



Déclaration commune de la table ronde consacrée à l'énergie hydraulique

Madame la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga, cheffe du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), a convoqué le 18 août 2020 une table ronde consacrée à l'énergie hydraulique dans le but de mettre au point une démarche commune pour les défis que l'hydraulique doit relever dans le contexte de la Stratégie énergétique 2050, de l'objectif climatique zéro émission nette, de la sécurité de l'approvisionnement et de la préservation de la biodiversité. Un groupe d'accompagnement modéré par l'EPF de Zurich a été institué pour les travaux techniques, dont le cadre a été fixé lors de la table ronde du 21 juin 2021¹.

La table ronde consacrée à l'énergie hydraulique a approuvé ce jour la déclaration commune suivante.

[Le document original signé en langue allemande fait foi.]

Berne, le 13 décembre 2021

¹ Procès-verbal de la 2e table ronde du 21 juin 2021 et mandat au groupe d'accompagnement du 21 juin 2021.

0. La table ronde s'est donné pour but² d'adopter une déclaration commune comprenant des projets dans le domaine de l'hydroélectricité sélectionnés, des mesures de compensation et des recommandations générales (mécanismes de compensation) visant à préserver la biodiversité et le paysage. À cet effet, il convient d'identifier les projets énergétiquement les plus prometteurs et dont la mise en œuvre aurait aussi peu d'effets que possible sur la biodiversité et le paysage. Par ailleurs, il convient de trouver des mécanismes de compensation généraux et des mesures de compensation spécifiques aux projets. Dans ce contexte, il faut, fondamentalement, viser l'objectif d'une augmentation de 2 TWh^{3,4} à l'horizon 2040 pour la production saisonnière des centrales à accumulation.⁵
1. La table ronde a identifié 15 projets de centrales hydroélectriques à accumulation qui, en l'état des connaissances actuelles, sont les plus prometteurs sur le plan énergétique et dont la mise en œuvre implique un impact minimal sur la biodiversité et le paysage. Leur réalisation permettrait d'atteindre une production saisonnière des centrales à accumulation de 2 TWh d'ici à 2040.

Le groupe d'accompagnement a évalué, sur la base de critères d'économie énergétique pondérés et de critères pondérés visant la biodiversité et le paysage, 33 projets hydroélectriques d'une capacité d'accumulation minimale⁶ et susceptibles en principe d'entrer en ligne de compte. Plusieurs variantes ont été discutées quant aux modalités de conversion des deux évaluations en une évaluation globale. La variante qui identifie les projets dont l'impact sur la biodiversité et le paysage est le plus faible par GWh d'accumulation supplémentaire a été jugée la plus pertinente, car elle répond le mieux aux exigences du mandat.

Les 15 projets retenus sont présentés à l'annexe 1. Ils se répartissent entre cinq cantons (VS [8], BE [3], GR [2], TI [1], UR [1]). Cette liste ne préjuge pas des procédures d'autorisation ordinaires spécifiques aux projets et elle ne porte pas atteinte aux droits de recours des associations spécifiques aux projets. Les compétences des autorités responsables ne sont pas restreintes.

La table ronde propose que les projets de l'annexe 1 fassent l'objet de clarifications approfondies sous les angles de l'économie énergétique et de l'écologie et que les associations environnementales, les exploitants et les cantons entament des négociations. La procédure recommandée concernant les mesures de compensation spécifiques aux projets (cf. point 3) peut servir de base aux négociations. Sous réserve de nouveaux éléments d'évaluation, les projets dont l'évaluation n'est pas approfondie parce qu'ils ne remplissent vraisemblablement pas les conditions juridiques ne sont pas recommandés pour être considérés dans le cadre des négociations.

2. La table ronde recommande à l'annexe 2 une série de mesures concernant la planification et la procédure d'autorisation des projets hydroélectriques, la promotion de l'hydroélectricité, l'assainissement écologique des centrales hydroélectriques et la protection de la biodiversité et des paysages.

La table ronde recommande en particulier de prendre les mesures nécessaires pour garantir l'achèvement de l'assainissement écologique des centrales hydroélectriques. Elle souligne en outre que les dispositions de protection actuelles doivent être respectées et conséquemment mises en œuvre conformément au droit en vigueur. Elle soutient de plus la création de processus d'autorisation aussi efficaces et rapides que possible.

² Sur la base du mandat du 21 juin 2021 assigné au groupe d'accompagnement.

³ Cette valeur est qualifiée d'« objectif d'augmentation d'ici 2040 » dans le message du 18 juin 2021 concernant la loi relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables.

⁴ Les associations environnementales impliquées comprennent cette valeur comme une aide à l'orientation dans le calcul d'un potentiel encore acceptable écologiquement. Les cantons s'en tiennent à l'objectif d'augmentation de 2 TWh. Si des projets figurant sur la liste ne peuvent pas être réalisés, les cantons estiment que d'autres projets de centrales à accumulation appropriés sont nécessaires pour atteindre l'objectif d'augmentation.

⁵ Selon le message du 18 juin 2021 concernant la loi relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables, il faut recourir à d'autres technologies si cet objectif d'augmentation ne peut pas être atteint au moyen de la force hydraulique.

⁶ Seuil de la capacité d'accumulation : 35 GWh en plus de la production hivernale réglable grâce à la surélévation de murs de retenue ou 50 GWh pour les autres projets hydroélectriques.

3. La table ronde recommande, pour les projets réalisés, de négocier à temps des mesures de compensation destinées à protéger la biodiversité et les paysages (cf. annexe 3). Les mesures de compensation doivent apporter une plus-value maximale à la biodiversité et aux paysages et compenser les éventuels dommages cumulés à la valeur écologique et paysagère que les mesures de compensation ne couvrent pas. Ces mesures de compensation doivent être fixées de manière contraignante à l'octroi de la concession ou lors de l'autorisation d'exploiter, en plus des mesures nécessaires prévues par la loi sur la protection des eaux (LEaux) et la loi sur la protection de la nature et u paysage (LPN), comme les mesures de revitalisation, les mesures de remplacement au sens de la LPN, les débits résiduels adéquats et l'assainissement des centrales hydroélectriques. Les mesures de compensation font l'objet de négociations spécifiques aux projets entre les cantons, les exploitants et les associations environnementales concernés.⁷
4. Les trois annexes font partie intégrante de la déclaration commune.

Berne, le 13 décembre 2021

[Signatures]

⁷ C'est pourquoi le groupe d'accompagnement n'a pas encore pu définir des mesures de compensation concrètes spécifiques aux projets comme prévu dans le cadre du mandat.

Annexe 1: Projets hydroélectriques choisis

Le groupe d'accompagnement a évalué une liste de 33 projets de centrales hydroélectriques à accumulation en se référant à des critères pondérés relatifs à la biodiversité et au paysage (protection des biotopes, protection des espèces, protection du paysage et du patrimoine, fonctions biotopiques des eaux) et à des critères pondérés relevant de l'économie énergétique (production hivernale réglable, production hivernale au fil de l'eau, production estivale, rentabilité). L'évaluation d'autres projets n'a pas été approfondie parce qu'ils ne remplissaient probablement pas les conditions juridiques et réglementaires de base.

Il en résulte pour chaque projet deux évaluations : une évaluation relative à la biodiversité et au paysage et une évaluation en termes d'économie énergétique. Plusieurs variantes ont été discutées quant aux possibilités de convertir ces deux évaluations en une évaluation globale. La variante qui identifie les projets dont l'impact sur la biodiversité et le paysage est le plus faible par GWh d'accumulation supplémentaire a été jugée la plus pertinente, car elle répond le mieux aux exigences du mandat⁸.

La réalisation des 15 projets de centrales hydroélectriques à accumulation sélectionnés selon cette méthode conformément au projet LApEI permettrait une production hivernale réglable supplémentaire cumulée de 2,023 TWh. En voici la liste alphabétique avec la mention de la production hivernale réglable supplémentaire attendue :

- Chummensee, VS, 165 GWh
- Curnera-Nalps, GR, 99 GWh
- Gorner⁹, VS, 650 GWh
- Gouggra, VS, 120 GWh
- Griessee, VS, 46 GWh
- Grimselsee, BE, 240 GWh
- Lac d'Emosson, VS, 58 GWh
- Lac des Toules, VS, 53 GWh
- Lago del Sambuco, TI, 46 GWh
- Lai da Marmorera, GR, 55 GWh
- Mattmarksee, VS, 65 GWh
- Oberaarsee, BE, 65 GWh
- Oberaletsch klein, VS, 50 GWh
- Reusskaskade, UR, 96 GWh
- Trift, BE, 215 GWh

Cette liste de projets ne préjuge pas des procédures d'autorisation ordinaires spécifiques aux projets et elle ne concerne pas les droits de recours des associations spécifiques aux projets. Les compétences des autorités responsables ne sont pas restreintes.

La présente liste a un caractère indicatif et n'est pas exhaustive. La table ronde propose que les projets mentionnés ci-dessus fassent l'objet de clarifications approfondies sous les angles de l'économie énergétique et de l'écologie et que les associations environnementales, les exploitants et les cantons entament des négociations.

Si une évaluation de ces travaux réalisée par le DETEC devait révéler que certains des projets ne sont pas réalisables, contrairement aux hypothèses actuelles, la table ronde se réunirait à nouveau pour examiner si des projets hydroélectriques supplémentaires sont nécessaires et pour recommander, le cas échéant, d'autres projets. La table ronde pourrait alors se référer à la démarche décrite dans le premier paragraphe de la présente annexe.

⁸ Extrait du mandat donné le 21 juin 2021 par la table ronde au groupe d'accompagnement : le groupe d'accompagnement identifie les projets hydroélectriques les plus prometteurs sur le plan énergétique et qui peuvent être mis en œuvre en minimisant les effets sur la biodiversité et le paysage. Dans ce contexte, il faut en principe viser l'objectif d'une augmentation de 2 TWh à l'horizon 2040 pour la production saisonnière des centrales à accumulation.

⁹ Gorner versus Lac des Dix : considéré isolément, le projet du Lac des Dix entraîne certes le plus faible impact sur la biodiversité et le paysage par GWh réglable supplémentaire. Mais comme le choix du Lac des Dix exclurait la réalisation du Gorner, il faudrait réaliser d'autres projets pour atteindre les objectifs d'augmentation fixés, ce qui accroîtrait sensiblement l'impact cumulé sur la biodiversité et le paysage par GWh réglable. Pour les organisations environnementales concernées, des clarifications détaillées sont donc nécessaires pour pouvoir effectuer une pesée des deux projets.

Annexe 2: Recommandations générales

Le développement de l'hydroélectricité doit être conjugué avec la protection de la biodiversité et du paysage. Pour que l'énergie hydraulique autant que la protection de la biodiversité et du paysage se développent conformément aux objectifs fixés, la table ronde formule les recommandations suivantes à l'attention des autorités et des responsables de projet.¹⁰

- A. L'art. 10 de la loi sur l'énergie (LEne) prévoit que les cantons veillent à ce que le plan directeur désigne en particulier les zones et tronçons de cours d'eau qui se prêtent à l'exploitation de l'énergie hydraulique (planification positive), les cantons pouvant aussi définir les zones et tronçons de cours d'eau à laisser libres en principe (planification négative).

La table ronde prend connaissance du fait que certains cantons procèdent déjà à une planification négative¹¹ en plus de la planification positive demandée par la loi. La table ronde recommande que cette pratique s'établisse.

Si une aide à l'exécution est élaborée, la table ronde recommande qu'elle comprenne la planification positive et la planification négative. Les parties prenantes concernées doivent être impliquées à cet effet.

- B. La table ronde recommande d'effectuer une analyse complète des causes en ce qui concerne les procédures et leur durée dans le domaine des énergies renouvelables, afin de créer des processus d'autorisation aussi efficaces et rapides que possible. L'expérience des procédures d'autorisation de projet passées doit permettre d'identifier les facteurs de succès et les domaines problématiques. Sur cette base, des solutions concrètes en vue de procédures de planification et d'approbation efficaces et rapides doivent être proposées.
- C. La table ronde recommande que l'encouragement futur du développement de l'énergie hydraulique selon la LApEI tienne compte des critères élaborés dans l'évaluation du groupe d'accompagnement. Autrement dit, il s'agit d'encourager davantage surtout les installations dont l'impact sur la biodiversité et le paysage est le plus faible par GWh supplémentaire de production hivernale réglable.
- D. Pour assurer la réalisation de l'assainissement écologique dans le domaine de l'énergie hydraulique, la table ronde recommande d'augmenter les moyens financiers destinés à indemniser les centrales hydroélectriques pour leur mise en œuvre des mesures d'assainissement écologiques répondant aux besoins estimés dans les plans stratégiques des cantons. Les assainissements devraient être réalisés aussi vite que possible. Les éventuelles prolongations des délais d'assainissement devraient être aussi brèves que possible. On peut d'ores et déjà prévoir des prolongations pour les grands assainissements d'éclusées et pour les installations de dévalaison sur les grandes rivières.

La table ronde soutient les efforts de la Confédération visant à rendre plus efficaces les procédures d'octroi de contributions et, lorsque cela s'avère judicieux et opportun, à conférer des compétences aux cantons.

- E. La table ronde souligne que les dispositions de protection actuelles doivent être respectées et conséquemment mises en œuvre conformément au droit en vigueur. Cette remarque s'applique en particulier :
- aux débits résiduels adéquats prévus aux art. 31 à 33 LEaux ;
 - à la protection des biotopes actuels (13 décembre 2021) d'importance nationale au sens de l'art. 12 LEne (art. 18a LPN et art. 11 LChP) ;
 - aux mesures de remplacement fixées conformément à l'art. 18, al. 1^{er}, LPN.

¹⁰ La table ronde reconnaît que le régime des autorisations ne sera pas modifié : il relève de la compétence des cantons. Dans le même esprit, la possibilité de recourir au droit de recours des associations pour vérifier le respect des bases légales reste également inchangée.

¹¹ Dans le cadre de la planification de la protection, il faut en particulier identifier les tronçons de cours d'eau ou les bassins versants de valeur (p. ex. les tronçons revitalisés, les dernières rivières non aménagées, les habitats d'espèces rares, les biotopes dignes de protection).

- F. La table ronde recommande de planifier le développement de l'hydroélectricité dans une perspective globale comprenant les installations existantes du bassin versant et de coordonner celles-ci avec les mesures d'assainissement visées aux art. 39a (éclusées) et 43a (régime de charriage) LEaux et à l'art. 10 LFSP (migration des poissons) et avec les mesures de revitalisation (art. 38a LEaux) dans le bassin versant concerné et dans ses eaux. Dans ce contexte, il faut garantir que les tronçons de cours d'eau concernés par des prélèvements d'eau font l'objet d'au moins une disposition juridiquement applicable au sens de l'art. 80 LEaux dans la mesure où des débits résiduels au sens des art. 31 à 33 LEaux ne sont pas prévus.
- G. La table ronde recommande d'examiner pour les projets hydroélectriques une certification basée sur des normes environnementales reconnues (naturemade star ou Hydropower Sustainability Standard de l'International Hydropower Association).

Annexe 3: Mesures de compensation spécifiques aux projets

Généralités

Les mesures de compensation définies dans la présente annexe font l'objet de négociations spécifiques aux projets entre les cantons, les exploitants et les associations environnementales. Les étapes procédurales recommandées en l'occurrence ne restreignent pas les compétences des autorités responsables.

La table ronde reconnaît que, lors de négociations sur la réalisation de projets hydroélectriques, les mesures de remplacement prises au sens de l'art. 18, al. 1^{er}, LPN vont dans certains cas d'ores et déjà au-delà du minimum requis par la loi.

Compte tenu des atteintes cumulées à la biodiversité et au paysage liées à un développement supplémentaire, la table ronde recommande que des négociations soient menées au sujet des mesures de compensation pour les projets qui sont réalisés.

Objectif

Les mesures de compensation doivent apporter une plus-value aussi importante que possible en termes de biodiversité et de paysage et compenser les éventuels dommages écologiques et paysagers cumulés que les mesures de remplacement ne couvrent pas.

Les coûts (directs et indirects) des mesures de compensation doivent être adéquatement proportionnés à l'utilité macroéconomique et à l'impact du projet énergétique sur la biodiversité et le paysage.

Description

Les mesures de compensation sont des mesures comportant une plus-value écologique ou paysagère qui font l'objet d'une convention en sus des mesures prescrites par la loi (p. ex. des mesures de revitalisation, des mesures de remplacement au sens de la LPN, des débits résiduels adéquats, l'assainissement de centrales hydroélectriques).

Ces mesures doivent être spécifiques aux projets et se déployer dans le domaine de la biodiversité et du paysage (particulièrement en lien avec les eaux). Si cela est possible et judicieux, elles doivent être prévues à proximité géographique du projet. Les mesures de compensation convenues doivent être rendues contraignantes par l'octroi de la concession ou l'autorisation d'exploiter. Elles doivent déployer leurs effets durant la période où survient une intervention relevant de l'économie énergétique (p. ex. au moyen d'un règlement de protection couplé à la concession, selon l'exemple du canton d'Uri).

Le choix des mesures de compensation bénéficie d'une plus grande flexibilité que les mesures de remplacement légales visées par la LPN.

- *Sur le plan spatial* : les mesures de compensation peuvent être prises dans un espace géographique plus étendu (en principe sur l'ensemble de la surface cantonale).
- *Sur le plan instrumental* : outre des valorisations, il est possible d'envisager la simple mise sous protection des habitats naturels.
- *Sur le plan fonctionnel* : il est possible d'inclure d'autres types de biotope que ceux impactés par le projet.

Procédure permettant la sélection des mesures de compensation

Les lignes directrices suivantes peuvent constituer un guide pour identifier des mesures de compensation.

Il faut commencer par une analyse de l'utilité et des coûts. Il faut aussi identifier les effets positifs et négatifs du projet. Par utilité d'une mesure de compensation, comprenons sa plus-value, définie par des critères, en termes de biodiversité et de paysage. Quant aux coûts, il s'agit aussi bien des coûts directs (monétaires) qu'indirects (p. ex. réduction du potentiel de production énergétique).

Pour un projet hydroélectrique spécifique pris dans la liste de projets, on regroupe des mesures de compensation en principe idoines pour réaliser les objectifs mentionnés et qui ne constitueront (probablement) pas des mesures de remplacement dans le même projet.

Il est possible d'évaluer les mesures de compensation par types (valorisation écologique et paysagère ou mise sous protection d'un périmètre) sur la base de critères pondérés relatifs à leur utilité et à leurs coûts écologiques et paysagers.

L'*utilité* d'une mesure de compensation constituant une *valorisation* écologique ou paysagère d'un périmètre pourrait être évaluée au moyen des critères suivants : taille du périmètre : superficie ou tronçon du cours d'eau sur lequel la mesure déploierait ses effets ; potentiel pour la biodiversité et le paysage : plus-value écologique ou paysagère potentiellement réalisable dans le périmètre visé ; réduction du degré de détérioration : réduction attendue du degré de détérioration due aux atteintes actuelles (différence entre l'état actuel et l'état futur après le déploiement de la mesure).¹²

L'utilité d'une mesure de compensation conduisant à la *mise sous protection* d'un périmètre pourrait être évaluée au moyen des critères suivants : taille du périmètre : superficie ou tronçon du cours d'eau placé sous protection ; état / potentiel écologique pour la biodiversité et le paysage : à quel point la zone à placer sous protection s'approche-t-elle de l'état naturel (compte tenu des atteintes actuelles) ?

Les *coûts* d'une mesure de compensation pourraient être évalués au moyen des critères suivants : réduction de la production actuelle ; réduction de la flexibilité de la production actuelle ; réduction du potentiel futur ; coûts monétaires directs des mesures.

Une fois l'analyse des coûts et de l'utilité effectuée, les mesures de compensation peuvent être classées selon leur utilité.

Le résultat peut servir de base à d'éventuelles négociations sur le choix de mesures de compensation adéquates. Les variables suivantes peuvent servir à l'évaluation de l'adéquation :

- la valeur seuil (valeur minimale) requise qui doit être atteinte par l'utilité cumulée des mesures de compensation. La valeur seuil doit se situer dans un rapport adéquat avec l'atteinte à la biodiversité et au paysage.
- le plafond de coûts autorisé, résultant de l'addition des coûts des différentes mesures de compensation. Ce plafond doit se situer dans un rapport adéquat à l'utilité macroéconomique globale.

La question de l'adéquation fait l'objet de négociations.

¹² L'évaluation de l'utilité écologique et paysagère (valorisation et préservation) ainsi que de l'impact du projet hydroélectrique peut, dans la mesure du possible, s'inspirer de la méthode (cf. annexe 1) d'évaluation de l'impact des projets sur la biodiversité et le paysage.