



Loi sur l'utilisation des eaux (LUE) (Modification)

Table des matières

1. Synthèse	1
2. Contexte	1
2.1 Contexte politico-énergétique et économique	1
2.2 Droit en vigueur	2
2.3 Efforts entrepris au niveau fédéral	2
2.4 Exécution des interventions parlementaires	3
3. Droit comparé	3
4. Commentaire des articles	4
5. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes	6
6. Répercussions financières	6
7. Répercussions sur le personnel et l'organisation	7
8. Répercussions sur les communes	7
9. Répercussions sur l'économie	7
10. Résultat de la procédure de consultation	7
10.1 Evaluation globale	7
10.2 Renonciation à l'augmentation de la taxe d'eau	8
10.3 Réduction de la taxe d'eau dans des cas exceptionnels	9
10.4 Fonds de régénération des eaux	9
10.5 Répartition des recettes provenant de la taxe d'eau entre le canton et les communes ..	9
11. Proposition de renoncer à une seconde lecture	9

**Rapport
présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil
concernant la modification de la loi sur l'utilisation des eaux (LUE)**

1. Synthèse

Ces dernières années, les prix de l'électricité sur le marché européen ont atteint un niveau historiquement bas. Cette situation remet en cause la rentabilité des centrales hydroélectriques. Les coûts de production des grandes centrales sont aujourd'hui nettement supérieurs aux prix de l'électricité sur le marché européen. Or la production d'électricité à partir de la force hydraulique tient une place importante dans le canton de Berne, tant du point de vue politico-énergétique qu'économique. La réduction de la taxe d'eau, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2015, vise à alléger la charge financière qui pèse sur les grandes centrales hydroélectriques et à renforcer leur compétitivité.

Par ailleurs, le Grand Conseil pourra, pour les grandes centrales hydrauliques, décider une réduction supplémentaire de la taxe d'eau lorsque cela se révèle indispensable à la réalisation de projets d'agrandissement importants et si les conditions d'obtention d'une contribution d'investissement par la Confédération sont remplies. Il doit aussi être possible de réduire la taxe d'eau lorsque les ayants droit doivent faire face à une situation économique difficile, dans la mesure où la Confédération accorde également des aides financières.

2. Contexte

2.1 Contexte politico-énergétique et économique

La production d'électricité à partir de la force hydraulique revêt une grande importance pour le canton de Berne tant du point de vue de la politique énergétique que pour des raisons d'ordre économique. Selon la stratégie énergétique du canton, 80 pour cent de l'électricité doit être produite à partir d'énergies renouvelables et il importe d'améliorer l'efficacité dans l'utilisation de la force hydraulique. Encourager l'exploitation de la force hydraulique dans l'optique du développement durable en augmentant la production d'au moins 300 gigawattheures par an d'ici à 2035 figure également parmi les principaux objectifs de la stratégie de l'eau du canton de Berne. Améliorer les installations existantes ne suffira pas pour atteindre cet objectif. De nouvelles centrales seront nécessaires. La promotion de la force hydraulique correspond également à la stratégie énergétique 2050 de la Confédération.

Le marché européen de l'électricité a été ouvert à l'échelle du continent afin d'améliorer la sécurité de l'approvisionnement et d'abaisser les prix de l'électricité en Europe. Le marché européen de l'électricité se caractérise aujourd'hui par des surcapacités et des prix bas jamais atteints. En Suisse, le marché de l'électricité a été libéralisé en 2009 pour les gros consommateurs.

En Suisse, l'Etat encourage et soutient financièrement la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables telles que l'énergie éolienne, l'énergie solaire et le biogaz. Si les centrales hydrauliques petites à moyennes peuvent bénéficier de la rétribution à prix coûtant du courant injecté (RPC), les grandes centrales n'obtiennent jusqu'à présent aucun soutien. Les coûts de production de ces dernières sont aujourd'hui nettement supérieurs aux prix de l'électricité sur le marché européen. Cette situation compromet la rentabilité des centrales et crée un climat défavorable pour investir dans le renouvellement des installations et la réalisation de nouveaux grands projets. C'est la raison pour laquelle les décisions d'investissement sont actuellement suspendues dans toute la Suisse. Sont également concernés de grands projets des Forces motrices de l'Oberhasli SA (KWO), bien que le Grand Conseil ait déjà octroyé les concessions. La réalisation d'objectifs définis dans la stratégie énergétique et dans la stratégie de l'eau, tels que l'amélioration de l'efficacité des centrales

hydrauliques et l'augmentation de la part d'électricité produite à partir d'énergies renouvelables, est fondamentalement menacée.

Le canton crée certes des incitations à investir dans des projets de grandes centrales en recourant aux conventions d'amortissement, un instrument qui garantit aux ayants droit une protection des investissements sur toute la durée de la concession. Vu l'évolution du marché de l'électricité, d'autres mesures s'imposent cependant pour renforcer la compétitivité des grandes centrales.

2.2 Droit en vigueur

Concernant les installations de force hydraulique dans le canton de Berne, les ayants droit doivent s'acquitter d'une taxe d'eau annuelle dès que la puissance brute moyenne de l'installation excède un mégawatt (art. 35, al. 1 LUE¹). Selon la législation en vigueur, cette taxe s'élève à 100 pour cent du taux maximal par kilowatt de puissance brute moyenne au sens du droit fédéral pour les installations d'une puissance brute moyenne supérieure à deux mégawatts (art. 35, al. 2, lit. b LUE). Jusqu'à fin 2014, le taux maximal par kilowattheure de puissance brute se montait à 100 francs par an et il est fixé à 110 francs par an pour la période allant de 2015 à fin 2019 (art. 49 LFH²). L'assujettissement à la taxe d'eau pour l'utilisation de la force hydraulique commence avec la mise en exploitation (art. 14, al. 1 DRE³). Une réduction de la taxe d'eau annuelle accordée à titre exceptionnel par le service compétent de la TTE n'est possible que dans des cas particuliers, notamment lorsque l'exploitation est exceptionnellement interrompue pour une longue durée ou lorsque l'usage fait du droit d'eau n'est pas proportionné à la taxe d'eau et que cette disproportion ne peut être supprimée par une modification du droit d'utilisation (art. 18 DRE).

Le canton perçoit par ailleurs une redevance unique lors de l'octroi d'une concession pour une nouvelle installation, de même que lors de la modification ou du renouvellement d'une concession (art. 34, al. 1 LUE). Dans le cas de l'utilisation de la force hydraulique, cette redevance correspond au double de la taxe d'eau annuelle (art. 10 DRE).

2.3 Efforts entrepris au niveau fédéral

Au niveau fédéral, les mesures ci-après sont prévues pour promouvoir les centrales hydrauliques :

- Dans le cadre des délibérations portant sur la Stratégie énergétique 2050, le Conseil national et le Conseil des Etats ont décidé qu'il convenait à l'avenir de soutenir les exploitants des installations hydroélectriques pour les nouvelles installations d'une puissance supérieure à dix mégawatts en leur accordant des contributions d'investissement allant jusqu'à 40 pour cent des coûts d'investissement imputables. Par ailleurs, concernant les agrandissements ou les rénovations notables d'installations existantes d'une puissance d'au moins 300 kilowatts, les centrales devront pouvoir bénéficier de contributions d'investissement pouvant aller jusqu'à 60 pour cent des coûts d'investissement imputables.
- Lors de la session d'automne 2015, le Conseil des Etats a adopté la proposition de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats (CEATE-E), selon laquelle la Confédération peut accorder des aides financières à des grandes centrales hydrauliques qui se trouvent dans une situation économique difficile et dont l'exploitation est menacée à long terme. Ces aides financières présupposent toutefois que le canton procède également à une réduction de la taxe d'eau. Lors de la session de printemps 2016, le Conseil national a quant à lui adopté la proposition de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) et propose une prime de marché pour garantir la

¹ Loi du 23 novembre 1997 sur l'utilisation des eaux (LUE ; RSB 752.41).

² Loi fédérale du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques (Loi sur les forces hydrauliques, LFH ; RS 721.80).

³ Décret du 11 novembre 1996 sur les redevances dues pour l'utilisation des eaux (DRE ; RSB 752.461).

poursuite de l'exploitation à long terme des grandes centrales hydrauliques d'une puissance supérieure à dix mégawatts. Ces centrales devront profiter d'une prime maximale de 1 centime par kilowattheure pour l'électricité qu'elles sont contraintes de vendre sur le marché à des prix inférieurs aux coûts de production. A l'heure actuelle, les Chambres ne sont ainsi pas encore parvenues à s'accorder sur le modèle d'aides financières.

- Le taux maximal pour la taxe d'eau au sens du droit fédéral est réglé jusqu'à fin 2019 (art. 49, al. 1 LFH). La motion « Réglementation de la redevance hydraulique après 2019 » présentée par la CEATE-N est actuellement débattue au Parlement. Elle invite le Conseil fédéral à 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, en prenant en considération la situation concrète des centrales hydrauliques et les mécanismes d'encouragement prévus par la Stratégie énergétique 2050.

2.4 Exécution des interventions parlementaires

La présente modification de la LUE procède de la motion Grimm du 17 novembre 2014 (M 216-2014), qui exige de revoir la réglementation sur la taxe d'eau pour les grandes centrales hydrauliques. Voici les demandes formulées dans cette motion :

- Renoncer à l'augmentation de la taxe d'eau des grandes centrales hydrauliques telle que prévue par la Confédération.
- Réduire temporairement ou reporter au 1er janvier 2015 le prélèvement de la taxe d'eau des grandes centrales hydrauliques dont la construction est autorisée mais non encore commencée ou qui en est encore à la phase d'étude.

Dans sa réponse du 17 décembre 2014, le Conseil-exécutif a proposé au Grand Conseil de rejeter la motion Grimm. Le Grand Conseil a adopté la motion le 21 janvier 2015. L'adaptation de l'article 35, alinéa 2 LUE met en œuvre le point 1 et le nouvel article 35a LUE le point 2 de la motion Grimm.

3. Droit comparé

Les cantons d'Argovie, d'Uri et du Tessin soumettent la perception de la taxe d'eau à une réglementation similaire à celle du canton de Berne (AG : § 7 Wassernutzungsabgabendeckret, WnD, 764.110 ; UR : art. 22 Gewässernutzungs-gesetz, GNG, UR 40.4101 et TI : art. 1 et 2 Decreto esecutivo concernente l'adeguamento del canone d'acqua, RL 9.1.6.3).

Dans le canton des Grisons, la taxe annuelle pour l'utilisation de la force hydraulique est également calculée selon les dispositions fédérales, la taxe d'eau à verser à la commune concédante et l'impôt sur les installations hydrauliques à verser au canton ne devant pas dépasser, chacun, la moitié du taux maximal fixé par la Confédération (Art. 33 Wasserrechtsgesetz, BWRG, BR 810.100). Pour déterminer la taxe d'eau annuelle, le canton du Valais se fonde lui aussi sur le taux maximal défini par la Confédération, 40 pour cent devant être versés à la communauté concédante sous forme de taxe d'eau et 60 pour cent au canton au titre de l'impôt spécial sur les forces hydrauliques (art. 65 et 71 de la loi du 28 mars 1990 sur l'utilisation des forces hydrauliques ; 721.8).

Dans le canton d'Argovie, une intervention parlementaire allant dans le même sens que la motion Grimm a été adoptée par le Grand Conseil : il est demandé au gouvernement cantonal de renoncer si possible à des mesures destinées à relever la taxe d'eau perçue auprès des centrales hydrauliques argoviennes. L'exécutif est de plus invité à intervenir au niveau fédéral en faveur d'une révision rapide de la loi fédérale sur les forces hydrauliques.⁴

⁴ « Aargau erhöht Druck für neuen Wasserzins », *Aargauer Zeitung* du 12 juin 2015.

4. Commentaire des articles

Article 35

Article 35, alinéa 2: selon la réglementation en vigueur, la fixation de la taxe d'eau annuelle répartit les centrales hydrauliques dans trois catégories :

- Les centrales dont la puissance brute moyenne n'excède pas un mégawatt ne paient aucune taxe.
- Les centrales d'une puissance brute moyenne comprises entre un et deux mégawatts doivent s'acquitter d'une taxe qui varie par progression linéaire de 0 à 100 pour cent du taux maximal par kilowatt de puissance brute moyenne au sens du droit fédéral.
- Les centrales dont la puissance brute moyenne est supérieure à deux mégawatts sont tenues de verser chaque année 100 pour cent du taux maximal par kilowatt de puissance brute moyenne.

La nouvelle règle stipulée à l'article 35, alinéa 2 prévoit désormais quatre catégories de centrales hydrauliques pour la fixation de la taxe :

- Les centrales dont la puissance brute moyenne n'excède pas un mégawatt ne paient toujours aucune taxe.
- Les centrales d'une puissance brute moyenne comprise entre un et deux mégawatts doivent toujours s'acquitter d'une taxe qui varie par progression linéaire de 0 à 100 pour cent du taux maximal par kilowatt de puissance brute moyenne au sens du droit fédéral.
- Les centrales dont la puissance brute moyenne est supérieure à deux mégawatts, mais inférieure ou égale à dix mégawatts sont toujours tenues de verser chaque année 100 pour cent du taux maximal par kilowatt de puissance brute moyenne au sens du droit fédéral.
- Dans le cas des centrales hydrauliques dont la puissance brute moyenne est supérieure à dix mégawatts (grandes centrales hydrauliques), le montant de la taxe d'eau annuelle est désormais de dix francs inférieur au taux maximal par kilowatt de puissance brute moyenne au sens du droit fédéral.

La taxe d'eau pour les petites centrales hydrauliques se fonde toujours sur le taux maximal fixé par la Confédération, qui se monte actuellement à 110 francs par kilowatt de puissance brute. En revanche, les grandes centrales devront verser rétroactivement au 1^{er} janvier 2015 une taxe d'eau annuelle de 100 francs par kilowatt de puissance brute moyenne.

La motion Grimm demande au canton de renoncer, dans le cas des grandes centrales hydrauliques, à relever ce taux maximal de 100 à 110 francs au 1^{er} janvier 2015, comme le prévoit la Confédération. Sont considérées comme grandes centrales hydrauliques celles dont la puissance brute moyenne est supérieure à dix mégawatts, de sorte que la réduction de la taxe d'eau ne s'applique qu'à ces centrales-là. Un allègement pour les petites centrales hydrauliques ne se justifie pas. Nombre de ces installations sont aujourd'hui en grande partie amorties et peuvent être exploitées rentablement malgré les prix bas de l'énergie. Elles peuvent en outre bénéficier de la rétribution à prix coûtant du courant injecté (RPC), dans la mesure où elles sont entrées en service ou ont subi un agrandissement ou des rénovations considérables après le 1^{er} janvier 2006. Par conséquent, lorsque de petites et moyennes centrales hydrauliques souhaitent investir dans de nouveaux projets d'agrandissement, elles peuvent déposer une demande pour bénéficier de la RPC. Les centrales hydrauliques dont la puissance brute moyenne est supérieure à dix mégawatts n'ont pas cette possibilité.

Article 35a

Cette disposition établit un fondement légal pour que le Grand Conseil puisse alléger davantage encore la charge qui pèse sur les grandes centrales hydrauliques. Elle ne s'applique – par analogie avec l'article 14 LUE – qu'aux grandes centrales hydrauliques d'une puissance maximale à partir du générateur de plus de dix mégawatts. Il incombe au Grand Conseil, en sa qualité d'autorité concédante pour les grandes centrales hydrauliques (cf. art. 14, al. 1, lit. d LUE) de décider d'une éventuelle réduction de la taxe d'eau au sens de l'article

35a LUE. La formulation potestative signifie que cette décision ainsi que l'ampleur de la réduction sont laissées à l'appréciation du Grand Conseil.

L'alinéa 1 a pour but d'encourager les investissements dans les grandes centrales hydrauliques, la condition qui sous-tend la réduction de la taxe d'eau annuelle étant que les ayants droit envisagent d'agrandir leur installation. Il doit s'agir en l'occurrence d'un projet d'agrandissement déjà concret et à maturité ; de simples déclarations d'intention ne suffisent pas. Le projet doit relever de l'intérêt supérieur du canton (lit. a). Ce sont avant tout des intérêts politico-énergétiques ou économiques. Sur le plan de la politique énergétique, les intérêts devraient être de nature supérieure lorsque le projet peut apporter une contribution notable à la réalisation des objectifs de la stratégie énergétique et de la stratégie de l'eau du canton de Berne. Sur le plan économique, un projet d'agrandissement relèvera vraisemblablement de l'intérêt supérieur lorsqu'il permettra, dans les régions concernées, de maintenir ou de créer un grand nombre d'emplois. La réduction de la taxe d'eau au sens de cette disposition n'est par ailleurs admissible que si les conditions d'obtention d'une contribution d'investissement par la Confédération sont remplies (lit. b). De telles contributions d'investissement sont prévues dans le projet de la nouvelle loi sur l'énergie (art. 28, al. 1, lit. b et art. 30 du projet de loi sur l'énergie⁵). Les centrales de pompage-turbinage étant exclues des contributions d'investissement de la Confédération, elles ne pourront pas non plus bénéficier de la réduction de la taxe d'eau au sens de l'article 35a, alinéa 1 LUE. Enfin, cette réduction ne peut être accordée que si les ayants droit ne peuvent pas réaliser leur projet d'agrandissement sans cela, ce qu'ils doivent par ailleurs prouver. Cela signifie également que la réduction de la taxe d'eau, qu'il s'agisse de son ampleur ou de sa durée, ne peut aller au-delà ce qui est effectivement indispensable à la réalisation du projet d'agrandissement.

La version actuelle du projet de loi fédérale sur l'énergie prévoit par ailleurs que la Confédération puisse octroyer des aides financières aux grandes centrales hydrauliques dont la poursuite de l'exploitation est menacée à long terme (cf. point 2.3). Les Chambres ne sont cependant pas encore parvenues à s'accorder sur la forme de ces aides financières. L'alinéa 2 de l'article 35a LUE sert d'assise à la réduction de la taxe d'eau au niveau cantonal pour les installations de force hydraulique qui se trouvent en difficulté.

Puisque le projet de loi sur l'énergie fait actuellement l'objet de délibérations au Conseil national et au Conseil des Etats, des incertitudes demeurent quant à l'intégration dans le droit fédéral des contributions d'investissement et des aides financières pour les grandes centrales hydrauliques et, si tel est bien le cas, quant à la forme que prendront ces aides. L'article 35a LUE ne sera applicable que si des contributions d'investissement et des aides financières sont adoptées au niveau fédéral.

Une réduction de la taxe d'eau au sens des alinéas 1 et 2 de cette disposition représente pour le canton une renonciation à une recette. Selon l'article 31, alinéa 1 LFP⁶, cette renonciation est considérée comme une dépense. La votation facultative, qui peut être demandée pour des dépenses uniques supérieures à deux millions de francs (art. 62, al. 1, lit. c ConstC⁷), doit être exclue selon l'article 35a, alinéa 3 LUE. Les autorisations de dépenses relèvent donc ainsi de la compétence exclusive du Grand Conseil. Cette exclusion est considérée comme une délégation des compétences du corps électoral au Grand Conseil au sens de l'article 69, alinéa 1 ConstC et est autorisée, puisque la délégation se limite à un domaine déterminé et qu'elle est prévue par une loi qui en fixe le cadre.

Article 36

S'agissant de l'article 36, seule la lettre de la note marginale doit être adaptée en raison de la nouvelle systématique.

⁵ Projet de loi sur l'énergie, état après délibérations du Conseil des Etats, session d'automne 2015.

⁶ Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP; RSB 620.0).

⁷ Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC ; RSB 101.1).

Entrée en vigueur

La motion Grimm demande que le canton renonce à augmenter la taxe d'eau des grandes centrales hydrauliques telle qu'elle est prévue au 1^{er} janvier 2015. Les modifications de l'article 35 LUE doivent donc entrer en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2015.

La renonciation à l'augmentation de la taxe n'apporte, en ce qui concerne les grandes centrales hydrauliques, que des avantages aux ayants droit. La rétroactivité d'actes législatifs octroyant de plus grands avantages est admise lorsqu'elle est prévue par l'acte lui-même, qu'elle se justifie par des motifs pertinents, qu'elle est raisonnablement limitée dans le temps et qu'elle n'entraîne pas d'inégalités juridiques choquantes. En l'occurrence, les conditions précitées sont remplies. La rétroactivité est prévue dans le projet de modification de l'acte législatif. L'allègement des charges financières qui pèsent sur les grandes centrales hydrauliques est d'intérêt public. Même si la rétroactivité de la modification de la loi s'étend sur deux bonnes années, elle reste raisonnablement limitée dans le temps, d'autant plus que la nouvelle réglementation entraîne uniquement une perte pour les finances du canton et que ce dernier doit constituer les provisions nécessaires dès 2015 (cf. ch. 6). Enfin, la rétroactivité n'engendre pas d'inégalité juridique. Certes, seules les grandes centrales hydrauliques profitent de la présente modification de la législation. Mais que la réduction de la taxe d'eau intervienne ou non avec effet rétroactif ne change rien aux bénéficiaires de la présente modification. Par ailleurs, la nouvelle réglementation ne porte atteinte par sa rétroactivité à aucun droit de tiers.

Les articles 35a et 36 LUE n'entrent pas en vigueur avec effet rétroactif. C'est le Conseil-exécutif qui décidera de leur entrée en vigueur.

5. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes

Le projet n'est pas mentionné dans le programme gouvernemental de législature 2015 - 2018. La révision de la LUE fait suite à l'adoption d'une intervention parlementaire par le Grand Conseil, de sorte que le projet doit être réalisé durant cette période.

L'un des objectifs du programme gouvernemental de législature 2015 - 2018 est de renforcer la position des grandes centrales hydrauliques et de promouvoir le développement des énergies renouvelables (Objectif 6 : Poursuivre la politique énergétique progressiste, p. 20). En réduisant la taxe d'eau pour les grandes centrales hydrauliques et en permettant une réduction de la taxe d'eau pour dix ans au maximum dans le cadre de projets d'agrandissement importants, la révision de la LUE vise à alléger la charge financière qui pèse sur ces centrales et à renforcer leur compétitivité. Elle contribue dès lors à réaliser l'objectif 6 du programme législatif.

Un autre objectif du programme gouvernemental de législature 2015 - 2018 est de préserver l'équilibre des finances cantonales (Objectif 2: Renforcer le site économique). Durant la législature 2015 - 2018, le Conseil-exécutif prévoit dès lors de poursuivre ses efforts pour stabiliser durablement les finances cantonales (p. 13 du programme de législature). La présente révision de la LUE présente une certaine contradiction avec cet objectif, car, par l'adaptation de l'article 35 LUE, le canton renonce à des recettes de l'ordre de 3,9 millions de francs par an et, par l'article 35a LUE, le Grand Conseil se voit octroyer la compétence, dans des cas particuliers, de renoncer à des recettes supplémentaires (cf. ch. 6 Répercussions financières).

6. Répercussions financières

Si la réglementation actuelle était maintenue, la hausse du taux maximal fixé par la législation fédérale – ce taux devant passer à 110 francs au 1^{er} janvier 2015 – relèverait ces recettes cantonales à 49,8 millions de francs par an. Avec l'adaptation de l'article 35 LUE en s'abstenant d'appliquer la hausse de la taxe aux grandes centrales hydrauliques, les recettes

provenant de la taxe d'eau en 2015 s'élèvent à environ 45,9 millions de francs. Le canton renonce donc à des recettes de 3,9 millions de francs par an.

La réglementation actuelle reste en vigueur jusqu'à l'adoption de la nouvelle teneur de l'article 35 LUE. Autrement dit, le canton de Berne est tenu d'appliquer le taux maximal de la législation fédérale, soit 110 francs par kilowatt de puissance brute, pour percevoir la taxe d'eau, même auprès des grandes centrales hydrauliques, soit celles dont la puissance brute moyenne est supérieure à dix mégawatts. La nouvelle réglementation devant toutefois entrer en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2015, le canton de Berne doit constituer les provisions nécessaires dès l'année 2015 afin de pouvoir rembourser aux ayants droit les taxes qu'ils auront payées en trop.

Par l'article 35a LUE, le Grand Conseil se voit attribuer la compétence, au cas par cas, de renoncer à d'autres recettes provenant de la taxe d'eau. Il n'est pas encore possible d'évaluer les éventuelles pertes qui pourraient en découler, celles-ci dépendant à la fois de la fréquence d'application de cette disposition ainsi que de l'ampleur et de la durée de la réduction le cas échéant.

La nouvelle réglementation entraîne aussi une certaine baisse des revenus du Fonds de régénération des eaux, car celui-ci est alimenté entre autres par les redevances perçues pour l'utilisation de la force hydraulique, à raison de dix pour cent de leur produit annuel (art. 36a, al. 3 LUE). Pour 2015, la baisse des revenus du Fonds due à l'adaptation de l'article 35 LUE est d'environ 390 000 francs. Il n'est pas encore possible d'évaluer les conséquences de l'application de l'article 35a LUE sur l'alimentation du Fonds de régénération des eaux. Les réserves du Fonds sont en tout cas suffisantes. Selon le rapport de gestion 2015, environ 14 millions de francs étaient à disposition durant l'exercice.

7. Répercussions sur le personnel et l'organisation

Aucune.

8. Répercussions sur les communes

Aucune.

9. Répercussions sur l'économie

La réduction de la taxe d'eau avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2015 et la possibilité de réduire la taxe d'eau annuelle pour dix ans au maximum dans le cadre de projets d'agrandissement importants allègeront financièrement les grandes centrales hydrauliques et devraient contribuer à rétablir un climat plus propice aux investissements dans de nouveaux grands projets. Ce climat favorable exercera à son tour une influence positive sur l'économie, dans la mesure où il permettra de préserver et de créer des emplois et de la plus-value dans le canton de Berne.

10. Résultat de la procédure de consultation

10.1 Evaluation globale

La procédure de consultation portant sur la modification de la loi sur l'utilisation des eaux s'est déroulée du 10 novembre 2015 au 10 janvier 2016. 43 prises de position ont été envoyées. Dans 29 d'entre elles, il a été renoncé à s'exprimer sur le contenu ou le projet a été salué sans réserve. Douze des participants à la procédure ont approuvé la modification et, partant, la renonciation à l'augmentation de la taxe d'eau pour les grandes centrales hydrauliques au 1^{er} janvier 2015, mais ont cependant fait part de diverses propositions et demandes. Seules deux prises de position (PS et Ville de Berne) ont fondamentalement rejeté le projet de réglementation.

10.2 Renonciation à l'augmentation de la taxe d'eau

Deux prises de position mises à part, tous les participants à la procédure de consultation saluent la modification proposée, selon laquelle les grandes centrales hydrauliques de plus de dix mégawatts sont exemptées de la hausse de la taxe d'eau à 110 francs par kilowatt de puissance brute moyenne. Le *PS* rejette la proposition : il doute que la modification de la loi encourage à investir dans les grandes centrales et espère que les aides financières prévues au niveau fédéral produiront plus d'effets. Si l'augmentation de la taxe d'eau, souhaitable selon le *PS*, était répercutée sur les clients et les clientes, ce serait un signal pour les encourager à surveiller leur consommation. Le *PS* invoque des arguments politico-financiers qui s'opposeraient à cette modification de la loi. La *Ville de Berne* conteste elle aussi la pertinence de l'allègement et estime que des mesures d'encouragement au niveau national seront plus efficaces qu'au niveau cantonal, d'autant plus que la renonciation aux recettes supplémentaires provenant de la taxe et les montants versés au canton de Berne au titre de la péréquation financière nationale seraient contradictoires pour des raisons de politique financière.

La réglementation formulée dans le projet est maintenue. La renonciation à l'augmentation de la taxe d'eau au 1^{er} janvier 2015 se fonde sur la motion Grimm que le Grand Conseil a adoptée. Il s'agit donc d'un mandat législatif. Il est certes exact que, par cette modification de la loi, le canton renonce à des recettes. La réduction de la taxe d'eau favorisera cependant les investissements et aura des répercussions positives sur l'économie.

Huit participants à la procédure de consultation demandent que la renonciation à l'augmentation de la taxe d'eau ne se limite pas aux grandes centrales hydrauliques de plus de dix mégawatts. La majorité d'entre eux (*Energie Thun AG, BKW Energie SA, Conférence régionale de l'Oberland oriental, EWL Genossenschaft, Bernischer Elektrizitätsverband, Parti vert-libéral, Union du Commerce et de l'Industrie*) demande d'étendre la réglementation proposée aux centrales hydrauliques d'une puissance supérieure à deux mégawatts et le *PBD* demande de l'étendre à toutes les installations de force hydraulique soumises au versement de la taxe (à partir d'un mégawatt). Par ailleurs, certains participants (*BKW Energie SA, Conférence régionale de l'Oberland oriental, Verts libéraux*) demandent de limiter l'extension de la réglementation aux installations de moins de dix mégawatts qui ne bénéficient pas de la RPC. Cette demande se justifie en premier lieu par le principe de l'égalité de traitement : il faut créer les mêmes conditions économiques pour tous les exploitants de centrales. Les centrales de moins de dix mégawatts n'ont pas toutes bénéficié de la RPC et réserver un traitement particulier aux grandes centrales hydrauliques de plus de dix mégawatts ne se justifie donc pas. Sans compter que les centrales de plus de dix mégawatts peuvent déjà profiter des conventions d'amortissement et à l'avenir sans doute de contributions d'investissement selon le droit fédéral. Les répercussions financières de cette extension devraient être relativement faibles comparées à la baisse des recettes provenant des grandes centrales hydrauliques.

La réglementation formulée dans le projet est maintenue. D'une part, la demande va bien au-delà de la teneur de la motion, selon laquelle seules les grandes centrales hydrauliques doivent profiter de la renonciation à l'augmentation de la taxe d'eau au 1^{er} janvier 2015. En outre, de nombreuses installations de force hydraulique de moins de dix mégawatts soumises à la taxe sont déjà en grande partie amorties et, malgré les prix bas de l'énergie, sont plutôt rentables ou ne sont pas tributaires d'une baisse de la taxe d'eau. Il est certes exact que les centrales de moins de dix mégawatts ne peuvent pas toutes profiter de la RPC. Selon l'article 7a LEné⁸, cela ne peut en effet être le cas que dans la mesure où celles-ci sont entrées en service ou ont été notablement agrandies ou rénovées après le 1^{er} janvier 2006. Ceci signifie également que les petites et moyennes centrales hydrauliques qui investiront à l'avenir dans des projets d'agrandissement, pourront déposer une demande pour bénéficier de la RPC. Les grandes centrales hydrauliques dont la puissance brute moyenne est supérieure à dix mégawatts n'ont pas cette possibilité. La limitation de cette réglementation aux grandes

⁸ Loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'énergie (LEne, RS 730.0)

centrales hydrauliques est ainsi justifiée. Enfin, il convient de préciser qu'une extension de la réglementation à l'ensemble des centrales soumises au versement la taxe aurait tout de même pour conséquence des pertes supplémentaires de recettes de pas moins de 670 000 francs.

10.3 Réduction de la taxe d'eau dans des cas exceptionnels

BKW Energie SA ainsi que les *Verts libéraux* déplorent que le chiffre 2 de la motion Grimm n'ait pas été mis en œuvre et demandent par conséquent l'intégration d'une autre disposition permettant une baisse supplémentaire de la taxe d'eau dans le cas de nouveaux investissements. *BKW Energie SA* explique que le projet « Trift » de KWO en particulier profiterait d'une réduction temporaire de la taxe d'eau. Cet allègement augmenterait les chances de voir le projet se réaliser, notamment avec des contributions d'investissements supplémentaires de la Confédération. Les *Verts* demandent également une réglementation supplémentaire, selon laquelle les centrales hydrauliques qui se voient octroyer une concession nouvelle ou modifiée après 2015 bénéficient d'une réduction de 50 pour cent des taxes d'eau durant une période de dix ans.

Le texte du projet a été modifié en conséquence et un nouvel article 35a a été intégré dans la loi. Le Grand Conseil doit être habilité à alléger davantage encore la charge financière qui pèse sur les grandes centrales afin de permettre des investissements et d'éviter des situations critiques.

10.4 Fonds de régénération des eaux

La *Communauté d'intérêts pour la protection de l'Aar (Arbeitsgemeinschaft zum Schutz der Aare [ASA])* ainsi que Les *Verts* souhaitent que le Fonds de régénération des eaux, qui, selon l'article 36a LUE, est alimenté par dix pour cent des redevances annuelles perçues pour l'utilisation de la force hydraulique, soit aussi alimenté à l'avenir par dix pour cent du taux maximal au sens du droit fédéral. Les régénérations qui remontent à plusieurs années exigeant de plus en plus de travaux d'entretien, cette hausse modeste est justifiée. Le *PS* également estime que l'alimentation du Fonds de régénération est importante et que les recettes supplémentaires provenant de la taxe d'eau garantiraient en l'occurrence des revenus non négligeables.

Les réserves du Fonds de régénération des eaux sont suffisamment importantes. Selon le rapport de gestion 2015, environ 14 millions de francs étaient à disposition durant l'exercice. Les dix pour cent destinés au Fonds doivent par conséquent toujours être calculés sur les recettes provenant des redevances, et ce même si la renonciation à l'augmentation de la taxe d'eau (art. 35 LUE) et la possibilité de réduire la taxe d'eau (art. 35a LUE) se traduisent par une certaine diminution de recettes pour le Fonds. La réglementation formulée à l'article 36a LUE est maintenue. Le chapitre 6 « Répercussions financières » est complété.

10.5 Répartition des recettes provenant de la taxe d'eau entre le canton et les communes

La *Conférence régionale de l'Oberland oriental* demande l'examen d'une adaptation légale, selon laquelle les communes-sièges également pourraient se voir attribuer une part des recettes provenant des redevances, une pratique déjà en place dans d'autres cantons (p. ex. en Valais avec 40 % versés à la communauté et 60 % au canton).

La demande est rejetée. Dans le canton de Berne, l'utilisation des eaux publiques est un droit régalien du canton (art. 3, al. 1 LUE). Et ce contrairement au canton du Valais, où ce droit régalien est réparti entre le canton et les communes. La situation n'est donc pas comparable.

11. Proposition de renoncer à une seconde lecture

Malgré la rétroactivité prévue de l'article 35 LUE au 1^{er} janvier 2015, la modification de la LUE doit être mise en œuvre d'urgence. Pour entreprendre leur planification sur des bases sûres, les ayants droit ont en effet besoin de connaître dès que possible le sort qui sera réservé à la

nouvelle réglementation concernant les grandes centrales hydrauliques. Nous proposons donc au Grand Conseil de renoncer à la seconde lecture.

Berne, le 6 avril 2016

Au nom du Conseil-exécutif,

le président : *Käser*

le chancelier : *Auer*

Propositions du Conseil-exécutif et de la commission pour la première lecture

2016_4_TTE_Loi sur l'utilisation des eaux_LUE_200/2015/1

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I	Proposition du Conseil-exécutif II
	Loi sur l'utilisation des eaux (LUE)		
	<i>Le Grand Conseil du canton de Berne, sur proposition du Conseil-exécutif, arrête:</i>		
	I.		
	L'acte législatif 752.41 intitulé Loi sur l'utilisation des eaux du 23.11.1997 (LUE) (état au 01.08.2011) est modifié comme suit:		
Art. 35 Taxe d'eau annuelle a Force hydraulique ² Cette taxe	Art. 35 al. 2 ² Cette taxe	Art. 35 al. 2 ² Cette taxe	

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I	Proposition du Conseil-exécutif II
a varie par progression linéaire entre 0 et 100 pour cent du taux maximal par kilowatt de puissance brute moyenne au sens du droit fédéral, pour une puissance brute moyenne comprise entre un et deux mégawatts; b s'élève à 100 pour cent du taux maximal par kilowatt de puissance brute moyenne au sens du droit fédéral, pour une puissance brute moyenne supérieure à deux mégawatts.	b (mod.) s'élève à 100 pour cent du taux maximal par kilowatt de puissance brute moyenne au sens du droit fédéral, pour une puissance brute moyenne supérieure à deux, <u>mais inférieure ou égale à dix mégawatts;</u> c (nouv.) s'élève à dix francs de moins que le taux maximal par kilowatt de puissance brute moyenne au sens du droit fédéral, pour une puissance brute moyenne supérieure à dix mégawatts.	a (mod.) varie par progression linéaire, <u>pour une puissance brute moyenne comprise entre un et deux mégawatts, entre 0 et 100 pour cent du taux maximal par kilowatt de puissance brute moyenne au sens du droit fédéral, pour une les installations subventionnées par la RPC, et de zéro franc à dix francs de moins que le taux maximal par kilowatt de puissance brute moyenne comprise entre un et deux mégawatts au sens du droit fédéral pour les installations non subventionnées par la RPC;</u> b (mod.) s'élève, <u>pour une puissance brute moyenne supérieure à deux, mais inférieure ou égale à dix mégawatts, à 100 pour cent du taux maximal par kilowatt de puissance brute moyenne au sens du droit fédéral, pour une les installations subventionnées par la RPC, et à dix francs de moins que le taux maximal par kilowatt de puissance brute moyenne supérieure à deux, mais inférieure ou égale à dix mégawatts au sens du droit fédéral pour les installations non subventionnées par la RPC;</u>	a Ne pas modifier. b (mod.) s'élève à 100 pour cent du taux maximal par kilowatt de puissance brute moyenne au sens du droit fédéral, pour une puissance brute moyenne supérieure à deux, <u>mais inférieure ou égale à dix mégawatts;</u>

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I	Proposition du Conseil-exécutif II
	Art. 35a (nouv.) b Réduction ¹ Si les ayants droit au sens de l'article 14, alinéa 1, lettre d envisagent d'agrandir leur installation, le Grand Conseil peut réduire la taxe d'eau annuelle pour dix ans au maximum, lorsque le projet d'agrandissement a relève de l'intérêt supérieur du canton; b remplit les conditions d'obtention d'une contribution d'investissement par la Confédération et c ne pourrait être réalisé sans la réduction de la taxe d'eau. ² Si les ayants droit au sens de l'article 14, alinéa 1, lettre d se trouvent dans une situation économique difficile, le Grand Conseil peut réduire la taxe d'eau annuelle pour dix ans au maximum, lorsque les ayants droit remplissent les conditions d'obtention d'aides financières par la Confédération. ³ Le référendum financier contre ces décisions du Grand Conseil est exclu.		
Art. 36 b Eau d'usage	Art. 36 b Eau d'usage (Titre mod.)		
	II.		
	<i>Aucune modification d'autres actes.</i>		

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I	Proposition du Conseil-exécutif II
	III.		
	<i>Aucune abrogation d'autres actes.</i>		
	IV.		
	L'article 35 entre en vigueur avec effet rétroactif au 1 ^{er} janvier 2015. Le Conseil-exécutif fixe la date d'entrée en vigueur des articles 35a et 36.		
	Berne, le 6 avril 2016 Au nom du Conseil-exécutif, le président: Käser le chancelier: Auer Il est proposé au Grand Conseil de renoncer à la seconde lecture.	Berne, le 19 mai 2016 Au nom de la commission, le président: Kropf Il est proposé au Grand Conseil de renoncer à la seconde lecture.	Berne, le 15 juin 2016 Au nom du Conseil-exécutif, la présidente: Simon le chancelier: Auer Il est proposé au Grand Conseil de renoncer à la seconde lecture.