

**Ordonnance
sur le fonds de désaffectation
et sur le fonds de gestion
pour les installations
nucléaires**

Rapport explicatif

concernant le projet du

.....

I. Généralités

1. Situation initiale

En vertu de la loi, l'élimination des déchets radioactifs incombe à ceux qui les ont produits, et à leurs frais. Les coûts de gestion des déchets survenant en cours d'exploitation (par exemple pour le retraitement d'éléments combustibles usés, les recherches menées par la NAGRA, la construction de dépôts intermédiaires) sont payés en continu. Les coûts de désaffectation ainsi que les coûts dus à la gestion des déchets radioactifs après la mise hors service d'une centrale nucléaire sont assumés par des contributions versées par les exploitants dans deux fonds indépendants, le fonds pour la désaffectation des installations nucléaires et le fonds de gestion des déchets radioactifs provenant des centrales nucléaires.

Avant que la loi sur l'énergie nucléaire n'entre en vigueur, les bases légales sur lesquelles reposaient ces deux fonds étaient l'arrêté fédéral du 6 octobre 1978 concernant la loi sur l'énergie atomique ainsi que deux ordonnances et deux règlements¹.

La nouvelle loi sur l'énergie nucléaire (LENu) est entrée en vigueur le 1^{er} février 2005. D'importantes dispositions, auparavant contenues dans des ordonnances ou des règlements, sont désormais réglées par une loi: la LENu fixe le but des fonds et l'obligation de cotiser à ceux-ci (art. 77), les créances des cotisants (art. 78), les prestations des fonds (art. 79), les versements complémentaires (art. 80), la forme juridique et l'organisation des fonds (art. 81) ainsi que la garantie du financement des autres opérations d'évacuation des déchets (art. 82). La présente révision permet de fondre en une seule ordonnance les deux ordonnances et deux règlements actuellement en vigueur. Les dispositions actuelles sont dans l'ensemble reprises.

2. Fonds de désaffectation pour les installations nucléaires

Créé le 1^{er} janvier 1984, le fonds de désaffectation pour les installations nucléaires a pour but principal d'assurer le financement de la désaffectation et du démantèlement des installations nucléaires mises hors service ainsi que celui de la gestion des déchets ainsi produits. Les propriétaires des centrales nucléaires de Beznau 1 et 2, de Mühleberg, de Gösgen et de Leibstadt ainsi que ceux du dépôt intermédiaire fédéral pour déchets radioactifs de Würenlingen sont tenus de cotiser aux deux fonds. Désormais, le calcul des coûts de la désaffectation et du montant des contributions annuelles exigées pour les centrales nucléaires s'appuie sur l'hypothèse d'une durée d'exploitation de cinquante ans. Quant à la durée d'exploitation à prendre en compte pour les installations de gestion des déchets, elle est fixée dans le programme de gestion des déchets (art. 8, al. 2 et 3). On veut que le fonds soit alimenté de manière régulière pendant cette durée, de telle sorte que les frais de désaffectation présumés soient couverts au moment de la mise hors service.

¹ Ordonnance du 5 décembre 1983 concernant le fonds pour la désaffectation d'installations nucléaires (Ordonnance sur le fonds de désaffectation, ODIN), ordonnance du 6 mars 2000 sur le fonds pour la gestion des déchets radioactifs provenant des centrales nucléaires (Ordonnance sur le fonds de gestion, OFGes), Règlement du DETEC du 21 février 1985 sur le fonds pour la désaffectation d'installations nucléaires, Règlement du DETEC du 15 octobre 2001 sur le fonds de gestion des déchets radioactifs provenant des centrales nucléaires.

La désaffectation comprend le démontage de toutes les installations techniques et de tous les bâtiments de la centrale nucléaire. Elle porte en particulier aussi sur l'acier et le béton devenus eux-mêmes radioactifs du fait de leur contact avec des matières radioactives. Les matériaux dont la surface est contaminée par la radioactivité peuvent être soit directement préparés pour être entreposés en couche profonde, soit décontaminés. Le plus souvent, les couches radioactives peuvent être enlevées par des méthodes de nettoyage spéciales, ou du moins, si l'enlèvement n'est pas possible, elles peuvent être fortement diminuées.

Selon des études vérifiées par les autorités, les coûts de désaffectation des cinq centrales nucléaires suisses et du dépôt intermédiaire fédéral frôlent actuellement 1,9 milliard de francs (base de prix: 1^{er} janvier 2001). Fin 2005, le capital du fonds totalisait 1'252 millions de francs (2004: 1'055 millions de francs). Compte tenu du rendement de 14,19% dégagé par les investissements (2004: 3,50%), le compte d'exploitation présente un bénéfice de l'ordre de 149 millions de francs pour l'exercice en cours.

3. Fonds de gestion des déchets provenant des centrales nucléaires

Créé le 1^{er} avril 2000, le fonds de gestion des déchets provenant des centrales nucléaires a pour but de couvrir les coûts de gestion des déchets d'exploitation et des éléments combustibles irradiés après la mise hors service d'une centrale. Les exploitants de centrales nucléaires ont commencé à alimenter le fonds de gestion en 2001. Les propriétaires des cinq centrales nucléaires, Beznau 1 et 2, Mühleberg, Gösgen et Leibstadt, sont tenus d'y verser une contribution.

La gestion des déchets nucléaires englobe toutes les activités menant à l'entreposage de déchets radioactifs dans un dépôt en profondeur, y compris la phase d'observation et la fermeture du dépôt. Les coûts sont occasionnés par le traitement des déchets, le retraitement des éléments combustibles irradiés ainsi que l'entreposage intermédiaire puis le stockage en profondeur. Selon le rapport annuel de 2004 du fonds de gestion des déchets provenant des centrales nucléaires, les coûts de gestion se montent à 11,8 milliards de francs (base de prix: 1^{er} janvier 2001). Une partie de ces coûts surviennent en cours d'exploitation (travaux de recherche et travaux préparatoires, retraitement des éléments combustibles irradiés, construction et exploitation du dépôt intermédiaire de Würenlingen p. ex.). A la fin de 2005, ces coûts se montaient à 4,2 milliards de francs et ont été réglés au fur et à mesure par les exploitants. D'autres coûts, occasionnés jusqu'au moment de la mise hors service des centrales nucléaires, sont payés par le compte courant. Le fonds doit assurer quelque 6 milliards de francs. Fin 2005, le capital du fonds totalisait 2'762 millions de francs (2004: 2'092 millions de francs). Compte tenu du rendement de 16,67% dégagé par les investissements (2004: 3,81%), le compte d'exploitation présente un bénéfice de l'ordre de 365 millions de francs pour l'exercice en cours.

4. Les principaux changements

La première question qui se posait était celle de l'opportunité d'assurer le financement futur de la désaffectation des centrales nucléaires et de la gestion des déchets par le moyen d'un fonds commun. La LENu laisse explicitement cette question ouverte. Mais on a renoncé à réunir les deux fonds, d'abord parce que les horizons temporels des deux genres de coûts diffèrent: si la désaffectation des centrales nucléaires est achevée dans les quinze ans suivant la mise hors

service d'une installation, les coûts de gestion des déchets s'étalent sur une période autrement plus longue. En allant jusqu'à la phase d'observation des dépôts en profondeur après la fin de la mise en place des derniers déchets, l'horizon temporel est de cent ans. De plus, les cotisants diffèrent également: si le fonds de désaffectation est alimenté par les contributions des propriétaires des centrales nucléaires et des dépôts intermédiaires, le fonds de gestion des déchets est alimenté exclusivement par les propriétaires des centrales nucléaires.

La présente révision prévoit en revanche la réunion des organes des deux fonds. Selon l'art. 81 de la LENu, le Conseil fédéral nomme pour chaque fonds une commission administrative (commission) faisant fonction d'organe directeur. Il lui est en outre possible de réunir les deux fonds. Jusqu'à ce jour, deux commissions existaient formellement, mais elles étaient composées des mêmes membres qui se réunissaient le même jour pour traiter des affaires des deux fonds. Le Conseil fédéral a décidé, dans le cadre de la réforme de l'administration fédérale REF 05/07, de fondre les deux commissions en une seule. La présente ordonnance reflète cette décision.

Phase d'observation (art. 3, al. 2, let. c)

Selon le concept de dépôt en profondeur, les dépôts sont surveillés avant leur fermeture pendant la phase d'observation. Le calcul des coûts de gestion intègre cette phase, dont la durée prévue est de 50 ans.

Durée de l'obligation (art. 7 et art. 32, al. 2)

Indépendamment de la durée effective de fonctionnement des centrales nucléaires tenues de verser une contribution, il faut fixer une durée d'exploitation de base pour le calcul des coûts de désaffectation des centrales et de gestion des déchets, ainsi que pour les contributions à verser aux fonds. Jusqu'à aujourd'hui, la durée de vie ainsi définie était de 40 ans. Or en 2009 et 2012, on aura dépassé 40 années d'exploitation pour les centrales nucléaires les plus anciennes, Beznau 1 et 2. Les coûts de désaffectation des centrales et d'évacuation des déchets sont de ce fait plus élevés que ceux calculés pour une exploitation d'une durée de 40 ans. Pour assurer un financement suffisant, ces coûts additionnels doivent être intégrés aussi bien dans le calcul des coûts de désaffectation des centrales et de gestion des déchets que dans le calcul des contributions.

La durée d'exploitation désormais admise dans l'ordonnance pour Beznau 1 et 2 ainsi que pour les centrales plus récentes de Gösgen et Leibstadt, pour lesquelles l'autorisation d'exploiter est illimitée, est de 50 ans. S'il s'avérait qu'une centrale pouvait être exploitée plus de 50 ans, le département responsable pourra prolonger cette base de calcul. Pour la centrale de Mühleberg, dont l'autorisation d'exploiter est limitée à 2012, la durée d'exploitation présumée reste de 40 ans jusqu'à ce qu'une prolongation de l'autorisation d'exploiter entre en vigueur, le cas échéant.

Calcul des contributions à verser au fonds de désaffectation (art. 8, al. 1 et 2)

Selon l'ordonnance en vigueur et le règlement correspondant, les contributions à verser au fonds de désaffectation sont calculées sur la base de la projection des frais de désaffectation, déduction faite du capital cumulé et du rendement dégagé par les placements jusqu'à la date présumée de la mise hors service. Tout comme le fonds de gestion des déchets radioactifs, les contributions dues sont désormais également calculées sur la base d'un modèle mathématique qui intègre l'échéance des coûts de désaffectation ainsi que les coûts d'administration du fonds.

Rendement et taux de renchérissement (art. 8, al. 5)

Les contributions à verser aux deux fonds sont calculées notamment sur la base de deux éléments importants, le rendement dégagé par les investissements ainsi que le taux de renchérissement, jusqu'à aujourd'hui fixés par les commissions des fonds. Ces deux éléments sont désormais fixés dans l'ordonnance, qui fixe le rendement des investissements à 5% (après déduction des frais de gestion de la fortune, commissions bancaires comprises) et le taux de renchérissement à 3%. Ces valeurs correspondent à celles fixées jusqu'alors par les commissions.

5. Consultation des commissions

En novembre 2005, l'OFEN a informé les commissions des deux fonds, dans lesquelles les exploitants des centrales nucléaires sont représentés, qu'une révision était prévue. Les commissions ont mis sur pied un groupe d'accompagnement; leurs membres ont en outre eu la possibilité de donner par écrit leur position sur un premier projet d'ordonnance. Les réactions les plus importantes ont été intégrées dans la modification du projet d'ordonnance.

6. Répercussions sur les finances et sur le personnel

Le projet n'a pas de répercussion ni sur les finances ni sur le personnel de la Confédération, des cantons ou des communes.

II. Commentaires par article

Section 1: Siège

Art. 1 Siège

Les deux fonds restent sis à Berne. Cet article ne contient pas de nouvelle disposition.

2. Section 2: Coûts

Art. 2 et 3 Coûts de désaffectation et de gestion des déchets

La liste des coûts de désaffectation et de gestion des déchets est harmonisée et adaptée au mieux. Elle englobe désormais les coûts relatifs à l'administration. Elle n'est pas exhaustive.

L'art. 3, let. b, LENu prévoit que la gestion comprend le conditionnement, l'entreposage et le stockage des déchets radioactifs dans un dépôt en profondeur. Le catalogue des coûts de gestion est adapté à cette terminologie. Les coûts requis par la phase d'observation de 50 ans des dépôts en profondeur sont désormais intégrés.

Art. 4 Calcul des coûts de désaffectation et de gestion des déchets

Les modalités du calcul des coûts de désaffectation et de gestion des déchets correspondent aux dispositions de l'ordonnance sur le fonds de gestion des déchets.

Art. 5 Coûts d'administration des fonds

Les frais d'assurance des organes et des membres de la commission administrative sont désormais considérés comme des coûts relatifs à l'administration. Les dépenses engendrées par la gestion de la fortune par contre ne sont plus considérées comme des coûts d'administration, elles sont incluses dans le calcul des rendements dégagés par les placements (cf. art. 8, al. 5). Pour le reste, la liste n'est pas exhaustive.

Section 3: Obligation de contribuer et montant des contributions

Art. 6 Obligation de verser des contributions

Selon le droit en vigueur, les contributions au fonds de désaffectation sont versées par les propriétaires d'installations nucléaires, qui sont aujourd'hui les exploitants des centrales nucléaires et du dépôt intermédiaire fédéral pour déchets radioactifs de Würenlingen. Les contributions au fonds de gestion des déchets sont versées uniquement par les exploitants de centrale nucléaire. Cette disposition est reprise dans la nouvelle ordonnance.

En vertu de l'art. 77, al. 3 LENu, l'Institut Paul-Scherrer, l'Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne et les universités cantonales sont exonérés du paiement de ces contributions pour leurs installations nucléaires.

Art. 7 et 8 Durée de l'obligation et calcul des contributions

La durée d'exploitation présumée d'une installation nucléaire est actuellement de 40 ans. Désormais, on présumera une durée d'exploitation des centrales nucléaires de 50 ans. Pour les autres installations nucléaires (dépôt intermédiaire p. ex.), la durée d'exploitation sera fixée dans le programme de gestion. S'il s'avérait qu'une centrale pouvait être exploitée plus longtemps, le département responsable pourrait prolonger cette base de calcul.

La centrale nucléaire de Mühleberg a commencé à être exploitée en 1972 et son autorisation d'exploiter est actuellement limitée à 2012. Pour cette centrale nucléaire, on peut donc prévoir une durée d'exploitation de 40 ans. Si la limite de l'autorisation d'exploiter est supprimée, la durée d'exploitation est fixée en vertu du présent article (cf. art. 32, al. 2 de l'ordonnance).

Le même modèle mathématique sera désormais appliqué pour calculer aussi bien les coûts de désaffectation que ceux de gestion des déchets. L'ordonnance précise désormais également le rendement dégagé par les placements et le taux de renchérissement.

Art. 9 Fixation des contributions

Cet article correspond aux dispositions actuelles de l'ordonnance sur le fonds de gestion et du règlement correspondant.

Le rendement des placements et le taux de renchérissement fixés à l'art. 8 forment désormais une base importante pour le calcul des contributions. Si les valeurs effectives, calculées sous forme de moyenne des cinq dernières années, divergent de plus de 2% de la base de calcul, les contributions annuelles sont adaptées en conséquence pour la période de taxation suivante de cinq ans : elles sont alors soit diminuées si le rendement en termes réels dépasse 2%, soit augmentées.

Si, au cours d'une période de taxation de cinq ans, des écarts relativement marqués sont notés par rapport à la base de calcul, la commission fixe de nouvelles contributions annuelles dans une taxation intermédiaire.

Art. 10 Forme des contributions

Cet article correspond aux dispositions actuelles de l'ordonnance sur le fonds de désaffectation et de l'ordonnance sur le fonds de gestion.

Art. 11 Part des contrats d'assurance et des garanties

Le 17 décembre 2004, on a modifié la loi fédérale sur le contrat d'assurance (RS 221.229.1). L'article 11, al. 1 let. d est adapté en conséquence

Article 12 Contrats d'assurance et garanties

Cet article correspond aux dispositions actuelles de l'ordonnance sur le fonds de désaffectation et du règlement sur le fonds de gestion.

Section 4: Créances

Art. 13 Capital cumulé

Cet article correspond aux dispositions actuelles du règlement sur le fonds de gestion.

Art. 14 Paiement des coûts de désaffectation et d'évacuation des déchets

Cet article correspond aux dispositions actuelles du règlement sur le fonds de gestion.

Section 5: Politique de placement

Art. 15 Placement de la fortune et comptabilité

Cet article correspond aux dispositions actuelles de l'ordonnance sur le fonds de désaffectation et de l'ordonnance sur le fonds de gestion.

Art. 16 Restrictions

Les dispositions actuelles réglant les restrictions de placement sont reprises sans changement, exception faite d'une légère adaptation de l'art. 16, al. 1, let. b. Désormais, c'est non pas une participation unique supérieure à 20% dans une entreprise soumise à contribution qui est déterminante pour la restriction de placement, mais la participation cumulée à hauteur de 20%.

Les expériences des dernières années ont montré que les participations financières d'entreprises dans des propriétaires d'installations soumis à contribution ne se limitaient pas à une seule participation dans une unique entreprise soumise à contribution: les participations financières d'entreprises peuvent porter simultanément, sous forme de participations directes ou indirectes, sur plusieurs entreprises soumises à contribution.

L'extension d'une participation unique à une participation cumulée tient compte du fait que les capitaux provenant des fonds ne devraient pas non plus pouvoir être investis dans des entreprises si la participation directe ou indirecte dans des propriétaires d'installations soumis à contribution dépasse la barre de 20%.

Section 6: Devise et comptabilité

Art. 17 Devise

Les versements dans des monnaies étrangères sont désormais autorisés. Les frais, contributions et créances sont calculés en francs suisses.

Art. 18 Comptabilité

Cet article correspond aux dispositions actuelles du règlement sur le fonds de gestion.

Section 7: Provisions pour des coûts de gestion des déchets précédant la mise hors service des centrales nucléaires

Art. 19

Selon l'art. 82, al. 2, let. a et c, LENu, les propriétaires d'installations nucléaires doivent soumettre pour approbation à l'autorité désignée par le Conseil fédéral le plan de constitution des provisions et lui présenter le rapport de l'organe de révision attestant le respect du plan de constitution des provisions pour risques et charges et l'affectation exclusive de ces provisions.

Dans le présent article, la commission est désignée comme étant l'autorité responsable.

Section 8: Organisation

Art. 20 Organes

Les deux fonds ne sont pas réunis. Ils disposent toutefois d'organes communs, qui sont, selon l'ordonnance sur le fonds de désaffectation et l'ordonnance sur le fonds de gestion, la commission et le secrétariat (désormais appelé bureau), ainsi que nouvellement l'organe de révision.

Les membres de la commission et de l'organe de révision sont désormais choisis par le Conseil fédéral. Pour la commission, leur désignation n'est donc plus de la compétence du département (cf. al. 81, al. 2 LENu) et pour l'organe de révision, ses membres ne sont plus désignés par la commission. En revanche, celle-ci supprime le département pour former le bureau.

Art. 21 Commission

Etant donné que le fonds de désaffectation et le fonds de gestion des déchets sont régis par deux ordonnances, deux commissions existaient formellement jusqu'à ce jour, mais elles étaient composées des mêmes membres. Une seule commission est désormais prévue. Les dispositions concernant le nombre de membres, la représentation des propriétaires d'installations nucléaires et le recours à des spécialistes ne sont pas modifiées.

Art. 22 Comités

Des comités existent déjà, qui traitent du placement des fonds et des calculs des coûts et des contributions (comité de placement et comité en charge des coûts). La composition, la présidence et les tâches des comités sont désormais décrites dans l'ordonnance.

Art. 23 Tâches

Les tâches mentionnées correspondent aux ordonnances actuelles et tiennent compte des nouveautés de la LENu et de la pratique actuelle. Voici les compléments prévus:

- Selon l'art. 81, al. 3 LENu, les fonds peuvent s'accorder des avances. Il revient à la commission de fixer ces avances (let. f).
- Les propriétaires soumettent pour approbation à la commission le plan de constitution des provisions pour les coûts d'évacuation des déchets précédant la mise hors service des centrales nucléaires (cf. art. 19 de l'ordonnance). Il incombe à la commission administrative d'approuver ce plan (let. i).
- La commission vérifie les coûts imputables et organise les paiements (let. j).
- Selon l'ordonnance sur le fonds de désaffectation et l'ordonnance sur le fonds de gestion, le secrétariat (désormais appelé bureau) est nommé par le département. La commission a désormais la compétence de désigner le bureau (let. o).
- L'art. 22 de la présente ordonnance prévoit la possibilité de constituer des comités. La commission désigne ces comités. Elle choisit aussi les offices de dépôt et les gestionnaires de fortune et surveille l'ensemble des activités (let. p et q).

- Il est désormais prévu que la commission approuve les comptes annuels et adopte le rapport annuel (let. s).

Art. 24 Signature

Selon l'ordonnance sur le fonds de désaffectation et l'ordonnance sur le fonds de gestion, la commission peut autoriser ses membres à signer individuellement pour des affaires de moindre importance.

Selon le présent article, la commission peut autoriser d'autres personnes à signer. Le droit de signature n'est pas réservé à ses membres. Ainsi, la commission peut accorder le droit de signature au bureau pour certaines affaires.

Art. 25 Séances, quorum, vote

Il est désormais prévu que les décisions puissent être prises par voie de circulaire à la majorité simple, pour autant que deux tiers au moins des membres donnent leur voix dans le délai convenu et qu'aucun membre ne demande qu'il soit débattu de l'objet en réunion. Ces décisions sont consignées dans le procès-verbal de la réunion suivante de la commission.

Art. 26 Bureau

Rebaptisé, le secrétariat s'appelle désormais le bureau. Ses tâches restent les mêmes.

Art. 27 Organe de révision

Selon l'ordonnance sur le fonds de désaffectation et l'ordonnance sur le fonds de gestion, la commission confie la vérification des comptes à une société de révision (organe de contrôle). L'organe de contrôle fait rapport à ce sujet à la commission.

Désormais, le Conseil fédéral désigne les membres de l'organe de révision. Celui-ci fait rapport à la commission. Son mandat de vérification est régi par les principes du droit des sociétés anonymes.

Art. 28 Frais

Les jetons de présence et les indemnités des membres de la commission sont cités à l'art. 5 à titre de coûts administratifs.

Section 9: Surveillance et voies de recours

Art. 29 Surveillance

La commission et l'organe de révision sont désormais désignés par le Conseil fédéral (cf. art. 20). Les fonds ne doivent dès lors plus être placés sous la surveillance du département, mais sous celle du Conseil fédéral.

Art. 30 Rapport

Le présent article correspond aux dispositions actuelles de l'ordonnance sur le fonds de désaffectation et de l'ordonnance sur le fonds de gestion, complétées par l'obligation de rendre compte, dans le rapport annuel, sur les principes et les buts du placement de la fortune. Cette obligation correspond à la pratique actuelle. Comme par le passé, un rapport distinct est rédigé pour chaque fonds.

Art. 31 Voies de recours

Depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2007, de la loi sur le Tribunal administratif fédéral, (LTAF, RS 173.32), ce tribunal juge les recours déposés contre des décisions de la commission.

Section 10 Dispositions finales

Art. 32 Disposition transitoire

L'al. 1 de cet article correspond aux dispositions actuelles de l'ordonnance sur le fonds de gestion. Il ne touche que la centrale nucléaire de Leibstadt.

Le fonds de gestion a été créé en 2001, soit bien après l'entrée en fonction des centrales nucléaires (1969 – 1984). Les contributions des exploitants ont été calculées rétroactivement à dater de la mise en service des centrales nucléaires. Les sommes dues par les centrales les plus anciennes ont déjà été versées. Pour la centrale nucléaire de Leibstadt, mise en service en 1984, les montants doivent être réglés d'ici 2009.

Al. 2: cf. point 4 «Durée de l'obligation».

Art. 33 Abrogation du droit en vigueur

Pas de remarque.

Art. 34 Entrée en vigueur

Pas de remarque.