Message relatif à l'initiative populaire «De nouveaux emplois grâce aux énergies renouvelables (initiative cleantech)»

du 15 juin 2012

Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous proposons de soumettre au vote du peuple et des cantons l'initiative populaire «De nouveaux emplois grâce aux énergies renouve-lables (initiative cleantech)» en leur recommandant de la rejeter.

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

15 juin 2012 Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Eveline Widmer-Schlumpf La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

2012-0745 6267

Condensé

L'initiative a été déposée le 6 septembre 2011 munie de 104 778 signatures valables.

L'objectif premier de l'initiative est de développer rapidement la part des énergies renouvelables dans l'ensemble de la consommation énergétique. En 2030, les énergies renouvelables devraient couvrir la moitié au moins de la consommation globale d'énergie. Cet objectif doit être principalement atteint grâce à la définition d'objectifs d'étape contraignants, à la promotion accrue de l'innovation et des investissements dans le domaine énergétique et à l'amélioration de l'efficacité énergétique. L'objectif à long terme de l'initiative est d'assurer un approvisionnement reposant entièrement sur les énergies de sources renouvelables.

Le Conseil fédéral arrive à la conclusion, d'une part, que l'initiative n'entraînerait guère de modifications en matière d'encouragement de la recherche et de renforcement des dispositions concernant les installations, les véhicules et les appareils par rapport au droit en vigueur (ou dont l'entrée en vigueur est prévue).

D'autre part, la mise en œuvre de la réglementation proposée en vertu de laquelle la part des énergies renouvelables devrait atteindre au moins 50 % d'ici à 2030 poserait, selon le Conseil fédéral, des problèmes importants liés au caractère très contraignant de ce délai. Pour exploiter les potentiels d'efficacité et ceux des énergies renouvelables, il faudrait plus de temps que ne le prévoit la réglementation proposée. Il souligne également les coûts supplémentaires qui résulteraient d'une transformation du système énergétique qui serait mise en œuvre aussi rapidement que le souhaite l'initiative.

Le Conseil fédéral est cependant favorable aux orientations générales visées par l'initiative, à savoir l'augmentation de la part des énergies d'origine renouvelable dans la consommation et l'amélioration de l'efficacité énergétique, et partage les préoccupations qui ont donné lieu au dépôt du texte. Dans le cadre de la Stratégie énergétique 2050, il fait actuellement élaborer de nouvelles mesures en la matière, qu'il proposera au Parlement dans le message correspondant. Cette Stratégie ira donc dans le sens de l'initiative. Les délais de traitement de l'initiative ne permettent pas au Conseil fédéral de proposer à temps un contre-projet (direct ou indirect) qui soit harmonisé avec la Stratégie énergétique 2050.

Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral propose de soumettre au vote du peuple et des cantons l'initiative populaire «De nouveaux emplois grâce aux énergies renouvelables (initiative cleantech)» sans contre-projet, ni direct, ni indirect, en leur recommandant de la rejeter.

Table des matières

Condensé	6268
1 Aspects formels et validité de l'initiative	6270
1.1 Texte	6270
1.2 Aboutissement et délais de traitement	6270
1.3 Validité	6271
2 Contexte	6271
2.1 Genèse de l'initiative	6271
2.2 Politique de la Confédération	6273
2.3 Projets en cours: «Stratégie énergétique 2050» et plan d'action «Recherche énergétique coordonnée Suisse»	6276
2.4 Droit en vigueur	6277
2.5 Part des énergies renouvelables dans la consommation finale en Suisse	6279
2.6 Evolution dans l'UE	6279
3 Buts et contenu de l'initiative	6280
3.1 Buts visés	6280
3.2 Dispositif proposé	6281
3.3 Commentaire et interprétation du texte de l'initiative	6281
4 Appréciation de l'initiative	6285
4.1 Conséquences de l'initiative en cas d'acceptation	6285
4.2 Avantages et inconvénients	6288
4.3 Opportunité d'un contre-projet indirect	6289
4.4 Compatibilité avec les obligations internationales	6289
5 Conclusions	6290
Annexe	
Motions et postulats consacrés à l'efficacité énergétique et aux énergies renouvelables et transmis depuis la session de printemps 2011 (état: avril 2012)	6292
Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «De nouveaux emplois grâce aux énergies renouvelables (initiative cleantech)» (Projet)	6299

Message

1 Aspects formels et validité de l'initiative

1.1 Texte

L'initiative populaire «De nouveaux emplois grâce aux énergies renouvelables (initiative cleantech)» a la teneur suivante:

I

La Constitution est modifiée comme suit:

Art. 89, al. 1bis (nouveau), 2bis (nouveau) et 3

^{1 bis} Ils travaillent avec le secteur privé à mettre en place un approvisionnement énergétique reposant sur les énergies renouvelables, afin de libérer la Suisse de sa dépendance vis-à-vis des énergies non renouvelables, de créer des emplois et d'assurer à long terme la prospérité de l'ensemble de la population.

^{2bis} Elle soutient la promotion de l'innovation dans le domaine énergétique ainsi que les investissements privé et public en faveur des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique.

³ Elle légifère sur la consommation d'énergie des installations, des véhicules et des appareils. En ce qui concerne les nouveaux installations, véhicules et appareils, elle tient compte de la meilleure technologie disponible.

П

Les dispositions transitoires de la Constitution sont complétées comme suit:

Art. 197, ch. 8 (nouveau)

8. Disposition transitoire ad art. 89 (Politique énergétique)

A partir de 2030, les énergies renouvelables couvriront la moitié au moins des besoins énergétiques totaux de la Suisse. Le Conseil fédéral fixe les objectifs d'étape à atteindre d'ici à 2030.

1.2 Aboutissement et délais de traitement

L'initiative populaire «De nouveaux emplois grâce aux énergies renouvelables (initiative cleantech)» a été soumise à l'examen préliminaire de la Chancellerie fédérale le 2 mars 2010¹ et a été remise le 6 septembre 2011 avec le nombre requis de signatures.

FF **2010** 1593

Par décision du 29 septembre 2011, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative avait recueilli 104 778 signatures valables et qu'elle avait donc abouti.²

Cette initiative est présentée sous la forme d'un projet rédigé. Le Conseil fédéral ne présentera pas de contre-projet, ni direct, ni indirect. En vertu de l'art. 97, al. 1, let. a, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)³, le Conseil fédéral a donc jusqu'au 6 septembre 2012 pour édicter un projet d'arrêté accompagné d'un message. Conformément à l'art. 100 LParl, l'Assemblée fédérale a jusqu'au 6 mars 2014 pour adopter la recommandation de vote qu'elle présentera au peuple et aux cantons.

1.3 Validité

L'initiative remplit les conditions de validité selon l'art. 139, al. 3, Cst.:

- 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 diffférentes parties: en effet, même si celles-ci touchent plusieurs domaines différents, elles visent toutes la promotion des énergies renouvelables ou de l'efficacité énergétique, ce qui permet d'affirmer que l'initiative concerne plusieurs aspects d'une seule et même thématique;
- 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 Genèse de l'initiative

L'initiative populaire a été lancée au printemps 2010 par le Parti socialiste suisse. Elle a pour objectif de garantir un approvisionnement énergétique de la Suisse reposant sur les énergies renouvelables grâce à une utilisation plus efficace de l'énergie et à des investissements dans les énergies renouvelables. En vertu des dispositions transitoires, celles-ci devraient couvrir au moins la moitié de la consommation globale d'énergie en 2030. L'initiative demande ainsi que l'approvisionnement énergétique passe rapidement aux énergies renouvelables, tant dans le domaine de l'électricité que dans celui des combustibles et carburants.

Ces demandes – renforcement de l'efficacité énergétique et promotion des énergies renouvelables – ne sont en soi pas nouvelles: depuis des années, elles constituent en Suisse deux axes majeurs du débat énergétique comme du débat législatif.

Dans le contexte de l'accident nucléaire de Tchernobyl et de l'opposition croissante au projet d'alors de construire une centrale nucléaire à Kaiseraugst, plusieurs interventions parlementaires ont été déposées pour réaliser des économies d'énergie et d'électricité, demandant par exemple au Conseil fédéral des mesures visant à réduire

FF **2011** 6935

³ RS 171.10

la consommation énergétique⁴ ou une loi sur les économies d'électricité ou d'énergie⁵. La promotion des énergies renouvelables est une demande qui a pris de l'ampleur dans les débats politiques depuis le début des années 1990. Les interventions déposées depuis dans ce domaine visent à encourager certaines énergies renouvelables telles que la biomasse⁶, le bois (dans le cadre de la tempête Lothar)⁷, l'énergie photovoltaïque⁸ ou l'utilisation des rejets de chaleur⁹, mais aussi à promouvoir les énergies renouvelables en général¹⁰. La notion d'efficacité énergétique apparaît plus fréquemment dans les interventions parlementaires depuis le milieu des années 2000, qui visent notamment à conclure des contrats de prestations avec les cantons sur une meilleure utilisation de l'énergie¹¹, à privilégier l'efficacité énergétique plutôt que de construire de grandes centrales électriques¹², à renforcer l'efficacité énergétique grâce à la réduction de la consommation d'eau chaude¹³, enfin à réaliser des économies d'énergie dans la distribution d'eau de table¹⁴ et des économies d'électricité au niveau de l'éclairage public¹⁵.

Suite à l'accident survenu dans la centrale nucléaire de Fukushima et la décision du Conseil fédéral prise en mai 2011 d'abandonner progressivement le nucléaire, à laquelle le Parlement s'est entre-temps rallié, les débats ont encore gagné en intensité. Depuis la session de printemps 2011, de nombreuses interventions parlementaires consacrées à l'efficacité énergétique et aux énergies renouvelables ont été transmises au Conseil fédéral (voir annexe). Aucune intervention n'a en revanche proposé que soit fixée une valeur cible explicite pour la part des énergies renouvelables dans la consommation totale d'énergie. Le postulat 09.3908 Nussbaumer s'approche le plus de cette exigence en chargeant le Conseil fédéral d'adapter le plan d'action pour les énergies renouvelables qu'il a adopté en février 2008 au modèle destiné à guider les Etats de l'UE dans l'élaboration de leurs plans nationaux en matière d'énergies renouvelables. Etant donné que le plan d'action prévoit une valeur cible pour la part des énergies renouvelables en 2020, celle-ci serait touchée par une adaptation au modèle européen¹⁶.

Le débat politique sur ces thèmes et les efforts correspondants consentis au niveau fédéral se sont renforcés *après* le lancement de l'initiative. La genèse de l'initiative doit aussi être considérée et comprise dans le contexte *précédant* les événements de 2011. L'initiative a placé la part des énergies renouvelables dans la consommation totale d'énergie en Suisse au cœur des débats: avec un objectif d'étape très ambitieux d'ici à 2030 et l'objectif à long terme de couvrir entièrement les besoins énergétiques de la Suisse au moyen des énergies renouvelables, la réglementation propo-

- Po 86.491 Müller, Mo Commission de l'énergie (EK) 86.556, Mo Bundi 87.305, Mo Thür 88.350, Mo Salvioni 88.421, Mo Groupe écologiste 90.810.
- Mo Groupe socialiste 88.387, Mo Schmidhalter 88.423, Mo Onken 88.443.
- 6 Mo Eymann 96.3658.
- Mo CEATE-CN 00.3010, Mo Lustenberger 01.3021, Mo Föhn 01.3086.
- 8 Po Rechsteiner R. 01.3179.
- 9 Po Egger-Wyss 09.3662.
- 10 Iv. Pa. Dupraz 03.462, Mo Lustenberger 04.3596, Mo Stump 04.3187, Mo Bäumle 09.3329.
- 11 Mo Leuthard 06.3134.
- ¹² Iv. Pa. Suter 07.434.
- 13 Mo Chevrier 07.3173.
- 14 Iv. Pa. 08.451 Neirvnck.
- ¹⁵ Mo 08.3167 Rossini.
- Avis du Conseil fédéral du 11 novembre 2009 sur le postulat

sée dans l'«initiative cleantech» va nettement plus loin que les demandes formulées jusqu'à présent.

2.2 Politique de la Confédération

En matière d'efficacité énergétique et de recours aux énergies renouvelables

Le premier choc pétrolier en 1973 est à l'origine des débats actuels sur l'énergie: en peu de temps, le prix du brut a quadruplé et a révélé aux Etats industriels leur dépendance aux importations d'énergie. Les discussions s'engagent sur l'avenir de l'approvisionnement énergétique. Un premier article sur l'énergie visant à créer des principes directeurs au niveau constitutionnel a échoué en 1983 faute d'obtenir la majorité des cantons. Il a été inscrit dans la Constitution fédérale en 1990 à la seconde tentative. Depuis lors, la Confédération et les cantons s'emploient 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.

Dans un premier temps, la mise en œuvre de cette politique a été précisée dans l'arrêté sur l'énergie. A partir de 1990, le programme Energie 2000 puis, à partir de 2001, le programme qui lui a succédé, SuisseEnergie, ont été les instruments politiques d'une utilisation économe et rationnelle de l'énergie et de la promotion des énergies renouvelables. L'ensemble des cantons ont édicté des lois sur l'énergie et des dispositions en matière de politique énergétique à partir de 1990. Avec la loi sur l'énergie (LEne)¹⁷ et son ordonnance (OEne)¹⁸, entrées en vigueur le 1er janvier 1999, la volonté exprimée par le peuple en 1990 a été traduite dans les faits.

La LEne a pour but:

- d'assurer une production et une distribution de l'énergie économiques et compatibles avec les impératifs de la protection de l'environnement;
- de promouvoir l'utilisation économe et rationnelle de l'énergie;
- d'encourager le recours aux énergies indigènes et renouvelables.

Depuis le 1^{er} janvier 2009, les valeurs suivantes figurent en outre dans la LEne:

- La production annuelle moyenne d'électricité provenant d'énergies renouvelables doit être augmentée, d'ici à 2030, de 5400 GWh au moins par rapport à la production de l'an 2000. Le Conseil fédéral peut prendre en considération dans ce calcul une part d'électricité produite à l'étranger au moyen d'énergies renouvelables, à hauteur de 10 %.
- La production annuelle moyenne d'électricité dans les centrales hydrauliques doit être augmentée, d'ici à 2030, de 2000 GWh au moins par rapport à la production de l'an 2000.
- La consommation finale d'énergie des ménages doit être stabilisée d'ici à 2030 «au niveau qu'elle aura lors de l'entrée en vigueur de la présente disposition».

Loi du 26 juin 1998 sur l'énergie (LEne); RS 730.0.

Ordonnance du 7 décembre 1998 sur l'énergie (OEne); RS **730.01**.

Depuis les années 1990, le recours accru aux énergies renouvelables et l'utilisation économe de l'énergie sont ainsi des objectifs de la Confédération. En 2007, ces deux objectifs ont aussi constitué des éléments de la stratégie du Conseil fédéral dite des quatre piliers, qui comprend l'efficacité énergétique, la promotion des énergies renouvelables, le remplacement et la construction de centrales électriques et la politique énergétique internationale de la Suisse. Pour concrétiser les deux premiers points, le Conseil fédéral a approuvé des plans d'action une année plus tard¹⁹, qui visent à atteindre entre 2010 et 2020 une réduction des énergies fossiles de 20 %, une augmentation de la part des énergies renouvelables de 50 % dans l'ensemble de la consommation d'énergie (à près de 24 % en 2020) et une augmentation maximale de la consommation d'électricité de 5 % entre 2010 et 2020. Les plans d'action prévoient une stabilisation de la consommation d'électricité après 2020. Ils sont constitués d'une combinaison de mesures incitatives, de mesures de soutien, de prescriptions relatives à la consommation, de standards minimaux et de mesures dans le domaine de la recherche et de la formation.

La troisième étape du programme SuisseEnergie (2011–2020) est un instrument permettant de mettre en œuvre ces objectifs. Les activités de SuisseEnergie portent sur la sensibilisation, l'information, le conseil, la formation et le perfectionnement, la garantie de la qualité, la mise en réseau et l'encouragement de projets innovants.

En outre, les prescriptions d'efficacité, l'étiquette-énergie, les appels d'offres pour des mesures destinées à utiliser l'électricité d'une manière plus efficace ou les conventions avec les entreprises aux fins d'exemption de la taxe sur le CO2 contribuent à renforcer l'efficacité énergétique. D'une manière générale, la politique climatique aide à atteindre les objectifs de la politique énergétique. En vertu de l'art. 3, al. 1, de la loi du 23 décembre 2011 sur la réduction des émissions de CO₂ (loi sur le CO₂)²⁰, loi qui n'est pas encore en vigueur, les émissions de gaz à effet de serre produites en Suisse devront, d'ici à 2020, être globalement réduites de 20 % par rapport à 1990. Les mesures visent à réduire la consommation d'agents énergétiques fossiles, à remplacer celles-ci par des énergies renouvelables et à investir dans les technologies faiblement émettrices de carbone, ce qui entraîne une réduction des émissions de gaz à effet de serre et une baisse de la consommation d'énergie. Comme l'UE, la Suisse va introduire à partir de juillet 2012 des prescriptions relatives aux émissions de CO₂ des voitures de tourisme neuves. D'ici à 2015, les importateurs suisses seront ainsi tenus, par le biais d'objectifs individuels, de réduire à 130 grammes en moyenne par kilomètre les émissions de CO₂ des voitures de tourisme nouvellement immatriculées.

La rétribution à prix coûtant du courant injecté (RPC) est le pilier principal de l'encouragement de la production *d'électricité renouvelable*. Un supplément sur les coûts de transport des réseaux à haute tension permet de financer les coûts des gestionnaires de réseau non couverts par les prix du marché pour la reprise de l'électricité issue de types de production donnant droit à une indemnisation (p. ex. petite hydraulique, énergie éolienne, photovoltaïque, biomasse) (art. 15b, al. 1, let. a, LEne). Dans l'optique de réduire l'utilisation des ressources naturelles à un niveau compatible avec les exigences écologiques du développement durable, le Conseil fédéral s'est prononcé en faveur d'une économie verte en octobre 2010. Le déve-

²⁰ FF **2012** 109

¹⁹ Plans d'action «Efficacité énergétique» et «Energies renouvelables», Office fédéral de l'énergie. 2008.

loppement et l'utilisation accrue des technologies propres, ou «cleantech» (voir ci-dessous), l'amélioration de l'information des consommateurs sur la charge environnementale des produits ou de l'efficacité des ressources liées aux technologies de l'information et de la communication, par exemple, recèlent des potentiels importants. La concrétisation et la mise en œuvre des mesures en faveur d'une économie verte sont inscrites dans le programme de la législature 2011–2015 comme objet figurant dans les grandes lignes.

Masterplan Cleantech - une stratégie de la Confédération en matière d'efficacité des ressources et d'énergies renouvelables

Le Masterplan Cleantech relève d'une thématique proche de celle de l'initiative. Le Conseil fédéral en a pris connaissance le 16 septembre 2011 et a adopté une stratégie de la Confédération en matière d'efficacité des ressources et d'énergies renouve-lables

La stratégie du Conseil fédéral repose sur le constat selon lequel les cleantech sont un marché important et porteur sur le long terme, à la croissance duquel l'économie suisse peut participer grâce à des innovations dans ce domaine. Le but est de permettre à la Suisse de se positionner de manière optimale à l'échelle mondiale, d'ici à 2020, sur le marché en plein essor des énergies renouvelables et des produits et services verts

Le Conseil fédéral a tout d'abord pris des mesures dans le domaine de la formation et de la recherche, comme par exemple l'optimisation du transfert de savoir et de technologie entre les hautes écoles et les entreprises. Il élabore par ailleurs des propositions visant la création de centres de compétences nationaux interinstitutionnels et la mise sur pied d'un programme national de recherche dans le domaine de la substitution et de la réutilisation des métaux à approvisionnement critique.

Deuxièmement, le Conseil fédéral entend réaliser des analyses en vue de décisions ultérieures. Il a ainsi planifié l'élaboration d'une liste des réglementations qui font obstacle à l'innovation ainsi qu'une extension de l'obligation de recycler à une palette élargie de produits à forte consommation de ressources. Un système de monitorage des progrès technologiques des appareils électriques est également envisagé. Dans le cadre de l'encouragement de projets pilotes et de démonstration dans le domaine des technologies environnementales et de projets phares dans le domaine des infrastructures communales, des modèles de financement sont élaborés sous forme de partenariats public-privé. Enfin, les responsables des achats de la Confédération sont chargés de recourir activement à des technologies, des produits, des services et des ouvrages peu gourmands en ressources ainsi qu'aux énergies renouvelables.

Le Masterplan Cleantech est un instrument de coordination et de communication qui dépasse le cadre des autorités et des institutions. Outre les mesures décidées par le Conseil fédéral, il contient aussi nombre de recommandations à l'intention des cantons ainsi que des milieux économiques et scientifiques. Ces derniers disposent ainsi des informations qui leur permettent d'agir en cohérence.

Si le terme «cleantech» figure dans l'intitulé et de l'initiative et du Masterplan Cleantech, celui-ci ne comporte pas d'objectifs chiffrés. Par ailleurs, les objectifs qu'il vise sont fixés à l'horizon 2020. Les mesures qu'il prévoit sont destinées à créer un cadre optimal pour renforcer la compétitivité de la Suisse. Le Masterplan Cleantech a une portée plus large que l'initiative cleantech: il concerne l'ensemble

des cleantech alors que l'initiative se limite au domaine de l'énergie. Il est à noter que les mesures d'optimisation du transfert de savoir et de technologie et l'analyse des possibilités de financement des start-up et des innovations dans le cadre du Masterplan vont dans le même sens que l'art. 89, al. 1^{bis} de l'initiative.

En résumé, on constate que la Stratégie énergétique 2050 en cours d'élaboration est thématiquement plus proche des orientations générales de l'initiative que le Masterplan Cleantech.

2.3 Projets en cours: «Stratégie énergétique 2050» et plan d'action «Recherche énergétique coordonnée Suisse»

Le 25 mai 2011, le Conseil fédéral a décidé l'abandon progressif du nucléaire. Le Conseil national et le Conseil des Etats se sont ralliés à cette décision de principe lors des sessions d'été et d'automne 2011. Cette décision d'abandon progressif du nucléaire requiert une nouvelle stratégie énergétique visant à réduire le plus possible la consommation d'énergie dans tous les domaines. Les objectifs climatiques actuels sont maintenus. Le renforcement de l'efficacité énergétique et l'encouragement des énergies renouvelables sont au cœur de la nouvelle *Stratégie énergétique 2050*. Un abandon progressif et à long terme du nucléaire donne aussi suffisamment de temps pour exploiter les potentiels d'efficacité et ceux des énergies renouvelables. Suite aux discussions qu'il a menées relativement à la Stratégie énergétique 2050, le Conseil fédéral a notamment défini les objectifs suivants dans les domaines de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables:

Les mesures dans le domaine de l'efficacité énergétique visent à réduire la consommation d'énergie. Il existe un potentiel d'économies considérable aussi bien dans les bâtiments et les appareils électriques que dans l'industrie, les services et la mobilité. Les économies d'électricité doivent être encouragées par des conventions d'objectifs, des incitations économiques, des appels d'offres publics, des nouveaux modèles tarifaires, des progrès techniques, un renforcement des prescriptions et des efforts supplémentaires en matière de formation, de perfectionnement et de recherche.

La production d'électricité à partir des *énergies renouvelables* doit être considérablement augmentée. A cet effet, le système d'encouragement existant de la RPC doit être optimisé et revu: cela passe notamment par une hausse des moyens disponibles, par l'optimisation des taux de rétribution ainsi que par l'introduction d'aides à l'investissement pour les petites installations photovoltaïques. Dans le cadre de l'aménagement du territoire, il s'agira de délimiter des zones qui accueilleront des installations de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables.

Le redéploiement du système énergétique suisse devra prendre en considération les risques de conflits d'intérêt, tenir compte des objectifs fixés pour protéger le climat, les eaux et le paysage et pour aménager le territoire, et respecter la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Une nouvelle étape de la Stratégie énergétique 2050 doit être conçue pour la période après 2020. Elle doit viser le passage progressif du système actuel d'encouragement à un système d'incitation dans un délai de transition acceptable. Le Conseil fédéral enverra le projet de Stratégie énergétique 2050 en consultation à la fin de l'été 2012. Elle devrait être soumise au Parlement à l'été 2013.

Le texte de l'initiative prévoit de soutenir des mesures de promotion de l'innovation dans le domaine énergétique. La recherche énergétique, élément important de la politique énergétique de la Confédération, est donc aussi concernée. Le message du 22 février 2012 relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2013 à 2016²¹ prévoit à la fois des mesures d'encouragement institutionnelles (poursuite des centres de compétences dans le domaine des EPF au niveau actuel; création et développement d'un centre de photovoltaïque) et des moyens d'encouragement compétitifs (notamment une nouvelle série de programmes nationaux de recherche «Energie») dans le domaine de la recherche énergétique. D'autres mesures sont néanmoins nécessaires pour atteindre les objectifs de la stratégie énergétique 2050. Partant, le Conseil fédéral a chargé le DFI d'élaborer en collaboration avec le DFE et le DETEC un plan d'action «Recherche énergétique coordonnée Suisse» orienté sur le long terme et de présenter un message correspondant. Ce message devra motiver les moyens supplémentaires qui seront nécessaires par rapport aux mesures ordinaires relevant du domaine de la recherche qui sont déjà prévues dans le message FRI, et définir leur affectation.

Une réforme fiscale écologique dans le domaine de l'énergie est par ailleurs en cours d'examen. L'objectif est, au moyen de nouvelles priorités, de taxer davantage des activités à effets indésirables (p. ex. fortement énergivores ou polluantes) et d'alléger la charge qui pèse sur le travail et l'investissement, notamment. La restitution des recettes générées par une taxe sur l'énergie devrait donc intervenir essentiellement par une réduction des impôts et des taxes. Les travaux en ce sens seront coordonnés avec ceux de la deuxième étape de la stratégie énergétique

2.4 Droit en vigueur

Le droit en vigueur ne comporte aucune disposition visant un approvisionnement en énergie d'origine entièrement renouvelable. Il n'existe pas non plus de disposition imposant un délai pour qu'une part donnée de la consommation globale d'énergie soit couverte par les énergies renouvelables. Il n'y a que les règles précitées figurant à l'art. 1, al. 3, 4 et 5 LEne, en vertu desquelles la production annuelle moyenne d'électricité provenant d'énergies renouvelables et de l'énergie hydraulique doit être augmentée, d'ici à 2030, au moins de 5400 GWh et de 2000 GWh respectivement par rapport à la production de l'an 2000. Par ailleurs, la consommation finale d'énergie des ménages doit être stabilisée. Mais plusieurs actes législatifs prévoient aujourd'hui déjà le renforcement de l'utilisation et l'encouragement²² des énergies renouvelables de même que leur primauté²³, à l'instar de la loi sur l'énergie, de la loi sur l'approvisionnement en électricité²⁴ (LApEl) et de son ordonnance²⁵ (OApEl). La collaboration de la Confédération et, dans le cadre de leurs compétences, des cantons avec les organisations économiques y est déjà essentielle, comme dans l'ensemble de la politique et du droit en matière d'énergie. Un certain devoir de coopération figure dans la Constitution (art. 89, al. 5, Cst.) et la collaboration a en

²¹ FF 2012 2857

Voir p. ex. art. 89, al. 3, deuxième phrase, Cst., art. 1, al. 1 et 2, art. 3, al. 1, let. b et art. 5, al. 3, LEne, puis art. 6, 7*a* et 7*b* LEne

Voir p. ex. art. 9, al. 3, art. 13, al. 3 et art. 20, al. 3, LApEl, art. 26, al. 1, OApEl
 Loi fédérale du 23.3.2007 sur l'approvisionnement en électricité (LApEl); RS 734.7.

Ordonnance du 14.3.2008 sur l'approvisionnement en électricité (OApEl); RS **734.71**.

outre été explicitement inscrite à l'art. 2 LEne (en particulier l'al. 2). Dans le droit en matière d'énergie, un rôle important est aussi fréquemment accordé aux documents de la branche.

La Constitution prévoit que la Confédération «favorise le développement des techniques énergétiques, en particulier dans les domaines des économies d'énergie et des énergies renouvelables». Du fait de cette formulation restrictive, le mandat d'encouragement de l'art. 89 Cst. se réfère uniquement au développement de nouvelles techniques. L'encouragement de mesures qui vont au-delà du seul développement de nouvelles techniques (et concernent p. ex. aussi leur application) doit se fonder sur une disposition supplémentaire relative aux compétences, par exemple dans le domaine de la protection de l'environnement²⁶. Cette possibilité a déjà été utilisée. En tenant compte d'autres normes de compétence, un système relativement important et étendu de mécanismes, de mandats et de moyens d'encouragement a été créé à l'échelon de la loi pour le domaine de l'énergie. La LEne prévoit des mesures de promotion dans les domaines «Informations et conseils» (art. 10), «Formation et perfectionnement» (art. 11), «Recherche, développement et démonstration» (art. 12) et «Utilisation de l'énergie et des rejets de chaleur» (art. 13). Les projets dans le domaine de la recherche fondamentale, de la recherche appliquée et du développement initial peuvent en outre être soutenus sur la base de la loi sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (LERI)²⁷.

Pour l'édiction de dispositions sur la consommation d'énergie des installations, des véhicules et des appareils, la Constitution fédérale se limite à un mandat de légiférer (art. 89, al. 3, première phrase, Cst.). Il incombe à la Confédération de réglementer ce domaine de manière exhaustive, contrairement à la consommation énergétique dans les bâtiments, qui relève principalement de la compétence des cantons. Il est donné suite à ce mandat de légiférer à l'art. 8 LEne de même qu'aux art. 11d et ss. de la loi sur le CO₂, ces articles étant entrés en vigueur au 1^{er} mai 2012²⁸. En vertu de l'art. 8, al. 5, LEne, les exigences relatives à la mise sur le marché doivent notamment être adaptées «à l'état de la technique et aux développements internationaux». Par contre, il n'est pas tenu compte des «meilleures technologies disponibles». Par ailleurs, les possibilités liées à la technique et à l'exploitation, le caractère économiquement supportable et l'éventuel intérêt public prépondérant constituent des limites à observer pour l'ensemble des mesures visées dans le droit en vigueur (voir l'art. 3, al. 4, LEne). A noter la modification de l'art. 8 LEne décidée le 23 décembre 2011²⁹ (entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2012³⁰), qui exigera sous réserve de se référer «aux meilleures technologies disponibles», à des critères de rentabilité ainsi qu'à des normes internationales et des recommandations d'organisations spécialisées reconnues.

Voir René Schaffhauser in: Ehrenzeller u.a. (éd.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl. 2008, Zürich/St. Gallen/Basel/Genf, Art. 89 BV Rz. 14.

²⁷ RS **420.1**

²⁸ RO 2012 351

⁹ FF **2012** 107

Mise en vigueur décidée par l'arrêté du Conseil fédéral du 1er juin 2012 (dans le cadre d'une procédure simplifiée).

2.5 Part des énergies renouvelables dans la consommation finale en Suisse

En 2010, la consommation finale d'énergie de la Suisse s'est élevée à près de 253 térawattheures (TWh)³¹, dont près de 60 TWh pour l'électricité. De 1990 à 2010, la consommation finale des énergies renouvelables a augmenté, passant de 35 à 49 TWh, la consommation finale d'énergie dans son ensemble de 222 à 253 TWh³². Pour les énergies renouvelables, la hausse s'est montée à près de 40 % et à 14 % pour la consommation finale d'énergie. Ces 21 dernières années, la part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie est ainsi passée de 15,8 à 19,4 %, soit une augmentation d'environ 3,5 points de pourcentage. En 2010, cette part s'est élevée à 15,3 % pour la production de chaleur et à 53,6 % pour la consommation d'électricité³³.

Sur la production nette d'électricité de près de 64 TWh en 2010, 57 % étaient d'origine renouvelable, dont une majorité provenant de l'utilisation de la force hydraulique. La part de l'énergie solaire, de la biomasse, du gaz naturel, de l'énergie éolienne et des déchets s'est montée à 2.2 %.

2.6 Evolution dans l'UE

Le Conseil européen a adopté, en 2007, des objectifs ambitieux en matière d'énergie et de changement climatique pour 2020: réduire les émissions de gaz à effet de serre de 20 % par rapport à 1990, porter la part des sources d'énergie renouvelable à 20 % et améliorer l'efficacité énergétique de 20 % par rapport à une évolution sans nouvelles mesures. Le Parlement a appuyé constamment ces objectifs ces dernières années.

Dans le cadre de ce paquet «Climat et énergie», l'UE a édicté la directive 2009/28/EG³⁴ relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (directive RES). A l'échelle européenne, cette directive impose un objectif de 20 % pour les énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie d'ici à 2020, contre 8,9 % en 2006. Des objectifs nationaux contraignants pour les différents Etats membres découlent de cet objectif supérieur. Partant de la nécessité de développer les énergies renouvelables dans l'ensemble des Etats membres, le reste du développement requis est différencié en fonction de la force économique des Etats membres.

Comme il est apparu que l'objectif d'efficacité de 20 % ne pourrait être atteint, le Conseil et le Parlement européen ont requis une approche plus volontariste. Aussi la Commission a-t-elle présenté en juin 2011 une proposition de nouvelle directive³⁵ relative à l'efficacité énergétique, comportant notamment les mesures suivantes:

32 Statistique suisse des énergies renouvelables 2010, Office fédéral de l'énergie.

Pour l'électricité, le calcul de la part des énergies renouvelables dans la consommation finale dépend d'hypothèses relatives à la composition du courant importé et exporté.

35 COM (2011) 370

³¹ Statistique globale suisse de l'énergie 2010, Office fédéral de l'énergie. Avec la conversion des térajoules en térawattheures.

Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE; JO L 140 du 5.6.2009, p. 16.

- Les Etats fixent un objectif national d'efficacité énergétique exprimé sous la forme d'un niveau absolu de consommation d'énergie primaire en 2020 en tenant compte de l'objectif global de l'UE de 20 %.
- Les Etats introduisent des systèmes contraignants d'efficacité imposant aux entreprises d'approvisionnement en énergie de réaliser des économies d'énergie de 1,5 % par an. Les transports en sont exclus.
- Les Etats introduisent des sanctions proportionnées et effectives en cas de non-respect des dispositions en matière d'efficacité énergétique.

La nouvelle directive relative à l'efficacité énergétique est actuellement en discussion et doit être adoptée jusqu'à la fin de l'année.

En décembre 2011, la Commission européenne a publié sa feuille de route pour l'énergie à l'horizon 2050³6. Dans le cadre de scénarios, des pistes sont étudiées en vue de transformer le système énergétique pour réduire la teneur en carbone (décarbonisation) à l'horizon 2050. Sur le papier, la Commission arrive à la conclusion que le renforcement de l'efficacité énergétique a la priorité dans l'ensemble des scénarios prévoyant une décarbonisation. Par ailleurs, augmenter la part des énergies renouvelables au-delà de 2020 est une des principales conditions pour que le système énergétique soit durable et sûr. Selon la feuille de route, en 2030, «tous les scénarios de décarbonisation prévoient une part croissante de sources d'énergie renouvelables, atteignant environ 30 % de la consommation brute d'énergie finale». La Commission européenne mise également sur la séparation et le stockage du CO2 (technologie CCS, Carbon capture and storage technology) ainsi que sur l'énergie nucléaire comme instruments de décarbonisation.

En 2008, la part des énergies d'origine renouvelable au niveau de la consommation intérieure brute était de 10,3 % dans l'UE (UE-27)³⁷. En 2006, cette valeur était de 8,9 %. En France, cette part était de 9,6 % en 2006 et de 11,0 % en 2008. L'Allemagne enregistre une hausse de 7,0 % en 2006 à 9,1 % en 2008. En Italie, les énergies d'origine renouvelable représentaient une part de 5,3 % en 2006 et de 6,8 % en 2008.

3 Buts et contenu de l'initiative

3.1 Buts visés

L'objectif premier de l'initiative est de développer rapidement la part des énergies renouvelables dans l'ensemble de la consommation énergétique afin d'assurer à long terme un approvisionnement reposant entièrement sur les énergies de sources renouvelables, principalement grâce à la définition d'objectifs d'étape contraignants, à la promotion de l'innovation, aux investissements dans le domaine énergétique et à l'amélioration de l'efficacité énergétique.

Les auteurs de l'initiative aspirent aussi à empêcher le remplacement des centrales nucléaires, qui était encore prévu au moment du lancement de l'initiative³⁸. Ils

EU Energy in Figures 2011, European Commission.

³⁶ COM (2011) 885

P. ex. dans les argumentaires «Fragen und Antworten zur Cleantech-Initiative» ou «Hintergrundinformationen zur Cleantech-Initiative» sur le site www.cleantech-initiative.ch (état au 23 mars 2012).

expliquent en outre qu'une part accrue d'énergies d'origine renouvelable permet de réduire la dépendance à l'égard des importations de pétrole, de gaz naturel et d'uranium et, de ce fait, la dépendance par rapport aux régions politiquement instables. Ils mettent aussi en avant les conséquences positives de l'initiative sur la protection du climat.

L'argumentaire des auteurs de l'initiative se focalise cependant aussi sur les aspects économiques de la réglementation proposée: une politique d'incitations ciblées, comprenant aussi l'encouragement, doit apporter une prospérité durable et, d'après les informations du comité d'initiative, permettre la création de 100 000 nouveaux emplois en Suisse. Les auteurs de l'initiative la voient comme une possibilité de créer le cadre nécessaire pour que la Suisse puisse faire jeu égal au niveau international dans le domaine cleantech tant en matière de recherche que de production.

3.2 Dispositif proposé

La réglementation proposée par l'initiative populaire concerne trois champs d'action principaux:

L'augmentation de la part des énergies renouvelables dans les besoins globaux en énergie de la Suisse constitue l'élément central de l'initiative. En vertu de l'art. 89, al. 1^{bis}, Cst. qui est proposé, la Confédération et les cantons travailleront avec le secteur privé à mettre en place un approvisionnement énergétique reposant sur les énergies renouvelables, afin de libérer la Suisse de sa dépendance vis-à-vis des énergies non renouvelables, de créer des emplois et d'assurer à long terme la prospérité de l'ensemble de la population. Parallèlement, une disposition constitutionnelle transitoire prévoira qu'à partir de 2030, les énergies renouvelables devront couvrir la moitié au moins des besoins énergétiques totaux de la Suisse. Le Conseil fédéral est en outre chargé de fixer des objectifs d'étape à atteindre d'ici à 2030.

D'autre part, le soutien spécifique à l'énergie figurant à l'art. 89, al. 3, Cst. devra être étendu. Sur la base de cet article de la Constitution, la Confédération devra à l'avenir favoriser non seulement «le développement des techniques énergétiques, en particulier dans les domaines des économies d'énergie et des énergies renouvelables», mais aussi soutenir «la promotion de l'innovation dans le domaine énergétique ainsi que les investissements privé et public en faveur des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique».

Enfin, la compétence de légiférer sur la consommation d'énergie des installations, des véhicules et des appareils devra être complétée par l'obligation de tenir compte de la meilleure technologie disponible en ce qui concerne les nouveaux installations, véhicules et appareils.

3.3 Commentaire et interprétation du texte de l'initiative

Vu la forte parenté du texte de l'initiative avec le droit actuel ou à venir (voir ch. 2.4) en plusieurs endroits, il s'agit d'abord de les mettre en regard pour vérifier sur quels points et dans quelle mesure l'initiative innove.

Augmentation de la part des énergies renouvelables dans les besoins énergétiques totaux de la Suisse

L'objectif d'augmenter la part des énergies d'origine renouvelable de sorte à assurer entièrement l'approvisionnement énergétique de la Suisse au moyen des énergies renouvelables est au cœur de l'initiative. Précisons que la disposition ne se réfère pas au besoin en électricité, mais aux besoins énergétiques totaux de la Suisse.

La réglementation proposée comporte des objectifs précis pour la période qui va jusqu'en 2030. A partir de 2030, les énergies renouvelables devront couvrir la moitié au moins des besoins énergétiques. D'ici là, le Conseil fédéral devra fixer des objectifs d'étape clairs. En se fondant sur la croissance de la part des énergies renouvelables dans la consommation globale d'énergie en Suisse jusqu'à présent (voir le ch. 2.5), il semble sans conteste que les objectifs précités requerraient des modifications profondes de l'ensemble du secteur énergétique (voir ci-après le ch. 4.2). La Confédération ne pourrait en tout cas pas se limiter à la définition d'objectifs d'étape, mais devrait aussi prévoir des mesures concrètes et étendues dans les domaines les plus divers pour réaliser ces objectifs. Le projet laisse le genre ou l'orientation des mesures de mise en œuvre concrètes en grande partie en suspens. Le discours politique devrait d'abord les développer. A ce stade, seul l'objectif est clair.

La réglementation proposée ne comporte pas d'objectif aussi précis concernant le développement futur de la part des énergies renouvelables pour la période *après* 2030. L'objectif à long terme d'un approvisionnement énergétique assuré par les énergies renouvelables en Suisse est clair, mais le moyen de l'atteindre et le délai restent ouverts.

En dépit des questions ouvertes, l'art. 89, al. 1^{bis}, Cst. proposé reste une réglementation avec un but précis et, comme tel, comprend aussi un mandat pour la période après 2030. Par conséquent, la Confédération et les cantons devraient aligner leur action sur cet objectif à long terme. Ils devraient prendre des mesures pour atteindre cet objectif et les mettre en œuvre. Seules restent en suspens la nature et la période de la mise en œuvre. En ce sens, l'art. 89 Cst. prendrait une orientation légèrement nouvelle. L'objectif ne serait plus la «promotion des énergies renouvelables», mais un «approvisionnement reposant entièrement sur les énergies renouvelables».

Parallèlement, on ne peut ignorer la diversité des intérêts qui prévalent dans ce domaine et que n'abolirait pas l'ajout d'une nouvelle disposition dans la Constitution. D'une part, limiter le plus possible l'utilisation des énergies fossiles constitue aujourd'hui déjà un élément central et légitime de la politique climatique et environnementale. D'autre part, et une nouvelle disposition constitutionnelle n'y changera rien, il faut tenir compte de facteurs non moins légitimes qui s'opposent à un abandon total des énergies non renouvelables (p. ex.: intérêts divergents de la protection de l'environnement, de la nature et du patrimoine, proportionnalité de certaines réglementations, etc.). Eu égard à ce conflit entre différents intérêts légitimes, il n'est pas possible de prévoir les effets concrets que déploierait cette nouvelle norme dans sa mise en œuvre. En tout état de cause, la pondération et la confrontation de ces intérêts opposés ne sauraient relever de la simple interprétation du texte de l'initiative et devraient être confiés au législateur.

Extension de l'encouragement spécifique à l'énergie

C'est dans le domaine de la nouvelle réglementation de l'encouragement que le besoin d'interprétation devrait être le plus important. Jusqu'à présent, il s'agissait de favoriser le développement des techniques énergétiques, en particulier dans les domaines des économies d'énergie et des énergies renouvelables. A l'avenir, il s'agira de soutenir les mesures de «promotion de l'innovation dans le domaine énergétique ainsi que les investissements privé et public en faveur des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique».

Il faut notamment clarifier le terme utilisé d'«innovation». D'après les ouvrages de référence courants, le terme implique non seulement la découverte ou l'invention d'une nouveauté, mais en particulier l'introduction ou l'application de telles nouvelles idées, techniques ou produits. Une définition concordante a été donnée à cet égard dans le cadre de la révision de l'article sur la recherche (art. 64 Cst.) en mai 2006: d'après le rapport de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national, la notion d'innovation nouvellement inscrite à l'art. 64, al. 1, Cst. «ne vise pas véritablement l'innovation dans la recherche (la production de connaissances), mais au niveau de l'application, c'est-à-dire de l'exploitation des résultats de la recherche scientifique et du développement de produits et de services innovants destinés à la société et à l'économie (innovation à caractère appliqué et commercial).³⁹» Le terme d'innovation se réfère ainsi à un champ d'action plus large que la notion de développement utilisée jusqu'à présent à l'art. 89 Cst., qui ne couvre pas les processus de mise en œuvre postérieurs au développement. Par ailleurs, toujours à l'art. 89 Cst., le soutien aux «investissements privé et public en faveur des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique» serait lui aussi nouveau.

Les mesures proposées par l'initiative pour soutenir le secteur énergétique à l'art. 89 Cst. vont donc plus loin que dans le droit en vigueur, tant pour ce qui est des domaines ou activités concernés que pour ce qui est des phases du processus qu'il y aurait lieu de soutenir (invention, développement et introduction ou application). L'étendue et les limites de ces droits et obligations en matière de soutien attribués à la Confédération, c.-à-d. les conditions, le cadre et l'étendue du soutien, devraient par contre être précisées à l'échelon de la loi, tout comme les mesures d'encouragement et les investissements qu'il conviendrait de soutenir.

En tout état de cause, il est impossible de répondre à la question des nouveautés qu'apporterait la réglementation proposée en considérant uniquement l'art. 89 Cst. S'il est vrai qu'une disposition constitutionnelle spécifique au domaine de l'énergie et comparable à l'art. 89, al. 2^{bis}, Cst. qui est proposé fait actuellement défaut, l'art. 64, al. 1, Cst. prévoit néanmoins que la Confédération encourage la recherche scientifique et l'innovation. De même, différents encouragements et soutiens publics sont possibles sur la base de l'art. 74 (Protection de l'environnement). Comme il a été exposé au ch. 2.4, la Confédération soutient donc aujourd'hui déjà des «innovations» de même que d'autres investissements publics et privés dans le secteur énergétique qui ne se limitent pas à la phase de développement. A défaut d'une norme constitutionnelle spécifique à l'énergie, la Confédération s'appuie pour ce faire sur d'autres normes de compétence. A l'inverse, en cas d'acceptation et de mise en

Rapport du 23.6.2005 de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national sur l'initiative parlementaire «Article constitutionnel sur l'éducation», FF 2005 5159 ss, p. 5192.

œuvre de l'art. 89, al. 2^{bis}, Cst. proposé, il faudrait aussi engager une réflexion similaire à celle qui a accompagné l'inscription de la notion d'«innovation» à l'art. 64, al. 1, Cst., de façon à ne jamais perdre de vue la nécessaire neutralité concurrentielle qu'il appartient à l'Etat d'observer dans son action d'encouragement⁴⁰. Au surplus, la mention expresse ici du soutien aux innovations et investissements ne pourrait guère être comprise comme un droit voire une obligation conférée à la Confédération d'engager «une promotion économique dans le sens d'une vaste politique industrielle – qui serait discutable dans notre régime économique»⁴¹.

Même si les obligations de la Confédération prévues dans l'initiative concernent un champ d'action plus étendu et vont plus loin au plan juridique que les obligations actuelles, la question des modifications concrètes qu'entraînerait la nouvelle réglementation reste en suspens, notamment au vu du système de mécanismes d'encouragement qui existe déjà. Là aussi, il appartiendrait au législateur de trancher sur certains points.

Prise en compte de la meilleure technologie disponible dans le cadre de l'édiction de dispositions relatives à la consommation d'énergie des installations, des véhicules et des appareils

Comme il a été indiqué au chapitre 2.4, la réglementation a déjà subi une modification dans ce domaine, quoique à l'échelon de la loi «seulement». En effet, en vertu de la révision de la LEne décidée le 23 décembre 2011, le Conseil fédéral doit notamment se référer aux meilleures technologies disponibles en édictant des dispositions sur les installations, véhicules et appareils produits en série. Sur ce point, la réglementation proposée va-t-elle plus loin? Elle prévoit pour seul critère la prise en compte de «la meilleure technologie disponible». La version de l'art. 8 LEne adoptée en décembre 2011 (entrée en vigueur le 1er juillet 2012⁴²), en revanche, précise que le Conseil fédéral «se réfère» non seulement à la meilleure technologie disponible, mais aussi à la rentabilité. Il doit tenir compte par ailleurs des normes internationales et des recommandations des organisations spécialisées reconnues.

Le texte de l'initiative n'exclut cependant pas que d'autres critères viennent s'ajouter à celui de la meilleure technologie disponibles, p. ex. pour des considérations de praticabilité ou de proportionnalité. La prise en compte du contexte international, d'éventuelles recommandations des organisations spécialisées ainsi que — dans une mesure appropriée — de la rentabilité devraient aujourd'hui aller de soi dans la mise en œuvre d'une telle norme. Eu égard au caractère non exhaustif qui après analyse se révèle être celui du texte de l'initiative, on peut admettre que celle-ci présente de nombreux points de convergence avec la disposition de la LEne arrêtée en décembre 2011. Les objectifs correspondants visés par l'initiative sont donc considérés comme ayant déjà été atteints au moyen du nouvel art. 8 LEne.

Voir Gerhard Schmid / Markus Schott: Ehrenzeller u.a. (éd.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Aufl. 2008, Zürich/St. Gallen/Basel/Genf, Art. 64 BV, Rz. 13

Voir en lien avec l'exception de la notion d'«innovation» à l'art. 64, al. 1, l'avis du Conseil fédéral du 17.8.2005 concernant le rapport du 23.6.2005 de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture sur l'initiative parlementaire «Article constitutionnel sur l'éducation», FF 2005 5225 ss, p. 5231.

⁴² Mise en vigueur décidée par l'arrêté du Conseil fédéral du 1^{er} juin 2012 (dans le cadre d'une procédure simplifiée).

4 Appréciation de l'initiative

4.1 Conséquences de l'initiative en cas d'acceptation

Les auteurs de l'initiative l'associent en premier lieu à une série de conséquences positives pour l'économie. La transformation du système énergétique créerait de nombreux emplois. Les entreprises actives dans le domaine des énergies renouve-lables en seraient renforcées. Concrètement, les auteurs de l'initiative mentionnent les domaines de l'énergie solaire, de l'énergie éolienne, de la géothermie et de la biomasse de même que l'assainissement énergétique des bâtiments, ce qui permettrait de développer le marché intérieur des entreprises suisses actives dans les branches correspondantes. Les investissements augmenteraient également dans les domaines de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables, entraînant une dynamique économique positive, une innovation accrue et une plus grande compétitivité de la Suisse. Les auteurs supposent que les coûts qui découleraient de la mise en œuvre de l'initiative seraient largement compensés. Ils font également valoir que la réduction de la dépendance vis-à-vis des agents énergétiques fossiles permettrait de générer une plus grande valeur ajoutée en Suisse même.

Pour le Conseil fédéral, les conséquences de l'initiative seront les suivantes:

Comme exposé au chiffre 3.3, le Conseil fédéral estime que le texte n'entraînerait guère de modifications dans deux des domaines concernés par l'initiative. D'une part, les buts de l'initiative relatifs aux installations, véhicules et appareils seront de toute façon atteints grâce à la modification de l'art. 8 LEne, si même le droit en vigueur n'est pas déjà à lui seul largement suffisant. D'autre part, un nouveau soutien de la Confédération en matière d'encouragement des innovations et des investissements dans le secteur énergétique serait certes prévu, mais la modification serait d'ordre plus formel que matériel: compte tenu en effet des mécanismes d'encouragement déjà prévus à l'échelon de la loi, il est difficile d'apprécier dans quelle mesure la nouvelle disposition constitutionnelle se traduirait *effectivement* par des soutiens supplémentaires.

C'est donc sur l'art. 89, al. 1^{bis}, et sur la disposition transitoire de l'initiative que se concentrera l'analyse.

L'initiative laisse en grande partie ouverte la question des mesures concrètes à prendre pour atteindre l'objectif de réduction. Pour évaluer les conséquences d'une acceptation de l'initiative, les hypothèses et résultats des différents scénarios servant de base à la future stratégie énergétique du Conseil fédéral datant de mai 2011 sont donc mis à contribution⁴³. Ces bases se fondent sur l'actualisation des modèles d'économie d'énergie des Perspectives énergétiques 2035, publiées en 2007. Aucun calcul n'a été réalisé séparément pour l'évaluation des conséquences de l'initiative, mais les perspectives énergétiques 2050 sont approfondies et affinées dans l'optique de la Stratégie énergétique 2050. Les perspectives énergétiques de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) reposent sur des scénarios et des modèles quantitatifs qui intègrent les différents éléments du système énergétique et leurs interactions. Un exemple, l'offre et la demande en énergie sont déterminées par le prix de l'énergie. Les perspectives énergétiques ne sont pas des prévisions mais des analyses d'hypothèses, qui dessinent une «réalité» possible pour montrer les effets, sur le système énergétique, des prix de l'énergie, de la croissance économique et démogra-

⁴³ Téléchargeable sur Internet: www.ofen.admin.ch, rubrique «Stratégie énergétique 2050»

phique (évolutions du cadre général), des prescriptions, ainsi que les effets des instruments tarifaires et des instruments d'encouragement (instruments politiques) dans le domaine énergétique.

La mise à jour intègre l'évolution globale de l'économie et de l'énergie de 2007 à 2011. Il s'agit notamment:

- des nouveaux scénarios de l'évolution démographique établis par l'Office fédéral de la statistique, qui tablent sur 8,9 millions d'habitants en 2035 contre 7,6 millions dans les scénarios de 2006;
- d'une extrapolation actualisée de l'évolution du PIB, calculée par le Secrétariat d'Etat à l'économie;
- de la mise à jour des Perspectives énergétiques mondiales («World Energy Outlook») publiées par l'AIE pour les prix du pétrole (113 \$ en 2050 contre 30 et 50 \$ dans les perspectives 2035 établies en 2007);
- des dernières évolutions des coûts liés aux énergies renouvelables, notamment au photovoltaïque⁴⁴, et les évolutions des coûts aux nouvelles centrales nucléaires.

Les modèles énergétiques font la distinction entre deux variantes politiques: le scénario «Poursuite de la politique actuelle» et le scénario «Nouvelle politique énergétique».

Le scénario «Poursuite de la politique actuelle» est axé sur les mesures et montre la demande et l'offre en matière d'énergie résultant d'un statu quo (l'ensemble des instruments, mesures et lois en vigueur dans le domaine de la politique énergétique sont, jusqu'en 2050, non pas modifiés, mais uniquement adaptés au progrès de la technique, éventuellement de manière différée). Ce scénario table en outre sur la constance du comportement de la demande en énergie. Dans le domaine du bâtiment, il résulte de ce scénario une amélioration des normes relatives aux nouvelles constructions et un taux d'assainissement inchangé. Il en va de même dans le secteur des transports. Les adaptations des directives internationales sont reprises de manière passive, le progrès autonome observé actuellement se poursuit. Partant, les objectifs des directives européennes, par exemple, ne seront pas atteints en 2020 comme le prévoit l'UE, mais ultérieurement. Les programmes existants comme SuisseEnergie ou les conventions d'objectifs avec l'industrie sont poursuivis dans le cadre actuel.

Le scénario «Nouvelle politique énergétique» présente une évolution possible de la consommation d'énergie et de la production d'électricité en Suisse jusqu'en 2050, qui permet de réduire les émissions de CO₂ de 1 à 1,5 tonne par personne d'ici à 2050. Ce scénario requiert une politique de réduction de CO₂ et d'efficacité énergétique harmonisée au plan international de même qu'une coopération internationale approfondie dans le domaine de la recherche et du développement.

Les résultats du scénario «Nouvelle politique énergétique» correspondent à l'objectif de l'initiative, qui veut qu'à partir de 2030, les énergies renouvelables couvrent la moitié au moins des besoins énergétiques totaux de la Suisse. Au-delà des conditions susmentionnées relatives à la coopération internationale, le scénario s'appuie cepen-

⁴⁴ Analysis and comparison of relevant mid- and long term energy scenarios for EU and their key underlying assumptions, Prognos sur mandat de EU DG Energy, Direct D, avril 2011.

dant sur l'hypothèse que depuis 2010 sont mis en œuvre des instruments qui ont un effet en profondeur. En supposant que le système repose sur une taxe d'incitation sur l'énergie redistribuée intégralement à la population et aux entreprises, il serait nécessaire d'augmenter fortement les prix de l'énergie facturés aux consommateurs finaux.

Pour atteindre l'objectif visé par l'initiative, les instruments nécessaires auraient dû être introduits à partir de 2010, ce qui n'est pas le cas. On peut supposer qu'en cas d'acceptation de l'initiative, les mesures de mise en œuvre seraient prises au plus tôt à l'horizon 2016 à 2018, car il faut tenir compte du temps nécessaire aux débats parlementaires et jusqu'à la votation populaire, de même qu'à l'élaboration, aux débats parlementaires et pour finir à l'entrée en vigueur de la législation d'application. En d'autres termes, l'objectif peut être atteint avec un retard de près de huit ans dans le meilleur des cas en tablant sur un renforcement de la coopération internationale. Pour rattraper ce retard de près de huit ans par rapport au scénario «Nouvelle politique énergétique», il faudrait fortement augmenter la taxe d'incitation ou mettre en œuvre des instruments correspondants. Le développement des agents énergétiques renouvelables ne peut être accéléré à volonté. Aussi faudrait-il une nouvelle fois augmenter fortement l'efficacité énergétique, par exemple en accélérant encore le cycle de rénovation dans le secteur du bâtiment qui, dans le scénario «Nouvelle politique énergétique» (2 %), est déjà deux fois plus élevé que le cycle actuel.

Pour une première évaluation grossière des conséquences économiques, les variantes d'offre d'électricité sans centrales nucléaires et une évolution de la demande répondant au scénario «Nouvelle politique énergétique» ont été comparées en mai 2011 avec la variante d'offre d'électricité avec centrales nucléaires prévue par le scénario «Poursuite de la politique actuelle»⁴⁵. D'après les estimations, il résultera d'ici à 2050 des coûts supplémentaires de l'ordre de 0,4 à 0,7 % du produit intérieur brut, soit des conséquences économiques légèrement négatives⁴⁶. Pour atteindre l'objectif dans la période très courte de 2017 à 2030, il faudrait instaurer des mesures supplémentaires couteuses. L'utilisation de ressources sous forme de subventions, de recettes fiscales, etc., pour encourager l'utilisation des énergies renouvelables et accroître l'efficacité énergétique entrerait en concurrence avec d'autres possibilités d'utilisation de ces fonds.

Aucune évaluation n'a été effectuée en mai 2011 quant aux conséquences sur le marché du travail. L'utilisation accrue des énergies renouvelables et l'accroissement qui en résulterait de la production d'énergie à partir de ressources renouvelables et l'amélioration de l'efficacité énergétique sont susceptibles de créer de nouveaux emplois dans ces domaines. A cet égard, il convient de tenir compte du fait que, sur le plan de la main d'œuvre, les domaines qui bénéficieraient d'une politique favorable aux énergies renouvelables et à l'efficacité énergétique entreraient en concurrence avec les autres. Ce serait d'autant plus vrai que la main d'œuvre hautement qualifiée est disponible en quantité limitée, malgré l'ouverture du marché du travail suisse. Quant à savoir si la mise en œuvre de l'initiative se traduirait par des créa-

46 Ces estimations ne tiennent pas compte des bénéfices secondaires (réduction des coûts externes), à l'instar de la réduction des émissions de polluants et des jeux d'interaction économique positifs et négatifs (par exemple, «effets d'évitement» dus à la modification des prix relatifs).

Volkswirtschaftliche Auswirkungen bis 2050 bei «Verzicht auf Ersatz-KKW» und «KKW-Laufzeitverkürzung». A télécharger sur Internet, www.ofen.admin.ch, rubrique «Stratégie énergétique 2050».

tions nettes d'emplois, seule une analyse approfondie, analogue à celle effectuée pour la Stratégie énergétique 2050, permettrait de répondre à cette question.

4.2 Avantages et inconvénients

Le recours accru aux énergies renouvelables et le renforcement de l'efficacité énergétique que vise l'initiative sont des objectifs de la politique énergétique de la Suisse depuis des années. Même si la part des énergies renouvelables dans la consommation a augmenté ces vingt dernières années, la transformation du système énergétique a avancé de manière hésitante. Le Conseil fédéral souhaite aussi poursuivre notablement le renforcement de ces deux éléments majeurs de la politique énergétique – le recours accru aux énergies renouvelables et le renforcement de l'efficacité énergétique – grâce aux mesures de la Stratégie énergétique 2050 et du Plan d'action Recherche énergétique coordonnée Suisse, qui sont en cours d'élaboration. Partant, il est favorable à l'orientation générale de l'initiative, à savoir l'augmentation de la part des énergies d'origine renouvelable dans la consommation et l'amélioration de l'efficacité énergétique, et partage cet objectif. Que l'initiative veuille fixer un objectif chiffré et donc mesurable et vérifiable pour la part future des énergies renouvelables est également compréhensible. En outre, les décisions de principe du Conseil fédéral et du Parlement d'abandonner progressivement l'énergie nucléaire répondent aujourd'hui à une revendication émise par les auteurs de l'initiative lors du lancement de cette dernière.

Par contre, l'initiative va très loin en exigeant un approvisionnement énergétique reposant pour moitié sur les énergies renouvelables à partir de 2030. Pour passer à un approvisionnement accru en énergies renouvelables, une économie a besoin de plus de temps que ne le prévoit la réglementation proposée. La contrainte de délai est principalement problématique pour les raisons suivantes:

- La voie d'un développement des énergies renouvelables et d'un renforcement de l'efficacité énergétique est déjà ambitieuse dans le scénario «Nouvelle politique énergétique». Pour atteindre les objectifs pendant la période 2017 à 2030, il faudrait arrêter des mesures supplémentaires couteuses. Si le délai imparti est plus long, comme le prévoit le Conseil fédéral, les installations et bâtiments existants pourront être utilisés plus longtemps, ce qui réduirait les coûts liés au verdissement du système énergétique.
- Il n'est pas facile d'élaborer et de mettre en œuvre des mesures et des instruments suffisamment efficaces, parce que s'y opposent souvent des intérêts contraires ou des problèmes de financement. En outre, le délai pour le faire serait extrêmement limité, d'autant que, justement, les mesures à prendre ne feraient pas l'unanimité. Or, vu les objectifs ambitieux de l'initiative, il serait au contraire indispensable que toutes les parties au processus de décision tirent dans le même sens et partagent la volonté d'adopter des mesures radicales.
- Avec une phase de mise en œuvre aussi courte, les instruments devraient en outre être d'autant plus sévères et efficaces. Nombre de mesures devraient être inscrites dans la loi. Mais les mesures possibles seraient limitées dans leur nature et dans leur sévérité par des droits et des statuts protégés ainsi que par la répartition constitutionnelle des compétences. Le Conseil fédéral

doute que la modification constitutionnelle proposée permette, au-delà du mandat lui-même, de disposer d'un instrument suffisant et ciblé qui rende possible l'adoption de mesures efficaces, conformes au droit et finançables en vue de concrétiser dans le délai imparti les objectifs fixés.

4.3 Opportunité d'un contre-projet indirect

Dans le cadre des travaux d'approfondissement relatifs à la Stratégie énergétique 2050, le Conseil fédéral fait examiner plusieurs mesures visant à promouvoir les énergies renouvelables et à renforcer l'efficacité énergétique. Le projet de Stratégie énergétique 2050 comportera donc les principaux éléments d'un éventuel contreprojet indirect à l'initiative. Les délais de traitement de l'initiative, d'une part, et le temps nécessaire à la réalisation des trayaux importants dans le cadre de la Stratégie énergétique, d'autre part, ne se sont pas révélés conciliables: quand il décide de présenter un contre-projet direct ou indirect, le Conseil fédéral a 18 mois pour soumettre le message à l'Assemblée fédérale à compter du dépôt de l'initiative. Dans le cas présent, il aurait eu jusqu'au 6 mars 2013 pour le faire. D'après le calendrier actuel, le message concernant la Stratégie énergétique ne sera pas disponible avant l'été 2013. Les travaux relatifs à la Stratégie énergétique auraient encore dû être accélérés pour pouvoir élaborer un contre-projet direct ou indirect, ce qui n'aurait été ni possible dans la mesure nécessaire, ni pertinent. Par ailleurs, certaines parties du projet auraient dû être traitées séparément, ce qui est contraire à l'objectif visé, qui est de présenter une stratégie équilibrée et cohérente. Enfin, la Stratégie énergétique 2050 sera plus complète que n'aurait pu l'être un contre-projet à l'initiative. Sur le fond, cependant, la Stratégie énergétique 2050 ira dans le même sens que l'initiative, notamment en ce qui concerne le renforcement de l'efficacité énergétique et la promotion des énergies renouvelables. Il présentera les mesures concernées dans le cadre, non d'un contre-projet indirect, mais du projet de Stratégie énergétique 2050. Lorsqu'elles en débattront, les chambres fédérales seront évidemment libres, si elles le souhaitent, de l'opposer en totalité ou en partie à l'initiative au titre de contre-projet indirect.

4.4 Compatibilité avec les obligations internationales

En relation avec l'art. 89, al. 2^{bis}, Cst. qui est proposé se pose la question de la compatibilité des prestations d'encouragement et de soutien de l'Etat avec les engagements internationaux de la Suisse.

L'accord sur les subventions et les mesures compensatoires⁴⁷, qui fait partie des règles de l'*Organisation mondiale du commerce (OMC)*, comporte des dispositions détaillées pour déterminer si des subventions de l'Etat à une entreprise ou à une branche de production ou à un groupe d'entreprises ou de branches de production sont autorisées, susceptibles de recours ou prohibées. En ce qui concerne les inves-

⁴⁷ Accord du 15 avril 1994 instituant l'Organisation mondiale du commerce, annexe 1A.13; RS 0.632.20.

tissements publics, la Suisse est au surplus liée par l'accord de l'OMC sur les marchés publics⁴⁸.

Les accords bilatéraux conclus entre la Suisse et l'Union européenne règlent entre autres la participation étendue de la Suisse au septième programme-cadre de recherche européen dans le domaine de la recherche, la participation de la Suisse dans l'Agence européenne de l'environnement (AEE) dans le domaine de l'environnement et la reconnaissance mutuelle des examens de conformité pour la plupart des produits industriels dans le domaine des entraves techniques au commerce⁴⁹.

L'accord de libre-échange⁵⁰ (ALE) crée une zone de libre-échange pour les produits industriels et certains produits agricoles transformés⁵¹ et interdit de plus toute restriction quantitative (contingents, quotas) ou mesure d'effet équivalent (douanes). En vertu de l'art. 23, al. 1, let. iii, ALE, toute aide publique qui fausse ou menace de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions est incompatible avec le bon fonctionnement de l'accord, dans la mesure où elle est susceptible d'affecter les échanges entre la Communauté et la Suisse.

Pour ce qui est des investissements publics, il faut tenir compte au surplus d'un accord bilatéral qui complète l'accord de l'OMC susmentionné sur certains aspects du droit des marchés publics⁵².

Le texte de l'initiative prévoit le soutien de la promotion de l'innovation dans le domaine énergétique ainsi que les investissements privé et public en faveur des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique uniquement dans son principe et de manière très générale. Sous cette forme, la réglementation ne présente aucune incompatibilité avec le droit de l'OMC ou les dispositions des accords bilatéraux. En cas de mise en œuvre de l'initiative, eu égard aux engagements précités, il s'agira cependant de veiller à ce que sa traduction dans la loi n'entraîne aucune discrimination directe ou indirecte de manière à ne s'écarter ni du droit de l'OMC, ni des accords précités.

5 Conclusions

Le Conseil fédéral conclut, d'une part, que-l'initiative n'entraînerait guère de changements pour ce qui est de l'encouragement de la recherche et du renforcement des dispositions concernant les installations, les véhicules et les appareils par rapport au droit qui est déjà ou entrera prochainement en vigueur.

D'autre part, la mise en œuvre de la réglementation proposée en vertu de laquelle la part des énergies renouvelables devrait atteindre au moins 50 % d'ici à 2030 poserait, selon le Conseil fédéral, des problèmes importants en raison du temps imparti. Pour exploiter et les gisements d'efficacité existants et les potentiels des énergies renouvelables, le délai accordé par l'initiative serait en effet insuffisant. Il souligne

49 RS **0.420.513.1**, RS **0.814.092.681**, RS **0.946.526.81**.

Voir protocole nº 2 relatif à l'ALE; RS **0.632.401.2**.

Accord du 12 avril 1979 relatif aux marchés publics (avec annexes); RS 0.632.231.421 et accord du 15 avril 1994 sur les marchés publics; RS 0.632.231.422.

Accord du 22 juillet 1972 entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne; RS **0.632.401**.

Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur certains aspects relatifs aux marchés publics; RS 0.172.052.68.

également les coûts supplémentaires qu'entraînerait un redéploiement du système énergétique mis en œuvre au rythme prévu par l'initiative.

Le Conseil fédéral est cependant favorable à l'initiative dans ses orientations générales, notamment à une augmentation de la part des énergies d'origine renouvelable dans la consommation totale d'énergie et l'amélioration de l'efficacité énergétique, et il partage donc les préoccupations qu'elles reflètent. Dans le cadre de la Stratégie énergétique 2050, il fait actuellement préparer de nouvelles mesures en ce sens, qu'il proposera au Parlement dans le message concerné: c'est dire que ladite Stratégie convergera avec l'initiative. Les délais impartis par la loi pour le traitement de l'initiative ne permettent pas cependant au Conseil fédéral de soumettre à temps au Parlement un contre-projet, direct ou indirect, qui soit coordonné avec la Stratégie énergétique 2050.

Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral propose de soumettre au vote du peuple et des cantons l'initiative populaire «De nouveaux emplois grâce aux énergies renouvelables (initiative cleantech)» sans lui opposer de contre-projet, ni direct, ni indirect, et en leur recommandant de la rejeter.

Motions et postulats consacrés à l'efficacité énergétique et aux énergies renouvelables et transmis depuis la session de printemps 2011 (état: avril 2012)

Comme il est parfois difficile de classer les interventions parlementaires par domaines thématiques, il est possible que certaines interventions consacrées prioritairement à un autre objet mais touchant aussi l'un des deux thèmes cités en titre ne figurent pas ci-après.

2009 M 09.3060 Stratégie biomasse

Mettre en place une stratégie globale de valorisation de notre biomasse; renforcer les synergies, coordonner, simplifier et optimiser les législations concernées; renforcer la recherche dans ce domaine; prévoir des incitations pour l'utilisation de la biomasse en prenant en considération les aspects économiques et écologiques. (N 14.03.11, Bourgeois; E 29.09.11)

2009 09.3908 Adapter le plan d'action pour les énergies renouvelables au modèle européen

Adapter le plan d'action pour les énergies renouvelables que le Conseil fédéral a adopté en février 2008 au modèle destiné à guider les Etats de l'UE dans l'élaboration de leur plan national en matière d'énergies renouvelables (directive 2009/28/CE et décision de la Commission européenne du 30 juin 2009). (N 8.6.11, Nussbaumer)

2009 09.4082 Production d'électricité à partir d'énergies renouvelables. Accélération de la procédure d'autorisation

Examiner les différentes possibilités de coordonner et de simplifier les procédures d'autorisation des installations de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables et faire rapport. Il s'agit en particulier d'examiner les movens de créer un plan sectoriel de droit fédéral et de faire délivrer l'autorisation par une autorité unique (le type et la taille de l'installation devront être clairement définis), comme c'est le cas dans le domaine de la construction de lignes électriques, pour laquelle les plans des projets sont soumis à la seule approbation de l'Inspection fédérale des installations à courant fort (ESTI).

(N 6.12.11, Cathomas; E 28.9.11)

2010 P 10 3080 Renforcement de la recherche dans le domaine de l'énergie photovoltaïque. Coordination avec les besoins de l'industrie

Examiner comment les activités des écoles polytechniques fédérales et des hautes écoles spécialisées peuvent être mieux adaptées aux besoins spécifiques de l'industrie photovoltaïque suisse; comment le budget nécessaire à l'amélioration de produits commercialisables peut être octroyé plus rapidement et dans la mesure requise; comment encourager les initiatives technologiques à tous les stades de la chaîne de valeur; comment l'industrie peut communiquer aux chercheurs ses desiderata de façon plus régulière, plus ciblée et plus efficace que jusqu'à présent, et faire rapport. (N 8.6.11, Chopard-Acklin)

2010 M 10.3344 Pour une loi de coordination permettant d'accélérer les procédures d'autorisation pour les installations de production d'énergie renouvelable

Examiner s'il peut être élaboré une loi de coordination applicable aux installations de production d'énergie renouvelable (les technologies concernées et la taille des exploitations restant à définir) ou si d'autres adaptations de la législation pourraient être entreprises, qui, d'une part, optimiseraient les procédures et les délais aux échelons fédéral, cantonal et communal et, d'autre part, permettraient des recoupements entre différents corpus législatifs (aménagement du territoire, environnement, concessions, construction). La loi de coordination contribuera ainsi à simplifier et à rationaliser les procédures d'autorisation, dans le respect des compétences actuelles dévolues à la Confédération, aux cantons et aux communes. La mise en œuvre peut aussi passer par d'autres mesures. Celles-ci doivent être coordonnées avec les travaux du rapport répondant à la motion 09.3726 (Energies renouvelables. Accélération des procédures d'autorisation).

(N 17.6.11, CÉATE-CN; E 16.3.11)

2010 P 10.3373 Economie verte

Remettre au Parlement un rapport sur l'économie verte. Ce rapport doit estimer le potentiel de valeur ajoutée des marchés environnementaux pour le site économique suisse et l'emploi. Il doit montrer par quels moyens la production et la consommation peuvent être améliorées en vue d'une utilisation plus efficace des ressources, afin de réduire durablement la consommation de ressources par l'économie suisse et de renforcer sa compétitivité grâce à une meilleure écoefficacité. (N 19.9.11; Bourgeois)

2010 M 10.3609 Financement de la recherche dans le domaine des technologies énergétiques renouvelables

Financer, par des prélèvements au fonds RPC, de manière complémentaire la recherche dans les technologies contribuant à la production énergétique renouvelable. A ces fins, tant et aussi longtemps que les montants du fonds ne sont pas épuisés par la production électrique, un prélèvement de 5 à 10 % des recettes annuelles RPC doit être effectué.

(N 8.6.11, Favre Laurent; E 29.9.11)

2010 P 10.3890 Reprise et rétribution de l'électricité conformes à la loi

Examiner quelles modifications peuvent être apportées à l'ordonnance sur l'énergie de façon que l'électricité provenant des installations nouvelles visées à l'article 7a de la loi sur l'énergie (LEne) puisse être reprise par les gestionnaires de réseau et rétribuée conformément à la loi sans que ces installations nouvelles soient bloquées par d'autres projets sur les listes d'attente, et faire rapport. (N 11.4.11, CEATE-CN)

2011 P 11.3188 Masterplan Cleantech. Et la formation professionnelle?

Passer au crible branche par branche les filières de formation professionnelle initiale afin d'y évaluer la part des écotechnologies («cleantech»).
(N 17.6.11, Muri)

2011 M 11.3331 Promouvoir les projets RPC prêts à être réalisés

Elaborer les bases légales nécessaires à la suppression du plafond fixé pour la rétribution à prix coûtant du courant injecté dans le réseau électrique (RPC). Ce plafond sera remplacé par la fixation de contingents annuels pour les projets prêts à être réalisés. Parallèlement, la loi sur l'énergie sera modifiée afin que des moyens supplémentaires puissent être libérés pour les appels d'offres publics portant sur des mesures d'amélioration de l'efficacité électrique. (N 8.6.11, Häberli-Koller; E 29.9.11)

2011 M 11.3338 Supprimer le droit de recours des associations pour les projets en matière d'énergie

Examiner et ordonner des mesures visant à garantir que les oppositions et recours déposés contre l'octroi d'autorisations pour les installations qui produisent de l'électricité au moyen d'énergies renouvelables soient traités dans le cadre d'une procédure aussi rapide que possible. Le Conseil fédéral examine également l'introduction de délais de traitement pour les oppositions et recours (N 6.12.11, Rutschmann; E 28.9.11)

2011 M 11.3345 Accroître davantage la production des centrales hydrauliques en Suisse

Modifier l'art. 1, al. 4, de la loi sur l'énergie en prévoyant un accroissement nettement plus important de la production d'énergie dans les centrales hydrauliques suisses. La production annuelle moyenne d'électricité dans ces centrales devra être augmentée, d'ici à 2030, de 5000 gigawattheures au moins par rapport à la production de l'an 2000 (et non pas seulement de 2000 gigawattheures). Le Conseil fédéral est chargé en outre de raccourcir et de simplifier considérablement les procédures d'autorisation pour les centrales hydrauliques, afin que l'objectif précité puisse être atteint. (N 9.6.11, Killer; E 29.9.11)

2011 P 11.3350 Ne pas privilégier le photovoltaïque par rapport aux capteurs solaires thermiques

Examiner la thèse défendue par les milieux spécialisés (notamment la société Jenni Energietechnik) selon laquelle, avant d'équiper une maison d'habitation d'une installation photovoltaïque subventionnée, il faudrait d'abord l'équiper d'une installation solaire thermique pour la préparation de l'eau chaude. Il s'agit de savoir si, dans de nombreux cas, l'installation photovoltaïque n'a pas pour effet collatéral d'empêcher d'équiper une maison d'habitation d'une installation solaire thermique, dans la mesure où de grandes surfaces du toit sont ainsi recouvertes de panneaux solaires, empêchant l'exploitation de l'énergie thermique, qui serait plus économique et plus efficace. Comparées aux installations photovoltaïques, les installations solaires thermiques sont bien plus efficientes et doivent donc être privilégiées dans le cas des maisons d'habitation, en ce qu'elles permettent la préparation de l'eau chaude. Les installations thermiques occupent en règle générale moins de surface. (N 9.6.11, Pfister Theophil)

2011 P 11.3353 Mettre un terme au blocage de la production d'électricité au moyen d'énergies renouvelables

Examiner comment le droit de recours des associations pourrait être restreint s'agissant de la législation sur l'environnement et l'aménagement du territoire ou, du moins, comment les procédures pourraient être simplifiées, et soumettre des propositions à ce sujet. Face à la nouvelle donne en matière de politique énergétique, le droit spécial dont jouissent certaines associations pour retarder, bloquer, voire empêcher la réalisation de projets visant à produire de l'électricité au moyen d'énergies renouvelables n'est plus justifié dans son étendue actuelle. (N 9.6.11, Fiala)

2011 M 11 3376 Normes d'efficacité énergétique applicables aux appareils électriques. Elaborer une stratégie des meilleurs appareils pour la Suisse

Adapter, selon les trois modalités suivantes, les normes d'efficacité énergétique des appareils électriques, inscrites dans l'ordonnance sur l'énergie: 1. fixer, pour toutes les catégories d'appareils pertinentes en termes d'énergie électrique, des exigences minimales satisfaisant au critère d'une méthode de mesure standardisée; 2. reprise, si possible simultanée, des normes d'efficacité énergétique contenues dans la directive sur l'éco-conception et le règlement sur le mode veille de l'UE (et dans leurs mises à jour) pour autant qu'elles conduisent à des économies d'énergie notables en Suisse; 3. aménagement systématique des normes d'efficacité énergétique en fonction de la meilleure technique disponible (MTD) avec, en corollaire, le développement du rôle pionnier de la Suisse en Europe pour certaines catégories d'appareils. (N 6.12.11, Noser; E 28.9.11)

2011 M 11.3398 Valoriser le potentiel des énergies renouvelables indigènes au lieu de l'amoindrir

Présenter un rapport qui donne une vue d'ensemble des éventuelles divergences entre les projets visant à promouvoir les énergies renouvelables et les projets et stratégies de la Confédération. (N 6.12.11, von Siebenthal; E 28.9.11)

2011 11.3403 Production d'énergie renouvelable. Limiter la bureaucratie et M accélérer les procédures

Examiner des mesures visant à réduire et simplifier fortement les procédures d'autorisation pour la production d'énergie renouvelable et présenter les différentes possibilités dans un rapport. Les coûts engendrés par ces procédures devront par ailleurs être fortement réduits. Les éventuelles propositions de solutions devront être élaborées en collaboration avec les cantons. (N 6.12.11, Groupe RL; E 28.9.11)

2011 P 11.3411 Exploiter le rayonnement solaire dans le désert pour la Suisse

Examiner comment promouvoir le projet Desertec et des initiatives similaires

(N 9.6.11, Girod)

2011 M 11.3415 Efficacité énergétique de l'éclairage public

Passer en revue les différents éclairages existants, notamment les éclairages publics des rues et des routes, miser sur les lampes ayant une meilleure efficacité énergétique et remplacer d'ici à la fin 2020 toutes les lampes ne présentant pas l'efficacité voulue. (N 9.6.11, Groupe BD; E 28.9.11)

Système d'incitation pour promouvoir les installations solaires 2011 M 11.3417 servant à la production de chaleur

Examiner l'opportunité de créer un système d'incitation en vue de promouvoir les installations solaires servant à la production de chaleur pour les maisons d'habitation et faire rapport. (N 6.12.11, Groupe BD; E 29.9.11)

2011 P 11.3419 Energies renouvelables. Dresser un inventaire des projets de centrales bloqués

Présenter un rapport sur les projets de centrale destinée à produire de l'électricité à partir d'énergie renouvelable qui se sont vu bloqués ces vingt dernières années (nouvelles constructions, extensions, rénovations ou grande partie d'un projet, p. ex. d'une turbine). Le rapport contiendra plus précisément les points suivants pour chaque projet bloqué:

- type de projet (centrale hydraulique, éolienne, solaire, etc.);
- puissance nominale du projet;
- causes du blocage (disposition légale exacte, oppositions, arrêt par le maître d'ouvrage en raison d'importants retards);
- type d'opposant (association environnementale, particulier, riverain, autorité telle que Patrimoine suisse);
- état d'avancement du projet lors de son interruption (p. ex. avantprojet, procédure d'approbation du plan directeur, procédure d'approbation du plan de construction).

Le rapport indiquera brièvement à combien s'élève la «puissance installée» qui a été bloquée et quelles raisons principales ont conduit au blocage.

Enfin, le rapport indiquera quelles dispositions légales doivent être modifiées pour qu'une partie au moins de ces projets puissent être réalisés.

(N 9.6.11, Groupe BD)

2011 P 11.3435 Electricité et efficacité énergétique. Identifier les gisements d'économies

Mettre sur pied un plan d'économies d'énergie, en indiquant les conséquences des mesures concernées ainsi que le potentiel d'économies qui existe réellement, toutes informations qui permettront au peuple de se prononcer en toute connaissance de cause sur un éventuel tournant énergétique. Il répondra notamment aux questions suivantes:

- Dans quels secteurs peut-on économiser de l'électricité?
- Où peut-on économiser de l'énergie au quotidien?
- Les villes et les communes pourraient-elles diviser par deux la quantité d'électricité qu'elles consacrent à l'éclairage des voies publiques, sans compromettre pour autant la sécurité de leurs habitants?
- Quel potentiel d'économies d'énergie existe-t-il dans les ménages privés, par exemple s'ils renonçaient au chauffage électrique?
- Combien d'électricité serait-il possible d'économiser dans l'industrie, le commerce et les entreprises en général, sans mettre en péril la compétitivité de la Suisse?
- Serait-il possible de réduire la consommation d'électricité des transports publics?
- Y a-t-il des sources d'économies d'énergie dans les piscines couvertes, les patinoires couvertes ou d'autres grandes installations publiques?
- Dans quelle mesure serait-il possible d'imposer des prescriptions et réglementations plus sévères aux biens et aux appareils électriques?

(N 9.6.11, Darbellay)

2011 P 11.3561 Incidences fiscales liées au soutien des énergies renouvelables. Optimisation

Rendre un rapport mettant en exergue les points suivants:

 une analyse des flux financiers et de leur efficacité en terme de production d'électricité liés au soutien actuel des énergies renouvelables avec différenciation au niveau des bénéficiaires: personnes physiques et personnes morales;

- la durée d'amortissement, intérêts compris, des projets retenus au sein du système de la rétribution du courant à prix coûtant (RPC) par rapport à la garantie des prix octroyés;
- dans le cadre également de la RPC, les recettes perçues, par le biais de la TVA, sur la majoration du prix de l'électricité et les recettes découlant de l'impôt sur le revenu perçu auprès des bénéficiaires du soutien;
- les effets d'une défiscalisation des soutiens octroyés sur le prix du kilowattheure, sur les recettes de l'Etat et sur la promotion des énergies renouvelables. (N 30.9.11, Bourgeois)

2011 P 11.3587

Economies d'énergie et énergies renouvelables. Davantage de moyens pour la formation

Examiner la possibilité d'augmenter les moyens financiers des programmes de formation dans les domaines des économies d'énergie et des énergies renouvelables, autant à travers les programmes de formation et de formation continue pilotés par Suisse Energie que par les contributions aux cantons au titre des mesures indirectes pour la formation et l'information, selon l'art. 14a de la loi sur l'énergie du 18 juin 2010 (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011).

(E 28.9.11, Cramer)