



Argumentaire

Initiative populaire « Pour la sortie programmée de l'énergie nucléaire (Initiative « Sortir du nucléaire ») » : les arguments du Conseil fédéral

La Suisse compte cinq centrales nucléaires : Beznau 1 et 2, Mühleberg, Gösgen et Leibstadt. Ces centrales disposent toutes d'une autorisation d'exploiter illimitée ; elles peuvent fonctionner aussi longtemps qu'elles sont sûres et elles seront retirées du réseau une fois arrivées à la fin de leur durée de vie technique en fonction de la sécurité. En adoptant la Stratégie énergétique 2050, le Conseil fédéral et le Parlement se sont prononcés en faveur d'une sortie progressive du nucléaire. Les centrales nucléaires aujourd'hui en service ne seront en effet pas remplacées lorsqu'elles arriveront en fin de vie. En d'autres termes, il ne sera plus construit de nouvelles centrales nucléaires. L'initiative veut elle aussi interdire la construction de nouvelles centrales. Mais elle veut en plus limiter la durée d'exploitation des centrales existantes : ainsi, si elle est acceptée, les centrales de Beznau 1 et 2 et celle de Mühleberg devront être mises hors service en 2017, celle de Gösgen en 2024, et celle de Leibstadt, en 2029.

Le Conseil fédéral et le Parlement rejettent l'initiative parce qu'elle entraînerait la fermeture prématurée des centrales nucléaires : trois centrales sur cinq devraient déjà être retirées du réseau en 2017. Cela engendrerait rapidement une augmentation massive des importations d'électricité, ce qui risquerait de provoquer une surcharge du réseau et menacerait la sécurité d'approvisionnement du pays. L'électricité en provenance de l'étranger est souvent produite par des centrales à charbon très polluantes. Le Conseil fédéral mise sur une sortie progressive du nucléaire au rythme du déploiement des énergies renouvelables indigènes. Le Conseil fédéral et le Parlement recommandent de rejeter l'initiative. La votation aura lieu le 27 novembre 2016.

Table des matières

Contexte	2
Stratégie énergétique 2050	2
Le texte de l'initiative	2
L'objet de la votation en détail	3
Conséquences de l'initiative	3
Pourquoi le Conseil fédéral recommande de rejeter l'initiative « Sortir du nucléaire »	4

Contexte

L'électricité produite en Suisse est issue à 60 % de la force hydraulique et à 40 % de l'énergie nucléaire. Les centrales nucléaires suisses jouent notamment un rôle important pour l'approvisionnement en électricité durant les mois d'hiver, lorsque la consommation atteint un niveau élevé et que les centrales hydrauliques produisent moins d'électricité. Les centrales nucléaires suisses disposent toutes d'une autorisation d'exploitation d'une durée illimitée : elles peuvent être exploitées tant qu'elles sont sûres. Les exploitants sont tenus de veiller à ce que leurs installations répondent toujours à l'état le plus récent de la technique du rééquipement. Ils sont contrôlés par l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN), qui peut si nécessaire ordonner l'arrêt immédiat d'une centrale. Mais une autorisation d'exploitation illimitée ne signifie pas une exploitation de durée illimitée. La raison principale est le vieillissement des grands composants. La fragilisation de l'acier de la cuve de pression du réacteur augmente ainsi continuellement avec l'âge en raison de l'irradiation de neutrons. Étant donné que la cuve du réacteur ne peut être remplacée qu'au terme de coûteux travaux, l'arrêt de l'exploitation sera inévitable à un moment donné.

Les considérations économiques peuvent également motiver une mise hors service : c'est pour de telles raisons que BKW a décidé en 2013 de fermer la centrale nucléaire de Mühleberg en 2019.

Stratégie énergétique 2050

Après l'accident de Fukushima, le Conseil fédéral et le Parlement ont adopté en 2011 le principe d'une sortie progressive du nucléaire : les centrales nucléaires en service seront mises à l'arrêt au terme de leur durée de vie technique en fonction de la sécurité et ne seront pas remplacées. Cela implique une restructuration du système énergétique suisse, qui sera de toute manière nécessaire ces prochaines années dans un secteur en mutation marqué par l'arrivée sur le marché de nouvelles technologies. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral et le Parlement ont adopté la Stratégie énergétique 2050. Celle-ci prévoit des mesures de réduction de la consommation énergétique, d'amélioration de l'efficacité énergétique et d'augmentation de la part des énergies renouvelables, ainsi que l'inscription dans la loi sur l'énergie nucléaire de l'interdiction de construire de nouvelles centrales.

La Stratégie énergétique 2050 est de facto un contre-projet indirect à l'initiative « Sortir du nucléaire ». Le Parlement a supprimé le lien formel entre les deux projets mais ces derniers restent étroitement liés sur le plan matériel et politique : la Stratégie énergétique 2050 et l'initiative veulent toutes deux interdire la construction de nouvelles centrales nucléaires. Mais l'initiative veut en plus inscrire dans la Constitution la limitation de la durée de vie des centrales déjà en service.

Le texte de l'initiative

I

La Constitution fédérale est modifiée comme suit:

Art. 90 Energie nucléaire

¹ L'exploitation de centrales nucléaires destinées à produire de l'électricité ou de la chaleur est interdite.

² La législation d'exécution se fonde sur l'art. 89, al. 2 et 3; elle met l'accent sur les mesures visant à économiser l'énergie, sur l'utilisation efficace de l'énergie et sur la production d'énergies renouvelables.

II

Les dispositions transitoires de la Constitution sont modifiées comme suit :

Art. 197, ch. 9⁸

9. Disposition transitoire ad art. 90 (Energie nucléaire)

¹ Les centrales nucléaires existantes doivent être mises hors service définitivement selon les modalités suivantes:

a. la centrale de Beznau 1: un an après l'acceptation de l'art. 90 par le peuple et les cantons;

b. les centrales de Mühleberg, de Beznau 2, de Gösgen et de Leibstadt: 45 ans après leur mise en service.

² La mise hors service anticipée d'une centrale dans le but de préserver la sécurité nucléaire est réservée.

L'objet de la votation en détail

Les centrales nucléaires suisses, Beznau 1, Beznau 2, Mühleberg, Gösgen et Leibstadt ont été mises en service entre 1969 et 1984. Elles disposent toutes d'une autorisation d'exploitation d'une durée illimitée. L'initiative veut changer cela et inscrire dans la Constitution non seulement l'interdiction de construire de nouvelles centrales nucléaires, mais aussi la limitation de la durée de vie des centrales en service. Le calendrier serait le suivant : arrêt de Beznau 1 un an après l'acceptation de l'initiative et arrêt des quatre autres centrales 45 ans après leur mise en service. Or, si l'initiative est acceptée, le nouvel article constitutionnel serait applicable immédiatement (il ne serait pas nécessaire d'édicter une loi au préalable), ce qui signifie que les trois centrales Mühleberg, Beznau 1 et Beznau 2 devraient être arrêtées dès 2017. Ensemble ces centrales ont produit en moyenne au cours des dix dernières années 8 TWh de courant par an, ce qui correspond à la consommation d'électricité moyenne annuelle de 1,6 million de ménages suisses¹.

Calendrier de l'arrêt des centrales prévu par l'initiative :

Beznau 1	Beznau 2	Mühleberg	Gösgen	Leibstadt
2017	2017	2017	2024	2029
en service depuis 1969	en service depuis 1972	en service depuis 1972	en service depuis 1979	en service depuis 1984

L'initiative veut en outre que la Confédération revoie sa politique énergétique de façon à réduire la consommation d'énergie, à augmenter l'efficacité énergétique et à promouvoir les énergies renouvelables. Tels sont également les objectifs de la Stratégie énergétique 2050.

Conséquences de l'initiative

Approvisionnement en électricité : un oui à l'initiative provoquerait une chute immédiate de la production suisse d'électricité, puisque l'arrêt des trois premières centrales en 2017 réduirait d'environ un tiers la production d'électricité nucléaire. Il serait impossible de compenser assez rapidement la part manquante par de l'électricité produite en Suisse à partir d'énergies renouvelables. Nous serions donc contraints d'importer de plus grandes quantités d'électricité de l'étranger. Or, cette électricité provient souvent de centrales nucléaires ou même de centrales à charbon, très polluantes. En Allemagne et en France, les deux principaux fournisseurs de la Suisse, une grande part de l'électricité est aujourd'hui encore issue du charbon, du gaz ou des centrales nucléaires (environ 80 % de la production).

Réseaux électriques : notre infrastructure de réseau n'est pas suffisante pour nous permettre d'augmenter sensiblement nos importations d'électricité. Il faudrait donc notamment développer et adapter rapidement les lignes électriques et les transformateurs afin de garantir la sécurité de notre approvisionnement.

Demandes d'indemnisation : si l'initiative est acceptée, il est probable que les exploitants des centrales nucléaires demanderont à être dédommagés par la Confédération, notamment pour les investissements qu'ils ont réalisés sur la foi de la réglementation en vigueur et de l'autorisation d'exploitation de durée illimitée qui leur avait été accordée. En cas d'acceptation de l'initiative, des demandes d'indemnisation à hauteur de plusieurs milliards de francs ont déjà été annoncées. Si ces demandes devaient aboutir, ce serait à la Confédération, et donc finalement au contribuable, qu'il reviendrait de verser les dédommagements demandés.

Financement du fonds : un oui à l'initiative aurait également des conséquences sur le fonds de désaffectation, qui assure le financement de la désaffectation et du démantèlement des installations nucléaires mises hors service, ainsi que sur le fonds de gestion destiné à couvrir les coûts de gestion des déchets radioactifs. Ces fonds sont alimentés par les contributions que versent chaque année les exploitants des centrales et que ceux-ci devront continuer à verser même si les centrales sont arrêtées plus tôt que prévu et ne leur rapportent donc plus rien. Or, si les exploitants ne peuvent plus payer, c'est là encore la Confédération qui en dernier recours devra mettre la main à la poche.

¹ Nombre de ménages 2014

Pourquoi le Conseil fédéral recommande de rejeter l'initiative « Sortir du nucléaire »

Le Conseil fédéral rejette l'initiative parce qu'elle entraînerait l'arrêt prématuré des centrales nucléaires suisses et qu'elle promet davantage qu'elle ne peut tenir :

Le délai imparti pour la mise hors service est trop court

- L'initiative méconnaît le fait que le remplacement de la majeure partie de l'électricité nucléaire par de l'électricité produite en Suisse à partir d'énergies renouvelables prendra du temps. Il est impossible d'y parvenir dès 2017.

Notre dépendance énergétique vis-à-vis de l'étranger augmenterait

- Un arrêt prématuré des centrales nous obligerait en effet à augmenter considérablement nos importations d'électricité. Cela reviendrait à remplacer la plus grande partie de l'électricité nucléaire suisse par de l'électricité nucléaire étrangère et par de l'électricité produite par des centrales à charbon, très polluantes.

La sécurité de notre approvisionnement en électricité serait menacée

- Une augmentation massive des importations d'électricité risquant de provoquer une surcharge du réseau, il faudrait renforcer rapidement l'infrastructure électrique. Mais cela prendrait des années et coûterait très cher.

Un risque financier pour la Confédération et les contribuables

- Limiter la durée d'exploitation des centrales reviendrait à changer les règles du jeu en cours de partie. Les exploitants ne pourraient plus amortir les investissements qu'ils ont réalisés sur la foi de la réglementation en vigueur et de l'autorisation d'exploitation de durée illimitée qui leur avait été accordée. Aussi ont-ils d'ores et déjà annoncé le dépôt de demandes d'indemnisation à hauteur de plusieurs milliards de francs. Si ces demandes devaient aboutir, ce serait à la Confédération, et donc au contribuable, qu'il reviendrait de verser les dédommagements demandés.
- De plus, si l'arrêt avant terme des centrales devait empêcher les exploitants de verser leurs contributions à la désaffectation des installations et à la gestion des déchets radioactifs, le contribuable risquerait d'être à nouveau sollicité.

Réformer notre approvisionnement énergétique prendra du temps. Remplacer l'électricité nucléaire par de l'électricité propre produite en Suisse ne se fera pas aussi rapidement. Pour le Conseil fédéral, il vaut donc mieux sortir du nucléaire au rythme du déploiement des énergies renouvelables indigènes.

Le Conseil fédéral et le Parlement recommandent aux citoyens de rejeter l'initiative. La Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (CDE) rejette également l'initiative « Sortir du nucléaire »