



Décret sur les redevances dues pour l'utilisation des eaux (DRE) (Modification)

Sommaire

1. Synthèse	1
2. Contexte	1
2.1 Limites du DRE dans la pratique	1
2.2 Réalisation de la motion Grossen M 289/2009, du 31 août 2009.....	1
3. Commentaires sur les différents articles	2
4. Lien avec le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et d'autres planifications importantes	6
5. Répercussions financières.....	6
6. Répercussions organisationnelles et sur les effectifs	6
7. Répercussions sur les communes	6
8. Répercussions économiques.....	6
9. Résultat de la procédure de consultation	6

Rapport

présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant la modification du décret sur les redevances dues pour l'utilisation des eaux (DRE)

1. Synthèse

Le décret sur les redevances dues pour l'utilisation des eaux (DRE¹) de 1996 nécessite quelques adaptations et l'ajout de certaines précisions. La modification principale concerne l'adaptation de la taxe d'eau pour l'utilisation d'eau d'usage. Les adaptations proposées sont par ailleurs rendues nécessaires par la modification de la loi sur l'utilisation des eaux (LUE²).

2. Contexte

2.1 Limites du DRE dans la pratique

Les taux appliqués actuellement pour la taxe d'eau relative à l'utilisation de l'eau à des fins d'irrigation agricole et dans les piscicultures se sont révélés trop élevés. Jusqu'ici, des réductions ont donc systématiquement été accordées, bien que cela ne soit théoriquement possible que dans des cas particuliers au sens de l'article 18 DRE. Ces réductions ont conduit à des différences de traitement dans des situations similaires, ce qui n'est pas satisfaisant et doit être corrigé par un ajustement des taux.

2.2 Réalisation de la motion Grossen M 289/2009 du 31 août 2009

La motion charge le Conseil-exécutif

- d'abolir la taxe de droit d'eau et la taxe d'utilisation d'eau pour les pompes à chaleur eau/eau ;
- d'étudier la suppression avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2009 des taxes de droit d'eau et d'utilisation d'eau.

Par ailleurs, elle demande le maintien des taxes pour la procédure de demande et d'autorisation.

La motion se fonde sur l'idée que les pompes à chaleur eau/eau sont un système de chauffage économique et écologique, comparées au chauffage au mazout, au gaz, au charbon et à accumulateur, et qu'il est inadmissible que les citoyennes et citoyens soient punis par des taxes pour avoir engagé des sommes importantes dans un système de chauffage écologique.

Dans sa réponse, du 20 janvier 2010, le Conseil-exécutif a proposé de rejeter la motion. Il soutient que l'utilisation des eaux publiques est un droit régalién du canton, et qu'il faut payer une redevance unique de concession ainsi qu'une taxe d'eau annuelle pour les utiliser. Cette réponse indique que l'abolition de la taxe d'eau relative aux pompes à chaleur eau/eau reviendrait à accorder à ces dernières un privilège par rapport aux autres utilisations de la nappe phréatique, et qu'une telle mesure ne se justifierait pas au vu de ses effets sur le système des eaux souterraines. Le Grand Conseil n'a pas suivi le Conseil-exécutif, puisqu'il a adopté le premier point de la motion, le 18 mars 2010. Les points 2 et 3 ont quant à eux été retirés.

¹ Décret du 11 novembre 1996 sur les redevances dues pour l'utilisation des eaux (DRE ; RSB 752.461)

² Loi du 23 novembre 1997 sur l'utilisation des eaux (LUE ; RSB 752.41)

Dans le cadre de la réalisation de la motion, le DRE est adapté et la taxe d'eau pour les pompes à chaleur abolie. Toutefois, l'exonération de la taxe d'eau n'est pas limitée aux pompes à chaleur eau/eau, contrairement à la demande de la motion, mais s'applique également aux pompes à chaleur utilisant les eaux de surface. Ne pas traiter tous les types de pompes à chaleur sur un pied d'égalité ne se justifie pas, et ne traduit pas non plus la pensée du motionnaire. De plus, l'abolition de la taxe d'eau entraîne, pour les pompes à chaleur, la suppression de la redevance unique de concession. En effet, le calcul de cette redevance est basé sur la composante de la taxe d'eau annuelle non assise sur la consommation (taxe de droit d'eau, cf. art 11 DRE), si bien que la suppression de la taxe d'eau se traduit notamment par l'impossibilité de prélever cette redevance unique. Bien qu'ils ne soient pas évoqués dans la motion, ces éléments s'inscrivent dans son optique.

En contrepartie de l'abolition de ces taxes pour les pompes à chaleur, des émoluments administratifs seront à nouveau perçus pour l'octroi des concessions. Cette procédure était jusqu'à présent exonérée de taxe (ordonnance sur les émoluments³, Annexe VIII, ch. 3.3.8). Cependant, les concessionnaires doivent tout au moins assumer les charges inhérentes à l'octroi de la concession. La formulation du point 3 montre que le motionnaire lui aussi pensait apparemment que le canton prélevait une taxe pour cette procédure. L'ordonnance sur les émoluments sera modifiée en conséquence.

3. Commentaires des articles

Article 3

Article 3, lettre a : selon l'article 49, alinéa 4 de la loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques (LFH⁴), les aménagements hydroélectriques dont la puissance n'excède pas un mégawatt sont exemptés de la redevance hydraulique annuelle. Par conséquent, l'article 35, alinéa 1 LUE stipule que lorsque la puissance brute excède un mégawatt, une taxe d'eau annuelle est due pour l'utilisation de la force hydraulique. Vu que la redevance hydraulique unique est calculée sur la base de la taxe d'eau, en vertu de l'article 10, lettre a DRE, il est opportun de prélever la taxe unique elle aussi à partir d'une puissance brute d'un mégawatt seulement. La limite figurant à l'article 34, alinéa 4 LUE est donc relevée ; les nouvelles installations d'une puissance brute moyenne inférieure à un mégawatt sont donc exonérées de la redevance unique de concession. La valeur de puissance doit donc être relevée à l'article 3, lettre a DRE.

Article 3, lettre d : la réalisation de la motion Grossen (M 289/2009) se traduit par le fait que les concessions accordées pour les pompes à chaleur sont désormais elles aussi exonérées de redevances. Aussi cette nouvelle lettre (d) a-t-elle été ajoutée.

Article 11

Article 11, lettre a : pour l'utilisation d'eau d'usage, la taxe d'eau inclut parfois une composante non assise sur la consommation (également dénommée « taxe de droit d'eau ») et une composante assise sur la consommation (également dénommée « taxe sur la consommation d'eau »). Ces deux désignations ont en partie été mélangées. Ainsi, l'article 34, alinéa 2 LUE fait état de la « taxe d'eau annuelle, laquelle n'est pas assise sur la consommation », tandis que l'article 11, lettre a DRE la qualifie de « taxe de droit d'eau annuelle ». D'où la nécessité d'harmoniser les textes. On préférera donc les notions de « composante de la taxe d'eau non

³ Ordonnance du 22 février 1995 fixant les émoluments de l'administration cantonale (ordonnance sur les émoluments), OEmo, RSB 154.21.

⁴ Loi fédérale du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques (LFH ; RS 721.80)

assise sur la consommation » et de « composante de la taxe d'eau assise sur la consommation », de loin plus explicites.

Dans le cadre de la réalisation de la motion Grossen (M 289/2009), la taxe d'eau pour les pompes à chaleur se voit supprimée. Cette abolition entraîne notamment l'abandon de la redevance unique de concession perçue pour les pompes à chaleur. En effet, le calcul de cette redevance est basé sur la composante de la taxe d'eau annuelle non assise sur la consommation (taxe de droit d'eau), si bien qu'il ne sera plus possible de prélever cette redevance unique. La mention des pompes à chaleur à l'article 11, lettre a est donc supprimée.

Article 12

Article 12, alinéa 1 : l'article 12, alinéa 2 DRE n'est pas modifié. Il vient remplacer l'article 12, alinéa 1 DRE, celui-ci s'étant substitué à l'alinéa 3 (voir plus bas).

Article 12, alinéa 2 : ce nouvel alinéa régit le paiement de la redevance unique en cas de modification de la concession. L'article 12, alinéa 1 LUE stipule que « les dispositions relatives à l'octroi de la concession s'appliquent [...] à toute modification importante de la concession ». Ces dispositions valent donc également pour les taux applicables à la redevance unique due pour la nouvelle concession établie en cas de modification importante de la concession existante.

La modification importante apportée induit cependant un raccourcissement de la durée de la concession initiale par rapport à ce qui était prévu lors de l'octroi de celle-ci. Si la concession avait été de plus courte durée dès le départ, la redevance unique aurait été réduite en proportion, conformément à l'article 9, alinéa 2 DRE. En cas de modification importante de la concession, il convient donc de réduire a posteriori la redevance unique qui a été acquittée lors de l'octroi de la concession. Cette réduction est déduite de la nouvelle redevance unique due pour la concession modifiée.

Cette réglementation assure que, en cas de modification importante de la concession, les puissances déjà concédées ne sont plus soumises une nouvelle fois à une redevance unique : la crainte que tel soit le cas a effectivement été exprimée au cours de la procédure de consultation. Dans la mesure où les taux applicables à la redevance unique due pour la concession ont augmenté depuis l'octroi de la première concession, il est possible que, avec la nouvelle réglementation, le concessionnaire doive couvrir des coûts supplémentaires pour les puissances déjà concédées. Cela n'est toutefois pas dû au fait qu'il serait soumis une nouvelle fois à une redevance unique pour les puissances déjà concédées, mais au fait que cette redevance unique pour les puissances déjà concédées est dorénavant calculée en fonction de taux plus élevés.

Article 12, alinéa 3 : ce nouvel alinéa 3 reprend, à un ajout près, l'alinéa 1 existant de l'article 12 DRE. Il précise la redevance unique due en cas de modification peu importante de la concession. Dans la nouvelle formulation, « en cas de modification d'une concession » (art. 12, al. 1 DRE de la version actuelle) est donc remplacé par « en cas de modification peu importante d'une concession ».

Dans la version révisée de la LUE, les cas entraînant une modification importante de la concession sont redéfinis aux alinéas 2 et 3 de l'article 12. Ainsi, l'augmentation de moins de dix pour cent de la hauteur de chute brute concédée pour le cours d'eau utilisé est considérée comme une modification peu importante, même si elle implique une extension du droit d'utilisation. L'article 12, alinéa 3 DRE stipule que dans un tel cas, une redevance unique est due pour l'extension de la concession.

Article 16

Les redevances dues pour une concession d'eau d'usage pour l'utilisation de l'eau à des fins d'irrigation agricole et dans les piscicultures apparaissent disproportionnées depuis longtemps déjà, en particulier en comparaison avec d'autres cantons. Ainsi, les cantons de Fribourg et du Jura par exemple, pour les piscicultures, demandent moins de un franc par litre par minute. En ce qui concerne l'utilisation de l'eau à des fins d'irrigation agricole, les taux sont difficilement comparables, étant donné que l'on se base sur des paramètres différents. En examinant des cas concrets, on a toutefois constaté que les taxes étaient en fin de compte nettement plus élevées dans le canton de Berne que dans d'autres cantons. Pour cette raison, les taux prévus à l'article 16, alinéa 1, lettres e et f DRE, dans les faits, ont été abaissés par le service compétent de la TTE. En effet, l'article 18 DRE a été appliqué systématiquement (et non pas seulement dans des cas particuliers), ce qui a permis de réduire la taxe d'eau. Ainsi, les nouvelles dispositions ne font que de s'adapter à la pratique actuelle.

Article 16, alinéa 1, lettre a : les taux spécifiés à la lettre a s'appliquant à l'eau potable ne seront pas modifiés, même si un tel changement a été formulé au cours de la procédure de consultation. Cela aurait en effet des répercussions indésirables sur le Fonds pour l'alimentation en eau, alimenté par les redevances hydrauliques uniques perçues sur l'utilisation des eaux publiques à des fins d'alimentation en eau potable (art. 37, al. 1 LUE et art. 4 LAEE⁵). Par le passé, ces taux n'ont toutefois pas été systématiquement réduits au sens de l'article 18 DRE, mais ils ont effectivement été appliqués comme prévu.

Le terme « litre-minute » est remplacé par le terme technique approprié, « litre par minute ». Une précision est apportée pour l'approvisionnement en eau d'urgence. Jusqu'ici, on s'appuyait sur l'article 18, alinéa 2, lettre d DRE pour accorder une réduction comprise entre 50 et 100 pour cent. La taxe d'eau pour l'approvisionnement en eau d'urgence correspondra désormais à 20 pour cent de la composante de la taxe d'eau annuelle non assise sur la consommation. Il n'existe pas dans ce cas de composante assise sur la consommation. Cette modification prend en compte le cas particulier de l'approvisionnement en eau d'urgence et apporte une solution satisfaisante pour tous.

Article 16, alinéa 1, lettre b : le terme « litre-minute » est remplacé par le terme technique approprié, « litre par minute ».

Article 16, alinéa 1, lettre c : actuellement, les concessions pour eau de refroidissement sont accordées en fonction de la puissance, en kilowatts, des rejets thermiques (version actuelle de l'art. 15, al. 2, lit. a LUE). C'est pourquoi à l'article 36, alinéa 2 LUE, le calcul de la taxe d'eau annuelle est basé, pour les concessions pour eau de refroidissement, d'une part sur le kilowatt concédé, d'autre part sur le kilowattheure d'énergie thermique rejetée.

Désormais, toutes les concessions d'eau d'usage, à l'exception de celles destinées à l'irrigation agricole, seront établies sur la base de la capacité de prélèvement (litres par minute). Cela vaut donc également pour les concessions pour eau de refroidissement (voir la nouvelle formulation de l'art. 15, al. 2 LUE). Le calcul de la taxe d'eau annuelle doit donc être adapté en conséquence. Pour la composante non assise sur la consommation, ce calcul ne doit plus se fonder sur le kilowatt concédé mais sur le litre par minute concédé. La modification (négligeable) du montant s'explique par le calcul du rejet de chaleur. La taxe est établie de manière que les futures recettes du canton provenant des concessions pour eau de refroidissement demeurent comparables aux recettes actuelles. Toutefois, s'agissant des concessions existantes, ce changement de système mènerait dans certains cas à une modification substantielle de la composante de la taxe d'eau non assise sur la consommation. C'est pourquoi, pour toutes les concessions d'utilisation d'eau de refroidissement octroyées avant

⁵ Loi du 11 novembre 1996 sur l'alimentation en eau (LAEE ; RSB 752.32)

l'entrée en vigueur de la présente modification, la composante de la taxe d'eau non assise sur la consommation, comme jusqu'à présent, est calculée en puissance des rejets thermiques (kilowatts) jusqu'au remplacement de l'installation de refroidissement ou au plus tard jusqu'au renouvellement de la concession. Renoncer à une telle disposition transitoire entraînerait par exemple une baisse de trois millions de francs de la taxe d'eau annuelle découlant de la concession d'eau de refroidissement de la centrale de Mühleberg (la concession expire en 2046), avec à la clé une baisse de recettes du même ordre de grandeur pour le canton.

La composante assise sur la consommation est conservée : la taxe d'eau annuelle continue d'être prélevée en fonction du kilowattheure d'énergie thermique rejetée, sans que le montant appliqué soit modifié.

Article 16, alinéa 1, lettre d : dans le cadre de la réalisation de la motion Grossen (M 289/2009), la taxe d'eau pour les pompes à chaleur se voit supprimée. L'article 16, alinéa 1, lettre *d* est donc abrogé.

Article 16, alinéa 1, lettre e : la taxe de 80 francs par hectare irrigué appliquée jusqu'ici pour l'utilisation de l'eau à des fins d'irrigation agricole était bien trop élevée. Dans la pratique, une réduction était d'ailleurs systématiquement octroyée, en référence à l'article 18, alinéa 2 DRE. D'où la modification proposée.

Article 16, alinéa 1, lettre f : de même, la taxe d'eau pour la pisciculture était souvent réduite d'office de 75 pour cent. La réduction proposée (de 3 francs à 1 franc par litre par minute concédé) correspond environ à ce qui se faisait en pratique.

Article 16, alinéa 1, lettre g : le terme « litre-minute » est remplacé par le terme technique approprié, « litre par minute ».

Article 18

Article 18, alinéa 2, lettre a : en cas d'extinction d'une concession avant son échéance, la taxe d'eau cesse d'être due à compter de la date d'extinction. Ceci ne constitue aucunement un cas particulier justifiant l'application d'une réduction. La lettre *a* de l'article 18, alinéa 2 peut donc être abrogée.

Article 18, alinéa 2, lettre c : la partie d'une concession d'utilisation relevant du droit privé n'est jamais prise en compte pour le calcul de la taxe d'eau. Ceci ne constitue aucunement un cas particulier justifiant l'application d'une réduction. La lettre *c* de l'article 18, alinéa 2 peut donc être abrogée.

Dispositions transitoires

S'agissant de toutes les concessions d'utilisation d'eau de refroidissement octroyées avant l'entrée en vigueur de la présente modification, la composante de la taxe d'eau non assise sur la consommation est calculée, jusqu'au remplacement de l'installation de refroidissement ou au plus jusqu'au renouvellement de la concession, en fonction de la puissance, pour le rejet de chaleur, en kilowatts, comme auparavant (cf. explications ci-dessus sur l'art. 16, al. 1, lit. c DRE). Par conséquent, les anciens taux doivent eux aussi s'appliquer.

Entrée en vigueur

La modification entrera en vigueur le 1^{er} août 2011.

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

Les modifications mineures apportées au DRE sont liées à la révision de la LUE, laquelle tient compte des objectifs de la stratégie énergétique 2006 du canton de Berne et contribue à leur réalisation.

5. Répercussions financières

Les modifications proposées n'ont en principe aucune répercussion financière. Si les taux pour la taxe d'eau relative à l'utilisation de l'eau d'usage sont pour la plupart abaissés à l'article 16 DRE, ils correspondent à ceux qui étaient pratiqués jusqu'ici (octroi de réductions systématiques contraires à l'art. 18 DRE).

Quant à la réalisation de la motion Grossen, elle a des conséquences sur ce plan. D'une part, en exonérant les pompes à chaleur de la redevance unique de concession et de la taxe d'eau annuelle, le canton perd des recettes de presque 500 000 francs par année (chiffres de 2008). D'autre part, il perçoit à nouveau des émoluments pour l'octroi de concessions pour ces pompes (on peut tabler sur une hausse de recettes d'environ 100 000 francs par année). Ainsi, la perte est en partie compensée.

6. Répercussions sur le personnel et l'organisation

Les modifications proposées n'ont aucune répercussion sur le personnel et l'organisation.

7. Répercussions sur les communes

Les modifications proposées n'ont aucune répercussion sur les communes.

8. Répercussions sur l'économie

Les modifications proposées n'ont aucune répercussion sur l'économie.

9. Résultat de la procédure de consultation

La procédure de consultation relative à la modification de la loi sur l'utilisation des eaux et au décret sur les redevances dues pour l'utilisation des eaux s'est déroulée entre mi-août 2009 et le 20 novembre 2009. Un total de 45 commentaires nous ont été transmis ; 20 participants à la procédure de consultation ont renoncé à communiquer une prise de position ou ont salué le

projet sans réserves. Les autres 25 participants ont soumis différentes propositions et formulé différentes demandes. La plus grande partie des avis concernaient toutefois la révision de la loi sur l'utilisation des eaux, alors que la révision du décret sur les redevances dues pour l'utilisation des eaux n'a été que peu commentée.

Le résumé ci-dessous présente un aperçu des thèmes les plus importants abordés dans la procédure de consultation et il explique s'il a été possible de répondre aux demandes dans le présent projet, et dans quelle mesure.

La Arbeitsgemeinschaft zum Schutz der Aare (Communauté d'intérêts pour la protection de l'Aar, ASA) a fait remarquer à raison que la réduction des taxes d'eau et des émoluments pour les concessions auront comme effet de réduire l'alimentation du Fonds de régénération. Les conséquences financières pour le Fonds de régénération sont une diminution des recettes de dix pour cent de la taxe d'eau (environ CHF 1,8 mio), ce qui équivaut à 180 000 francs. Si le taux fédéral maximal de la taxe d'eau devait toutefois être augmenté comme prévu, il en résulterait également des recettes supplémentaires pour le fonds. Par ailleurs, ces répercussions financières sur le fonds sont une conséquence directe de la mise en œuvre de la motion von Siebenthal. Le chapitre « Répercussions financières » du rapport sur la modification de la loi sur l'utilisation des eaux a été complété en conséquence.

D'autre part, différentes parties consultées ont critiqué le fait que les commentaires du rapport sur la révision de l'article 12, alinéa 2 DRE n'étaient pas clairs et qu'il n'était pas possible de comprendre la manière dont une taxe d'eau annuelle pour une modification importante d'une concession est calculée en tenant compte de la durée restante de la concession. Les puissances déjà concédées ne doivent pas être taxées à nouveau au moyen d'une taxe unique lors de la modification importante d'une concession. Le fait que les puissances déjà concédées pour les modifications importantes de concessions ne doivent pas être taxées une seconde fois au moyen d'une taxe unique est incontesté. La réglementation prévue prend en compte ce point et n'a pas besoin d'être remaniée. Le rapport a toutefois été complété pour le rendre plus compréhensible et la formulation dans le DRE a été légèrement modifiée.

Plusieurs organismes d'alimentation en eau demandent une réduction des taux au sens de l'article 16, alinéa 1, lettre a DRE, qui devrait passer de deux francs à deux francs 50 par litre par minute ou à deux centimes par mètre cube prélevé. Cette demande est justifiée parce que les taux bernois doivent être adaptés à la moyenne suisse. On oublie toutefois qu'il s'agit simplement d'adapter les taxes d'eau d'usage à la pratique actuelle. Ainsi, seules les taxes ayant été réduites par le passé, en raison de l'octroi systématique d'exceptions, le seront également à l'avenir. Cela ne concerne pas les taxes d'eau pour l'eau potable selon l'article 16, alinéa 1, lettre a DRE, car la taxe d'eau pour l'eau potable a été effectivement facturée par le passé selon les taux prévus. Cette demande n'est donc pas prise en considération, en particulier parce qu'une telle réduction aurait des répercussions indésirables sur le Fonds d'alimentation en eau, qui est alimenté par les redevances uniques et les redevances périodiques perçues sur l'utilisation des eaux publiques à des fins d'alimentation en eau potable (art. 37, al. 1 LUE et art. 4 LAEE).

La demande de la ville de Berne et des Verts de conserver les taux actuels de 80 francs et 3 francs (art. 16, al. 1, lit. e et f DRE) ne peut pas non plus être satisfaite. Vu l'octroi systématique d'exceptions, par le passé, ces taux avaient en effet été abaissés au niveau du nouveau taux proposé. Cette demande aurait donc comme conséquence de multiplier par trois ou quatre les taxes d'eau correspondantes. Il faut encore préciser que ce ne sont pas les autorités locales qui, par le passé, ont systématiquement octroyé des exceptions pour ces deux taxes d'eau d'usage, mais le service compétent de la TTE.

Suite à la procédure de consultation, les pompes à chaleur ont été exonérées de la redevance unique de concession (art. 11, lit. a) et de la taxe d'eau annuelle (art. 16, al. 1, lit. d). Cette exemption découle de l'adoption de la motion Grossen (M289/2009), le 18 mars 2010, et répond à une demande exprimée par le PBD dans le cadre de la procédure de consultation.

Berne, le [Date]

Au nom du Conseil-exécutif,
le président : *[Nom]*
le chancelier : *[Nom]*