

Courrier A
Office fédéral de l'énergie
Section Droit du nucléaire
3003 Berne

Olten, le 25 Février 2019

Votre courrier du 30 novembre 2018

Classification du document: aucune

SN-B-18.086

Consultation concernant la révision de l'ordonnance sur le fonds de désaffectation et sur le fonds de gestion (OFDG): prise de position de swissnuclear

Madame la conseillère fédérale,
Mesdames, Messieurs,

Nous vous remercions de nous donner la possibilité de prendre position sur la révision partielle de l'ordonnance sur le fonds de désaffectation et sur le fonds de gestion (OFDG).

Remarques d'ordre général

Swissnuclear est l'association professionnelle des exploitants des centrales nucléaires suisses Axpo Power AG, BKW Energie SA, Centrale Nucléaire de Leibstadt SA et Kernkraftwerk Gösgen-Däniken AG. Elle représente les intérêts communs de ces derniers vis-à-vis du grand public, de la sphère politique et de l'administration. Swissnuclear soutient les installations nucléaires dans le cadre d'une exploitation sûre et durable, mais aussi au cours des phases suivantes du cycle d'exploitation. Par ailleurs, elle s'engage pour l'optimisation des conditions-cadres internes et externes. Les entreprises membres de swissnuclear exploitent les centrales nucléaires suisses de Beznau, de Gösgen, de Leibstadt et de Mühleberg, qui produisent environ 35% de l'électricité nationale – de manière fiable –, et fournissent ainsi une contribution essentielle à l'approvisionnement énergétique de la Suisse, notamment en hiver. Elles exploitent également le dépôt intermédiaire de Würenlingen (Zwilag).

I. RÉSUMÉ

Les exploitants des centrales nucléaires suisses soumettent les propositions suivantes concernant les éléments clés de la présente révision de l'OFDG:

- **Annexe 1, al. 1 et 2: Rendement du capital et taux de renchérissement:** Aucune modification du rendement du capital et du taux de renchérissement, et par là: pas de baisse du rendement réel de 2%, déjà conservateur.
- **Art. 13a: Restitution:** Conservation de la réglementation actuelle, qui rend possible une restitution en cas de couverture excédentaire des fonds.
- **Art. 21, al. 2: Représentation des propriétaires au sein de la commission, et art. 22, al. 1^{bis}: Représentation des propriétaires au sein des comités et groupes de travail:** Renonciation à la diminution de la représentation des propriétaires à un tiers maximum des sièges dans les instances des fonds. Les propriétaires doivent continuer à pouvoir occuper la moitié des sièges comme c'est le cas actuellement.
- **Art. 8 al. 1, Art. 8a al. 1 let. a et al. 2, ainsi qu'Annexe 1 chiffre 3, Supplément de sécurité forfaitaire de 30 % :** Elimination du supplément de sécurité forfaitaire de 30 % devenu obsolète due à la nouvelle répartition des coûts.

II. REMARQUES GÉNÉRALES CONCERNANT L'ORIENTATION DE LA RÉVISION

Les propriétaires sont responsables de la désaffectation des installations nucléaires suisses et de la gestion des déchets radioactifs. Le législateur a créé le fonds de désaffectation et le fonds de gestion afin de garantir que les moyens financiers nécessaires seront disponibles lorsque les installations nucléaires seront déconnectées du réseau. Ces deux fonds constituent donc un instrument de financement. Dans le cadre de cette démarche, les propriétaires des installations nucléaires provisionnent les moyens requis de manière juridiquement indépendante dans ces fonds, sous la surveillance de la Confédération. D'un point de vue économique, l'argent placé dans ces fonds appartient aux cotisants.

Si l'on considère les principes de la garantie de propriété et de la liberté économique, ce modèle est juste, dans la mesure toutefois où sa structure est proportionnée. Or la présente révision de l'OFDG induit une violation majeure du principe de la proportionnalité. A ce titre, les modifications suivantes nous paraissent incompréhensibles, et nous ne pouvons les accepter:

Si l'on considère les rendements obtenus depuis la création des fonds et l'horizon de placement à très long terme de ces derniers, l'abaissement du rendement réel de 2% à 1,6% n'est pas justifié. Au contraire: il prive inutilement les cotisants de plusieurs milliards de francs qu'ils auraient pu investir autrement. Car parallèlement, ces entreprises sont aussi – directement ou indirectement – les principaux exploitants des centrales hydrauliques de Suisse. Chaque année, les travaux d'entretien et de remplacement de ces installations coûtent à eux seuls 500 millions de francs. Les propriétaires seront en mesure de fournir la contribution majeure à l'approvisionnement du futur qui leur est demandée dans le cadre de la Stratégie énergétique 2050, approuvée par la Confédération, le Parlement et le peuple, uniquement s'ils disposent des moyens requis.

Si la restitution du capital excédentaire présent dans les fonds est interdite, des sommes colossales s'accumuleront. Celles-ci seront alors bloquées durant plus d'une centaine d'années. Aujourd'hui déjà, les moyens présents dans les fonds dépassent les valeurs prescrites. Et si le rendement des fonds reste supérieur à celui prescrit légalement, cet excédent continuera d'augmenter. Cet effet sera encore accentué par l'augmentation des contributions en raison de la baisse proposée du rendement réel.

Le fait de réduire la représentation des exploitants au sein des comités des fonds limite et marginalise la participation de ces derniers aux décisions majeures relatives à la gestion des fonds. Rien ne justifie cela. La réglementation actuelle garantit l'indépendance des instances puisqu'elle limite la commission à onze membres et accorde, au plus, la moitié des sièges aux propriétaires. Par ailleurs, en raison des versements supplémentaires assimilables à une responsabilité solidaire, les propriétaires ont tout intérêt à ce que les fonds soient suffisamment alimentés et à ce que les moyens qu'ils contiennent soient gérés correctement. En conséquence, les nouvelles dispositions entraîneront une perte de l'expertise.

Les modifications proposées associées aux compétences actuelles du DETEC, à savoir définir les prescriptions pour l'établissement des études de coûts, fixer le rendement du capital, le renchérissement, ainsi que le montant définitif des coûts de désaffectation et de gestion des déchets, entraîneront *de facto* une privation de la participation, mais aussi de la propriété. Sans oublier que, dans un même temps, les exploitants continueront à assumer l'entière responsabilité de la prise en charge des coûts de désaffectation et de gestion des déchets. Ainsi, les nouvelles dispositions entraîneront un déséquilibre entre les droits et les obligations des cotisants. Et ce déséquilibre sera d'autant plus manifeste si l'on considère le rôle multiple de la Confédération en tant que législateur, parti et organe de surveillance.

Bien que nous rejetions en grande partie la révision de l'OFDG telle qu'elle est proposée, nous en approuvons certains points, par exemple l'introduction d'une procédure de restitution plus efficace et la suppression d'un supplément général de sécurité. Ces deux adaptations sont fondées et avaient déjà fait l'objet de discussions au sein de la commission administrative avant la révision: La procédure de restitution proposée permettra en effet de réduire la charge administrative. Et avec la mise en œuvre de la répartition des coûts dans l'étude de coûts 2016, le supplément de sécurité est devenu obsolète, le conserver entraînerait un cumul inapproprié de suppléments.

III. REMARQUES CONCERNANT LES DIFFÉRENTES DISPOSITIONS

Afin de faciliter la compréhension, nous avons classé nos propositions par thème.

1 RENDEMENT DU CAPITAL, TAUX DE RENCHÉRISSEMENT ET SUPPLÉMENT DE SÉCURITÉ

1.1 Montant du rendement du capital et du taux de renchérissement

Annexe 1, al. 1 et 2

Proposition: *Aucune modification du rendement du capital et du taux de renchérissement.*

Justification:

Montant du rendement réel. Depuis plusieurs années, le rendement réel de 2% prescrit dans l'OFDG n'est pas seulement atteint, il est largement dépassé. Les deux fonds tiennent ainsi le cap. La sombre période boursière du début du siècle (bulle internet 2000 - 2003 et crise financière 2007 - 2008) a même été compensée. Depuis sa création, en 1985, et jusqu'à fin 2017, le rendement réel moyen du fonds de désaffectation était de 4,25% et celui du fonds de gestion de 3,57% depuis 2002. Aussi 2018, la fortune des fonds est supérieure à la valeur prescrite.

L'argument invoqué par la Confédération pour justifier la baisse du rendement réel, à savoir une stratégie de placement moins risquée, est insuffisant. En effet, le rendement réel se compose d'un taux d'intérêt sans risque auquel est ajoutée une prime de risque. Le rendement réel de 2% prescrit dans le cadre des stratégies de placement actuelles des fonds continuera à représenter une approche conservatrice dans le futur également:

- **Taux d'intérêt sans risque:** L'étude réalisée par le Département fédéral des finances (DFF) intitulée «Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse, 2016» mise sur un taux réel à long terme de 1,5% pour les obligations de la Confédération sans risque. Cette hypothèse bénéficie d'un large soutien au sein de l'administration fédérale: «L'hypothèse de 1,5% retenue pour le taux d'intérêt réel à long terme apparaît plausible à la lumière aussi bien de l'évolution passée des obligations de la Confédération à 10 ans (de 1995 à 2015, rendement nominal moyen de 2,5%) que d'expertises plus récentes commandées par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC).» (citation de la p. 26 de l'étude). Ainsi, les économistes de la Confédération estiment que les rendements à long terme pour les placements sans risque comportent non seulement une compensation de l'inflation, mais aussi une partie de taux réel. Ce taux réel est estimé par la Confédération à 1,5% à long terme – donc pas dans le contexte actuel des taux bas – et peut être généré par les fonds dans des conditions de marché normales, telles qu'elles sont attendues sur le long terme, si la fortune des fonds est intégralement investie dans des obligations de la Confédération. Or ce n'est pas le cas. Tout comme les caisses de pension et autres investisseurs institutionnels, les fonds diversifient leurs placements et investissent dans différentes classes d'actifs. En plus du taux réel sur les obligations de la Confédération, ils peuvent aussi générer des primes de risque.
- **Prime de risque:** D'après les calculs de PPCmetrics, l'organisme de contrôle des investissements des fonds, le rendement (nominal) attendu du portefeuille de titres de la STENFO

pour le fonds de gestion s'établit actuellement à 2,1%¹. PPCmetrics précise ici que ce rendement, globalement bas, reflète le niveau actuellement bas des taux, qui se situe autour de 0,10% par an (rendement attendu des obligations de la Confédération à dix ans). Le modèle de PPCmetrics se base sur les hypothèses de rendement à long terme que l'investisseur obtient pour la prise de risques liés au marché des capitaux. Le rendement attendu de 2,1% à compter du 30 septembre 2018 se base sur le rendement du marché des obligations de la Confédération en tant que placement sans risque. Il faut noter ici que ce taux d'intérêt à long terme comporte déjà une prime pour les risques de changement de taux. Les primes de risque des différentes catégories de placement en fonction de leur importance dans la stratégie de placement (obligations, actions, immeubles, placements alternatifs) s'ajoutent à ce rendement nominal à long terme attendu du marché des capitaux. Les primes de risques contenues dans le rendement de 2,1% peuvent être calculées de la manière suivante:

| | |
|--|-------------|
| Rendement nominal du placement selon l'organisme de contrôle des investissements | 2,1% |
| <u>- Rendement des obligations de la Confédération</u> | <u>0,1%</u> |
| = Primes de risque attendues selon PPCmetrics / stratégie de placement | 2,0% |

- **Rendement attendu:** Les acteurs du marché des capitaux attendent d'un placement sans risque un rendement qui non seulement compense l'inflation attendue, mais génère en plus un taux d'intérêt réel. Dans la mesure où le placement n'est pas sans risque, une prime de risque s'ajoute. Ainsi, le rendement réel se compose du taux d'intérêt réel sur les placements sans risque et de primes de risque. Le rendement réel attendu d'un portefeuille est donc normalement supérieur à la somme des primes de risque proportionnellement pondérées de celui-ci, bien qu'il soit impossible d'exclure complètement l'éventualité que le marché connaisse temporairement des phases avec des taux d'intérêts réels négatifs. Cette affirmation est soutenue par le Capital Asset Pricing Model (CAPM): Rendement attendu = taux d'intérêt sans risque + prime de risque.
- **Rendement réel:** En partant de l'hypothèse de l'administration fédérale d'un taux d'intérêt réel à long terme de 1,5% (calculée à partir des valeurs historiques à long terme) et de primes de risque associées à la stratégie de placement d'environ 2% (les primes de risque sont elles aussi relativement stables sur le long terme), on obtient un rendement réel attendu à long terme de l'ordre de 3,5%. Le rendement réel historique annualisé du fonds de gestion de 3,57% et celui du fonds de désaffectation de 4,25% montrent qu'une telle valeur n'est pas incohérente.

Ainsi, un rendement réel de 2% pour un portefeuille de valeurs diversifié des fonds comportant non seulement des obligations mais aussi des actions et des titres immobiliers présentant des rendements réels nettement supérieurs, constitue un objectif prudent. Celui-ci prend en compte les risques financiers et les incertitudes liées à l'avenir, et propose même une marge confortable.

La réduction du rendement réel, objectivement injustifiée, entraînera une baisse de l'effet des intérêts, tandis que la valeur actuelle des fonds augmentera. Les cotisants devront alors s'acquitter de versements annuels bien plus élevés: soit 250 millions de francs par an au lieu des 140 millions actuels – soit 80% de plus qu'aujourd'hui! Jusqu'à l'arrêt définitif du fonctionnement de puissance,

¹ Cf. PPCmetrics AG, Entsorgungsfonds für Kernkraftwerke, Investment Controlling Report per 30.09.2018, p. 30, stratégie KKB, KKG, KKL.

cette augmentation occasionnera des coûts supplémentaires de près d'un milliard de francs, ce qui est totalement disproportionné.

Adaptations périodiques des paramètres. Le rapport explicatif de la 3^e révision de l'OFDG du 30 novembre 2018 pose la question de savoir si les paramètres du modèle actuariel doivent être considérés comme des variables à long terme. Du point de vue des propriétaires, la très longue période de plusieurs décennies au cours de laquelle les paramètres s'appliquent l'indique clairement. Les fonds possèdent un horizon de placement à très long terme. Ainsi, il n'est pas pertinent de procéder à une adaptation du rendement réel en raison de modifications ou de bouleversements à court terme des marchés financiers, ou de la période actuelle de taux d'intérêts bas. C'est la conclusion à laquelle était arrivé le DETEC lors de la 1^{re} révision de l'OFDG: Dans le rapport explicatif du 21 août 2013, celui-ci estimait qu'il était nécessaire d'adapter les rendements nominaux en vigueur à l'époque de 5% (après la 1^{re} révision: 3,5%) et le taux de renchérissement de 3% (après la 1^{re} révision: 1,5%), mais pas le rendement réel. Et ce parce que le niveau d'inflation, et par là le niveau des taux d'intérêt, avaient changé sur une perspective à très long terme. Le DETEC avait alors justifié le maintien du rendement réel de 2% de l'époque par la longue période qui s'écoulerait avant que les dépenses liées à la désaffectation et à la gestion des déchets ne soient réalisées. Or l'horizon de placement à long terme des deux fonds n'a pas changé depuis. Et rien n'indique non plus que l'estimation du DETEC de l'époque concernant le montant des rendements réels ne soit plus valable aujourd'hui. A l'époque, les rapports annuels 2012 faisaient état de rendements réels historiques de 3,11% pour le fonds de désaffectation et de 1,74%, pour le fonds de gestion. Aujourd'hui, comme indiqué, ils s'établissent respectivement à 4,25% et à 3,57%. Si dans le cadre de la 1^{re} révision de 2013, il n'y avait pas lieu de baisser le rendement réel de 2%, il y a encore moins lieu de le faire aujourd'hui.

Dans le cadre de la présente révision, le DETEC indique également qu'un contrôle régulier des paramètres du modèle serait souhaitable, voire indispensable, et renvoie au taux d'intérêt technique et au taux d'intérêt minimum utilisés dans la prévoyance professionnelle. La baisse du taux d'intérêt technique utilisé dans la prévoyance professionnelle est invoquée comme un argument en faveur de l'abaissement du rendement réel de 2% à 1,6% dans l'OFDG. Le DETEC estime que les rentes versées seraient beaucoup trop élevées si les ajustements n'avaient pas été effectués, et en déduit un besoin d'adaptation sur une perspective à moyen terme de cinq à dix ans. Or il existe des différences fondamentales entre les deux systèmes, qui ne sont pas suffisamment prises en compte:

- Le moment des versements n'est pas comparable: les rentes doivent être versées de manière continue tandis que les coûts de désaffectation et de gestion des déchets, et encore plus les coûts liés à la construction du dépôt en couches géologiques profondes, seront dus dans un horizon lointain.
- Les promesses des rentes sont irréversibles: Le défi des caisses de pension réside dans le fait qu'une fois réalisées, les promesses de rente ne peuvent plus être adaptées; elles sont garanties légalement. Ainsi, des promesses de rente trop élevées conduisent à un financement croisé à la charge des assurés actifs. Les fonds fonctionnent ici tout à fait différemment: Il n'existe pas de promesse faite aux cotisants par la Confédération ou les fonds de couvrir les coûts ou de fournir des versements sur la base d'une certaine hypothèse de rendement. Les derniers résultats issus des estimations des coûts sont mis en œuvre de manière périodique en adaptant les contributions. Les propriétaires supportent entièrement à la fois le risque associé aux coûts et le risque associé au rendement des fonds, et les coûts qui

ne seraient pas couverts par la fortune des fonds devraient être pris en charge directement par les propriétaires.

- Le taux d'intérêt minimal utilisé par les caisses de pension s'applique uniquement à court terme, pour les deux prochaines années: Il constitue une prescription minimale pour la rémunération des avoirs de vieillesse et n'est en aucun cas associé au taux d'intérêt technique ou au taux de conversion. Ainsi, toute comparaison avec le modèle de financement des fonds est inappropriée et irrecevable. Les paramètres du modèle de l'OFDG sont bien davantage axés sur le long terme et s'appliquent sur toute la durée de la gestion des déchets (environ 100 ans)² sur la base du modèle actuariel, avec un effet immédiat sur le versement des contributions.
- L'OFDG prévoit d'autres instruments de couverture: Dans le rapport explicatif, il n'est pas mentionné le fait qu'en cas d'évolution négative des marchés financiers à court terme, il était possible de recourir à l'instrument de la taxation intermédiaire.

Comparer le fonctionnement des fonds à celui de la prévoyance professionnelle n'est donc pas pertinent: Les fonds ne s'engagent pas à fournir des prestations, ils possèdent un horizon de placement à un bien plus long terme que les caisses de pensions, et une multitude d'instruments et de mécanismes de correction permettent de garantir avec fiabilité sur le long terme que les valeurs cibles seront atteintes.

Par ailleurs, le DETEC indique que les prévisions du rendement attendu d'une stratégie de placement sont généralement établies tous les cinq ou dix ans. C'est juste. Il est toujours question ici des rendements nominaux des placements, sur la base de la courbe des taux d'intérêt actuels. Pour cette raison, il est difficile de formuler des prévisions à long terme relatives au rendement nominal d'une stratégie de placement. Toutefois, comme le montrent les perspectives à long terme de la Confédération, il est nécessaire, pertinent – et tout à fait possible – pour le secteur public de formuler des hypothèses fondamentales à long terme. On dispose ainsi de prévisions à long terme pour les rendements des obligations de la Confédération. Et puisque, comme indiqué ci-dessus, les primes de risque attendues pour les actions, les obligations, les titres mobiliers, et autres sont indépendantes du niveau actuel des taux et peuvent être estimées facilement dans le temps pour les portefeuilles diversifiés, les hypothèses de rendement réel à long terme ne sont pas seulement possibles, mais dans le cas présent, elles sont nécessaires et pertinentes.

Vouloir faire en sorte que les fonds atteignent leurs objectifs par des changements incessants, en procédant à des adaptations périodiques des paramètres, n'est pas approprié. De même, extrapoler le niveau actuel des taux (basé sur des prévisions de rendement nominales pour une durée de cinq à dix ans) sur une période de plus de 100 ans n'est pas pertinent. En toute cohérence, les paramètres du modèle doivent se rapporter au même horizon temporel que lorsqu'ils sont aussi utilisés dans le cadre du modèle actuariel. Concernant le fonds de gestion et le fonds de désaffectation, il s'agit d'un horizon à 100 ans. Il est essentiel que les paramètres et le modèle permettent d'atteindre les valeurs cibles des fonds à tout moment et de manière fiable. C'est précisément le cas aujourd'hui. Fin 2017, après plusieurs années de taux bas, les fonds présentaient une couverture excédentaire de 800 millions de francs par rapport à la valeur prescrite. Il n'y a donc aucun besoin d'adapter les rendements réels.

² Fermeture de l'ensemble du dépôt en 2126 d'après le tableau A.4-1 du programme de gestion des déchets 2016 de la Nagra.

Taux de renchérissement. Le DETEC estime que le taux de renchérissement ne doit pas être adapté en fonction de l'augmentation générale des prix (Indice suisse des prix à la consommation, IPC) étant donné que cet indice ne tient pas suffisamment compte des augmentations des coûts dans les domaines de la désaffectation et de la gestion des déchets. Dans le rapport explicatif de la 1^{re} révision de l'OFDG, le DETEC indique que les hausses des prix «spécifiques à certains secteurs, à la technique ainsi qu'à des aspects de planification et de réglementation» supérieures à l'augmentation générale des prix (IPC) doivent être pris en compte sous la forme d'un supplément de sécurité forfaitaire. Ces risques liés aux coûts ont été couverts dans l'EC16 à l'aide de suppléments pour les risques et pour les imprécisions des prévisions, ainsi que par un supplément général de sécurité. Prendre une nouvelle fois en compte ces risques dans le taux de renchérissement est donc inutile et entraînerait une double couverture, ainsi que des contributions encore plus élevées dans les fonds.

2 CRÉANCES

2.1 Restitution

Art. 13a

Proposition: *Renoncer à la modification proposée et conserver la réglementation actuelle.*

Justification: Du point de vue de la Confédération, il est impératif que les moyens destinés à la désaffectation et à la gestion des déchets provisionnés dans les fonds soient suffisants pour couvrir les coûts concernés. Dans un même temps, les exploitants ont un intérêt légitime à ce que les moyens ainsi bloqués ne soient pas trop importants. Cela est d'autant plus essentiel si l'on considère la longue durée au cours de laquelle les moyens sont conservés dans les fonds. Pour finir, rappelons tout de même que cet argent appartient aux exploitants.

L'OFDG tient compte de cette contradiction dans les intérêts (suffisamment de moyens dans les fonds, sans toutefois qu'il y en ait trop) de manière raisonnable puisqu'elle permet d'adapter à tout moment le montant des contributions en cas de déficit de couverture (également à court terme, grâce à la taxation intermédiaire, en vertu de l'art. 9), mais aussi de retirer les moyens des fonds en cas de couverture excédentaire (grâce aux restitutions, en vertu de l'art. 13a). La révision proposée mettra à mal cet équilibre. Le texte prévoit en effet que l'art. 13a sera supprimé et qu'il n'y aura pas à l'avenir de restitution du capital excédentaire présent dans les fonds avant le décompte final.

Concrètement, cela signifie, dans le cas d'une estimation prudente sur la base des connaissances actuelles, un blocage des moyens contenus dans les fonds durant plus de 100 ans. Et cela ne concernera pas uniquement le fonds de gestion, mais aussi le fonds de désaffectation. Ces moyens couvrent également la gestion des déchets produits lors de la désaffectation (art. 77, al. 1 LENU), qui est considérée comme réalisée lorsque les déchets ont été placés dans un dépôt en couches géologiques profondes et que les moyens financiers requis pour la phase de surveillance et pour la fermeture éventuelle sont assurés (art. 31, al. 2 LENU). Ce n'est qu'à partir de ce moment-là que le décompte final peut être effectué. Ainsi, selon l'approche de la révision, les moyens excédentaires présents dans le fonds de désaffectation ne peuvent être restitués aux exploitants qu'à l'issue de la gestion des déchets produits lors de la désaffectation – soit, comme c'est le cas pour le fonds de gestion, dans plus de 100 ans.

La probabilité que les fonds présentent à l'avenir des excédents substantiels est élevée. C'est déjà le cas aujourd'hui. Si les fonds atteignent des rendements réels supérieurs à ce que prévoit le calcul actuel des contributions (2%), cela engendrera de nouveaux excédents. Cet effet sera encore accentué si le rendement réel est abaissé à 1,6%, comme le prévoit la présente révision de l'OFDG, mais que le rendement effectif des placements reste à son niveau actuel. Comme déjà indiqué, cette baisse entraînerait des versements supplémentaires dans les fonds à hauteur de plus d'un milliard de francs. Il résultera de cela encore un excédent supplémentaire (majoré des intérêts). Par ailleurs, il n'est pas exclu que les coûts de désaffectation et de gestion des déchets soient au final sensiblement inférieurs aux estimations actuelles. Cela tient à la méthode de calcul utilisée, qui permet non pas d'estimer une valeur attendue (niveau de confiance des calculs de 50%), mais les coûts qui ne seront pas dépassés avec un niveau de confiance de 80% (ce niveau a été choisi pour l'EC16). La probabilité que les coûts finaux soient en-deçà des prévisions est proportionnellement élevée (20%). Si, par exemple, dans le cadre des dépôts en couches géologiques profondes, l'option choisie est celle d'un dépôt combiné pour les DFMR et les DHR, ce qui serait tout à fait pertinent aux plans technique et économique, les coûts réels de la désaffectation seraient inférieurs aux prévisions de 1,63 milliard de francs. À l'heure actuelle, les moyens supplémentaires requis pour la construction de deux dépôts séparés sont entièrement provisionnés dans le fonds de gestion, ce qui entraînera probablement un excédent important.³

Pour finir, il n'est pas exclu qu'à l'avenir, des cas nécessitant la restitution de moyens provisionnés dans les fonds se présentent. Or la suppression de l'art. 13a rendrait une telle restitution impossible, et cela doit être empêché. Ce besoin de restitution des moyens apparaîtrait par exemple dans le cas d'une prolongation de la durée d'exploitation des centrales nucléaires de 50 ans à 60 ans (actuellement: art. 8, al. 4, dans la révision: art. 8, al. 3). Actuellement, les exploitants provisionnent dans le fonds de gestion les coûts de gestion des déchets qui seront dus à partir de la 51^e année⁴. Si la durée d'exploitation des installations est passée à 60 ans, les coûts de gestion des déchets pour les années d'exploitation 51 à 60 ne seront pas provisionnés dans les fonds (art. 77, al. 2 et art. 82 LENu). Ce changement entraînera un excédent dans le fonds de gestion, pour lequel l'OFDG doit prévoir une possibilité de restitution. Ces fonds excédentaires sont estimés autour de 1,4 milliard de francs. Ils ne concernent pas uniquement la centrale nucléaire de Mühleberg, mais toutes les centrales nucléaires suisses. Afin d'atténuer cet effet, l'art. 13a de l'OFDG doit donc être conservé, ou tout du moins, l'art. 14 (cf. ci-dessous indications relatives à l'art. 14a) doit être complété de manière correspondante. Toutefois, il n'est pas exclu que dans la pratique, d'autres effets – inconnus à ce jour – surviennent, qui justifieront le maintien général de l'art. 13a.

Ainsi, en prévoyant la suppression de l'art. 13a, la révision crée une dissymétrie importante en ce qui concerne les versements dans les fonds en cas de déficit de couverture, et la possibilité de procéder à des restitutions en cas d'excédent. Dans la mesure où des contributions ordinaires doivent être versées (jusqu'à la mise hors service définitive de l'installation), les excédents peuvent être réduits en adaptant de manière correspondante le montant des contributions⁵. Après la mise

³ Dans sa décision de fixer les coûts estimés de la désaffectation et de la gestion des déchets, le DETEC a mis un terme à la possibilité de construire un dépôt combiné. Ainsi, les propriétaires versent déjà actuellement les contributions correspondant à la construction de deux dépôts séparés sur la base de la taxation provisoire des contributions de la commission administrative.

⁴ Pour financer la gestion des déchets avant la mise hors service définitive des installations nucléaires, les exploitants constituent des provisions de manière indépendante (art. 77, al. 2; art. 82 LENu).

⁵ Toutefois uniquement dans le cadre de taxations ordinaires tous les cinq ans. Aucune taxation intermédiaire n'est prévue en cas d'excédent de couverture (art. 9, al. 2), de même qu'aucune contribution négative.

hors service, le système bascule et devient entièrement unilatéral. Seule la possibilité de combler des déficits éventuels de couverture par des contributions exceptionnelles subsiste. Les excédents ne peuvent plus être corrigés bien, qu'il soit probablement question de montants à hauteur de plusieurs milliards de francs. Les moyens sont pour ainsi dire bloqués dans les fonds pour une durée indéterminée.

Nous estimons que cette méthode de provisionnement excessif est contraire aux règles de la LENu. Elle contrevient à l'objectif et au concept même des fonds tels qu'ils sont ancrés dans la LENu, à savoir assurer le financement des coûts *attendus* de la désaffectation et de la gestion des déchets dans des fonds juridiquement indépendants. Or la méthode de provisionnement excessif ciblée dans le projet de révision actuel de l'OFDG va au-delà de ce que prévoit la LENu. Associée au blocage de moyens financiers sur une très longue période, pour ne pas dire pour toujours, elle représente une violation de la propriété et de la liberté économique des exploitants. Or les cotisants auront précisément besoin de ces sommes dont ils sont privés pour financer de manière adaptée par exemple la mise en œuvre de la Stratégie énergétique 2050.

Par ailleurs, la disposition en soi est inutile car ce ne sont pas les fonds qui financent les coûts de la désaffectation mais bel et bien les propriétaires des installations. Les fonds ne sont qu'un instrument de financement. Un système rigoureux de cascade de prise en charge des coûts – unique au monde – veille à ce que le financement incombe toujours aux propriétaires, et ce même si les cotisations dans les fonds ne suffisent pas à couvrir les coûts.

3 ORGANISATION

3.1 Commission, comités et groupes de travail

Art. 21, al. 2 (Représentation des propriétaires au sein de la commission)

Art. 22, al. 1^{bis} (Représentation des propriétaires au sein des comités et groupes de travail)

Proposition: *Renoncer à la modification proposée. Les propriétaires doivent pouvoir continuer à occuper la moitié des sièges, comme c'est le cas actuellement.*

Justification: La réduction prévue de la représentation des propriétaires à un tiers maximum des sièges n'est pas justifiée objectivement, et nuira à la qualité de direction requise.

La réduction de la représentation des propriétaires dans les instances des fonds ne tient pas compte du fait que la Suisse compte cinq propriétaires d'installations nucléaires (Axpo Power AG, BKW Energie SA, KKG AG, KKL AG et Zwiilag). Il s'agit de sociétés exploitantes juridiquement indépendantes, et chacune d'elle a droit à une représentation adaptée dans les instances des fonds. Concrètement, une réduction de leurs sièges à un tiers signifie qu'elles occuperont seulement trois des onze sièges, et que deux d'entre elles ne seront pas représentées. Or tous les propriétaires doivent pouvoir être représentés dans les instances des fonds.

Par ailleurs, cette modification est contestable dans le sens où l'ensemble des instances ont la capacité de statuer à partir du moment où deux tiers des membres sont présents. Ainsi, les comités STENFO pourraient prendre des décisions alors même que l'ensemble des représentants des exploitants seraient absents.

Les deux fonds sont alimentés, d'une part, par les propriétaires des installations nucléaires et, d'autre part, grâce aux rendements liés aux placements. Les propriétaires supportent

intégralement le risque associé aux coûts de la désaffectation et de la gestion des déchets. Leur participation à la direction des fonds ne doit donc pas être marginalisée.

Le mandat légal des fonds consiste à garantir le financement des coûts de désaffectation et de gestion des déchets des installations nucléaires suisses. La commission administrative est l'organe de direction légal des fonds. Les tâches qui lui incombent et dont elle est responsable imposent que ses membres disposent des compétences requises. A la fois l'estimation la plus exacte possible des coûts de désaffectation et de gestion des déchets, le calcul des contributions, mais aussi le placement réfléchi des ressources disponibles et l'utilisation ciblée de la fortune colossale des fonds constituent des tâches complexes qui nécessitent une grande expertise et un haut niveau de compétence. Des connaissances approfondies dans les domaines de la technique de la désaffectation et de la gestion des déchets, de la construction de grandes infrastructures, des mathématiques financières, et du placement de grosses fortunes sont par exemple requises. En réduisant la représentation des propriétaires dans les instances des fonds, une expertise et une expérience précieuses seront perdues. Cela vaut tout particulièrement pour les comités au sein desquels cette expertise et cette expérience jouent un rôle encore plus important. Diminuer le nombre de sièges des propriétaires au sein des comités aurait des conséquences désastreuses.

Au moment de la création des fonds en tant que patrimoine séparé des propriétaires des installations nucléaires, et juridiquement indépendant, sous l'acte antérieur de la loi sur l'énergie nucléaire, le législateur a souhaité que ces fonds soient expressément gérés par les propriétaires cotisants eux-mêmes, et que la Confédération n'exerce qu'un rôle de surveillance. Or aujourd'hui déjà, les fonds sont contrôlés par des représentants indépendants des cotisants nommés par le Conseil fédéral, puisque ceux-ci sont majoritaires au sein de la commission administrative.

En marginalisant la participation des propriétaires dans les instances des fonds, ceux-ci pourraient être contraints de se plier aux décisions des experts indépendants nommés par la Confédération, ce qui entraînera *de facto* une plus grande responsabilité de celle-ci.

Une réduction de la participation des propriétaires au sein de la commission administrative et des comités augmente le risque que les besoins légitimes et l'expertise des cotisants ne soient plus pris en considération comme il se doit dans le processus décisionnel. Les décisions des instances des fonds perdraient ainsi de leur consistance aux yeux des propriétaires. Et ces derniers n'auront alors plus d'autre choix que de recourir à la voie judiciaire pour se faire entendre. L'étude de coûts 2016 l'illustre parfaitement. Suite à l'estimation réalisée par des experts indépendants mandatés, la commission administrative a décidé, au terme d'intenses discussions, de corriger l'estimation des coûts et de l'augmenter de 1,7 milliard de francs. Et bien qu'il s'agisse tout de même d'une augmentation importante, les cotisants ont accepté cette issue et ont renoncé à exercer un recours. Ils ne pouvaient pas toutefois objectivement accepter la nouvelle augmentation de 1,1 milliard de francs décidée par le DETEC⁶ et ont été contraints de recourir à la voie judiciaire pour défendre leurs intérêts.

⁶ Décision du DETEC du 12 avril 2018 concernant la proposition de la commission administrative du fonds de désaffectation des installations nucléaires et du fonds de gestion des déchets radioactifs (commission) du 20 décembre 2017 relative à la fixation du montant prévisible des coûts de désaffectation et de gestion des déchets pour chaque installation nucléaire, conf. à l'art. 4, al. 5 OFDG

3.2 Compétences

Art. 29a, al. 2, let. d (Compétence pour déterminer le profil de compétences des membres de la commission administrative)

Commentaire: La nomination des membres de la commission administrative et la fixation du profil de compétence par le Conseil fédéral / le DETEC (art. 81, al. 2 LENU et art. 29a, al. 1 OFDG), font partie des principales tâches de surveillance qui incombent à la Confédération. Cela correspond en tout point au concept initial des fonds, tel qu'il est prévu dans la LENU. Nous soutenons ces règles sans ambages dans la mesure où les profils de compétence sont fixés de manière sensée sur la base de critères objectifs. Par ailleurs, ces règles correspondent déjà aux dispositions du règlement du DETEC en vigueur.

En revanche, les autres compétences du DETEC fixées à l'art. 29a, al. 2 du projet de révision contredisent diamétralement cette approche. En confiant au DETEC la compétence de fixer les règles pour la réalisation de l'étude de coûts, le montant final prévisible des coûts, ainsi que le rendement du capital et le taux de renchérissement (art. 8a, al. 2 de l'OFDG en vigueur) en vertu du nouvel art. 29a, al. 2, la Confédération définit au final les principaux paramètres sur la base desquels sont calculées les contributions des propriétaires.

Ainsi, la Confédération détermine pour ainsi dire les moyens qui doivent être provisionnés dans les fonds, la part qui doit être apportée par le biais des contributions, et la part qui doit être générée par les revenus liés aux placements. La marge de manœuvre des instances des fonds est ainsi quasiment inexistante. Et en réduisant la participation des propriétaires dans les instances des fonds à un tiers des sièges, la révision de l'OFDG proposée accentuera encore la situation.

Nous sommes loin ici du rôle de la Confédération en tant qu'organe de surveillance. Si la révision est adoptée, la Confédération exercera une réelle action au sein des fonds. Nous estimons donc que la répartition des compétences en vertu de l'art. 29a, al. 2 du projet de révision de l'OFDG est contraire aux règles de la LENU. Les propriétaires seront au final dépossédés de leurs propres moyens puisqu'ils seront exclus du processus décisionnel concernant ces moyens. Les adaptations des dispositions relatives à la gouvernance dans le cadre de la 2^e révision partielle de l'OFDG étaient déjà très importantes, et il paraît indispensable de s'assurer que ce nouveau renforcement reste bien conforme à la loi.

Par ailleurs, l'ingérence implicite de la Confédération dans l'activité opérationnelle des fonds induira un risque de responsabilité pour celle-ci. Le concept des fonds en vertu de la LENU vise précisément le contraire, de même que les lignes directrices fixées dans le cadre de la seconde révision de l'OFDG. Il résulte de cela que la Confédération agit de manière trop conservatrice. Elle fixe une estimation des coûts démesurément élevée et non sensée, et prescrit sur cette base un rendement réel beaucoup trop bas qui ne correspond pas à la réalité. Cela impacte considérablement les cotisants. Et cet effet sera encore accentué par la révision puisque les sommes excessives versées dans les fonds seront pour ainsi bloquées pour une très longue durée, et ne pourront être restituées même lorsqu'il sera avéré qu'elles ne sont pas indispensables (suppression de l'art. 13a; cf. ci-dessus).

De notre point de vue, ces propositions démesurées sont le résultat de la connotation générale négative associée à l'énergie nucléaire et de la pression politique en faveur d'une révision. Les durcissements prévus auront des répercussions majeures et ne tiendront pas compte du fait que les exploitants des installations nucléaires ont toujours par le passé respecté leurs engagements. Ils ont par ailleurs eux-mêmes tout intérêt à assumer leur responsabilité. Le fait de disposer de règles proportionnées permet de continuer à améliorer le système en place, mais ne doit pas pour autant conduire à une asymétrie totale.

IV. AUTRES PROPOSITIONS ET REMARQUES CONCERNANT LES DISPOSITIONS ET DEMANDES DE MODIFICATION

4 RENDEMENT DU CAPITAL, TAUX DE RENCHÉRISSEMENT ET SUPPLÉMENT DE SÉCURITÉ

4.1 Supplément de sécurité forfaitaire de 30%

Art. 8, al. 1

Art. 8a, al. 1, let. a et al. 2

Annexe 1, ch. 3

Commentaire: Dans le cadre de la révision de l'OFDG de 2015, le Conseil fédéral avait introduit temporairement le supplément de sécurité fixe dans la perspective de le supprimer une fois que les risques auraient explicitement été pris en compte dans les estimations suivantes. Cette demande a été mise en œuvre dans l'étude de coûts 2016 grâce à une nouvelle méthode d'estimation des coûts. Cette nouvelle méthode de calcul – la répartition des coûts – tient compte de l'incertitude des estimations des coûts attendus. Elle fait apparaître les chances, les risques et les imprécisions des prévisions de manière claire et complète, et avec un haut niveau de confiance. Ainsi, la répartition des coûts permet d'identifier en détail et de faire apparaître de manière transparente les différentes incertitudes liées à un projet (par exemple concernant les quantités, les prix ou le temps requis) ainsi que les modifications externes de l'environnement de projet (par exemple en raison de modification des prescriptions légales). La vérification de l'étude de coûts par STENFO, des experts externes, le CDF et le DETEC a permis de confirmer ces faits.

Par ailleurs, les estimations des coûts sont effectuées tous les cinq ans, ce qui permet de prendre en compte les nouvelles évolutions. Ainsi, une augmentation des coûts entraînerait une augmentation des contributions des propriétaires. La correction est automatique.

Le supplément de sécurité fixe est ainsi devenu obsolète et doit être supprimé, comme cela est proposé. Sans cela, les suppléments associés aux imprécisions des prévisions conformément à nouvelle répartition des coûts entraîneraient un cumul inadmissible des suppléments. Nous sommes donc favorables à la suppression du chiffre 3 de l'annexe 1.

4.2 Supplément général de sécurité

Art. 4, al. 2^{bis}

Proposition: Supprimer le terme «supplément général de sécurité» et le remplacer par «facteur de correction du niveau de confiance», et préciser celui-ci.

Justification: Pour commencer, le terme «supplément général de sécurité» peut être confondu avec le terme «supplément (forfaitaire) de sécurité», qui ne doit – à juste titre – plus apparaître dans l'OFDG et son annexe en vertu de la présente révision.

Le «supplément général de sécurité» introduit dans la révision n'est en aucune manière limité que cela soit aux plans du contenu/qualitatif ou au plan quantitatif. En outre, on ne sait pas non plus sur quelle base ce supplément sera prélevé. En conclusion: le supplément n'est pas suffisamment précisé et pourrait être vu comme une porte ouverte à tous les types de suppléments possibles.

Nous proposons donc de remplacer ce terme par celui de «facteur de correction du niveau de confiance», et de préciser ce dernier en ajoutant l'alinéa suivant:

«Le facteur de correction du niveau de confiance peut, au besoin, être appliqué aux coûts de base estimés de la désaffectation et de la gestion des déchets. Il permet de garantir un niveau de confiance élevé de l'estimation des coûts. Il ne doit pas dépasser la somme des imprécisions des prévisions et doit tenir compte de l'état actuel de la planification de la désaffectation et de la gestion des déchets. Le facteur de correction du niveau de confiance est fixé par la commission administrative dans le cadre de la vérification de l'étude de coûts.»

5 OBLIGATION DE VERSER DES CONTRIBUTIONS ET FIXATION DES CONTRIBUTIONS

5.1 Calcul des contributions

Art. 8a, al. 2, let. b

Proposition: Reformulation:

2 Le montant des contributions est déterminé sur la base:

- b. ~~des valeurs actuelles~~ coûts calculés de désaffectation et de gestion des déchets au moment de l'estimation (coûts du jour);

Justification: Pour calculer les contributions, la méthode suivante – résultat de nombreuses années d'expérience – est appliquée:

1. Les coûts de désaffectation et de gestion des déchets sont estimés en fonction des prix en vigueur au moment du calcul (on parle de «coûts du jour»).
2. Ces coûts sont actualisés compte tenu du taux de renchérissement par le taux d'intérêt qui sera en vigueur au moment où ils seront dus. Cela donne la valeur finale attendue des coûts au moment de leur sortie.
3. Cette valeur finale des coûts au moment de leur sortie est actualisée compte tenu du rendement des placements par le taux d'intérêt qui sera en vigueur au moment où la valeur cible doit être atteinte (moment de la mise hors service définitive). Il en résulte la valeur actuelle des coûts au moment où la valeur cible doit être atteinte.
4. Enfin, il est possible de déduire de cette valeur les contributions annuelles qui doivent encore être versées pour que celle-ci soit atteinte, en tenant compte aussi du rendement des placements obtenu à ce moment-là.

Dans le cadre de l'application de cette méthode, les coûts du jour (étape 1) – c'est-à-dire les coûts estimés en fonction des prix en vigueur au moment du calcul (les prix de 2016 dans le cadre de l'étude de coûts 2016) – sont décisifs. Par ailleurs, la fortune respective des fonds (let. a), les coûts relatifs à l'administration des fonds (let. c), le rendement du capital des fonds et le taux de renchérissement (let. d.) sont utilisés pour le calcul du montant des contributions. Les valeurs actuelles en revanche représentent un résultat intermédiaire, et non une grandeur d'entrée. La valeur actuelle des coûts estimés, telle que proposée dans la révision, n'est donc pas déterminante. Elle ne correspond pas non plus à la méthode de fixation des contributions annuelles appliquée de longue date.

«La valeur actuelle des coûts estimés» signifierait théoriquement que dans un premier temps, les coûts sont estimés pour le moment où ils seront dus, par exemple dans 30, 50 ou 100 ans. Et qu'ensuite, ils seront actualisés au moment concerné afin d'obtenir la valeur actuelle requise. Le terme de «valeur actuelle» tel qu'il est utilisé dans le contexte de la révision proposée induira un changement important du principe même de l'estimation des coûts. Nous supposons que cela n'est pas l'intention de la révision.

De notre point de vue, la formulation de l'art. 8a, al. 1, let. a. actuel («les coûts calculés de désaffectation et de gestion des déchets...») est correcte et correspond à la méthode utilisée de longue date. Par souci de clarification, il serait possible d'ajouter entre parenthèses: «coûts du jour». Ainsi, le principe reconnu de l'estimation des coûts en fonction des prix en vigueur au moment du calcul sera ancré dans l'OFDG.

5.2 Calcul des contributions

Art. 8a, al. 1 à 3

Proposition: Reprise de la prescription relative à la stabilité des contributions de l'OFDG en vigueur, par ex. dans un nouvel article 8a, al. 1 ou 3.

Justification: La prescription relative à la stabilité des cotisations, contenue dans l'art. 8, al. 3 de l'OFDG actuellement en vigueur, fait défaut dans les dispositions proposées. Or sans cette prescription, l'OFDG ne prévoit, pour le calcul des contributions, que les valeurs de référence sur la base desquelles la valeur cible doit être atteinte au-delà de 50 ans grâce aux contributions et aux rendements réels fixés. Les contributions requises pourraient en théorie être très hétérogènes.

Il est toutefois dans l'intérêt des cotisants qu'ils s'acquittent de contributions annuelles prévisibles et stables. Les fonds sont axés sur le long terme et la stabilité. Il n'est pas nécessaire de faire fluctuer les contributions à court terme pour que l'objectif soit atteint de manière sûre, et cela n'est pas optimal non plus pour la stratégie de placement. Le principe de la stabilité des contributions a, jusqu'à aujourd'hui, offert une grande solidité aux fonds et a permis d'obtenir de très bons résultats. Les adaptations à court terme du montant des contributions ne sont ni indispensables ni adaptées.

Le fait d'ancrer le principe de stabilité sans intervenir de manière détaillée dans le calcul des cotisations fournit aux instances des fonds une base générale. Dans un même temps, des contributions annuelles stables sont dans l'intérêt des cotisants puisqu'elles offrent une capacité de planification pour des liquidités tout de même importantes.

5.3 Taxation et taxation intermédiaire après la mise hors service définitive

Art. 9a, al. 2

Proposition: Renoncer à l'abrogation et conserver la disposition issue de la 1^{re} révision de l'OFDG destinée à éviter la «question de la précision ultime».

Justification: L'art. 9a, al. 2 a été introduit de manière réfléchie dans le cadre de la 1^{re} révision de l'OFDG. L'objectif était d'éviter une «précision ultime» qui ne serait pas efficace au final. Au cours de la dernière période de taxation avant la mise hors service prévue, les contributions doivent permettre d'atteindre la valeur cible fixée (correspond à la valeur qui doit être atteinte après la durée d'exploitation présumée des centrales nucléaires de 50 ans en vertu de l'art. 8, al. 4). Dans le

rapport explicatif du 21 août 2013 de la 1^{re} révision de l'OFDG, le DETEC indique: «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 les fonds disposent 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.» En supprimant l'al. 2, la problématique que le DETEC était parvenu à résoudre dans le cadre de la 1^{re} révision de l'OFDG apparaîtra à nouveau.

Art. 9a al. 3

Proposition: *Renoncer à la modification proposée et conserver le délai actuel de dix ans.*

Justification: La révision proposée fait passer la durée maximale au cours de laquelle des contributions doivent être prélevées après la mise hors service définitive de dix à cinq ans. Cela limiterait inutilement la marge de manœuvre de la commission administrative, et pourrait aboutir à un petit nombre de cotisations très élevées, selon la situation, et par là à une charge lourde pour les cotisants.

Nous estimons que limiter la marge de manœuvre de la commission administrative est inutile puisqu'en vertu de l'art. 9a, al. 3 de l'OFDG en vigueur, celle-ci peut déjà calculer des cotisations pour une durée de cinq ans seulement lorsque cela est judicieux. De même, cette limitation n'est pas adaptée puisqu'elle empêchera, dans les cas exceptionnels, un calcul proportionné, et donc adapté, du montant des cotisations. Il pourrait en résulter des cotisations exorbitantes qui représenteraient pour les cotisants une charge insupportable. Cela est en contradiction avec le principe de proportionnalité auquel sont soumis les fonds et leurs instances, et qu'il convient donc de prendre en considération dans le cadre de la révision.

6 CREANCES

6.1 Paiement des coûts de désaffectation et des coûts de gestion des déchets

Art. 14, 14a et 14b

Commentaire: La nouvelle procédure de versement constitue une simplification pragmatique qui permet de réduire la charge administrative pour les deux parties. Nous saluons les dispositions proposées.

Nous regrettons toutefois l'absence de règles plus détaillées concernant le versement de moyens provenant des fonds:

- La formulation de l'art. 14a, al. 1 du projet mis en consultation pourrait être comprise comme la possibilité pour les propriétaires de demander des versements à partir du moment où ils encourent des coûts de désaffectation et de gestion des déchets, soit les deux types de coûts. Or il nous semble que ce n'est pas l'idée. Le versement de moyens provenant du fonds de désaffectation peut être demandé lorsque des coûts de désaffectation sont dus, et il en est de même pour le fonds de gestion: le versement de moyens provenant du fonds de gestion peut être demandé dès lors que des coûts de gestion des déchets doivent être

acquittés. Ainsi, nous proposons de remplacer dans l'al. 1 de l'art. 14a (deuxième ligne) «*et*» par «*ou*».

- Nous pensons que la nouvelle réglementation doit clairement indiquer que des coûts de désaffectation dus avant la mise hors service définitive peuvent être acquittés à partir de moyens provenant des fonds, dans le cadre de l'art. 14 ss.
- De la même manière, nous pensons que la nouvelle réglementation doit clairement indiquer que le versement des contributions peut être déduit des versements des moyens provenant des fonds en vertu de l'art 14 ss.

Art. 14a, al. 1

Proposition: *Compléter la réglementation en indiquant que les moyens provisionnés dans le fonds de gestion afin de financer les opérations de gestion des déchets peuvent être versés si la durée d'exploitation présumée d'une installation nucléaire est prolongée au-delà de 50 ans.*

Justification: Dans le cadre du calcul des coûts de désaffectation et de gestion des déchets des centrales nucléaires, la durée d'exploitation présumée est de 50 ans. Pour le calcul des contributions aux fonds on escompte aussi une durée d'exploitation de 50 ans. Actuellement, les coûts de la gestion à partir de la 51^e année d'exploitation sont provisionnés dans le fonds concerné. La révision proposée n'indique pas ce qu'il adviendra exactement de ces moyens en cas d'une prolongation de la durée d'exploitation des centrales nucléaires à 60 ans. Selon le principe de base de la LENU, ces moyens doivent donc être provisionnés par les propriétaires en-dehors du fonds de gestion (art. 77, al. 2 et art. 82 LENU). Dans la mesure où aucune restitution de ces moyens n'est autorisée en vertu de l'art. 13a (cf. ci-dessus), il convient au moins de prévoir une disposition qui régleme le versement continu de moyens provenant du fonds de gestion dans le cadre de l'art. 14 ss, en cohérence avec le paiement des coûts dus. L'art. 14a al. 1 du projet de révision pourrait être complété par la phrase suivante:

«Cela vaut également pour les moyens du fonds de gestion destinés à financer les activités de gestion des déchets à partir de la 50^e année d'exploitation, dans la mesure où la durée d'exploitation présumée d'une installation nucléaire est prolongée au-delà de 50 ans (actuellement: art. 8, al. 4, nouveau: art. 8, al. 3).»

7 ORGANISATION

7.1 Commission

Art. 21, al. 3

Proposition: *Préciser. L'incompatibilité doit concerner uniquement les collaborateurs des entreprises ayant participé à la vérification des études de coûts **en tant qu'expert indépendant**.*

Justification: Sans cette précision, l'incompatibilité s'applique également pour les collaborateurs des propriétaires au sein du comité en charge des coûts.

Art. 21, al. 4

Proposition: *Limitation du champ d'application de l'OLOGA aux représentants non-propriétaires.*

Justification: Il est incontesté que les personnes siégeant dans la commission administrative et dans les comités doivent posséder les qualifications requises. Les nouvelles dispositions prévoient, à juste titre, que la qualification et l'expérience sont prioritaires sur l'exigence de représentation des sexes et des communautés linguistiques. Toutefois, cette priorité doit s'appliquer systématiquement, et non à titre exceptionnel. L'expertise et l'expérience sont indispensables, et ce à tout moment.

Concernant la représentation des propriétaires, les propriétaires ont droit à une représentation équitable des sièges (art. 21 OFDG en vigueur). Il doit être tenu compte de ce fait. Le Conseil fédéral nomme les représentants des exploitants sur proposition de ce derniers. Aucune exigence concernant le profil de ces personnes ne doit s'appliquer, contrairement à ce que propose la révision pour les représentants de la Confédération au sein des différentes commissions (sexes, régions linguistiques). Il s'agirait d'une ingérence trop importante dans l'autonomie des propriétaires, et cela supposerait que dans le cadre de leur organisation, les propriétaires disposent d'un vivier suffisant de spécialistes possédant les qualifications requises et répondant aux exigences en matière de sexe et de région linguistique. Le droit privé, qui régit l'organisation des propriétaires, ne contient pas de telles obligations. Ainsi, l'OFDG ne doit pas imposer celles-ci aux propriétaires.

8 COÛTS

8.1 Fixation du montant prévisible des coûts de désaffectation et de gestion des déchets

Art. 4, al. 2^{bis}

Commentaire: En appliquant la répartition des coûts, la nouvelle étude de coûts 2016 a pleinement tenu compte des risques et des imprécisions des prévisions, et satisfait ainsi aux exigences posées à une estimation qui réponde à l'état actuel de la science et de la technique. Cela s'appliquera également pour la prochaine étude de coûts qui sera établie selon les mêmes prescriptions et la même méthode. La modification proposée à l'art. 4, al. 2^{bis} constitue ainsi une reprise de la pratique actuelle. En ce sens, il n'y a aucune objection à y ancrer cette pratique.

Le fait d'ancrer l'exigence d'une méthode qui réponde à l'état actuel de la science et de la technique est judicieux, et une telle exigence est en réalité déjà satisfaite avec la répartition des coûts utilisée pour les estimations.

9 GESTION DU FONDS

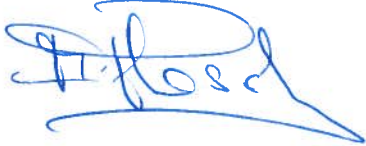
9.1 Placement de la fortune et comptabilité

Art. 15, al. 1^{bis}

Commentaire: L'administration commune des fonds permet de regrouper des mandats de gestion de fortune du fonds de désaffectation et du fonds de gestion, gérés aujourd'hui séparément, et par là d'économiser des coûts. Nous saluons sans ambiguïté cette adaptation.

Nous vous remercions vivement de prendre en compte nos demandes

Meilleures salutations,
swissnuclear

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'M. Plaschy', with a long horizontal flourish extending to the right.

Michaël Plaschy
Président

swissnuclear

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Ph. Renault', with a long horizontal flourish extending to the right.

Philippe Renault
Directeur