

14.026

**Message
relatif à l'initiative populaire «Pour un approvisionnement
en électricité sûr et économique (Initiative efficacité
électrique)»**

du 26 février 2014

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous proposons de soumettre au vote du peuple et des cantons l'initiative populaire «Pour un approvisionnement en électricité sûr et économique (Initiative efficacité électrique)» en leur recommandant de la rejeter.

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

26 février 2014

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Didier Burkhalter
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

L'initiative populaire fédérale «Pour un approvisionnement en électricité sûr et économique (Initiative efficacité électrique)» demande des améliorations substantielles en termes d'efficacité électrique. Le Conseil fédéral reconnaît l'importance croissante de l'efficacité électrique. Il rejette néanmoins l'initiative, parce qu'elle se focalise unilatéralement sur l'agent énergétique de l'électricité, contrairement à la Stratégie énergétique 2050. Dans son message relatif au premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050, le Conseil fédéral propose déjà un objectif d'efficacité électrique comparable à celui de l'initiative.

Contenu de l'initiative

L'initiative populaire fédérale «Pour un approvisionnement en électricité sûr et économique (Initiative efficacité électrique)», déposée le 15 mai 2013, a réuni 109 420 signatures valables. Elle demande des améliorations substantielles de l'efficacité électrique. La Confédération doit en outre fixer des objectifs correspondants. La Confédération et les cantons doivent, dans le cadre de leurs compétences respectives, prendre les mesures nécessaires pour que ces objectifs soient atteints. Le Conseil fédéral pourrait fixer des objectifs intermédiaires. Les dispositions transitoires de la Constitution prévoient, à titre de premier objectif, que le niveau de la consommation électrique annuelle en 2035 ne dépasse pas celui de 2011. Le Conseil fédéral pourrait adapter les objectifs intermédiaires ou la limite supérieure fixée si la croissance démographique déjouait les prévisions ou si le développement des applications électriques destinées à remplacer les technologies fossiles ne répondait pas aux attentes.

Avantages et inconvénients de l'initiative

Accroître l'efficacité électrique représente un objectif important de la politique énergétique actuelle sur le plan national et de la Stratégie énergétique 2050 du Conseil fédéral. Une amélioration de l'efficacité électrique entraîne des effets positifs sur la sécurité de l'approvisionnement en électricité, elle réduit le besoin d'importer des agents énergétiques non renouvelables et augmente la valeur ajoutée locale des fabricants de technologies efficaces. De plus, une meilleure efficacité électrique induit une baisse des coûts directs de la production et de la distribution d'électricité tout en réduisant leurs effets écologiques négatifs sur le territoire national. C'est donc à raison que les auteurs de l'initiative demandent un accroissement de l'efficacité électrique.

Cependant, l'initiative efficacité électrique se concentre unilatéralement sur un agent énergétique, l'électricité. Si des objectifs d'amélioration de l'efficacité électrique sont fixés dans la Constitution, tel n'est pas le cas pour l'efficacité énergétique (globale). La politique énergétique doit optimiser la coordination des différents agents énergétiques en diversifiant les mesures. A cet effet, il faut toujours garder une vision énergétique globale. Fixer des objectifs d'efficacité uniquement pour

l'électricité peut induire des distorsions et empêcher la coordination optimale des agents énergétiques.

Au demeurant, la Constitution contient d'ores et déjà des dispositions générales visant une consommation énergétique rationnelle et des économies d'énergie. Pour des raisons de politique institutionnelle, les objectifs d'efficacité concrets doivent être réglés au niveau de la loi et de l'ordonnance, non pas dans la Constitution.

En outre, l'initiative efficacité électrique ne s'intègre pas dans la logique de la Stratégie énergétique 2050 du Conseil fédéral. La Stratégie énergétique 2050 doit permettre à court ou moyen terme, grâce à un premier paquet de mesures arrêtées au niveau légal, d'exploiter les potentiels actuels dans le domaine de l'énergie renouvelable et de l'efficacité énergétique. A plus long terme, dans une deuxième phase, le système d'encouragement existant sera converti en un système incitatif.

Dans son message concernant le premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050, le Conseil fédéral propose de réduire d'ici à 2035 la consommation électrique finale par habitant de 13 % par rapport à l'an 2000. Cet objectif est comparable à celui de l'initiative efficacité électrique.

Proposition du Conseil fédéral

Pour les raisons exposées ci-dessus, le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales de recommander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire fédérale «Pour un approvisionnement en électricité sûr et économique (Initiative efficacité électrique)».

Message

1 Aspects formels et validité de l'initiative

1.1 Texte

L'initiative populaire fédérale «*Pour un approvisionnement en électricité sûr et économique (Initiative efficacité électrique)*» a la teneur suivante:

I

La Constitution¹ est modifiée comme suit:

Art. 89a Efficacité électrique

¹ La Confédération définit des objectifs pour l'amélioration substantielle de l'efficacité électrique.

² Dans le cadre de leurs compétences respectives, la Confédération et les cantons prennent les mesures nécessaires.

II

Les dispositions transitoires de la Constitution sont modifiées comme suit:

Art. 197, ch. 9²

9. Disposition transitoire ad art. 89a (Efficacité électrique)

¹ D'ici 2035, l'efficacité électrique doit être augmentée de façon à ce que la consommation finale annuelle d'électricité cette année-là ne dépasse pas celle de 2011. Le Conseil fédéral fixe des objectifs intermédiaires.

² Le Conseil fédéral adapte la limite supérieure et les objectifs intermédiaires si des divergences importantes surviennent par rapport au scénario «Nouvelle politique énergétique» contenu dans le rapport «Fondements pour la stratégie énergétique du Conseil fédéral; printemps 2011. Actualisation des perspectives énergétiques 2035 (modèles d'économie énergétique)»³, en ce qui concerne:

- a. l'évolution de la population;
- b. l'emploi de l'énergie électrique comme substitut des énergies fossiles, dans la mesure où la meilleure technologie disponible est utilisée.

¹ RS 101

² Le numéro définitif de cette disposition transitoire sera fixé par la Chancellerie fédérale après la votation populaire.

³ Office fédéral de l'énergie (éd.): «Fondements pour la stratégie énergétique du Conseil fédéral; printemps 2011. Actualisation des perspectives énergétiques 2035 (modèles d'économie énergétique)», Berne, 25 mai 2011 (en allemand uniquement, avec résumé en français). Téléchargeable sur Internet à l'adresse suivante: www.bfe.admin.ch/strategieenergetique2050 > Stratégie énergétique 2050 (état: 9 juillet 2012).

1.2 Aboutissement et délais de traitement

L'initiative populaire «*Pour un approvisionnement en électricité sûr et économique (Initiative efficacité électrique)*» a fait l'objet d'un examen préliminaire par la Chancellerie fédérale le 14 août 2012⁴ et elle a été déposée le 15 mai 2013 avec le nombre requis de signatures.

Par décision du 5 juin 2013, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative avait recueilli 109 420 signatures valables et qu'elle avait donc abouti⁵.

L'initiative est présentée sous la forme d'un projet rédigé. Le Conseil fédéral ne lui oppose pas de contre-projet. Conformément à l'art. 97, al. 1, let. a, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)⁶, le Conseil fédéral a jusqu'au 15 mai 2014 pour soumettre à l'Assemblée fédérale un projet d'arrêté fédéral accompagné d'un message. Conformément à l'art. 100 LParl, l'Assemblée fédérale a jusqu'au 15 novembre 2015 pour adopter la recommandation de vote qu'elle présentera au peuple et aux cantons.

1.3 Validité

L'initiative remplit les critères de validité énumérés à l'art. 139, al. 3, de la Constitution:

- a. elle obéit au principe de l'unité de la forme, puisqu'elle revêt entièrement la forme d'un projet rédigé;
- b. elle obéit au principe de l'unité de la matière, puisqu'il existe un rapport intrinsèque entre ses différentes parties;
- c. elle obéit au principe de la conformité aux règles impératives du droit international, puisqu'elle ne contrevient à aucune d'elles.

2 Contexte

2.1 Environnement politique

La politique énergétique tant nationale qu'internationale traverse actuellement de profondes mutations. Aux défis de politique énergétique liés à la raréfaction des agents énergétiques fossiles et à la lutte contre le changement climatique, dommageable pour l'être humain, s'est ajouté celui posé par l'accident nucléaire de Fukushima, qui a fait prendre conscience à la population des risques inhérents aux technologies nucléaires. Dans la Stratégie énergétique 2007 du Conseil fédéral, l'efficacité énergétique globale (mais aussi l'efficacité électrique) constituait déjà l'un des quatre piliers de même importance de la politique énergétique. Avec la Stratégie énergétique 2050, le Conseil fédéral accorde désormais une priorité à l'amélioration de l'efficacité énergétique.

4 FF 2012 7315

5 FF 2013 3427

6 RS 171.10

L'initiative efficacité électrique a été préalablement examinée par la Chancellerie fédérale en août 2012 et déposée en mai 2013 avec le nombre de signatures nécessaires. Seules étaient alors connues les décisions de principe du Conseil fédéral et du Parlement concernant la sortie de l'utilisation de l'énergie nucléaire et la réorientation la politique énergétique. Le projet concernant le premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050 est resté en consultation publique jusqu'en janvier 2013. Dans un tel contexte, l'objectif des auteurs de l'initiative est de renforcer la réorientation actuellement en cours de la politique énergétique vers une efficacité électrique accrue.

Le 4 septembre 2013, le Conseil fédéral a adopté le message, à l'attention du Parlement, relatif au premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050 (Révision du droit de l'énergie) et à l'initiative populaire fédérale «Pour la sortie programmée de l'énergie nucléaire (initiative Sortir du nucléaire)»⁷. Dans ce message, le Conseil fédéral propose au Parlement de rejeter l'initiative Sortir du nucléaire et de lui opposer le premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050 comme contre-projet indirect. Le premier paquet de mesures prévu par la Stratégie énergétique 2050 couvre déjà largement les demandes de l'initiative efficacité électrique.

2.2 Droit applicable

L'art. 89 de la Constitution régit les tâches et les compétences relevant de la politique énergétique. Selon l'al. 1, la Confédération et les cantons s'emploient, dans les limites de leurs compétences respectives, à promouvoir un approvisionnement énergétique suffisant, diversifié, sûr, économiquement optimal et respectueux de l'environnement, ainsi qu'une consommation économe et rationnelle de l'énergie. L'al. 2 confère à la Confédération la compétence de fixer les principes applicables à la consommation économe et rationnelle de l'énergie. En vertu de l'al. 3, la Confédération légifère sur la consommation d'énergie des installations, des véhicules et des appareils et favorise le développement des techniques énergétiques dans le domaine des économies d'énergie. L'al. 4 attribue prioritairement aux cantons la responsabilité des mesures concernant la consommation d'énergie dans les bâtiments.

Il n'existe actuellement aucune disposition constitutionnelle explicite visant à améliorer l'efficacité électrique, mais les dispositions concernant un approvisionnement énergétique sûr, économique et respectueux de l'environnement et celles relatives à la consommation économe et rationnelle d'énergie comprennent implicitement l'efficacité électrique.

Dans la loi du 26 juin 1998 sur l'énergie (LEne)⁸, le législateur a concrétisé les dispositions constitutionnelles relatives à la politique énergétique. Conformément à l'art. 1, al. 2, let. b, LEne, l'un des buts de la loi est de promouvoir l'utilisation économe et rationnelle de l'énergie. L'al. 5 dispose que la consommation finale d'énergie des ménages doit être stabilisée d'ici à 2030 à son niveau de 2008. D'autres objectifs de consommation, en particulier des objectifs de consommation électrique, ne sont pas définis.

⁷ FF 2013 6771

⁸ RS 730.0

En vertu de l'art. 9, al. 1, let. a, de la loi du 23 mars 2007 sur l'approvisionnement en électricité⁹, le Conseil fédéral est habilité, en s'associant les cantons et les organisations économiques, à prendre des mesures pour augmenter l'efficacité de l'utilisation de l'électricité si la sécurité de l'approvisionnement en électricité offerte à un prix abordable est sérieusement compromise à moyen ou à long terme.

2.3 Stratégie énergétique 2007

Le Conseil fédéral a décidé en 2007 d'établir sa stratégie énergétique sur quatre piliers: l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables, le remplacement et la construction de grandes centrales électriques (y compris de nouvelles centrales nucléaires) et le renforcement de la politique énergétique extérieure. L'efficacité énergétique – mais aussi l'efficacité électrique – était ainsi l'un des quatre piliers d'égale importance. Pour concrétiser la Stratégie énergétique 2007, le Conseil fédéral a adopté en 2008 deux plans d'action pour la promotion de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables¹⁰. Les mesures fixées dans ce cadre répondent, pour la période comprise entre 2010 et 2020, à l'objectif de réduire la consommation des énergies fossiles de 20 %, d'augmenter la part des énergies renouvelables à 24 % de la consommation énergétique totale et de limiter la croissance de la consommation électrique à 5 % au maximum.

En Suisse, une large majorité d'émissions de gaz à effet de serre provient de l'utilisation d'agents énergétiques fossiles. C'est pourquoi la politique énergétique suisse est étroitement liée à la politique climatique. En adoptant la loi du 23 décembre 2011 sur le CO₂¹¹, la Suisse s'est donné pour but de réduire les émissions de gaz à effet de serre sur le territoire national de 20 % d'ici à 2020 par rapport à 1990. Les principales mesures de la loi sur le CO₂ (taxe sur le CO₂ frappant les combustibles, possibilité d'exonération de la taxe pour les entreprises qui ont conclu une convention d'objectifs, programme Bâtiments, système d'échange de quotas d'émission, obligation de compenser les importations de carburant, prescriptions concernant les émissions de CO₂ des voitures de tourisme) visent à réduire l'utilisation des agents énergétiques fossiles. Comme les divers agents énergétiques sont étroitement liés dans un système énergétique, une réduction de la consommation d'agents énergétiques fossiles influence indirectement, aussi la consommation et l'efficacité électriques.

La politique énergétique nationale, qui repose sur la Stratégie énergétique 2007, se compose d'une combinaison d'instruments incitatifs, de mesures d'encouragement, de prescriptions en matière de consommation, de normes minimales et de mesures visant le domaine de la recherche et de la formation. Dans le domaine de l'efficacité électrique, mentionnons les appels d'offres publics pour les mesures d'efficacité électrique, les conventions d'objectifs avec l'économie, les prescriptions relatives aux appareils et le programme SuisseEnergie.

⁹ RS 734.7

¹⁰ «Plan d'action pour l'efficacité énergétique» et «Plan d'action pour les énergies renouvelables», Office fédéral de l'énergie, 2008, téléchargeables sous: www.bfe.admin.ch > Thèmes > Politique énergétique > Plans d'action 2008

¹¹ RS 641.71

Les *appels d'offres publics* permettent d'identifier et de soutenir financièrement les programmes et les projets qui contribuent à une consommation économe de l'électricité dans l'industrie, les services et les ménages privés. Les appels d'offres publics sont organisés depuis 2010. Le budget disponible correspondant est de 22 millions de francs en 2014. Le choix des projets soumis dans le cadre d'appels d'offres publics se fait par mise aux enchères. Les projets et programmes présentant le meilleur rapport coûts-bénéfice – c'est-à-dire les mesures d'efficacité électrique dont il est prouvé qu'elles induisent une réduction maximale de la consommation électrique au moindre coût financier possible – emportent l'adjudication.

Les *conventions d'objectifs* visent à motiver les entreprises privées à mettre en œuvre des mesures d'efficacité économiques dans leur exploitation. Suite à l'initiative parlementaire 12.400, le Conseil fédéral et le Parlement ont décidé de rembourser aux entreprises grandes consommatrices d'électricité, qui ont conclu une convention d'objectifs, le supplément qu'elles versent au financement de la rétribution du courant injecté à prix coûtant (RPC).¹² Par la conclusion d'une telle convention d'objectifs, les entreprises s'engagent à mettre en œuvre toutes les mesures d'efficacité énergétiques économiques dans leur exploitation. En outre, elles sont tenues d'investir 20 % du montant remboursé dans des mesures d'efficacité.

Des *prescriptions relatives aux appareils* existent actuellement pour 13 catégories d'appareils (réfrigérateurs, lampes, téléviseurs, etc.). Depuis 2010, les prescriptions ont été constamment adaptées aux progrès techniques. De plus, une prescription générale concernant la consommation électrique en mode veille et en mode arrêt s'applique à tous les appareils électriques.

SuisseEnergie est le programme partenarial de la Confédération, des cantons, des communes, de l'économie, des organisations environnementales et des organisations de protection des consommateurs qui vise à promouvoir l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables. SuisseEnergie est dirigée par l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) sur le plan opérationnel. Les activités du programme sont axées sur la sensibilisation, l'information, le conseil, la formation et le perfectionnement, l'assurance de la qualité, la mise en réseau et l'encouragement de projets. SuisseEnergie dispose actuellement d'un budget d'environ 30 millions de francs par an.

2.4 Stratégie énergétique 2050

En 2011, suite à la catastrophe nucléaire de Fukushima, le Conseil fédéral et le Parlement ont pris la décision de principe de sortir progressivement de l'énergie nucléaire. A cet effet, le Conseil fédéral a élaboré la Stratégie énergétique 2050 en se fondant sur les Perspectives énergétiques remaniées. Avec la Stratégie énergétique 2050, le Conseil fédéral poursuit les orientations générales suivantes:

- Réduire la consommation énergétique et la consommation électrique par personne en renforçant les mesures d'efficacité.
- Accroître la part des énergies renouvelables: la force hydraulique et les nouvelles énergies renouvelables doivent être développées. Si nécessaire, la demande sera provisoirement couverte par l'augmentation de la production électrique fossile – couplage chaleur-force (CCF), centrales à cycles combi-

¹² FF 2013 4883

nés alimentées au gaz (CCC) – et par les importations d’électricité. Afin de ne pas compromettre la réalisation des objectifs de politique climatique, la législation sur le CO₂ prévoit que les émissions de CO₂ qui en résultent doivent être compensées.

- Garantir l’approvisionnement énergétique: il faut maintenir l’accès sans entraves aux marchés et aux producteurs d’énergie internationaux. Les importations d’électricité seront maintenues pour assurer l’approvisionnement électrique, les réseaux de transport de l’électricité seront développés et les réseaux de distribution seront transformés en réseaux intelligents («smart grids»).
- Transformer et développer les réseaux énergétiques et le stockage de l’énergie: le développement de la production électrique à partir des nouvelles énergies renouvelables accroît le besoin de transformer et de développer les réseaux électriques en raison des fluctuations de l’injection. Les autres réseaux énergétiques (gaz, chaleur, froid) et le stockage d’énergie doivent eux aussi être globalement adaptés aux besoins futurs.
- Renforcer la recherche énergétique: en mars 2013 déjà, le Parlement a voté le plan d’action «Recherche énergétique suisse coordonnée» et mis à la disposition de la recherche énergétique quelque 200 millions de francs supplémentaires jusqu’en 2016¹³.
- Conférer une fonction de modèle à la Confédération, aux cantons, aux villes et aux communes qui couvrent largement par les énergies renouvelables leurs besoins propres en chaleur et en électricité et qui respectent le principe de «meilleure pratique» dans tous les domaines.
- Intensifier encore la coopération internationale dans le domaine de l’énergie.

Le Conseil fédéral a décidé de réaliser par étapes la Stratégie énergétique 2050. Une première étape doit permettre, grâce à un paquet de mesures complet, d’exploiter les potentiels actuels d’amélioration de l’efficacité énergétique et d’accroissement de la production à partir des énergies renouvelables. Une deuxième étape est prévue pour transformer le système d’encouragement actuel en un système incitatif dès 2021.

La Stratégie énergétique 2050 vise les objectifs suivants en ce qui concerne la consommation énergétique:

- La consommation énergétique annuelle moyenne par personne doit diminuer de 16 % d’ici à 2020 et de 43 % d’ici à 2035 par rapport à l’année de base 2000, ce qui correspond à une consommation d’énergie finale estimée à environ 152 TWh (549 PJ) en 2035.
- La consommation électrique annuelle moyenne par personne doit baisser de 3 % d’ici à 2020 et de 13 % d’ici à 2035 par rapport à l’année de base 2000, ce qui correspond à une consommation électrique estimée de 55 TWh (198 PJ) en 2035.

Dans ce cadre, les objectifs à court terme pour 2020 sont axés sur le scénario «Mesures politiques du Conseil fédéral» (PCF), qui figure dans les Perspectives énergétiques 2050. Ils doivent être atteints grâce au premier paquet de mesures (cf. ch. 2.4.1). Les objectifs de consommation pour 2035 reposent quant à eux sur le

¹³ FF 2013 2329, 2331 et 2333

scénario «Nouvelle politique énergétique» (NPE) des Perspectives énergétiques 2050. Ils requièrent des efforts supplémentaires à ceux consentis dans le premier paquet de mesures et font l'objet de la deuxième étape de la Stratégie énergétique 2050 (cf. ch. 2.4.2).

2.4.1 Premier paquet de mesures

Le 4 septembre 2013, le Conseil fédéral a adopté le message, à l'intention du Parlement, relatif au premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050 (Révision du droit de l'énergie) et à l'initiative populaire fédérale «Pour la sortie programmée de l'énergie nucléaire (Initiative 'Sortir du nucléaire')»¹⁴. Il a ainsi présenté le premier paquet de mesures comme contre-projet indirect à l'initiative «Sortir du nucléaire» lancée par Les Verts. Ce contre-projet répond aux objectifs à court terme prévus pour 2020, mais déploie également ses effets au-delà de cet horizon temporel.

Les mesures suivantes sont prévues dans le premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050 pour promouvoir l'efficacité électrique:

- augmentation de la taxe CO₂ et renforcement du programme Bâtiments; désormais, des mesures visant l'efficacité électrique devront aussi être financées dans le programme Bâtiments;
- développement des appels d'offres publics à quelque 50 millions de francs par an;
- objectifs d'efficacité contraignants pour les fournisseurs d'électricité au moyen de «certificats blancs»;
- intégration des entreprises dans des processus de convention d'objectifs;
- extension et renforcement périodique des prescriptions concernant l'efficacité des appareils électriques;
- mesures de soutien de SuisseEnergie (programme d'encouragement pour l'intégration des processus / l'utilisation des rejets de chaleur, développement des conventions d'objectifs librement consenties avec les entreprises industrielles et de services, optimisation des exploitations et des processus, soutien à l'introduction de systèmes de gestion énergétique dans les entreprises, etc.).

2.4.2 Deuxième étape: passage d'un système d'encouragement à un système incitatif

La Stratégie énergétique 2050 prévoit de réorienter stratégiquement après 2020 la politique énergétique conjointement au développement de la politique climatique. A cet effet, le Conseil fédéral fixera suffisamment tôt des objectifs de politique énergétique et climatique cohérents. Ce faisant, il tiendra compte des développements internationaux et des plus récentes découvertes scientifiques. Le Conseil fédéral est d'avis que les objectifs de consommation énergétique et les objectifs de réduction

¹⁴ FF 2013 6771

des émissions de gaz à effet de serre doivent être avant tout poursuivis à long terme par des mesures tarifaires. C'est pourquoi les systèmes actuels d'encouragement des énergies renouvelables (RPC) et de l'efficacité énergétique (programme Bâtiments, appels d'offres publics) seront progressivement remplacés par un système incitatif après 2021.

Le système incitatif envisagé à long terme par le Conseil fédéral se compose de deux parties: la perception d'une taxe sur l'énergie et l'utilisation du produit de cette taxe. Des clarifications sont en cours pour déterminer quels seront les agents énergétiques (combustibles, carburants, électricité) soumis à la taxe sur l'énergie, laquelle devra rester sans incidence sur le budget. En d'autres termes, la taxe sur l'énergie ne devra pas apporter des ressources supplémentaires aux pouvoirs publics et la charge pesant sur les ménages privés et les entreprises ne devra pas augmenter globalement. A cet effet, le produit de la taxe sur l'énergie pourra être distribué à la population, à l'économie et aux cantons et/ou compensé par la réduction ou la suppression d'impôts et de taxes fédéraux existants et par des contributions aux assurances sociales. Les recettes seront utilisées de manière à ce que les ménages privés à faible revenu ne soient pas défavorisés. Les instruments promotionnels seront progressivement réduits au minimum pendant une phase de transition à partir de 2021. Pendant cette période, une partie du revenu de la taxe sur l'énergie pourra être allouée au financement des mesures d'encouragement. La transition doit se faire sans heurts dans des délais raisonnables, la sécurité de planification des entreprises et des ménages privés et la sécurité durable des recettes de la Confédération faisant l'objet d'une attention particulière.

Diverses questions et variantes ouvertes, en lien avec l'introduction du système incitatif envisagé, ont été examinées par le Département fédéral des finances (DFF) en étroite coopération avec le Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) ainsi que d'autres départements et représentations cantonales. Une consultation préliminaire relative à un rapport de base correspondant s'est achevée en décembre 2013¹⁵. Le DFF élaborera avec les départements impliqués, probablement d'ici à la fin de 2014, un projet à mettre en consultation.

3 Objectifs et contenu de l'initiative

3.1 Objectifs de l'initiative

Le but premier de l'initiative est d'accroître l'efficacité électrique. L'approvisionnement en électricité doit en devenir à la fois plus sûr et plus économique. Par ailleurs, selon les auteurs de l'initiative, une politique visant des objectifs d'efficacité ambitieux doit permettre de promouvoir une croissance durable et l'emploi tout en réduisant la charge des consommateurs d'énergie et en évitant les conflits d'intérêts entre la sortie de l'énergie nucléaire, la construction de centrales à gaz et l'exploitation excessive de la force hydraulique.

¹⁵ Cf. rapport de base du DFF du 2 septembre 2013 concernant le passage d'un système d'encouragement à un système d'incitation/variantes d'un système d'incitation dans la politique énergétique énergétique, téléchargeable sous: www.efd.admin.ch > Thèmes > Impôts > Système d'incitation en matière énergétique.

3.2 Contenu de l'initiative

L'élément central de l'initiative est le mandat donné à la Confédération de prescrire des objectifs qui correspondent à des améliorations substantielles de l'efficacité électrique. Les dispositions transitoires définissent déjà un premier objectif: l'efficacité électrique doit être accrue d'ici à 2035 de manière à ce que la consommation finale d'électricité annuelle ne dépasse pas alors le niveau de 2011. Le Conseil fédéral doit aussi fixer des objectifs intermédiaires adéquats. Les mesures nécessaires à la réalisation des objectifs seront prises par la Confédération et les cantons dans le cadre de leurs compétences respectives. Le Conseil fédéral a la possibilité d'adapter la valeur limite et les objectifs intermédiaires si l'évolution démographique ou l'emploi de l'énergie électrique comme substitut des énergies fossiles divergeaient sensiblement des prévisions retenues dans le scénario «Nouvelle politique énergétique» des Perspectives énergétiques 2035¹⁶.

3.3 Commentaire et interprétation du texte de l'initiative

Les auteurs de l'initiative demandent une base constitutionnelle pour accroître l'efficacité électrique. Ils laissent au législateur la compétence de définir des objectifs d'efficacité électrique concrets. De ce fait, l'initiative se concentre unilatéralement sur l'agent énergétique que représente l'électricité. Elle n'aborde pas la consommation des autres agents énergétiques.

Les dispositions transitoires fixent comme premier objectif que la consommation électrique de 2035 ne doit pas dépasser le niveau de 2011. Cette année-là, la consommation électrique finale atteignait 58 599 GWh¹⁷ selon la Statistique suisse de l'électricité. L'objectif absolu fixé pour 2035 correspond donc à ce niveau. Pour garantir la réalisation de cet objectif, le Conseil fédéral doit fixer des objectifs intermédiaires.

La consommation absolue d'électricité en Suisse est influencée par l'évolution de la population, du climat, de l'économie et de l'état de la technologie. Les Perspectives énergétiques 2050 reposent sur le scénario démographique moyen de l'Office fédéral de la statistique, qui prévoit une population résidente d'environ 8,8 millions de personnes en 2035¹⁸. Des technologies comme les pompes à chaleur ou les voitures électriques remplaceront déjà de plus en plus les chauffages au mazout ou les voitures de tourisme à propulsion conventionnelle. Si l'effectif de la population devait augmenter davantage d'ici à 2035 ou si l'emploi de l'énergie électrique comme substitut des technologies fossiles devait percer plus rapidement, il serait plus difficile d'atteindre l'objectif d'efficacité électrique. Dans le cas inverse, il serait plus aisé de réaliser l'objectif. Afin de tenir compte de développements imprévus à ce sujet, les dispositions transitoires prévoient que le Conseil fédéral peut

¹⁶ Cf. note 3.

¹⁷ Statistique suisse de l'électricité 2012, Office fédéral de l'énergie OFEN; téléchargeable sous: www.bfe.admin.ch > Thèmes > Statistiques de l'énergie > Statistique de l'électricité.

¹⁸ Die Energieperspektiven für die Schweiz bis 2050, Prognos, sur mandat de l'Office fédéral de l'énergie; téléchargeable sous: www.bfe.admin.ch > Thèmes > Politique énergétique > Stratégie énergétique 2050 > Données de base.

adapter la limite supérieure et les objectifs intermédiaires si l'évolution s'écarte des Perspectives énergétiques 2035 remaniées.

L'initiative renvoie aux Perspectives énergétiques 2035 remaniées, parce que celles-ci constituaient les perspectives les plus actuelles de l'OFEN au moment de son lancement. Les Perspectives énergétiques 2035 remaniées ont été établies dans un délai relativement bref après l'accident de réacteur à Fukushima, au printemps 2011, afin que le Conseil fédéral dispose de premiers éléments de base pour réorienter la politique énergétique. En septembre 2012, l'OFEN a publié les Perspectives énergétiques 2050 avec le projet mis en consultation concernant le paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050. Par conséquent, en cas d'acceptation de l'initiative, il faudrait se fonder sur les Perspectives énergétiques 2035 et sur leurs hypothèses, alors qu'elles ne correspondent plus à l'état le plus récent.

La Confédération et les cantons, dans le cadre de leurs compétences respectives, devront prendre les mesures susceptibles de réaliser l'objectif pour 2035 et les objectifs intermédiaires. Le texte constitutionnel ne concrétise pas davantage les mesures dont il s'agit. Dans un document de référence publié sur le site web du comité d'initiative¹⁹, les auteurs de l'initiative présentent les potentiels d'efficacité dans divers domaines d'utilisation de l'électricité. Les éventuelles mesures politiques suivantes, assorties de leurs effets potentiels, sont également énumérées:

- augmentation des exigences minimales;
- remplacement obligatoire des chauffages électriques;
- bonus d'efficacité en faveur des entreprises qui se sont engagées dans une convention d'objectifs;
- accroissement des appels d'offres publics;
- mandat d'efficacité à des fournisseurs d'électricité;
- taxe incitative pour l'électricité sans incidence sur la quote-part de l'Etat.

4 Appréciation de l'initiative

4.1 Appréciation des buts de l'initiative

L'amélioration de l'efficacité énergétique, y compris de l'efficacité électrique, gagne en importance ces dernières années à l'échelle mondiale. Cette évolution est due à la raréfaction et au renchérissement induit des agents énergétiques fossiles, aux efforts consentis pour empêcher un changement climatique dommageable pour l'humanité et à l'accident du réacteur de Fukushima, qui a mis en évidence une nouvelle fois les risques inhérents à l'énergie nucléaire. L'Agence internationale de l'énergie (AIE) a ainsi placé l'accent sur la «ressource» de l'efficacité énergétique dans son «World Energy Outlook 2012». Les 28 Etats membres de l'AIE ont tous poursuivi des politiques d'efficacité plus ou moins ambitieuses en recourant à des taxes sur l'énergie, à des taxes incitatives, à l'introduction de fonds d'efficacité étatiques ou à la mise en œuvre de systèmes d'efficacité obligatoires pour les entreprises d'approvisionnement en énergie.

¹⁹ Document de référence de l'initiative efficacité électrique, consulté le 29.11.2013 sous: <http://initiative-efficacite-electrique.ch> > initiative

En octobre 2012, l'UE a adopté une directive relative à l'efficacité énergétique²⁰. Par cette directive, l'UE entend accroître à l'horizon 2020 l'efficacité énergétique de 20 % par rapport à un développement non influencé. A cet effet, elle contraint ses Etats membres à fixer des objectifs d'efficacité nationaux correspondants et à les réaliser par des mesures ambitieuses.

En Suisse, il existe depuis longtemps des instruments visant à accroître l'efficacité énergétique, notamment l'amélioration de l'efficacité électrique. Par exemple, les mesures, exigences minimales pour les appareils et appels d'offres publics demandés par les auteurs de l'initiative sont déjà mis en œuvre dans notre pays.

Le Conseil fédéral a lui aussi identifié le potentiel d'efficacité énergétique et électrique. Il prévoit d'augmenter sensiblement l'efficacité électrique grâce à la Stratégie énergétique 2050. C'est ainsi que le premier paquet de mesures comporte un mandat d'efficacité à l'intention des fournisseurs d'électricité. Une taxe incitative sans incidence sur la quote-part de l'Etat est prévue dès 2021 pour la deuxième phase de la Stratégie énergétique 2050. L'obligation de remplacer les chauffages électriques fait partie des Modèles de prescriptions énergétiques des cantons (MoPEC) depuis 2008 et certains cantons l'ont déjà transposée en droit cantonal. Au cours des travaux préparatoires de la Stratégie énergétique 2050, l'OFEN a étudié la possibilité d'introduire un bonus d'efficacité nationale. Mais cette option a été rejetée par souci d'optimiser la coordination des instruments.

4.2 Conséquences en cas d'acceptation de l'initiative

Si l'initiative est acceptée, la Confédération et les cantons sont tenus de prendre, dans le cadre de leurs compétences respectives, les mesures visant à réaliser les objectifs. Les conséquences financières et sur le personnel, au niveau de la Confédération et des cantons, de même que les conséquences dans les domaines économiques, sociaux et écologiques dépendront, entre autres, des mesures qui seront prises et elles requièrent des modélisations détaillées. On ne saurait donc estimer qu'approximativement les effets de l'initiative. Cependant, comme les objectifs de l'initiative efficacité électrique et son approche, axée sur les mesures, sont comparables aux objectifs de la Stratégie énergétique 2050, on peut admettre que ses effets devraient être semblables.

4.2.1 Conséquences macroéconomiques

Sur le plan macroéconomique, l'amélioration de l'efficacité électrique entraîne les effets positifs suivants:

- amélioration de la sécurité d'approvisionnement en électricité due à la réduction de la consommation électrique;
- réduction de la dépendance des importations d'agents énergétiques et d'électricité non renouvelables;

²⁰ Directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique.

- augmentation de la valeur ajoutée locale dans les branches produisant des technologies d'efficacité énergétique;
- diminution des effets écologiques négatifs de la production et de la distribution d'électricité;
- réduction des coûts directs de la production et de la distribution d'électricité et, ainsi, allègement de la charge pesant sur les consommateurs finaux d'électricité.

Des effets négatifs peuvent survenir si l'amélioration de l'efficacité électrique requise politiquement ne peut se réaliser qu'à un coût supérieur à l'utilité découlant des effets positifs. Les coûts d'amélioration de l'efficacité électrique dépendent directement de l'état de la technologie des diverses utilisations de l'électricité. Les coûts seront aussi influencés par la structure de la demande et – tant qu'aucune dissocation complète n'aura eu lieu – de la croissance économique. Comme l'initiative ne prévoit aucune possibilité d'adaptation en cas de développement économique imprévu, il serait plus difficile de réaliser l'objectif en cas de forte croissance économique par habitant. Le Conseil fédéral part du principe que le potentiel d'efficacité électrique actuellement non exploité, mais exploitable à un coût acceptable, est important. C'est pourquoi il propose d'atteindre, avec le premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050, un objectif de consommation électrique comparable à celui de l'initiative efficacité électrique.

Dans les Perspectives énergétiques 2050 de l'OFEN, les coûts annuels totaux de la production électrique en 2035 sont budgétés à 8,4 milliards de francs dans la variante d'offre électrique C&E (fossile centralisée et énergies renouvelables) pour le scénario «Mesures politiques du Conseil fédéral», soit environ 900 millions de francs de moins que dans le scénario «Poursuite de la politique actuelle». Comme les objectifs de consommation électrique visés par l'initiative efficacité électrique et ceux de la Stratégie énergétique 2050 sont comparables, il y a lieu de penser que la mise en œuvre de l'initiative efficacité électrique entraînerait des économies du même ordre de grandeur sur les coûts de production électrique.

4.2.2 Conséquences pour la Confédération

Les conséquences sur le personnel et les finances de la Confédération dépendent des mesures à prendre pour atteindre les objectifs. Il n'est pas possible de les estimer à l'heure actuelle. Il faut s'attendre à ce que, par rapport au régime du droit actuel, la mise en œuvre de ces mesures entraîne un certain coût financier et en ressources de personnel auprès de la Confédération. Il faut prévoir à peu près les mêmes conséquences sur le personnel et les finances que pour la mise en œuvre de la Stratégie énergétique 2050 dans le domaine de l'efficacité électrique.

Comparativement à un développement non influencé la mise en œuvre de l'initiative efficacité électrique entraîne une réduction de la consommation finale d'électricité et, de ce fait, une baisse des recettes issues de la taxe à la valeur ajoutée (TVA) et de l'impôt sur le bénéfice des entreprises d'approvisionnement en électricité. Cependant, la vente de technologies d'efficacité augmentera simultanément. Si des technologies d'efficacité sont produites en Suisse, des effets positifs en découleront sur les recettes de l'imposition des bénéfices et de la TVA. A ce stade, il n'est pas possible de prédire quel effet l'emportera.

4.2.3 Conséquences pour les cantons et les communes

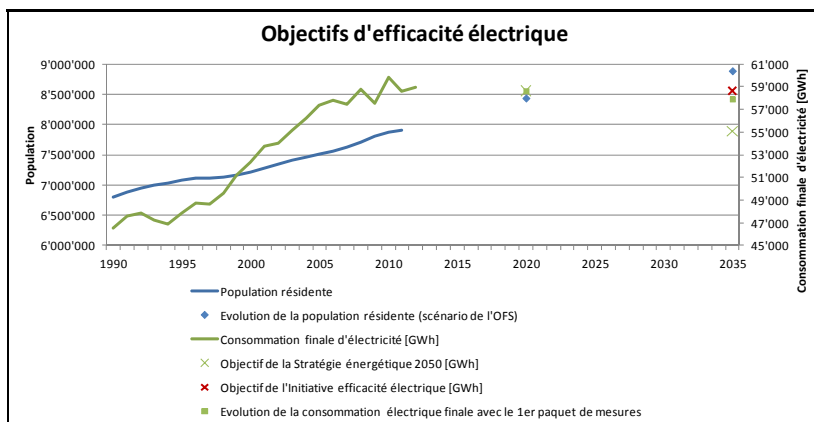
Les répercussions sur les recettes de la Confédération au titre de l'imposition du bénéfice des entreprises, mentionnées ci-dessus, valent aussi par analogie pour les cantons. De plus, les cantons et les communes détiennent par la voie de participations une part importante des entreprises de l'économie énergétique. La réduction de la consommation finale d'électricité induite en Suisse par l'initiative efficacité électrique engendrera une baisse du chiffre d'affaires des entreprises d'approvisionnement en électricité. Outre une réduction des recettes de l'impôt sur le bénéfice, il peut en résulter des pertes au niveau de la distribution des bénéfices, respectivement des versements de dividendes. Simultanément, de nouveaux champs d'affaires s'ouvrent dans le domaine des technologies de l'efficacité. Les entreprises d'approvisionnement en électricité peuvent y saisir des opportunités de compenser les pertes de revenu dues à l'amélioration de l'efficacité électrique.

4.3 Mérites et lacunes de l'initiative

S'agissant d'efficacité électrique, l'initiative suit la même ligne que la Stratégie énergétique 2050 du Conseil fédéral. Celui-ci vise à l'horizon 2035, par le premier paquet de mesures, une réduction de la consommation électrique par habitant de 13 % par rapport à l'année 2000, tandis que les auteurs de l'initiative demandent que la consommation électrique soit stabilisée de manière à ne pas dépasser en 2035 le niveau de 2011. Les deux figures suivantes présentent ces deux objectifs selon l'hypothèse de l'évolution démographique adoptée par les Perspectives énergétiques 2050. Il ressort que les deux objectifs sont comparables. L'objectif du Conseil fédéral peut même apparaître plus sévère selon les hypothèses retenues quant à l'évolution démographique ou aux technologies destinées à remplacer les agents énergétiques fossiles.

Figure 1

Objectifs d'efficacité électrique de l'initiative efficacité électrique et du premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050



Bien que l'initiative aille en principe dans la même direction que le premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050, le Conseil fédéral la rejette. D'une part, l'initiative efficacité électrique ne s'intègre pas dans la logique de la Stratégie énergétique 2050, par laquelle le Conseil fédéral prévoit d'exploiter le potentiel actuel dans les domaines de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables en appliquant dans une première phase un paquet de mesures au niveau légal. Dans une deuxième phase, à partir de 2021, le système d'encouragement existant doit être converti en un système incitatif en matière d'énergie.

D'autre part, l'initiative vise unilatéralement un seul agent énergétique, l'électricité, et elle a pour but d'améliorer l'efficacité électrique. Accepter cette initiative aurait pour conséquence que des objectifs concrets d'amélioration de l'efficacité électrique seraient fixés au niveau constitutionnel sans objectif d'amélioration de l'efficacité énergétique globale. Or, dans le domaine de l'énergie, il s'agit de diversifier et de coordonner de manière optimale les différents agents énergétiques. C'est exactement ce que le Conseil fédéral prévoit dans sa Stratégie énergétique 2050. La focalisation unilatérale sur l'électricité empêcherait par contre de procéder à une planification énergétique globale. Elle pourrait ralentir, voire inverser le mouvement de substitution – politiquement voulu – des agents énergétiques fossiles par l'électricité.

En outre, la Constitution fédérale contient d'ores et déjà des dispositions générales visant une consommation énergétique rationnelle et les économies d'énergie, des dispositions qui comprennent donc implicitement l'efficacité électrique. Pour des raisons de politique institutionnelle, les objectifs d'efficacité concrets ne doivent pas être réglementés dans la Constitution, mais au niveau de la loi ou de l'ordonnance.

4.4 Compatibilité avec les obligations internationales

L'initiative efficacité électrique est fondamentalement compatible avec les obligations internationales de la Suisse. Au cours des années passées, divers Etats se sont fixé des objectifs concrets d'amélioration de l'efficacité énergétique ou de réduction de la consommation et les mettent en œuvre. Par exemple, l'UE poursuit l'objectif à l'horizon 2020 d'accroître l'efficacité énergétique de 20 % par rapport à une évolution de référence. Afin de réaliser cet objectif, l'UE a adopté en octobre 2012 une directive relative à l'efficacité énergétique²¹. Cette directive contraint les Etats membres à mettre en œuvre des mesures de large portée dans le domaine de l'efficacité énergétique et électrique.

En cas de mise en œuvre de l'initiative efficacité électrique, tout comme pour la mise en œuvre de la Stratégie énergétique 2050, il faudrait contrôler pour chacune des mesures si elle est compatible avec les obligations internationales de notre pays. A cet égard, les obligations de la Suisse relevant du droit commercial et les dispositions du marché intérieur de l'UE, dans la perspective d'un accord sur l'électricité avec l'UE, jouent un rôle essentiel.

21 Cf. note 20.

4.5

Examen d'un contre-projet direct ou d'un contre-projet indirect

Pour les raisons présentées dans les chapitres précédents, le Conseil fédéral a décidé le 23 octobre 2013 de ne pas opposer de contre-projet direct à l'initiative efficacité électrique.

De plus, le Conseil fédéral renonce à proposer le premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050 comme contre-projet indirect à l'initiative efficacité électrique. En date du 4 septembre 2013, il a déjà déclaré que le premier paquet de mesures allait constituer le contre-projet indirect à l'initiative «Sortir du nucléaire»²². Selon le Conseil fédéral, il ne serait juridiquement pas exclu de relier deux initiatives populaires à un contre-projet indirect, mais un tel choix serait problématique par rapport à l'expression libre et fidèle de la volonté populaire.

5

Conclusions

Pour les raisons exposées, le Conseil fédéral propose de rejeter l'initiative populaire fédérale «Pour un approvisionnement en électricité sûr et économique (Initiative efficacité électrique)».

²² Cf. note 14.