



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'environnement,
des transports, de l'énergie et de la communication DETEC

Office fédéral de l'énergie OFEN

Division Droit, force hydraulique et gestion des déchets

14.07.2015

Révision de l'ordonnance sur le fonds de désaffectation et sur le fonds de gestion des déchets radioactifs pour les installations nucléaires (OFDG)

Audition

Synthèse des résultats

1. Objet et date de l'audition

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 [OFDG¹, RS 732.17]) se base sur les prescriptions de la loi du 21 mars 2003 sur l'énergie nucléaire (LENu, RS 732.1). La révision de l'OFDG doit permettre d'optimiser le mode de gouvernance actuel des deux fonds.

Parmi les points essentiels de la révision figure notamment la séparation entre les autorités de surveillance et les organes des fonds au sens de la bonne gouvernance. Il ne sera ainsi plus possible pour les collaborateurs du DETEC ou de l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN) de siéger dans les fonds ou d'être consultés en tant qu'experts. Les instruments de surveillance de la Confédération ont également été renforcés. A l'avenir, le DETEC doit édicter le règlement de la commission concernant l'organisation des fonds et les placements de la fortune. Il lui appartient désormais de définir les règles relatives à la réalisation des études de coûts et de déterminer le montant prévisible des coûts de désaffectation et de gestion des déchets. Par ailleurs, le DETEC se voit attribuer la compétence d'adapter le rendement du capital, le taux de renchérissement et le supplément de sécurité en cas de modifications importantes des conditions-cadres. La procédure concernant la réalisation et l'examen des études de coûts est décrite dorénavant explicitement dans l'ordonnance.

Le DETEC a ouvert la procédure d'audition sur la révision de l'OFDG le 12 mars 2015. Les milieux intéressés avaient la possibilité de prendre position sur le projet d'ordonnance jusqu'au 8 mai 2015. Ont pris part à l'audition: 24 cantons, 5 partis politiques, 4 représentants de l'industrie de l'électricité, 7 représentants des organisations de politique énergétique et des organisations techniques ainsi que 3 représentants des organisations de protection de l'environnement et du paysage. 7 participations spontanées ont encore été enregistrées. Au total, 50 prises de position ont été reçues.

2. Aperçu des participants à l'audition

	Participants	Destinataires	Prises de position
1	Cantons	26	24
2	Partis politiques	12	5
3	Commissions et conférences	1	0
4	Industrie de l'électricité	10	4
5	Organisations de politique énergétique et organisations techniques	17	7
6	Organisations de protection de l'environnement et du paysage	10	3
	Sous-total 1	76	43
7	Participations spontanées:		7
	Total	76	50

¹ Ci-après, un article de l'ordonnance en vigueur est désigné par *OFDG*, alors qu'un nouvel article prévu par le projet d'ordonnance est désigné par *révOFDG*.

3. Aperçu des résultats de l'audition

Au total, 50 prises de position ont été reçues. Une grande partie des participants approuve la séparation prévue entre les autorités de surveillance et les organes des fonds au sens de la bonne gouvernance. Les participants critiquent cependant souvent le fait que le transfert des compétences de la commission et du Conseil fédéral au DETEC va exactement à l'encontre de ce projet de séparation des affaires opérationnelles et de la surveillance. De nombreuses prises de position s'expriment sur le supplément de sécurité de 30% qui ne fait pas partie du projet.

8 cantons accueillent favorablement la révision et formulent peu de remarques. 7 cantons rejettent le retrait de compétences de la commission au profit du DETEC. 4 cantons demandent par ailleurs de renoncer à l'adaptation du rendement du capital, du taux de renchérissement et du supplément de sécurité par le DETEC en cas de modifications importantes des conditions-cadres. 4 cantons exigent au demeurant de supprimer le supplément de sécurité ou proposent de le diminuer. 4 cantons ont renoncé à prendre position et 2 cantons ne se sont pas prononcés sur l'audition.

Le PS, le PVL et Les Verts approuvent le renforcement de la bonne gouvernance, mais considèrent que les mesures prises ne vont pas assez loin. Les études de coûts devraient ainsi faire appel à des scénarios. D'autres revendications de ces partis concernent notamment la composition des organes et le maintien voire la hausse du supplément de sécurité. L'UDC et le PLR rejettent la révision. Tous deux estiment que les compétences supplémentaires confiées au DETEC entravent clairement le but de la révision, à savoir la séparation. Ces deux partis sont également opposés au supplément de sécurité et demandent sa suppression.

Les représentants de l'industrie de l'électricité sont opposés à la révision en tant que telle. Ils ne critiquent pas la séparation en elle-même, mais sont d'avis qu'une révision n'est pas nécessaire à l'heure actuelle. Les compétences supplémentaires données au DETEC exposent précisément la Confédération au risque de responsabilité que la séparation devait supprimer. Ils demandent par ailleurs la suppression du supplément de sécurité. Les organisations de politique énergétique participantes se rallient à l'industrie de l'électricité sur de nombreux points.

Les organisations de protection de l'environnement et une organisation de politique énergétique sont favorables au projet, mais demandent toutefois des adaptations plus profondes, notamment que seuls des membres indépendants siègent au sein des organes des fonds et que le rendement du capital baisse. Ils demandent en outre une augmentation du taux de renchérissement et la réalisation des études de coûts en recourant à des scénarios. S'il devait être satisfait à ces deux dernières revendications, le supplément de sécurité de 30% serait approprié. Dans le cas contraire, il devrait être considérablement relevé.

Quelques participants spontanés expriment des positions proches des organisations de protection de l'environnement sur le fond, tandis que d'autres vont plutôt dans le sens des représentants de l'industrie de l'électricité.

4. Remarques générales sur l'ordonnance sur la désaffectation et sur la gestion des déchets radioactifs

4.1 Remarques générales

De nombreux participants sont explicitement favorables à l'adaptation de l'ordonnance au titre de la bonne gouvernance.

Beaucoup de participants jugent cependant, pour leur part, qu'une deuxième révision n'est pas nécessaire. L'Union suisse des arts et métiers critique le fait que l'adaptation est proposée avant même que la première révision soit en vigueur, ce qui témoigne d'un manque d'égard pour les sujets et objets de régulation, voire d'un mépris de la voie démocratique. Divers autres participants, dont notamment le PLR, les représentants de l'industrie de l'électricité et différentes organisations de politique énergétique et organisations techniques, comme p. ex. Energieforum Nordwestschweiz et l'association Aktion für vernünftige Energiepolitik Schweiz précisent que les fonds tiennent un bon cap et qu'aucune lacune ne

se dessine en matière de financement. Quelques participants soulignent par ailleurs que le rapport du Contrôle fédéral des finances présente des lacunes.

Le canton de Berne demande la suspension de la procédure de révision en cours. En effet, eu égard aux recours encore pendants contre le supplément de sécurité, la situation juridique et des données n'est pas assez claire pour le moment.

4.2 Remarques relatives au supplément de sécurité

Les opinions divergent concernant le supplément de sécurité. Les cantons de Berne, Zoug et Appenzell Rhodes-Intérieures, l'UDC, le PLR, l'industrie de l'électricité ainsi que différentes organisations de politique énergétique et organisations techniques demandent la suppression du supplément de sécurité. Le canton de Berne souligne notamment qu'en raison de la procédure encore en suspens, il n'a pas encore été clairement établi si le supplément de sécurité est légitime et si la révision précédente n'est dès lors pas encore entrée en vigueur.

Le canton de Bâle-Campagne propose de réduire le supplément de sécurité de 30%.

Le PS demande une adaptation du supplément de sécurité pour les extensions de projet et les imprévus. Le PVL approuve le supplément de sécurité et demande que son niveau soit régulièrement examiné. L'Union syndicale suisse est d'avis qu'à la lumière des dernières connaissances en matière de désaffectation en Allemagne, eu égard aux coûts massivement plus élevés en raison de la recherche encore en cours d'un emplacement pour entreposer les déchets radioactifs, une hausse du supplément de sécurité est indiquée.

Les Verts, les organisations de protection de l'environnement et la Fondation suisse de l'énergie demandent que le supplément de sécurité ne soit pas augmenté pour le moment. Ils demandent en revanche une adaptation du taux de renchérissement et le recours à des scénarios (voir ch. 4.3 et 4.5). S'il devait être répondu à ces revendications, le supplément de sécurité pourrait être maintenu à 30%, il devrait sinon être relevé à 100%.

4.3 Adaptation du rendement du capital et du taux de renchérissement

Le PS, les Verts, les représentants des organisations de protection de l'environnement, la Fondation suisse de l'énergie et l'Union syndicale suisse demandent une adaptation du rendement du capital et du taux de renchérissement.

Comme cela est suggéré dans le rapport du Contrôle fédéral des finances, le taux de renchérissement devrait être augmenté. L'indice des prix à la consommation doit servir de base pour le modèle de calcul mathématique financier. L'indice de renchérissement des NLFA serait notamment plus proche des exigences des coûts de désaffectation et de gestion.

Tous les participants susmentionnés, à l'exception de Pro Natura, estiment par ailleurs que le rendement du capital est fixé à un niveau trop élevé. Pour pouvoir atteindre l'objectif de rendement actuel, de grands risques de placement sont nécessaires. On peut prendre à titre de comparaison le taux d'intérêt minimal LPP.

4.4 Composition des organes des fonds

Le PS, les Verts, la Fondation suisse de l'énergie, les représentants des organisations de protection de l'environnement et l'Union syndicale suisse demandent que seuls des membres indépendants siègent au sein de la commission. Les représentants des propriétaires auraient un intérêt évident à répercuter le plus de coûts possible sur la collectivité.

Le PVL fait observer que la représentation des propriétaires doit être revue à la baisse dans les années à venir. Il faut en outre s'assurer que les membres indépendants sont effectivement indépendants et qu'ils disposent des connaissances spécifiques requises. Il propose des profils d'exigences pour les

membres indépendants.

L'Union des villes suisses demande que le nombre maximal de 4 sièges pour les représentants des propriétaires soit maintenu même après l'élargissement de la commission à 11 membres et ce, afin de renforcer l'indépendance des fonds dans leur ensemble.

Swisselectric, Alpiq SA, FMB Energie SA, l'Association des entreprises électriques suisses et l'association Kettenreaktion font remarquer que si le nombre de sièges passe à 11, la part des représentants des exploitants devrait être augmentée en conséquence.

4.5 Remarques relatives aux études de coûts

Les Verts, les organisations de protection de l'environnement et la Fondation suisse de l'énergie font observer que les calculs dans les études de coûts ne tiennent pas assez compte de la complexité des projets de désaffectation et de gestion des déchets, arguant que peu de réacteurs nucléaires ont été démantelés à ce jour à l'échelle mondiale et qu'il n'existe pas de dépôt final pour les déchets hautement radioactifs. L'expérience avec d'autres grands projets montre que les coûts sont la plupart du temps bien plus élevés que prévu.

Le PVL, le PS, Les Verts, la Fondation suisse de l'énergie, les organisations de protection de l'environnement, l'Union syndicale suisse et l'Union des villes suisses demandent de recourir à des scénarios pour élaborer les études de coûts. Les calculs ne doivent pas se baser uniquement sur le scénario idéal. Il faut également prévoir un scénario réaliste et pessimiste.

Par ailleurs, le PS, les Verts, la Fondation suisse de l'énergie, les organisations de protection de l'environnement et l'Union syndicale suisse exigent que lors de la détermination du montant prévisible des coûts de désaffectation et de gestion des déchets et du calcul des contributions, on ne se fonde pas sur une durée d'exploitation de 50 ans, mais sur une durée de seulement 40 ans. Au demeurant, les études de coûts doivent être élaborées par un service indépendant, ou il faut au moins faire appel à des experts indépendants.

Le PVL souhaiterait compléter l'art. 8, al. 3, révOFDG, de manière que le DETEC adapte aussi les bases de calcul lorsqu'une centrale nucléaire est exploitée moins longtemps.

4.6 Autres remarques

Le canton du Tessin relève qu'il n'y a pas d'analyse des répercussions de la révision sur les prix de l'électricité des centrales nucléaires.

Le canton de Thurgovie approuve la répartition de l'examen de l'étude de coûts, l'examen des aspects relatifs à la sécurité étant confié à l'IFSN, tandis que des experts indépendants sont chargés de vérifier le calcul des coûts.

Le PS, Les Verts, les organisations de protection de l'environnement et la Fondation suisse de l'énergie demandent que le calcul des coûts de désaffectation couvre une période d'observation de 100 ans. Par ailleurs, ils réclament la possibilité de pouvoir intervenir auprès des actionnaires des sociétés propriétaires, afin de garantir le versement des contributions des propriétaires également en l'absence de capital de la société. La responsabilité solidaire ne suffit pas. La centrale de Gösgen-Däniken AG et la centrale de Leibstadt AG auraient en outre une couverture en capital restreinte. Ils souhaitent aussi que les études de coûts se prolongent après la mise hors service définitive, afin de tenir compte d'éventuelles hausses des coûts.

Ces mêmes organisations demandent avec l'Union syndicale suisse et l'Union des villes suisses que les excédents de fonds puissent être versés seulement à partir du moment où la désaffectation est terminée et où le dépôt est scellé définitivement.

Le PS, les Verts, les organisations de protection de l'environnement et la Fondation suisse de l'énergie demandent une modification des art. 15 et 16 OFDG. Ils demandent de réduire la part des actions et

des devises au profit de placements sûrs comme des biens immobiliers et des obligations ainsi qu'une stratégie de placement plus prudente.

Le canton de Berne souhaite que l'on examine si l'art. 2, al. 2, let. e, OFDG coïncide avec l'art. 29, al. 1, LENu en ce qui concerne l'ampleur des travaux de désaffectation. Si nécessaire, on pourrait procéder à une adaptation de l'art. 2, al. 2, let. e, OFDG dans le cadre de la prochaine révision.

En dehors du cadre de la présente révision, les Verts, les organisations de protection de l'environnement et la Fondation suisse de l'énergie demandent une modification de l'art. 80, al. 4, LENu, la Confédération ne devant nullement répondre des coûts de désaffectation et de gestion des déchets.

5. Remarques sur le projet d'ordonnance sur la désaffectation et sur la gestion des déchets radioactifs

5.1 Séparation entre les autorités de surveillance et les organes des fonds

De très nombreux participants à l'audition approuvent explicitement la séparation en termes de personnel, c'est-à-dire l'exclusion des collaborateurs de l'IFSN et du DETEC des organes des fonds, pour des motifs de bonne gouvernance. Même les participants qui rejettent la révision dans son ensemble ne sont pas expressément défavorables à la séparation sur ce point.

L'Union suisse des arts et métiers est d'avis que les principes de bonne gouvernance ne s'opposent pas à une représentation de l'OFEN dans les organes des fonds. L'OFEN pourrait se doter d'un code de bonne conduite et agir en conséquence.

Des participants d'horizons divers soulignent combien il est important que les membres de la commission et des comités continuent d'être nommés sur la base de leurs compétences dans le domaine (expertise technique) et non pas en fonction d'autres critères comme leur appartenance politique p. ex. Cet avis est partagé par les cantons de Nidwald, Soleure et Appenzell Rhodes-Intérieures, Axpo Holding SA, les Services industriels de la Ville de Zurich (ewz), le Centre Patronal et le groupe de travail «Christen + Energie».

5.2 Remarques relatives aux nouvelles compétences du DETEC à l'art. 29a, al. 2, révOFDG

De nombreux participants à l'audition sont favorables au projet de séparation, mais estiment que la présente révision ne respecte pas les principes de bonne gouvernance, car la surveillance et les activités opérationnelles seraient mélangées du fait des nouvelles compétences du DETEC. Cette critique s'applique notamment au renforcement de la surveillance des fonds. Comme l'explique par exemple le PLR, la nouvelle compétence du DETEC d'édicter un règlement concernant les fonds, de déterminer le montant prévisible des coûts de désaffectation et de gestion des déchets et de définir, pour chaque installation, les règles relatives à la réalisation des études de coûts va à l'encontre de l'objectif initial de la séparation.

Les cantons de Zurich, Nidwald, Zoug, Appenzell Rhodes-Extérieures, Appenzell Rhodes-Intérieures, Argovie et Thurgovie, ainsi que les représentants de l'industrie de l'électricité et diverses organisations de politique énergétique et organisations techniques demandent une adaptation de l'art. 23, let. a, let. a^{er} et let. n. Ces compétences devraient incomber à la commission. Certains représentants de l'industrie de l'électricité et diverses organisations de politique énergétique et organisations techniques demandent la suppression de l'art. 29a révOFDG dans sa totalité. Les cantons de Zurich, Nidwald, Zoug, Appenzell Rhodes-Extérieures, Appenzell Rhodes-Intérieures, Argovie et Thurgovie, ainsi que le PLR, l'UDC et Axpo Holding SA réclament seulement la suppression de l'art. 29a, al. 2, révOFDG.

Plusieurs représentants de l'industrie de l'électricité et des organisations de politique énergétique et organisations techniques précisent que la compétence donnée au DETEC expose précisément la Confédération au risque de responsabilité contre lequel le rapport du Contrôle fédéral des finances mettait en garde et que la séparation devait atténuer. Comme il manque une base légale pour la délégation du Conseil fédéral au DETEC, celle-ci est inconstitutionnelle et illégale. Les compétences supplémentaires

présentent un risque d'interférence politique. La réalisation de l'étude de coûts constitue toutefois une tâche opérationnelle nécessitant un degré de connaissances spécialisées élevé. Suite à la délégation des compétences au DETEC, ce dernier devient de facto l'organe directeur. L'Union suisse des arts et métiers écrit que ce n'est pas la présence de collaborateurs de l'OFEN dans les organes des fonds qui peut nuire à la bonne gouvernance, mais les nouvelles compétences attribuées au DETEC par la révision.

Le PVL approuve les nouvelles tâches de la Confédération, mais propose de vérifier la pertinence et l'actualité des tâches existantes. Le canton de Schaffhouse approuve également cette modification, mais fait observer que pour ces mesures soient efficaces, le DETEC doit faire usage de sa possibilité d'assurance-qualité complète.

Le PS approuve les nouvelles compétences énoncées à l'art. 29a, al. 2, révOFDG.

Le Centre Patronal est d'avis que les nouvelles tâches du DETEC ne résolvent pas les problèmes existants. Le rapport du Contrôle fédéral des finances demandait des instruments de surveillance plus efficaces pour le Conseil fédéral, alors que la présente révision donne de telles compétences uniquement au DETEC.

Le canton de Berne demande dans quelle mesure ces nouvelles compétences ne portent pas trop atteinte à l'indépendance organisationnelle et juridique des fonds. Il part toutefois du principe qu'il existe une base juridique suffisante pour cette nouvelle réglementation.

5.3 Remarques particulières concernant la réglementation de la réalisation et de l'examen des études de coûts

Les Verts, les organisations de protection de l'environnement et la Fondation suisse de l'énergie approuvent les modifications des art. 4 et 5 révOFDG. Le PVL approuve le fait que la procédure de réalisation des études de coûts soit désormais explicitement ancrée dans l'ordonnance, de même que les nouvelles compétences du DETEC.

En tant qu'organisation de politique énergétique, le Centre Patronal ne voit aucun sens dans l'institutionnalisation au niveau de l'ordonnance d'une procédure existante déjà appliquée.

Le canton de Soleure ne comprend pas pourquoi une délégation au DETEC doit intervenir sur ce point et demande que l'art. 29a, al. 2, let. b, soit transposé à l'art. 29, al. 1, let. f, révOFDG.

Les cantons de Zurich, Zoug, Appenzell Rhodes-Intérieures et Argovie ainsi qu'Axpo Holding SA demandent une modification de l'art. 4, al. 5, révOFDG. La commission doit déterminer le montant prévisible des coûts de désaffectation et de gestion des déchets. Plusieurs représentants de l'industrie de l'électricité, Energieforum Nordwestschweiz, les associations Kettenreaktion et Aktion für vernünftige Energiepolitik Schweiz demandent la suppression de l'art. 4, al. 5, révOFDG.

5.4 Attribution au DETEC de la compétence de modifier le rendement du capital, le taux de renchérissement et le supplément de sécurité

La nouvelle compétence du DETEC, d'adapter, en accord avec le Département fédéral des finances, le rendement du capital, le taux de renchérissement et le supplément de sécurité en cas de modifications importantes des conditions-cadres, a suscité des réactions très diverses.

Les Verts, plusieurs organisations de protection de l'environnement et la Fondation suisse de l'énergie sont explicitement favorables à cette adaptation, mais mettent en garde contre des modifications à courte vue. Le PS et l'Union syndicale suisse sont aussi favorables aux changements. Le PVL est lui aussi d'accord avec cette adaptation et souligne que le Département fédéral des finances auquel il est fait appel est un service compétent.

Les Services industriels de la Ville de Zurich (ewz) approuvent davantage de flexibilité concernant le rendement du capital et le taux de renchérissement, mais estiment que le supplément de sécurité doit

être déterminé tous les 5 ans, comme le montant des contributions.

Les cantons de Bâle-Campagne, Vaud et Schwyz approuvent également explicitement cette modification. Le canton de Schaffhouse est certes d'accord avec la compétence définie à l'art. 8a, al. 2, révO-FDG, mais demande toutefois que les conditions et les critères soient définis de manière plus précise dans l'ordonnance.

Les cantons de Zurich, Argovie, Zoug, Soleure, Appenzell Rhodes-Intérieures rejettent la compétence supplémentaire du DETEC. Le canton de Zurich relève que des adaptations fréquentes pourraient compliquer inutilement le financement des fonds. C'est pourquoi le Conseil fédéral devrait rester compétent.

Le Centre Patronal estime que le Conseil fédéral devrait conserver cette compétence.

Les cantons de Zoug et Appenzell Rhodes-Intérieures, le PLR, les représentants de l'industrie de l'électricité ainsi que plusieurs organisations de politique énergétique et organisations techniques demandent la suppression de l'art. 8a, al. 2, 2^e phrase, révOFDG, c'est-à-dire la possibilité d'adapter les paramètres en cas de modifications importantes. Il existe déjà suffisamment d'autres instruments permettant de tenir compte des modifications à court terme de la situation du marché. Des adaptations fréquentes porteraient préjudice aux souhaits des exploitants de bénéficier de bases de contributions stables et de contributions constantes. La formulation ouverte pourrait entraîner des interférences politiques.

Le canton de Berne craint que la délégation ne soumette les fonds et les entreprises électriques à des facteurs d'influence à court terme et d'ordre politique, ce qui limiterait la sécurité de planification. Il part toutefois du principe qu'il existe une base juridique suffisante pour cette délégation.

Annexe: Prises de position reçues

Cantons

Zurich
Berne
Lucerne
Uri
Schwyz
Obwald
Nidwald
Glaris
Zoug
Fribourg
Soleure
Bâle-Ville
Bâle-Campagne
Schaffhouse
Appenzell Rhodes-Extérieures
Appenzell Rhodes-Intérieures
Saint-Gall
Grisons
Argovie
Thurgovie
Tessin
Vaud
Neuchâtel
Genève

Partis politiques

Union démocratique du centre (UDC)
Parti socialiste (PS)
PLR.Les Libéraux-Radicaux (PLR)
Les Verts
Parti vert-libéral (PVL)

Industrie de l'électricité

Alpiq SA
Axpo Holding SA
FMB Energie SA
Société coopérative nationale pour le stockage de déchets radioactifs
Swisselectric
Association des entreprises électriques suisses
Association faîtière des gestionnaires suisses des réseaux de distribution

Organisations de politique énergétique et organisations techniques

Aktion für vernünftige Energiepolitik Schweiz
Groupe de travail «Christen+Energie»
Kettenreaktion
Fondation suisse de l'Energie

Organisations de protection de l'environnement et du paysage

Greenpeace
Pro natura
World Wide Fund for Nature Suisse

Prises de position spontanées

Aktion für vernünftige Energiepolitik Schweiz
Pfannenstil
Centre Patronal
Services industriels de la Ville de Zurich (ewz)
Energieforum Nordwestschweiz
Union suisse des arts et métiers
Union syndicale suisse
Union des villes suisses