

07.492

**Initiative parlementaire
Protection et utilisation des eaux**

**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 18 avril 2008

Condensé

L'initiative populaire « Eaux vivantes » (07.060), qui demande l'adoption d'un nouvel article constitutionnel 76a intitulé Renaturation des eaux, a été déposée le 3 juillet 2006. Dans le texte de l'initiative, le terme de renaturation désigne l'ensemble des mesures destinées à valoriser les eaux, c'est-à-dire toutes les actions qui visent à rétablir dans un état proche de l'état naturel les cours d'eau aménagés (revitalisation), à atténuer les effets nuisibles des éclusées en aval des centrales à accumulation, à réactiver le régime de charriage, à améliorer la migration des poissons et à assainir les débits résiduels insuffisants. Les cantons sont appelés à ordonner des mesures dans ces domaines et à créer des fonds de renaturation pour les financer. L'initiative demande par ailleurs que les organisations directement affectées puissent imposer de telles mesures par la voie juridique (droit de requête et droit de recours).

Le 8 juin 2007, le Conseil fédéral a décidé de proposer au Parlement de recommander au peuple de rejeter l'initiative sans lui opposer de contre-projet. Le Conseil fédéral reconnaît certes la nécessité d'assainir nos eaux, mais est d'avis que ces assainissements doivent s'inscrire dans le cadre de la législation actuellement en vigueur.

Le 4 octobre et le 6 décembre 2007, les Chambres fédérales ont approuvé une motion (07.3311. Epiney. Renaturation des cours d'eau. Contre-projet à l'initiative populaire "Eaux vivantes") qui demande au Conseil fédéral d'élaborer un contre-projet à l'initiative populaire « Eaux vivantes », dans lequel le financement de la renaturation serait assuré par un supplément de 0,1 centime par kilowattheure sur les coûts de transport des réseaux à haute tension.

Dans le cadre de l'examen de l'initiative populaire, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats a décidé d'élaborer un contre-projet indirect à l'initiative populaire « Eaux vivantes », objet de la présente initiative de commission. La commission reconnaît qu'il est nécessaire d'améliorer la protection des eaux mais juge que l'initiative populaire va trop loin et qu'il convient de rechercher un équilibre entre protection et utilisation des eaux. Elle estime notamment qu'il serait injustifié d'accorder un droit de requête et de recours aux organisations de protection de l'environnement pour la mise en œuvre des mesures.

Le contre-projet propose l'adoption de dispositions légales dans différents domaines, qui concernent plus particulièrement la revitalisation des eaux, l'atténuation des effets nuisibles des éclusées en aval des centrales à accumulation, les dérogations pour les débits résiduels dans le cas de tronçons de cours d'eau à faible potentiel écologique, la prise en considération des petites centrales hydroélectriques méritant une protection lors d'assainissements des débits résiduels et la réactivation du régime de charriage. Le contre-projet contient aussi une proposition pour financer les mesures proposées.

Rapport

1 Genèse du projet

1.1 Initiative parlementaire

L'initiative populaire « Eaux vivantes » (07.060), qui demande l'adoption d'un nouvel article constitutionnel 76a intitulé *Renaturation des eaux*, a été déposée le 3 juillet 2006 avec 161 836 signatures valables¹. Le terme de *renaturation* désigne l'ensemble des interventions destinées à valoriser les eaux ayant subi des atteintes. Elles comprennent le rétablissement dans un état proche de l'état naturel des eaux aménagées (*revitalisation*), l'atténuation des effets nuisibles des éclusées, la réactivation du régime de charriage, l'amélioration de la migration des poissons et l'assainissement des débits résiduels insuffisants (*assainissements liés à l'utilisation de la force hydraulique*). Les cantons sont appelés à encourager les revitalisations, à les réaliser et à les financer en constituant des fonds cantonaux. Ils doivent notamment ordonner des mesures destinées à réduire les effets nuisibles des éclusées et à réactiver le régime de charriage, de même que mettre en œuvre au plus vite les dispositions actuelles sur les débits résiduels. L'initiative demande par ailleurs que les organisations directement affectées puissent imposer la réalisation de mesures par la voie juridique (droit de requête et droit de recours).

Le 8 juin 2007, le Conseil fédéral a décidé de proposer au Parlement de recommander au peuple de rejeter l'initiative sans lui opposer de contre-projet, et lui a adressé un message en ce sens le 27 juin 2007². Le gouvernement reconnaît certes que nombre de nos cours d'eau ont été aménagés, que leur espace a été réduit, qu'ils subissent des atteintes dues à l'exploitation hydraulique et qu'il est donc nécessaire de les assainir. Il est néanmoins d'avis que ces assainissements doivent s'inscrire dans le cadre de la législation actuellement en vigueur.

Le 4 octobre 2007, le Conseil des Etats a adopté une motion (07.3311. Epiney. Renaturation des cours d'eau. Contre-projet à l'initiative populaire "Eaux vivantes"), qui demande au Conseil fédéral d'élaborer un contre-projet à l'initiative populaire « Eaux vivantes », dans lequel le financement de la renaturation serait assuré par un supplément de 0,1 centime par kilowattheure sur les coûts de transport des réseaux à haute tension. Le Conseil national a à son tour adopté la motion le 6 décembre 2007. Par cette adoption, le Conseil national a souhaité encourager la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats à examiner en détail l'opportunité d'élaborer un contre-projet.

Dans le cadre du débat sur la recommandation de vote à donner sur l'initiative populaire « Eaux vivantes », la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats a entendu les auteurs de l'initiative populaire, les représentants de la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie et ceux de la Conférence cantonale des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement et de la Conférence des

¹ FF 2006 6381

² FF 2007 5237

gouvernements des cantons de montagne, et s'est entretenue avec eux sur la possibilité d'un contre-projet indirect à l'initiative.

Tout en reconnaissant qu'il est nécessaire d'améliorer la protection des eaux, la commission juge que l'initiative populaire va trop loin et qu'il convient de rechercher un équilibre entre protection et utilisation des eaux. Elle estime notamment qu'il serait injustifié d'accorder un droit de requête et de recours aux organisations de protection de l'environnement. C'est pourquoi, le 23 novembre 2007, la commission a décidé, par 10 voix contre 2, d'élaborer un contre-projet indirect à l'initiative populaire « Eaux vivantes ». A cette fin, la commission a déposé une initiative parlementaire.

Conformément à l'art. 109, al. 3, de la Loi sur le Parlement (LParl, RS 171.10), la décision de la commission a été soumise pour approbation à la commission compétente du Conseil national. Le 7 janvier 2008, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national a procédé à l'examen préliminaire de l'initiative parlementaire et approuvé par 16 voix contre 8 la décision d'y donner suite.

Au vu de la décision des commissions des deux Conseils et en vertu de l'art. 111, al. 1, LParl, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats a élaboré un projet d'acte législatif.

1.2 Travaux de la commission

La Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats a débattu de la teneur de la modification légale les 17 janvier, 12 février, 17 et 18 avril 2008.

Le 18 avril 2008, la commission a adopté par 10 voix contre 1 avec 1 abstention le présent avant-projet de loi qu'elle a soumis fin avril 2008 à une procédure de consultation.

2 Grandes lignes du projet

2.1 Résumé

Le contre-projet compte en tout cinq grands axes:

- **Revitalisation des eaux:** Il convient de rendre aux cours d'eau un état proche de l'état naturel et de leur réserver l'espace nécessaire pour qu'ils soient à même de remplir leurs fonctions naturelles.
- **Réduction des effets nuisibles des éclusées en aval des centrales à accumulation:** Dans les centrales à accumulation, la mise en service et l'arrêt rapides des turbines (production de courant de pointe) modifient très fortement le niveau d'eau en aval des restitutions d'eau, ce qui a des effets nuisibles sensibles dans les cours d'eau. Une réglementation doit réduire ces effets. Les mesures prévues ne doivent pas nuire à la production d'énergie hydraulique eu égard aux objectifs fixés dans la loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'énergie (LEn, RS 730.0) et respecter les droits acquis

des titulaires de concessions pour l'utilisation de la force hydraulique. La réglementation doit également assurer la sécurité juridique et l'égalité devant la loi, ainsi que la sécurité des investissements.

- **Réactivation du régime de charriage:** Une réglementation doit réduire les atteintes portées au régime de charriage dans de nombreux cours d'eau, tout en assurant la sécurité juridique et l'égalité devant la loi.
- **Nouvelles dérogations aux débits résiduels minimaux pour les tronçons de cours d'eau à faible potentiel écologique; prise en considération particulière des petites centrales hydroélectriques à protéger lors de l'assainissement des débits résiduels:** De nouvelles dérogations aux débits résiduels minimaux (art. 32 de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux, LEaux, RS 814.20), pour les tronçons de cours d'eau à faible potentiel écologique et pour ceux où les fonctions requises en matière d'écologie des eaux peuvent être assurées avec un débit résiduel moindre, doivent servir à mieux tenir compte des intérêts de l'exploitation de la force hydraulique. Les débits résiduels doivent être fixés à un niveau qui garantisse la qualité de l'eau prescrite dans la législation sur la protection des eaux. De plus, les procédures d'assainissement des débits résiduels accorderont une considération particulière aux petites centrales hydroélectriques méritant une protection.
- Le **financement** des mesures requises doit être garanti.

2.2 Revitalisation des eaux

Environ 25 % de tous les cours d'eau de Suisse sont aménagés en dur (environ 15 000 km) et leur espace a été réduit à un tel point qu'il a fallu stabiliser les lits des rivières à l'aide de plus de 90 000 seuils artificiels. Sur le Plateau, où se trouvent des cours d'eau d'une grande valeur écologique du point de vue de la reconstitution des eaux souterraines, de l'approvisionnement en eau potable, de la diversité naturelle et de l'aménagement des paysages, 50 % des cours d'eau sont rectifiés ou fortement aménagés. Cette situation a des effets négatifs sur la sécurité contre les crues car l'espace nécessaire au cours d'eau fait défaut; la diversité naturelle à l'intérieur et le long des cours d'eau est fortement réduite; la migration des poissons est souvent interrompue et les paysages sont appauvris du fait des déficits structurels dont souffrent les cours d'eau, ce qui réduit leur valeur récréative pour la population. Par ailleurs, le pouvoir d'auto-épuration des eaux est diminué. Le projet vise à promouvoir la revitalisation des cours d'eau. Sur les 4000 km de tronçons à revitaliser en priorité, les fonctions naturelles des cours d'eau doivent être rétablies en l'espace de trois générations environ.

Le projet entend par ailleurs réserver aux cours d'eau l'espace nécessaire pour qu'ils soient à même de remplir leurs fonctions naturelles et assurer la protection contre les crues (espace réservé au cours d'eau). Cet espace réservé aux cours d'eau fera l'objet d'un aménagement et d'une exploitation naturels. Cette mesure concerne environ la moitié des cours d'eau suisses, soit près de 30 000 km.

Lorsque la revitalisation passe par l'acquisition de terrains, notamment pour élargir le lit d'une rivière, seule une procédure d'expropriation permet aujourd'hui

d'acquérir les terrains nécessaires en l'absence de l'assentiment de tous les propriétaires de bien-fonds. À titre de solution moins draconienne, le présent projet propose d'introduire une procédure de remembrement parcellaire.

2.3 Réduction des effets nuisibles des éclusées

Environ 90 % des eaux pouvant servir à la production d'électricité sont exploitées et cette exploitation porte aujourd'hui déjà un grand nombre d'atteintes importantes à l'écoulement des eaux. En aval d'environ un quart des moyennes à grandes centrales, soit dans à peu près 100 centrales à accumulation, les débits de cours d'eau subissent ainsi notamment des variations brusques (éclusées). Lors de ces brèves variations, le débit maximal peut être 10 à 40 fois plus élevé que le débit minimal, ce qui a des effets nuisibles notamment sur les animaux aquatiques qui sont emportés puis qui s'échouent. À l'heure actuelle, lors de l'octroi de nouvelles concessions ou du renouvellement de concessions existantes, les cantons se fondent sur la loi fédérale du 21 juin 1991 sur la pêche (LFSP, RS 923.0) pour ordonner des mesures destinées à réduire les effets des éclusées. Ces mesures sont cependant très diverses et conduisent souvent à de longs litiges entre requérants, autorités et organisations de protection de l'environnement. Jusqu'à présent, seules quelques très rares centrales à accumulation ont mis en œuvre des mesures efficaces pour atténuer les effets des éclusées. Le projet propose d'introduire une réglementation plus détaillée et ciblée dans la loi sur la protection des eaux, afin d'éviter de nouvelles atteintes, d'éliminer les atteintes actuelles dues aux éclusées et de mettre fin à l'insécurité juridique et à l'inégalité devant la loi. Les mesures concrètes destinées à réduire les effets nuisibles des éclusées devront notamment être définies sur la base de la proportionnalité des coûts compte tenu de leurs conséquences économiques globales.

À titre de mesure accessoire, la réglementation envisagée prévoit de faciliter l'acquisition par le canton ou la commune des terrains nécessaires à la construction de bassins de compensation ainsi qu'à la réalisation de mesures de remplacement telles que la construction de canaux de dérivation ou l'aménagement de cours d'eau de compensation. Aux termes de la législation actuelle, cette acquisition n'est possible que par expropriation si les propriétaires de bien-fonds ne consentent pas à céder la portion requise de leur terrain. En plus d'atténuer les effets d'éclusées, les bassins de compensation peuvent partiellement être utilisés comme bassins de pompage-turbinage ou de rétention des crues.

Dans un même bassin hydrologique, les restitutions d'eau s'influencent mutuellement. Les pointes de débit peuvent ainsi s'additionner ou s'annuler. Certaines zones se prêtent aussi mieux que d'autres à des aménagements tels que les bassins de compensation, les canaux de dérivation ou l'aménagement de cours d'eau de compensation. Le type des mesures prévues, de même que leur emplacement et leur dimensionnement, doit donc être parfaitement adapté à toutes les centrales à accumulation concernées dans le bassin hydrologique. Cela suppose de planifier les assainissements à l'échelle des bassins versants pour les renouvellements de concessions et pour les concessions en cours. Les mesures ordonnées dans le cadre des concessions en cours respecteront les droits acquis des exploitants de centrales hydrauliques dans la mesure où les frais liés aux mesures seront indemnisés en

conséquence (cf. chiffres 2.6 et 2.7). Contrairement aux assainissements des débits résiduels où l'assainissement complet a lieu seulement lors du renouvellement de la concession (art. 29 ss LEaux), étant donné l'assainissement nécessaire à l'échelle du bassin hydrologique, l'assainissement dans le domaine des éclusées est réalisé entièrement aussi pour les concessions en cours, si bien que lors du prochain renouvellement de concession, la problématique des éclusées est déjà résolue.

Les assainissements des débits résiduels pour les concessions en cours (art. 80 ss LEaux) seront terminés d'ici 2012 de sorte qu'après une phase de planification de un à deux ans des assainissements dans le domaine des éclusées (qui commencent avec l'entrée en vigueur de la présente loi), les mesures correspondantes pourront être mises en œuvre, garantissant ainsi une exécution optimale dans le temps.

2.4 Réactivation du régime de charriage

Le régime de charriage est souvent fortement altéré par les aménagements de cours d'eau, les dépotoirs à alluvions et les centrales hydroélectriques. Le charriage naturel se trouve aujourd'hui fortement réduit dans plus de 40 % des cours d'eau étudiés. Ces interventions peuvent nuire à la faune et à la flore indigènes et entraver l'alimentation des nappes souterraines ainsi que la protection contre les crues.

Aujourd'hui, les cantons se fondent parfois sur la loi fédérale sur la pêche pour ordonner des mesures d'assainissement. Ces mesures sont cependant très diverses et conduisent souvent à de longs litiges entre requérants, autorités et organisations de protection de l'environnement. Le projet propose d'introduire dans la loi sur la protection des eaux une réglementation plus détaillée et ciblée sur la problématique du charriage, afin d'éviter de nouvelles atteintes, d'éliminer les atteintes actuelles et de mettre fin à l'insécurité juridique et à l'inégalité devant la loi. Afin de planifier et de fixer des mesures d'assainissement optimales dans les différentes installations, il est indispensable de tenir compte du régime de charriage sur l'ensemble du bassin hydrologique. Les mesures concrètes destinées à rétablir un régime de charriage équilibré devront notamment être définies sur la base du degré des atteintes, du potentiel écologique du cours d'eau et de la proportionnalité des coûts.

En outre, le régime de charriage est perturbé par des prélèvements commerciaux de gravier. Ces derniers sont régis par une réglementation spéciale dans la loi fédérale sur la protection des eaux qui n'est pas touchée par le présent projet.

2.5 Dérogations aux débits résiduels minimaux dans le cas de tronçons de cours d'eau à faible potentiel écologique; prise en considération particulière des centrales hydroélectriques à protéger lors de l'assainissement des débits résiduels

La réglementation actuelle sur les débits résiduels est un compromis entre utilisation (94 % du débit) et protection (6 % du débit constituant le débit résiduel) conformément aux principes du développement durable. Dans un souci de flexibilité, de nouvelles dérogations en matière de débits résiduels (art. 32 LEaux) doivent contribuer à atteindre l'objectif visant à augmenter d'au moins 2000 GWh la

production d'énergie hydraulique, conformément à la loi sur l'énergie. Pour limiter autant que possible les atteintes imposées aux écosystèmes aquatiques, ces nouvelles dérogations ne devraient être autorisées que sur les tronçons à faible potentiel écologique et sur ceux où les fonctions requises en matière d'écologie des eaux peuvent être assurées avec un débit résiduel moindre, sans toutefois aboutir au non-respect des prescriptions en matière de qualité de l'eau du fait de débits résiduels insuffisants. Les dispositions actuelles prévoient des dérogations en vertu de l'art. 32 LEaux pour environ 30 % des prélèvements d'eau destinés à l'utilisation de la force hydraulique. Avec les dérogations supplémentaires proposées, ce chiffre augmente à 40-50 %.

D'autres interventions s'imposent dans le cas de petites centrales méritant une protection en raison de leur intérêt patrimonial. On ne peut en effet pas exclure que l'art. 80, al. 2, LEaux, qui régit l'assainissement des débits résiduels dans des zones ou des biotopes naturels inventoriés, remette en question l'exploitation de petites centrales hydrauliques possédant de telles qualités. La réglementation prévue permet, dans ce type de cas, à titre de dérogation à l'art. 80, al. 2, LEaux, de tenir compte des intérêts de la protection du patrimoine.

2.6 Coûts

2.6.1 Coût des revitalisations prioritaires

Le coût de l'obligation de revitaliser les eaux prévue dans le projet est estimé à près de 5 milliards de francs. Cette estimation se fonde sur les 4000 km de cours d'eau à revitaliser en priorité en calculant les coûts de revitalisation moyens au kilomètre (y compris l'acquisition de terrain) plus les frais d'assainissement des obstacles artificiels pour la migration des poissons. La réalisation des revitalisations requises s'étalera sur plusieurs générations. Dans le cas d'investissements totaux de 60 millions de francs par an, elle devrait prendre près de 80 ans.

2.6.2 Coût des assainissements liés à l'utilisation de la force hydraulique

Le coût des mesures prévues pour réduire les effets nuisibles des éclusées, rétablir le régime naturel de charriage et améliorer la migration des poissons se monte à 1 milliard de francs environ, les mesures visant les éclusées en représentant de loin la plus grande partie.

Le rétablissement de la libre migration des poissons figure déjà dans la loi actuelle sur la pêche, mais celle-ci prévoit que les mesures à prendre doivent être économiquement supportables. Les divers domaines dont il est question étant étroitement liés, il convient de tenir compte de ces coûts dans le présent projet.

La planification et la réalisation des mesures devraient s'étendre sur 20 ans (cinq périodes RPT). Il en résulte un investissement annuel moyen de l'ordre de 50 millions de francs, pour lesquels il faut s'attendre à ce que les coûts ne se présentent pas chaque année dans la même ampleur mais se répartiront inégalement sur 20 ans. Ainsi, les coûts seront moindres au cours des premières années,

consacrées à la planification, qu'au cours des années dédiées à la mise en œuvre. Les mesures seront prises, pour les motifs évoqués au chapitre 2.3, pour les renouvellements de concessions, mais aussi pour les concessions en cours. Il en va de même pour les mesures de réactivation du régime de charriage naturel dans les centrales hydroélectriques.

Pour que les droits acquis des exploitants des centrales concernées soient respectés, ceux-ci se verront indemniser 80 % environ des coûts de ces mesures. On peut en effet admettre qu'une participation de 20 % aux coûts ne porte pas atteinte aux droits acquis des exploitants. Pour qu'il n'y ait pas atteinte de ce type, il faut également tenir compte, pour fixer le montant de l'indemnisation, des éventuels coûts pris en charge par l'exploitant liés aux assainissements des débits résiduels qui devront être réalisés d'ici fin 2012. La participation aux coûts pour lesquels une contribution est octroyée peut être plus élevée suivant les cas, pour respecter les droits acquis, si une participation de 20 % n'est manifestement pas supportable économiquement pour le titulaire de la concession.

2.6.3 Coût des assainissements dans le domaine du charriage sans force hydraulique

En plus des frais d'assainissement liés à l'utilisation de la force hydraulique dans le domaine du charriage qui s'élèvent à près de 2 millions de francs, la Confédération et les cantons doivent assumer d'autres frais d'assainissement dans un même ordre de grandeur (aménagement de cours d'eau, dépotoirs à alluvions).

2.7 Financement

2.7.1 Résumé

Pour des raisons de constitutionnalité, la proposition de la motion 07.3311 (cf. chiffre 1), dans lequel le financement de la renaturation serait assuré par un supplément de 0,1 centime par kilowattheure sur les coûts de transport des réseaux à haute tension, ne peut être appliquée qu'aux assainissements liés à l'utilisation de la force hydraulique car le lien entre les milieux tenus de verser ce supplément et son utilisation n'existe que pour les assainissements liés à l'utilisation de la force hydraulique (cf. chiffre 6.1). Ainsi, le supplément sur les coûts de transport des réseaux à haute tension ne peut servir à payer les contributions pour des mesures de revitalisation des cours d'eau et les mesures de réactivation d'un régime de charriage équilibré qui doivent être prises dans des installations autres que des installations hydrauliques. Pour ces dernières, leurs propriétaires assumeront les coûts eux-mêmes, conformément au principe de causalité. Les contributions de la Confédération aux revitalisations seront financées par les ressources générales de la Confédération.

Dans ce qui suit, nous décrivons le mode de financement des frais moyens annuels estimés pour les revitalisations (60 millions de francs) et pour les assainissements liés à l'utilisation de la force hydraulique (50 millions de francs).

2.7.2

Financement des revitalisations des eaux par les ressources générales

Comme pour d'autres dépenses comparables de la Confédération, les revitalisations sont financées à hauteur de 65 % en moyenne par des ressources générales de la Confédération (40 millions de francs par an) et à hauteur de 35 % en moyenne soit par des fonds publics des cantons, soit par des financements spéciaux existants ou à créer (20 millions de francs par an).

Le montant des indemnités versées par la Confédération aux cantons est fixé en fonction de la portée des mesures pour les cours d'eau et de leur efficacité. Le subventionnement est ainsi axé sur l'efficacité et suit les principes de la nouvelle péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT).

2.7.3

Financement des assainissements liés à l'utilisation de la force hydraulique par un supplément sur les coûts de transport des réseaux à haute tension (Motion 07.3311)

Les centrales hydroélectriques existantes doivent prendre des mesures d'assainissement, qu'elles bénéficient de concessions en cours ou qu'elles doivent renouveler leur concession. Les propriétaires d'installations hydrauliques qui doivent prendre des mesures d'assainissement reçoivent des contributions de la société nationale du réseau de transport, pour 80 % en moyenne des coûts des mesures. Ces contributions sont financées par un supplément maximal de 0,1 centime par kilowattheure sur les coûts de transport des réseaux à haute tension. La taxe est perçue par la société nationale du réseau de transport auprès des exploitants du réseau et versée dans un fonds, duquel, en accord avec l'Office fédéral de l'environnement et après la consultation du canton concerné, les contributions liées aux assainissements des centrales hydroélectriques sont versées. Le mécanisme est aménagé de façon similaire à celui pour l'assurance contre les risques des installations géothermiques introduit dans la modification du 23 mars 2007 de la loi sur l'énergie³ contenue dans l'annexe de la nouvelle loi sur l'approvisionnement en électricité (LapEl, RS 734.7). Le fonds est aménagé de façon à ce que les ressources qui y seront allouées permettent en moyenne le financement des mesures prévues ou prévisibles.

Pour fixer le montant des contributions aux coûts des mesures d'assainissement liées à l'utilisation de la force hydraulique, on tient compte de la portée, de l'efficacité et des coûts des mesures. Les droits acquis doivent être respectés dans tous les cas. Avec ces critères, le financement reprend les mêmes principes exigés par la RPT lors des subventionnements. Les planifications globales des cantons permettent d'élaborer des solutions optimales et l'accord avec l'Office fédéral de l'environnement exigé lors de l'octroi de contributions garantit l'égalité devant la loi dans toute la Suisse. Les coûts supplémentaires du côté de la perception sont très faibles car des suppléments sont d'ores et déjà perçus sur les coûts de transport des réseaux à haute tension.

³ FF 2007 2199

Dans le cas de nouvelles installations, les utilisateurs de la force hydraulique assument la totalité des coûts, conformément au principe de causalité. Dans le cas d'une modification d'une installation existante (p. ex. augmentation de la quantité d'eau turbinée dans une centrale à accumulation), les utilisateurs de la force hydraulique assument eux-mêmes les coûts liés à garantir la compatibilité de cette modification avec l'environnement, comme les propriétaires de nouvelles installations, mais reçoivent, à l'instar des propriétaires d'autres installations existantes, des contributions pour éliminer les atteintes qui existaient déjà avant la modification.

3 Commentaire des diverses dispositions proposées

3.1 Modification de la loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux, RS 814.20)

Art. 31, al. 2, let. d

Le débit résiduel calculé selon l'art. 31, al. 1 doit, selon la législation actuelle, être augmenté si les exigences de l'art. 31, al. 2, let. a à e ne sont pas satisfaites et qu'elles ne peuvent pas être satisfaites par d'autres mesures. La let. d prévoit une telle augmentation du débit résiduel si la profondeur d'eau nécessaire à la libre migration des poissons n'est pas garantie. La modification proposée précise que cette exigence ne doit être satisfaite que dans les cours d'eau où la libre migration des poissons s'effectue naturellement. Cela correspond à la pratique actuelle.

Art. 32, let. a, b^{bis} et e

Let. a: Les dérogations qui ne sont actuellement envisageables que pour des cours d'eau se situant au-dessus de 1700 m, seront autorisées à partir de 1500 m d'altitude. Pour qu'elles ne puissent toucher que des tronçons de cours d'eau à faible potentiel écologique, elles ne sont, comme jusqu'ici, envisageables que pour les tronçons dont le débit est inférieur à 50 l/s. Le nombre d'espèces dans les petits cours d'eau à cette altitude, notamment les espèces piscicoles, étant inférieur à celui des grands cours d'eau, les petits cours d'eau présentent aussi pour cette raison un potentiel écologique inférieur.

Let. b^{bis}: Cette nouvelle disposition permet de déroger au débit résiduel minimum sur les tronçons de cours d'eau à faible potentiel écologique, sur une longueur de 1000 m. Cette nouvelle dérogation s'avère plus simple et moins coûteuse que les dérogations possibles dans le cadre de plans de protection et d'utilisation (art. 32, let. c, LEaux), qui doivent être compensées.

Par tronçons de cours d'eau à faible potentiel écologique, on entend en particulier les tronçons qui se trouvent dans un terrain escarpé ou qui sont fortement aménagés et ne peuvent être revitalisés qu'avec des moyens disproportionnés.

La disposition spécifiant que les fonctions naturelles du cours d'eau ne doivent pas être affectées sensiblement vise à éviter toute nouvelle aggravation de son état.

Let. e: Selon cette nouvelle disposition, il est possible de déroger au débit résiduel minimal pour les tronçons de cours d'eau où les fonctions requises en matière d'écologie des eaux peuvent être assurées avec un débit résiduel moindre.

Art. 38a Revitalisation de cours d'eau

Al. 1: La revitalisation des cours d'eau est accélérée par l'obligation d'assainissement qui est faite aux cantons. Cette obligation ne s'applique que si les cours d'eau peuvent être revitalisés avec des moyens proportionnés. Ainsi, il n'est pas nécessaire de revitaliser les tronçons de cours d'eau fortement aménagés lorsque les coûts pouvant être occasionnés sont disproportionnés par rapport aux bienfaits écologiques. Les cantons bénéficient ainsi d'une large marge d'appréciation quant aux mesures à prendre.

De son côté, la Confédération peut exercer une certaine influence par le biais du subventionnement conforme à la RPT, puisqu'elle peut soutenir davantage les projets offrant une utilité écologique supérieure. Les cantons ont dès lors intérêt à réaliser des projets de revitalisation aussi efficaces que possible.

Lors de la mise en œuvre de cette disposition, les cantons veillent à préserver la protection contre les crues et la protection des eaux souterraines.

Al. 2: Le Conseil fédéral définit par voie d'ordonnance le cadre dans lequel les cantons doivent fixer l'espace nécessaire aux cours d'eau (espace réservé au cours d'eau). Dans la pratique, l'espace nécessaire aux petits cours d'eau sera déterminé selon l'abaque figurant dans les *Idées directrices – Cours d'eau suisses*⁴. Pour les cours d'eau plus grands, l'espace nécessaire devra être déterminé au cas par cas. Les cantons veillent à ce que l'espace nécessaire soit pris en considération dans le cadre des plans directeurs et des plans d'affectation, ce qui garantit une utilisation de cet espace adaptée aux cours d'eau.

« Aménagement et exploitation naturels » signifie que les cours d'eau traversant des terres agricoles, quelle que soit la zone qui leur est affectée, doivent disposer d'un espace suffisant pour pouvoir offrir des habitats à une faune et à une flore diversifiées et adaptée à la station, et concourir à composer un paysage attrayant. Une exploitation extensive, n'utilisant ni engrais ni pesticides, doit y être pratiquée. Dans les zones de construction, aucune nouvelle construction ou installation ne doit être réalisée dans l'espace réservé au cours d'eau. De même, il convient de démolir et de renoncer à reconstruire les bâtiments se trouvant dans cet espace et qui ont été endommagés par des crues. Dans les cas particuliers, l'autorité cantonale peut également ordonner la démolition de bâtiments particulièrement menacés en cas de crue.

Art. 39a Éclusées

Al. 1: Les propriétaires de centrales hydroélectriques veillent à éviter et à éliminer les atteintes graves que les éclusées font subir à la faune et à la flore indigènes en prenant des mesures visant avant tout à réhabiliter, valoriser et préserver les biotopes naturels de la faune et de la flore indigènes.

⁴ *Idées directrices - Cours d'eau suisses: pour une politique de gestion durable de nos eaux*, OFEFP/OFEG/OFAG/ARE, 2003, Berne.

Sont concernés par cette obligation aussi bien les propriétaires de nouvelles installations que les propriétaires de centrales existantes bénéficiant de concessions en cours. Si un cours d'eau est déjà affecté par les éclusées, il doit être assaini conformément aux dispositions de l'art. 83a LEaux, que le propriétaire de la centrale possède une concession en cours ou que l'ordonnance de mesures coïncide avec un renouvellement de la concession. L'art. 83a LEaux régit, en tant que disposition transitoire relative à l'art. 39a LEaux, les mesures dans le domaine des éclusées pour toutes les installations existantes. Conformément à cette disposition, un cours d'eau affecté par une installation existante doit être assaini de telle sorte qu'en cas de renouvellement futur de la concession de la centrale concernée, aucune mesure supplémentaire ne soit nécessaire. Cette prescription exige que l'on ne fasse pas de différence entre installations nouvelles et existantes en ce qui concerne l'ampleur des mesures nécessaires et que la protection prévue du cours d'eau contre les éclusées soit atteinte en une seule étape pour les installations existantes également. L'assainissement de centrales existantes est donc aussi régi par les principes matériels de l'art. 39a LEaux, avec cependant la restriction, pour les centrales existantes, que seules des mesures constructives doivent être prises.

Al. 2: Lors de la définition de l'ampleur des mesures requises, il convient de tenir compte des critères mentionnés aux let. a à d. La let. b exige de prendre en considération la proportionnalité des coûts, ce qui permet d'atteindre un rapport coût-bénéfices équilibré. À cet effet, il faut aussi tenir compte des conséquences économiques globales, de façon à éviter des mesures ayant un mauvais rapport coût-bénéfice en raison du taux de financement élevé par le biais du supplément sur les coûts de transport des réseaux à haute tension. La let. d dispose de tenir compte des objectifs de politique énergétique visant à promouvoir les énergies renouvelables. La production d'énergie à partir de la force hydraulique en tant qu'énergie renouvelable doit être préservée dans la mesure du possible, ce qui est garanti en ordonnant des mesures constructives pour protéger le cours d'eau.

Al. 3: L'obligation de coordonner les mesures dans le bassin versant considéré permet de garantir des solutions optimales compte tenu des différentes centrales hydroélectriques concernées.

Art. 43a Régime de charriage

Al. 1: Les propriétaires d'installations sur des cours d'eau veillent à préserver un régime de charriage équilibré dans les cours d'eau en prenant des mesures visant avant tout à réhabiliter, valoriser et préserver les biotopes naturels de la faune et de la flore indigènes. À l'instar de la problématique des éclusées, il s'agit d'atteintes aux cours d'eau causées par des installations, mais l'importance de la question du régime de charriage déséquilibré est quelque peu inférieure à celle des atteintes des éclusées.

Au sens de la disposition, les installations sur des cours d'eau pour lesquelles des mesures sont nécessaires sont notamment les installations hydrauliques, les dépotoirs à alluvions et les aménagements de cours d'eau. Les prélèvements commerciaux de gravier sont régis par la réglementation spéciale existante de l'art. 44 LEaux. Sont concernés par l'obligation aussi bien les propriétaires de nouvelles installations que les propriétaires d'installations existantes. Si un cours d'eau est déjà affecté par un régime de charriage déséquilibré, il doit être assaini

conformément aux dispositions de l'art. 83b LEaux, l'assainissement étant régi par les principes matériels de l'art. 39a LEaux.

Al. 2: Lors de la définition de l'ampleur des mesures requises, il convient de tenir compte des critères mentionnés aux let. a à d. La let. b exige de prendre en considération la proportionnalité des coûts, ce qui permet d'atteindre un rapport coût-bénéfices équilibré. La let. d dispose de tenir compte des objectifs de politique énergétique visant à promouvoir les énergies renouvelables. La production d'énergie à partir de la force hydraulique en tant qu'énergie renouvelable doit être préservée dans la mesure du possible.

Al. 3: L'obligation de coordonner les mesures dans le bassin versant considéré permet de garantir des solutions optimales compte tenu des différentes installations concernées.

Art. 62b Revitalisation de cours d'eau

Al. 1: Jusqu'ici, la loi fédérale du 21 juin 1991 sur l'aménagement des cours d'eau (RS 721.100) prévoyait la possibilité d'aides financières pour les projets de revitalisation. L'introduction d'un nouveau régime de subventionnement dans la loi sur la protection des eaux abroge l'ancien régime de subventionnement pour les renaturations prévu dans la loi sur l'aménagement des cours d'eau. Par ailleurs, la Confédération versera désormais des indemnités et non plus des aides financières, car les mesures subventionnées découlent d'obligations légales (art. 38a LEaux).

Les indemnités sont versées aux cantons sur la base de conventions-programmes (sauf dans le cas de projets de revitalisation particulièrement coûteux, cf. al. 2). Elles sont financées par les ressources générales de la Confédération.

Al. 2: Dans le cas de projets de revitalisation particulièrement coûteux, les indemnités sont allouées au cas par cas par voie de décision. Cette façon de faire correspond au mode de subventionnement de projets d'aménagement des eaux. En règle générale, la Confédération assume environ 65 % des coûts.

Al. 3: Pour ce qui est des mesures de revitalisation des eaux, le montant des indemnités est notamment fixé selon la longueur et la largeur du tronçon revitalisé, selon l'importance des mesures sur la diversité biologique, sur la mise en réseau des biotopes naturels et sur les eaux souterraines, selon la valeur du site en tant que zone de détente et selon son attrait touristique. Les critères de calcul du montant des indemnités seront concrétisés par voie d'ordonnance.

Art. 68, al. 4

Pour disposer du terrain nécessaire afin d'exécuter cette loi, les cantons peuvent recourir au remembrement parcellaire, méthode moins draconienne que l'expropriation. Ils pourraient notamment en profiter pour procéder à des améliorations foncières dans l'agriculture. Ils peuvent ordonner les remembrements de manière contraignante. La procédure est régie par le droit cantonal.

Art. 80, al. 3

L'art. 80, al. 2, LEaux ne prévoit pas de pesée des intérêts en présence lors d'assainissements des débits résiduels de cours d'eau qui traversent des paysages ou

des biotopes inventoriés mais exige directement des mesures d'assainissement supplémentaires (également constitutives d'indemnités). L'al. 3 déroge à l'al. 2 en prévoyant désormais, lors de l'assainissement de petites centrales électriques à protéger, de peser les intérêts de la protection du patrimoine par rapport à ceux de la protection de paysages ou de biotopes inventoriés. Ainsi, la question de la protection du patrimoine doit être prise en considération lors de mesures d'assainissement des débits résiduels.

Art. 83a Assainissement des éclusées

Al. 1: Si les cours d'eau sont sensiblement affectés par les effets nuisibles existants des éclusées, l'autorité ordonne des mesures d'assainissement que les propriétaires d'installations hydrauliques prennent conformément à leur obligation au titre de l'art. 39a LEaux. Cette réglementation transitoire relative à l'art. 39a LEaux s'applique à toutes les centrales existantes, qu'elles bénéficient de concessions en cours ou que l'ordonnance de mesures coïncide avec un renouvellement de la concession. Il s'agit en principe de mesures constructives: bassins de compensation, canaux de dérivation ou aménagement de cours d'eau de compensation. L'assainissement des atteintes existantes portées à la faune et à la flore indigènes ainsi qu'à leurs biotopes naturels doit aller aussi loin que ce qu'exige l'art. 39a LEaux.

Al. 2: Dans certains cas, des mesures d'exploitation s'avèrent plus efficaces et plus avantageuses. Lorsque les titulaires de droits d'utilisation apportent la preuve que des mesures d'exploitation garantissent une protection équivalente à celle obtenue grâce à des mesures constructives, et qu'ils demandent à pouvoir prendre de telles mesures, les cantons ont la possibilité d'autoriser des mesures d'exploitation en lieu et place de mesures constructives.

Al. 3: Il incombe aux cantons de planifier les mesures visant à éviter et à éliminer les atteintes que doivent prendre les centrales et de fixer des délais à cet effet. L'urgence des assainissements est déterminée par la gravité des pressions exercées sur la faune et la flore indigènes et sur leurs biotopes naturels. Tous les assainissements doivent être achevés au plus tard 20 ans après l'entrée en vigueur de cette disposition. Contrairement aux mesures constructives qui sont réalisées en une fois, les mesures d'exploitation visant à éviter et à éliminer les atteintes sont périodiques et, pour les centrales hydrauliques, s'appliquent jusqu'à la fin de la concession. Dans ces cas-là, le délai de mise en œuvre de 20 ans signifie que la planification et l'ordonnance des mesures doivent se faire pendant le délai mentionné mais que la mesure sera prise plus longtemps. L'objectif de la mise en œuvre des assainissements en 20 ans doit être déterminant dès le début lors de la planification, ce qui signifie que les cantons doivent planifier les assainissements à réaliser non seulement à court mais aussi à long terme.

Al. 4: En tant qu'autorité de surveillance, la Confédération doit être informée de la planification et de la réalisation des assainissements. La prescription selon laquelle les cantons soumettent un rapport indiquant comment ils terminent les assainissements nécessaires dans un délai de 20 ans au plus tard à compter de l'entrée en vigueur de la présente disposition garantit que les cantons élaborent un concept pertinent et qu'ils planifient jusqu'à la fin des assainissements. Les modalités de cette information seront définies par voie d'ordonnance.

Art. 83b Assainissement du régime de charriage

Al. 1: Si les cours d'eau sont sensiblement affectés par un régime de charriage déséquilibré, l'autorité ordonne des mesures d'assainissement que les propriétaires d'installations sur des cours d'eau prennent conformément à leur obligation au titre de l'art. 43a LEaux. Cette réglementation transitoire s'applique à toutes les installations existantes. Des mesures sont notamment nécessaires dans les installations hydrauliques, les dépotoirs à alluvions et les aménagements de cours d'eau. Les mesures que les cantons peuvent définir comprennent pour l'essentiel la suppression d'aménagements en dur et de corrections des eaux, l'élargissement du lit de cours d'eau corrigés, la gestion, la transformation ou la suppression de dépotoirs à alluvions, l'adjonction de gravier aux emplacements appropriés, ainsi que la gestion du charriage ou l'abaissement du niveau des bassins d'accumulation pour engendrer un transport à court ou à moyen terme des matériaux charriés. L'assainissement des atteintes existantes doit aller aussi loin que ce qu'exige l'art. 43a LEaux.

Al. 2: Il incombe aux cantons de planifier les mesures visant à éviter et à éliminer les atteintes que doivent réaliser les propriétaires d'installations et de fixer des délais à cet effet. L'urgence des assainissements est déterminée par la gravité des pressions exercées sur la faune et la flore indigènes et sur leurs biotopes naturels, sur le régime des eaux souterraines et sur la sécurité contre les crues. Les assainissements doivent être mis en œuvre au plus tard 20 ans après l'entrée en vigueur de cette disposition. Certaines mesures visant la réactivation d'un régime de charriage équilibré sont périodiques et, pour les centrales hydrauliques, s'appliquent jusqu'à la fin de la concession (p. ex. l'abaissement périodique du niveau des bassins d'accumulation dans les centrales hydroélectriques, les prélèvements ou adjonctions de gravier, la gestion des dépotoirs à alluvions). Dans ces cas-là, le délai de mise en œuvre de 20 ans signifie que la planification et l'ordonnance des mesures doivent se faire pendant le délai mentionné mais que la mesure sera prise plus longtemps. L'objectif de la mise en œuvre des assainissements en 20 ans doit être déterminant dès le début lors de la planification, ce qui signifie que les cantons doivent planifier les assainissements à réaliser non seulement à court mais aussi à long terme.

Al. 3: En tant qu'autorité de surveillance, la Confédération doit être informée de la planification et de la réalisation des assainissements. La prescription selon laquelle les cantons soumettent un rapport indiquant comment ils terminent les assainissements nécessaires dans un délai de 20 ans au plus tard à compter de l'entrée en vigueur de la présente disposition garantit que les cantons élaborent un concept pertinent et qu'ils planifient jusqu'à la fin des assainissements. Les modalités de cette information sont définies par voie d'ordonnance.

3.2 Modification de la loi fédérale du 21 juin 1991 sur l'aménagement des cours d'eau (RS 721.100)

Art. 7 et 8

L'art. 7 de la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau, qui prévoit des aides financières pour la revitalisation des eaux, est abrogé avec l'introduction des subventions pour la revitalisation dans la LEaux (art. 62b LEaux). En conséquence,

l'art. 8 doit être modifié de façon à ne plus se référer aux aides financières, mais seulement aux indemnités.

3.3 Modification de la loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'énergie (LEn, RS 730.0) – version figurant dans l'annexe 1 à la nouvelle loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'approvisionnement en électricité (modification de la LEn)⁵

Art. 15a^{bis} Contributions aux installations hydrauliques

Al. 1: Les propriétaires d'installations hydrauliques qui réalisent des mesures d'assainissement dans le domaine des éclusées, du régime de charriage et de la migration des poissons reçoivent de la société nationale du réseau de transport une contribution aux coûts des mesures. Ainsi, toutes les installations existantes dans lesquelles des mesures d'assainissement sont prises reçoivent des contributions aux coûts appropriées, qu'ils bénéficient d'une concession en cours ou que l'ordonnance de mesures coïncide avec un renouvellement de la concession. Aucune contribution n'est versée pour les mesures d'assainissement quand le régime de charriage n'est pas affecté par les centrales hydroélectriques (p. ex. dans le cas de dépotoirs à alluvions et d'aménagements de cours d'eau).

L'octroi des contributions se fait en accord avec l'Office fédéral de l'environnement, ce qui permet d'une part l'égalité devant la loi dans toute la Suisse et qui garantit, d'autre part, l'accord de l'autorité fédérale en matière de protection des eaux. Par ailleurs, le canton concerné doit être consulté avant que les contributions soient allouées.

Les indemnités sont financées par une taxe sur les coûts de transport des réseaux à haute tension (cf. art. 15b LEn).

Al. 2: Le montant des contributions est défini de sorte que les droits acquis soient respectés. Il est fixé notamment en fonction de l'importance des mesures sur la diversité biologique. Dans le domaine des éclusées, les éléments déterminants sont pour l'essentiel le fait que la faune et la flore soient emportés de façon artificielle, le colmatage et l'érosion du lit du cours d'eau, le transport inopportun du matériel proche du lit du cours d'eau ainsi que les variations artificielles de la température et de la turbidité. Les indicateurs hydrauliques de ces phénomènes sont notamment le débit maximal, le débit minimal, la vitesse de hausse et de baisse des éclusées et la longueur du tronçon affecté. Dans le domaine du régime de charriage, les éléments déterminants sont pour l'essentiel la surface du lit du cours d'eau qui remplit la fonction de zone de frai des poissons et le rétablissement du cycle hydrologique naturel (interactions eaux souterraines-eaux de surface). Dans le domaine de la migration des poissons près des centrales, l'importance du cours d'eau pour la migration des poissons et la longueur du cours d'eau disponible pour la migration sont essentiels en ce qui concerne la diversité biologique.

⁵ FF 2007 2199

Pour fixer le montant des contributions, il faut en outre tenir compte du coût des mesures car si la part des contributions était trop faible, les droits acquis des titulaires de concessions ne pourraient pas être respectés. On part du principe que ces droits sont respectés avec une part de contributions s'élevant en moyenne à 80 % des coûts. La participation aux coûts pour lesquels une contribution est octroyée peut être plus élevée suivant les cas, pour respecter les droits acquis, si une participation de 20 % n'est manifestement pas supportable économiquement pour le titulaire de la concession.

Avec le critère de la portée des mesures pour les cours d'eau et de l'efficacité pour fixer le montant des contributions, on introduit un système de contributions qui est axé sur le système de contributions orienté sur l'efficacité de la RPT.

Al. 3: Les modalités seront définies par voie d'ordonnance. Seront notamment concrétisés les critères de calcul du montant des indemnités et la procédure d'octroi des contributions.

Art. 15b, al. 1, let. d et al. 4

Al. 1, let. d: Le supplément que la société nationale du réseau de transport perçoit sur les coûts de transport des réseaux à haute tension doit également pouvoir être utilisé pour les contributions aux mesures d'assainissement dans les centrales hydrauliques dans les domaines des éclusées, du régime de charriage et de la migration des poissons, tel que prévu à l'art. 15a^{bis} LEn.

Al. 4: Un supplément de 0,1 centime par kilowattheure au maximum, soit environ 50 millions de francs par an, est nécessaire pour financer les contributions aux frais des installations hydrauliques. Le montant sera versé dans un fonds constitué conformément aux besoins. Étant donné que les coûts des mesures, sur les 20 ans durant lesquels les mesures d'assainissement seront mises en œuvre, ne seront pas les mêmes chaque année, il est également nécessaire de constituer un fonds pour des besoins de ressources futurs. Le Conseil fédéral fixera par voie d'ordonnance le montant précis du supplément ainsi que les modalités de gestion du fonds sur la base notamment des planifications d'assainissement cantonales.

4 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel du projet de loi

4.1 Conséquences pour la Confédération

4.1.1 Revitalisation des eaux

Le projet engendre des coûts annuels de l'ordre de 40 millions de francs pour la Confédération (cf. chiffres 2.6 et 2.7).

Les conséquences sur les effectifs du personnel sont estimées à deux voire trois postes supplémentaires, le travail étant surtout consacré à l'allocation d'un plus grand nombre de subventions suite à la multiplication des projets de revitalisation, aux conseils fournis aux cantons et aux expertises en cas de différend.

4.1.2 Assainissements liés à l'utilisation de la force hydraulique

Aucune conséquence financière n'est à prévoir.

Les conséquences sur les effectifs en personnel sont estimées à deux voire trois postes supplémentaires, le travail étant surtout consacré à l'évaluation des demandes de contributions, aux conseils fournis aux cantons et aux expertises en cas de différend.

4.2 Conséquences pour les cantons et les communes

4.2.1 Revitalisation des eaux

Le projet engendre des coûts annuels de l'ordre de 20 millions de francs (cf. chiffres 2.6 et 2.7).

Les effets sur le personnel dans les principaux cantons concernés du Plateau sont estimés à un poste supplémentaire par canton, afin d'assurer la planification et l'application des mesures.

4.2.2 Assainissements liés à l'utilisation de la force hydraulique

Aucune conséquence financière n'est à prévoir.

Les effets sur le personnel dans les principaux cantons alpins concernés sont estimés à un poste supplémentaire par canton, afin d'assurer la planification et l'application des mesures.

4.3 Conséquences sur l'environnement

Les mesures proposées permettent d'améliorer considérablement la situation des cours d'eau dans les domaines problématiques existants avec des moyens proportionnés.

Les revitalisations redonnent à la Suisse près de 4000 km de cours d'eau dans un état proche de l'état naturel, ce qui a des effets positifs sur la qualité des biotopes naturels de la faune et de la flore et contribue ainsi à la diversité biologique. Le bilan s'avère également positif sur le paysage et la capacité d'épuration naturelle des cours d'eau. De plus, grâce aux assainissements liés à l'utilisation de la force hydraulique, les conditions de vie de la flore (plantes riveraines) et de la faune (animaux vivant dans, sur et au bord du cours d'eau) dans les cours d'eau suisses s'améliorent sensiblement, ce qui constitue, à son tour, un bénéfice pour la diversité biologique. Enfin, les revitalisations et assainissements liés à l'utilisation de la force hydraulique réduisent le risque d'inondations.

4.4 Conséquences économiques

La revitalisation des cours d'eau dotera également la Suisse d'importantes zones de détente très appréciées par la population. Des études ont en effet montré que les caractéristiques typiques de cours d'eau revitalisés augmentent nettement la valeur récréative de ces milieux. D'année en année, l'utilité récréative ira donc croissant, tant pour la population suisse que pour le tourisme.

En réservant l'espace nécessaire aux cours d'eau et aux bassins de compensation et d'accumulation, le risque d'inondations est réduit, la force hydraulique peut être assainie efficacement et l'on crée des conditions générales claires pour les aménagements des centrales à accumulation en centrales de pompage. Les assainissements liés à l'utilisation de la force hydraulique ne grèvent pas la production de courant de pointe ni la puissance disponible, puisqu'ils comprennent avant tout des mesures constructives. Le secteur hydraulique bénéficie par ailleurs de dérogations supplémentaires en matière de débits résiduels, qui permettront à divers exploitants d'accroître leur production d'électricité. Avec un supplément maximal de 0,1 centime par kilowattheure, les coûts pour le secteur de l'électricité sont estimés à 50 millions de francs par an en moyenne; la majeure partie de ces coûts sera reportée sur les consommateurs.

En cas de report de la totalité des coûts sur les consommateurs finaux, les prix de l'électricité augmenteraient de moins de 0,5 %.

Enfin, le secteur de la construction bénéficie également des investissements relatifs à la revitalisation des cours d'eau et aux assainissements liés à l'utilisation de la force hydraulique, ce qui crée des places de travail.

4.5 Conséquences énergétiques

D'une part, le projet prévoit une extension des dérogations pour les débits résiduels, ce qui a des effets positifs sur l'utilisation de la force hydraulique (à partir de l'entrée en vigueur des dispositions, il sera possible de réaliser une production supplémentaire, la totalité de la production supplémentaire possible de 100-300 GWh par an sera atteinte à partir de 2070, quand toutes les anciennes concessions seront renouvelées). D'autre part, il engendre des coûts supplémentaires pour la force hydraulique du fait des mesures visant à éviter et à éliminer les éclusées ainsi qu'à améliorer le régime de charriage et la migration des poissons. Mais dans l'ensemble, le projet veille à rechercher un équilibre en protection et utilisation des eaux. La production d'électricité à partir de la force hydraulique augmente légèrement à long terme sans affecter fortement la nature et la force hydraulique est assainie. Les centrales hydroélectriques concernées assument en règle générale 20 % des coûts, soit près de 10 millions de francs par an au total. Le reste est financé par des contributions reçues des exploitants du réseau. Grâce à cette solution de financement, les assainissements sont économiquement supportables.

4.6

Conséquences sur l'utilisation des terres

En raison des objectifs poursuivis, les revitalisations seront réalisées dans la plupart des cas hors des zones urbaines. La revitalisation de cours d'eau rectifiés suppose dans de nombreux cas un élargissement du fond du lit, ce qui correspond sur près de 4000 kilomètres de cours d'eau à un besoin en terrains d'environ 2000 hectares. La grande majorité des cours d'eau concernés se situent dans des surfaces agricoles et naturelles.

Pour que les cours d'eau soient à même de remplir leurs fonctions naturelles, l'espace réservé au cours d'eau doit faire l'objet d'un aménagement et d'une exploitation naturels (c'est-à-dire extensifs). Cette mesure s'impose sur près de 30 000 km de cours d'eau situés dans des surfaces agricoles. Le contre-projet concerne environ 20 000 hectares sur lesquels il faut passer d'une gestion intensive à une gestion naturelle (à titre de comparaison: la surface agricole utile s'élève en Suisse à un million d'hectares). Une grande partie de ces surfaces peut être considérée comme des surfaces de compensation écologique, ce qui contribue à ce que le contingent de telles surfaces exigé par la législation sur l'agriculture soit plus facile à atteindre sur le Plateau. Ces surfaces peuvent être achetées par les pouvoirs publics (communes, cantons) ou rester en possession des agriculteurs. Ces derniers recevront des indemnités sous forme d'achats, de compensations en nature ou de contributions à des surfaces de compensation écologique.

Les assainissements liés à l'utilisation de la force hydraulique n'ont que de faibles répercussions sur l'utilisation des terres: seuls 200 à 400 hectares seront nécessaires pour la construction de bassins de compensation pour éviter les effets nuisibles des éclusées. Des terrains seront également nécessaires dans le même but, mais dans une moindre mesure, pour construire des canaux de dérivation ou aménager des cours d'eau de compensation.

5

Relation avec le droit européen

Les modifications de lois proposées ne sont en contradiction avec aucune des obligations découlant du droit international.

En 2000, l'Union européenne (UE) a adopté une directive établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (directive-cadre sur l'eau). Cette directive a pour objet « d'établir un cadre pour la protection des eaux intérieures de surface, des eaux de transition, des eaux côtières et des eaux souterraines ». N'étant pas contraignante pour la Suisse, elle n'engendre aucune obligation pour notre pays. La directive engage les Etats de l'UE à élaborer des programmes de réhabilitation pour les eaux dont l'état est dégradé. Encourageant des revitalisations et des mesures dans les domaines des éclusées, du régime de charriage et de la migration des poissons, les modifications légales proposées dans le présent projet visent également à améliorer les habitats de la flore et de la faune. Elles sont dès lors compatibles avec le droit communautaire.

6 Bases légales

6.1 Constitutionnalité

Les modifications légales proposées s'appuient sur l'art. 76 de la Constitution fédérale (Cst., RS 101), qui attribue à la Confédération la mission de pourvoir à l'utilisation rationnelle des ressources en eau, à leur protection et à la lutte contre l'action dommageable de l'eau. Cette disposition confère à la Confédération la compétence de fixer les principes applicables à la conservation et à la mise en valeur des ressources en eau, à l'utilisation de l'eau pour la production d'énergie et à d'autres interventions dans le cycle hydrologique, notamment de légiférer sur la protection des eaux, le maintien de débits résiduels appropriés et l'aménagement des cours d'eau.

Cette disposition constitutionnelle offre une base suffisante pour édicter les prescriptions légales matérielles prévues dans le présent contre-projet.

Le financement par le biais d'un supplément sur les coûts de transport des réseaux à haute tension des mesures dans les domaines des éclusées, du régime de charriage et de la migration des poissons a fait l'objet d'un examen approfondi: un lien intrinsèque existe entre les milieux tenus de verser ce supplément (exploitants du réseau) et son utilisation (contributions aux coûts des mesures d'assainissement dans les installations hydrauliques). La taxe compense les désavantages concurrentiels d'un exploitant du réseau qui assume des charges spéciales car il doit verser des contributions aux coûts pour l'assainissement des centrales hydroélectriques. Il s'agit donc d'une taxe compensatoire destinée à un usage particulier qui se fonde sur un lien suffisant entre les milieux tenus de verser la taxe et son utilisation. La compétence de la Confédération dans le domaine de la protection des eaux constitue par conséquent une base constitutionnelle suffisante pour la réglementation proposée.

6.2 Forme de l'acte législatif

Comme mentionné au chiffre 6.1, les modifications légales proposées se fondent sur des dispositions constitutionnelles existantes, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de procéder à une modification de la Constitution. Selon l'art. 22, al. 1, LParl, le Parlement édicte sous la forme d'une loi fédérale toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit.

6.3 Frein aux dépenses

Conformément à l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., les réglementations proposées introduisant des régimes de subventionnement (art. 62b) doivent être adoptées à la majorité des membres de chaque conseil, puisqu'elles entraînent de nouvelles dépenses récurrentes de plus de 2 millions de francs.

6.4 Conformité à la loi sur les subventions

Les aides financières que la Confédération versera selon le contre-projet pour la revitalisation des eaux et les mesures dans les domaines des éclusées, du régime de charriage et de la migration des poissons sont des indemnités au sens de l'art. 3, al. 2, de la loi sur les subventions du 5 octobre 1990 (LSu, RS 616.1). Les dispositions respectent les conditions et les principes spécifiques régissant l'octroi d'indemnités, tels qu'ils sont définis aux art. 9 et 10 LSu.

6.5 Délégation de compétences législatives

Les modifications légales proposées n'engendrent aucune délégation de compétence en vue de l'adoption d'une ordonnance supplétive.