les moyens financiers qu'il faudra y consacrer. Il doit régir l'affectation des montants nouvellement libérés pour la recherche, dans l'hypothèse que les organes qui ont promu ces activités jusqu'ici ne relâcheront pas leur effort.

La CORE apprécie ainsi les six principaux domaines de la recherche énergétique:

- La recherche axée sur l'*utilisation rationnelle de l'énergie* doit être massivement renforcée, car ce domaine renferme un important potentiel technique inutilisé, qui permettrait, à moyen terme, de réduire considérablement notre dépendance vis-à-vis des produits pétroliers.
- L'utilisation des *énergies fossiles* est un domaine peu traité en Suisse, notamment en ce qui concerne les processus de combustion; or la protection de l'environnement implique qu'on s'en préoccupe plus sérieusement.
- Il faut maintenir inchangée l'ampleur des recherches en matière de *fission nucléaire*, car si l'économie privée l'a davantage prise en charge, il incombe à la Confédération, responsable de la sécurité d'utilisation, de s'y engager de manière durable (recherche en matière de sécurité).
- Les investigations dans le domaine des *énergies renouvelables* doivent être considérablement renforcées, avec accent sur l'encouragement de leurs aspects les plus prometteurs.
- Les efforts consacrés à la recherche sur la *fusion nucléaire*, partie intégrante d'une coopération européenne, doivent être maintenus à leur niveau actuel. Cette énergie constitue en effet une option fondamentale pour le siècle prochain.
- Il est indispensable de donner beaucoup plus d'ampleur aux *technologies de soutien* (électricité, stockage d'énergie, relations énergie-environnement), en particulier en visant le plus long terme et la créativité, car on en attend de nouvelles impulsions.

En 1987, les pouvoirs publics et le NEFF réunis ont consacré 135 millions de francs à la recherche énergétique. Selon la CORE, cette somme devrait passer à

200 millions d'ici à 1992 (cf. app. 5 pour la répartition entre domaines de la recherche). A cela s'ajoute la promotion des installations pilotes et de démonstration d'une certaine importance.

Il ne faut pas fixer les points forts de la politique de la recherche énergétique au niveau constitutionnel si l'on désire lui garantir une certaine souplesse, d'autant que les objectifs de la politique énergétique, formulés au premier alinéa de l'article proposé, s'appliquent également à la recherche et au développement.

La notion de développement recouvre l'exploitation et la mise en œuvre des enseignements de la science en vue d'obtenir des matériaux, des appareils, des produits, des procédés, des systèmes ou des services nouveaux ou nettement améliorés. Elle couvre aussi le soutien aux installations pilotes et de démonstration, ainsi que le recours à d'autres mesures pouvant amener la qualité technique d'un produit ou d'un matériel au niveau commercial. En revanche, le développement ne comprend pas l'application pratique des procédés, matériaux et produits ayant donné satisfaction.

Il faut que le développement de produits dans le domaine de l'énergie continue d'incomber *a priori* à l'économie privée. La Confédération ne doit soutenir que des projets particulièrement préconisés du point de vue politique, qui répondent à un intérêt public prédominant et dont le financement privé ne suffit pas. C'est une situation bien connue des entreprises de taille modeste. On s'appliquera cependant à ne pas fausser la concurrence.

Afin de renforcer la promotion de la recherche énergétique par la Confédération, il sera indispensable de former suffisamment de chercheurs et de mettre en place l'infrastructure correspondante. De plus, des spécialistes devront suivre cette recherche et en dépouiller les résultats afin de les traduire dans la pratique. Une promotion accrue de la recherche énergétique implique donc aussi bien l'augmentation des moyens financiers fournis par la Confédération que le renforcement des effectifs du personnel occupé dans les établissements spécialisés et la mise à disposition des postes de travail nécessaires. Les différentes mesures prises seront synchronisées. Au surplus, il importe de publier les résultats des recherches et les observations faites dans les installations pilotes et de démonstration, afin de favoriser le développement de produits industriels.

214 Subsidiarité et coordination

(4^e al.)

⁴ Dans la politique énergétique qu'elle applique, la Confédération tient compte des efforts des cantons et de leurs collectivités ainsi que de l'économie. Les mesures touchant l'utilisation d'énergie dans les bâtiments sont prises au premier chef par les cantons.

214.1 Obligations de la Confédération de tenir compte des autres efforts

(4^e al., première phrase)

La signification juridique de cette disposition est secondaire au regard de sa portée politique. Même sans cette dernière, les principes de subsidiarité et de

fédéralisme prévalent dans la politique suisse de l'énergie. L'approvisionnement énergétique doit rester une tâche qui relève conjointement de l'Etat et de l'économie. La Confédération est tenue de mener une politique énergétique complémentaire et en harmonie avec les autres efforts faits dans ce domaine. Pour l'essentiel, la répartition des tâches entre elle et les cantons ressort de la norme de compétence figurant dans l'article énergétique ainsi que des autres dispositions constitutionnelles affectant l'énergie.

Complété lors du débat aux Chambres, l'article énergétique de 1983 précisait encore ceci (deuxième phrase du 2^e al.):

... Il importe de prendre en considération les disparités entre les régions et les limites de ce qui est économiquement supportable.

La mention du principe de proportionnalité et d'autres principes fondamentaux dans certains articles constitutionnels peut être utilisée comme argument contre l'universalité de leur application. Pour des motifs relevant du droit constitutionnel, il faut donc renoncer à la phrase précitée (cf. FF 1981 II 345). Le principe selon lequel le coût des mesures de politique énergétique doit être économiquement supportable et se situer dans un rapport raisonnable vis-à-vis des objectifs visés (1^{er} al.) découle du principe de proportionnalité. La mesure de ce qui est supportable économiquement dépend de la charge que les intéressés sont capables d'assumer ainsi que de l'intérêt de la collectivité à voir certaines mesures se concrétiser. Ce n'est qu'ainsi que l'on pourra prendre en compte le caractère provisionnel de la loi. Il faudra s'inspirer du principe susmentionné lorsqu'on élaborera les dispositions d'application et qu'on les exécutera.

214.2 Utilisation d'énergie dans les bâtiments (4^e al., deuxième phrase)

Il appartient avant tout aux cantons de prendre des mesures touchant l'utilisation d'énergie dans les bâtiments. Cette disposition est conforme à la répartition habituelle des compétences, sur laquelle repose la coopération Confédération/cantons en matière de politique énergétique (Programme de politique énergétique). La Confédération ne peut intervenir dans le domaine du bâtiment que pour légiférer à titre subsidiaire par rapport aux cantons et pour formuler des principes (2^e al.), dans la mesure où il ne s'agit pas d'installations fabriquées en série (3^e al., let. a). On assurera ainsi l'application de ces mesures dans tout le pays, conformément à la décision de la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie du 21 août 1986.

La disposition proposée (4^e al., deuxième phrase) ne signifie pourtant pas que les cantons devraient mener une politique plus active seulement dans le secteur du bâtiment. Elle limite seulement l'activité fédérale en la matière. Selon la norme programmatique (1^{er} al.), les cantons créent les conditions préalables en vue d'un approvisionnement optimal en énergie, dans les limites de leurs compétences et de leurs possibilités (art. 3 cst.). Ils agissent donc également en dehors du secteur du bâtiment.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

31 Sur le plan de la Confédération

311 Conséquences financières

Les dépenses de la *Confédération* pour la recherche, le développement, l'information et l'orientation se répartissent comme il suit pour 1987:

En mio. de fr.

Recherche (y compris la recherche relevant de l'administration publique)	108,1 ¹⁾
Formation professionnelle et permanente des spécialistes en énergie (y compris le programme d'impulsion «Installations du bâtiment»)	2,6
Installations pilotes et de démonstration dans les bâtiments de la Confédération	1,0
Informations et conseils (tels les centres IES et INFOSOLAR) ..	1,2
Scénari énergétiques (dépense unique)	3,7
Total à la charge de la Confédération	116,6

Par ailleurs, un prêt de 370 000 francs a été accordé à la Swisspetrol pour la prospection de pétrole et de gaz.

Les charges ordinaires de la Confédération pour les EPF et la formation professionnelle (p. ex. ETS et écoles professionnelles) ne figurent pas dans la rubrique «Formation et perfectionnement». Celle-ci renferme les dépenses consacrées aux cours spéciaux et au matériel didactique à l'intention des spécialistes de l'énergie, ainsi qu'au financement du projet «Formation et perfectionnement dans le domaine de l'énergie».

Si l'article énergétique et la législation d'application sont acceptés, les charges incombant à la Confédération devraient avoisiner 250 millions de francs (valeur nominale) en 1992, soit *130 millions de plus qu'aujourd'hui*.

Ce montant serait affecté de la manière suivante (estimations sommaires):

En mio. de fr.

Recherche énergétique et développement (y compris la transposition des recherches dans la pratique, selon propositions de la CORE)	200
Installations pilotes et de démonstration	40
Expertises-types, formation professionnelle et permanente des spécialistes de l'énergie, information et conseils	10
Total des dépenses de la Confédération pour 1992	env. 250

¹⁾ Uniquement les charges de la Confédération, sans celles des cantons et des communes (12,7 mio. de fr.), du NEFF (10,2 mio. de fr.), etc.

La majeure partie des dépenses supplémentaires figurent dans le plan financier. Nous partons de l'idée que les moyens nécessaires seront fournis par l'imposition des agents énergétiques dans le cadre du nouveau régime des finances fédérales. A terme, c'est-à-dire dans la seconde moitié des années quatre-vingt-dix, nous estimons que les dépenses de la Confédération au titre de la politique énergétique avoisineront 300 millions de francs.

312 Effets sur l'état du personnel

Une politique énergétique soutenue exige du personnel fédéral supplémentaire. Il conviendrait de créer au moins 20 à 25 nouveaux postes de travail dans l'administration fédérale; la moitié d'entre eux seraient affectés exclusivement aux projets de recherche et de développement, y compris les installations pilotes et de démonstration (superviser, faire connaître les résultats).

Si la Confédération renforce son encouragement à la recherche énergétique, cela implique une nette augmentation de l'effectif des chercheurs dans notre pays. D'ici à 1992, il faudrait créer quelque 300 nouveaux emplois, que ce soit dans l'industrie ou dans les hautes écoles (EPF, universités, ETS). En dehors de l'administration fédérale, la construction, l'opération et l'étude des installations pilotes et de démonstration nécessiteront aussi la création de nouveaux emplois.

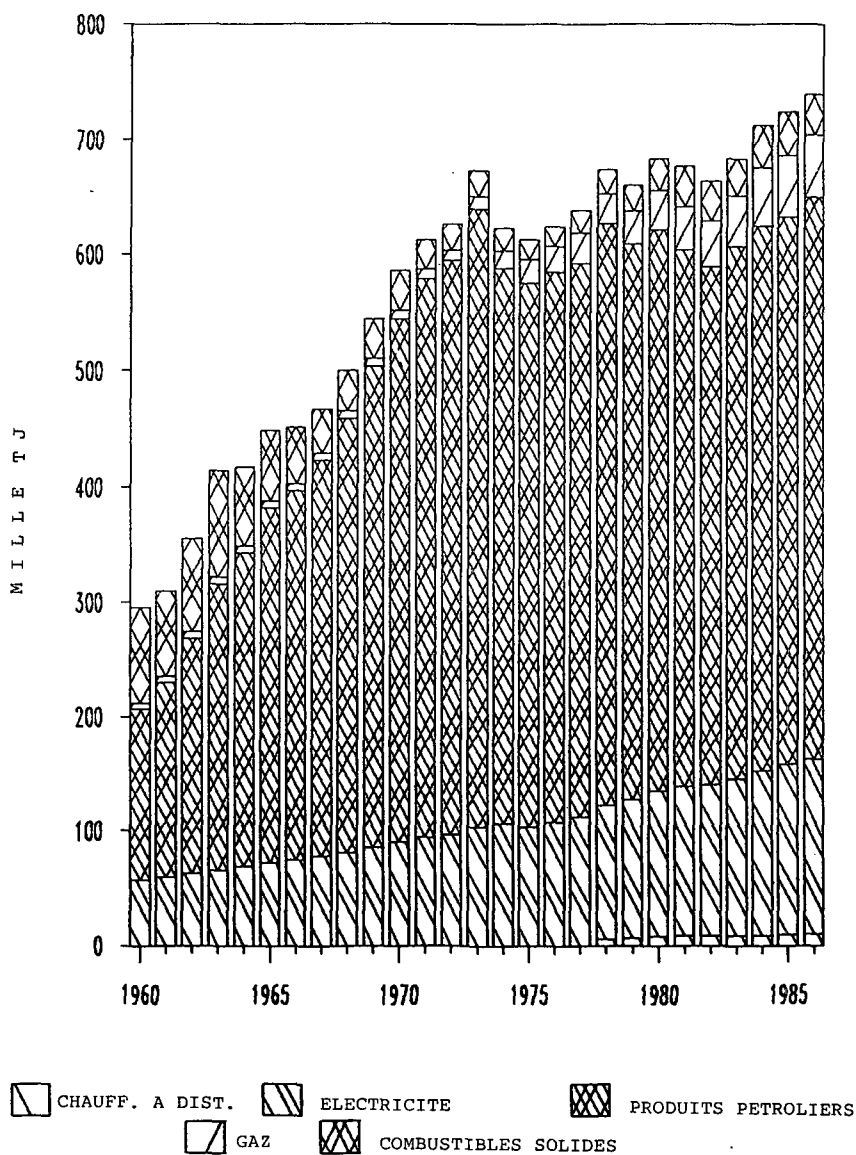
32 Sur le plan des cantons et des communes

Ces dernières années, la plupart des cantons et de nombreuses communes ont créé des postes de spécialistes en énergie. Les cantons qui doivent intensifier leurs efforts en matière de politique énergétique, ou qui envisagent de prendre des mesures supplémentaires, devront renforcer leurs effectifs. Une politique énergétique plus active peut imposer de nouvelles tâches à cet échelon. Les charges qui en découlent devraient être modérées pour les cantons qui disposent déjà d'une législation complète en la matière.

4 Grandes lignes de la politique gouvernementale

Le projet d'article constitutionnel sur l'énergie n'est pas mentionné dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale 1983 à 1987. En revanche, plusieurs motions ont chargé le Conseil fédéral de présenter un tel projet.

Consommation finale d'énergie de 1960 à 1986



Consommation finale en 1973, 1979 et 1986 **Evolution de quelques paramètres importants**

Consommation finale d'énergie							Modification 1979 - 1986	
	1973		1979		1986		absolue en PJ	en %
	PJ	%	PJ	%	PJ	%		
Consomm. finale Total	674	100	661	100	740	100	+79	+12,0
Prod. pétroliers Total	536	79,6	483	73,0	488	65,9	+ 5	+ 1,1
Comb. pétrolier	371	55,1	314	47,5	278	37,5	-36	-11,5
Carburants Total	165	24,5	169	25,5	210	28,4	+41	+24,6
Essence	106	15,7	109	16,4	134	18,1	+25	+23,2
Diesel	31	4,6	29	4,3	38	5,1	+ 9	+31,6
Carb. d'aviation	28	4,2	32	4,8	39	5,2	+ 7	+23,0
Electricité	104	15,4	122	18,4	152	20,6	+30	+25,4
Gaz	11	1,6	28	4,3	54	7,4	+26	+92,6
Charbon	13	1,9	9	1,4	17	2,3	+ 8	+82,4
Bois	10	1,5	9	1,4	12	1,6	+ 3	+29,1
Chauff. à dist.			6	0,8	10	1,3	+ 4	+62,4
Déchets industr.			4	0,5	7	0,9	+ 3	+76,5
Ménages			215	33	234	32	+19	+ 8,9
Industrie			134	20	139	19	+ 5	+ 3,6
Art./Agr./Serv.			140	21	153	20	+13	+ 9,6
Transports			172	26	214	29	+42	+24,4

PARAMÈTRES				Modification 1979 - 1986	
	1973	1979	1986	absolue	in %
Population (1000 habitants)	6431	6356	6573	+ 217	+ 3,4
Logements (1000 unités)	2394	2661	2970	+ 309	+ 11,6
Parc véhicules motorisés (1000 unités)	1934	2577	3306	+ 729	+ 28,3
PIB (réel)					+ 14,9
Production industrielle					+ 13,2
Consommation par tête					+ 8,4
Consommation d'énergie/ PIB réel					- 2,5
Consommation industrielle/ Indice production industrielle					- 8,5

canton	isolation thermique	équip.+ dimens- install.chauff. et eau chaude	inst. climat. et ventilation	décompte indiv. frais de chauffage	dégrèvements fiscaux	recherche et développement	inst. pilotes et démonstr.	informations et conseils	formation ini- tiale et perm.	bâtiments cant. ((énergies re- nouvel. incl.))
Zürich	X	X	X	(X)	X	A	A	A	A	A
Berne	X	X	X	G	X	A	A	A	A	A
Lucerne	X				X	A	A	A	A	A
Uri	G				X			A	A	A
Schwyz	G	G	G	G	X			A	A	A
Obwald							(A)	(A)	(A)	A
Nidwald	X					(A)	(A)		A	A
Glaris	X	GV	GV	GV	X			(A)		A
Zoug	X	X	X	(X)	X		A	A	A	A
Fribourg	X	G	X	(G)	X	A	A	A	A	A
Soleure	(X)				X	(A)	(A)	A		A
Bâle-Ville	X	X	X	X	X	A	A	A	A	A
Bâle-Campagne	X	X	X	X	X	A	A	A	A	A
Schaffhouse	X				X	A	A	A	A	A
Appenzell Rh.Ext.	G	G	G	(G)	X			A	A	A
Appenzell Rh.Int.	X	G	G	(G)	X		(A)	A	A	A
St. Gall	X	GV	GV		X	A	A	A	A	A
Grisons	X	GV	GV	GV	X	(A)	(A)	A	A	A
Argovie	X				X	A	A	A	A	A
Thurgovie	GV	GV	GV	GV	X	A	A	A	A	A
Tessin	X	(X)		(X)	X	A	A	A	A	(A)
Vaud	X	(X)	X	(X)	X	A	A	A	A	A
Valais	X	GV	GV	GV	X	A	A	A	A	A
Neuchâtel	X	G		G	X	A	A	A	A	A
Genève	X	(X)	X	G	X	A	A	A	A	A
Jura					X		(A)	A	A	A

X = appliqué/mis en oeuvre
(X) = partiellement appliqué/
mis en oeuvre

V = Application prévue pour mi-1988
(V) = Application partielle prévue pour
mi-1988

G = Mesure non appliquée malgré base légale
(G) = Mesure non appliquée malgré base légale partielle
A = Efforts
(A) = Effort occasionnel

Article énergétique soumis à la votation en 1983

Article 24 octies cst.

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

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

²En 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.

³Dans 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.

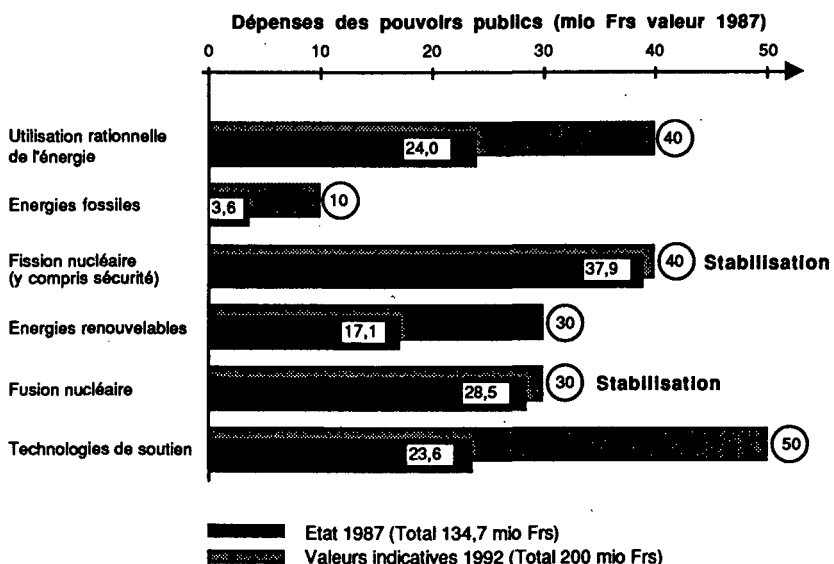
Recherche énergétique relevant des pouvoirs publics¹⁾

Fig. 1 : Dépenses des pouvoirs publics en 1987 et valeurs indicatives pour 1992 en matière de recherche énergétique, selon le Plan-directeur de la recherche énergétique de la Confédération (1987), établi par la Commission fédérale pour la recherche énergétique (CORE).

Ces six grands domaines sont subdivisés en plusieurs secteurs, à promouvoir sur trois niveaux par rapport aux dépenses actuelles:

- Niveau 1 encouragement supplémentaire massif,
- Niveau 2 encouragement supplémentaire modéré,
- Niveau 3 pas d'encouragement supplémentaire; au besoin réduction

La CORE recommande d'appliquer cet échelonnement de la manière suivante :

¹⁾ Sont considérés comme émanant des pouvoirs publics les apports de la Confédération (1987 : 111,8 millions), des cantons et des communes (1987 : 12,7 millions), ainsi que du NEFF (1987 : 10,2 millions).

N I V E A U D ' E N C O U R A G E M E N T 1

(encouragement supplémentaire massif)

- . Utilisation rationnelle de l'énergie dans les bâtiments
- . Utilisation de la chaleur ambiante et des rejets de chaleur: pompes à chaleur, échangeurs de chaleur, couplage chaleur-force
- . Energies fossiles : processus de combustion, méthodes de combustion rationnelles et peu polluantes, aspects pollution, problèmes des décharges, problèmes de matériaux
- . Photovoltaïque : cellules solaires et installations
- . Stockage d'énergie dans des agents énergétiques chimiques (y compris économie de l'hydrogène et chimie solaire)
- . Idées novatrices dans tous les domaines de l'énergie (p.ex. nouveaux supraconducteurs)
- . Aspects d'environnement (tous les domaines énergétiques)

N I V E A U D ' E N C O U R A G E M E N T 2

(encouragement supplémentaire modéré)

- . Utilisation rationnelle de l'énergie dans les transports
- . Fission nucléaire : sécurité des réacteurs
- . Chaleur solaire : utilisation active et passive de l'énergie solaire
- . Stockage et convertisseurs électrochimiques d'énergie (y compris piles à combustible)
- . Electricité : production, transport, transformation, distribution
- . L'énergie dans son contexte (aspects des systèmes, études)
- . Problèmes de matériaux (tous les domaines énergétiques)

N I V E A U D ' E N C O U R A G E M E N T 3

(pas d'encouragement supplémentaire, voir même réduction)

- . Utilisation rationnelle de l'énergie dans l'industrie et l'artisanat
- . Stockage saisonnière de chaleur
- . Fission nucléaire (recherche sur la sécurité non comprise)
- . Energie éolienne
- . Géothermie
- . Biomasse (bois compris)
- . Fusion nucléaire
- . Stockage électromagnétique et mécanique de l'énergie

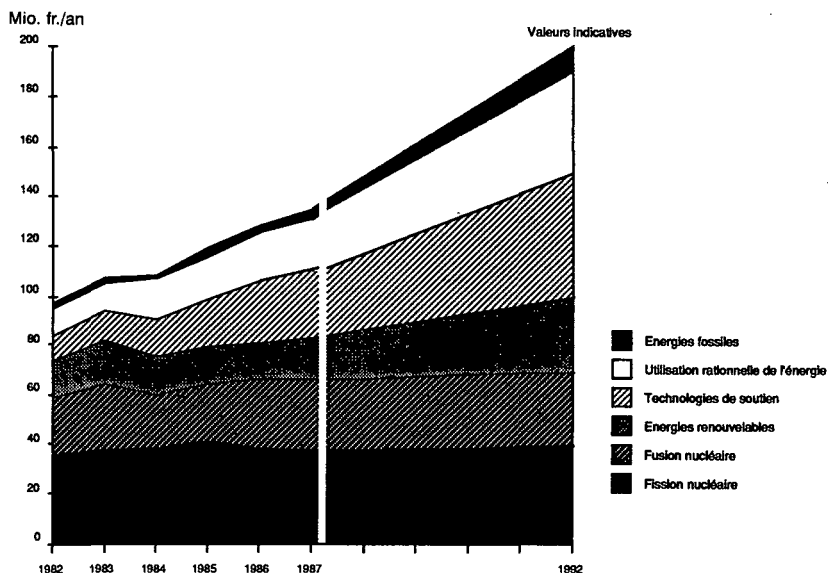


Fig. 2: Répartition des crédits consacrés à la recherche énergétique depuis 1982 et valeurs indicatives pour 1992, selon le Plan directeur 1987 de la recherche énergétique de la Confédération, établi par la Commission fédérale pour la recherche énergétique (CORE).

Le premier inventaire des crédits date de 1977; à l'époque, les dépenses atteignaient 54 millions de francs.

Arrêté fédéral relatif à un article constitutionnel sur l'énergie

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 7 décembre 1987¹⁾,
arrête:

I

La constitution fédérale est modifiée comme il suit:

Art. 24^{octies} (nouveau)

¹ Dans les limites de leurs attributions, la Confédération et les cantons créent les conditions propres à garantir un approvisionnement énergétique suffisant, sûr, économique et ménageant l'environnement, ainsi qu'à assurer un emploi économe et rationnel de l'énergie.

² La Confédération établit des principes applicables à:

- a. L'utilisation des énergies indigènes et renouvelables;
- b. La fourniture et à l'emploi d'énergie.

³ La Confédération

- a. Edicte des prescriptions sur la consommation d'énergie des installations, des véhicules et des appareils;
- b. Encourage le développement de techniques énergétiques.

⁴ Dans la politique énergétique qu'elle applique, la Confédération tient compte des efforts des cantons et de leurs collectivités ainsi que de l'économie. Les mesures touchant l'utilisation d'énergie dans les bâtiments sont prises au premier chef par les cantons.

II

Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

31947

¹⁾ FF 1988 I 297

Message concernant un article constitutionnel sur l'énergie du 7 décembre 1987

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1988
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	07
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	87.075
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	23.02.1988
Date	
Data	
Seite	297-352
Page	
Pagina	
Ref. No	10 105 351

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.