



13.074 n Stratégie énergétique 2050

«Soutien à la grande hydraulique»

Proposition de l'OFEN en réalisation d'un mandat de la CEATE-E

Projet du 17 août 2015

Loi sur l'énergie (LEne)

Chapitre 5a

Aides financières destinées au soutien temporaire de la grande hydraulique existante

Art. 33a Aide financière aux installations hydroélectriques en difficulté

¹ Si l'exploitant d'une installation hydroélectrique d'une puissance supérieure à 10 MW (grande hydraulique) se trouve, malgré la contribution propre visée à l'art. 33b, al. 2, en difficulté économique, qui se traduit par un flux de trésorerie négatif net, lequel menace la poursuite de l'exploitation à long terme de l'installation, l'OFEN peut octroyer à cet exploitant une aide financière au sens du présent chapitre lorsque:

- le soutien, consistant en ladite aide financière et une réduction de la redevance hydraulique (al. 3), accompagné de mesures d'assainissement, assure l'exploitation à long terme de l'installation;
- il est garanti que le soutien est affecté à l'exploitation de l'installation hydroélectrique visée et qu'il n'est pas utilisé à d'autres fins; et
- les moyens financiers sont suffisants (art. 37 et 38).

² S'il s'agit d'un groupe d'installations techniquement et économiquement reliées l'une à l'autre, la limite de 10 MW doit être atteinte par au moins une installation, mais la difficulté économique doit en revanche concerner le groupe d'installations.

³ Le canton fournit une contribution au soutien en réduisant la redevance hydraulique pour l'électricité vendue hors de l'approvisionnement de base au sens de l'art. 6 de la loi du 23 mars 2007 sur l'approvisionnement en électricité (LApEl). A cette fin, la redevance hydraulique se monte à un maximum de 90 francs par kW, en dérogation à l'art. 49 de la loi fédérale du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques (LFH). Si une part de la redevance hydraulique et des taxes visées à l'art. 49 LFH reviennent à d'autres collectivités publiques, celles-ci contribuent au pro rata à la réduction. Quant à l'électricité vendue dans l'approvisionnement de base, l'art. 49 LFH régissant la redevance hydraulique maximale s'applique.

Art. 33b Compensation du flux de trésorerie négatif

¹ L'aide financière et la réduction de la redevance hydraulique compensent conjointement le flux de trésorerie négatif net enregistré par l'exploitation de l'installation, dans la mesure où ce flux négatif est directement lié à la production électrique. L'aide financière équivaut à la part non couverte par la réduction de la redevance hydraulique.

² Le flux de trésorerie négatif net devant être compensé est calculé sur la base des produits, des coûts de revient et de la contribution propre que doivent fournir l'exploitant et les propriétaires. Les coûts d'amortissement pour les pièces d'installation existantes, les coûts de capital propre et d'éventuels impôts sur le bénéfice ne sont pas comptabilisés comme coûts de revient. La part de l'électricité vendue dans l'approvisionnement de base au sens de l'art. 6 LApEl n'est comptabilisée ni pour les produits ni pour les coûts de revient.

³ Si le soutien accordé pour chacune des années s'écarte du flux de trésorerie négatif net effectif, la différence est corrigée, au terme de l'ensemble du soutien, par une compensation ou une restitution du montant concerné; un versement complémentaire n'est effectué qu'à titre exceptionnel. Si la réduction de la redevance hydraulique (art. 33a, al. 3) était telle que le flux de trésorerie net s'est avéré positif et non pas négatif, le montant correspondant est remboursé au canton.

Art. 33c Procédure et modalités

¹ L'OFEN statue sur l'aide financière l'année même du dépôt de la demande. Il peut allouer l'aide financière pour plusieurs années, mais au plus jusqu'à la cinquième année suivant l'entrée en vigueur de la présente loi.



² L'aide financière est versée sous forme de tranches annuelles. Sur la base du flux de trésorerie négatif net pertinent pour la première année, on adapte pour les années suivantes les produits aux modifications générales des prix du marché et les coûts de revient en fonction d'une trajectoire individuelle de réduction. L'exploitant peut s'opposer à cette manière de procéder et opter, en lieu et place, pour un système comprenant les valeurs effectives annuelles et un contrôle annuel.

³ Pour les aides financières, il est possible de recourir la première année après l'entrée en vigueur de la présente loi, outre aux moyens ordinaires (art. 37, al. 2, let. c^{bis}), aux réserves constituées pour les garanties pour la géothermie et ultérieurement aux moyens destinés aux aides financières des années précédentes. Si cela s'avère insuffisant pour la somme des aides financières, l'OFEN réduit en leur faveur les moyens destinés à d'autres utilisations visées à l'art. 37, al. 2.

⁴ Le Conseil fédéral règle les modalités concernant le flux de trésorerie négatif net ainsi que d'autres aspects, notamment:

- a. la séparation comptable du domaine de l'exploitation, qui concerne directement l'exploitation de l'installation hydraulique, des autres domaines d'activité;
- b. des prescriptions complémentaires concernant la procédure, délais compris, les exigences posées à la demande, l'éventuel contrôle préalable de celle-ci par un organe indépendant et les documents à présenter;
- c. les obligations de rendre compte incombant ultérieurement à l'exploitant et aux propriétaires;
- d. l'accès, par l'OFEN et des tiers auxquels il est fait appel, aux données et aux installations de l'exploitant et du propriétaire;
- e. les règles régissant la réduction des moyens destinés à d'autres utilisations conformément à l'al. 3 ainsi que les critères d'octroi des aides financières lors que ladite réduction ne suffit pas.

⁵ Il peut prévoir:

- a. un montant d'aide financière maximal par installation hydroélectrique;
- b. une réduction de l'aide financière si l'installation hydroélectrique ou son exploitation sont inefficaces;
- c. une prise en compte des coûts de capital pour les investissements de remplacement urgents;
- d. des cas où l'aide financière doit être restituée entièrement ou en partie.

Art. 37, al. 2, let. a^{bis} et c^{bis}

² Le supplément permet de financer:

- a^{bis}. les coûts de rétribution de l'injection non couverts par les prix du marché, selon l'ancien droit;
- c^{bis}. les aides financières dans le cadre du soutien de la grande hydraulique au sens de l'art. 33a;

Art. 38, al. 1

¹ L'allocation des ressources entre les diverses affectations est soumise à :

- a. un maximum de 0,1 ct./kWh:
 1. pour les appels d'offres publics,
 2. pour les contributions à la prospection et les garanties pour la géothermie,
 3. pour les indemnisations relatives aux centrales hydroélectriques;
- b. un maximum de 0,1 ct./kWh, calculé en moyenne sur les cinq ans précédents, pour les contributions d'investissement au sens de l'art. 30 destinées aux installations hydroélectriques d'une puissance supérieure à 10 MW;
- c. un maximum de 0,2 ct./kWh pour les aides financières au sens de l'art. 33a destinées aux installations hydroélectriques en difficulté.

Art. 68, al. 1, let. a⁰

¹ Les services fédéraux peuvent faire appel à des tiers pour assurer l'exécution des tâches qui leur ont été confiées, en particulier si celles-ci concernent:

- a⁰. des aides financières dans le cadre du soutien à la grande hydraulique existante (art. 33a à 33c);

Art. 72, al. 1, let. b^{bis}

¹ Sera puni d'une amende de 100 000 francs au plus quiconque aura intentionnellement:

- b^{bis}. fourni des renseignements erronés ou incomplets en lien avec les aides financières fournies dans le cadre du soutien à la grande hydraulique (art. 33a à 33c);



13.074 n Stratégie énergétique 2050 «Soutien à la grande hydraulique»

Proposition de l'OFEN en réalisation d'un mandat de la CEATE-E

Projet du 31 juillet 2015

Loi sur l'énergie (LEne)

Variante A (financement par le supplément perçu sur le réseau)

Chapitre 5a

Aides financières destinées au soutien temporaire de la grande hydraulique existante

Art. 33a Aide financière aux installations hydroélectriques en difficulté

¹ Si l'exploitant d'une installation hydroélectrique d'une puissance supérieure à 10 MW (grande hydraulique) se trouve, malgré la contribution propre visée à l'art. 33b, al. 2, en difficulté économique, qui se traduit par un flux de trésorerie négatif net, lequel menace la poursuite de l'exploitation à long terme de l'installation, l'OFEN peut octroyer à cet exploitant une aide financière au sens du présent chapitre lorsque:

- le soutien, consistant en ladite aide financière et une réduction de la redevance hydraulique (al. 3), accompagné de mesures d'assainissement, assure l'exploitation à long terme de l'installation;
- il est garanti que le soutien est affecté à l'exploitation de l'installation hydroélectrique visée et qu'il n'est pas utilisé à d'autres fins; et
- les moyens financiers sont suffisants (art. 37 et 38).

² S'il s'agit d'un groupe d'installations techniquement et économiquement reliées l'une à l'autre, la limite de 10 MW doit être atteinte par au moins une installation, mais la difficulté économique doit en revanche concerner le groupe d'installations. Dans le cas d'un tel groupe d'installations, la demande d'aide financière doit être présentée pour l'ensemble du groupe.

³ Le canton fournit une contribution au soutien en réduisant la redevance hydraulique pour l'électricité vendue hors de l'approvisionnement de base au sens de l'art. 6 de la loi du 23 mars 2007 sur l'approvisionnement en électricité (LApEl). A cette fin, la redevance hydraulique se monte à un maximum de 90 francs par kW, en dérogation à l'art. 49 de la loi fédérale du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques (LFH). Si une part de la redevance hydraulique et des taxes visées à l'art. 49 LFH reviennent à d'autres collectivités publiques, celles-ci contribuent au pro rata à la réduction. Quant à l'électricité vendue dans l'approvisionnement de base, l'art. 49 LFH régissant la redevance hydraulique maximale s'applique.

⁴ Les aides financières sont limitées à cinq ans après l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 33b Compensation du flux de trésorerie négatif et détails

¹ L'aide financière et la réduction de la redevance hydraulique compensent conjointement le flux de trésorerie négatif net enregistré par l'exploitation de l'installation, dans la mesure où ce flux négatif est directement lié à la production électrique. L'aide financière équivaut à la part non couverte par la réduction de la redevance hydraulique.

² Le flux de trésorerie négatif net, en supposant un cours d'affaires normal, est calculé sur la base des produits, des coûts de revient et de la contribution propre que doivent fournir l'exploitant et les propriétaires, c'est-à-dire les associés ou autres détenteurs. La part de l'électricité vendue dans l'approvisionnement de base au sens de l'art. 6 LApEl n'est comptabilisée ni pour les produits ni pour les coûts de revient.

³ Le Conseil fédéral règle les détails, en particulier:

- la définition du flux de trésorerie négatif net qui est à l'origine de la difficulté économique, notamment:
 - les produits et coûts de revient à prendre en compte, sans les coûts d'amortissement des installations existantes, les coûts de capital et l'éventuel impôt sur le bénéfice;
 - la détermination de la part d'électricité vendue dans l'approvisionnement de base;
 - les exigences et conditions minimales posées à l'exploitant et aux propriétaires concernant leur contribution propre;
- la séparation comptable des autres domaines d'activité qui ne concernent pas l'exploitation de l'installation hydroélectrique;



- c. les prescriptions complémentaires concernant la procédure, délais compris, les exigences posées à la demande, l'éventuel contrôle préalable de celle-ci par un organe indépendant et les documents à présenter;
- d. les vérifications à effectuer au cours des années suivantes et les documents à présenter à cet effet.

⁴ Le Conseil fédéral peut prévoir:

- a. un montant d'aide financière maximal par installation hydroélectrique;
- b. une réduction de l'aide financière si l'installation hydroélectrique ou son exploitation sont inefficaces;
- c. une prise en compte des coûts de capital pour les investissements de remplacement urgents;
- d. des règles de présentation des comptes spéciales ou l'application de normes correspondantes.

Art. 33c Moyens financiers disponibles

¹ L'OFEN réserve au maximum 0,4 ct./kWh par an [*variante: 0,2 ct./kWh par an*] du supplément perçu sur le réseau pour des aides financières destinées à la grande hydraulique existante. Si cela n'est pas possible en raison des moyens disponibles et requis pour les autres affectations, l'OFEN réduit les moyens alloués à de nouvelles obligations dans l'ordre suivant et épuise, ce faisant, les possibilités de réduction des moyens alloués à une affectation avant de commencer à réduire les fonds prévus pour l'affectation suivante:

- a. contributions d'investissement selon l'art. 30 pour les installations hydroélectriques;
- b. contributions d'investissement selon l'art. 31 pour les installations de biomasse;
- c. garanties selon l'art. 35 pour les installations géothermiques;
- d. primes d'injection selon l'art. 21.

[Variante: l'OFEN réserve au plus 0,4 ct./kWh par an [variante: 0,2 ct./kWh par an] du supplément perçu sur le réseau pour les aides financières destinées à la grande hydraulique existante. Le Conseil fédéral prévoit comment et pour quelles autres affectations l'OFEN doit réduire les ressources, pour autant que les moyens disponibles ne suffisent pas à couvrir les ressources nécessaires.]

² Si, au cours d'une année, tous les moyens réservés pour les aides financières destinées à la grande hydraulique ne sont pas utilisés, il est possible d'en faire provision pour les années ultérieures. La première année suivant l'entrée en vigueur de la loi, les aides financières peuvent être alimentées par les réserves constituées pour les garanties pour la géothermie. L'OFEN recourt à ces réserves et provisions, au moment de réserver les ressources voulues selon l'al. 1, avant de procéder à des réductions de moyens.

³ Si les ressources réservées s'avèrent insuffisantes pour couvrir toutes les demandes fondées d'aide financière, l'OFEN octroie les aides financières conformément à la règle, qui est arrêtée par le Conseil fédéral.

Art. 33d Procédure, vérification et demande de restitution

¹ L'OFEN statue l'année même du dépôt de la demande d'aide financière, si nécessaire en associant des charges à sa décision. Il peut allouer l'aide financière pour plusieurs années, mais au plus jusqu'à la cinquième année suivant l'entrée en vigueur de la présente loi (art. 33a, al.4).

² L'OFEN vérifie chaque année le montant du soutien accordé l'année précédente, contrôle les mesures d'assainissement prises et fixe l'aide financière pour l'année actuelle. Pour ce faire, l'exploitant fait rapport à l'OFEN. Si le soutien accordé l'année précédente s'écarte du flux de trésorerie négatif net effectif, l'OFEN corrige la divergence soit en facturant le montant à l'exploitant, soit en exigeant sa restitution, soit en compensant ses versements. Si la réduction de la redevance hydraulique (art. 33a, al. 3) était telle que le flux de trésorerie net s'est avéré positif et non pas négatif, le montant correspondant est remboursé au canton. Le Conseil fédéral réglemente ce mécanisme dans les détails.

³ S'il apparaît qu'il n'y a plus de droit au soutien, l'OFEN révoque la décision initiale.

⁴ L'exploitant et les propriétaires octroient en tout temps à l'OFEN et aux tiers auxquels il est fait appel l'accès à toutes les installations, données et informations nécessaires.

⁵ Sous réserve des corrections annuelles visées à l'al. 2, les aides financières ne sont pas remboursables. Mais l'OFEN en demande la restitution totale ou partielle si elles ont été utilisées de manière illicite, à d'autres fins ou en contravention aux charges imposées. L'OFEN peut également ordonner un remboursement si, en violation de l'art. 33a, al. 1, let. b, le soutien n'a pas été utilisé conformément à son affectation prévue pour l'exploitation de l'installation visée ou si cette installation permet de réaliser d'importants bénéfices au cours des années qui suivent le soutien.



Art. 37, al. 2, let. a^{bis} et c^{bis}

² Le supplément permet de financer:

- a^{bis}. les coûts de rétribution de l'injection non couverts par les prix du marché, selon l'ancien droit;
- c^{bis}. les aides financières dans le cadre du soutien de la grande hydraulique au sens de l'art. 33a;

Art. 38, al. 1

¹ L'allocation des ressources entre les diverses affectations est soumise à :

- a. un maximum de 0,1 ct./kWh:
 - 1. pour les appels d'offres publics,
 - 2. pour les garanties pour la géothermie,
 - 3. pour les indemnisations relatives aux centrales hydroélectriques;
- b. un maximum de 0,1 ct./kWh, calculé en moyenne sur les cinq ans précédents, pour les contributions d'investissement au sens de l'art. 30 destinées aux installations hydroélectriques d'une puissance supérieure à 10 MW;
- c. un maximum de 0,4 ct./kWh [*variante: 0,2 ct./kWh*] pour les aides financières au sens de l'art. 33a destinées aux installations hydroélectriques en difficulté.

Art. 68, al. 1, let. a⁰

¹ Les services fédéraux peuvent faire appel à des tiers pour assurer l'exécution des tâches qui leur ont été confiées, en particulier si celles-ci concernent:

- a⁰. des aides financières dans le cadre du soutien à la grande hydraulique existante (art. 33a à 33d);

Art. 72, al. 1, let. b^{bis}

¹ Sera puni d'une amende de 100 000 francs au plus quiconque aura intentionnellement:

- b^{bis}. fourni des renseignements erronés ou incomplets en lien avec les aides financières fournies dans le cadre du soutien à la grande hydraulique (art. 33a à 33d);

Variante B (financement par les ressources générales de la Confédération sous forme de prêts)

Chapitre 7a

Prêts fédéraux affectés au soutien temporaire de la grande hydraulique existante

Art. 44a Prêts fédéraux pour les installations hydroélectriques en difficulté

¹ Si l'exploitant d'une installation hydroélectrique d'une puissance supérieure à 10 MW (grande hydraulique) se trouve, malgré la contribution propre visée à l'art. 44b, al. 2), en difficulté économique, qui se traduit par un flux de trésorerie négatif net, lequel menace la poursuite de l'exploitation à long terme de l'installation, l'OFEN peut octroyer à cet exploitant un prêt fédéral lorsque:

- a. le soutien, composé dudit prêt et d'une réduction de la redevance hydraulique (al. 3) accompagnés de mesures d'assainissement, assure l'exploitation à long terme de l'installation; et
- b. il est garanti que le soutien est exclusivement affecté à l'exploitation de l'installation hydroélectrique visée et qu'il n'est pas utilisé par ailleurs.

² S'il s'agit d'un groupe d'installations techniquement et économiquement reliées l'une à l'autre, la limite de 10 MW doit être atteinte par au moins une installation, mais la difficulté économique doit en revanche concerner le groupe d'installations. Dans le cas d'un tel groupe d'installations, la demande d'un prêt doit être présentée pour l'ensemble du groupe.

³ Le canton fournit une contribution au soutien en réduisant la redevance hydraulique pour l'électricité vendue hors de l'approvisionnement de base au sens de l'art. 6 de la loi du 23 mars 2007 sur l'approvisionnement en électricité (LApEl). A cette fin, la redevance hydraulique se monte à un maximum de 90 francs par kW, en dérogation à l'art. 49 de la loi fédérale du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques (LFH). Si une part de la redevance hydraulique et des taxes visées à l'art. 49 LFH reviennent à d'autres collectivités publiques, celles-ci contribuent au pro rata à la réduction. Quant à l'électricité vendue dans l'approvisionnement de base, l'art. 49 LFH régissant la redevance hydraulique maximale s'applique.



⁴ Les prêts fédéraux sont limités à cinq ans après l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 44b Compensation du flux de trésorerie négatif et détails

¹ Le prêt et la réduction de la redevance hydraulique compensent conjointement le flux de trésorerie négatif net enregistré par l'exploitation de l'installation, dans la mesure où ce flux négatif est directement lié à la production électrique. Le prêt équivaut à la part non couverte par la réduction de la redevance hydraulique.

² Le flux de trésorerie négatif net, en supposant un cours d'affaires normal, est calculé sur la base des produits, des coûts de revient et de la contribution propre que doivent fournir l'exploitant et les propriétaires, c'est-à-dire les associés ou autres détenteurs. La part de l'électricité vendue dans l'approvisionnement de base au sens de l'art. 6 LApEl n'est comptabilisée ni pour les produits ni pour les coûts de revient.

³ Le Conseil fédéral règle les détails, en particulier:

- a. la définition du flux de trésorerie négatif net qui est à l'origine de la difficulté économique, notamment:
 1. les produits et coûts de revient à prendre en compte, sans les coûts d'amortissement des composants d'installations actuelles, les coûts de capital et l'éventuel impôt sur le bénéfice;
 2. la détermination de la part d'électricité vendue dans l'approvisionnement de base;
 3. les exigences et conditions minimales posées à l'exploitant et aux propriétaires concernant leur contribution propre;
- b. la séparation comptable des autres domaines d'activité qui ne concernent pas l'exploitation de l'installation hydroélectrique;
- c. les prescriptions complémentaires concernant la procédure, délais compris, les exigences posées à la demande, l'éventuel contrôle préalable de celle-ci par un organe indépendant et les documents à présenter;
- d. les vérifications à effectuer au cours des années suivantes et les documents à présenter à cet effet.

⁴ Le Conseil fédéral peut prévoir:

- a. un montant de prêt maximal par installation hydroélectrique;
- b. une réduction du prêt si l'installation hydroélectrique ou son exploitation sont inefficaces;
- c. une prise en compte des coûts de capital pour les investissements de remplacement urgents;
- d. des règles de présentation des comptes spéciales ou l'application de normes correspondantes.

Art. 44c Financement, procédure et contrôle

¹ L'Assemblée fédérale statue sur un crédit d'engagement par arrêté fédéral. Si ces moyens financiers ou ceux qu'elle vote par la suite année par année ne suffisent pas à couvrir toutes les demandes justifiées, l'OFEN octroie les prêts selon une règle, qui est arrêtée par le Conseil fédéral.

² L'OFEN statue sur l'octroi d'un prêt, au besoin en lui associant des charges et des réserves, l'année même du dépôt de la demande. Il fixe simultanément les conditions de remboursement, la durée du prêt ne devant normalement pas excéder dix ans. Le versement s'effectue en tranches à déterminer chaque année, mais au plus jusqu'à la cinquième année suivant l'entrée en vigueur de la loi (art. 44a, al.4).

³ L'OFEN vérifie chaque année le montant du soutien accordé l'année précédente, contrôle les mesures d'assainissement prises et fixe l'aide financière pour l'année actuelle. Pour ce faire, l'exploitant fait rapport à l'OFEN. Si le soutien accordé l'année précédente s'écarte du flux de trésorerie négatif net effectif, l'OFEN corrige la divergence soit en facturant le montant à l'exploitant, soit en exigeant sa restitution, soit en compensant ses versements. Si la réduction de la redevance hydraulique (art. 44a, al. 3) était telle que le flux de trésorerie net s'est avéré positif et non pas négatif, le montant correspondant est remboursé au canton. Le Conseil fédéral règle ce mécanisme dans les détails.

⁴ S'il apparaît qu'il n'y a plus de droit au soutien, l'OFEN révoque la disposition initiale.

⁵ L'exploitant et les propriétaires octroient en tout temps à l'OFEN et aux tiers auxquels il est fait appel l'accès à toutes les installations, données et informations nécessaires.

⁶ Le Conseil fédéral peut prévoir que l'exploitant soit tenu de verser, lors du remboursement du prêt ou après celui-ci, une indemnité adéquate pour les intérêts manqués et le risque assumé.

Art. 68, al. 1, let. a⁰

¹ Les services fédéraux peuvent faire appel à des tiers pour assurer l'exécution des tâches qui leur ont été confiées, en particulier si celles-ci concernent:

- a⁰. des prêts fédéraux accordés dans le cadre du soutien à la grande hydraulique existante (art. 44a à 44c);



Art. 72, al. 1, let. b^{bis}

¹ Sera puni d'une amende de 100 000 francs au plus quiconque aura intentionnellement:

b^{bis}. fourni des renseignements erronés ou incomplets en lien avec les prêts fédéraux accordés dans le cadre du soutien à la grande hydraulique (art. 44a à 44c);

**13.074 n Stratégie énergétique 2050, «Soutien à la grande hydraulique»
Commentaires au libellé de la LEné préparé par l'OFEN pour la CEATE-E**

31 juillet 2015

A) Remarques introductives

Contexte

La CEATE-E a traité le thème du soutien à la grande hydraulique lors de sa séance du 27 mai 2015, dans le cadre des délibérations sur la Stratégie énergétique 2050. Se fondant sur le rapport «Centrales hydrauliques existantes. Les variantes de soutien et leurs effets» de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) du 18 mai 2015, elle a chargé celui-ci d'élaborer des textes de loi pour deux variantes de soutien : l'aide financière du Fonds alimenté par le supplément (variante A) et le prêt financé par les ressources de la Confédération (variante B).

Conception

Conformément au mandat de la CEATE-E, le soutien est conçu comme un système de secours pour le cas où la situation économique de certaines installations continuerait à se détériorer. L'exploitation des installations hydroélectriques d'une certaine importance doit être garantie et, de ce fait, il faut empêcher la cessation de leur exploitation. L'objectif n'est pas d'assainir les bilans. Il n'existe pas de droit à l'aide et la mesure est limitée à cinq ans. Or, justement, il se peut que ce délai ne suffise pas à garantir l'exploitation à long terme de certaines installations nécessitant un soutien. Un examen au cas par cas s'impose pour limiter le soutien aux installations qui le requièrent effectivement. Le soutien implique un besoin considérable de réglementation, de nombreux aspects devant être réglés par la loi. En plus, il faut s'attendre à une charge importante en matière d'exécution.

Selon le projet de LEné, le soutien fonctionne pareillement dans les variantes A) et B). Le critère du flux de trésorerie négatif net («net cash drain»), appelé à être compensé par le soutien, est déterminant pour statuer sur la situation de difficulté économique et, partant, sur l'opportunité de soutenir une centrale électrique. Le flux de trésorerie négatif net représente alors la différence entre les frais courants nécessaires à la poursuite de l'exploitation (notamment les coûts d'exploitation, la redevance hydraulique, le service de la dette) et les éventuelles recettes provenant du marché. Il correspond donc au découvert induit par une interprétation très restrictive des coûts de revient. L'électricité fournie dans l'approvisionnement de base ne bénéficie pas d'un soutien. Tous les acteurs concernés doivent contribuer au soutien: 1) l'exploitant et les propriétaires; 2) le canton et 3) la Confédération. L'exploitant et les propriétaires apportent leur contribution surtout en renonçant à comptabiliser les amortissements et les rendements de fonds propres dans le calcul du flux de trésorerie négatif net. Le canton ou les autres collectivités publiques en droit de percevoir une redevance hydraulique fournissent une contribution en réduisant cette redevance. Quant à la contribution de la Confédération, elle consiste en aides financières à fonds perdu dans la variante A) et en prêts fédéraux dans la variante B).

Il n'est pas praticable de prévoir une part fixe pour la répartition des charges en raison de la relation triangulaire entre l'exploitant, le canton et la Confédération. L'exploitant ne contribue pas à compenser le flux de trésorerie négatif net, il fournit sa contribution en supportant des coûts qui n'y sont pas pris en compte. De même, aucune part fixe n'est prévue pour répartir les besoins de soutien entre le canton et la Confédération, mais la limite de réduction de la redevance hydraulique est vite atteinte (90 CHF/kWbr). C'est pourquoi, s'agissant de centrales électriques dont le flux de trésorerie négatif net est bas, le canton assume une part de soutien plus importante, tandis que le taux de contribution restante de la Confédération est plus important lorsque les flux de trésorerie négatifs nets sont élevés. Lorsque de nombreuses installations sont fortement déficitaires, la Confédération assume donc un risque plus important, qui ne peut être plafonné que par les ressources disponibles ou par la limitation facultative du soutien apporté aux installations individuelles.

Il faut garder à l'esprit les efforts et les coûts élevés qu'impliquerait l'introduction de la réglementation pour les centrales électriques elles-mêmes, d'une part, et pour l'OFEN, d'autre part. Celui-ci, responsable de l'exécution, devrait être doté de ressources adéquates pendant une durée déterminée (de l'ordre de 4 collaborateurs). Compte tenu des charges de travail irrégulières, il faudra probablement recourir à des prestataires externes. Les coûts d'exécution seront financés par le supplément perçu sur le réseau pour la variante A), alors que des ressources supplémentaires de la Confédération seraient nécessaires pour la variante B). Le requérant, lui aussi, devra consentir des efforts conséquents: il devra remanier la présentation des éléments financiers de la centrale électrique et les faire valider par un service de révision. Sa demande devra en outre comporter un plan d'assainissement.

Effets des deux variantes

Les différences essentielles entre la version A) et la version B) sont l'origine des ressources et leurs effets. Sous ces deux angles, les prêts fédéraux apparaissent désavantageux.

Pour autant qu'il s'agisse d'une contribution fédérale au soutien apporté (prêt), la variante B) produit le même effet que si la centrale électrique obtenait des fonds sur le marché des capitaux. En revanche, la contribution cantonale déploie les mêmes effets dans la variante B) que dans la variante A). Cependant, pour l'heure, la branche n'éprouve pas encore de difficulté à obtenir des fonds étrangers pour les centrales hydrauliques existantes. Comme il n'est pas possible de reprendre les prêts (privés) existants avant leur échéance régulière ou parce qu'une telle opération entraînerait des pénalités contractuelles importantes, les prêts fédéraux ne sont alloués que dans la mesure des besoins de liquidités établis pour couvrir les frais d'exploitation courants. Ainsi, l'avantage financier que procure la variante du prêt ne correspond qu'à la différence des intérêts entre les prêts des bailleurs de fonds privés et les prêts de la Confédération. Cette différence restera faible dans les faits, puisque la Confédération peut et doit elle aussi demander par la suite, c'est-à-dire lors du remboursement, un dédommagement adéquat pour les intérêts perdus et pour le risque assumé (cf. art. 44c, al. 6). Les prêts fédéraux ne devraient donc pas exercer un effet direct important pour la centrale électrique. Comparativement, une aide financière issue du Fonds alimenté par le supplément est plus à même de garantir la poursuite de l'exploitation des installations, car elle déploie l'effet d'une contribution à fonds perdu. La différence entre les deux variantes est donc la suivante : l'aide financière de la variante A) permet de compenser un découvert, alors que le prêt de la variante B) diffère cette compensation par l'exploitant au moment du remboursement.

Si la CEATE-E décidait de soutenir la grande hydraulique en difficulté, l'OFEN recommanderait de favoriser une aide financière provenant des ressources du Fonds alimenté par le supplément.

Estimation des besoins

Eu égard à l'état actuel des connaissances, c'est-à-dire à la situation actuelle du marché, et à la lumière d'une vue d'ensemble approximative des coûts de revient, l'OFEN part du principe que seules quelques centrales électriques feront appel au soutien et que les besoins de soutien (aide financière et réduction de la redevance hydraulique) devraient se monter à quelques dizaines de millions de francs par an. Cependant, il se pourrait que les prix de l'électricité baissent encore (ils sont significativement plus bas sur le marché allemand). Les fluctuations de change face à l'euro influencent aussi directement les revenus des centrales électriques. On ne saurait donc exclure que les besoins de soutien ne dépassent un jour la barre des 100 millions de francs.

Effets financiers

Conséquences pour le supplément perçu sur le réseau

Le financement des contributions par le supplément perçu sur le réseau est assuré par une augmentation conforme aux besoins de ce supplément et, si nécessaire, par une suspension ou réduction temporaire d'autres mesures de soutien (RPC, garanties pour la géothermie, etc.). Si d'autres mesures de soutien devaient être provisoirement supprimées, le développement des énergies renouvelables s'en trouverait retardé. Toutes les technologies en seraient affectées, y compris la promotion de nouvelles

installations hydroélectriques de petite et de grande taille, d'installations photovoltaïques et d'éoliennes. Les objectifs de développement prévus à l'horizon 2035 ne pourraient très vraisemblablement être atteints qu'avec du retard et il ne serait pas possible de raccourcir la liste d'attente, qui compte 35 000 installations, du système de prime à l'injection.

Réserves de politique financière concernant les prêts fédéraux

Du point de vue de la politique financière, il faut noter que les prêts fédéraux devraient être financés par le budget ordinaire de la Confédération et qu'ils restreindraient par conséquent la marge de manœuvre de politique financière prévue par le frein à l'endettement.

Or, vu la situation actuellement très tendue des finances, les années à venir n'offriront aucune marge de manœuvre pour financer des tâches qui ne sont pas à ce stade du ressort de la Confédération. C'est ainsi qu'il faudra, dès le budget 2016, mettre en œuvre des économies d'environ 1,5 milliard de francs par rapport au plan financier en vigueur. Entre 2017 et 2019, le besoin de correction supplémentaire sera compris entre 800 millions et un milliard de francs. De ce fait, introduire de nouvelles subventions pour soutenir les grandes centrales hydroélectriques requerrait d'économiser dans d'autres domaines de tâches, en plus des sommes citées, l'intégralité du montant des dépenses visées. Si l'on adoptait une mise en œuvre linéaire de ces économies, les domaines de la formation et de la recherche, des transports publics, de l'agriculture et de la défense nationale seraient touchés de manière disproportionnée, parce que les dépenses tendent à être faiblement liées dans ces domaines et qu'elles y sont de ce fait influençables à court terme. Dans un tel contexte, financer le soutien par des prêts fédéraux ne constituerait pas une solution fiable. Le financement du soutien au moyen du Fonds alimenté par le supplément offrirait davantage de flexibilité et de sécurité. Ce mode de financement grèverait toutefois d'autres technologies et/ou il requerrait que le Conseil fédéral relève plus rapidement (dans le cadre du maximum légal) le supplément perçu sur le réseau.

Accord sur l'électricité avec l'UE et principes régissant le prélèvement des contributions

Le soutien proposé est problématique eu égard à un éventuel accord sur l'électricité avec l'UE, car un tel accord comprendrait une interdiction d'aides d'Etat. Le soutien en cas de difficulté ne serait vraisemblablement pas compatible avec les exceptions à cette interdiction prévues par l'UE pour les aides au sauvetage et à la restructuration. En outre, la variante A n'est pas sans problèmes sous l'angle des principes suisses régissant le prélèvement des contributions : le supplément perçu sur le réseau est conçu comme une taxe compensatoire (compensation de charges plus ou moins fortes selon les gestionnaires de réseau) ; il ne devrait donc être affecté qu'à des fins qui correspondent à cette conception, ce qui n'est pas le cas du soutien envisagé.

B) Commentaires article par article

Variante A) Aides financières / supplément perçu sur le réseau

Art 33a Aide financière aux installations hydroélectriques en difficulté

L'art. 33a régit les conditions de soutien à la grande hydraulique existante (installations d'une puissance brute égale ou supérieure à 10 MW). Nul ne saurait revendiquer un droit au soutien : la mesure est conçue comme un soutien discrétionnaire, l'OFEN étant tenu d'exercer son pouvoir d'appréciation. Une aide financière ou un soutien sont possibles pour les installations déjà « existantes » et en service au moment de l'entrée en vigueur (cf. intitulé du chapitre) ou pour celles qui sont encore en construction lors de l'entrée en vigueur mais qui sont mises en service pendant la durée de validité de la réglementation, et ceci uniquement pour les années où elles sont en service. Le soutien sera fourni indépendamment de la forme juridique, mais il sera spécifique aux centrales électriques. On peut distinguer deux catégories pour l'essentiel : 1) cas où l'exploitant de la grande installation hydroélectrique en question est une personne juridiquement autonome (cette catégorie comprend notamment les « ouvrages partenaires », mais aussi les entreprises de droit public) ; 2) cas où l'exploitation de la centrale électrique visée représente un secteur d'une entité juridique plus importante (p. ex. une partie d'une

entreprise d'approvisionnement en énergie (EAE)).

Le soutien à la grande hydraulique existante n'est possible que si les acteurs concernés apportent leur contribution. La contribution propre de l'exploitant et des propriétaires est la principale condition à l'octroi d'un soutien (cf. art. 33b). Elle doit être apportée en premier (et se répéter au fil des années), avant que ne puisse être versé le «soutien» au sens strict, composé de l'aide financière de la Confédération et de la réduction de la redevance hydraulique de la collectivité publique locale.

La contribution de la collectivité publique sous forme de réduction de la redevance hydraulique fait l'objet de précisions à l'al. 3. Dès qu'une centrale électrique reçoit la décision favorable à un soutien (de la Confédération), un maximum spécial de 90 CHF/kWbr s'applique à la part d'électricité injectée hors de l'approvisionnement de base. En regard du maximum de 110 CHF/kWbr (selon l'art. 49 LFH), on peut donc tabler sur une contribution d'environ 0,28 ct./kWh. Cependant, comme la redevance maximale est fixée *ex ante*, la limite de 90 CHF/kWh est établie en vertu de la loi. Pour éviter un soutien excessif, c'est-à-dire une réduction de la redevance hydraulique qui s'avérerait trop importante après coup, une partie de cette réduction doit être remboursée *ex post* s'il apparaît qu'elle était exagérée (art. 33d, al. 2). Lorsque le droit cantonal prévoit que d'autres collectivités publiques sont habilitées à percevoir une redevance hydraulique ou si plusieurs redevances hydrauliques sont perçues, la réduction se répartira proportionnellement, en se basant sur le système établi à l'art. 49 LFH.

L'al. 2 tient compte du fait qu'une centrale électrique peut correspondre, outre à une installation individuelle clairement délimitable, à un ensemble de centrales électriques comprenant plusieurs installations reliées l'une à l'autre (centrales, lacs, conduites d'évacuation, prises d'eau, etc.).

L'al. 4 limite le régime de soutien, à savoir la possibilité d'accorder une aide financière, à cinq ans à partir de l'entrée en vigueur de la loi. La réglementation ne peut toutefois pas être déjà globalement abrogée après cinq ans, car certaines dispositions telles que la disposition pénale (art. 72) ou la base pour la demande ultérieure de restitution (art. 33d, al. 5) restent nécessaires. C'est pourquoi la loi ne prévoit pas une levée automatique de la réglementation. Le Conseil fédéral propose en temps voulu la procédure adaptée à cet effet.

Art. 33b Compensation du flux de trésorerie négatif et détails

Aucune part n'a été fixée pour définir le rapport entre les contributions de soutien fournies par la Confédération et celles octroyées sous forme d'une réduction de la redevance hydraulique (al. 1). En raison du plafonnement de la réduction de la redevance, la part de la Confédération est plus importante s'il s'agit d'une installation fortement déficitaire, alors que l'abaissement de la redevance hydraulique peut suffire, sans apport de la Confédération, lorsque le flux de trésorerie négatif net est faible. Les précisions quant au calcul du flux de trésorerie négatif net, y compris les détails de technique financière, seront fixées par le Conseil fédéral. Fondamentalement, le flux de trésorerie négatif net correspond à la différence entre les recettes et les coûts (al. 2). On table alors sur un cours ordinaire des affaires, les effets périodiques ou une exploitation irrégulière adaptée aux mesures de soutien devant être exclus.

Comme l'exploitant doit procéder à un amortissement important en cas de cessation durable de l'exploitation, ni les amortissements d'investissements déjà réalisés ni le rendement des fonds propres ne sont pris en compte (al. 3, let. a, ch. 1). L'exploitant doit prendre des mesures d'assainissement qu'il aura présenté au préalable dans un plan d'assainissement. Ces coûts de capital représentent souvent une part importante des coûts de revient d'une centrale électrique. Ne pas les prendre en compte revient à ignorer la principale part de la contribution propre de l'exploitant. L'al. 3, let. a, ch. 3, doit garantir que la contribution propre de l'exploitant et des propriétaires sera significative dans tous les cas. Par exemple, l'efficacité de l'exploitation des installations doit être garantie grâce à un plan d'assainissement. Comme les ventes dans l'approvisionnement de base (réalisé directement ou indirectement par les propriétaires) ne doivent pas être prises en compte (al. 3, let. a, ch. 2), il convient de se référer aux prix de marché pour définir les produits réalisés. Ceux-ci reposent sur les prix du marché de

l'électricité pour la zone commerciale de la Suisse, compte tenu de la flexibilité de la centrale électrique et des produits issus des services-système et des autres produits réalisés en lien avec la vente d'électricité (p. ex. certificats). Les coûts correspondent aux dépenses courantes nécessaires telles que les coûts d'exploitation, les redevances hydrauliques et le service de la dette sans les amortissements. Les positions hors exploitation (tourisme, travaux pour des tiers, immeubles, etc.) doivent être sorties des calculs (cf. la tournure à l'al. 1 référant à un lien direct avec la production électrique). Les coûts qui ne surviennent pas directement en lien avec la centrale électrique doivent être traités de manière restrictive, mais des dépenses de commercialisation proportionnées et justifiées (optimisation, frais commerciaux) seront imputables. Le calcul suppose l'absence d'impôt sur les bénéfices, même si cette hypothèse contredit la réalité : dans certains cas en effet, des accords ont été passés selon lesquels un impôt fixe sur le bénéfice est dû à la collectivité publique locale (indépendamment de la marche des affaires).

Al. 4: contrairement aux impôts, les investissements qui restent à réaliser et qui sont nécessaires à la poursuite immédiate de l'exploitation de l'installation doivent pouvoir être pris en compte pendant la période de soutien dans le calcul du flux de trésorerie négatif, grâce à la comptabilisation annuelle d'un intérêt standard et de l'amortissement de ces investissements (al. 4, let. c). Afin d'empêcher qu'une seule centrale électrique ne revendique une grande part des ressources disponibles, il doit être possible de limiter l'aide financière accordée (al. 4, let. a). Sa réduction en cas d'exploitation inefficace (al. 4, let. b) est nécessaire pour permettre d'exiger des optimisations avec plus d'insistance, en complément de ce qui doit être fourni dans le cadre de la contribution propre.

Art. 33c Ressources disponibles

Le Conseil fédéral fixe le supplément perçu sur le réseau conformément aux besoins (maximum légal de 2,3 ct./kWh). L'objectif est de pouvoir financer tous les types d'utilisation visés à l'art. 37, al. 2. Le Conseil fédéral entend éviter de fortes augmentations soudaines du supplément. C'est pourquoi, compte tenu du fait que les autres utilisations continueront probablement de requérir des moyens importants, il sera peut-être nécessaire de réduire le soutien aux autres affectations, afin de disposer temporairement de ressources suffisantes pour le soutien nécessaire aux installations existantes de la grande hydraulique. A cet effet, une part maximale de 0,4 ct./kWh [variante: 0,2 ct./kWh] est fixée (cf. art. 38, al. 1, let. c), soit environ 240 millions de francs [variante: 120 millions de francs] en supposant une consommation finale annuelle de 60 TWh.

Dans la variante principale proposée, la loi régleme déjà l'ordre des réductions. Une solution alternative est soumise, selon laquelle cette réglementation serait déléguée au Conseil fédéral.

L'al. 2 régleme la constitution de provisions et l'utilisation des réserves issues du Fonds pour la géothermie. La première année, les ressources provenant du supplément perçu sur le réseau ne seront probablement pas encore disponibles pour assurer le soutien, puisque le plafond viendra d'être relevé. C'est pourquoi il faudra recourir aux réserves du Fonds pour la géothermie. Toutefois, les parts maximales fixées (0,4 ct./kWh [variante 0,2 ct./kWh]) valent absolument. Elles ne sauraient être dépassées même si les réserves ou les provisions suffisantes étaient disponibles.

L'attribution des soutiens doit être réglemée pour le cas où plusieurs demandes fondées seraient en concurrence et où les moyens seraient insuffisants. Cette attribution des ressources est déléguée au Conseil fédéral (al. 3), qui cherchera dans la mesure du possible aussi bien à assurer une égalité de traitement qu'à générer une production la plus importante possible.

Art. 33d Procédure, contrôle et demande de restitution

L'al. 1 arrête le principe que le soutien est octroyé pendant plusieurs années (aussi longtemps que nécessaire) au moyen d'une sorte de «décision cadre». Mais le soutien ne peut être attribué que pour une durée maximale de cinq ans à partir de l'entrée en vigueur de la loi, la mesure étant donc légalement limitée dans le temps. Grâce à une telle «décision cadre», il n'est pas nécessaire de soumettre

chaque année une requête complètement nouvelle. Mais un monitoring (al. 2) est prévu comme mesure d'accompagnement : l'exploitant doit montrer qu'il a toujours droit au soutien. De plus, une analyse a posteriori s'impose : comme le soutien est versé pendant l'année durant laquelle survient le flux de trésorerie négatif net, les chiffres reposent sur des estimations (appréciations ex ante). Il s'agit donc de vérifier après coup (ex post) le flux de trésorerie négatif net effectivement survenu (al. 2) et de corriger les éventuels écarts l'année suivante. Une telle correction peut signifier aussi bien une augmentation qu'une réduction du soutien, encore qu'il en aille surtout pour la Confédération de la part de l'aide financière. Evidemment, les paiements à titre de correction ont la priorité sur les nouvelles obligations, ce qu'il y a lieu de planifier dans la gestion des ressources. On contrôle également si la réduction de la redevance hydraulique à 90 CHF/kWbr entraîne un flux de trésorerie net positif pour la centrale électrique. Si tel est le cas, la centrale doit rembourser la différence de manière à éliminer le flux de trésorerie net positif. L'objectif, s'agissant de la redevance hydraulique, est de ne pas défavoriser les centrales électriques qui ne bénéficient juste pas du soutien par rapport à celles qui en bénéficient de justesse. A cette fin, le Conseil fédéral devra fixer le mécanisme détaillé, une large marge de manœuvre lui étant laissée pour trouver une solution ou une procédure appropriée et réaliste. Cette remarque vaut notamment (en cas de flux de trésorerie positif) pour le remboursement au canton ou aux autres collectivités publiques habilitées à percevoir une redevance hydraulique et qui auraient un droit à une part du remboursement.

Le Conseil fédéral devra aussi réglementer les détails de la procédure (art. 33b, al. 3, let. c). Par exemple, il sera probablement nécessaire de fixer une date de référence indiquant le délai dans lequel les requêtes doivent être déposées. Il faudra vraisemblablement aussi des règles précisant la position du canton dans la procédure. La décision de l'OFEN permettra de définir avec effet pour le canton le montant du flux de trésorerie négatif net (d'abord ex ante, puis ex post) et les parts respectives de la Confédération et du canton.

L'al. 5 pose la base des demandes de remboursement, en particulier pour le cas où la situation du marché s'améliorerait nettement plus que prévu au cours des années suivant les mesures de soutien, de sorte que la centrale électrique serait de nouveau très rentable.

Variante B Prêts fédéraux / ressources générales de la Confédération

Seules sont commentées ci-après les dispositions qui s'écartent de celles de la variante A).

Art. 44a et 44b

Les art. 44a et 44b correspondent aux art. 33a et 33b. L'art. 44c, al. 1, réglemente l'obtention de fonds et représente donc l'équivalent de l'art. 33c. L'insertion du chapitre sur les prêts constitue un décalage systématique d'importance : comme le financement n'est pas assuré par le supplément perçu sur le réseau, la réglementation du soutien à la grande hydraulique suit celle du supplément.

Art. 44c Financement, procédure et contrôle

Al. 1: pour que les fonds destinés aux prêts fédéraux soient effectivement à disposition, l'Assemblée fédérale doit, dans un premier temps, approuver un crédit d'engagement pluriannuel. Puis, dans le cadre de l'arrêté sur le budget, elle doit encore voter les divers crédits annuels. Il se peut que les ressources ne suffisent pas à couvrir toutes les demandes. En pareil cas, des crédits supplémentaires sont possibles. Pour le cas où les moyens à disposition ne suffiraient alors toujours pas, le Conseil fédéral doit prévoir selon quels critères les fonds devront être alloués.

La première décision porte sur le principe du prêt (al. 2). Des tranches annuelles permettent alors (avec la contribution correspondant à la réduction de la redevance hydraulique) de couvrir le flux de

trésorerie négatif net. Ces tranches ne peuvent pas être allouées au-delà de la durée de validité prévue par le règlement du soutien (5 ans). Outre l'octroi du prêt, il faut aussi réglementer son remboursement : l'OFEN dispose à cet égard d'une large marge d'appréciation, la seule directive légale étant que le remboursement doit normalement survenir au plus tard dix ans après l'octroi du prêt.

Il incombera au Conseil fédéral de réglementer plus précisément encore la procédure, notamment en fixant une date de référence indiquant le délai dans lequel les requêtes doivent être déposées. Ce point est important, vu que la coordination avec le processus budgétaire du Parlement doit être assurée. La tenue des délais sera particulièrement importante la dernière année couverte par le règlement de soutien (5^e année): les demandes devront alors être déposées au 30 juin dernier délai.

La correction ex post du flux de trésorerie négatif net et des contributions fournies pour le compenser (prêt et réduction de la redevance hydraulique) est réglementée par analogie aux dispositions de l'art. 33d, al. 2.