

Fonds de désaffectation et fonds de gestion des déchets radioactifs

Audit concernant la gouvernance d'entreprise

L'essentiel en bref

Dans le cadre du programme d'audit de 2014, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné des points relatifs à la gouvernance d'entreprise du fonds de désaffectation et du fonds de gestion des déchets radioactifs dans le domaine des installations nucléaires (ci-après les fonds). La loi sur l'énergie nucléaire (LEnu) règle les droits et les obligations en matière de gestion des déchets radioactifs. En vertu du principe de causalité, les exploitants d'installations nucléaires sont tenus d'évacuer de manière sûre les déchets radioactifs. Les deux fonds précités ont été créés en tant qu'établissements de droit public afin de financer ces coûts. Ils sont soumis à la surveillance du Conseil fédéral. La gestion des fonds est assurée par une commission, qui mandate un bureau et est soumise à l'examen d'un organe de révision externe. La commission se compose de quatre représentants des exploitants de centrales nucléaires ainsi que de cinq représentants de l'administration fédérale, respectivement des indépendants. Selon le rapport annuel, le capital du fonds de désaffectation se montait à la fin de l'année 2013 à environ 1,7 milliard de francs et le capital du fonds de gestion des déchets radioactifs à près de 3,6 milliards de francs. D'après les estimations de l'étude de coûts 2011, le fonds de désaffectation devra détenir à l'avenir quelque 3 milliards de francs. En ce qui concerne la gestion des déchets, les frais courants sont directement assumés par les exploitants des centrales nucléaires, qui prennent en charge dans ce contexte environ 2,6 milliards de francs. Selon l'étude de coûts, le fonds de gestion devra compter près de 8,4 milliards de francs afin de pouvoir couvrir les frais après la mise hors service des installations nucléaires. Ce montant doit être mis en relation avec le capital actuel du fonds, soit 3,6 milliards de francs. L'ordonnance sur le fonds de désaffectation et sur le fonds de gestion des déchets (OFDG) est en cours de révision. Celle-ci devrait permettre d'améliorer la garantie des ressources financières nécessaires.

Du point de vue de la gouvernance d'entreprise, la structure actuelle des deux fonds ne convient que de façon limitée pour assurer le financement de la gestion des déchets nucléaires selon le principe de causalité. La Confédération encourt un risque financier considérable à moyen terme, alors que les exploitants de centrales nucléaires ont une influence déterminante sur la gestion des fonds. Le CDF a émis des recommandations sur les points suivants:

La structure des fonds est conforme à la loi, mais pas à la gouvernance d'entreprise

La structure des fonds satisfait aux exigences de l'OFDG. Le cumul des fonctions assumées par les représentants des organes n'est pas contraire aux dispositions de la loi et de l'ordonnance. Cependant, sous l'angle des principes établis par le Conseil fédéral dans son rapport de 2006 sur la gouvernance d'entreprise, la structure et les procédures utilisées présentent plusieurs défauts. Par exemple, certaines personnes sont impliquées à la fois dans la structure des fonds et dans la surveillance incombant à la Confédération. C'est pourquoi le CDF recommande au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) de remédier immédiatement à ces conflits d'intérêts. En outre, la répartition des rôles entre les différents offices fédéraux impliqués dans la surveillance exercée par la Confédération n'est pas claire.

Les contributions financières des exploitants sont calculées sur la base d'un scénario idéal

Les études de coûts réalisées sur mandat de la commission sont fondées sur un scénario idéal. Les risques ou les éventuels coûts supplémentaires résultant de retards dus à des oppositions ou



à un durcissement des normes en matière de protection de l'environnement ne peuvent être pris en compte que dans la l'étude de coûts suivante. L'OFDG définit un taux de renchérissement qui se base sur l'indice national des prix à la consommation (le taux de renchérissement se monte actuellement à 3 %; après la révision de l'OFDG, le taux devrait correspondre à 1,5 %). Les potentiels coûts supplémentaires entraînés par des exigences accrues en matière de technologie n'entrent pas dans le calcul des contributions des exploitants de centrales nucléaires. Comme le montant des contributions a été déterminé sur la base des coûts d'un scénario idéal, l'énergie a généralement été vendue à un prix trop bas ces dernières années. La génération suivante devra donc supporter des coûts découlant de la gestion actuelle des fonds. Le CDF recommande donc au DETEC de tenir compte de plusieurs scénarios lors des prochaines études de coûts et de calculer les contributions des exploitants selon un scénario réaliste.

Le risque lié à la responsabilité de la Confédération est élevé

En relation avec les deux fonds, la responsabilité de la Confédération peut être engagée en vertu de deux lois:

1. La LENu définit à l'art. 80 un système de responsabilité en cascade à la fin de laquelle se trouve la Confédération. Celle-ci doit assumer les coûts lorsque les exploitants des centrales nucléaires n'en sont plus capables car le montant "représente une charge économique insupportable". Le CDF estime que ce risque est important non seulement en raison de la baisse des marges dans le domaine de l'électricité, mais aussi en raison de la structure juridique de certaines centrales, qui voient leur responsabilité engagée en tant que sociétés d'exploitants distinctes à hauteur du capital-actions de 350 millions. La survenance de ce risque ne doit probablement être attendue qu'à moyen terme.
2. La loi sur la responsabilité prévoit que la Confédération est responsable à titre subsidiaire des dommages dont devraient répondre les fonds. Ces derniers ne disposent à l'heure actuelle pas de leur propre substrat de responsabilité et ne peuvent donc pas répondre eux-mêmes d'éventuels dommages, ce qui engagerait directement la responsabilité de la Confédération. Ce risque existe aussi bien avec la composition mixte de la commission actuelle, qu'avec une commission totalement indépendante. Il doit être considéré comme un risque considérable, de même que celui qui découle de la responsabilité en cascade définie dans la LENu.

La responsabilité des fonds et la possibilité d'influer sur leur gestion doivent être cohérentes

Dans le cas des fonds, la création d'établissements indépendants de droit public ne permet pas d'atteindre les objectifs visés par la délégation de tâches, de compétences et de responsabilités. Selon le CDF, la Confédération a en fin de compte la responsabilité financière des fonds, ce qui déroge au principe de causalité applicable à la prise en charge des coûts. En outre, l'influence exercée par les exploitants de centrales nucléaires sur la gestion des fonds est considérable compte tenu de leur forte implication dans la commission et dans d'autres organes. Afin de résorber ce déséquilibre, le CDF recommande donc que les fonds soient gérés uniquement par des représentants indépendants.

Texte original en allemand