



25.068 é OCF « De l'électricité pour tous en tout temps (Stop au blackout) ». Initiative populaire et contre-projet indirect

Rapport du 14 avril 2026 à l'attention de la CEATE-N portant sur le potentiel de production hydroélectrique hivernale

Mandat à l'administration

L'OFEN est invité à présenter une liste des projets de centrales au fil de l'eau ou de centrales à accumulation (agrandissements ou nouvelles constructions) qui ne sont actuellement pas poursuivis pour des raisons de rentabilité ou en raison de conflits d'intérêts liés à un retour imminent. Cette liste comprendra notamment une estimation de leur capacité. Dans la mesure du possible, l'OFEN indiquera le montant des contributions d'investissement que la Confédération devrait apporter pour rendre ces projets rentables.

Développement

L'objectif de l'initiative « Stop au blackout » et d'éventuels contre-projets est la sécurité de l'approvisionnement. Les solutions concrètes et efficaces à court et moyen terme sont les plus adéquates pour garantir cette sécurité. Dans le cadre d'un possible contre-projet à l'initiative, il est judicieux de clarifier quels projets de centrales au fil de l'eau ou de centrales à accumulation ne sont actuellement pas poursuivis pour des raisons de rentabilité ou en raison de conflits d'intérêts liés à un retour imminent. Une vue d'ensemble établie par l'Office fédéral de l'énergie permettra d'identifier le potentiel réaliste de développement de l'électricité hivernale et, le cas échéant, de l'exploiter en conséquence.



Réponse de l'administration

Rentabilité des projets de nouvelles constructions ou d'agrandissement

Diverses analyses de la rentabilité des installations hydroélectriques existantes¹, des agrandissements² et des nouvelles installations³ ont montré que dans le contexte économique du moment, la plupart des projets hydroélectriques n'auraient pas pu être réalisés ou exploités de façon rentable sans encouragement. Ce qui précède est en principe toujours valable aujourd'hui. En réponse à cette situation, différents instruments d'encouragement, comme la prime de marché ou les contributions d'investissement, ont été introduits dans le cadre de la Stratégie énergétique 2050. La loi fédérale relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables est venue compléter ce dispositif avec d'autres instruments, à savoir les contributions pour les études de projet et la prime de marché flottante. En règle générale, les projets induisant une augmentation importante de la production annuelle sont plus rentables que ceux qui permettent uniquement un transfert de production de l'été à l'hiver. Cela est dû au fait que les rehaussements de murs de barrage ne permettent qu'une faible augmentation de la production énergétique et que leur financement doit donc reposer exclusivement sur la différence de prix de l'énergie transférée entre l'été et l'hiver. Dans le cas d'un projet engendrant une production supplémentaire d'énergie, cependant, le prix de l'énergie dans son ensemble peut être utilisé pour couvrir les coûts. On peut toutefois supposer qu'une part significative des projets connus serait rentable avec l'encouragement existant. Pour des raisons d'efficacité, une augmentation des taux d'encouragement au-delà du niveau actuel ne semble en outre pas être une mesure judicieuse.

L'OFEN a constaté que l'introduction des instruments d'encouragement avait incité différents exploitants à reprendre la planification de leurs projets. Cette planification compte plusieurs étapes (avant-projet, projet de concession, projet de construction), une analyse de rentabilité (avec incertitude correspondante concernant les coûts du projet) étant effectuée pour chacune d'elles au niveau approprié. L'évaluation de la rentabilité dépend d'une part des caractéristiques techniques du projet (potentiel de production, coûts de construction) et, d'autre part, des prévisions quant aux prix futurs et du rendement attendu par l'entreprise. Comme les abandons de projets à un stade précoce (avant la mise à l'enquête publique) ne sont généralement pas communiqués, l'OFEN en a rarement connaissance.

Concernant les projets figurant à l'annexe 2 de la loi sur l'approvisionnement en électricité (LApEI), l'OFEN estime que la probabilité de réalisation de quatre projets est faible (aussi pour des raisons de rentabilité). L'OFEN n'a toutefois pas connaissance de décisions d'abandon de projets rendues publiques, ce qui laisse penser que les exploitants évaluent différemment la probabilité de voir se réaliser les projets en question.

Problématique des projets d'agrandissements en lien avec le retour d'installations existantes

Lorsqu'une concession expire, la communauté investie du droit de disposer peut octroyer une nouvelle concession au concessionnaire actuel (renouvellement de la concession) ou exercer son droit de retour pour ensuite exploiter elle-même l'installation ou pour accorder une nouvelle concession à un autre concessionnaire. Si elle exerce son droit de retour, la communauté peut reprendre gratuitement les parties de l'installation servant à exploiter l'eau et, moyennant une indemnité équitable, les installations servant à la production et au transport de l'énergie (art. 67, al. 1, LFH).

Il est peu intéressant pour les propriétaires actuels d'effectuer de grands investissements peu avant l'échéance des concessions, étant donné qu'ils n'ont pas la certitude de pouvoir continuer à exploiter l'installation une fois la concession expirée ou, du moins, que la rentabilité des investissements est

¹ OFEN (2014) : Rentabilité des centrales hydrauliques existantes, rapport à l'intention de la CEATE-N ; Conseil fédéral (2024) : Analyse du potentiel hydraulique lié au retrait des glaciers, rapport du Conseil fédéral élaboré en réponse au postulat 21.3974 déposé le 24 août 2021 par la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N).

² Conseil fédéral (2025) : Potentiel de rénovation et d'agrandissement des grandes centrales hydroélectriques, rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 23.3006 de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) du 24 janvier 2023.

³ OFEN (2013) : Perspektiven für die Grosswasserkraft in der Schweiz – Wirtschaftlichkeit von Projekten für grosse Lauf- und Speicherkraftwerke und mögliche Instrumente zur Förderung der Grosswasserkraft (en allemand).

assurée. Dans ce contexte, les conventions sur la valeur résiduelle avec les cantons sont un instrument important pour permettre d'effectuer malgré tout les investissements à ce moment-là. D'autres instruments possibles et leurs risques sont présentés en annexe. Dans le cas de nouvelles installations qui nécessitent une nouvelle concession ou lorsque la durée restante de la concession est encore suffisamment longue, cette question ne se pose pas, les investissements pouvant en règle générale être amortis avant l'expiration de la concession.

Il existe de nombreux exemples de projets qui ont pu être réalisés. Dans ce contexte, différentes solutions ont été utilisées⁴. Dans la grande majorité des cas, toutefois, ces projets d'agrandissement ont été réalisés avant que les stratégies de retour des cantons disposant d'une importante force hydraulique aient été décidées. Ces exemples montrent aussi l'importance de l'indemnisation de la valeur résiduelle pour la réalisation des projets d'agrandissement.

La majeure partie des projets d'agrandissement dont a connaissance l'OFEN se trouve actuellement en phase de planification. C'est dans ce contexte qu'ont aussi lieu les négociations entre le concessionnaire et la communauté. L'OFEN n'est pas impliqué dans ces négociations, raison pour laquelle il ne dispose pas d'informations sur leur avancement dans la grande majorité des cas. En conséquence, il manque actuellement à l'OFEN les bases pour être en mesure d'évaluer si la problématique du retour peut éventuellement retarder ou menacer les projets d'agrandissement.

La situation en matière de concession des projets inscrits à l'annexe 2 LApEI a aussi été analysée. Pour une grande majorité des cas (13 centrales sur 16), il s'agit de projets d'agrandissement pour lesquels la durée restante de la concession ne suffit pas à amortir les investissements. La solution la plus simple et, dans de nombreux cas, la seule solution serait d'établir des conventions sur la valeur résiduelle avec les cantons. Dans le cas des installations dont la concession expire entre 2030 et 2040, il ne reste que quelques années d'exploitation, compte tenu du temps nécessaire à la procédure et à la construction. Une convention sur la valeur résiduelle ne serait donc pas non plus suffisante. Beaucoup de ces projets se déroulent dans des cantons qui se sont dotés d'une stratégie de retour, ce qui complique la situation.

L'OFEN a aussi connaissance de cas dans lesquels aucune solution n'a encore pu être trouvée.

L'entreprise Kraftwerk Göschenen AG avait commencé, après 2000, à planifier le rehaussement du barrage de **Göscheneralp**. Tant le canton que les associations environnementales ont soutenu le projet. En été 2011, les exploitants ont décidé de ne pas poursuivre le projet. Le canton et la société exploitant la centrale électrique n'étaient pas parvenus à s'entendre sur la valeur résiduelle des investissements prévus à l'échéance de la concession (2043). Ce n'est qu'après que le projet a été ajouté à l'annexe 2 de la LApEI que les travaux de planification ont repris.

Depuis 2007, les Service industriels de Lausanne (SIL) planifiaient l'agrandissement de la centrale de Lavey. Le projet **Lavey+** prévoyait la construction d'une galerie supplémentaire et l'installation d'un quatrième groupe de machines. Cela aurait permis de faire passer la production d'environ 400 GWh à 475 GWh par année. Alors que la centrale se trouve sur sol vaudois, le barrage est situé en Valais. C'est pourquoi il existe, pour cette centrale, deux concessions, qui seront échues en 2030. Ici aussi, les cantons de Vaud et du Valais ont essayé de s'entendre sur une indemnisation de la valeur résiduelle à l'échéance de la concession, sans toutefois y parvenir. En 2018, la décision a été prise de ne pas poursuivre le projet d'ici l'échéance de la concession.

⁴ Le canton de Berne a conclu diverses conventions sur la valeur résiduelle avec l'entreprise Kraftwerke Oberhasli AG (KWO), en particulier pour la [centrale du Grimsel 1E](#), la [centrale de Handeckfluh](#) et la construction du [barrage de Spitaljamn](#). Les conventions contiennent une estimation des coûts. Les coûts d'investissement définitifs seront précisés dans une annexe une fois les travaux terminés.

Une convention sur la valeur résiduelle a pu être signée pour le renforcement du barrage du Lac des Toules entre 2008 et 2011, mais seulement après qu'Alpiq ait vendu sa part de l'installation à la Romande Energie en 2015, faisant passer les Forces Motrices du Grand-St-Bernard (FGB) entièrement aux mains de la Romande Energie. Les communes ont repris à partir du 1^{er} janvier 2016 une part de 64 % des FGB (Bourg-Saint-Pierre : 45 % ; Liddes : 19 %) et reçoivent en plus une indemnité de retour sous forme de paiements annuels dépendants de la production de 2016 à 2040. En contrepartie, la concession a été prolongée de 80 années supplémentaires à partir de 2041 (soit jusqu'en 2120). Une solution a ainsi été trouvée pour l'amortissement des investissements dans le renforcement du barrage. On ignore toutefois si elle simplifiera les investissements futurs (rehaussement de barrage). En effet, les communes devraient dès lors assumer 64 % des investissements.

Le rehaussement de 14 mètres du barrage de la centrale de **Marmorera** figure parmi les 15 projets inscrits à l'annexe 2 LApEI et coûtera entre 100 et 150 millions de francs. La concession expire à fin 2035 et le canton des Grisons poursuit une stratégie de retour. Les services industriels de Zurich (ewz) sont actuellement en pourparlers avec le canton et la commune de Sursee pour déterminer la suite des événements après l'expiration de la concession. Les plans d'agrandissement sont gelés jusqu'à la fin des négociations.

Des cas anonymisés ont par ailleurs été publiés dans un avis de droit sur l'indemnisation de la valeur résiduelle commandé en 2014 par l'Association suisse pour l'aménagement des eaux⁵. Cet avis de droit présente aussi les résultats d'une enquête effectuée auprès des exploitants de centrales électriques sur leurs expériences en la matière. Dans six cas, il n'a pas été possible de trouver une solution avec la communauté. Les exploitants évaluent différemment l'importance des conventions sur la valeur résiduelle. Alors que certaines entreprises y voient une condition indispensable à un investissement, d'autres jugent que des facteurs tels que la situation sur le marché et la rentabilité sont plus importants. Il ressort également de l'enquête que lors de projets de grande envergure, un renouvellement anticipé de la concession est préféré à une convention sur la valeur résiduelle. L'OFEN estime que cette dernière option devrait entretemps avoir perdu de son attrait pour les exploitants actuels, les stratégies cantonales en matière de retour ayant été clarifiées.

⁵ Vincenz&Partner (2014) : Rechtsgutachten über die Restwertentschädigung für Investitionen in bestehende Wasserkraftwerke (en allemand)

Annexe

Les instruments possibles pour les projets d'agrandissement pendant une concession en cours sont présentés ci-après avec leurs avantages et inconvénients :

Instrument	Commentaires
Convention sur la valeur résiduelle	Pourrait être, dans de nombreux cas, une solution pour réaliser des agrandissements. Les risques économiques de l'investissement sont transférés à la communauté à l'échéance de la concession.
Renouvellement anticipé de la concession	N'est pas en premier lieu dans l'intérêt du concessionnaire. Le renouvellement anticipé devrait être indemnisé de manière convenable. Il n'entre pas en ligne de compte dans de nombreux cantons, car le droit de retour peut être exercé conformément aux stratégies de retour.
Avenant à la concession	Il s'agit, dans certains cas, d'un bon instrument. Cette possibilité a été confirmée par le Tribunal fédéral. Avec l'entrée en vigueur de la loi sur l'accélération des procédures, les avenants à la concession sont autorisés en lieu et place d'une nouvelle concession pour les projets d'importance nationale (art. 54, al. 2, LFH). Il n'est pas nécessaire de conclure une convention sur la valeur résiduelle si la durée de concession choisie correspond à la durée d'amortissement des installations construites. Les inconvénients résident dans les durées de concession disparates et le besoin de coordination qui en résulte lorsque les différentes parties de l'installation n'appartiennent pas au même concessionnaire.
Droit de retour	Stratégie des cantons. Pour les concessionnaires actuels, la situation est très incertaine concernant les rapports de propriété après le renouvellement de la concession et les compétences pour la gestion de l'exploitation et la commercialisation de l'électricité. Les projets d'agrandissement sont donc très risqués pour ces concessionnaires.
Renoncement au droit de retour	Renoncer au droit de retour permettrait aux cantons et aux communes d'acquérir des parts plus importantes de ces installations (en rachetant des actions). La sécurité pour les concessionnaires actuels serait plus grande (garantie de conserver une part des installations).
Rachat	Le rachat serait aussi une possibilité de clarifier à un stade précoce les rapports de propriété pendant la prochaine durée de la concession. Cependant, les cantons et les communes ne seront généralement pas disposés à mettre à disposition les moyens nécessaires à cet effet, même s'ils peuvent ensuite revendre les parts des centrales électriques. Les négociations concernant un prix de rachat convenable seraient en outre compliquées.
Réglementation anticipée de la prochaine concession	Si un accord sur les rapports de propriété et les modalités des différentes indemnités peut être trouvé longtemps avant l'expira-

	tion de la concession, cela renforce la sécurité pour les concessionnaires actuels et augmente les chances de voir les projets d'agrandissement se concrétiser.
--	---