



21 août 2013

**Révision de l'ordonnance sur le fonds de
désaffectation et sur le fonds de gestion (OFDG)**
Rapport explicatif



1. Partie générale

1.1 L'ordonnance actuelle

L'ordonnance du 7 décembre 2007 sur le fonds de désaffectation et sur le fonds de gestion des déchets radioactifs pour les installations nucléaires (ordonnance sur le fonds de désaffectation et sur le fonds de gestion [OFDG, RS 732.17]) se fonde sur les art. 81, al. 5, 82, al.2, et 101 de la loi du 21 mars 2003 sur l'énergie nucléaire (LEnu, RS 732.1). Les versements imposés aux exploitants de centrales nucléaires se fondent sur l'OFDG. Celle-ci définit les coûts et leur calcul, l'obligation de verser des contributions et la façon de déterminer celles-ci, les droits des propriétaires concernés, la politique de placement, la devise et la comptabilisation, les provisions ainsi que l'organisation des fonds, le mode de surveillance et les voies de recours.

1.2 Motif de la révision et grandes lignes du projet

1.2.1 Situation initiale

La désaffectation des centrales nucléaires suisses et la gestion des déchets engendrés vont représenter, dans les décennies à venir, de lourdes charges financières. Celles-ci doivent être assumées par les exploitants. Selon les dispositions légales actuelles, une participation financière de la Confédération est envisageable sous certaines conditions, si les exploitants ne peuvent pas remplir entièrement leurs obligations (cf. ci-dessous). Il convient donc de faire en sorte que le financement de ces opérations soit assuré dans la mesure du possible avant la désaffectation des centrales. La réglementation actuelle de l'OFDG prévoit que les contributions versées dans les deux fonds jusqu'à la mise hors service définitive permettent, avec les intérêts cumulés d'ici là, de couvrir les coûts futurs.

La majeure partie des coûts de désaffectation et de gestion des déchets ne survient qu'après la mise hors service définitive d'une installation. Si l'exploitation doit cesser après 50 ans, la dernière centrale nucléaire suisse sera arrêtée en 2034. A partir de ce moment, selon la législation actuelle, les fonds ne seront plus alimentés que par le revenu de la fortune qu'ils représentent.

Plus précisément, les mesures à prendre pour assurer le financement des opérations de désaffectation et de gestion des déchets s'appuient sur les principes suivants: aux termes de la loi sur l'énergie nucléaire, l'exploitant d'une installation doit assumer la totalité des coûts engendrés par ces opérations (art. 27, al. 2, let. f et art. 31, al. 1, LENU). A cet effet, il s'acquitte d'une contribution aux fonds, due jusqu'à la mise hors service définitive, selon l'ordonnance sur le fonds de désaffectation et sur le fonds de gestion. (art. 7 OFDG). C'est le principe de causalité. Si un exploitant ne peut supporter ces coûts, des versements complémentaires sont dus par les autres exploitants au titre d'une forme de responsabilité solidaire (art. 80, al. 2, LENU). Chacun est tenu d'y participer au prorata de ses contributions à chacun des deux fonds. Si ce mécanisme se révèle insupportable économiquement, l'Assemblée fédérale décide si, et dans quelle mesure, la Confédération participe aux frais non couverts (art. 80, al. 4, LENU).

Dans l'optique actuelle, il n'est pas certain que les dispositions en vigueur suffisent pour assurer la couverture des coûts de désaffectation et de gestion qui interviendront majoritairement dans un lointain avenir (rendement du capital, évolution des coûts, risques liés au long terme). L'OFDG doit



être modifiée sur plusieurs points. Le Conseil fédéral s'est d'ores et déjà déclaré disposé à étudier la question (cf. son avis relatif à la motion Fetz 11.4213 Fonds de désaffectation et fonds de gestion des déchets radioactifs. En finir avec les années de sous-couverture et les remboursements. D'autres interventions ont encore été déposées à ce sujet.)

La présente révision poursuit essentiellement les objectifs ci-après:

- Réduire le risque, pour la Confédération, de devoir participer aux coûts de désaffectation et de gestion.
- Adapter les principaux éléments du calcul des contributions aux nouvelles circonstances mentionnées plus haut.

Un groupe de projet a été institué pour la révision de l'OFDG. Il réunit des collaborateurs de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN), de la société ATAG Organisations économiques (administration des fonds) et de l'Administration fédérale des finances (AFF). Le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et l'Office fédéral de la justice (OFJ) ont été associés temporairement aux travaux.

Le groupe de projet a étudié notamment les modifications à apporter sur les points suivants:

- Paramètres de calcul du montant des contributions (rendement des placements et renchérissement)
- Durée de l'obligation de verser des contributions
- Définition des marges de fluctuation des avoirs des fonds
- Restitution

A ces points principaux se sont ajoutées quelques questions de moindre importance, en particulier pour clarifier et compléter les dispositions actuelles. Il importe également de mieux systématiser les règles adoptées, notamment dans les art. 8 et 9.

Le groupe de projet a discuté à plusieurs reprises des points principaux de la révision avec des experts des sociétés d'exploitation. De nombreux entretiens ont également eu lieu avec la direction de ces sociétés.

L'OFDG s'applique aux centrales nucléaires et au dépôt intermédiaire Würenlingen (ZWILAG SA). Ce dernier n'est pas tenu de verser des contributions pour la gestion des déchets radioactifs (art. 6, al. 2 et 3) dans la mesure où les coûts de gestion qui lui seront imputables seront modestes.

1.2.2 Risques encourus par la Confédération pour la couverture des coûts

La LENU prévoit plusieurs dispositions destinées à éviter à la Confédération de supporter finalement une partie des coûts, dont par exemple l'obligation de versements complémentaires déjà mentionnée. Ces versements sont toutefois limités en fonction des contributions dues à chaque fonds par chaque exploitant et doivent être économiquement supportables. De plus, on peut supposer que l'obligation ne sera généralement effective que dans un avenir éloigné. En effet, une large part des coûts (notamment pour la gestion des déchets radioactifs) n'interviendront que beaucoup plus tard.



L'incertitude résulte aussi de la structure juridique de certaines sociétés exploitant une centrale nucléaire. Tant la SA de la centrale de Gösgen-Däniken que la SA de celle de Leibstadt sont organisées en sociétés partenaires. Les contrats passés entre les exploitants de ces installations sont des accords de droit privé. Ils obligent les actionnaires à assumer notamment les coûts de désaffectation et de gestion, mais ils ne comportent pas d'autre clause de sécurité, même si leur résiliation n'est que difficilement possible et qu'une telle issue n'est, selon les exploitants, pas envisageable pour des raisons économiques. Du fait de la faible couverture en fonds propres de ces entreprises partenaires, leur capacité à couvrir les coûts de désaffectation et de gestion est probablement plus sujette à caution que celle d'autres sociétés exploitantes faisant partie d'un groupe.

Dans le contexte des modifications à apporter à l'OFDG, on a évoqué et examiné le besoin de garanties supplémentaires telles que la possibilité d'impliquer les actionnaires (extension de la responsabilité aux actionnaires) ou la responsabilité solidaire au sein d'un groupe, et le recours à des prescriptions sur un capital minimum, des garanties ou des promesses de garanties, des cautionnements ou encore un système d'assurance. Or de telles solutions posent parfois des problèmes de droit constitutionnel et leur mise en œuvre impliquerait presque toujours une modification de la LENU. De plus, elles ne s'appliqueraient en partie que très tard, du fait que l'essentiel des coûts pour lesquels ces garanties seraient exigées ne seront dus que dans un avenir lointain. Enfin leur efficacité est difficile à déterminer et la question est de savoir si elles seraient judicieuses économiquement. Il faut donc par principe leur préférer des mesures assurant, pendant la durée d'exploitation des installations déjà, le financement intégral et rapide des fonds. Quant aux exigences de garanties supplémentaires, elles pourraient être étudiées de manière approfondie lors d'une prochaine révision de la LENU.

1.2.3 Adaptation nécessaire du calcul de la contribution: rendement et hausse des coûts

Les coûts et les contributions sont calculés selon un modèle actuariel dont les principales caractéristiques sont fixées dans l'OFDG. Les coûts de désaffectation et de gestion sont réévalués dans leur ensemble tous les cinq ans (Calcul des coûts, art. 4 OFDG). Le résultat est extrapolé, compte tenu du renchérissement, jusqu'à la fin de la désaffectation et de la gestion des déchets, puis escompté à la date de la mise hors service définitive, avec référence à un rendement supposé des placements. Le montant obtenu (valeur-cible) doit être réuni au moyen des contributions annuelles des exploitants, augmenté du rendement des capitaux. Ainsi, d'ici à la mise hors service définitive, le financement sera assuré par ces deux sources puis par le seul rendement de la fortune des fonds. Conformément à l'art. 8, al. 5, OFDG, les deux fonds sont crédités aujourd'hui d'un rendement des placements de 5%¹, avec un taux de renchérissement de 3%. Il en résulte un intérêt réel prévu de 2%. La façon dont le rendement des fonds et le renchérissement ont évolué par le passé fait apparaître des divergences importantes par rapport aux hypothèses sur lesquelles s'appuie le modèle appliqué initialement.

¹ Après déduction des frais de gestion de la fortune, y compris les commissions bancaires et le droit de timbre de négociation



1.2.3.1 Evolution du rendement depuis la création des fonds

Des premiers versements au fonds de désaffectation en 1985 jusqu'à fin 2012, le rendement moyen des placements² atteint 4,56% par année. Selon l'indice suisse des prix à la consommation (IPC), le renchérissement moyen est de 1,46% par année, ce qui donne un intérêt réel du fonds de 3,10%, supérieur aux 2% admis initialement. Pour le fonds de gestion, le rendement moyen, depuis les premiers versements fin 2002 jusqu'à fin 2012, atteint 2,35% par année. Le renchérissement annuel moyen selon l'IPC est de 0,61%, d'où un taux d'intérêt réel du fonds de 1,74%, inférieur aux 2% admis initialement.

1.2.3.2 Hausse des coûts de 2001 à 2011

Le montant présumé des coûts de désaffectation et de gestion est calculée tous les cinq ans d'après les indications de l'exploitant pour chaque centrale nucléaire, avec prise en compte du programme de gestion (cf. art. 32 LENu) et de l'état des connaissances techniques et scientifiques. En comparant les trois derniers quinquennats, on s'aperçoit que l'évaluation des coûts prévisibles a dû être corrigée à la hausse, cela notamment en vertu de considérations relatives à la technique, à la planification et à la réglementation. Pour la période de 2001 à 2011, la hausse des coûts a été en moyenne de 4,8% par an pour la désaffectation et de 3,5% pour la gestion des déchets radioactifs. Ainsi la hausse des dépenses présumées a été dans les deux cas supérieure au taux de renchérissement de 3% ayant servi au calcul des contributions. Le renchérissement fondé sur l'IPC n'était toutefois que de 0,8% pour la période correspondante. Les études de coûts sont vérifiées par l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN), assistée par des experts externes. Dans sa prise de position sur l'étude de coûts 2011, l'IFSN a déclaré s'attendre à ce que les coûts effectifs de désaffectation varient entre -15% et +30% par rapport à l'étude, ce qui est conforme au secteur de l'industrie. Concernant les coûts de gestion des déchets, l'IFSN se réfère à la marge de +/-25 à 30% généralement convenue dans la pratique pour la phase de projet de l'étude préliminaire dans le domaine des travaux en souterrain.

1.2.3.3 Adaptation nécessaire

Les paramètres de calcul des contributions inscrits à l'art. 8, al. 5 OFDG ont été fixés en 1985, lors de la création du fonds de désaffectation. Ils ont été repris tels quels à l'instauration du fonds de gestion en 2002 et sont restés inchangés depuis. Or l'expérience montre que le rendement nominal de 5% des placements qui avait été visé n'a été atteint pour aucun des deux fonds. Grâce à la faiblesse du renchérissement, le rendement réel de 2% visé pour le fonds de désaffectation a cependant été atteint. Les trois études de coûts (2001/2006/2011) ont fait apparaître une hausse des coûts à nouveau plus élevée que le renchérissement présumé et nettement supérieure au renchérissement fondé sur l'IPC. Il convient par ailleurs de tenir compte des incertitudes majeures liées aux estimations de coûts sur la base de l'état actuel du projet. C'est là une des raisons de l'adaptation prévue du calcul des contributions.

En considérant la faiblesse actuelle des taux d'intérêt et les perspectives économiques à moyen et à long terme, on ne peut en outre pas s'attendre à ce que la stratégie de placement choisie permette d'atteindre un rendement nominal de 5%. Les deux fonds sont ainsi menacés d'impasse financière. Cet état de fait pose notamment problème dans la mesure où la désaffectation des centrales nucléaires suisses se rapproche et qu'après leur mise hors service, les exploitants cesseront de verser des contributions.

² Calculé selon la méthode IRR.



Dans ce contexte, il convient d'adapter les paramètres de calcul des coûts présumés ainsi que les contributions annuelles. Les réflexions se fondent principalement sur deux questions:

- Sur quels rendements présumés le modèle actuariel doit-il se baser à l'avenir?
- Comment prendre en compte la hausse des coûts dans le calcul des contributions?

Rendement des placements

L'évaluation des futurs rendements est complexe et incertaine. Elle dépend en outre des hypothèses sous-jacentes. Selon la théorie du marché des capitaux, les rendements d'un portefeuille correspondent, en résumé, à un taux d'intérêt sans risque auquel sont ajoutées les primes de risque de différentes catégories de placements. Le défi consiste à évaluer l'inflation, le taux d'intérêt sans risque et les primes de risque. Le contrôleur des investissements de chacun des deux fonds³ choisit à cet effet un modèle qui évalue le rendement nominal présumé d'une stratégie de placement sur la base des intérêts sans risque nominaux et des primes de risque des différentes catégories de placement. La courbe actuelle des taux d'intérêt sans risque nominaux, mesurée sur la base des taux d'intérêt au comptant des obligations de la Confédération, ainsi que les taux à terme implicites de cette courbe servent à cet égard de point de départ. Cette courbe représente les projections actuelles des acteurs du marché des capitaux concernant l'évolution future des taux d'intérêt. Elle est par conséquent observable sur le marché et elle comporte implicitement aussi une composante pour les projections en matière d'inflation. Il n'existe en revanche pas d'informations relatives au marché permettant de calculer les primes de risque par d'autres moyens, sur la base de données historiques ou d'enquêtes. En se fondant sur diverses études sur les primes de risque, le contrôleur des investissements calcule une prime de risque d'environ 2,3% pour la stratégie de placement des deux fonds. Compte tenu du niveau actuellement peu élevé des taux d'intérêt (état à fin 2012), le rendement prévu de la stratégie de placement est d'environ 2,8% à dix ans et d'environ 3,3% à 20 ans.

Les exploitants ont demandé au professeur Heinz Zimmermann (Université de Bâle) d'établir une expertise destinée à déterminer si un rendement réel de 2% pour les deux fonds était encore envisageable à l'avenir. Contrairement au contrôleur des investissements, le professeur Zimmermann ne s'est pas fondé pour ce faire sur la courbe des taux d'intérêt actuelle. Il a calculé le taux d'intérêt réel sans risque sur la base des projections historiques à long terme (de 0,5 à 1%). Selon l'expertise, la prime de risque de la stratégie de placement est évaluée entre 1,8 et 2%. Compte tenu de la faiblesse des taux d'intérêt, les rendements réels présumés se situent donc entre 2,2 et 2,7%. Heinz Zimmermann conclut donc globalement qu'un rendement réel de 2% pour la stratégie de placement actuelle peut être considéré comme une estimation prudente.

Globalement, les options choisies conduisent, selon les hypothèses, à des résultats similaires, confirmés par ailleurs par des considérations d'ordre macroéconomique (cf. annexe 1). Les différentes approches pour le calcul d'un rendement à long terme aboutissent à un rendement nominal compris entre 2,8 et 3,3% (contrôleur des investissements) ou, en tenant compte d'une inflation prévue de 1,5%⁴, entre 3,5 et 4,3% (exploitants). L'hypothèse d'un rendement nominal à long terme de 3,5% semble ainsi acceptable, voir plausible en les comparant aux prévisions de rendement dans le domaine de la prévoyance professionnelle (cf. annexe 2).

³ L'entreprise PPCmetrics AG dont le siège est à Zurich.

⁴ «Pour établir les projections de recettes et de dépenses, il faut émettre une hypothèse concernant le renchérissement. On se base à cet effet sur une augmentation annuelle des prix de 1,5%, valeur conforme à la moyenne à long terme.» (AFF, 2012: Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse, ch. 2.2. Evolution économique, p. 20).



Hausse des coûts

Le modèle actuariel actuel servant au calcul des coûts et des contributions comporte une composante de renchérissement exclusivement axée sur la hausse générale des prix (IPC). En revanche, les hausses de prix spécifiques à certains secteurs, à la technique ainsi qu'à des aspects de planification et de réglementation sont en quelque sorte représentés en dehors du modèle dans les études des coûts. Dans le cadre de la présente révision de l'ordonnance, il s'agit donc de déterminer la procédure à suivre pour gérer les hausses de prix observées dans le domaine de la désaffectation des centrales et de la gestion des déchets radioactifs.

Les incertitudes concernant les coûts pourraient être représentées sous forme d'un supplément par rapport aux études de coûts. Le montant concret du supplément dans ce modèle serait défini en collaboration avec la branche ou du moins avec l'IFSN et des experts indépendants, dans la mesure où les données relatives aux coûts et aux incertitudes sont d'abord connues des exploitants des centrales nucléaires. Des suppléments spécifiques inhérents à l'avancée du projet seraient établis pour les principaux composants des coûts de chaque centrale et ce, tous les cinq ans, après chaque étude. Pour une première définition du supplément de sécurité dans le cadre de la révision en cours de l'OFDG, compte tenu de l'absence de valeurs empiriques, il semble judicieux de se fonder sur l'évaluation de l'IFSN, selon laquelle l'incertitude en matière de coûts de désaffectation et de gestion des déchets est de 30%. On peut ainsi à l'heure actuelle retenir un supplément de sécurité de 30%.

Ce supplément de 30% couvrirait une hausse annuelle réelle des coûts au-delà de l'IPC de 1,5% sur une période d'environ 18 ans. En se fondant sur les hausses réelles des coûts observées (de 4% pour le fonds de désaffectation et de 2,7% pour le fonds de gestion de 2001 à 2011), un supplément de 30% couvrirait une période d'environ sept ou dix ans. Il s'agit de tenir compte du fait que, selon la planification actuelle, les derniers travaux de gestion des déchets n'interviendront qu'en 2116 (fermeture des dépôts en couches géologiques profondes). A l'issue de la période de 18 ans, aucune hausse spécifique des coûts autre que l'inflation normale ne serait plus prise en compte.

Il n'est actuellement pas possible d'exclure que les coûts continuent d'augmenter fortement au cours des prochaines décennies. Les études de coûts des années 2001, 2006 et 2011 portent sur une période de dix ans. La prochaine de ces études, agendée pour 2016, apportera des renseignements supplémentaires sur la hausse spécifique des coûts dans le domaine de la désaffectation et de la gestion des déchets. Si les hausses de coûts constatées jusqu'ici devaient s'aggraver, il pourrait s'avérer judicieux d'adapter le modèle de calcul des contributions annuelles et de remplacer le supplément de sécurité par un taux de renchérissement réel.

Au fur et à mesure de l'évolution du projet, les incertitudes devraient en outre diminuer et les estimations des coûts se préciser. Il est donc important d'examiner après chaque nouvelle étude de coûts, si de nouvelles hausses des coûts nécessitent une modification des paramètres et, le cas échéant, une adaptation du modèle visant à augmenter les contributions annuelles des exploitants pour la période restante.

Le prolongement de l'obligation de verser des contributions que prévoit la révision de l'OFDG au-delà de la durée d'exploitation et jusqu'à ce que les obligations liées à la désaffectation et à la gestion des déchets soient remplies réduit le risque encouru par la Confédération de devoir participer aux coûts de désaffectation et de gestion des déchets. La limitation dans le temps du supplément de 30%, en l'occurrence 18 ans, est ainsi compensée.

La réalisation des études de coûts tous les cinq ans et la redéfinition des contributions qui en résulte pour la période de taxation suivante permettent de garantir que les éventuelles hausses des coûts au-delà de l'augmentation prévue des prix de 1,5% par an soient prises en compte dans le calcul des contributions annuelles futures.



Résumé

Les études de coûts réalisées jusqu'ici illustrent l'évolution de la hausse des coûts sur une période de dix ans. La prochaine de ces études, programmée pour 2016, fournira des renseignements supplémentaires qui porteront de surcroît sur une période plus étendue. Il semble donc judicieux d'opter pour la solution prévoyant un supplément de sécurité sur les coûts calculés: les taux de renchérissement spécifiques potentiels seraient ainsi également intégrés pour les 18 années à venir. Les futures études de coûts serviront de base aux différentes révisions de l'ordonnance, dans le cadre desquelles le supplément de sécurité peut être adapté.

Conséquences pour la Confédération, les exploitants et leurs actionnaires

Le tableau ci-dessous illustre les effets que pourrait avoir la mise en œuvre des adaptations proposées sur l'évolution du fonds de désaffectation et du fonds de gestion par rapport au statu quo.

	Statu quo	Nouveau scénario
Rendement des placements	5,0%	3,5%
Taux de renchérissement	3,0%	1,5%
Supplément de sécurité sur les coûts calculés	-	+30%
Rendement réel	2,0%	2,0%
Fonds de désaffectation		
Contributions de 2012 jusqu'à la MHS ¹⁾	0,8 milliard CHF	1,4 milliard CHF
Rendement de la fortune de 2012 jusqu'à la MHS	2,0 milliards CHF	1,4 milliard CHF
Evolution de la valeur capitalisée à fin 2011 par rapport au statu quo ²⁾		0,5 milliard CHF
Fonds de gestion		
Contributions de 2012 jusqu'à la MHS	1,9 milliard CHF	3,1 milliards CHF
Rendement de la fortune de 2012 jusqu'à la MHS	4,5 milliards CHF	3,1 milliards CHF
Evolution de la valeur capitalisée à fin 2011 par rapport au statu quo ²⁾		1,1 milliard CHF

¹⁾ MHS: mise hors service définitive

²⁾ Frais supplémentaires prévus à la charge des exploitants de centrales

Par rapport au statu quo, l'adaptation proposée présente l'avantage de tenir compte, d'une part, des incertitudes et des hausses des coûts en introduisant un supplément forfaitaire et, d'autre part, de se fonder sur des rendements moins élevés de la fortune. Elle conduit ainsi à des contributions nettement plus élevées de la part des exploitants. Le montant de ce supplément de sécurité de 30% repose sur le degré d'incertitude défini par l'IFSN en matière d'évaluation des coûts.

Une prise en compte accrue des incertitudes en matière de coûts permettrait de satisfaire, en renforçant le fonds, au principal objectif de la révision, à savoir de réduire les risques auxquels la Confédération est exposée. Du point de vue des exploitants, les adaptations citées ne se limiteraient pas à une hausse des contributions. Une nouvelle hausse des coûts de désaffectation et de gestion des déchets entraînerait surtout une hausse des provisions, ce qui pourrait, dans certaines circonstances, avoir des répercussions sur le cours des actions des exploitants et de leurs



actionnaires. Les centrales nucléaires suisses sont exploitées par de grandes entreprises d'approvisionnement énergétique qui sont majoritairement, voire entièrement, détenues par les pouvoirs publics.

Le Conseil fédéral aboutit ainsi à la conclusion qu'un calcul des contributions adapté en conséquence réduirait les risques financiers pour la Confédération. Le rendement des placements doit atteindre 3,5%, le taux de renchérissement doit se situer à 1,5% et le supplément de sécurité sur les coûts calculés doit être fixé à 30%.

1.2.4 Durée de l'obligation de contribuer

Aux termes de l'OFDG actuelle, la contribution est due jusqu'à la mise hors service de l'installation nucléaire (art. 7). L'intention était de constituer les fonds nécessaires à cette échéance.

Le message relatif à la LENU dit ceci: *«L'obligation commencera à la mise en service de la centrale et elle prendra fin lorsque les tâches de désaffectation et d'évacuation des déchets auront été achevées.»* (FF 2001 2658). Les obligations liées à la désaffectation sont remplies lorsque les travaux sont achevés (art. 26 LENU), celles qui concernent la gestion des déchets le sont lorsque ceux-ci ont été placés dans un dépôt en profondeur et que les moyens financiers requis pour la phase de surveillance et pour la fermeture éventuelle sont assurés (art. 31, al. 2, let. a, LENU).

Etant donné le risque encouru par la Confédération, il paraît indiqué de prolonger la durée de l'obligation de verser des contributions au-delà de la mise hors service définitive. Les arguments ci-après peuvent être évoqués à l'appui de ce changement:

- La Confédération assume aujourd'hui une responsabilité subsidiaire pour tous les exploitants sur une période très longue. Le maintien de contributions obligatoires au-delà de la mise hors service définitive permet de réduire raisonnablement ce risque;
- Les fonds permettent de compenser sans retard les écarts par rapport aux prévisions touchant le rendement des placements et le renchérissement;
- Le prolongement de la durée de l'obligation réduira le risque, pour l'exploitant, d'être confronté ultérieurement à d'importantes demandes de prestations supplémentaires ainsi que le risque de devoir faire appel aux autres exploitants, dans l'esprit d'une responsabilité solidaire.

Concernant la durée réelle de l'obligation de contribuer, on peut s'en tenir, pour les coûts de désaffectation à la règle ci-dessus, énoncée dans le message sur la LENU: l'obligation dure jusqu'à l'accomplissement des tâches de désaffectation. Pour les coûts de gestion des déchets, la question est de savoir quelle pourrait être la durée de l'obligation de contribuer, compte tenu en particulier du principe constitutionnel de proportionnalité. Il conviendrait donc de différencier: jusqu'à l'accomplissement de la désaffectation de l'installation nucléaire pour les coûts y relatifs, et jusqu'au placement des déchets dans un dépôt géologique en profondeur pour les coûts de gestion des déchets (art. 7, al. 2).



1.2.5 Définition de la valeur de consigne, écart admis, précision ultime

1.2.5.1 Définition de la valeur de consigne et écart admis

La définition d'une valeur de consigne, et donc de la courbe des niveaux à atteindre, année après année, pour chacun des deux fonds, avec un écart possible vers le haut et vers le bas, devrait amener le montant cumulé à atteindre le niveau voulu au moment de la mise hors service définitive d'une centrale, malgré d'éventuelles variations des cours sur les marchés des capitaux.

La valeur de consigne et les écarts admis aujourd'hui sont définis dans le règlement de la commission (organe directeur des deux fonds). Le public s'intéresse de plus en plus à ces questions, raison pour laquelle il convient de les régler désormais dans l'OFDG directement.

Le susdit règlement décrit ainsi la valeur de consigne comme la valeur le jour où, à partir de la valeur de consigne au terme de la période de taxation qui précède, des contributions annuelles égales durant le solde supposé de la durée de fonctionnement d'une installation nucléaire et compte tenu du rendement supposé des placements, on obtient la valeur cible au moment de la mise hors service.

La définition de la valeur de consigne figurant dans le règlement de la commission devrait être reprise dans l'OFDG (cf. annexe du projet d'ordonnance), même si la prolongation de la durée de contribution obligatoire au-delà de la mise hors service définitive nécessite une distinction «avant la mise hors service» et «après la mise hors service». Dans le premier cas, la formulation actuelle du règlement est reprise inchangée. Dans le second cas, la valeur de consigne est la valeur actuelle des coûts futurs selon l'analyse la plus récente au terme de l'année civile à l'horizon de l'achèvement des travaux de désaffectation ou de gestion.

Concernant l'écart vers le haut, le règlement de la commission dit, en simplifiant, que si le capital cumulé dans les fonds suffit pour obtenir, sans les contributions des exploitants, c'est-à-dire uniquement au moyen des revenus attendus du capital, le montant nécessaire, lors de la mise hors service définitive, pour couvrir les coûts prévus de désaffectation et de gestion, le surplus est restitué.

La définition de l'écart vers le haut figurant dans le règlement devrait par analogie être repris dans l'OFDG. Concernant les modalités de restitution, il conviendra là aussi de faire la distinction entre «avant la mise hors service définitive» et «après la mise hors service définitive» (cf. art. 13a, al. 1 et 2).

Pour l'écart vers le bas, le règlement de la commission admet qu'il soit de 15% inférieur à la valeur de consigne. Cet écart n'est plus guère tolérable aujourd'hui, compte tenu de la progression des moyens cumulés. La prudence est de mise, d'où la nécessité de ramener le chiffre à 10% en-dessous de la valeur de consigne (art. 9, al. 2, let. b, et art. 9a, al. 2).

Une réduction supplémentaire de l'écart vers le bas n'est cependant pas pertinente, car avec un écart inférieur à 5% (ou moins), de légères fluctuations sur les marchés des capitaux conduiraient déjà à une multiplication des taxations intermédiaires et à de nouvelles contributions qui pourraient devenir caduques lors d'éventuelles hausses boursières ultérieures et ainsi générer des coûts de transaction et des charges administratives inutiles.



1.2.5.2 Précision ultime

Aux termes de l'OFDG, les contributions sont calculées de façon à ce qu'au moment de la mise hors service définitive d'une centrale nucléaire, la fortune du fonds suffise, avec le rendement des placements, à couvrir tous les coûts à venir (d'après la dernière évaluation de ces coûts). L'ordonnance actuelle suppose que ce point soit atteint *exactement*, le moment venu (= précision ultime). La réglementation à ce sujet ne prévoit aucun écart dans un sens ou dans l'autre.

Or la fortune des fonds est soumise aux fluctuations des cours sur le marché des capitaux. En cas de fléchissement boursier lors de la mise hors service définitive, il ne paraît pas judicieux d'exiger que le fonds dispose exactement du montant requis. Le cas échéant, cela contraindrait les exploitants à des versements complémentaires à brève échéance. Selon l'ampleur du fléchissement boursier, il pourrait en résulter pour eux une lourde charge financière.

Le projet de révision de l'ordonnance veut introduire une marge de tolérance en lieu et place de l'obtention du montant exact nécessaire, également entre la mise hors service définitive et la fin de la période de contribution obligatoire (cf. point 1.2.5.1). En cas de sous-couverture à l'issue de la période de contribution obligatoire, l'exploitant se verrait fixer un délai dans lequel s'acquitter du solde de sa dette. Dans le cas inverse, la somme versée en trop devrait lui être restituée, là aussi dans un délai défini.

La prolongation de la durée de contribution obligatoire (cf. point 1.2.4) atténuée encore le problème de l'exactitude des montants à réunir et abrège la période au cours de laquelle plus aucune contribution n'est due.

1.2.6 Restitution

Selon l'ordonnance actuelle, si le capital cumulé est supérieur au montant nécessaire à la couverture des coûts prévisibles de désaffectation ou de gestion des déchets, il est restitué dans un délai raisonnable en fonction de la structure du capital (art. 13, al. 4, OFDG). Le détail des dispositions applicables figure dans le règlement de la commission. Il conviendrait de les préciser dans l'OFDG.

Il est judicieux que l'exploitant d'une installation nucléaire puisse bénéficier de remboursements durant la période d'exploitation, en particulier lorsque ses frais de gestion des déchets nucléaires augmentent avant la mise hors service définitive et qu'en conséquence, les fonds se trouvent déchargés d'autant.

Il est prévu de maintenir l'obligation de restitution après la mise hors service si le capital cumulé surpasse les coûts prévisibles de désaffectation et de gestion (art. 13a, al. 1 et 2). A défaut, en cas de rendement supérieur aux prévisions, les fonds abriteraient des montants superflus. Toute restitution sera cependant exclue si le versement des contributions obligatoires est menacé, par exemple si la faillite a été prononcée envers un contributeur (art. 13a, al. 4).



1.2.7 Eléments non pris en compte dans la présente révision de l'OFDG

1.2.7.1 Elargissement des garanties

Dans le contexte des modifications à apporter à l'OFDG, des voix se sont élevées pour réclamer des garanties supplémentaires, par exemple la possibilité d'impliquer les actionnaires (extension de la responsabilité aux actionnaires), d'instaurer une responsabilité solidaire au sein du groupe ou d'avoir recours à des prescriptions sur un capital minimum, des garanties ou des promesses de garantie, des cautionnements ou encore un système d'assurance (cf. point 1.2.2). Ces idées soulèvent cependant différentes questions et leur concrétisation impliquerait pour la plupart d'entre elles une modification de la LENU. Il convient en principe de leur préférer l'approche consistant à assurer, durant la période de fonctionnement des installations déjà, l'alimentation intégrale et immédiate des fonds. Une future modification de la LENU pourrait constituer une occasion d'examiner de manière approfondie les demandes de garanties supplémentaires.

1.2.7.2 Durée de la phase d'observation de dépôts géologiques en profondeur

Le calcul des coûts de gestion des déchets doit s'appuyer, selon l'art. 3, al. 2, let. c, OFDG, sur l'hypothèse d'une phase d'observation de 50 ans. La LENU, ne chiffre quant à elle pas cette durée, ce qui veut dire que celle-ci peut être moins longue, mais aussi plus longue.

En vue de la révision de l'OFDG, l'OFEN a demandé à l'IFSN d'évaluer quelles pourraient être les conséquences d'une phase d'observation de 100 ans, aussi bien pour les coûts que pour la sécurité à long terme.

L'IFSN est convaincue qu'il n'est pas indiqué de prolonger la phase d'observation et qu'en le faisant, on irait à l'encontre du principe de sa directive GS-03⁴. Un dépôt en profondeur n'est entièrement sûr qu'une fois toute l'installation scellée définitivement. La phase d'observation ne devrait être qu'aussi longue que nécessaire, et donc la plus brève possible. En raison de la lenteur des processus, une prolongation de la phase d'observation n'apporterait guère d'enseignements nouveaux et n'améliorerait pas non plus la connaissance du système. D'autres considérations ne plaident pas en faveur d'une prolongation notable de la phase d'observation:

- prolonger cette phase, c'est accroître le risque de ne plus disposer des connaissances requises pour réaliser un scellement suffisamment sûr;
- la sûreté d'un dépôt ouvert pendant un grand laps de temps suscite des problèmes politiques et économiques;
- plus l'ouverture partielle d'un dépôt se prolonge dans le temps, plus les mesures de maintenance se multiplient et plus la sécurité à long terme est mise en péril en raison des atteintes à la géosphère.

Voilà pourquoi la prolongation de la phase d'observation à 100 ans ou plus n'est guère indiquée. Pour des raisons de sécurité, un dépôt en couches géologiques profondes devrait être scellé le plus rapidement possible. La phase d'observation répond aux exigences sociales en matière de contrôle et de surveillance. Il n'existe pratiquement pas de raisons techniques justifiant une phase d'observation plus longue.



La durée à prévoir dans la perspective du financement de cette phase devrait donc être maintenue à 50 ans (art.3, al. 2, let. c, OFDG).

1.2.7.3 Calcul annuel des coûts

La motion Kiener Nellen (12.3938, «Calcul annuel des coûts de désaffectation des centrales nucléaires et des coûts de gestion des déchets radioactifs») réclamait en particulier la modification de l'OFDG en ce sens que les coûts de désaffectation et de gestion des déchets devraient être calculés à l'avenir chaque année et non plus tous les cinq ans.

La dernière analyse des coûts, datant de 2011, montre qu'il faut compter environ deux ans pour effectuer une telle analyse et la soumettre à une vérification indépendante de la part des autorités. Il s'agit d'une entreprise d'envergure, qui fait appel aux derniers enseignements de la science et de la technique et qui tient compte des expériences faites en matière de désaffectation et de gestion de déchets radioactifs. Les analyses accomplies montrent que le rythme de cinq ans est approprié. Par ailleurs, l'OFDG exige un nouveau calcul des coûts lorsqu'une installation nucléaire est mise hors service définitivement ou lorsque des circonstances imprévisibles laissent prévoir une modification substantielle des coûts. Voilà pourquoi le Conseil fédéral a proposé le rejet de la motion. Il convient de continuer à l'avenir de calculer les coûts prévisibles tous les cinq ans, conformément à l'art. 4 OFDG.

1.2.7.4 Droit aux prestations d'une assurance, devises

Aux termes de l'art. 10 OFDG, les exploitants peuvent, sous réserve de l'approbation de la commission, fournir leurs contributions sous forme de papiers-valeurs ou, jusqu'à concurrence d'un quart de la somme due, sous forme de droits aux prestations d'une assurance ou encore sous forme de garanties. Bien que l'instrument des prestations d'assurance n'ait encore jamais été utilisé jusqu'ici, il conviendrait de le maintenir dans l'OFDG du fait qu'il paraît approprié et en raison de son acceptabilité limitée. On conservera donc cet instrument.

La possibilité verser des contributions aux fonds sous forme de papiers-valeurs doit également être maintenue. Un apport de papiers-valeurs peut être judicieux dans la perspective de réaliser des économies sur les coûts de transaction. A cet égard, il convient de souligner que dans chaque cas, la commission n'accepte les papiers-valeurs que si leur valeur de marché peut être aisément définie et s'ils sont négociables sur un marché liquide.

En ce qui concerne la devise (art. 17 OFDG), il convient de noter que l'adoption d'une monnaie en sus du franc suisse contraindrait à appliquer une double stratégie de placement, ce qui compliquerait beaucoup les choses. En outre, l'introduction d'une seconde devise n'est pas nécessaire. Selon l'état actuel des connaissances, moins de 20% des coûts de désaffectation et de gestion devront être réglés en euros. Il n'y a donc pas lieu d'introduire une autre devise.

1.2.8 Coûts de la phase post-exploitation

L'arrêt définitif d'une centrale entraîne d'autres coûts que ceux liés à la désaffectation et la gestion des déchets. Il s'agit des dépenses à consentir pour les mesures destinées à préserver la sécurité nucléaire et la radioprotection, à assurer la surveillance des alentours ainsi que des coûts de fonctionnement des infrastructures (p. ex. coûts de personnel, maintenance, assurances).

Ces coûts s'élèvent à quelque 1,7 milliards de francs. Non compris dans le champ d'application de l'OFDG, ils n'ont pas à être préfinancés par des versements à un fonds.



Il s'agit de savoir si l'on veut garantir ces coûts, par analogie avec l'art. 82 LENU. La base légale nécessaire à cet effet pourrait être introduite lors d'une prochaine révision de la LENU.

1.3 Coûts des déchets radioactifs de la médecine, de l'industrie et de la recherche (déchets MIF)

La gestion des déchets MIF est du ressort de la Confédération. Le Conseil fédéral a pris acte, la dernière fois le 17 février 2000, des coûts à prévoir, d'un montant de 360 millions de francs. L'Office fédéral de la santé (OFS) élabore actuellement une note de discussion portant notamment sur les coûts probables de la désaffectation des installations fédérales de recherche et de la gestion des déchets radioactifs de la médecine, de l'industrie et de la recherche. Cette note devrait être soumise au Conseil fédéral au printemps 2014.

1.4 Réglementation transitoire

L'ordonnance modifiée devrait en principe être applicable sans réserve dès son entrée en vigueur.

C'est pourquoi il n'est pas prévu de délais de transition, à une petite exception près.

En ce qui concerne l'adaptation des dispositions relatives au calcul des contributions et à la taxation, la commission devra procéder à une taxation intermédiaire après l'entrée en vigueur de ces dispositions. Les dispositions relatives à la perception des contributions octroient toutefois une importante marge de manœuvre à la commission en matière de délais de paiement et de paiements par acomptes, de sorte qu'une disposition transitoire spécifique n'est pas nécessaire.



2. Explication de certaines dispositions

Section 2: Coûts

Ad art. 4: Calcul des coûts de désaffectation et de gestion des déchets

Al. 4

L'art. 4 doit être complété par un al. 4 du fait de la refonte de l'art. 7 (durée de l'obligation de contribuer), qui prévoit le prolongement de l'obligation de verser des contributions au-delà de la mise hors service définitive. Or il se peut que cette dernière intervienne peu avant l'analyse quinquennale des coûts au sens de l'art. 4, al.1. Dans la mesure où il serait peu judicieux de procéder à deux analyses successives (selon art. 4, al.1 et art. 4, al. 2, let. a), la commission doit être habilitée à reporter le réexamen de la contribution après la mise hors service définitive jusqu'à la date la plus proche du calcul régulier des coûts.

Il convient de relever que la terminologie a été adaptée: conformément à la LENU, l'OFDG porte explicitement sur la mise hors service *définitive*, et ce d'autant plus qu'une mise hors service provisoire n'a pas encore de conséquences en matière de désaffectation et ne concerne donc pas la présente ordonnance (cf. explications en annexe).

Ad art. 5: Coûts d'administration des fonds

Al. 1, let. b

Les coûts d'administration sont précisés conformément à la pratique actuelle.

Section 3: Obligation de contribuer et montants des contributions

Ad art. 7: Durée de l'obligation de verser des contributions

Il est fort probable que la valeur cible du capital des fonds ne sera pas atteinte lors de la mise hors service définitive d'une installation, ou qu'elle sera remise en question à ce moment-là. Cela peut s'expliquer aussi bien par l'importance des écarts autorisés que par la hausse des coûts ou par les fluctuations sur le marché des capitaux après la mise hors service.

Le prolongement de l'obligation de contribuer au-delà de la mise hors service définitive semble donc justifié (cf. aussi point 1.2.4).

Le principe selon lequel la fortune du fonds doit atteindre lors de la mise hors service définitive le montant prévisible des coûts de désaffectation et de gestion reste certes valable (cf. art. 8, al. 1). Après la mise hors service définitive, on continuera en règle générale à procéder tous les cinq ans à une vérification des coûts prévisibles et à une taxation. Aussi longtemps qu'il apparaît que la fortune du fonds couvre les coûts prévisibles de désaffectation et de gestion, il n'est plus prélevé de contributions. Comme le veut l'art.9a, seules les conditions mentionnées entraînent l'établissement d'une taxation ordinaire ou intermédiaire.



Ad art. 8: Prélèvement de contributions et bases de calcul

Al. 1

Lors de la mise hors service définitive, les fonds doivent en principe représenter, compte tenu du rendement des capitaux selon le modèle actuariel, le montant requis pour désaffecter l'installation et en gérer les déchets radioactifs. Tel est le but auquel doivent tendre le calcul des contributions et leur prélèvement, même si les échéances lointaines, notamment pour la gestion des déchets et pour les investissements y relatifs, n'en garantissent pas la réalisation absolue.

Al. 2

L'actuel al. 1 devient l'al. 2 et la formulation en est précisée en ce sens que la stabilité des montants exigés est préconisée pour la période de paiement de chaque contributeur.

Ad art. 8a: Calcul des contributions

Cette disposition est traitée au point 1.2.3.

Ad art. 9: Taxation et taxation intermédiaire jusqu'à la mise hors service définitive

Les modifications apportées aux al. 2 et 3 concernent la taxation intermédiaire. Celle-ci est justifiée - comme jusqu'ici - par les fluctuations importantes de l'évolution des coûts de désaffectation et de gestion des déchets prévisibles ou du capital des fonds.

L'ordonnance fixe désormais les écarts dans l'évolution des coûts de gestion et dans celle du capital qui influencent directement les contributions. Il est proposé de ne pas exiger de taxation intermédiaire si les fluctuations des coûts de désaffectation et de gestion des déchets prévus ne dépassent pas 10% par rapport au dernier calcul. Il en va de même si les fluctuations de valeur du capital accumulé («valeur actuelle», cf. définition dans l'annexe proposée pour l'ordonnance) ne sont pas de plus de 10% inférieures à la valeur préconisée du capital du fonds («valeur de consigne», cf. définition dans l'annexe) pendant deux années consécutives (cf. la fin du point 1.2.5.1). En cas de taxation intermédiaire, la commission décide s'il y a lieu de recalculer immédiatement les contributions. Les prescriptions actuelles sur le prélèvement des contributions (al. 4 et 5) lui octroient la liberté nécessaire pour fixer les délais de paiement et les acomptes.

Il convient par ailleurs de relever qu'en cas de mise hors service définitive d'une installation nucléaire au sens de l'art. 4, al. 2, let. a, OFDG, il faut recalculer les coûts prévisibles et par conséquent, procéder à une taxation intermédiaire, démarche qui peut éventuellement (selon le nouvel art. 4, al. 4) être reportée à la date de calcul et de taxation programmée.

Ad art. 9a: Taxation programmée ou taxation intermédiaire après la mise hors service définitive

Comme la durée de contribution obligatoire doit être prolongée selon l'art. 7, le rythme quinquennal de calcul des coûts et de la taxation est en principe maintenu après la mise hors service définitive. Mais à ce stade, comme le veut la réglementation actuelle déjà (art. 4, al. 2, let. a, OFDG), on recalcule les coûts de désaffectation et de gestion des déchets, et il y a taxation intermédiaire pour le restant de la



période en cours. Quant aux taxations régulières qui suivent, elles n'entraînent aucune contribution si la valeur réelle de la fortune des fonds n'est pas de plus de 10% inférieure à la valeur de consigne (cf. la fin du point 1.2.5.1). On notera que l'art. 9a s'applique également en cas de mise hors service définitive prématurée, c'est-à-dire si l'installation a été exploitée durant moins de 50 ans (art. 8, al. 2). Au surplus, l'art. 9 est appliqué par analogie. Cela signifie que même après une mise hors service définitive en dehors des taxations régulières, une taxation intermédiaire au sens de l'art. 9 al. 2 peut avoir lieu si les conditions indiquées sont remplies. De même, l'art. 9, al. 4 ss., est applicable en cas de prélèvement d'une contribution. La commission devrait pouvoir accorder des délais de paiement allant jusqu'à dix ans, en fonction notamment de la situation financière du contribuable, qui dépend de ses actifs et de la situation boursière.

Ad art. 9b: Décompte à la fin de la période de contribution obligatoire

Cette disposition nouvelle précise de façon explicite qu'à la fin de la période de contribution obligatoire, les fonds doivent établir un décompte pour chacun des contribuables. S'il apparaît alors que les montants dus n'ont pas été entièrement payés, ils sont facturés et doivent être réglés dans les cinq ans.

Section 4: Créances

Ad art. 13: Capital cumulé

L'al. 4 est à abroger pour être intégré désormais au nouvel art. 13a.

Ad art. 13a: Restitution

Les droits de restitution dont bénéficient aujourd'hui les contribuables sont justifiés et il faut en conserver le principe (cf. point 1.2.6). Ils s'appliquent si la révision périodique montre que les coûts de désaffectation et de gestion des déchets sont nettement inférieurs aux prévisions. Cela peut également survenir si le rendement effectif des placements dépasse les espérances, et ce, sur plusieurs années. La commission dispose d'un certain délai pour fixer la date de restitution. Sa décision dépendra de l'évolution des placements.

Al. 1

Cette disposition s'applique à la période précédant la mise hors service définitive d'une installation nucléaire. L'actuel art. 13, al. 4 se trouve précisé notamment du fait des termes désormais définis dans l'annexe de l'ordonnance (valeur réelle, valeur mathématique). De plus on exige une durée de deux ans durant lesquels le capital cumulé (valeur réelle) doit dépasser le capital nécessaire (valeur mathématique) pour autoriser une demande de restitution.

Al. 2

Désormais il est possible que des restitutions aient lieu encore *après* la mise hors service définitive. En l'occurrence, il y aura droit à restitution si durant au moins deux années consécutives (bilan au 31 décembre) le capital cumulé recueilli dans les fonds surpasse de plus de 10% le montant



nécessaire pour couvrir tous les travaux de désaffectation et de gestion des déchets et si les exploitants ne doivent plus aucune contribution.

Al. 3

Toutefois, une restitution n'entre en ligne de compte que s'il ne fait aucun doute que les exploitants assumeront leurs futures obligations de paiement (contributions ordinaires et contributions complémentaires selon art. 80 LENU) vis-à-vis des fonds. Des doutes existent en cas d'ouverture d'une faillite ou de procédure concordataire touchant l'un des contributeurs.

Les contributeurs et les ayants droit constituent une sorte de communauté d'intérêts. Si l'un d'eux est confronté à des difficultés économiques, les autres sont tenus de fournir des versements complémentaires, comme le veut l'art. 80, al. 2, LENU. Si le découvert représente une charge économique insupportable, même pour l'ensemble de cette communauté d'intérêts, il s'agit de savoir si la Confédération doit y participer, et dans quelle mesure (art. 80, al. 4, LENU). Dans de telles circonstances, il est justifié de rendre une éventuelle restitution à partir des fonds tribuaires de la solvabilité de tous les contributeurs et ayants droit. Ainsi un contributeur devrait se voir refuser une restitution si un autre est en faillite.

Ad art. 14: Paiement des coûts de désaffectation et des coûts de gestion des déchets

Al. 2

La modification de la réglementation actuelle selon l'al. 2 prévoit que les fonds ne doivent effectuer de versement qu'à condition que les propriétaires d'installation nucléaire concernés aient rempli leurs obligations vis-à-vis du fonds en question. Cela mérite d'être précisé parce qu'après une mise hors service définitive, les contributions dues ultérieurement peuvent bénéficier encore d'un délai de paiement de dix ans (cf. art. 9a, al. 3).

Section 6: Devise et comptabilité

Ad art. 18: Comptabilité

Al. 2

L'adaptation de cet alinéa est purement formelle, pour correspondre aux dispositions révisées du droit des obligations sur la comptabilité commerciale et la présentation des comptes.

Section 7: Provisions pour les coûts de gestion des déchets antérieurs à la mise hors service définitive des centrales nucléaires

Ad art. 19:

Al. 1



Les seules modifications sont d'ordre terminologique et concernent la mise hors service définitive (cf. explications ad art. 4, al. 4).

Section 8: Organisation

Ad art. 20: Organes

Al. 3

L'al. 3 constitue une adaptation au droit en vigueur. L'ordonnance du 3 juin 1996 sur les commissions <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20070457/index.html> - [fn-#a20-1](#) (RS 172.31) et l'ordonnance du 12 décembre 1996 sur les indemnités journalières et sur les autres indemnités versées aux membres des commissions extraparlimentaires (RS 172.311) mentionnées dans la version actuelle à l'al. 3, n'existent plus. Elles ont été remplacées par la modification de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA; RS 172.010.1; cf. RO 2008 5949, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2009).

Les commissions d'administration des deux fonds ne sont pas des commissions extraparlimentaires, d'autant qu'elles n'ont pas pour rôle de conseiller le gouvernement et l'administration fédérale au sens de l'art. 57a de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010).

Cependant, les dispositions régissant le dédommagement des membres de commissions extraparlimentaires devraient s'appliquer par analogie. Le montant dû correspond aux tarifs applicables pour les commissions à caractère commercial de catégorie M2/B, fixés à l'annexe 2 de l'OLOGA. Il en résulte que les membres de ces commissions pourront être rémunérés équitablement dans les limites actuelles.

Ad art. 21a: Indépendance

Cette nouvelle disposition s'inspire de l'art. 4 de l'ordonnance du 12 novembre 2008 sur l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (OIFSN; RS 732.21). On y comprend l'indépendance comme l'absence de toute obligation vis-à-vis des propriétaires de centrales nucléaires. Cette exigence ne s'applique pas, bien entendu, aux personnes chargées de représenter les propriétaires (art. 21, al. 2).

Ad art. 22: Comités et groupes techniques

Al. 1^{bis}

La modification porte sur la représentation au sein de la commission (art. 21, al. 2). Le rapport de forces est réglé du même coup.

Section 9: Surveillance et voies de recours



Ad art. 29: Surveillance

Alinéas 2-3

Il est précisé explicitement désormais qu'il appartient au Conseil fédéral d'approuver les rapports annuels et de donner décharge à la commission. La teneur de la disposition actuelle reste inchangée. Ainsi le Conseil fédéral a toujours la possibilité de refuser d'approuver les rapports ou de donner décharge s'il observe des anomalies.

Section 10: Dispositions finales

Ad art. 32: Abrogation

La disposition transitoire actuelle se rapportant aux centrales nucléaires ne disposant pas d'une autorisation d'exploiter limitée a été rendue caduque par l'arrêt du Tribunal fédéral du 28 mars 2013 (procédure 2C_347/2012) relative à la levée de la limitation dans le temps de l'autorisation d'exploitation de la centrale nucléaire de Mühleberg. Elle peut ainsi être abrogée.

Ad art. 32a: Définitions

La nouvelle annexe comporte quelques termes essentiels pour l'administration des fonds. Ces termes figurent pour une très grande partie dans le règlement (non publié) de la commission des fonds. Il convient de transférer au département la faculté de procéder aux adaptations que pourrait exiger le développement de la science et de la technique ou celui des standards reconnus de la comptabilité.



Annexe de l'ordonnance

Définitions

Mise hors service définitive d'une installation nucléaire

Au sens de la présente ordonnance, la «mise hors service définitive» doit être comprise comme l'arrêt *définitif* du fonctionnement en puissance. Elle se différencie de la mise hors service *temporaire* pour rééquipement, régie à l'art. 22 al. 3, LENu et à l'art. 44 OENu. Il y a mise hors service définitive au sens de l'OFDG au moment où le but de l'installation fixé dans l'autorisation d'exploiter est définitivement abandonné. Concernant les dépôts intermédiaires, l'expression «arrêt du fonctionnement en puissance», appliqué initialement aux centrales nucléaires, est à comprendre dans le même sens.



Annexe 1

Considérations d'ordre macroéconomique sur les rendements des placements

Pour évaluer les rendements futurs des placements, différentes approches entrent en ligne de compte, axées soit sur des questions macroéconomiques, soit sur des questions relatives à la théorie des marchés financiers. Sur le très long terme (de 30 à 50 ans), ce sont principalement les réflexions de fond sur la plausibilité ou de simples estimations basées sur des valeurs moyennes historiques à long terme et sur des tendances qui sont pertinentes. Pour une première approximation grossière, la moyenne à long terme peut servir à l'évaluation des taux d'intérêts réels. Mesurée par exemple au taux d'intérêt au comptant à dix ans des obligations de la Confédération, elle atteint environ 2%. On peut en outre argumenter qu'à très long terme, les taux d'intérêts réels s'alignent sur la croissance réelle, tout au plus augmentée d'une prime de préférence pour le présent. La croissance à long terme peut être exprimée comme la somme de la productivité attendue du travail et de l'évolution démographique. Dans les perspectives à long terme de la Confédération, la croissance est soumise à une productivité d'environ 1%. Les scénarios de l'Office fédéral de la statistique (OFS) prévoient que l'évolution démographique devrait rester nulle ces 50 prochaines années ou connaître une légère augmentation d'environ 0,3%. Il en résulte une croissance économique située entre 1,0% et 1,3% en valeur réelle. Si une prime de préférence pour le présent est en outre prise en compte, les taux d'intérêts réels à long terme sont légèrement supérieurs. Au vu de la longue période observée, des hypothèses à effectuer et de l'incertitude qui en découle, il faut envisager des taux d'intérêts réels à long terme compris entre 1% et 2% au total sur la base de ces simples réflexions. En tenant compte du taux d'inflation de 1,5% utilisé dans les perspectives à long terme de la Confédération, il en résulte un rendement nominal prévu compris entre 2,5% et 3,5%. Ces considérations s'appliquent à la Suisse mais, pour l'essentiel, elles devraient aussi être valables pour les pays industrialisés occidentaux qui font face à des défis démographiques semblables et dont la productivité future devrait évoluer de manière comparable à long terme. En raison de la très longue période considérée, on peut donc supposer qu'un portefeuille largement diversifié obtiendrait également des résultats identiques, et ce, d'autant plus que la devise de référence de la stratégie de placement est le franc suisse et que les éventuelles écarts de rendement sont neutralisés par l'évolution des taux de change (rendement converti en CHF). Ceci se fonde sur l'hypothèse plausible que les risques de change ne sont par indemnisés par une prime de risque.



Annexe 2

Prévisions de rendement dans le domaine de la prévoyance professionnelle

Dans le domaine de la prévoyance professionnelle, le taux d'intérêt dit technique est une variable prépondérante (taux d'escompte permettant de calculer la valeur actuelle des engagements futurs d'une institution de prévoyance). Sur le long terme, une caisse de pension doit atteindre un rendement des placements supérieur au taux d'intérêt technique pour pouvoir assurer ses engagements vis-à-vis des bénéficiaires de rentes et couvrir ses frais administratifs. L'évolution prévue du taux d'intérêt technique peut être évaluée en se basant sur la directive technique DTA 4 et en formulant certaines hypothèses.⁵ Ces dix prochaines années, il est prévu que le taux d'intérêt technique baisse pour se situer entre 2,0 et 2,5%. En admettant que les frais administratifs représentent 0,5%, un rendement des placements de 2,5 à 3,0% sera nécessaire.

⁵ Cf. www.technischer-zinssatz.ch/fr/simulation/