

**Rapport explicatif  
sur la modification de la loi sur les forces hydrauliques  
(projet soumis à la consultation)**

du 21 juin 2017

---

---

## Condensé

*Une situation de marché difficile, caractérisée par des prix de l'électricité bas, a mené à des difficultés économiques dans une partie de la branche électrique suisse. La redevance hydraulique maximale est réduite pendant une période transitoire et ainsi adaptée aux conditions-cadres qui ont changé. Une réglementation flexible de la redevance hydraulique est visée à long terme.*

### Contexte

La redevance hydraulique représente la rémunération que le concessionnaire doit verser chaque année à la communauté concédante pour l'octroi du droit exclusif d'utilisation, sur un site donné, de la force hydraulique d'un cours d'eau public. La redevance hydraulique est fixée par les cantons qui doivent respecter les limites posées par le droit fédéral. Le droit fédéral ne prévoit aujourd'hui qu'un montant maximum comme limite. Le Parlement a augmenté plusieurs fois la redevance hydraulique maximale fixée par le droit fédéral depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques<sup>1</sup> (loi sur les forces hydrauliques, LFH).

La loi sur les forces hydrauliques en vigueur (art. 49, al. 1) fixe le montant de la redevance hydraulique jusqu'à la fin 2019. L'art. 49, al. 1<sup>bis</sup> prévoit que le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale un projet d'acte fixant le taux maximal de la redevance hydraulique applicable à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020. Vu la situation difficile sur le marché pour l'utilisation de la force hydraulique, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) a en sus chargé le Conseil fédéral en adoptant la motion 14.3668 «Réglementation de la redevance hydraulique après 2019» de se pencher rapidement, en collaboration avec les cantons, les entreprises de la branche énergétique et les autres milieux intéressés, sur la réglementation relative à la redevance hydraulique et de flexibiliser le système de la redevance hydraulique. La branche de l'électricité doit ainsi être soulagée en période de difficultés économiques sans que les intérêts des cantons soient négligés.

### Contenu du projet

Le projet a pour objet la redevance hydraulique. La redevance hydraulique maximale doit être fixée à 80 fr./kWh<sub>th</sub> pendant une période transitoire allant de 2020 à 2022. La réglementation transitoire pour la redevance hydraulique maximale conduit à une baisse de revenus pour les communautés qui disposent de la force hydraulique tandis que les centrales hydro-électriques voient leurs charges réduites.

Afin de réduire les conséquences pour les collectivités, une alternative consisterait à prévoir, pour la période transitoire, une réduction applicable uniquement aux centrales qui sont nettement déficitaires.

---

<sup>1</sup> RS 721.80

---

*La présente révision de la LFH est l'occasion de compléter la normalisation jusqu'ici lacunaire des compétences pour les aménagements hydro-électriques situés à la frontière.*

**Perspectives**

*La nouvelle loi du 30 septembre 2016 sur l'énergie<sup>2</sup> (LEne) prévoit, avec la prime de marché, un allègement pour les aménagements hydro-électriques existants pour les cinq premières années suivant son entrée en vigueur. Le Conseil fédéral doit en outre soumettre un projet d'acte visant à introduire un modèle proche de la réalité du marché à l'Assemblée fédérale d'ici à 2019. Le Parlement a déjà mené de premières discussions sur une nouvelle conception du marché en lien avec les délibérations sur le message du 13 avril 2016 relatif à la loi fédérale sur la transformation et l'extension des réseaux électriques (stratégie Réseaux électriques).*

*Un système flexible de redevance hydraulique doit être institué à long terme. Une redevance fixe doit être payée au maximum, indépendamment de la situation sur le marché. S'y ajoute au-delà une part variable qui dépend du prix de marché de référence de l'électricité provenant de la force hydraulique suisse. L'ébauche du nouveau système sera présentée ultérieurement au Parlement dans un projet séparé en même temps que le nouveau modèle de marché prévu par la loi sur l'énergie. Ce système est esquissé dans le présent projet soumis à consultation afin de donner l'occasion aux milieux intéressés de se prononcer déjà maintenant.*

<sup>2</sup> RS 730.0

## Rapport explicatif

### 1 Présentation du projet

#### 1.1 Contexte

Selon l'art. 76, al. 4 de la Constitution fédérale (Cst.)<sup>3</sup>, les cantons disposent des ressources en eau. La législation cantonale détermine la communauté (canton, district, commune ou corporation) à laquelle appartient le droit de disposer de la force des cours d'eau publics (art. 2, al. 1, LFH). La communauté qui dispose de la force d'un cours d'eau peut l'utiliser elle-même ou en concéder l'utilisation à des tiers (art. 3, al. 1, LFH). Si le droit d'usage particulier, visant l'utilisation exclusive, est cédé à un tiers pour une certaine durée de concession, la communauté concédante peut prélever une taxe pour l'utilisation de l'eau dans les limites prévues par la législation fédérale. La redevance hydraulique représente la rémunération que le concessionnaire doit verser chaque année à la communauté concédante pour la cession du droit d'usage particulier.

Jusqu'à présent, le législateur fédéral a fait usage de sa compétence de poser des limites qui lui est accordée par la Constitution fédérale en fixant un montant maximum par kilowatt théorique pour la redevance hydraulique (redevance hydraulique maximale prévue par le droit fédéral). En vertu de l'art. 49, al. 2, LFH, les cantons qui ont introduit un impôt cantonal spécial sur l'utilisation de la force hydraulique doivent réduire la redevance hydraulique de manière à ce que les deux taxes réunies n'excèdent pas la redevance hydraulique maximale prévue par le droit fédéral. Les cantons sont libres d'édicter des dispositions au sein de ce cadre défini par le droit fédéral. Ils peuvent ainsi prévoir une redevance hydraulique inférieure à la redevance hydraulique maximale fixée par le droit fédéral et de la sorte promouvoir l'utilisation des forces hydrauliques disponibles sur le territoire de la communauté concédante. La réglementation actuelle de la redevance hydraulique à l'art. 49, al. 1, LFH s'applique jusqu'à la fin 2019.

Il faut en outre respecter le principe selon lequel la totalité des prestations imposées au concessionnaire, telles que taxes, redevance annuelle, livraison d'eau ou d'énergie, durée de la concession, normes des tarifs électriques, participation de la communauté au bénéfice, droit de retour et rachat, ne doit pas grever sensiblement l'utilisation de la force (art. 48, al. 1 et 2, LFH).

Le législateur a révisé six fois la redevance hydraulique maximale prévue par le droit fédéral depuis son introduction. En 1918, le maximum était de 6 fr./CV<sub>th</sub> (cheval-vapeur théorique), ce qui équivalait à un maximum de 8,16 fr./kW<sub>th</sub> (kilowatt théorique). Lors de la dernière révision de la redevance hydraulique en 2010, la redevance hydraulique maximale a d'abord été relevée au 1<sup>er</sup> janvier 2011 de 80 fr./kW<sub>th</sub> à 100 fr./kW<sub>th</sub> et au 1<sup>er</sup> janvier 2015 à 110 fr./kW<sub>th</sub>. En cas d'exploitation intégrale de la redevance hydraulique maximale actuelle, les recettes provenant de la redevance hydraulique se monteraient à 550 millions de francs par an. La redevance hydraulique s'élèverait ainsi en moyenne à près de 1,55 centimes par kilowattheure produit (kWh) provenant de la force hydraulique naturelle. Elle constitue en moyenne environ 19% des coûts de revient.

L'augmentation, proposée par l'initiative parlementaire 08.445 «Pour une redevance hydraulique équitable» de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats (CEATE-E), avait alors été justifiée par l'augmentation du prix de l'énergie de pointe et de réglage, par la hausse de la valeur de l'énergie d'accumulation et par la compensation du renchérissement. La réglementation avait été limitée dans le temps afin que les retombées de la libéralisation du marché de l'électricité, dont une première étape partielle avait été réalisée en 2009, ainsi que l'impact de la promotion de la petite hydraulique grâce à la rétribution à prix coûtant du courant injecté puissent être pris en compte dans une réglementation ultérieure<sup>4</sup>. Les conditions-cadres ont entretemps changé non seulement à cause de la libéralisation partielle du marché de l'électricité et de la promotion de la petite hydraulique, mais aussi en raison d'un grand nombre d'autres facteurs. Les fournisseurs d'énergie ont ainsi investi dans les années 2000 dans des centrales à combustible fossile dans toute l'Europe en tablant sur le fait que la demande d'électricité continuerait à enregistrer une forte progression. Il s'en est suivi la création de surcapacités dans les centrales. La crise financière et de l'endettement qui a éclaté en Europe pèse toutefois maintenant sur la performance économique et notamment sur la production industrielle, ce qui réduit la demande en énergie. Par ailleurs, les prix du CO<sub>2</sub> dans le système européen d'échange de quotas d'émission sont à un niveau si bas qu'ils n'ont aucun effet incitatif, ce qui favorise à nouveau la production d'électricité à partir d'énergies fossiles. Ce sont surtout des anciennes centrales à charbon, qui sont déjà amorties et qui peuvent produire à bas coûts, qui entrent en concurrence directe avec les aménagements hydro-électriques. De plus, le changement structurel et les mesures prises par les Etats européens dans le domaine de l'efficacité énergétique déploient leurs effets. Le fort subventionnement des énergies renouvelables, essentiellement en Allemagne, contribue enfin aussi à l'éviction des centrales conventionnelles du marché (effet «merit order»). Ces processus influencent le marché européen de l'énergie et l'évolution des prix des différentes sources d'énergie. Conjugué à la conjoncture mondiale tendue et à la suppression du cours plancher de l'euro, la situation sur le marché s'est détériorée pour les producteurs d'électricité en Suisse, notamment pour ceux qui produisent à des coûts de revient élevés ou qui ne peuvent pas approvisionner des clients finaux captifs. La Commission fédérale de l'électricité (ElCom) estime qu'aujourd'hui encore près de 50% de la production d'électricité hydraulique est vendue à son coût de revient à des clients captifs dans l'approvisionnement de base et est ainsi rentable.

La baisse des prix sur le marché de gros de l'électricité a aussi conduit un pourcentage toujours plus important de consommateurs finaux éligibles à faire usage du libre accès au marché que leur accorde la loi sur l'approvisionnement en électricité. La concurrence créée dans ce segment du marché a aussi eu pour conséquence qu'une partie des producteurs hydro-électriques ne peuvent plus couvrir leurs coûts de revient avec la vente d'électricité aux gros consommateurs, ce qui a détérioré leur situation financière. Ici aussi, ce sont avant tout les producteurs qui n'ont pas ou très peu de clients captifs dans l'approvisionnement de base qui sont affectés. Les prix sur le marché de gros de l'électricité n'ont cessé de baisser depuis 2008 où ils avaient alors culminé à un prix moyen annuel sur le marché spot suisse de 118 fr./MWh et n'atteignaient encore que 41.30 fr./MWh en 2016.

Outre l'augmentation de la demande d'électricité sur le marché libre, l'arrêt du Tribunal fédéral du 20 juillet 2016<sup>5</sup> produira aussi des effets. Cet arrêt soutient la pratique de l'ElCom selon laquelle les coûts de revient ne peuvent pas exclusivement et intégralement être transférés aux consommateurs finaux captifs dans l'approvisionnement de base. Cette pratique concerne aussi la redevance hydraulique. L'arrêt du Tribunal fédéral a eu pour conséquence que les deux Chambres ont discuté d'adaptations de la loi sur l'approvisionnement

<sup>3</sup> RS 101

<sup>4</sup> FF 2009 1019, ici 1031

<sup>5</sup> ATF 2C\_681/2015, 2C\_682/2015, prévu pour publication

en électricité (LAPeI)<sup>6</sup> déjà lors des délibérations parlementaires sur le message du 13 avril 2017 relatif à la loi fédérale sur la transformation et l'extension des réseaux électriques<sup>7</sup> (stratégie Réseaux électriques).

L'évaluation des coûts de revient des aménagements hydro-électriques dépend du traitement des différentes composantes des coûts et se fonde partiellement sur des données qui ne sont pas rendues publiques. L'Office fédéral de l'énergie (OFEN) a mandaté le «Centre for Energy Policy and Economics» de l'EPF Zurich<sup>8</sup> pour évaluer les coûts de revient des aménagements hydro-électriques suisses pour la période allant de 2000 à 2013. Les données sur lesquelles repose cette étude couvrent près de 60% de la production de l'ensemble du parc hydro-électrique suisse et comprennent des données de centrales au fil de l'eau, de centrales d'accumulation et de centrales d'accumulation par pompage. Les coûts de revient moyens des centrales au fil de l'eau et des centrales d'accumulation se situaient aux alentours de 5,7 ct./kWh pour la période allant de 2000 à 2013. Cette valeur comprend le rendement des fonds propres à raison de 0,67 ct./kWh, les impôts sur le bénéfice à raison de 0,2 ct./kWh et la redevance hydraulique à raison de 1,05 ct./kWh. Avec la redevance hydraulique maximale actuelle, la redevance hydraulique représente en moyenne quelque 1,55 ct./kWh. Les coûts de revient moyens peuvent ainsi être estimés à environ 6,2 ct./kWh en conservant un rendement approprié des fonds propres. Les recettes sont encore plus difficiles à évaluer que les coûts: en opérant une simple comparaison avec le prix de gros de l'électricité de l'année dernière il n'est ainsi possible que de donner un ordre de grandeur de la sous-couverture des coûts, qui se monte actuellement à 2 ct./kWh. Ce faisant, on ne tient pas compte en ce qui concerne les revenus qu'il est possible d'engranger d'autres recettes en faisant preuve de flexibilité, notamment avec les services-système et le commerce Intraday. En ce qui concerne les coûts, tous les frais généraux ne sont pas pris en compte (commercialisation, administration). En tenant compte de l'évaluation de l'EiCom selon laquelle 50% de l'électricité hydraulique peut être vendue pour l'approvisionnement de base en couvrant les coûts, on obtient un ordre de grandeur de 300 millions de francs<sup>9</sup> qui ne peut actuellement pas être couvert pour la production d'électricité hydraulique.

Rétrospectivement, il faut retenir que ni le renchérissement ni le prix de l'énergie de pointe et de réglage n'ont suivi l'évolution présentée dans le rapport relatif à l'initiative parlementaire 08.445. Alors que les prix de gros de l'électricité ont chuté ces dernières années, le marché de la puissance de réglage a gagné en importance. Beaucoup de producteurs hydro-électriques sont intéressés à fournir des services-systèmes avec leurs centrales, voire les ont déjà équipées de manière à pouvoir participer à ce marché qui se développe rapidement. Pour que cette évolution puisse être prise en compte, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) a demandé au Conseil fédéral dans sa motion 14.3668 «Réglementation de la redevance hydraulique après 2019» de rendre plus flexible le système de la redevance hydraulique après 2019.

La LEné prévoit d'introduire une prime de marché limitée à cinq ans d'un montant annuel de quelque 120 millions de francs visant à apporter un soutien aux grands aménagements hydro-électriques existants. Afin de soutenir la réalisation de nouveaux grands aménagements hydro-électriques ainsi que les agrandissements ou les rénovations notables d'installations existantes d'une puissance d'au moins 300 kW, la LEné prévoit en outre la possibilité d'octroyer des contributions d'investissement. L'entrée en vigueur de la LEné est prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2018, ce qui permettra de verser la prime de marché durant la période allant de 2018 à 2022. Les derniers engagements liés au système de rétribution de l'injection arriveront à échéance en 2022. La LEné (art. 30, al. 5) oblige le Conseil fédéral à soumettre à l'Assemblée fédérale d'ici à 2019 au plus tard un projet d'acte visant à introduire un modèle proche de la réalité du marché au terme du système de rétribution de l'injection.

## 1.2 Dispositif proposé

La LFH en vigueur oblige le Conseil fédéral à l'art. 49, al. 1 bis à soumettre en temps utile à l'Assemblée fédérale un projet d'acte fixant le taux maximal de la redevance hydraulique applicable à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020.

Vu la prime du marché limitée dans le temps prévue dans la LEné et les décisions qui doivent encore être prises sur un modèle proche de la réalité du marché (conception du marché), il est proposé une réglementation transitoire reposant sur la réglementation actuelle. La réglementation transitoire permet de tenir compte des travaux législatifs en vue d'un modèle proche de la réalité du marché, des idées portées par les milieux politiques et d'autres mesures de soutien. Les travaux mentionnés peuvent ainsi attendre pour être coordonnés les uns avec les autres et permettre que des synergies susceptibles d'apparaître lors de la création d'un nouveau système de redevance hydraulique soient prises en considération. Le présent projet de loi prévoit une redevance hydraulique maximale de 80 fr./kWh<sub>th</sub> au lieu du maximum actuel de 110 fr./kWh<sub>th</sub>. La réglementation est limitée jusqu'au 31 décembre 2022.

En ce qui concerne les aménagements hydro-électriques pour la construction desquels le concessionnaire reçoit une contribution d'investissement en vertu de l'art. 26 de la LEné, aucune redevance hydraulique ne peut être perçue pendant le délai accordé pour la construction et pendant les dix ans qui suivent la mise en service. Les exploitants d'installations existantes qui reçoivent une contribution d'investissement pour des agrandissements ou des rénovations notables sont exemptés de la redevance hydraulique pendant dix ans à partir de la mise en service de l'installation agrandie ou rénovée pour la part pour laquelle ils reçoivent une contribution d'investissement en vertu de l'art. 26 de la LEné. Les réductions s'appliquent aussi aux impôts spéciaux mentionnés à l'art. 49, al. 2, LFH.

La disposition actuelle pour les petits aménagements hydro-électriques dont la puissance n'excède pas 2 MW reste valable.

Il y a lieu de régler deux autres problématiques connexes en même temps que l'adaptation de la redevance hydraulique maximale. Il convient ainsi de renoncer à mentionner la nécessité d'un accord international si les rapports internationaux sont touchés à l'art. 49, al. 1, dernière phrase. Le projet comprend en outre le remaniement de l'actuel art. 7 qui est complété par une délégation de compétence claire au Conseil fédéral afin qu'il puisse conclure seul des conventions internationales dans le domaine de l'utilisation de la force hydraulique des sections de cours d'eau touchant à la frontière nationale. La compétence déléguée au Conseil fédéral lui permet de régler dans le cadre d'accords internationaux toutes les questions relatives aux aménagements hydro-électriques situés à la frontière. On entend par là accorder les droits d'utilisation, autoriser la communauté qui dispose de la force d'un cours d'eau international à

<sup>6</sup> RS 737.7

<sup>7</sup> FF 2016 3679

<sup>8</sup> Filippini & Geissmann, (2014), Kostenstruktur und Kosteneffizienz der Schweizer Wasserkraft (disponible seulement en allemand, traduction littérale: Structure des coûts et efficacité des coûts de la force hydraulique suisse)([www.ofen.admin.ch](http://www.ofen.admin.ch) > Documentation > Publications > Base de données Publications générales > Kostenstruktur und Kosteneffizienz der Schweizer Wasserkraft)

<sup>9</sup> En se fondant sur une production moyenne de la grande hydraulique de 32 TW, d'une sous-couverture moyenne de 2 ct./kWh et de l'hypothèse que 50% de l'électricité hydraulique est vendue pour l'approvisionnement de base, on obtient une sous-couverture de l'ordre de 300 millions de francs.

l'utiliser elle-même, fixer les prestations et conditions imposées lors de l'octroi du droit d'utilisation et ordonner des mesures d'assainissement et des mesures relatives à l'exploitation.

C'est la Confédération qui accorde depuis toujours les droits d'utilisation sur des sections de cours d'eau touchant à la frontière nationale. Il convient de préciser cette règle de compétence afin de créer de la cohérence. Il est consigné à titre complémentaire ce qui découle déjà de l'actuel art. 62, à savoir que le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) est aussi compétent pour statuer sur l'approbation des plans nécessaires à la construction ou à la modification des installations et pour accorder toutes les autorisations requises par le droit fédéral. Ces compétences vont de pair avec la fixation des prestations et conditions imposées lors de l'octroi du droit d'utilisation mentionnée à l'art. 48, par conséquent aussi de la redevance hydraulique. Il faut en outre expliciter que le DETEC est compétent, en ce qui concerne les aménagements hydro-électriques situés à la frontière, pour ordonner des mesures d'assainissement, notamment pour décider de l'assainissement des débits résiduels et d'autres mesures visant l'assainissement desdits aménagements. On pense ici aux mesures visant l'assainissement du régime de charriage, au rétablissement de la migration piscicole et à la suppression des impacts négatifs des éclusées sur les cours d'eau. Ces obligations d'assainissement découlent de la loi fédérale sur la protection des eaux<sup>10</sup> et de la loi fédérale sur la pêche<sup>11</sup>. Le département peut en outre ordonner des mesures relatives à l'exploitation. Lorsque cela est pertinent, par ex. en raison de la proximité géographique, le DETEC doit pouvoir habiliter le canton au cas par cas à ordonner une mesure. Dans chaque cas, le DETEC doit tenir compte dans ses travaux de la particularité du contexte international. Les communautés qui disposent de la force d'un cours d'eau et les cantons doivent en tout cas être entendus au préalable. Le complément apporté à l'art. 7 n'emporte par conséquent aucune modification de fond.

### 1.3 Motifs et appréciation de la solution retenue

La réglementation transitoire proposée doit prendre en considération la situation économique difficile des aménagements hydro-électriques, d'une part, et les intérêts des collectivités publiques habilitées à percevoir la redevance hydraulique, d'autre part. Les exploitants doivent bénéficier d'un allègement via la prime du marché alors que les collectivités publiques qui ont conclu des contrats à long terme avec les concessionnaires ne doivent pas supporter seules les coûts de l'assainissement des centrales. La solution proposée revient sur les augmentations progressives décidées lors de la dernière révision de la LFH en 2010. En effet, aussi bien les prix de l'électricité que le renchérissement ont connu une évolution contraire aux hypothèses qui avaient alors été admises. La baisse de 30 fr./kW<sub>th</sub> signifie pour la force hydraulique un allègement total de près de 150 millions de francs qui induit pour les collectivités publiques une réduction des recettes du même montant et les replacent, en ce qui concerne le montant de la redevance hydraulique, dans la situation qui prévalait de 1997 à 2010 lorsque la redevance hydraulique se montait également 80 fr./kW<sub>th</sub>. La sous-couverture des coûts de revient des aménagements hydro-électriques vendant sur le marché peut ainsi être réduite de 75 millions de francs. Cette baisse, conjuguée à la prime du marché d'environ 120 millions de francs par an, correspond à un allègement significatif pour les aménagements hydro-électriques soumis au marché: il manque toutefois encore quelque 100 millions de francs qui devront être obtenus par les exploitants par le biais d'autres mesures visant à augmenter l'efficacité, des optimisations structurelles et la renonciation au rendement des fonds propres.

La réduction de la redevance hydraulique maximale signifie aussi un allègement pour l'électricité hydraulique vendue pour l'approvisionnement de base, qui doit être répercuté sur les clients finaux captifs. L'art. 22, al. 1 de la loi sur l'approvisionnement en électricité<sup>12</sup> (LApEl) prévoit que l'ElCom surveille le respect de ladite loi et ainsi également la structure tarifaire pour les clients captifs finaux, qui participent déjà de manière significative au soutien de la force hydraulique par la prise en charge des coûts de revient de 50% de la production hydraulique et financent aussi la prime du marché via le supplément réseau. Il est ainsi possible d'assurer une grande partie de la production hydraulique et de maintenir la création de valeur locale qu'elle génère. Voilà pourquoi il est approprié de prévoir un montant maximum unique pour la redevance hydraulique, indépendamment du fait que l'électricité soit vendue sur le marché libre ou à des clients finaux captifs. Une différenciation ne serait en outre guère praticable lors de l'exécution, puisque le même aménagement hydro-électrique peut vendre l'électricité aussi bien sur le marché que pour l'approvisionnement de base.

La réglementation transitoire définit un nouveau maximum pour la redevance hydraulique et ainsi pour le prix d'utilisation de la ressource qu'est la force hydraulique. La redevance hydraulique dépassera en moyenne 10 fr./MWh d'électricité hydraulique. Le montant proposé peut être mis en question dans le contexte des prix actuels sur le marché de gros de l'électricité. Les prix actuels sur le marché sont toutefois surtout déterminés par la situation prévalant sur les marchés de l'électricité des pays voisins qui se caractérise, en sus des énergies renouvelables, encore aussi nettement par la production d'électricité d'origine fossile. Alors que dans ces pays la majeure partie de la production d'électricité renouvelable bénéficie de subventions permettant de couvrir les coûts, les installations non subventionnées ne peuvent souvent pas couvrir l'intégralité de leurs coûts de revient. Aujourd'hui, ce sont souvent les centrales à charbon ou à gaz qui profitent des bas prix du CO<sub>2</sub> et des matières premières qui fixent les prix. Même ces centrales ne peuvent pas toujours couvrir leurs coûts. C'est le dilemme actuel du marché « Energy Only Market »<sup>13</sup> qui est optimisé avant tout dans une perspective à court terme et qui ne finance pas le maintien nécessaire à long terme de la centrale ni l'augmentation de ses capacités. Si cette situation perdure, elle peut aussi nuire à la sécurité d'approvisionnement à long terme. C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre les discussions actuelles portant sur une nouvelle conception du marché qui doivent permettre une rémunération équitable des technologies de production d'électricité voulues à long terme, notamment de la force hydraulique. Les autorités concédantes qui octroient les concessions concluent des contrats à long terme avec les exploitants des centrales, qui obtiennent un droit exclusif d'utilisation de la force hydraulique sur un site donné et qui exploitent ainsi la ressource qui est la propriété de la collectivité publique. La redevance hydraulique est une indemnité versée pour cette utilisation dont le montant doit aussi être mis en perspective avec la longue durée des rapports contractuels. Par le passé, les adaptations de la redevance hydraulique maximale ont souvent été progressives, aussi la solution transitoire doit elle aussi être vue comme une adaptation préparatoire à une solution à long terme qui doit être assurée à l'avenir par la flexibilisation de la redevance hydraulique. Dans ce contexte, l'adaptation du maximum à 80 fr./kW<sub>th</sub> est une solution transitoire appropriée autant pour les collectivités publiques habilitées à percevoir la redevance hydraulique que pour les concessionnaires.

Pour certains cantons, la réduction de 27% du taux maximal peut représenter une importante diminution des recettes provenant de la redevance hydraulique. Pour diminuer les effets de cette baisse, une variante pourrait consister à ne réduire la redevance hydraulique maximale à 80 fr./kW<sub>th</sub> jusqu'en 2022 que pour les centrales nettement déficitaires. Le critère pour définir de telles centrales pourrait

<sup>10</sup> RS 814.20

<sup>11</sup> RS 923.0

<sup>12</sup> RS 734.7

<sup>13</sup> Marché dans lequel seule la quantité d'énergie fournie est rémunérée et non p. ex. une puissance de réserve mise à disposition.

être celui du droit à la prime de marché pour les grandes installations hydroélectriques, défini à l'art. 30 LEn. Pour toutes les autres centrales, le montant maximal de 110 fr./kW<sub>th</sub> continuerait de s'appliquer jusqu'en 2022. Cette différenciation dans la perception de la redevance hydraulique n'irait pas sans poser de nouvelles questions de délimitation et d'exécution. Les pertes des collectivités s'en trouveraient réduites, mais les centrales connaissant des difficultés seraient soulagées. La consultation permet aux milieux intéressés de s'exprimer sur cette variante.

En lien avec la réglementation relative à la redevance hydraulique, la dernière phrase de l'art. 49, al. 1, LFH est radiée purement et simplement. La norme définissait jusqu'ici de manière peu claire la compétence en Suisse pour parvenir à des accords relatifs à la redevance hydraulique dans le contexte international, ce qui avait donné lieu à des discussions dans le passé. Le niveau d'importance revenant aux conventions internationales dans le domaine du droit des eaux n'était jusqu'à présent pas clair, que ce soient des conventions relatives à l'utilisation de la force hydraulique ou des accords portant sur les prestations et conditions, en particulier les redevances hydrauliques. Il n'était ainsi pas possible d'établir sans aucun doute le bon niveau hiérarchique pour la conclusion de ces conventions sur la base des règles générales. Malgré cette radiation, il y a lieu de continuer de respecter l'engagement international actuel de ne pas porter préjudice à d'autres Etats et de trouver des consensus lors de l'utilisation commune de la force hydraulique.

Il est prévu d'instaurer une base légale spéciale qui définit la compétence pour la conclusion de conventions internationales dans le domaine du droit des eaux. Les difficultés d'interprétation concernant l'importance et la valeur d'une convention internationale sont ainsi supprimées. Différents motifs plaident en faveur d'habiliter le Conseil fédéral à conclure seul des conventions internationales dans ce domaine. Le Conseil fédéral est chargé de représenter la Suisse à l'étranger (art. 184, al. 1, Cst.). Il peut conclure seul des traités internationaux lorsqu'une telle compétence lui est attribuée par une loi fédérale (art. 7a, al. 1, loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, LOGA<sup>14</sup>). Lors de la révision de la LFH du 13 décembre 1996, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> mai 1997<sup>15</sup>, la compétence d'accorder des droits d'utilisation est passée du Conseil fédéral au DETEC. Par analogie, il est tout naturel de déléguer au Conseil fédéral la compétence de conclure des conventions internationales relatives aux forces hydrauliques situées à la frontière. Comparé avec l'importance des objets que le Parlement doit d'ordinaire adopter, l'utilisation de la force hydraulique de cours d'eau situés à la frontière est de moindre importance, sans que l'on puisse affirmer qu'il s'agit a priori de traités de portée mineure au sens de l'art. 48a LOGA (cf. à ce sujet la Convention entre la Confédération suisse et la République d'Autriche au sujet de l'utilisation de la force hydraulique de l'Inn et de ses affluents dans la région frontalière<sup>16</sup>; la Convention entre la Confédération suisse et la République française au sujet de l'aménagement hydroélectrique d'Emosson<sup>17</sup>). En habilitant le Conseil fédéral, le Parlement peut être déchargé de petits objets en grande partie techniques et plutôt rares. Le Conseil fédéral semble être le niveau approprié pour cette compétence.

Depuis la révision de la LFH en 1996, il appartient au DETEC, et non plus au Conseil fédéral, de constituer les droits d'utilisation sur des cours d'eau touchant à la frontière nationale. Le DETEC est dès lors aussi compétent pour autoriser la communauté qui en dispose à les mettre en valeur elle-même. L'art. 62 prévoit qu'en même temps qu'il octroie la concession, le DETEC statue également sur l'approbation des plans nécessaires à la construction ou à la modification des installations et qu'il accorde toutes les autorisations requises par le droit fédéral, si bien que les autorisations et les plans cantonaux ne sont plus nécessaires. Cette compétence reste inchangée aussi durant la durée de la concession. Par souci de cohérence, cet aspect sera repris à l'art 7, al. 1, LFH. Lors de l'octroi ou du renouvellement d'une concession, il faut toujours aussi fixer les prestations et conditions qui sont dues par le concessionnaire en contrepartie du droit d'utilisation. La redevance hydraulique en fait notamment partie. Il doit ressortir de l'art. 7 que le DETEC est compétent en la matière après avoir entendu les cantons intéressés et tenu compte équitablement de leur législation. L'utilisation de la force hydraulique de cours d'eau situés à la frontière nationale s'inscrit dans un contexte international. Elle requiert de parvenir à un accord entre les communautés concédantes, par conséquent entre les autorités suisses et celles étrangères. Pour ce qui est des aménagements hydro-électriques situés à la frontière, la pratique en vigueur veut que le DETEC ne soit pas seulement compétent pour octroyer des droits d'utilisation, mais aussi pour ordonner des mesures d'assainissement et des mesures relatives à l'exploitation. Le DETEC impose les mesures d'assainissement qui sont requises par la loi sur la protection des eaux et par la loi fédérale sur la pêche, celles-ci devant être prises non seulement sur les cours d'eau suisses, mais également sur les cours d'eau situés à la frontière nationale. Comme le DETEC est l'autorité compétente pour les aménagements hydro-électriques situés à la frontière, il doit aussi ordonner d'autres mesures relatives à l'exploitation. Selon les circonstances, notamment lorsque la proximité géographique ou la compétence technique des cantons sont des éléments-clés d'appréciation, le DETEC doit toutefois avoir la possibilité d'habiliter au cas par cas le canton à ordonner les mesures nécessaires.

#### 1.4 Flexibilisation de la redevance hydraulique

Il est prévu de flexibiliser la redevance hydraulique maximale à moyen terme, après la réglementation transitoire. Une réglementation de la redevance hydraulique aussi équitable que possible pour tous les participants et qui fonctionne à long terme doit ainsi être instaurée. La flexibilisation ne fait pas partie du présent projet. Le Conseil fédéral met cependant en discussion les points essentiels d'un modèle flexible de la redevance hydraulique déjà dans le cadre de la consultation sur la réglementation transitoire et donne ainsi aux milieux intéressés l'occasion de se prononcer sur le principe. Cette consultation permettra d'évaluer le niveau d'acceptation d'un tel système de redevance hydraulique flexible et de lancer sur cette base les futurs travaux législatifs en temps utile.

La flexibilisation signifie de faire dépendre la redevance hydraulique d'une ou de plusieurs valeurs de référence. Il apparaît ici approprié que la redevance hydraulique maximale se base sur un prix de marché de référence qui est représentatif de la valeur de l'électricité provenant de la force hydraulique suisse. Par conséquent, la redevance hydraulique maximale varierait en fonction du prix de marché de référence.

Vu les rôles différents des exploitants en tant qu'entreprises supportant les risques et des collectivités publiques en tant que propriétaires indemnisés pour l'utilisation de la ressource, une flexibilité intégrale ne semble pas adaptée. La prise en compte d'une certaine sécurité budgétaire pour les collectivités publiques pourrait être assurée par un montant de base qui ne dépendrait pas du prix de marché de référence du moment. Le modèle de base de la réglementation de la redevance hydraulique, avec un montant plafonné, ne devrait ainsi pas être modifié. La puissance théorique pourrait continuer de servir de base à la fixation de la redevance hydraulique. La redevance hydraulique maximale flexibilisée se composerait d'un montant de base et d'une part variable. Dans ce système, trois paramètres

<sup>14</sup> RS 172.010

<sup>15</sup> FF 1995 IV 964

<sup>16</sup> RS 0.721.809.163.1

<sup>17</sup> RS 0.721.809.349.1

devraient être définis pour le calcul de la redevance hydraulique maximale, dont la valeur ci-après est donnée seulement à titre d'illustration. Ces paramètres sont le montant de la part fixe, le montant du prix de marché de référence à partir duquel la part variable intervient et la progression de la part variable. Les valeurs de ces paramètres seraient interdépendantes entre elles. Plus le montant de la part fixe serait défini bas par rapport au maximum actuel, plus le risque serait élevé pour les collectivités publiques habilitées à percevoir la redevance hydraulique de devoir accepter des réductions de recettes, puisque la part variable de la redevance hydraulique dépend du montant du prix de marché de référence. En contrepartie, les collectivités publiques habilitées à percevoir la redevance hydraulique pourraient profiter de la hausse des prix de l'électricité en cas d'évolution favorable du marché. Lorsque les prix de marché de l'électricité sont très bas, une grande partie des aménagements hydro-électriques ne peut pas couvrir ses coûts de revient. Plus la redevance hydraulique est élevée, plus les coûts de revient sont élevés. La situation économique des exploitants de centrales est ainsi rendue plus précaire. Du point de vue des exploitants, il faudrait par conséquent définir le montant de la part fixe de la redevance hydraulique à un niveau le plus bas possible. A l'inverse, les collectivités publiques habilitées à percevoir la redevance hydraulique dépendent des recettes provenant de la redevance hydraulique, aussi celles-ci ne doivent pas être trop fortement réduites. Il est nécessaire de trouver un compromis entre ces intérêts opposés, qui doit aussi prendre en considération la progression de la part variable. Avec une flexibilisation intégrale sans montant de base, il y aurait lieu de choisir une progression de la part variable plus rapide que si le montant de base choisi était relativement élevé. Dans un modèle linéaire, la progression exprime la part qui est allouée aux collectivités publiques sur chaque franc supplémentaire gagné. Par exemple, avec une progression de 2 fr./kW<sub>th</sub> par 1 fr./MWh d'augmentation de prix, c'est environ 30% des recettes supplémentaires qui reviendraient aux collectivités publiques, ce qui représenterait une participation significative des collectivités publiques aux bénéfices. Le montant de base devrait par conséquent être plus bas. En lien avec la progression mentionnée, un montant de base de 50 fr./kW<sub>th</sub> serait par exemple envisageable. Ce montant correspondrait à une réduction de 54% par rapport à la redevance hydraulique maximale fixée pour la période allant de 2015 à 2019. Comparée à la redevance hydraulique maximale moyenne pour la période allant du début des délibérations politiques relatives à la dernière révision de la LFH en 2008 aux dernières données disponibles datant de 2015, la part fixe serait par exemple réduite de près de la moitié. En cas de prix de marché de référence bas, la force hydraulique serait considérablement dégrevée, car la redevance hydraulique due, qui était en moyenne de 1,55 ct./kWh, ne serait plus que de 0,7 ct./kWh.

L'intervention de la part variable à partir d'un certain prix de marché de référence est un autre paramètre important. La part variable pourrait en principe déjà intervenir à partir d'un prix de 0 fr./MWh, par exemple. Elle pourrait cependant également intervenir à partir des coûts nécessaires en moyenne pour l'exploitation d'aménagements hydro-électriques en Suisse. Sur la base de l'étude des coûts de revient réalisée par le «Centre for Energy Policy and Economics» de l'EPF Zurich, cette valeur peut actuellement être évaluée à quelque 45 fr./MWh. Outre les coûts d'exploitation, s'ajoutent également aux coûts nécessaires les coûts d'emprunts, les amortissements, les coûts de l'énergie et d'utilisation du réseau ainsi que la part fixe de la redevance hydraulique. Plus le montant de la part fixe est bas, plus la part variable de la redevance hydraulique interviendrait rapidement. Contrairement au concept de coûts de revient plus fréquemment utilisé, les bénéfices sur fonds propres et les impôts correspondants sur le bénéfice ne seraient pas comptabilisés dans les coûts nécessaires. Un bénéfice serait réalisé dès que les coûts nécessaires sont couverts. La part variable de la redevance hydraulique serait déduite de ce bénéfice. Par coûts et prix de marché de référence concrets, on entend dans le présent rapport explicatif toujours une valeur représentative d'un aménagement hydro-électrique suisse situé dans la moyenne. Autrement dit, le modèle devrait appliquer ces valeurs de manière générale à tous les aménagements hydro-électriques, indépendamment de leurs coûts de revient et débouchés effectifs respectifs. Un examen au cas par cas ne serait pas réalisable et donnerait de mauvaises incitations en ce qui concerne les coûts, puisqu'il serait alors intéressant de présenter des coûts de revient aussi élevés que possible.

A titre d'exemple, un modèle flexible prenant en compte l'évaluation des paramètres telle que décrite ci-dessus pourrait se présenter comme dans la figure 1. Le montant de la part fixe de la redevance hydraulique maximale se monterait à 50 fr./kW<sub>th</sub>. La part variable interviendrait lorsque le prix de marché de référence atteindrait 45 fr./MWh et augmenterait à partir de ce seuil en fonction du prix du marché de référence. La part variable correspondrait par kilowatt de puissance théorique au montant qui excède le prix de marché de référence pour l'électricité provenant de la force hydraulique suisse qui est de 45 francs par mégawatt-heure, multiplié par deux. Autrement dit, elle progresserait linéairement de 2 fr./kW<sub>th</sub> par 1 fr./MWh de hausse de prix. Le nouveau système ne prévoirait pas de plafonnement absolu de la redevance hydraulique maximale, puisque la force hydraulique prend de la valeur au fur et à mesure que les prix de marché de référence augmentent. Dans le dispositif décrit, la redevance hydraulique maximale actuelle de 110 fr./kW<sub>th</sub> serait atteinte avec un prix de marché de référence de 74 fr./MWh.

Dans la perspective des délibérations à venir relatives à une nouvelle conception du marché, le modèle flexible est mis en discussion avec des paramètres indicatifs en même temps que la réglementation transitoire. Il ne sera possible de préciser le dispositif qu'en lien avec l'établissement d'un modèle proche de la réalité du marché/d'une conception du marché pour lesquels le Conseil fédéral présentera d'ici à 2019 un projet d'acte à l'Assemblée fédérale. Il y a dès lors lieu d'escompter qu'il sera possible de se prononcer sur ce modèle d'ici à 2022 et qu'un nouveau modèle de redevance hydraulique sera défini pour l'après 2022. Il faut s'attendre à ce qu'une délégation au Conseil fédéral pour les dispositions d'exécution du nouveau modèle de redevance hydraulique et la clarification de questions portant sur des détails techniques, notamment en lien avec le prix de marché de référence doive intervenir, afin qu'il puisse être tenu compte des évolutions sur le marché.

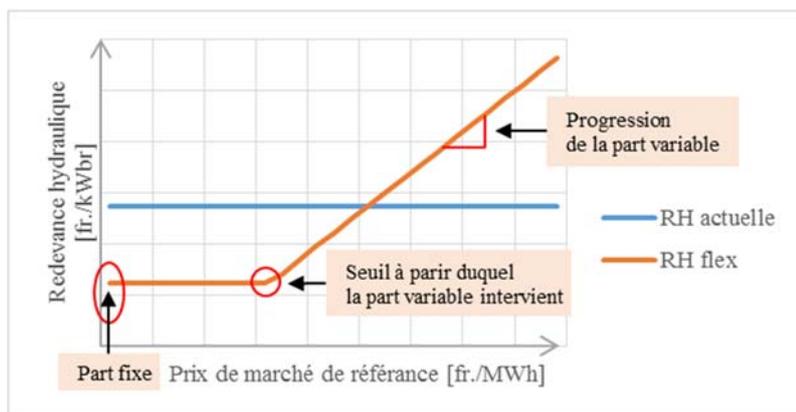


Figure 1: Esquisse du modèle de réglementation flexible de la redevance hydraulique

### 1.5 Comparaison avec le droit étranger

Le land du Bade-Wurtemberg connaît la rémunération dite de l'utilisation de l'eau comme contre-prestation pour l'utilisation de la force hydraulique des cours d'eau publics. La rémunération est fonction de la puissance de la force hydraulique brute moyenne mise à disposition du concessionnaire; elle correspond à la puissance théorique en Suisse. Le taux de rémunération de l'utilisation de l'eau dans le land du Bade-Wurtemberg, fixé à 15 €/kWh, est plus bas qu'en Suisse. Cette rémunération n'est perçue que pour les aménagements hydro-électriques situés sur les grands cours d'eau. Les concessionnaires doivent également payer une redevance hydraulique en France. Un pourcentage fixe des recettes sera prélevé sous forme de redevance hydraulique avec l'introduction d'un nouveau régime de concession. L'Italie connaît différentes taxes correspondant à la redevance hydraulique qui doivent être payées en partie de manière cumulative. L'Autriche ne prélève aucune redevance hydraulique.

La Norvège connaît le système de la rente de ressources. La rente de ressources représente une valeur ajoutée, soit la différence entre les revenus tirés d'une ressource naturelle et les coûts engendrés par la transformation de la ressource naturelle en un bien correspondant. Le bénéficiaire, soit la rente de ressources, sert de base à la rémunération de l'utilisation d'une ressource naturelle. La Norvège impose cette rente de ressources en prenant en considération au cas par cas la production d'une centrale et ses coûts.

La réglementation prévue n'entre pas en conflit avec le droit européen en vigueur ni avec le droit européen en cours d'élaboration.

### 1.6 Mise en œuvre

La réglementation transitoire qui se fonde sur le système existant de redevance hydraulique ne soulève aucune question de mise en œuvre et peut dès lors être mise en vigueur sans dispositions d'exécution.

Les cantons sont libres de fixer leurs propres règles dans le cadre du droit fédéral. Ils doivent examiner la compatibilité de leurs propres dispositions avec le nouveau droit fédéral supérieur et adapter leur législation le cas échéant. Outre le montant de la redevance hydraulique, les lois cantonales peuvent contenir d'autres dispositions relatives à la redevance hydraulique qui doivent, le cas échéant, aussi être actualisées.

### 1.7 Classement d'interventions parlementaires

Le Conseil national a déposé une intervention parlementaire relative à la réglementation de la redevance hydraulique et l'a transmise au Conseil fédéral pour exécution. Le Conseil national propose de classer l'intervention parlementaire suivante:

2014 M 14.3668 «Réglementation de la redevance hydraulique après 2019» (N 26.08.2014, Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national).

La LENE prévoit des mesures de soutien, entre autres la possibilité d'octroyer des contributions d'investissement pour les nouvelles constructions ainsi que pour les agrandissements et les rénovations notables de grandes installations hydro-électriques. Parallèlement, la CEATE-N a déposé la motion 14.3668 «Réglementation de la redevance hydraulique après 2019» et ainsi réaffirmé la nécessité d'adopter une nouvelle réglementation du système de la redevance hydraulique pour les aménagements hydro-électriques existants. Dans cette motion, elle a chargé le Conseil fédéral de se pencher rapidement, en collaboration avec les cantons, les entreprises de la branche énergétique et les autres milieux intéressés, sur la réglementation relative à la redevance hydraulique qui devra entrer en vigueur après 2019. La motion a été adaptée par le Conseil des Etats. Celui-ci a supprimé l'exigence contenue à l'origine d'examiner une réduction ou une exemption de la redevance hydraulique pendant les dix premières années pour les installations qui perçoivent des contributions d'investissement en vertu de l'art. 30 LENE (correspond à l'art. 26 du texte final). La marge de manœuvre de la réglementation transitoire ne devrait pas être limitée par cet élément.

Le présent rapport explicatif répond à la motion de la commission.

## 2 Commentaires des dispositions

### *Modification du préambule*

Le préambule renvoie encore à la Constitution fédérale du 29 mai 1874 (aCst.). C'est pourquoi il est adapté aux dispositions de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.). Les art. 23 et 24<sup>bis</sup> aCst. correspondent aux art. 76 et 81 de la Cst. en vigueur.

### *Art. 7 Titre marginal : 3. Cours d'eau internationaux*

L'actuel art. 7 est remanié dans le cadre de la révision de l'art. 49 afin de clarifier les compétences dans le domaine de l'utilisation de la force hydraulique sur les sections internationales de cours d'eau. La compétence pour conclure des conventions internationales en matière de droit des eaux est déléguée au Conseil fédéral (al. 2). Cette compétence permet au Conseil fédéral de régler de manière autonome toutes les questions qui se posent en lien avec l'utilisation de la force hydraulique des cours d'eau situés à la frontière par le biais d'accords internationaux. Rien ne change en ce qui concerne la compétence du DETEC d'accorder les droits d'utilisation (al. 1, let. a) et d'autoriser la communauté qui dispose de la force d'un cours d'eau international à l'utiliser elle-même (al. 1, let. b). La fixation des prestations et conditions porte en particulier, mais pas seulement, sur la réglementation relative à la redevance hydraulique pour les aménagements hydro-électriques situés à la frontière (al. 1, let. c). Par souci de cohérence, les tâches du DETEC prévues aux art. 48 et 62 sont mentionnées. En accordant la concession, le DETEC donne toutes les autorisations requises par le droit fédéral, si bien que les autorisations et les plans cantonaux ne sont plus nécessaires (al. 1, let. a). Cette compétence reste inchangée aussi durant la durée de la concession (al. 1, let. d). Les injonctions données dans la pratique par le DETEC en tant qu'autorité compétente pour les aménagements hydro-électriques situés à la frontière sont ajoutées (al. 1, let. e). On entend par là en particulier les décisions relatives à l'assainissement des débits résiduels et à l'assainissement force hydraulique (rétablissement de la migration piscicole, assainissement du régime de charriage et suppression des impacts négatifs des éclusées sur les cours d'eau). Les communautés qui disposent de la force de cours d'eau et les cantons doivent toujours être entendus au préalable (al. 3).

### *Art. 49 Titre marginal: 2. Taxes et redevance annuelle, a. En général*

*Al. 1:* la réglementation transitoire réduit la redevance hydraulique maximale pour la période allant jusqu'à la fin 2022 à 80 francs par kilowatt théorique. Les cantons peuvent instaurer leurs propres réglementations relatives à la redevance hydraulique dans les limites prévues par le droit fédéral, notamment prévoir un montant maximal plus bas. Le règlement du 12 février 1918<sup>18</sup> concernant le calcul des redevances en matière de droits d'eau reste valable.

La réglementation qui habilite la Confédération à prélever un pourcentage de la redevance hydraulique afin qu'elle puisse financer les montants compensatoires alloués aux cantons et aux communes en vue de combler le manque à gagner résultant d'une restriction considérable de l'utilisation de forces hydrauliques prévus à l'art. 22, al. 3 à 5, LFH demeure inchangée, à l'exception d'une modification purement linguistique par laquelle le terme «assurer» est remplacé par le terme «financer» plus pertinent. Avec le verbe «financer», la loi précise que la Confédération peut exiger un pourcentage de la redevance hydraulique aux cantons qui la perçoivent, afin de le reverser sous forme de montants compensatoires aux cantons et aux communes.

L'obligation de la Confédération, si les rapports internationaux sont touchés, de veiller à ce que chaque modification du taux maximal de la redevance hydraulique fasse l'objet d'un accord international est radiée purement et simplement. La suppression de cette obligation a pour conséquence de ne plus contraindre la Confédération à prendre contact avec les autorités compétentes des pays voisins à chaque modification de la redevance hydraulique maximale et à convenir de l'adaptation des règles bilatérales. Il va de soi que l'obligation prescrite par le droit international coutumier de procéder en accord avec les Etats voisins continuera néanmoins d'être respectée.

*Al. 1<sup>bis</sup>:* la disposition en vigueur oblige le Conseil fédéral à soumettre en temps utile un projet d'acte applicable au terme de la réglementation limitée à la fin 2019. Le mandat est rempli avec la réglementation transitoire proposée. Par conséquent, l'al. 1<sup>bis</sup> peut être abrogé. Un nouveau mandat n'est pas nécessaire. Le Parlement veillera même sans mandat concret à ce que soit instaurée en temps utile une réglementation qui s'appliquera pour la période après 2022.

*Al. 2:* le terme «usine» est actuellement utilisé dans la version française de la disposition. Du point de vue linguistique, le concept «aménagement hydro-électrique» qui est déjà utilisé à l'al. 4 est plus correct. On entend par là l'installation dans son ensemble et non pas seulement la centrale. C'est la raison pour laquelle la terminologie est harmonisée au sein de l'art. 49 dans le cadre de la présente révision.

### *Art. 50a Titre marginal: b<sup>bis</sup>. Réduction en cas d'octroi de contributions d'investissements*

*Al. 1, let. a:* si une contribution d'investissement au sens de l'art. 26 LEn est allouée au concessionnaire d'un aménagement hydro-électrique, les cantons n'ont pas le droit de percevoir de redevance hydraulique pendant le délai accordé pour la construction ni d'impôts cantonaux spéciaux au sens de l'art. 49, al. 2. Le délai court, dans la mesure où la concession ne prévoit rien d'autre, à partir de l'entrée en force de l'autorisation de construire ou de l'approbation des plans et prend fin au terme du délai prévu dans l'autorisation. Les cantons doivent respecter d'office cette disposition.

Afin de réduire davantage les coûts liés au début de l'exploitation d'un nouvel aménagement hydro-électrique au bénéfice de contributions d'investissement, les cantons sont obligés de l'exempter de redevance hydraulique sur la puissance théorique totale pendant les dix ans qui suivent sa mise en service. Pendant cette période, les cantons ne peuvent pas non plus percevoir d'impôts cantonaux spéciaux au sens de l'art. 49, al. 2..

*Al. 1a:* les concessionnaires d'aménagements hydro-électriques existants qui ont bénéficié de contributions d'investissement pour la réalisation d'agrandissements ou de rénovations notables de l'installation ont droit à l'exemption de la redevance hydraulique pendant les dix ans qui suivent la mise en service sur la puissance théorique moyenne supplémentaire (art. 51, al. 1). La redevance continue à être due sur l'ancien débit utilisable consigné dans la concession, et ce également pendant la période de construction. Les cantons doivent respecter d'office cette disposition.

<sup>18</sup> RS 721.831

Al. 2: les réductions s'appliquent aussi aux impôts spéciaux mentionnés à l'art. 49, al. 2. Les cantons ne peuvent dès lors pas prévoir des impôts cantonaux qui remplaceraient la redevance hydraulique, qui n'est pas due.

#### Art. 51 *Titre marginal c. Calcul de la puissance théorique*

Suite à la refonte du système de la redevance hydraulique, le titre marginal est adapté. Ce n'est pas la redevance hydraulique qui est calculée, mais la puissance théorique déterminante pour son calcul.

Al. 1: le terme «puissance» n'est utilisé dans la LFH actuelle qu'à l'art. 51, al. 1. Or, la fixation de la redevance hydraulique repose sur la puissance théorique qui est calculée d'après les hauteurs de chute et les débits utilisables. Par souci d'harmonisation, le terme «puissance» est remplacé par «puissance théorique».

### **3 Conséquences**

#### **3.1 Conséquences pour la Confédération**

##### **3.1.1 Conséquences financières**

La réduction de la redevance hydraulique maximale n'a aucune conséquence directe sur le budget de la Confédération. Par contre, elle aura des conséquences financières pour les Chemins de fer fédéraux (CFF), qui exploitent leurs propres aménagements hydro-électriques et qui sont par conséquent soumis à la redevance hydraulique. La réglementation transitoire signifie ainsi également un allègement pour les CFF. Pour les cantons concernés, la réduction de la redevance hydraulique maximale entraînera des baisses des recettes, ce qui posera des défis notamment aux cantons et aux communes de montagne qui dépendent fortement de la redevance hydraulique. Il n'est pas possible de compenser les pertes de recettes qui risquent de se produire dans le cadre de la péréquation financière et de la compensation des charges. Les recettes provenant de la redevance hydraulique sont des taxes non fiscales qui ne sont pas prises en compte dans le potentiel de ressources de la péréquation financière. La compensation des charges se réfère quant à elle à la structure des dépenses des cantons. Elle ne porte pas sur les catégories de recettes telles que la redevance hydraulique.

##### **3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel**

Il ne faut s'attendre à aucune conséquence sur l'état du personnel de la Confédération.

##### **3.1.3 Autres conséquences**

Il ne faut s'attendre à aucune autre conséquence pour la Confédération.

#### **3.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne**

Dans le régime en vigueur, la communauté qui dispose de la force d'un cours d'eau peut percevoir selon l'art. 49, al. 1 et 4, LFH une redevance hydraulique maximale de 110 francs par kW de puissance théorique sur les aménagements hydro-électriques d'une puissance théorique supérieure à 2000 kW. Pour les puissances théoriques comprises entre 1000 et 2000 kW, une progression linéaire allant jusqu'au maximum alors applicable est tout au plus autorisée. Les aménagements hydro-électriques d'une puissance théorique inférieure à 1000 kW ne paient pas de redevance hydraulique.

La plupart des cantons appliquent la redevance hydraulique maximale prévue par le droit fédéral de 110 francs par kW de puissance théorique. Seuls les cantons de Berne, du Jura, de Zoug et de Vaud appliquent aujourd'hui un taux plus bas. Les redevances hydrauliques perçues chaque année totalisent actuellement près de 550 millions de francs. Une grande partie est prélevée par les cantons de montagne que sont le Valais, les Grisons, le Tessin et Uri ainsi que par les cantons de Berne et d'Argovie (cf. tableau 1).

Canton	Recettes provenant de la redevance hydraulique (en milliers de fr.)
Argovie	49'600
Appenzell Rh.-E.	500
Appenzell Rh-I.	-
Bâle-Campagne	3'600
Bâle-Ville	3'400
Berne	45'500
Fribourg	8'000
Genève	9'700
Glaris	12'400
Grisons	124'400
Jura	200
Lucerne	700
Neuchâtel	2'700
Nidwald	2'400
Obwald	4'200
Schaffhouse	4'100
Schwyz	5'600
Soleure	8'200
St-Gall	8'000
Tessin	55'100
Thurgovie	200
Uri	26'400
Vaud	9'100
Valais	164'000
Zoug	400
Zurich	8'300
Suisse	556'600

**Tableau 1: recettes approximatives provenant de la redevance hydraulique par canton (y c. leurs communes) en 2015**

Les recettes provenant de l'utilisation de la force hydraulique revêtent une grande importance, en particulier dans les cantons des Grisons, d'Uri et du Valais. La part des recettes provenant de la redevance hydraulique dans les rentrées fiscales, y compris les recettes provenant de régales et de concessions, se situe dans ces cantons entre 13 et 23%. Si l'on se réfère au total des recettes avec incidences financières, la part de la redevance hydraulique est encore comprise entre 5 et 7%. Dans certaines communes des Grisons et du Valais, la part de la redevance hydraulique dans les recettes avec incidences financières est toutefois nettement plus élevée.

Dans la plupart des cantons, la redevance hydraulique leur revient intégralement. Le canton des Grisons partage pour moitié avec les communes les recettes provenant de la redevance hydraulique (redevance hydraulique et impôt sur les forces hydrauliques). Dans le canton du Valais, le canton encaisse toutes les redevances hydrauliques perçues sur le Rhône. Les recettes provenant de la redevance hydraulique perçue sur les cours d'eau latéraux sont allouées à 40% aux collectivités publiques habilitées à percevoir la redevance hydraulique. Dans le canton d'Uri, les corporations d'Uri et d'Ursern perçoivent 10% de la redevance hydraulique. En moyenne, plus de 70% des recettes provenant de la redevance hydraulique vont aux cantons, le solde revient aux communes.

La proposition du Conseil fédéral de réduire la redevance hydraulique maximale à 80 fr./kW<sub>th</sub> pendant une période transitoire aura une incidence sur les recettes provenant de la redevance hydraulique dans les cantons et les communes concernés. Avec un montant de 80 francs par kW de puissance théorique, les recettes annuelles provenant de la redevance hydraulique avoisinent les 400 millions de francs et sont ainsi réduites de près de 150 millions de francs. Il faut prendre en considération que les communes habilitées à percevoir la redevance hydraulique ne sentiront pas toutes la variation dans son intégralité. Les cantons des Grisons et du Valais intègrent par exemple la redevance hydraulique dans la péréquation financière intracantonale, ce qui signifie que le recul des recettes provenant de la redevance hydraulique peut avoir des conséquences sur les budgets de toutes les communes.

Avec l'introduction à long terme d'un système flexible de redevance hydraulique encore en discussion, il faut s'attendre à ce que les revenus tirés de la redevance hydraulique par les collectivités publiques enregistrent de plus fortes fluctuations. Il faudrait en tenir compte lors de l'établissement du budget et constituer une réserve les années où les prix de marché de référence, et donc les recettes, sont plus élevés pour les années où les recettes provenant de la redevance hydraulique sont moins élevées.

### 3.3 Conséquences économiques

L'utilisation de la force hydraulique crée directement ou indirectement un grand nombre d'emplois, surtout dans les régions de montagne. Outre l'exploitation des aménagements hydro-électriques, les dépenses annuelles d'entretien ainsi que les investissements dans la rénovation et dans la construction représentent des volumes de mandats considérables pour les entreprises actives dans la région et en Suisse. La force hydraulique est ainsi un pilier important de l'économie, surtout dans les régions de montagne.

La force hydraulique souffre des prix bas sur les marchés de gros européens de l'électricité. A l'heure actuelle, il ne faut plutôt pas s'attendre à ce que cette situation difficile change à moyen terme. Cette situation tendue sur le marché pèse sur le rendement des

aménagements hydro-électriques et des entreprises d’approvisionnement en électricité dont le portefeuille comprend de la grande hydraulique. En plus, avec l’entrée en vigueur prévue de l’ouverture complète du marché, toute l’électricité de la force hydraulique suisse devra alors, le cas échéant, être vendue sur le marché libre.

L’exemption de redevance hydraulique pour les constructions d’aménagements hydro-électriques et la réduction de la redevance pour les aménagements hydro-électriques qui sont notablement agrandis ou rénovés et qui sont au bénéfice de contributions d’investissement, conduit d’une part à une réduction des recettes provenant de la redevance hydraulique pour les collectivités publiques habilitées à les percevoir. Ces collectivités bénéficient d’autre part à court terme du fait que les investissements permettent de conserver des emplois ou d’en créer. A long terme, elles peuvent escompter une hausse des recettes provenant de la redevance hydraulique.

### **3.4 Conséquences sociales**

La réduction de la redevance hydraulique maximale a une influence indirecte sur la société via les conséquences financières. Les recettes provenant de la redevance hydraulique engendrent dans les communes de montagne des rentrées considérables, qui sont nécessaires pour proposer un habitat fiscalement favorable et attractif et éviter l’exode régional.

### **3.5 Conséquences environnementales**

Dans certains cantons, notamment dans les cantons de Berne et du Valais, une partie des recettes provenant de la redevance hydraulique sont affectées à des mesures en faveur de l’environnement, par exemple dans le cadre de la revitalisation des cours d’eau. L’enveloppe disponible diminuera en raison de la réduction de la redevance hydraulique maximale.

### **3.6 Autres conséquences**

L’art. 76, al. 5, Cst. dispose que la Confédération statue sur les droits relatifs aux ressources en eau qui intéressent plusieurs Etats et fixe les taxes d’utilisation de ces ressources avec le concours des cantons concernés. Elle peut décider au cas par cas comment il faut procéder pour une centrale hydro-électrique située à la frontière. Suite à l’abrogation de la dernière phrase de l’art. 49, al. 1, LFH, il conviendra d’examiner si et comment il y aura lieu de procéder pour trouver des accords dans le contexte international.

## **4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral**

### **4.1 Relation avec le programme de la législature**

Le projet est annoncé dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019<sup>19</sup>. Le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019 définit comme objectif 7 que la Suisse garantit entre autres un approvisionnement énergétique durable. L’adaptation de la redevance hydraulique à partir de 2020 s’inscrit dans le contexte de la Stratégie énergétique 2050 et de l’objectif de l’approvisionnement énergétique durable.

### **4.2 Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral**

#### **4.2.1 Relation avec la Stratégie énergétique 2050**

Avec la Stratégie énergétique 2050, le Conseil fédéral veut entre autres diminuer la consommation d’énergie et d’électricité par personne, augmenter la part des énergies renouvelables et réduire les émissions de CO<sub>2</sub> liées à l’énergie. L’art. 2, al. 2 LENE vise un développement de la force hydraulique indigène permettant d’atteindre au moins 37,4 TWh en 2035. La réduction de la redevance hydraulique améliore la situation économique des centrales existantes. L’exonération de redevance hydraulique pendant dix ans pour les nouveaux aménagements, les agrandissements ou les rénovations au bénéfice d’une contribution d’investissement rend possible des projets qui ne sont aujourd’hui pas rentables et qui ne seraient pas réalisés.

#### **4.2.2 Relation avec la 2<sup>e</sup> étape de l’ouverture du marché de l’électricité**

La LApEl prévoit l’ouverture du marché de l’électricité. La première partie est déjà mise en œuvre, les gros consommateurs pouvant choisir librement leur fournisseur. La deuxième partie de l’ouverture du marché (ouverture complète du marché), qui permettra aussi aux autres consommateurs finaux de Suisse de choisir leur fournisseur d’électricité, n’est pas encore réalisée.

Les producteurs d’électricité hydraulique qui fournissent aujourd’hui des clients finaux dans l’approvisionnement de base ne pourront plus vendre leur électricité au coût de revient dans la même mesure après l’entrée en vigueur de l’ouverture complète du marché, ce qui pourra mettre encore plus de pression sur les exploitants d’aménagements hydro-électriques. La réduction de la redevance hydraulique maximale réduit l’écart entre les prix du marché et les coûts de revient et permet aux aménagements hydro-électriques de se rapprocher de la compétitivité.

<sup>19</sup> FF 2016 981, ici 1101

## **5 Aspects juridiques**

### **5.1 Constitutionnalité**

La LFH trouve sa principale base constitutionnelle à l'art. 76, al. 2 de la Constitution fédérale. La Confédération a une compétence législative limitée au principe dans le domaine de l'utilisation de l'eau pour la production d'énergie. Elle est compétente pour édicter des dispositions avec un degré élevé d'abstraction et seulement exceptionnellement des dispositions concrètes, applicables à un cas particulier, lorsque cela est nécessaire pour la réalisation de points cruciaux<sup>20</sup>. La Confédération peut notamment fixer des limites dans le cadre desquelles les cantons peuvent prélever une taxe d'utilisation de l'eau (art. 76, al. 4, Cst.). Il en résulte que la Confédération a le droit de définir la charge financière maximale que les cantons peuvent imposer sous forme de taxe aux exploitants d'aménagements hydro-électriques pour l'utilisation de l'eau. Avec une réglementation de ce genre, il est possible d'éviter que les cantons ne grèvent excessivement les aménagements hydro-électriques, entravent l'utilisation rationnelle de la force hydraulique et ne rendent ainsi pas attrayante l'utilisation de la force hydraulique. En d'autres termes, il ne doit pas y avoir de disproportion manifeste entre le montant de la taxe et la valeur objective de la force hydraulique.

La redevance hydraulique est une taxe cantonale et revient exclusivement aux collectivités publiques définies dans le droit cantonal. Dans les limites posées par le droit fédéral, les cantons sont libres d'édicter des dispositions plus détaillées dans le droit cantonal sur la redevance hydraulique due par les centrales. Ils ne doivent cependant pas, comme dans l'ancien droit, introduire d'impôts cantonaux supplémentaires qui, additionnés à la redevance hydraulique, dépasseraient la redevance hydraulique maximale prévue par le droit fédéral.

### **5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse**

La redevance hydraulique due par un aménagement hydro-électrique situé à la frontière ne peut pas être fixée unilatéralement, elle nécessite au contraire un accord au niveau international. Les accords conclus par les Etats pour les aménagements hydro-électriques situés à la frontière titulaires d'une concession accordée par le DETEC s'appliquent. Pour le reste, il est renvoyé aux ch. 2. et 3.6.

### **5.3 Forme de l'acte à adopter**

L'Assemblée fédérale édicte sous la forme d'une loi fédérale toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit (art. 22, al. 1 de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement<sup>21</sup>). Le projet contient des dispositions importantes qui fixent des règles de droit qui doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale conformément à l'art. 164, al. 1, Cst.

### **5.4 Frein aux dépenses**

La nouvelle réglementation du système de la redevance hydraulique n'entraîne pas de nouvelles dépenses. Il n'y a ainsi pas lieu de débattre d'une soumission au frein aux dépenses.

### **5.5 Respect des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale**

Le projet n'a pas d'impact sur la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ni sur l'accomplissement de ces tâches.

### **5.6 Délégation de compétences législatives**

L'art. 72 LFH contient la disposition d'exécution usuelle.

### **5.7 Conformité à la législation sur la protection des données**

Le projet ne contient aucun aspect pertinent pour la protection des données.

<sup>20</sup> Riccardo Jagmetti (2005), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band VII, Energierecht, Helbing & Lichtenhahn, RZ 1321–1322  
<sup>21</sup> RS 171.10