

Objekttyp: **Miscellaneous**

Zeitschrift: **Ingénieurs et architectes suisses**

Band (Jahr): **107 (1981)**

Heft 20

PDF erstellt am: **21.09.2024**

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Actualité

Politique de l'énergie et des transports au cours des années 80

par Léon Schlumpf, conseiller fédéral, chef du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie.

L'énergie et les transports, qui sont les deux principaux champs d'activité de mon département, occupent aujourd'hui une place de choix dans la politique de la Confédération. Le rang qui est le leur dans une politique globale leur confère une portée qui va bien au-delà du traitement des problèmes particuliers.

En raison de cette grande importance, des bases indispensables ont été élaborées ces dernières années en vue de la définition complète et à long terme de la politique inhérente à ces deux domaines. En effet, nous disposons maintenant de la CGE et de la CGST.

Parmi les vastes tâches à accomplir au début des années 80 figurent l'examen de ces deux conceptions par les autorités politiques et leur réalisation. Le temps des grands concepts étant révolu, il s'agit d'aborder la phase de la mise en œuvre qui pose, elle aussi, de hautes exigences.

En publiant son message concernant les principes de la politique de l'énergie, le Conseil fédéral a déjà entrepris une démarche essentielle en vue de la élaboration et de la définition de cette politique. Dans ce document, il préconise l'établissement d'un article constitutionnel correspondant.

Mais une opposition de principe n'a pas tardé à se manifester. Elle fait valoir notamment que l'économie a été, jusqu'à présent, à la hauteur de ses tâches d'approvisionnement et que la réglementation existante suffira aussi à l'avenir.

La capacité de notre économie énergétique n'est pas en cause.

Toutefois, la voie suivie pendant des décennies pour satisfaire l'augmentation aussi considérable que soudaine de la demande d'énergie a placé notre pays dans la situation que nous connaissons aujourd'hui. En l'espace de 30 ans, la part des carburants et combustibles liquides à la consommation totale a passé de 24 à 73%, notre dépendance vis-à-vis de l'étranger étant de l'ordre de 82%.

Les économies d'énergie sont placées en tête des objectifs de la CGE. Elles occupent une position clé qui doit permettre d'économiser les ressources limitées, d'atténuer notre état de dépendance, de diminuer les atteintes à l'environnement ainsi que de limiter les coûts pour l'économie nationale et les dépenses individuelles. Le potentiel d'économies que l'on peut atteindre dans des conditions acceptables est évalué à 30%. Il s'agit d'une réserve impressionnante qui, d'après les expériences faites jusqu'ici, ne pourra pas être épuisée par le seul mécanisme des prix.

Les objectifs tels que la recherche, le remplacement du pétrole par d'autres sources d'énergie et la prévoyance demandent aussi une coopération spécifique des pouvoirs publics. Ainsi, l'engagement financier de la Confédération en faveur de la recherche énergétique est sans aucun doute encore insuffisant. Le Conseil fédéral veut donc nettement intensifier les efforts faits dans ce secteur et, en sus de la recherche proprement dite, encourager le développement de techniques destinées à l'utilisation rationnelle et économique de l'énergie, à la mise en œuvre d'énergies nouvelles ainsi qu'à la diversification de notre approvisionnement. Les montants consacrés à ces fins par la Confédération devraient, à moyen terme, être portés de 80 millions de francs à 230 millions, c'est-à-dire presque triplés. Compte tenu des dépenses largement supérieures supportées par l'économie pour la recherche et le développement, il devrait être possible de mettre en place une base solide,

destinée à permettre d'exercer suffisamment d'activités dans cet important domaine.

Par ailleurs, on reproche au projet constitutionnel présenté par le Conseil fédéral de manquer de substance, voire d'être insignifiant. Ce jugement est également erroné.

La compétence proposée au sujet de la législation énonçant les principes généraux de l'utilisation économique et rationnelle de l'énergie englobe non seulement des prescriptions d'ordre juridique à l'intention des cantons, mais aussi des dispositions qui intéressent directement chaque citoyen. La spécification sera l'affaire des futures modalités d'application, qui seront elles-mêmes élaborées compte tenu du principe de la subsidiarité.

L'éventail des prescriptions relevant du droit fédéral sera en majeure partie délimité par les travaux des cantons. Par leur propre activité, ceux-ci peuvent donc inciter l'administration fédérale à la modération et au respect du principe de la subsidiarité.

La Confédération établira des prescriptions sur la consommation d'énergie par des installations, véhicules et appareils; elles seront applicables dans l'ensemble du pays. Ce qui a déjà été dit vaut également pour cette compétence. La législation d'application ne fera appel à celle-ci que dans la mesure où elle est nécessaire pour atteindre les objectifs premiers, c'est-à-dire pour garantir un approvisionnement en énergie suffisant, économique et respectueux de l'environnement.

Cette disposition correspond au projet d'article constitutionnel et définit aussi bien l'ampleur que les limites de la mission dévolue à la Confédération.

Comme nous l'avons vu, cette dernière devra dorénavant encourager le développement de techniques qui visent l'expérimentation des acquis de la recherche jusqu'au seuil de la mise en pratique. En revanche, l'application concrète des éléments procurés par la recherche et le développement ainsi que leur mise en œuvre commerciale ne figureront pas dans son programme de travail. En effet, dans le cas contraire, on ne ferait qu'entraîner un éparpillement des subventions, ce qui conduirait à gonfler outre mesure l'appareil administratif.

Le sérieux des intentions du Conseil fédéral est mis en doute parce que celui-ci a renoncé au prélèvement d'une taxe affectée sur l'énergie. Sa décision a cependant été dictée par des considérations financières de caractère général. L'expérience montre qu'il faut faire preuve d'une disponibilité suffisante dans la trésorerie publique. Nous nous sommes en effet déjà aperçu comment les tâches et les moyens qu'elles exigent changent au fur et à mesure que le temps passe et combien l'ordre des priorités peut être bouleversé rapidement. L'ancien système de l'enveloppe séparée pour chaque

compte ne convient plus à l'évolution en cours. Cette disponibilité est absolument nécessaire si l'on veut parvenir à faire face rapidement à des obligations précises.

Le Conseil fédéral sait naturellement que le domaine de l'énergie coûte cher. Etant donné qu'il faut financer ces besoins supplémentaires, il propose d'étendre l'ICHA aux agents énergétiques exonérés jusqu'ici, savoir l'électricité et les combustibles tels que le mazout, le charbon et le gaz. Les nouvelles recettes qui en résulteront, soit 300 millions de francs, alimenteront le compte général de la Confédération. Celle-ci sera dès lors à même d'assumer le surplus de dépenses prévu à la suite de son engagement dans le domaine en question. Le Conseil fédéral et les Chambres seront appelés, dans les limites de leurs priorités, à se prononcer sur les moyens qui peuvent être accordés pour mener à bien cette politique.

Telles sont les caractéristiques des propositions faites par le Conseil fédéral en vue de définir la politique énergétique de la Confédération. Elles incluent tous les travaux à exécuter dans les secteurs partiels, qui eux-mêmes englobent toutes les questions touchant l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire, la nouvelle réglementation en matière de responsabilité, le degré de couverture offert par les assurances, la refonte de la loi sur l'atome, l'évacuation des déchets radioactifs et le traitement des projets de nouvelles centrales nucléaires. Il s'agit en l'occurrence de tâches capitales, comme le sont d'ailleurs d'autres réalisations envisagées pour ces prochaines années dans le domaine énergétique. Les principales discussions à ce sujet auront cependant lieu lorsque les propositions du Conseil fédéral concernant la politique globale seront traitées par le Parlement, les collectivités publiques et le souverain. Et c'est bien ainsi, car il s'agit en effet d'une orientation générale à laquelle sont soumis les différents secteurs.

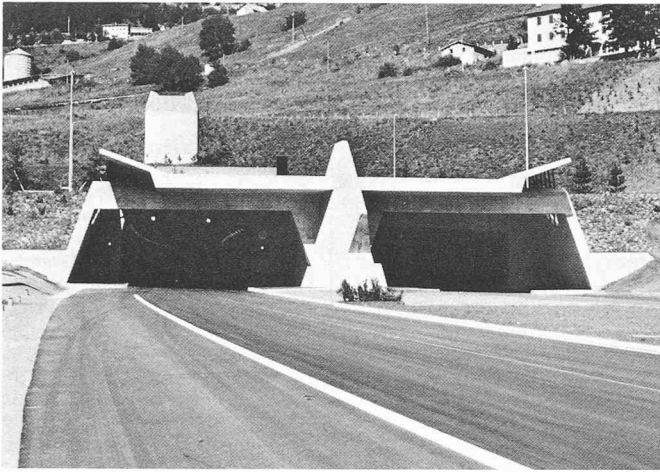
Dans le domaine des transports, également, ces prochaines années seront riches en événements lourds de conséquences.

Etant donné que leurs comptes déficitaires grèvent énormément les finances de la Confédération depuis de nombreuses années, les CFF préoccupent au plus haut point les autorités fédérales. L'aide annuelle qui leur est accordée s'élevant chaque fois à plus de 900 millions de francs, il est nécessaire de procéder à un examen général de la situation.

Le contrat d'entreprise qui vient d'être établi définit la mission des CFF et les diverses prestations de service public qu'ils sont tenus de fournir ainsi que la façon d'indemniser équitablement celles-ci. Pour le reste de leur activité de transport, il doit bénéficier de la plus grande liberté commerciale possible, afin qu'ils parviennent au mieux à une ges-



La coordination des transports et l'économie d'énergie sont étroitement liées: le ferroutage en est un excellent exemple. (Photo CFF)



Le Conseil fédéral: pas de péage sur les autoroutes et les tunnels.

tion saine sans une aide extérieure. Par ailleurs, des nouveautés au niveau structurel ou de l'organisation devraient permettre d'améliorer les résultats et, partant, d'alléger considérablement le budget de l'Etat.

Le réseau suisse des chemins de fer du trafic général compte 5027 km, dont 2093 km ou 42% appartiennent à des entreprises concessionnaires, c'est-à-dire aux *compagnies privées*. Celles-ci remplissent également des tâches et doivent fournir, comme les CFF, des prestations de service public non rentables. La Confédération leur alloue pour cela 250 millions de francs par année. Cette disproportion par rapport à l'indemnité servie aux CFF a soulevé une violente critique, notamment en raison des réductions linéaires comprises dans le train des mesures d'économie de la Confédération. La future politique des transports devra amplement tenir compte de ce problème.

Parmi les projets qui seront d'actualité au cours des années à venir, il y a lieu de citer celui qui a trait à une *nouvelle traversée alpine*. Les avis sont d'ores et déjà diamétralement opposés, tant en ce qui concerne l'opportunité d'une telle artère que le choix du tracé. Des décisions de principe devront néanmoins être prises ces prochains temps, sans quoi elles risquent de perdre leur raison d'être sous le poids des faits résultant de l'évolution des événements à l'étranger. Les Chambres devront se pencher sur cette affaire particulièrement importante dès que nous connaîtrons exactement l'attitude adoptée par nos voisins directs. En effet, seule une décision inspirée par le trafic au-delà de nos frontières permettra de réaliser un tel projet de portée européenne.

Dans le domaine de la *navigation aérienne*, une révision totale de la loi fédérale en la matière est en cours. Elle se traduira par nombre d'innovations, sans pour autant susciter un changement de système sous forme d'une large libéralisation. Un tel revirement ne serait pas compatible avec la demande de transport limitée de notre petit pays et la

concurrence âpre qui sévit entre les compagnies dans le monde. De nouvelles réalisations s'imposent toutefois en raison du récent essor prodigieux de l'aviation. Dans ce contexte, il suffit de citer l'extension des aéroports de Zurich, Bâle-Mulhouse et Genève.

Les autorités fédérales ont examiné plusieurs problèmes relevant du *trafic routier*. Elles ont étudié non seulement ceux qui ont trait au réseau des routes nationales, mais encore ceux qui sont posés par le financement des routes en général. Il s'agit en premier lieu de réglementer sous une autre forme l'affectation des droits d'entrée de base sur les carburants et les suppléments perçus sur ceux-ci. Le Conseil fédéral a pour objectif de maintenir ces actuelles taxes douanières et d'en utiliser le produit de façon plus souple, en particulier pour mieux tenir compte des routes cantonales. Il approuve en outre l'instauration d'une redevance sur le trafic des poids lourds, telle qu'elle est préconisée par la CGST, c'est-à-dire indépendamment des prestations fournies. Il estime en revanche que le prélèvement de péages pour l'utilisation des autoroutes et le franchissement des longs tunnels ne saurait être justifié.

Dans les domaines que nous venons d'effleurer au sujet de la politique des transports, il existe plusieurs questions capitales qui devront être examinées ces prochaines années. Elles sont d'ordre matériel, financier, économique et politique. La CGST a déjà effectué un travail minutieux et d'une vaste portée. Ses conclusions permettent de faire le point de la situation; elles sont en outre indispensables pour savoir dans quel sens nous devons préparer l'avenir de notre politique globale. Il ne s'agit pas simplement de réévaluer les instruments qui nous ont servi jusqu'à ce jour. Trop souvent nos agissements ont été dictés par les impératifs de l'heure, c'est-à-dire assurer à tout prix les transports, alors que notre politique aurait dû servir à *façonner ces derniers*. La politique des transports et celle de l'énergie revêtent une

grande importance pour la société, l'économie et l'Etat, aussi bien lorsqu'il s'agit de venir à bout des tâches présentes que de tracer le chemin vers l'avenir. Pour parvenir à réaliser des solutions à long terme qui soient correctes, cohérentes et non contradictoires, il est nécessaire de classer les différents problèmes dans une vue d'ensemble et d'intégrer les transports et l'énergie dans une politique globale. Quelques considérations sur des rapports supérieurs de cause à effet devraient permettre de mieux expliquer ce processus.

La *politique fédérale prise dans son ensemble* doit accorder une large place à la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Il ne s'agit pas uniquement d'une décentralisation et d'une simplification des rapports entre ces deux échelons, ni même de la rationalisation et des économies éventuelles. L'objectif principal visé par cette répartition est plutôt de protéger notre structure fédérative contre toutes les tendances centralisatrices. En effet, celles-ci se sont inéluctablement traduites au cours des décennies par un accroissement des tâches confiées à la Confédération. La nouvelle orientation préconisée permettra d'accorder une autonomie et une souveraineté aux divers organismes intéressés et à tous les échelons politiques. A cette fin, la CGST propose une certaine *hiérarchie des transports*. Celle-ci implique cependant une répartition des tâches qui tienne compte des intérêts et des attributions, tant au niveau national que régional. La responsabilité, la compétence et la prise en charge des coûts devront alors être assumées par la même autorité, savoir celle qui a demandé la prestation.

Il en va exactement de même pour la *politique énergétique*. Ces règles s'appliquent donc à la répartition des tâches et au partage des responsabilités entre l'économie et la collectivité ainsi qu'à l'ordre des compétences au sein des pouvoirs publics, c'est-à-dire la Confédération, les cantons et les communes. Ce domaine offre précisément aux cantons et aux communes de nombreuses possibilités d'exercer des activités de manière autonome. Cet élément a d'ailleurs déjà été retenu dans le projet constitutionnel du Conseil fédéral que nous venons d'expliquer brièvement.

Durant des années, les *problèmes financiers* seront une des principales préoccupations de la politique globale, également en matière de transport et d'énergie. J'ai déjà souligné à quel point les transports publics grèvent le budget de la Confédération. Nous connaissons d'autre part le bilan très réjouissant présenté par cette dernière dans le secteur du trafic routier qui rapporte des montants substantiels grâce aux taxes douanières sur les carburants. La CGST tient compte de ces considérations lorsqu'elle propose de garantir le financement de tout le système des transports par des fonds spécifi-

ques dont l'affectation aux transports publics d'une part et au trafic privé de l'autre est clairement définie.

Le Conseil fédéral ayant renoncé au prélèvement d'une taxe sur l'énergie, il propose en lieu et place de soumettre à l'ICHA les agents énergétiques qui en étaient exonérés jusqu'à maintenant. Il espère ainsi accroître les disponibilités des finances fédérales.

Dans les limites de notre *politique économique*, et notamment sur le *plan régional*, les transports jouent un rôle de choix. Une mise en valeur et une desserte aussi vastes que régulières sont d'une grande importance pour un pays si diversifié que le nôtre. Ces facteurs ne sauraient être fonction uniquement des besoins du moment, mais ils devraient plutôt favoriser simultanément un essor raisonnable. L'énergie occupe une place non négligeable dans l'économie nationale. Les éléments tels que la garantie de l'approvisionnement en énergie et la stabilisation des prix contribuent pour une bonne part au développement économique, pris dans son ensemble, et à sauvegarder le plein emploi. Ils sont également un effet sur l'évolution du renchérissement.

Enfin, les transports et l'énergie doivent tenir compte des impératifs de l'*aménagement du territoire* et de la *protection de l'environnement*. Voilà donc un argument qui plaide en faveur d'une aide durable à accorder aux transports publics. Au surplus, il en résultera une répartition judicieuse du trafic, chaque mode ayant à s'occuper de ce qui lui convient le mieux. Les avantages de cette sorte de coopération sont évidents, tant sous l'angle de la politique des transports que sous celui des économies d'énergie.

Je souligne une fois encore que les domaines des transports et de l'énergie sont d'une importance capitale pour la collectivité, l'économie et l'Etat. C'est précisément la raison pour laquelle l'*appréciation du tout* sert d'éta- lon pour le règlement des détails. Cela signifie d'autre part qu'il faut prendre en considération notre ordre étatique et économique ainsi que les objectifs et les priorités qui ont une portée générale. Tels sont les principes sur lesquels doit être calquée notre politique dans ces deux domaines au cours des années 80. En effet, il faudra prochainement faire maintes fois le point de la situation et établir de nouvelles prescriptions qui joueront un rôle essentiel pour l'avenir du pays et pour des domaines allant bien au-delà des limites sectorielles. Voilà justement pourquoi les transports et l'énergie ne peuvent être appréciés et organisés que dans une optique qui fasse d'eux des *éléments d'une politique globale*.

Allocution prononcée lors de l'assemblée générale de la Conférence suisse de la construction, à Zurich, le 8 septembre 1981.