

08.445

**Initiative parlementaire
Pour une redevance hydraulique équitable**

**Avant-projet et rapport explicatif de la Commission de
l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du
Conseil des Etats**

du 16 octobre 2008

Condensé

La redevance hydraulique en tant que redevance publique est la rémunération pour la mise à disposition d'une eau publique de qualité, c'est-à-dire le prix pour la ressource hydraulique. Compétents pour l'octroi des droits d'eau, les cantons ne sont toutefois pas habilités à dépasser le taux fédéral maximal en fixant leur redevance hydraulique. Ce montant maximal fixé pour la dernière fois en 1997 doit maintenant être adapté aux nouvelles conditions-cadres.

Le 23 juin 2008, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats a déposé une initiative parlementaire demandant une modification de la loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques (loi sur les forces hydrauliques; LFH). L'objectif est d'augmenter raisonnablement la limite supérieure de la redevance hydraulique (communément appelée taux maximal de la redevance hydraulique).

Depuis 1918, le taux maximal de la redevance hydraulique a déjà été relevé à cinq reprises. Il est actuellement de 80 francs par kilowatt théorique. La dernière adaptation date de 1997. Depuis lors, à part l'indice des prix, d'autres conditions-cadres pour l'utilisation des forces hydrauliques ont aussi subi des modifications. Aujourd'hui, les groupes de sociétés électriques participent davantage que par le passé au marché européen de l'électricité. En raison des faibles capacités des centrales et de l'accroissement de la production d'énergies renouvelables à l'échelon européen, c'est surtout le prix des énergies de pointe et de réglage qui a fortement augmenté au cours des dernières années. L'énergie hydraulique profite de cette évolution. Pour la fixation du taux maximal de la redevance hydraulique, ces aspects doivent être pris en compte en plus de la compensation du renchérissement.

L'objectif de l'initiative de la Commission est réalisé par la modification de l'art. 49 LFH. Il est prévu de fixer jusqu'à fin 2019 le taux maximal de la redevance hydraulique pour des périodes limitées de cinq ans. La redevance maximale s'élèvera à 100 francs par kilowatt théorique de 2010 à fin 2014 et à 110 francs de 2015 à fin 2019. En temps utile, le Conseil fédéral devra soumettre un projet au Parlement pour le montant maximal à partir de 2020.

Cette adaptation du taux maximal de la redevance hydraulique génère une augmentation des recettes des communautés concédantes de 150 millions de francs. A l'avenir aussi, les bénéficiaires de la redevance hydraulique seront libres de choisir s'ils veulent percevoir le montant maximal de la redevance hydraulique fixé par la Confédération.

Rapport

1 Situation initiale

1.1 Initiative de commission

Le 23 juin 2008, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats (ci-après: la Commission) a déposé une initiative parlementaire demandant une modification de la loi fédérale du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques (loi sur les forces hydrauliques; LFH¹). L'objectif est d'augmenter raisonnablement la limite supérieure de la redevance hydraulique (communément appelée taux maximal de la redevance hydraulique). L'augmentation doit s'effectuer de manière échelonnée dans un certain laps de temps. A la fin de cette période, le taux maximal de la redevance hydraulique sera réexaminé. L'initiative parlementaire demande qu'on prenne notamment en compte le renchérissement et la valeur de l'énergie d'accumulation.

L'initiative parlementaire reprend sur le fond les objectifs de la motion déposée par le Conseiller aux Etats Inderkum «Pour une redevance hydraulique raisonnable» (07.3911) que le Conseil des Etats a transmise à la Commission pour examen préliminaire. La Commission a décidé de poursuivre les objectifs de ladite motion par le biais d'une initiative de commission. Elle a donc déposé l'initiative parlementaire lors de sa séance du 23 juin 2008, sans opposition et avec l'approbation du motionnaire Inderkum.

1.2 Examen préalable

En vertu de l'article 109, alinéa 3 de la loi sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement; LParl)², cette décision a été soumise à la Commission compétente de l'autre Conseil. Le 19 août 2008, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national a approuvé la décision de sa commission sœur par 18 voix contre 5 et avec 2 abstentions.

1.3 Travaux de la Commission

Au cours de plusieurs séances, la Commission a élaboré un avant-projet pour la mise en œuvre de l'initiative parlementaire. Le 25 août 2008, elle a organisé une consultation avec les représentants des cantons, des milieux économiques et des entreprises de la branche énergétique. Le 16 octobre 2008, la Commission a adopté par 8 voix avec 3 abstentions le présent avant-projet et l'a soumis à une procédure de consultation.

Dans ses travaux, la Commission a bénéficié du soutien du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC).

¹ RS 721.80

² RS 171.10

2 Grandes lignes du projet

2.1 Aperçu

Le présent projet de loi prévoit une augmentation raisonnable du taux fédéral maximal de la redevance hydraulique, et cela en deux temps:

- Dès 2010, la redevance maximale admissible se montera à 100 francs par kilowatt théorique.
- De 2015 à 2019, la redevance maximale admissible s'élèvera à 110 francs par kilowatt théorique.

Pour la période postérieure à 2020, le montant maximal de la redevance hydraulique doit être nouvellement fixé. Le Conseil fédéral soumettra donc un projet au Parlement avant 2020.

2.2 Situation initiale

Selon l'art. 38 LFH, les cantons sont compétents pour l'octroi des droits d'eau, sauf pour les sections de cours d'eau touchant à la frontière nationale. La redevance hydraulique ne peut excéder un montant maximum fixé par l'art. 49, al. 1 LFH, actuellement 80 francs par kilowatt théorique. Les concessionnaires ne peuvent être grevés d'impôts spéciaux, sauf si la législation cantonale fixe une redevance maximale inférieure au taux admis par les prescriptions fédérales selon l'art. 49, al. 1 LFH et que les deux taxes réunies n'excèdent pas les 80 francs admissibles par kilowatt théorique.

Au cours des trois dernières années, plusieurs interventions politiques ont été déposées au Conseil national et au Conseil des Etats en rapport avec la redevance hydraulique et le taux maximal admissible:

- **Adaptation de la redevance hydraulique:** adaptation de la redevance hydraulique maximale et prise en compte de la capacité d'accumulation et de la possibilité de production d'énergie de pointe et de réglage qui en découle (06.3160 Po. Rey. Adapter la redevance hydraulique; 07.3911 Mo. Inderkum. Pour une redevance hydraulique raisonnable; 08.3204 Po. Cathomas. Remplacement de la redevance hydraulique annuelle par une indemnité pour l'utilisation des ressources hydrauliques)
- **Suppression du taux maximal de la redevance hydraulique** et des prescriptions relatives à cette redevance (07.3165 Ip. Escher. Redevance hydraulique. Régulation des tarifs dans un marché de l'électricité libéralisé)
- **Indexation:** adaptation de la redevance hydraulique à la dépréciation monétaire (07.3364 Ip. Brändli. Optimisation de l'utilisation des forces hydrauliques; 07.3911 Mo. Inderkum. Pour une redevance hydraulique raisonnable)
- **Affectation partielle de la redevance hydraulique** à un fonds de compensation et de renaturation (comme demandé par l'Initiative populaire «Eaux vivantes» (07.060); 07.3433 Po. Fässler. Assainissements dans le domaine des forces hydrauliques. Réglementation équitable).

En mandatant une étude, dont le résultat sera connu fin 2008 et qui sera immédiatement remise à la Commission, l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) répond au Postulat Rey (06.3160 Adapter la redevance hydraulique), dans lequel il est demandé d'examiner une adaptation de la redevance hydraulique en prenant notamment en

compte la capacité d'accumulation de la force hydraulique ainsi que la production d'énergie de pointe et de réglage qui en découle.

Dans le cadre de l'élaboration d'une Stratégie d'utilisation de l'énergie hydraulique en Suisse³ publiée au printemps 2008, l'OFEN a également abordé la problématique de la redevance hydraulique. Un modèle de redevance hydraulique a été proposé pour les nouveaux bâtiments, lequel prévoit une flexibilisation sans pour autant impliquer une augmentation de la redevance hydraulique.

2.3 Réglementation actuelle

En Suisse, les cantons détiennent la souveraineté sur les eaux (art. 76, al. 4 Constitution fédérale [Cst.]⁴). En vertu de la Constitution fédérale, ils peuvent prélever une taxe pour l'utilisation des ressources en eau. La législation fédérale fixe toutefois les conditions-cadres. Le droit de produire de l'électricité en valorisant un potentiel hydraulique constitue un usage particulier. La redevance hydraulique est une compensation pour l'octroi de ce droit et n'est donc pas considérée juridiquement comme un impôt, mais comme une taxe causale.

La puissance théorique moyenne annuelle du volume d'eau exploitable est déterminante dans le calcul de la redevance hydraulique. Elle est déterminée par la hauteur de chute utilisable et par le débit moyen utilisable. La redevance maximale admissible est le résultat du produit du taux fédéral maximal et de la puissance théorique moyenne annuelle. Depuis 1968, ce taux maximal est indiqué en francs par kilowatt théorique. Il a subi cinq augmentations depuis son introduction en 1918 et se monte à 80 francs par kilowatt théorique depuis 1997.

2.4 Evolution du taux maximal de la redevance hydraulique

L'**annexe 1** montre l'évolution du taux nominal maximal de la redevance hydraulique.

1918: Introduction du taux maximal de la redevance hydraulique

Déjà avant 1918, les cantons et les communes réclamaient le paiement d'une redevance hydraulique pour l'utilisation de la force hydraulique. La fixation d'un taux maximal fédéral visait à créer un équilibre entre deux intérêts nationaux opposés. Il s'agissait de pouvoir accorder une rémunération convenable aux régions de captage des eaux, régions qui étaient souvent économiquement faibles. A cela s'opposait l'intérêt d'un approvisionnement avantageux du pays en électricité grâce à des ressources indigènes. Ce montant maximal de la redevance hydraulique devait garantir que cette dernière ne devienne pas un obstacle à l'exploitation économique de l'énergie hydraulique. Le taux maximal de la redevance hydraulique fixé à 6 francs par cheval théorique dès 1918 correspondait au plus haut taux cantonal existant.

1953: Augmentation du taux maximal de la redevance hydraulique et introduction de degrés de qualité

Parallèlement à la première hausse échelonnée de ce taux à 10 CHF par cheval théorique en 1953, on a aussi instauré des degrés de qualité. L'objectif de ces degrés de qualité était d'améliorer l'exploitation de la force hydraulique existante, notamment grâce à des moyens en permettant l'accumulation. L'utilisation de

³ www.ofen.admin.ch (Thèmes → Force hydraulique → Rapports/résumés)
⁴ RS 101

quantités d'eau disponibles pendant une période limitée était liée à des investissements supplémentaires et donc à des coûts de production plus élevés. Cela concernait en particulier les usines à accumulation. Suivant la disponibilité temporelle des forces hydrauliques, le taux maximal de la redevance hydraulique pouvait être abaissé à 80% ou 60% du taux normal. Contrairement à l'exigence actuelle visant à introduire un supplément pour l'accumulation tenant compte de la valeur supérieure de l'énergie de pointe et de réglage produite par les usines à accumulation, les degrés de qualité entraînaient alors une baisse pour les usines à accumulation. Cette baisse était censée prendre en compte le fait que l'exploitation complète du potentiel hydraulique des usines à accumulation est généralement lié à une augmentation des limites d'investissement par kilowatt, respectivement à une hausse des coûts de production par kilowattheure d'électricité produite.

1968: Augmentation du taux maximal de la redevance hydraulique

L'augmentation progressive du taux maximal de la redevance hydraulique porté à 12.50 CHF par cheval théorique ou 17 francs par kilowatt a été notamment motivée par le fort accroissement de l'indice du coût de la construction et donc par la forte hausse des coûts supportés par les cantons et les communes pour les travaux publics en matière d'aménagement des cours d'eau et de protection des eaux. Le contre-argument avancé était que la marge du taux maximal en vigueur n'était pas encore intégralement exploitée à bien des endroits. C'est aussi à cette époque que l'indexation de la redevance hydraulique a été discutée pour la première fois. Cependant, le calcul d'un tel indice semblait trop délicat, car il fallait prendre en compte divers facteurs tels que salaires, coût de la construction, coûts de capital, prix de vente de l'énergie, etc. Mais la vraie raison du rejet de cette idée réside plutôt dans le fait que prévoir une indexation à cette époque, c'était avouer qu'on tablait sur une dépréciation progressive du franc suisse.

1977: Augmentation du taux maximal de la redevance hydraulique

Le taux maximal a passé à 20 CHF par cheval théorique ou 27.19 francs par kilowatt. Mais la proposition de déléguer la fixation de la redevance hydraulique maximale au Conseil fédéral a été rejetée par le Parlement. L'exigence des cantons alpins d'abolir les degrés de qualité a également été refusée. Quant à l'indexation de la redevance, elle a été rejetée par le Conseil fédéral.

1986: Augmentation du taux maximal de la redevance hydraulique et abolition des degrés de qualité

Le taux maximal a été doublé en trois étapes, passant ainsi à 54 francs par kilowatt. Parallèlement, les degrés de qualité ont été abolis et la redevance hydraulique pour les usines à accumulation a augmenté jusqu'à 230%. Cette hausse a été motivée par les comparaisons avec les agents énergétiques d'autres types de centrales. Comparativement, l'énergie hydraulique était jugée trop bon marché. Dans le même temps, on estimait que le prix du courant était trop bas par rapport au prix d'autres énergies.

1997: Augmentation du taux maximal de la redevance hydraulique

En 1996, les débats relatifs à l'augmentation du taux maximal ont été largement marqués par la Conférence gouvernementale des cantons alpins (CGCA). En plus de l'augmentation du taux de base de 54 francs à 80 francs par kilowatt, elle demandait l'instauration d'un supplément pour l'accumulation. Compte tenu des prix atteignables plus élevés pour l'énergie d'accumulation, un supplément devait être

prélevé pour les usines à accumulation, supplément basé sur leur capacité d'accumulation, c'est-à-dire sur le rapport entre la quantité d'eau concédée et leur volume d'accumulation disponible. Les Chambres fédérales ont rejeté la proposition d'un supplément pour l'accumulation pour diverses raisons, entre autres parce qu'on ne voulait pas remplacer le système actuel de la redevance hydraulique en tant que rétribution pour la force hydraulique brute par un nouveau système.

Les principaux arguments qui ont animé les débats de 1952, 1967, 1976, 1985 et 1997 en faveur de l'augmentation du taux maximal de la redevance hydraulique sont les suivants:

- Depuis l'introduction, respectivement la dernière augmentation du taux maximal de la redevance hydraulique, le franc suisse a beaucoup perdu de son pouvoir d'achat, ce qui a généré une baisse de la valeur réelle de la redevance hydraulique maximale.
- La redevance est une source de recettes importante pour les communautés concédantes, surtout dans les régions de montagne.
- La redevance est un acte de solidarité suisse envers les cantons économiquement défavorisés.
- La redevance est un moyen équitable de rémunérer les communautés concédantes pour le fait qu'elles mettent à disposition la force hydraulique, dont la valeur a augmenté avec le temps.

2.5 Importance et potentiel de l'énergie hydraulique

En 2007, les centrales hydroélectriques ont produit 36.4 TWh d'électricité, ce qui équivaut à 55.2% de la production globale suisse (25.1% usines au fil de l'eau, 30.1% usines à accumulation). Pour la Suisse, l'utilisation des forces hydrauliques constitue donc un élément vital de l'approvisionnement en électricité.

Pour l'avenir, l'OFEN table aujourd'hui sur un potentiel réaliste de développement global de 4'300 GWh/an à 5'000 GWh/an au maximum. Le renouvellement des équipements, les rénovations et les transformations des installations existantes représentent 2'100 GWh/an, les nouvelles constructions 2'200 à 2'900 GWh/an. Ces potentiels supplémentaires n'incluent toutefois pas les pertes de production dues à la mise en œuvre des prescriptions sur les débits résiduels ainsi qu'au réchauffement climatique. Ils doivent donc être corrigés en conséquence vers le bas. Actuellement, l'ordre de grandeur de 2000 à 2500 GWh net semble réaliste et a donc été repris dans la nouvelle loi sur l'énergie (LEne)⁵ (voir ci-dessous).

L'entrée en vigueur de la loi sur l'approvisionnement en électricité (LApEl)⁶ en 2008 constitue aussi un train de mesures pour encourager la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables. Pour la première fois, un objectif quantitatif est défini dans la LEne pour le développement de l'énergie hydraulique. D'ici l'année 2030, on prévoit un accroissement de la production moyenne annuelle d'électricité issue des centrales hydroélectriques d'au moins 2'000 GWh par rapport à l'état de l'an 2000.

⁵ RS 730.0, RO 2007 3425

⁶ RS 734.7

2.6 Importance de la redevance hydraulique pour les cantons et les communes

Sur les sites de production, la production d'électricité issue de la force hydraulique revêt également une grande importance au plan fiscal, compte tenu de la redevance hydraulique. Pour le calcul de la redevance hydraulique, la puissance théorique moyenne annuelle est déterminante. En Suisse, environ 5 millions de kW théoriques sont soumis à redevance.

Une grande partie de la force hydraulique utilisable pour la production d'électricité provient des cantons alpins du Valais, des Grisons, du Tessin et d'Uri, ainsi que, sur le Plateau, des cantons de Berne et d'Argovie. Aujourd'hui, le taux fédéral maximal de la redevance hydraulique est entièrement prélevé dans la plupart des cantons. Mais le Tessin a par exemple procédé à la dernière augmentation de la redevance maximale de manière échelonnée. Aux Grisons, les communes concédantes ne sollicitent qu'environ 90% de la moitié de la redevance hydraulique à laquelle elles ont droit. Les 10% restants sont une compensation pour l'énergie qu'elles obtiennent gratuitement ou à prix réduit, ou pour d'autres prestations. Dans le canton de Berne par exemple, le prélèvement du montant maximal est lié à une affectation partielle d'une partie des recettes à des mesures de revitalisation.

En Suisse, la redevance hydraulique a rapporté aux cantons et aux communes quelque 400 millions de CHF en 2002, dont environ 280 millions de CHF échoient aux cantons alpins, soit au Valais (111 millions de CHF), aux Grisons (96), au Tessin (40), à Uri (19), à Glaris (9), à Obwald (3) et à Nidwald (1). C'est dans le canton d'Uri que la part de la redevance hydraulique aux recettes fiscales globales est la plus importante (environ 20%). Dans les principaux cantons de captage des eaux, les Grisons et le Valais, ce pourcentage est également important avec 9%, respectivement 10%. Dans les cantons des Grisons, du Valais et d'Uri, les recettes fiscales provenant de l'énergie hydraulique s'avèrent également importantes au plan économique.

2.7 Evolution du marché

La plupart des interventions parlementaires justifient la demande d'une adaptation du taux maximal de la redevance hydraulique par l'augmentation générale des prix, la hausse des prix de l'électricité et partant les bénéfices des exploitants des centrales ou des services d'électricité, et encore par la modification de l'environnement économique.

Nous approfondissons, ci-après, les différentes évolutions:

2.7.1 Modification du niveau des prix en général

L'indice suisse des prix à la consommation (IPC) mesure le renchérissement des biens de consommation, reflétant ainsi l'évolution du niveau des prix du point de vue des consommateurs. Il sert aussi fréquemment à mesurer les taux d'inflation, c'est-à-dire la dépréciation monétaire.

Pour la période de mai 1997 à juin 2008, le renchérissement basé sur l'indice suisse des prix à la consommation est de 12.5%. Pour compenser la perte de pouvoir d'achat depuis la dernière adaptation, le taux maximal de la redevance hydraulique devrait augmenter exactement de 10 francs par kilowatt et passer ainsi de 80 francs à 90 francs par kilowatt.

2.7.2 Indice du coût de la construction

Le renchérissement du panier de la ménagère n'est pas déterminant pour les centrales hydroélectriques. Leurs frais se caractérisent par une part importante des coûts de la construction et des infrastructures. L'évolution de leurs coûts est mieux représentée par l'indice des prix d'un panier-type plus spécifique. L'indice suisse des prix de la construction mesure le niveau des prix de six objets (bâtiment et génie civil) sur tout le territoire suisse et par région. Depuis la dernière hausse du taux maximal de la redevance hydraulique, les coûts du génie civil ont augmenté de 29.1% et ceux du bâtiment de 21.5%. Par conséquent, le niveau des prix de la construction a subi une plus forte augmentation que les prix à la consommation, soit entre 12 et 20 points.

L'indice du coût de la construction est aussi déterminant pour les collectivités publiques. Il sert d'indicateur pour les coûts des bâtiments, des aménagements des cours d'eau et des mesures écologiques concernant ces aménagements.

2.7.3 Libéralisation du marché de l'électricité

Pour les consommateurs finaux, ouverture ou libéralisation du marché signifie qu'ils peuvent désormais acheter leur courant auprès d'un fournisseur/distributeur de leur choix. Cela nécessite un transport par des réseaux électriques appartenant souvent à des tiers et non pas au fournisseur. L'accès au réseau comporte un droit à l'utilisation du réseau électrique d'un tiers pour l'acheminement d'électricité.

C'est précisément ce droit qui permet au consommateur de changer de fournisseur d'électricité, ce qui crée une situation de concurrence souhaitée entre les fournisseurs de courant, mais également entre les producteurs d'électricité.

Processus au sein de l'Union Européenne (UE)

La première directive de l'UE relative à la libéralisation du marché de l'électricité est entrée en vigueur en février 1999. Elle exige au minimum la séparation comptable (Unbundling) de la production, du transport et de la distribution d'électricité. L'accès des tiers au réseau (Third Party Access) avec une clause de réciprocité doit remplacer les actuels monopoles régionaux de distribution.

Processus en Suisse

En Suisse, la plupart des dispositions de la LApEl sont entrées en vigueur au 1er janvier 2008 et celles de l'ordonnance sur l'approvisionnement en électricité (OApEl)⁷ au 1er avril 2008. Les nouvelles prescriptions concernant le droit d'accès au réseau (ouverture du marché) pour les gros consommateurs dès 100'000 kWh/an et la rétribution à prix coûtant du courant injecté pour la production décentralisée d'électricité issue d'énergies renouvelables seront mises en vigueur au 1er janvier 2009. La procédure d'inscription pour les installations pouvant profiter de la rétribution à prix coûtant du courant injecté a débuté en mai 2008. La première phase de séparation entre la production d'électricité et l'exploitation du réseau a déjà eu lieu fin 2006, lorsque la société nationale du réseau de transport Swissgrid a pris la direction du réseau suisse de transport. L'ouverture du marché pour les petits et moyens consommateurs (<100'000 kWh/an) est prévue pour 2014 suite à un arrêté fédéral du Conseil fédéral soumis au référendum facultatif.

⁷ RS 734.71

D'après les annonces faites jusqu'à ce jour par les grandes usines d'électricité (compagnies suprarégionales, services industriels des villes), on peut tabler sur une hausse du prix de l'électricité. Les augmentations annoncées oscillent entre 10 et 35 pour cent. Mais nombre de ces augmentations sont contestées et ont été soumises à la Commission fédérale de l'électricité (ElCom) pour décision.

2.7.4 Evolution du prix de l'électricité

Aujourd'hui, les prix effectifs obtenus par les centrales ne sont guère transparents et sont difficilement analysables. La plupart du temps, il s'agit de contrats d'achat à long terme avec les distributeurs d'électricité, dont les conditions ne sont pas publiées. Par ailleurs, les grandes entreprises d'approvisionnement en électricité (EAE) détiennent fréquemment des participations aux grandes centrales que l'on désigne par centrales partenaires (aux mains de plusieurs partenaires). En tant qu'actionnaires, les partenaires disposent d'une part de la production de la centrale partenaire proportionnelle à leur part d'actions. Les prix d'achat sont donc des prix de facturation interne et constituent un élément de l'optimisation fiscale au niveau de l'entreprise (dans le cadre des dispositions légales). En principe, même sans participations, les producteurs et les distributeurs régionaux monopolistiques n'ont pas intérêt non plus à ce que les prix des producteurs soient publiés.

Cependant, certaines tendances apparaissent au vu de l'évolution des marchés spot et à terme.

Sur le marché spot, on négocie les quantités de courant physiquement livrables à court terme, le jour même ou le lendemain. Ce marché sert de compensation pour les écarts à court terme dans le portefeuille des acquisitions. La formation des prix est principalement influencée par des facteurs comme la disponibilité des centrales, la température, la quantité de précipitations, la capacité du réservoir et la demande. Le prix qui en résulte est donc très volatil et présente en outre une structure cyclique journalière, mensuelle et annuelle.

Le SWEP, indice du marché spot de l'électricité, est publié depuis 1998. Il détermine le prix sur le marché spot pour les transactions à court terme d'énergie électrique. Le point de référence est la barre collectrice de Laufenburg sur le réseau à très haute tension 220/380 kV. L'évolution du SWEP entre 2000 et mi-2007 met en évidence la grande volatilité de l'indice et la tendance à la hausse des valeurs moyennes annuelles (**Annexe 2**). En 2008, la valeur moyenne de 13.8 cts/kWh est environ 393% plus élevée qu'en 1999, où elle était de 2.8 cts/kWh. En prenant l'évolution du SWEP comme prix du marché, il convient de relever que le volume des transactions sur ce marché-là est proportionnellement faible. Le volume journalier de transactions du SWEP a ainsi passé de 1'712 MWh en 2007 à 1'200 MWh en 2008, ce qui représente moins de 1% de la consommation quotidienne en Suisse.

Les volumes négociés selon l'indice des prix Swissix sont un peu plus importants et donc plus représentatifs. Ils correspondent environ à 10% de la consommation journalière suisse. Pour le marché helvétique, cet indice est fixé à la bourse de l'électricité de Leipzig (EEX). Son évolution est quasiment parallèle à celle du SWEP, mais à un niveau des prix inférieur.

A part l'indice du marché spot, l'évolution moyenne des prix à l'importation et à l'exportation donne également des indications sur l'évolution des prix en Suisse. Les exportations annuelles (50.5 TWh en 2007) et les importations (48.4 TWh en 2007) de la Suisse atteignent presque le niveau de la production annuelle suisse (65.9 TWh

en 2007). Compte tenu des volumes importants, ces prix sont considérés comme des indicateurs très fiables et stables, pour autant qu'on tienne compte des variations éventuelles de la composition d'énergie de pointe et d'énergie de bande. Entre 1999 et 2007, les prix à l'exportation par kilowattheure ont augmenté de 74%, ceux à l'importation de 35% (**Annexe 3**). Ces taux de croissance se situent nettement en dessous de ceux de l'indice des prix du marché spot.

Les cours des contrats à terme fournissent également des renseignements sur les futurs prix de l'électricité. Un produit à terme est un volume livrable à une date ultérieure à des conditions préalablement définies. Les «Futures», produits à terme standards, se négocient également à la bourse EEX de Leipzig. Ces produits purement financiers servent à couvrir les risques de variations de prix. On fait la distinction entre les Futures «Baseload» et «Peakload», c'est-à-dire entre les contrats d'énergie de bande et d'énergie de pointe. Le cours des Phelix Baseload Year Futures Cal-14 reflète par exemple la valeur escomptée d'un MWh d'électricité livrable entre le 1^{er} janvier 2014 et le 31 décembre 2014. Les cours actuels peuvent donc être utilisés pour évaluer l'évolution future des prix. L'analyse de l'évolution des cours de différents contrats annuels (2009 à 2014) laisse entrevoir une hausse constante des prix.

Au cours des prochaines années, les prix de l'électricité auront tendance à augmenter (**Annexe 4**). Comme la formation des prix s'effectue aujourd'hui sur différents marchés et sous diverses conditions, il est toutefois impossible de procéder à une quantification générale de la hausse.

Il est tout aussi impossible de répondre à la question de savoir qui profite de l'augmentation des prix, et dans quelle mesure. Ce sont les centrales hydroélectriques capables de produire de l'énergie de pointe qui profitent en premier lieu des prix élevés sur les marchés spot. Mais environ 45 pour cent de l'électricité issue de la force hydraulique sont produits par des usines au fil de l'eau qui fournissent de l'énergie de bande et non pas de l'énergie de pointe.

2.8 Augmentation raisonnable du taux maximal de la redevance hydraulique

Compte tenu des faits décrits précédemment, la majorité de la Commission estime que le renchérissement pour la redevance hydraulique doit être compensé. Le pouvoir d'achat de la redevance hydraulique servant au financement de tâches publiques est ainsi maintenu. L'augmentation doit s'effectuer de manière échelonnée sur une période déterminée et le taux maximal doit être réexaminé, voire réadapté à la fin de cette période. Les hausses successives proposées ce printemps dénotent un certain automatisme pour cette compensation. L'ampleur du renchérissement joue un rôle prépondérant dans l'importance de ces augmentations.

L'augmentation à 110 francs par kilowatt théorique s'effectuera en deux temps. Dans un premier temps, à partir du 1^{er} janvier 2010, le taux fédéral maximal de la redevance hydraulique passera de 80 francs actuellement à 100 francs par kilowatt théorique. Dans un second temps, dès le 1^{er} janvier 2015, le taux fédéral maximal sera porté de 100 à 110 francs par kilowatt théorique.

Le renchérissement, basé sur l'indice suisse des prix à la consommation, est de 12.5 pour cent pour la période qui s'étend de mai 1997 à juin 2008. Dans l'hypothèse d'une évolution linéaire du renchérissement, celui-ci atteindrait 17% en milieu de première période (soit mi-2012), ce qui, compte tenu du renchérissement, porterait le taux maximal de la redevance hydraulique à 93,6 CHF. Sur la base d'hypothèses

identiques, en milieu de seconde période (soit mi-2017), le renchérissement se monterait à 22,7%, ce qui porterait le taux maximal à 98,2 CHF.

Un relèvement échelonné du taux maximal de la redevance hydraulique à 100 puis à 110 CHF tient compte du futur renchérissement escompté de l'indice suisse des prix à la consommation. Il prend également en compte une probable augmentation globale du prix de l'électricité au cours de ces prochaines années avec, pour conséquence, l'augmentation de la valeur des ressources hydrauliques.

Avant l'échéance de la seconde phase, le Conseil fédéral devra présenter à l'Assemblée fédérale un projet remanié sur la redevance hydraulique. Les retombées de la libéralisation du marché de l'électricité (le cas échéant aussi les incidences de l'ouverture du marché pour les petits clients dès 2014) et l'impact de la promotion de la petite hydraulique grâce à la rétribution à prix coûtant du courant injecté devraient être alors connus.

2.9 Renonciation au supplément pour l'accumulation

On insiste toujours, dans les discussions, sur la valeur particulière de la force hydraulique en tant qu'énergie accumulable et rapidement réglable. Selon les indications ci-dessus, ces caractéristiques ne concernent environ que la moitié de l'énergie produite en Suisse à partir de la force hydraulique. En général, les possibilités de réglage dont les centrales au fil de l'eau disposent sont minimales. Par contre, les usines à accumulation, grâce précisément à leurs bassins d'accumulation, peuvent partiellement séparer l'arrivée d'eau de son utilisation. Cela est aussi vrai pour les centrales hydrauliques à pompage-turbinage.

L'argument principal pour l'introduction d'un supplément pour l'accumulation réside dans la valeur supérieure de la production d'énergie de pointe rendue possible par l'accumulation. Cependant, au cours des dernières années, les prix de l'énergie de pointe ne sont pas les seuls qui aient augmenté. Il importe de prendre en compte d'autres aspects. Depuis début 2005 par exemple, la différence moyenne de prix est restée constante, soit environ 20%, entre le «Baseload» et le «Peakload».

Par ailleurs, la valeur de l'énergie hydraulique des centrales à accumulation ne dépend pas seulement des prix des énergies de pointe et de bande, mais également des coûts de production des usines à accumulation et au fil de l'eau. Les coûts de production des centrales à accumulation sont environ 35% plus élevés que ceux des usines au fil de l'eau.

La hausse générale du prix de l'électricité à laquelle on doit s'attendre ces prochaines années est déjà prise en compte lors de l'augmentation du taux maximal de la redevance hydraulique de 80 à 110 francs par kilowatt théorique. L'énergie hydraulique des usines à accumulation est également concernée.

L'introduction d'un supplément pour l'accumulation impliquerait un remaniement fondamental de la conception de la redevance hydraulique. Il est impossible de prendre en compte un tel remaniement dans le cadre d'une adaptation au pouvoir d'achat. En général, les contrats de concession ne prévoient pas non plus de supplément pour l'accumulation. D'autre part, les collectivités publiques profitent des revenus plus élevés provenant de l'énergie d'accumulation par le biais de l'impôt sur les bénéfices.

C'est la raison pour laquelle on renonce actuellement à un supplément pour l'accumulation.

2.10 Renonciation à une indexation annuelle automatique du taux maximal de la redevance hydraulique

Un autre modèle pourrait être celui de l'adaptation annuelle automatique d'un modèle d'indexation. En 1967, le Conseil fédéral a discuté pour la première fois de modèles d'indexation dans le cadre de l'augmentation du taux maximal de la redevance hydraulique. La modification de la redevance hydraulique maximale devait être prévue et régie par la loi. Ainsi, à l'avenir, une révision de la loi serait devenue superflue et une adaptation automatique du montant maximal à la nouvelle situation économique aurait été possible. Jusqu'à présent, l'idée souvent discutée d'une indexation annuelle automatique a toujours été abandonnée à cause de la définition d'un tel indice. Dans le passé, on a aussi mentionné, en plus de l'indice du niveau des prix (par ex. IPC), les salaires, le coût de la construction, les intérêts du capital et les prix de vente de l'énergie comme facteurs importants à prendre en compte.

Une indexation annuelle automatique du taux maximal de la redevance hydraulique basée sur l'indice des prix à la consommation prend unilatéralement en compte la perspective des communautés concédantes et ignore la situation économique des centrales hydroélectriques. Les incidences de l'indexation sur les coûts de production et la situation économique des exploitants de centrales dépendent de la hausse des prix des composantes des coûts et des prix d'écoulement obtenus. Le taux de renchérissement est, pour ces derniers, généralement différent de celui de l'indice des prix à la consommation, qui reflète le taux de renchérissement des biens de consommation.

Une alternative pourrait être constituée par un indice de gain résiduel qui prendrait en compte l'indice des prix, mais aussi un indice des coûts et une marge de gain résiduel. L'indice des coûts pourrait résulter de l'évolution du niveau des taux d'intérêt (coûts de capital) et de l'indice des salaires (coût de la main-d'œuvre). Le gain résiduel découle de la différence entre le prix du marché et les coûts moyens de production. Même si cette approche semble réalisable, elle présuppose nombre d'hypothèses très difficiles à déterminer. Comme indiqué précédemment, il est impossible aujourd'hui de calculer un prix moyen du marché.

Une hypothèse supplémentaire concerne la répartition des coûts entre le coût de la main-d'œuvre et les coûts de capital. Le calcul de ces grandeurs serait lié à des coûts élevés de transaction. Un autre défi est l'évaluation des coûts moyens de production d'électricité. Comme toutes ces valeurs peuvent varier fortement de cas en cas, ni le concessionnaire ni la communauté concédante ne pourraient se satisfaire de valeurs moyennes.

Compte tenu de ces difficultés, il faut renoncer à indexer le taux maximal de la redevance hydraulique. Le régime d'indemnisation pour l'utilisation des ressources hydrauliques est ainsi consciemment maintenu dans un cadre simple.

L'augmentation périodique de la redevance hydraulique maximale telle que proposée crée un certain automatisme pour la compensation du renchérissement.

3 Commentaires sur les différentes dispositions

Art. 49 Taxes et redevance annuelle

Alinéa 1: Désormais, la loi sur l'utilisation des forces hydrauliques fixe non

seulement la redevance hydraulique maximale en vigueur comme jusqu'à présent, mais encore une adaptation échelonnée du taux maximal. Elle définit également les différentes phases ainsi que l'amplitude de l'augmentation.

Les centrales hydroélectriques, pour lesquelles le prélèvement de la redevance hydraulique, ainsi que les taux applicables entre la communauté concédante et le concessionnaire ont été convenus individuellement, ne sont pas concernées par cette augmentation. Au sens des droits acquis, on considère que les conventions correspondantes sont juridiquement fondées et qu'elles prévalent donc sur les prescriptions fédérales et cantonales édictées ultérieurement.

Alinéa 1^{bis}: C'est un nouvel alinéa. Le Conseil fédéral est invité à présenter, en temps utile, à l'Assemblée fédérale, un projet concernant le taux maximal de la redevance hydraulique après la seconde période (2015-2019).

4 Conséquences

4.1 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

4.1.1 Pour la Confédération

La hausse de la redevance hydraulique maximale aura des retombées financières sur les CFF qui doivent payer une redevance hydraulique pour leurs participations aux centrales hydroélectriques. Le plafond de la redevance porté de 80 à 110 francs entraînera pour les CFF des surcoûts d'environ 2,6% dans le secteur de la traction (énergie cinétique).

L'augmentation substantielle proposée de la redevance hydraulique n'aura aucune influence sur la péréquation financière. Pour le calcul du potentiel de ressources dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), l'existence et l'utilisation des ressources *naturelles* dans un canton ne sont pas prises en compte.

La révision n'a pas d'impact sur le personnel de la Confédération.

4.1.2 Sur les cantons et les communes

Les recettes cantonales et communales augmenteront de quelque 150 millions de francs suite à la hausse de la redevance maximale de 80 à 110 francs (de 100 millions de francs dès 2010 et de 50 millions supplémentaires à partir de 2015). Les surcoûts dus à la révision sont minimes, car les cantons et les communes doivent simplement adapter leurs dispositions d'exécution.

La révision n'a pas d'impact sur le personnel des cantons et des communes.

4.2 Droits acquis

L'art. 43 LFH définit les droits acquis comme suit:

Alinéa premier: Par le fait de la concession, le concessionnaire acquiert dans les limites de l'acte de concession le droit d'utiliser le cours d'eau.

Alinéa 2: Une fois concédé, le droit d'utilisation ne peut être retiré ou restreint sauf pour cause d'utilité publique et moyennant indemnité.

Selon une expertise du Professeur Enrico Riva⁸, les droits acquis sont «Positionen oder Berechtigungen Privater gegenüber dem Staat, die auf öffentlichem – nicht privatem – Recht beruhen und einen qualifizierten Schutz vor staatlichen Eingriffen beanspruchen. Der Schutz gilt gegenüber rechtssetzenden und rechtsanwendenden Akten des Staates»⁹.

La possibilité d'augmenter la redevance hydraulique malgré un droit acquis dépend prioritairement de l'acte de concession/de la concession et/ou de la législation cantonale en vigueur au moment de la concession. Si l'un ou l'autre document, ou les deux, prévoient *sans équivoque* que de futures modifications/augmentations de la redevance hydraulique sont possibles et sont à la charge du concessionnaire, une hausse de la redevance ne constitue pas une atteinte au droit acquis, respectivement le droit acquis n'inclut pas la structure de la redevance hydraulique.

Si une telle référence *expresse* à la variabilité de la redevance hydraulique fait défaut, les augmentations pendant la durée d'une concession ne sont guère possibles.

4.3 Applicabilité

Le taux maximal de la redevance hydraulique a été relevé à cinq reprises par le passé. Ces hausses n'ont pas donné lieu à de graves problèmes d'exécution.

En principe, les bénéficiaires de la redevance hydraulique peuvent décider librement s'ils veulent prélever entièrement le taux fédéral maximal de la redevance. Cependant, les dispositions cantonales y relatives stipulent que le calcul de la redevance doit s'orienter vers le plafond fédéral. Si le montant maximal augmente, c'est automatiquement la valeur supérieure qui s'applique pour ces dispositions cantonales. Certains cantons ont décidé, par le passé, de porter le taux de la redevance à son montant maximal de manière échelonnée.

La progression souhaitée de la redevance maximale concerne une grande partie des centrales hydroélectriques dont la concession prévoit que la redevance hydraulique est fixée par les communautés concédantes conformément aux prescriptions fédérales et cantonales. En conséquence, les actes de concession ne doivent pas être adaptés.

Font l'objet d'une dérogation, les redevances hydrauliques des centrales hydroélectriques qui utilisent la force hydraulique d'eaux frontalières. Dans de tels cas, l'Etat riverain peut exiger l'organisation d'un processus de négociation visant à obtenir un accord international sur le montant de la redevance hydraulique. Depuis fin 2004, un tel accord international existe avec le Land de Bade-Wurtemberg pour les centrales hydroélectrique du Haut-Rhin.

4.4 Conséquences pour les coûts de production et le futur développement de l'énergie hydraulique en Suisse

Aujourd'hui, la part de la redevance hydraulique rapportée aux coûts de production des centrales hydroélectriques est en moyenne de 1.2 centime par kilowattheure.

⁸ RIVA ENRICO, Wohlerworbene Rechte – Eigentum – Vertrauen. Dogmatische Grundlagen und Anwendungen auf die restwassersanierungen nach Art. 80 des eidgenössischen Gewässerschutzgesetzes, Berne 2007.

⁹ (*traduction*) des situations ou autorisations accordées à des particuliers qui sont fondées, non pas sur le droit privé, mais sur le droit public et qui requièrent une protection qualifiée contre les ingérences étatiques. Ladite protection s'exerce contre les actes législatifs et exécutifs de l'Etat.

Avec la première augmentation de 80 à 100 francs par kilowatt théorique, la part des coûts passera à 1.5 centime par kilowattheure.

La seconde hausse entraînera une augmentation à 1.65 centime par kilowattheure. Selon les possibilités contractuelles, ces hausses de coûts seront répercutées entièrement ou partiellement sur les consommateurs de courant. Suite aux deux augmentations précitées, la part de la redevance hydraulique aux coûts de production oscillera en moyenne entre 20 et 30 pour cent, suivant le type de centrale (actuellement entre 15 et 25 pour cent). Pour les rénovations et les nouvelles constructions, la part de la redevance est généralement plus faible. On peut penser que les augmentations prévues ne mettent pas en péril les objectifs d'extension de la loi sur l'énergie (voir chapitre 2.5) ni le futur développement de l'utilisation des forces hydrauliques indigènes, cela grâce à la promotion générale des énergies renouvelables et en particulier à la rétribution à prix coûtant du courant injecté, qui représente aussi un outil adéquat pour la petite hydraulique jusqu'à 10 MW.

5 Relation avec le droit européen

En vertu de la Constitution fédérale, les cantons sont habilités à prélever une taxe pour l'utilisation des forces hydrauliques. Dans les limites prévues par la législation fédérale, ils ont toute liberté concernant la structure de cette taxe, dont fait également partie la redevance hydraulique (cf. art. 76, al. 4 Cst.). L'exercice de ce droit souverain n'étant pas affecté par le droit de l'UE, le prélèvement de la redevance hydraulique pour les centrales hydroélectriques sur territoire suisse ne s'effectue que sur la base des dispositions fédérales et cantonales y relatives.

S'agissant des usines hydroélectriques frontalières, la reconnaissance consensuelle crée une relation communautaire de droit de voisinage avec pour conséquence qu'aucun des Etats riverains concernés n'est habilité à prendre des mesures unilatérales susceptibles de modifier la situation du concessionnaire sans que l'autre Etat n'ait donné son accord. Dans de tels cas, la Suisse n'a pas le droit de décider unilatéralement d'augmenter la redevance hydraulique. La fixation d'un nouveau taux pour la redevance hydraulique requiert l'accord préalable de l'Etat riverain. A ce jour, il est reconnu que la recherche d'une compensation juste et équitable entre les Etats pour l'utilisation des eaux internationales relève avant tout du droit coutumier et non pas du droit européen. La dernière phrase de l'article 49, alinéa 1 LFH, ne revêt dès lors qu'un caractère déclamatoire.

6 Bases juridiques

6.1 Constitutionnalité et légalité

Les modifications légales proposées s'appuient sur l'article 76, alinéa 4 Cst. qui autorise la Confédération à fixer les limites dans lesquelles les cantons peuvent prélever des taxes auprès des exploitants des centrales. Les cantons disposent des ressources en eau.

Cette disposition constitutionnelle est une base suffisante pour édicter les prescriptions légales proposées.

6.2 Délégation de compétences législatives

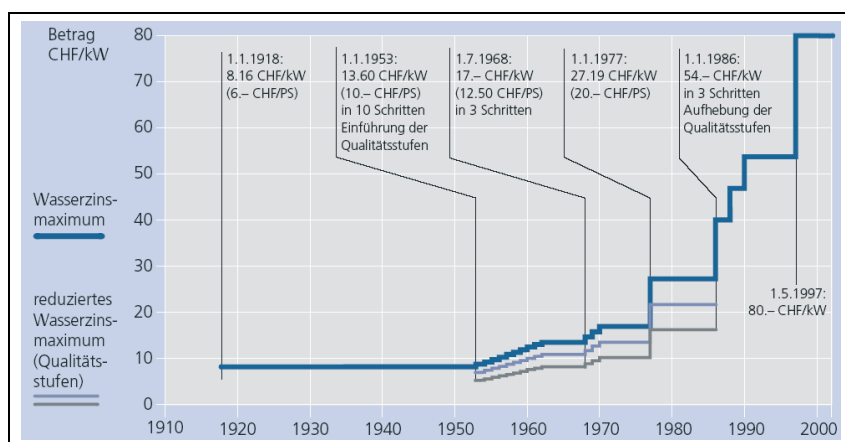
La présente modification légale n'engendre aucune délégation de compétence en vue de l'adoption d'une ordonnance supplétive.

6.3 Forme de l'acte législatif

Selon l'article 22, alinéa 1 LParl, l'Assemblée fédérale édicte sous la forme d'une loi fédérale toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit.

Evolution du montant maximum de la redevance hydraulique

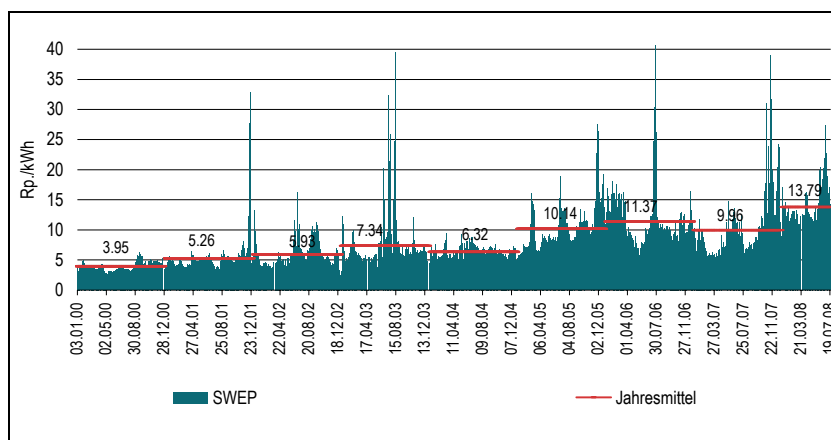
Evolution du montant nominal maximum de la redevance hydraulique en CHF par kilowatt théorique. Taux différenciés selon les degrés de qualité (durée d'utilisation annuelle) entre 1953 et 1985.



(Source: Office fédéral des eaux et de la géologie 2002)

Evolution du SWEP entre 2000 et 2008

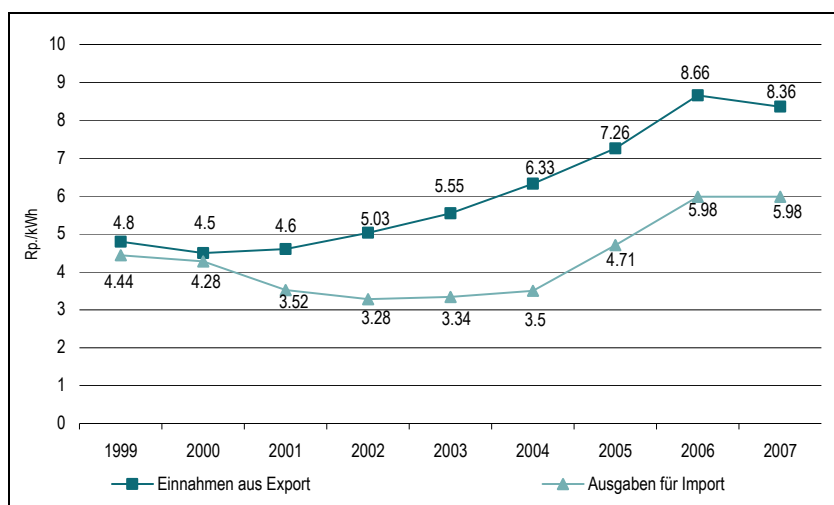
Evolution du SWEP entre 2000 et 2008 en centimes par kilowattheure et moyennes annuelles



(Source: «Elektrizitäts-Gesellschaft Laufenburg AG» 2008)

Recettes moyennes provenant des exportations d'électricité et dépenses pour les importations d'électricité

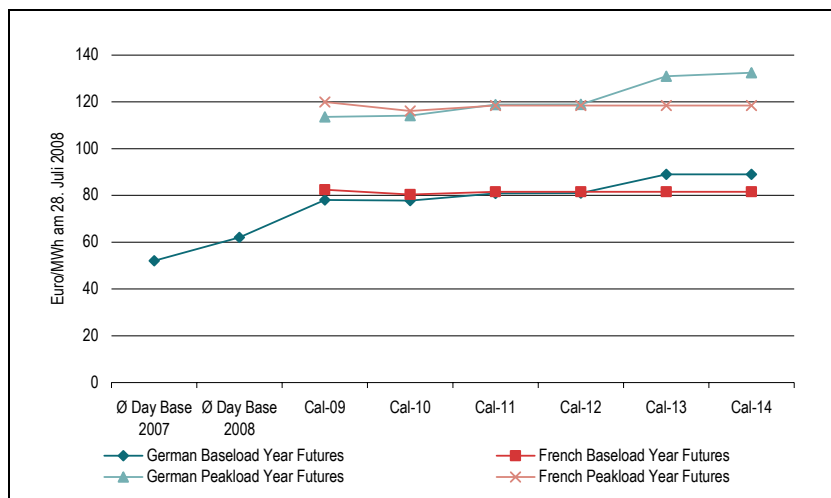
Evolution des prix moyens obtenus et payés pour les exportations ou les importations



(Source: Office fédéral de l'énergie, Statistique de l'électricité 2007)

Evolution future attendue sur la base des Year Futures

Cours des Year Futures allemands et français du 28 juillet 2008. La date initiale de livraison d'un Cal-09 (Cal-14) est le 1^{er} janvier 2009 (1^{er} janvier 2014) et la date finale de livraison est le 31 décembre 2009 (31 décembre 2014). Le cours moyen du Phelix Day Base 2007 et 2008 est indiqué à des fins de comparaison.



(Source: Bourse de l'électricité de Leipzig (EEX) 2008)