



Avant-projet de modification de la loi sur l'utilisation des forces hydrauliques et de la loi sur les Forces motrices valaisannes

Procédure de consultation

Le PSVR (Parti socialiste du Valais romand) a étudié avec attention le rapport et l'avant-projet de loi sur la modification de la loi sur l'utilisation des forces hydrauliques et de la loi sur les Forces motrices valaisannes (ci-dessous « Stratégie Forces hydrauliques ») et vous transmet sa position dans le cadre de la procédure de consultation.

A. Considérations générales

Le Canton du Valais entreprend depuis plusieurs années, une réflexion sur la production hydro-électrique valaisanne et sa valorisation. Cette réflexion a été initiée par la nécessité de négocier au mieux les futurs retours de concessions en pérennisant les installations, mais également par l'ambition de créer une chaîne de valeurs (emplois, ressources financières) découlant de l'exploitation et de la commercialisation de l'électricité dans l'intérêt de toutes et tous les valaisans. Pour mener cette réflexion, le DEET et le service de l'énergie ont proposé en 2011 un rapport sur la stratégie Forces hydrauliques¹. Le PSVR se positionne sur ce premier rapport². Nous rappelons ci-dessous nos conclusions :

- 1) Le PSVR ne veut pas changer le système des redevances hydrauliques et considère que les communes concédantes doivent continuer à les percevoir.
- 2) Le PSVR veut que la communauté valaisanne redevienne propriétaire des aménagements hydrauliques.
- 3) Idéalement favorable à la cantonalisation de l'hydroélectricité, mais réaliste en rapport au débat politique déjà engagé, le PSVR propose une solution mixte de consensus permettant d'obtenir un large consensus politique.
- 4) Le PSVR veut que la richesse de l'exploitation hydraulique soit répartie d'une manière plus équitable que la situation actuelle. À cet effet, il propose une Variante PSVR (inspiré de la variante B, société hydraulique cantonale) qui renforce le rôle du canton, garant de la défense des intérêts de l'ensemble des Valaisannes et des Valaisans.

¹ Stratégie Forces hydrauliques *Canton du Valais Objectifs, lignes directrices et mesures*

² Rapport complet sous : <http://www.psvr.ch/Canton/VS/Kanton/PS-Valais-Romand/Nos-positions/Papiers-de-position> | Retour des concessions (janvier 2013)

	Variante PSVR	Variante B
Communes concédantes	30%	25%
Canton	40%	20%
Toutes les communes de la région socio-économique	-	35%
Toutes les communes	30%	20%
Société électrique extra-cantonale	-	-

Figure 1 : Variante PSVR 2013

- 5) Le PSVR est plutôt défavorable à l'ouverture du capital aux sociétés extra cantonales. Il considère toutefois qu'en cas de nécessité financière ou politique, une participation minoritaire de celles-ci pourrait être envisagée.
- 6) Le PSVR considère que l'État, en partenariat avec l'OFEN, doit veiller au bon état des aménagements hydroélectriques au moment du retour de la concession.
- 7) Le PSVR demande à ce que le secteur profitable de la commercialisation de l'énergie soit développé en Valais.

Pour faire suite aux réflexions initiées par le rapport *Stratégie forces hydrauliques* publié en 2011, le DEET a développé en 2015 un nouveau modèle pour les futurs octrois de concession. Ce modèle peut-être résumé ainsi :

- La communauté valaisanne (autrement dit les Forces Motrices Valaisannes, FMV) pourra obtenir 30% des aménagements à des conditions avantageuses, soit le prix de la partie sèche.
- Les communes concédantes sont invitées à conserver 30% des aménagements. Si la commune concédante ne conserve pas cette part, la communauté valaisanne a un droit de préemption.
- Les 40% restant pourra être vendus par les communes concédantes à des tiers.
- Le modèle ne constitue pas une société hydraulique cantonale, mais maintient une société par aménagement.

Comme le décrit précisément le rapport, les conditions-cadres dans la branche énergétique ont subi de grandes modifications. Le prix de vente de l'électricité a été divisé par deux depuis 2011. La production d'énergie photovoltaïque lisse la pointe de consommation et impose aux producteurs hydro-électriques d'accumulation de revoir leur modèle d'affaires. Finalement, aujourd'hui et probablement pour quelques années encore, certains aménagements hydrauliques produisent à perte.

Paradoxalement, cette situation difficile sur le marché de l'électricité offre très probablement le meilleur moment pour ouvrir la discussion, car les enjeux financiers sont supplantés par ceux liés à la pérennité économique et technique des aménagements. La question aujourd'hui n'est plus de savoir comment nous allons nous répartir les hypothétiques richesses (qui voudrait acheter un aménagement qui perd de l'argent ?), mais bien de savoir :

- Comment faire pour que dans le futur, le canton du Valais maintienne voire étende sa production hydro-électrique de 10 TWh/année ?
- Comment faire pour que les dividendes futurs et la valeur ajoutée liée à l'exploitation et la commercialisation de l'hydro-électricité se retrouvent très majoritairement en Valais ?

Les changements évoqués sur le marché de l'électricité ne modifient pas fondamentalement la position du PSVR. Nous défendons toujours l'idée d'une **Société Hydraulique Cantonale** dans les mains de toutes les communes et du canton comme structure la mieux adaptée pour relever ensemble le défi de la transition énergétique et, la plus à même à répondre à nos deux interrogations.

En ce qui concerne le projet du DTEE, si ce dernier pourrait renforcer le rôle du canton par l'entremise des FMV, il ne permet pas de répondre de manière satisfaisante aux deux questions précédentes. De plus, il est trop éloigné de notre vision exprimée en 2011. Dès lors, le PSVR ne propose pas de modification des articles de loi, mais explicite sa vision dans le chapitre suivant.

B. Commentaires sur l'avant-projet

1. Une vision ambitieuse qui dépasse la question de la répartition

Dans ses réflexions passées et actuelles, les partis politiques (PSVR y compris), les divers lobbys ainsi que le DEET ont beaucoup trop thématiqué la stratégie hydraulique au travers de la question de la répartition des retours entre les différents acteurs. Il nous apparaît qu'actuellement, cet angle d'analyse - qui doit faire l'objet d'un consensus - n'est plus central. Il convient dès lors de se détacher de ces calculs, pour oser une véritable discussion politique proposant une vision ambitieuse pour le futur autour d'un acteur cantonal fort.

2. Attaquer le problème de manière courageuse : une révision de la Constitution

Dans le projet du DEET, il a été décidé de ne pas proposer de révision de la Constitution, en particulier de son article 78³.

En prenant le chemin d'une simple révision législative, le DEET souhaite probablement simplifier et accélérer son travail. Nous soutenons au contraire qu'il faut avoir le courage de proposer une révision de la Constitution sur les aspects liés à l'octroi de concessions et des droits d'eau, afin de consolider politiquement et juridiquement cette réforme, quel que soit le projet de réforme défendu. À ce titre, il faut noter que la Constitution cantonale ne traite actuellement que de l'octroi et du transfert de concessions hydrauliques, alors que c'est la loi sur l'utilisation des forces hydrauliques⁴ qui traite de la question du droit d'eau, question dont on est en droit de se demander si elle n'est pas matériellement constitutionnelle. Il nous apparaît dès lors que le DEET devrait proposer une révision de la Constitution. Sur ce point, deux chemins nous semblent possibles :

- 1) Concentrer l'entier des dispositions juridiques liées à la force hydraulique dans la loi en supprimant la disposition constitutionnelle de l'article 8.
- 2) Rédiger un article constitutionnel spécifique et plus complet sur ce thème.

3. La liberté économique versus l'intérêt public

Le projet du DTEE défend le principe de la liberté économique et s'oppose pour cette raison à la Constitution d'un monopole sur la production électrique en Valais. Plus précisément, le rapport fait référence à la constitution suisse pour défendre la liberté économique en parlant de « l'ordre économique libéral » autrement dit, de la privatisation des activités économiques. Au-delà de la posture idéologique défendue par les auteurs du rapport, il faut rappeler que

³ Art. 78

Dans les communes sans conseil général, l'assemblée primaire décide notamment

...

2. des projets importants de vente, d'octroi de droits réels restreints, d'échange, de bail, d'aliénation de capitaux, de prêt, d'emprunt, de cautionnement, d'octroi et de transfert de concessions hydrauliques;

...

⁴ Art. 4 Droit de disposer:

1. Eaux publiques: a) cantonales; b) communales

1. Le droit de disposer, dans les limites du territoire cantonal, des eaux du Rhône et du lac Léman appartient à l'Etat.

2. Celui de disposer des autres eaux publiques, y compris des eaux souterraines, appartient aux communes

L'article constitutionnel⁵ ne fait aucune référence à un ordre économique libéral, mais bien à celle de la liberté d'entreprendre.

Il y a aujourd'hui en Valais et en Suisse, un très grand consensus autour du fait que la gestion de l'eau potable doit être entre les mains d'une entité publique. L'électricité, sans être un bien aussi indispensable que l'eau, est devenue une ressource essentielle qui doit être gérée de la même manière. Au travers de ce principe, le PSVR ne s'accroche pas à de vieux dogmes, mais traduit par des actes, la nécessité légale de tenir compte de l'intérêt public dans le cas de l'utilisation de la force hydraulique⁶.

Il est normal que des acteurs privés visent un rendement pour leurs actionnaires ce qui peut entrer parfois en contradiction avec l'intérêt public. Ce qui n'est pas le cas des communes et du canton qui sont en ce sens les meilleurs garants de la défense de l'intérêt de la population valaisanne dans ce dossier.

Nous concevons l'intérêt public dans le champ de la force hydraulique de la manière suivante :

- Garantir de l'énergie électrique sur l'ensemble du territoire valaisan pour l'ensemble des habitants de canton.
- Proposer un prix attractif de l'électricité afin de développer dans notre canton des activités économiques créatrices d'emploi et valeur ajoutée.
- **Exploiter et développer des infrastructures en tenant compte des aspects environnementaux.**
- Garantir la sécurité et la pérennité des aménagements.
- Distribuer de manière équitable les dividendes résultants de la force hydraulique.

Les auteurs du rapport indiquent également que la création d'un monopole ne serait pas possible, car contraire au principe de la liberté économique. Il faut relever au contraire, qu'il existe des dispositions qui contredisent le point de vue du Département. On retrouve notamment dans le droit fédéral et cantonal deux articles⁷ permettant aux pouvoirs publics d'exploiter eux-mêmes la force hydraulique et d'octroyer des concessions sans appel d'offre. De plus, dans le cas d'une société détenue par toutes les communes et le canton (c.f. point suivant), il ne s'agit pas réellement d'un monopole, car les acteurs sont multiples.

4. Une société hydraulique cantonale (SHC) : de plus grandes synergies

Dans le projet du DEET, il est prévu :

- Que chaque aménagement conserve une société propre et que les FMV pourraient posséder 30% des aménagements.
- Que pour une société hydroélectrique donnée, chaque partenaire reçoit une quantité d'énergie à la hauteur de sa participation et la valorise librement.

Il nous apparaît que la part de 30% prévue dans les aménagements pour la communauté cantonale est clairement insuffisante pour exploiter et commercialiser l'énergie électrique de manière efficiente au travers d'un acteur valaisan de taille industrielle. En effet, dans le cas où un acteur extérieur détiendrait 40% et s'associerait à la commune concédante détentrice des 30%, les FMV deviendraient clairement minoritaires. Quelle serait alors la marge de

⁵ Art. 27 Liberté économique

¹ La liberté économique est garantie.

² Elle comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice

⁶ Art. 39 de la LFH-CH : En statuant sur les demandes de concession, l'autorité tient compte de l'intérêt public, de l'utilisation rationnelle du cours d'eau et des intérêts existants.

⁷ Art. 60 de la LFH-CH : La concession peut être octroyée sans appel d'offres. La procédure d'octroi des concessions doit être transparente et non-discriminatoire.

Art. 5 de la LFH-VS : L'Etat et les communes ont la faculté d'exploiter eux-mêmes leurs forces hydrauliques dans des usines leur appartenant

manœuvre de FMV pour exploiter au mieux l'aménagement dans son intérêt et de celui de la communauté valaisanne ? Il est impératif que les FMV puissent devenir chef de file dans l'exploitation des aménagements valaisans. De plus, pour développer l'activité de la commercialisation de l'électricité en Valais, il y a une nécessité de créer un pôle fort qui doit clairement dépasser les 30% prévus. C'est notamment au travers de cette activité que nous pourrions créer des emplois et valoriser au mieux l'énergie hydraulique valaisanne. L'exemple de BKW est à ce titre significatif. L'entreprise bernoise, majoritairement en main cantonale, possède complètement ou à une part clairement majoritaire, les aménagements situés sur son territoire cantonal.

Pour le PSVR, il devient dès lors aujourd'hui évident qu'une société hydraulique cantonale (SHC) est la structure la plus adaptée. Il n'est pas nécessaire d'envisager la création d'une nouvelle société. C'est en effet sur la base de la société historique cantonale des Forces Motrices Valaisannes (FMV) que cette structure doit se construire.

Nous pouvons relever les avantages suivants à la création d'une SHC :

- Une SHC détenue par le canton et les communes est la structure la mieux à même de tenir compte de l'intérêt public.
- Amélioration des collaborations entre les aménagements pour une exploitation optimale en créant une société dont sa taille critique permet une plus grande efficacité.
- Mutualiser les profits et les risques. Que se passerait-il pour une petite commune détenant 30% d'un aménagement dans le cas d'un incident à 10 millions de francs ?
- Création d'un pôle fort en Valais pour l'exploitation des aménagements et la vente de l'électricité sur le marché européen.

Nous présentons, dans le point suivant, comment le PSVR envisage l'actionariat de FMV, la gestion des retours ainsi que la répartition.

5. La Société Hydraulique Cantonale : les FMV

Le projet du DTEE défend l'idée que la communauté valaisanne est représentée par FMV. Nous soutenons le principe visant à renforcer les FMV, tout en soulignant que ce projet ne va clairement pas assez loin dans cette voie. Comme dit précédemment, nous défendons l'idée d'une SHC se construisant sur la base des FMV. Plus précisément, le PSVR envisage que lors de la fin d'une concession :

- l'aménagement soit repris par les FMV sans indemnisation pour la partie mouillée.
- la partie sèche soit indemnisée par les FMV qui peuvent disposer du fonds cantonal *ad hoc*.
- que la ou les communes concédantes reçoivent des actions FMV correspondant à la taille de l'aménagement, en tenant compte d'une répartition équitable entre tous.

Ce que nous décrivons aujourd'hui sont des principes qui nécessitent d'être affinés sur un certain nombre de points. Nous pensons en particulier au fait que :

- l'actionariat des FMV devrait être revu afin de proposer une répartition équitable, d'une part, entre toutes les communes et, d'autre part, entre les communes et le canton. Le modèle du PSVR (figure 1) pourrait servir d'objectif quant à la répartition à long terme.
- la question de conserver une société par aménagement détenue par FMV ou alors de créer une unique société hydraulique . comme c'est le cas dans la Vallée d'Aoste - doit être examinée dans le détail.

Nous rappelons également que le PSVR est plutôt défavorable à l'ouverture du capital aux sociétés extra cantonales. Il considère toutefois qu'en cas de nécessité financière ou

politique, une participation minoritaire de celles-ci pourrait être envisagée.

6. Conclusions

Notre contribution au nécessaire débat sur la force hydraulique valaisanne ne doit pas nous faire oublier que les règles du marché de l'électricité se jouent au niveau suisse et européen. L'ouverture du marché en 2018, la sortie du nucléaire en Suisse, les difficiles négociations que poursuit la Suisse avec l'UE sont autant d'incertitudes qui compliquent la prise de décision pour envisager le futur. En effet qui aurait pu imaginer une telle chute du prix de l'électricité entre 2011 et aujourd'hui ? Le PSVR ne se prend pas pour un devin. Sa vision simple et éprouvée, **un acteur cantonal fort : les FMV**, est celle d'un canton qui dépasse les intérêts particuliers, notamment communaux. Finalement, nous avons l'ambition de proposer un modèle économique le mieux à même pour répondre au défi de la transition énergétique.

Sion, le 29 mai 2015

Paolo de Andrea, Président PSVR

Personne de contact : Florian Chappot, florian.chappot@gmail.com , 076 381 31 01