

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 183-2025
Type d'intervention : Motion
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2025.GRPARL.396

Déposée le : 28.06.2025

Motion de groupe : Non
Intervention de l'organe du GC : Non
Déposée par : Martin (Gerolfingen-Täuffelen, UDF) (porte-parole)
Ryser (Seftigen, PVL)
Flück (Interlaken, PLR)
Fiechter (Oberwil im Simmental, UDC)
Graber (La Neuveville, UDC)
Vanoni (Zollikofen, Les VERT-E-S)
Rothenbühler (Lauperswil, Le Centre)
Arnold (Oberhofen am Thunersee, PVL)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Oui
Urgence accordée : Oui 04.09.2025

N° d'ACE : 1136/2025 du 29 octobre 2025
Direction : Direction des travaux publics et des transports
Classification : Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif : **Adoption et classement**

Élaboration d'une stratégie cantonale en matière de droit de retour pour toutes les centrales hydroélectriques du canton de Berne

Le Conseil-exécutif est chargé d'élaborer une stratégie cantonale globale relative au droit de retour pour l'ensemble des centrales hydroélectriques dans le canton de Berne. Cette stratégie devra comprendre notamment les points suivants :

- État des lieux :** Recenser l'ensemble des installations hydroélectriques pertinentes dans le canton de Berne (puissance, lieu, propriétaire / concessionnaire, durées et délais pertinents pour la concession et mention des dispositions s'écarter de l'article 67, alinéa 1 de la loi sur les forces hydrauliques [LFH ; RS 721.80] – autrement dit, les cas où le droit de retour n'est pas défini directement dans la concession – ainsi que des concessions ne contenant pas les indications prévues à l'art. 54, lit. i et k LFH).
- Cadre légal du droit de retour :** Le gouvernement explique de quelle manière il entend appliquer l'article 31, alinéa 3 de la loi sur l'utilisation des eaux (LUE ; RSB 752.41) et présente le calendrier qui lui semble pertinent sur cette base, en tenant compte des délais figurant à l'article 58 LFH. Il précisera notamment de quelle manière il entend assurer la sécurité juridique des exploitantes et des exploitants actuels.

3. **Comparaison avec d'autres cantons** : Analyser les stratégies correspondantes des cantons de montagne (Valais, Grisons, Uri, etc.) et reprendre les éléments ayant fait leurs preuves.
4. **Implication des parties prenantes** : Indiquer le rôle et les droits de participation des communes d'implantation (syndicats d'amélioration foncière et communautés de vallée comprises) ainsi que des fournisseurs d'électricité dans le canton de Berne détenant des parts de centrales hydrauliques dans le contexte du processus relatif au droit de retour.
5. **Objectifs stratégiques** : Définir des objectifs clairs en lien avec le droit de retour du point de vue du canton (p. ex. assurer un approvisionnement de base écologique en électricité avec de l'électricité hydraulique dans le canton de Berne, renforcer la création de valeur régionale, assurer une coordination durable entre les ressources en eaux et les thématiques environnementales).
6. **Plan d'action** : Présenter sur la base de l'état des lieux les démarches que le gouvernement prévoit d'entreprendre en ce qui concerne les concessions expirant dans un futur proche, les droits de retour qui s'y rapportent et les renouvellements de ces concessions, compte tenu notamment de l'article 67, alinéa 5 LFH et de l'article 31 LUE. Rendre compte des résultats au Grand Conseil et lui présenter un projet de stratégie cantonale en matière de droit de retour.

Développement :

Dans la motion 029-2022 (Concessions pour les centrales hydroélectriques : il faut une stratégie de toute urgence), les chiffres 2, 4 et 5 ne règlent « que » les concessions de force hydraulique, en particulier le cas de KWO AG. Les chiffres 1 et 3 se rapportent aussi à d'autres centrales, mais d'autres parties prenantes importantes, en particulier, n'y sont pas mentionnées. La présente motion demande une stratégie claire en matière de droit de retour, applicable à l'ensemble des centrales hydrauliques du canton de Berne d'une puissance supérieure à 10 MW. Cette stratégie devra intégrer davantage de parties prenantes et également tenir compte des investissements réalisés dans le cadre de concessions actives.

Il faut s'attendre à ce qu'un grand nombre de concessions de force hydraulique portant sur des centrales hydrauliques importantes dans le canton de Berne expirent entre 2035 et 2045, ce qui activera le droit de retour ; KWO n'est pas la seule entreprise concernée. Par conséquent, les détentrices et détenteurs de la souveraineté sur les eaux peuvent choisir entre les possibilités suivantes :

- a) reprendre les concessions de droit d'eau pour les utiliser eux-mêmes,
- b) réattribuer les concessions de droit d'eau aux exploitantes et exploitants actuels des centrales hydrauliques,
- c) réattribuer les concessions de droit d'eau à de nouvelles exploitantes ou de nouveaux exploitants.

Que la collectivité décide ou non de faire valoir le droit de retour, les exploitantes et exploitants actuels des centrales hydrauliques sont confrontés dans ce contexte à des questions d'ordre

- a) juridique,
- b) économique,
- c) technique,
- d) écologique et
- e) sociétal.

Vu que de nombreuses centrales hydrauliques dans le canton de Berne sont aujourd'hui exploitées au sein de sociétés mixtes sous la forme de ce qu'on appelle une « société partenaire » (cf. par exemple Bielersee Kraftwerke AG pour les centrales de Bözingen, Brügg et Hagneck ; Kraftwerke Kander Alp AG ; Simmentaler Kraftwerke AG ; EW Wynau AG ; Kraftwerke Sanetsch AG ; Kraftwerke Oberhasli AG [KWO] ; etc.), le canton doit élaborer une stratégie concernant le droit de retour non seulement pour KWO, mais en particulier aussi pour les autres sociétés partenaires. Cette stratégie devra impliquer les parties prenantes en temps utile et tenir compte des investissements dans l'entretien et le renouvellement des centrales hydrauliques concernées.

L'état des lieux est nécessaire pour éviter de dépasser des délais et de s'exposer à des procédures judiciaires. Au niveau fédéral, l'article 58a, al. 2 LFH prévoit que l'autorité compétente informe la ou le concessionnaire de sa volonté de renouveler ou non la concession au moins dix ans avant l'expiration de celle-ci. En vertu de l'article 58a, al. 2 LFH, la ou le concessionnaire doit pour sa part soumettre sa demande de renouvellement de la concession d'utilisation des eaux au moins 15 ans avant l'expiration de celle-ci. Si ce délai est respecté, l'autorité cantonale compétente est tenue de décider au moins dix ans avant l'expiration de la concession d'utilisation des eaux si elle est prête sur le principe à la renouveler (cf. art. 58a, al. 2 LFH). Dans le canton de Berne, le bénéficiaire du droit de retour est le canton lui-même. S'il souhaite exercer ce droit, l'article 10, al. 1, lit. h de l'ordonnance d'organisation de la DTT (OO DTT) prévoit l'obligation pour l'autorité concédante d'informer le concessionnaire au moins cinq ans avant l'expiration de la concession.

Le Grand Conseil a en partie déjà décidé en 2022, dans le cadre du débat sur la motion 029-2022, de charger le Conseil-exécutif d'élaborer une stratégie relative aux concessions et au droit de retour. Dans l'intervalle, d'autres cantons de montagne ont élaboré des réglementations concrètes (p. ex. Valais, Grisons et Uri) – il est dès lors urgent que le canton de Berne prépare lui aussi une marche à suivre systématique et se concerte avec les autres cantons et la Confédération à ce sujet.

En vertu de la LFH, il incombe à la Confédération de déterminer les grandes lignes de l'utilisation des eaux pour la production d'électricité. Malgré cela, les cantons peuvent réglementer de nombreux aspects de détail lors de l'octroi des concessions. Les modalités de la redevance annuelle sont déterminées par les cantons dans les limites fixées par le droit fédéral (art. 76, al. 4 Cst.), qui en l'occurrence se contente de fixer un montant maximal pour ces redevances dans la LFH. Valable jusqu'en 2030, le montant maximal de la redevance annuelle des centrales hydroélectriques dépend de différents facteurs, notamment de la puissance théorique des centrales. La Confédération devra adopter à temps les nouvelles réglementations applicables aux redevances annuelles à partir de 2031. Les motionnaires recommandent dès lors au canton de se concerter en temps utile avec la Confédération au sujet du montant maximal des redevances annuelles et des possibilités d'encouragement pour les centrales hydrauliques.

L'énergie hydraulique joue un rôle central pour l'approvisionnement énergétique – à Berne et ailleurs. À elles seules, les centrales hydroélectriques du canton des Grisons livrent ainsi quelque 8000 GWh par année (dont 2000 pour le canton lui-même), représentent environ 500 emplois et génèrent plus de 150 millions de francs d'impôts et de taxes. Dans le canton de Berne, les chiffres sont similaires. La durée d'utilisation prolongée des centrales hydrauliques (en général, les concessions sont accordées pour 80 ans) ne permet qu'une planification à long terme. Étant donné que nombre de ces concessions sont sur le point d'expirer – le droit de retour est activé au plus tard à l'expiration du délai maximal fixé dans la LFH –, il convient de prendre les devants et d'être au clair sur les conséquences.

D'autres cantons de montagne ont déjà réagi : ainsi, la loi valaisanne sur l'utilisation des forces hydrauliques (LcFH) prévoit que les communes décident avec le canton de l'exercice du droit

de retour et, le cas échéant, détiennent ensemble des majorités dans les nouvelles sociétés. Le droit cantonal valaisan prévoit une participation combinée de 60 % (communes et canton). Dans le canton des Grisons, la stratégie 2022-2050 a pour but d'assurer une participation majoritaire du canton et des communes à la nouvelle entreprise hydraulique (avec un droit de préemption du canton sur les parts communales). Dans le canton d'Uri, la loi prévoit une participation minimale de la population (20 % pour les concessions existantes, 30 % pour les nouvelles). Les dispositions de ce type visent à garantir qu'une part aussi importante que possible de la création de valeur (recettes, emplois) reste dans la région.

Le droit de retour présente à la fois des chances et des risques : les communes et le canton pourraient continuer à bénéficier directement des recettes de la force hydraulique ou exploiter les installations à travers des sociétés sous contrôle régional. Cela permettrait d'encourager la création de valeur régionale – par exemple grâce à des emplois supplémentaires et des recettes fiscales locales. Par ailleurs, le maintien d'un contrôle public sur les centrales écologiques que sont les centrales hydrauliques suisses contribue à la sécurité de l'approvisionnement national. Il convient toutefois de garder à l'esprit que le droit de retour implique des investissements. Dans ce contexte, il convient de distinguer les installations indispensables à l'utilisation de la force hydraulique des autres installations. En vertu de l'article 67, al. 1, lit. a LFH, les installations hydrauliques nécessaires à l'exploitation (installations « mouillées » comme les barrages, les turbines et les conduites forcées) reviennent gratuitement à la collectivité concédante. En vertu de l'article 67, al. 1, lit. b LFH, les installations électriques (installations « sèches » comme les générateurs et les transformateurs) reviennent quant à elles à la collectivité concédante « moyennant une indemnité équitable ». Les autres installations, en particulier celles qui ne sont pas nécessaires à l'exploitation de la centrale, ne sont pas soumises au droit de retour. Dans le canton de Berne, l'indemnité liée au droit de retour est régie à l'article 31 LUE, qui prévoit que lors de l'expiration du droit d'utilisation, le canton peut reprendre à son compte a) les équipements hydrauliques, y compris les turbines, sans contrepartie et b) les équipements électriques moyennant une indemnité calculée d'après leur durée d'utilisation et leur état. Hormis certaines exceptions, le calcul des valeurs selon la durée d'utilisation et l'état des installations n'est pas encore suffisamment défini dans le droit cantonal, raison pour laquelle la stratégie cantonale devra contenir des dispositions claires concernant les indemnités.

À long terme, l'absence d'une stratégie claire peut également affaiblir l'incitation à entretenir et développer les installations. Par conséquent, il convient de définir avec soin le rôle des syndicats d'amélioration foncière et des communautés de vallée, qui sont les titulaires habituels des droits d'exploitation dans les Alpes, ainsi que celui des communes d'implantation et des fournisseurs d'électricité. La stratégie devra assurer une utilisation efficace des connaissances spécialisées et les capacités d'investissement, par exemple au moyen d'un modèle de partenariat avec un soutien privé pour l'exploitation et la commercialisation.

En vertu de l'article 67, alinéa 3 LFH, le concessionnaire est tenu de maintenir en état d'être exploitées les installations soumises au droit de retour, sans avoir pour autant droit à un dédommagement pour ces dépenses au moment de l'exercice du droit de retour. Cette obligation vise à éviter que le concessionnaire néglige l'entretien des installations et les équipements soumis au droit de retour pendant les années qui précèdent l'activation de celui-ci. Les investissements de modernisation et d'agrandissement réalisés en accord avec la communauté titulaire du droit de retour font l'objet d'un dédommagement lors de l'exercice de ce droit (accord sur la valeur résiduelle). Afin de garantir des incitations suffisantes pour l'obligation d'entretien, les investissements cités et les innovations, la stratégie cantonale relative au droit de retour devra comprendre des principes pour l'évaluation financière lors de l'exercice de ce droit.

Pour illustrer la nécessité d'une stratégie cantonale bernoise en matière de droit de retour impliquant les communes et les fournisseurs d'énergie locaux, on peut citer l'exemple de la centrale

hydroélectrique de Pintrun à Trin, aux Grisons¹. Dans ce cas, l'exercice du droit de retour a débouché sur la création d'une nouvelle société détenue par la commune à 70 %, le canton des Grisons à 10 % et Axpo Hydro Surselva AG à 20 %. Cette entreprise assurera l'exploitation de la centrale au nom de la nouvelle société.

L'élaboration d'une stratégie cantonale relative au droit de retour permettra d'évaluer toutes les options (prolongation, nouvelle concession avec participation des communes ou du canton, exploitation par les pouvoirs publics, etc.) et de choisir l'option la plus intéressante pour le canton de Berne sur le plan économique. Procéder de la sorte est le seul moyen de garantir à long terme la sécurité juridique et de l'approvisionnement, la création de valeur au niveau régional et l'utilisation durable des ressources en eau.

Motivation de l'urgence : Les concessions de force hydraulique dans le canton de Berne commenceront à expirer dès 2035. Dans l'idéal, les négociations et la planification des investissements pour le prolongement d'une concession sont lancées environ 10 à 15 ans avant l'expiration de celle-ci. Les éventuelles procédures juridiques se prolongent souvent sur plusieurs années.

Réponse du Conseil-exécutif

La présente motion charge le Conseil-exécutif d'élaborer une stratégie globale relative au droit de retour. Le Conseil-exécutif a déjà donné suite à cette demande dans la cadre de la motion 029-2022. Il a ainsi approuvé le 20 août 2025 la stratégie relative aux concessions hydrauliques (cf. ACE 862/2025). Cette stratégie sera soumise au Grand Conseil pour prise de connaissance lors de la session d'hiver 2025. La stratégie décrit les aspects spécifiques de la force hydraulique dans le canton de Berne et les compare aux stratégies d'autres cantons disposant d'installations hydroélectriques. Elle décrit également les objectifs que poursuit le Conseil-exécutif en vue de l'arrivée à échéance de concessions dans les 20 prochaines années et définit les principes directeurs concernant les possibilités d'action du canton pour les concessions arrivant à échéance.

L'état des lieux demandé au chiffre 1 de la présente motion est déjà résumé dans son principe par la Stratégie relative aux concessions hydrauliques : la société Kraftwerke Oberhasli AG (KWO) fournit un peu plus de la moitié de l'électricité d'origine hydraulique produite dans le canton de Berne et est ainsi le plus grand producteur d'hydroélectricité du canton. Outre les installations de KWO, le canton de Berne compte de nombreuses autres centrales hydroélectriques. Au total, des concessions de force hydraulique ont été octroyées pour près de 60 grandes installations et environ 250 installations de plus petite taille. La base de données disponible ne permet pas de déterminer de manière automatique si le droit de retour est réglé dans chacune de ces concessions. En raison de la charge de travail que cela représente et étant donné que, contrairement à d'autres cantons, le droit de retour n'est pas un objectif pour le Conseil-exécutif, il a été décidé de renoncer à un relevé manuel de ces données. Les caractéristiques de toutes les installations hydroélectriques pertinentes soumises à la redevance hydraulique dans le canton de Berne ont été listées dans le tableau suivant, conformément au chiffre 1 de la motion :

Centrale	Titulaire des droits	Octroi du droit d'utilisation [date]	Expiration du droit d'utilisation [date]	Puiss. mécanique brute moyenne* [kW]
Centrale de Kallnach	BKW Energie SA	21.10.1960	29.09.2043	9182

¹ <https://www.srf.ch/audio/trend/heimfall-die-schweizer-wasserkraft-kommt-in-neue-haende?id=008b4254-caaa-4502-b44b-d6f6c07b98bf>

Centrale de Niederried-Raddelfingen	BKW Energie SA	28.04.1959	29.09.2043	10 685
Centrale d'Aarberg	BKW Energie SA	05.10.1962	29.09.2048	11 365
Centrale de Hagneck	Centrales électriques du lac de Bienne SA	20.01.2010	31.01.2097	13 325
Centrale de Brügg	Centrales électriques du lac de Bienne SA	15.02.1990	31.12.2075	3817
Centrale d'Innertkirchen 3	Kraftwerke Oberhasli AG	12.11.2014	07.11.2096	1695
Centrale de Tanalpbbäche/Henglibach	Elektrizitätswerk Obwalden	01.11.1957	31.12.2037	4537
Grimselwerke	Kraftwerke Oberhasli AG	01.01.1962	01.01.2042	238 446
Centrale de Schattenhalb 3	BKW Energie SA	29.03.2006	16.09.2090	6400
Centrale de Lütschental	Jungfraubahn AG	09.06.2009	14.06.2080	8198
Centrale de Stechelberg	EWL Genossenschaft	07.09.2009	27.12.2045	2730
Centrale de Sousbach	Kraftwerk Sousbach AG	19.11.2018	Détermination après réception de l'ouvrage	3950
EW Interlaken	Industrielle Betriebe Interlaken AG	09.12.1992	22.05.2077	1125
EW Thun	Energie Thun AG	15.02.1990	14.11.2074	5271
Centrale d'Alpbach	Kraftwerke Kander Alp AG	05.07.2006	02.10.2089	1590
Centrale de Zilfuri & Dorf	Licht- und Wasserwerk AG	23.11.1989	31.12.2075	1862
EW Kandergrund	BKW Energie SA	10.02.1986	31.05.2071	11 933
Centrale de Spiggebach	Kraftwerk Spiggebach AG	05.02.2015	20.08.2097	1291
Centrale d'Augand	Kraftwerk Augand AG	13.03.2019	31.10.2103	4633
EW Spiez/Wimmis	BKW Energie SA	04.02.1982	10.08.2067	14 662
Centrale de Färmel- und Albristbach	Kraftwerke Fermelbach AG	31.08.2016	30.08.2096	1524
Centrale de Laubegg	Simmentaler Kraftwerke AG	01.12.2010	30.05.2096	1715
Centrale de Simmenfluh	Simmentaler Kraftwerke AG	10.02.1959	22.09.2043	7123
Centrale d'Erlenbach	Simmentaler Kraftwerke AG	04.10.1963	22.09.2043	9261
EW Bern Felsenau	Energie Wasser Bern	12.03.1996	08.09.2076	10 179
Centrale de Mühleberg	BKW Energie SA	06.09.2017	29.12.2097	23 120
Lac d'Arnon	Romande Energie SA	02.11.1954	31.12.2001	1880
Centrale de Innergsteig	BKW Energie SA	13.09.1966	31.12.2046	5024
Centrale de Turbach	Kraftwerk Turbach AG	04.06.2021	Détermination après réception de l'ouvrage	1020
Centrale de Schiffenen	Groupe E SA	10.01.1961	18.09.2044	16 941
Centrale de Flumenthal canton de Berne)	Alpiq Hydro Aare AG	11.05.1965	05.05.2052	18 984
Centrale de Bannwil	BKW Energie SA	18.12.1964	29.10.2050	20 591

Centrale de Wynau/Schwarzhäusern	BKW Energie SA	13.09.1988	09.06.2096	12 223
Centrale de Rondchâtel	Ciments Vigier SA	30.03.2011	11.10.2090	1993
Centrale de Boujean	Centrales électriques du lac de Biene SA	04.03.1998	25.05.2037	1997
			Total	490 272

* Base de données : calcul de la taxe d'eau 2025

Contrairement aux cantons évoqués dans la motion, la force hydraulique bernoise dans son ensemble est actuellement exploitée à près de 80 % par des entreprises d'approvisionnement en énergie sises dans le canton de Berne. Cela n'est pas le cas pour les cantons cités dans la présente motion (cf. point 3), qui ont déjà fait l'objet d'une comparaison dans le cadre de la stratégie relative aux concessions hydrauliques. Dans les cantons du Valais, des Grisons, du Tessin et d'Uri, près de 80 % des capacités de production sont détenus par des acteurs extracantonaux. Ces cantons voient donc un intérêt à réduire de manière conséquente cette part extracantonale pour arriver à un niveau tel que déjà atteint par le canton de Berne.

C'est notamment en raison de cette situation que le canton de Berne ne souhaite en principe pas de retour pour les concessions arrivant à échéance. Dans le cas de KWO, le canton de Berne souhaite toutefois augmenter la participation de BKW et d'ewb. Afin d'imposer les rapports de participation souhaités, le Conseil-exécutif se réserve donc explicitement le droit d'exercer son droit de retour pour la concession de KWO. Le canton de Berne poursuit ainsi l'objectif stratégique de maintenir et de renforcer l'importance économique de la force hydraulique en mettant l'accent sur les projets stratégiques ainsi que sur l'importance des fournisseurs d'énergie bernois (cf. points 5 et 6). En ce qui concerne le renouvellement des concessions, les premiers entretiens avec les parties concernées ont eu lieu et devraient se poursuivre prochainement (cf. point 4).

Si le canton souhaitait tout de même faire valoir son droit de retour à l'expiration d'une concession de force hydraulique (cf. point 2), l'autorité concédante devrait l'annoncer au moins cinq ans avant l'échéance de la concession, conformément à l'article 31 de la loi du 23 novembre 1997 sur l'utilisation des eaux (LUE ; RSB 752.41). Comme mentionné précédemment, le canton de Berne n'a toutefois pas l'intention de faire valoir son droit de retour. Indépendamment des délais prévus par la législation sur la force hydraulique, le Conseil-exécutif accorde donc une importance particulière à la mise en place précoce de conditions-cadres claires en vue de l'arrivée à échéance d'une concession. C'est pourquoi, dans le cadre de l'élaboration du concept d'indemnité en cas de renonciation au droit de retour (cf. point 5.3 de la stratégie relative aux concessions hydrauliques), il fixera notamment les principes régissant le déroulement temporel des négociations.

En résumé, le Conseil-exécutif est d'avis qu'avec la stratégie relative aux concessions hydrauliques adoptée le 20 août 2025 et les explications ci-dessus, il a déjà répondu aux demandes de la présente motion. Le Conseil-exécutif propose donc l'adoption et le classement de la motion.

Destinataire

– Grand Conseil