

Votation sur l'initiative pour la sortie programmée du nucléaire du 27 novembre 2016

La face cachée du déficit du nucléaire ou pourquoi les électriciens et les contribuables devraient voter oui

Roger Nordmann, Conseiller national

29.10.2016

Table des matières

1	Résumé	2
	1.1 Posséder une centrale représente une source colossale de pertes.....	2
	1.2 Plus la centrale fonctionne, plus les actionnaires perdent de l'argent.....	2
	1.3 Imposer une date de fin des centrales sert autant l'Etat que les groupes électriques.....	2
2	Introduction.....	3
3	Les obligations légales	3
4	Les obligations contractuelles des contrats de partenariat	4
5	Arrêter ou continuer : le dilemme des moindres pertes.....	5
6	L'impossibilité de décider lorsque la centrale est constituée en SA avec un contrat de partenariat.....	6
	6.1 Le point de vue de la société d'exploitation	6
	6.2 Le point de vue des actionnaires de la société d'exploitation	6
7	Les scénarios d'arrêts d'une centrale nucléaire dans ces circonstances	7
8	La comparaison des scénarios	9
	8.1 Le déroulement du scénario avec fixation politique d'une durée d'exploitation.....	9
	8.2 Le déroulement du scénario d'une mise hors service imprévue ou d'un arrêt dû aux difficultés financières d'un actionnaire.....	10
9	Conclusion économique	11
10	Implications politiques.....	11

1 Résumé

1.1 Posséder une centrale représente une source colossale de pertes

Peu à peu, les conséquences économiques de la fin de l'exploitation des centrales nucléaires existantes apparaissent dans le débat public. Ces coûts ne découlent pas d'une décision, politique ou entrepreneuriale, de renoncer à la construction de nouvelles centrales nucléaires, mais bien de l'exploitation, de la déconstruction et de la gestion des déchets des centrales actuelles. On ne peut pas les éviter.

Dans les conditions de marché actuelles, posséder une centrale nucléaire représente une source de pertes colossale. A cela s'ajoute le risque de dépassement des coûts dans le démantèlement et la gestion des déchets. Pour cette raison, malgré certaines tentatives, il est désormais impossible de vendre des actions de centrales nucléaires. Cette situation dramatique plombe le destin d'Alpiq et d'Axpo.

1.2 Plus la centrale fonctionne, plus les actionnaires perdent de l'argent

Lorsque l'exploitant possède directement la centrale, comme les BKW à Mühleberg, un traitement rationnel du problème est possible, avec une décision autonome d'arrêt, planifiée selon un calendrier économique optimal. En revanche, dans le cas des deux grandes centrales nucléaires de Gösgen et Leibstadt, cette décision est presque impossible à prendre. En effet, ces centrales sont la propriété de deux sociétés ad-hoc. Les actionnaires de ces sociétés, dont les deux plus grands sont Axpo et Alpiq, sont liés par des contrats de partenariat qui les obligent à assumer les coûts, et donc les pertes. La centrale couvrant ses dépenses courantes grâce à ce dispositif contractuel, elle ne s'arrête jamais et les pertes s'accumulent chez les actionnaires. Pourtant, ceux-ci n'osent pas prescrire une décision qui leur imposerait d'énormes amortissements extraordinaires et la constitution de provisions pour assumer les dépassements de coûts.

1.3 Imposer une date de fin des centrales sert autant l'Etat que les groupes électriques

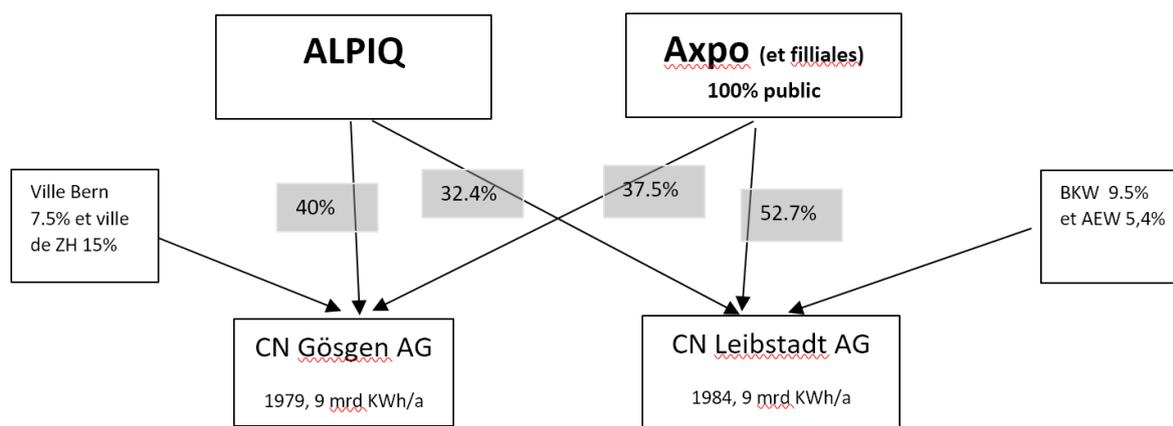
C'est là l'un des grands avantages de l'initiative « pour la sortie programmée du nucléaire ». En fixant une date de mise hors service, elle oblige à planifier et régler la fin. Si elle est acceptée, une négociation globale s'imposera entre la Confédération et les exploitants. Ceux-ci demanderont des indemnités, requête dont les fondements sont cependant très fragiles, vu la valeur économique négative de ces installations. Pour l'Etat, obligé par la loi d'assumer en dernier ressort les surcoûts, une clarification rapide est avantageuse. En effet, mieux vaut négocier tant que les groupes électriques possèdent encore des actifs, qu'ils achèteront sinon de liquider pour financer le déficit courant. En contre-partie, cette solution permet aux groupes électriques d'éliminer l'hypothèque nucléaire de leur bilan : l'opération leur permet donc de se redresser et de mettre fin au bradage de l'hydroélectricité. Au passage, on rappellera que les groupes électriques sont principalement en mains des communes et des cantons. A contrario, le rejet de l'initiative des Verts entretiendra le pourrissement actuel et conduira les collectivités publiques, et donc les contribuables, à payer plus tard.

2 Introduction

Après le retrait des trois demandes d'autorisation générale de construction de nouvelles centrales nucléaires, annoncé le 12 octobre 2016, il est désormais clair que les grands groupes électriques ne croient plus, si ce n'est à l'opportunité, du moins à la faisabilité politique, économique et juridique de nouvelles centrales nucléaires. Cette annonce braque encore davantage les projecteurs sur la question des modalités de la fin de l'exploitation des centrales nucléaires existantes, hautement déficitaires.

La présente note analyse l'impact économique de l'arrêt de ces centrales à la lumière du régime de propriété et des décisions politiques qui seront prises, en particulier la fixation ou non d'une durée maximum d'exploitation. Cette analyse se concentre sur les deux grandes centrales nucléaires (Gösgen et Leibstadt). Elle ne considère que marginalement les trois petites centrales nucléaires : Mühleberg sera arrêtée en 2019, Beznau 1 est déjà l'arrêt depuis une année et demie, avec la prétention improbable de redémarrer, et la troisième, Beznau 2, a déjà atteint l'âge respectable de 44 ans.

Contrairement aux petites centrales nucléaires intégrées dans le bilan d'un groupe électrique (BKW et AXPO), les deux grandes sont constituées en société anonyme autonome, dont les actionnaires sont principalement Axpo et Alpiq, et accessoirement des collectivités publiques ou des entreprises électriques régionales.



3 Les obligations légales

Aux yeux du droit fédéral, les sociétés Kernkraftwerk Leibstadt SA (KKL) et Kernkraftwerk Gösgen SA (KKG) sont les exploitants de ces deux centrales nucléaires. Selon la loi, ces sociétés sont garantes de la sécurité, des versements dans les fonds pour le démantèlement et la gestion des déchets, et des risques financiers au cas où l'argent mis de côté dans ces fonds ne suffirait pas.

On comprend immédiatement que le jour où la centrale nucléaire s'arrête, la société d'exploitation dont la centrale nucléaire était le principal actif n'a pu aucune valeur, sous réserve de quelques centaines de millions de francs de liquidités qu'elle doit garder dans son bilan pour gérer les cinq premières années après l'arrêt (obligation légale). Après l'arrêt, la centrale nucléaire a une valeur négative. Elle coûte et ne produit plus rien. Dans le meilleur des cas, l'argent mis de côté dans les fonds pour le démantèlement et la gestion des déchets suffira. Au pire, les montants prévus ne permettront pas de faire face à ces obligations.

A son article 80, la loi sur l'énergie nucléaire de 2003 prévoit que si l'argent des fonds ne suffit pas et si la société n'a plus de réserve, il est alors fait appel à la responsabilité solidaire des autres exploitants de centrales nucléaires, d'abord en prélevant dans la part des fonds de ces derniers, puis on les y faisant cotiser davantage. C'est donc une responsabilité solidaire qui lie tous les exploitants de centrales nucléaires, au nombre de quatre en Suisse : en plus de KKL et de KKG, BKW pour Mühleberg et Axpo pour Beznau. Formellement, Alpiq n'est pas un exploitant de centrale nucléaire : ce groupe ne possède que des actions de KKG et KKL, mais pas de centrale dans son propre bilan.

Last but not least, déjà aujourd'hui, le dernier alinéa de ce même article 80 prévoit explicitement que si cette charge est trop lourde pour les exploitants de centrales nucléaires, l'Assemblée fédérale peut décider que les surcoûts sont à la charge de la Confédération.

À elle seule, cette situation est déjà extrêmement difficile pour les exploitants : il suffit que l'un ait des difficultés économiques ou gère mal le travaux suivant la période d'exploitation pour que les autres soient impactés. C'est une hypothèque qui menace le bilan des exploitants et se répercute sur leur rating bancaire. Pour les groupes Axpo et BKW, le statut d'exploitant de centrale nucléaire constitue un fardeau qui nuit à leur solidité et à leur bonité. Le problème est d'autant plus aigu que les montants risqués sont importants et que l'horizon temporel est très long : il est tout à fait possible que la charge n'apparaisse explicitement que dans 30 ou 40 ans. Bref, cette hypothèque constitue un véritable cauchemar pour le financement de ces groupes. En outre, la situation est rendue encore plus complexe par l'existence d'obligations contractuelles.

4 Les obligations contractuelles des contrats de partenariat

Au moment de planifier les centrales nucléaires actuelles, les différents groupes électriques et collectivités publiques participantes ont signé des « contrats de partenariat ». La substance de ces contrats est la suivante : chacun s'engage à payer les frais d'exploitation de la centrale au prorata des actions qu'il possède ; en contrepartie, il reçoit le courant produit par la centrale, également au prorata de ses actions. L'actionnaire est ensuite libre de vendre cette électricité comme bon lui semble. Ces contrats sont secrets, mais certaines informations laissent entendre qu'ils ne pourraient être résiliés qu'à l'unanimité. D'autre part, il semble qu'ils obligent les actionnaires des sociétés d'exploitation à continuer à financer les frais non couverts après l'arrêt de la centrale nucléaire. Ce point n'est cependant pas tout à fait clair, en particulier en cas de faillite. Un scénario paraît toutefois évident : en cas de faillite, de longues batailles juridiques auraient lieu pour savoir si ces contrats obligent ou non les actionnaires à assumer l'entier des coûts « jusqu'à la fin des temps » (vu la durée de vie des déchets nucléaires, cette expression est appropriée).

En réalité, lorsqu'ils ont été signés, ces contrats reflétaient une hypothèse fondamentale : il n'y aurait jamais de fin à la technologie nucléaire. On exploiterait des centrales nucléaires jusqu'à la fin des temps, ce qui rendait aussi acceptable d'en assumer les coûts jusqu'à la fin des temps. Comme nous le verrons, l'abandon progressif du nucléaire a cassé cette symétrie : les coûts se feront bien sentir jusqu'à la fin des temps, mais pas le chiffre d'affaires.

Dans les belles années, en particulier sous l'emprise du monopole, ce dispositif des contrats de partenariat était très intéressant : en divisant les coûts par le nombre de kilowattheures produit, on obtenait un prix unitaire d'environ quatre centimes, alors que l'électricité se négociait entre sept et neuf centimes.

Aujourd'hui, comme il a fallu réinvestir dans la sécurité, le coût de revient moyen est monté aux alentours de cinq à six centimes, alors que le prix de gros sur le marché oscille entre trois et quatre centimes (durablement, selon beaucoup d'experts). Autrement dit, les actionnaires de ces centrales

nucléaires sont obligés d'acheter une grande quantité d'électricité à un prix nettement plus cher que ce qu'ils obtiennent ensuite. Ils perdent facilement un à deux centimes par kilowattheures produit. Dans un récent numéro, le magazine économique Bilanz estime que, sur l'ensemble du parc nucléaire Suisse, les exploitants et leurs actionnaires perdent au total 500 millions de francs par an (cash drain)¹.

Lorsque la centrale est paralysée par un incident technique, comme c'est le cas actuellement à Leibstadt, arrêtée pour six mois au minimum, la situation tourne au cauchemar : pendant six mois, les actionnaires vont payer les coûts d'exploitation de la centrale, soit presque 200 millions, sans toucher un seul kilowattheure en contrepartie.

5 Arrêter ou continuer : le dilemme des moindres pertes

Dans une entreprise normale, on arrête une activité dès qu'elle se fait à perte. Ou plus exactement, on l'interrompt lorsque les dépenses courantes sont plus élevées que les recettes. Eventuellement, on admet que l'on peut temporairement continuer l'activité à perte même s'il n'est plus possible de procéder à des amortissements ou de couvrir d'autres frais fixes. En revanche, au moment où il n'est plus possible de payer les intérêts de la dette, ou dès lors qu'il faut réinvestir, l'activité s'arrête automatiquement.

Dans une centrale nucléaire, la situation est compliquée : de très nombreux frais fixes devront être payés même si l'on arrête immédiatement la centrale, comme par exemple le solde des cotisations dans les fonds de gestion des déchets et de démantèlement. En outre, il faut régulièrement et substantiellement réinvestir pour satisfaire les exigences légales en matière de sécurité, à tel point que ces investissements constituent presque des coûts marginaux. Enfin, d'énormes coûts doivent être assumés après l'arrêt, partiellement couverts par des fonds ad-hocs.

Actuellement, la question qui se pose est finalement la suivante : va-t-on perdre plus d'argent en continuant et en réinvestissant avec l'espoir de générer une marge de couverture ou en arrêtant l'exploitation, ce qui implique d'assumer immédiatement la perte de valeur et d'assumer les frais futurs.

A la centrale de Mühleberg, l'exploitant BKW a fait ses calculs. Plutôt que de réinvestir massivement tout en risquant malgré tout un arrêt prématuré, il a préféré planifier un arrêt en investissant le moins possible jusqu'à la fin. L'entreprise a choisi le scénario qui, en tenant compte de tous les facteurs, réduisait au maximum les pertes.

Dans le cas de Mühleberg, cette décision a été rendue possible par deux facteurs décisifs :

- la Confédération a autorisé les BKW à étaler le solde des paiements à verser dans les fonds après l'arrêt de la centrale, pour éviter une hémorragie trop brutale de cash.
- Les BKW étaient seuls à décider : il n'existait pas de contrat de partenariat ou d'autres obstacles contractuels analogues.

Vu les prix très bas de l'électricité qui se sont installés depuis, cette entreprise se félicite régulièrement d'avoir pris cette décision d'arrêt.

¹ <http://www.bilanz.ch/unternehmen/akws-blicken-verlustreichen-jahren-entgegen-727629>

6 L'impossibilité de décider lorsque la centrale est constituée en SA avec un contrat de partenariat

Les deux centrales de Gösgen et Leibstadt ont actuellement respectivement 37 et 32 ans d'exploitation au compteur, raison pour laquelle la question de savoir s'il faut réinvestir ou non va se poser au cours des prochaines années. Étant entendu que si l'on investit pas, l'arrêt programmé est impératif à relativement brève échéance, typiquement deux à six ans après les derniers réinvestissements.

Même si elle s'imposait en termes économiques, une telle décision est presque impossible à prendre dans une grande centrale nucléaire constituée en société anonyme dont les actionnaires sont liées par contrat de partenariat, pour les raisons suivantes.

6.1 Le point de vue de la société d'exploitation

La société d'exploitation est dans la situation confortable de n'avoir pas de risque de marché. Elle sait qu'elle peut vendre l'entier de sa production à ses actionnaires, et que cette opération couvre l'entier des coûts tant que l'installation est en fonction. Ce mécanisme découle du contrat de partenariat. En termes comptables, la définition des coûts est complète et inclut aussi les amortissements, la constitution des réserves dans le bilan pour les cinq années qui suivent l'exploitation et, bien évidemment, les cotisations dans les fonds de démantèlement de gestion des déchets. Autrement dit, dans cette constellation, la société d'exploitation ne fait par définition jamais de pertes tant que la centrale est en fonction, dès lors que ses recettes sont contractuellement fixées au niveau de ses coûts.

Par contre, une fois que la centrale s'arrête, la situation devient franchement inconfortable : il n'y a plus que des coûts et il n'est pas certain que les actionnaires soient vraiment obligés de les payer si la société d'exploitation n'a pas mis suffisamment de côté. Se pose également la question de savoir s'ils sont capables de les payer.

Dans ces conditions, le manager de la société d'exploitation ne peut avoir qu'une stratégie : continuer l'exploitation aussi longtemps que possible. En effet, s'il propose d'arrêter la centrale, il nuit doublement aux intérêts de la société qu'il est sensé servir :

- Il met la société dans une situation où elle pourrait perdre ses rentrées régulières garanties.
- Il entre dans une phase où il fait courir à la société des risques de faillite, avec un financement incertain, éventuellement insuffisant. Ou même très probablement insuffisant si l'on tient compte des expériences faites à l'étranger.

Pour cette raison, une société d'exploitation au bénéfice d'un tel contrat de partenariat ne propose jamais d'elle-même de mettre fin à l'exploitation de la centrale.

6.2 Le point de vue des actionnaires de la société d'exploitation

Pour les actionnaires, la poursuite de l'exploitation de la centrale dans un marché plutôt défavorable signifie accumuler les pertes année après année. Concrètement, dans une année où elle fonctionne sans interruption imprévue, la centrale nucléaire de Leibstadt produit 9 milliards de kilowattheures. Ses actionnaires payent environ 5,5 centimes par kilowattheures, en les revendant au mieux 3,5 centimes. Cela signifie que la centrale nucléaire de Leibstadt produit dans le bilan de ses actionnaires une perte équivalente à 9 milliards de KWh multipliée par 2 centimes, soit quelques 180 millions de perte par an. Le phénomène tend à s'aggraver, car l'exploitation des centrales vieillissantes devient

plus chère et le nombre d'heures d'exploitation se réduit sous l'effet des défaillances imputables à l'usure, ce qui augmente le coût unitaire du KWh.

Pour faire face à ces pertes, les actionnaires (principalement Axpo et Alpiq) doivent consommer leurs réserves et finissent par devoir vendre des actifs (en pratique : les barrages hydroélectriques et quelques installations qu'elles possèdent encore à l'étranger). Mais à l'évidence, la situation ne peut pas durer éternellement : quatre ou cinq ans à ce régime et c'est la faillite.

Dans ces conditions, pourquoi diantre les actionnaires de ces centrales nucléaires s'infligent-ils encore ce supplice économique au lieu de faire cesser les frais en décidant d'arrêter les centrales?

Plusieurs raisons incitent à l'immobilisme :

Premièrement, pour décider d'arrêter, il faut l'unanimité des actionnaires, ou au moins une majorité qualifiée. Ce résultat est difficile à obtenir, sachant que tous les actionnaires sont pas exactement dans la même situation. Certains bénéficient encore partiellement d'anciens contrats d'écoulement d'électricité (OTC) plus favorables.

Deuxièmement, pour des raisons de réputation et surtout des raisons juridiques, il est très difficile de laisser partir en faillite les sociétés d'exploitation. En effet, celles-ci ont quasiment l'obligation juridique de se retourner contre les actionnaires pour les contraindre de continuer à couvrir les frais, en vertu de contrats de partenariat. Faute de quoi, elles pourraient être accusées de gestion déloyale. D'ailleurs, un liquidateur de faillite ne ferait pas autre chose : tenter d'actionner le contrat qui oblige les actionnaires à payer. Un arrêt ne permet donc pas à l'actionnaire d'échapper aux coûts. Ici, contrairement à l'esprit du Code des obligations, la structure en société anonyme ne protège pas l'actionnaire. Par conséquent, tant qu'une date d'arrêt n'a pas été décidée et que la centrale fonctionne, ces questions douloureuses ne se posent pas explicitement et n'ont pas d'impact sur le bilan.

Troisièmement, les actions représentent une certaine valeur dans le bilan de la société mère. Décider d'arrêter une centrale signifie mettre cette valeur à zéro et constituer des provisions pour les probables dépenses à couvrir après l'exploitation, en vertu du contrat d'actionnaire. C'est donc une dégradation drastique du bilan de l'entreprise, difficile à assumer, spécialement lorsqu'on est surendetté.

Les managers des groupes électriques sont donc confrontés à un dilemme : d'un côté, il vaudrait mieux arrêter rapidement les pertes ; de l'autre, empoigner le problème sur le champ entraîne un risque certain et immédiat pour le bilan de la société-mère. Dans cette situation, la plus grande tentation reste encore de raboter les coûts de fonctionnement de la centrale nucléaire, au détriment de la sécurité.

7 Les scénarios d'arrêts d'une centrale nucléaire dans ces circonstances

A l'évidence et pour toutes ces raisons, il ne sera pas facile d'aboutir à une décision d'arrêt de Gösgen ou Leibstadt. Dès lors, la question des scénarios d'arrêt d'une centrale nucléaire en l'absence d'accident se pose avec acuité (ce qu'il faut évidemment espérer).

Quatre scénarios paraissent plausibles :

Premier scénario, qui était la vision des exploitants : se mettre d'accord entre tous les actionnaires pour construire une nouvelle centrale qui sera tellement rentable qu'elle permettra de financer

tous les coûts découlant de l'arrêt l'ancienne. C'était le scénario rêvé avant Fukushima, avant la libéralisation du marché d'électricité et avant la transition énergétique. Il est désormais totalement irréaliste.

Deuxième scénario : attendre que l'autorisation d'exploiter soit retirée par le Département sur demande de l'Inspectorat de la sécurité nucléaire. C'est évidemment un scénario possible, mais pas très courageux, ni très responsable. En gros, c'est celui du conducteur vieillissant qui dit « je ne rendrai mon permis que lorsque mon médecin m'interdira de rouler ». Ce qui est admissible pour une personne âgée ne l'est pas forcément pour une centrale nucléaire. Ce scénario est en train de se matérialiser pour le réacteur de Beznau 1, à l'arrêt depuis une année et demie. Il n'obtient pas, pour l'instant, l'autorisation de redémarrer en raison des problèmes de l'acier de la cuve. Axpo a admis publiquement que cette situation lui a déjà fait perdre 200 millions. Économiquement, ce scénario est un cauchemar : il se produit subitement, sans que la déconstruction n'ait pu être planifiée. Les cinq années de post-exploitation, à charge directe de l'exploitant, ne peuvent même pas être utilisées pour procéder aux premiers travaux de démantèlement. De plus, il faut procéder brutalement aux corrections de valeurs et constituer des provisions dans le bilan des actionnaires. (En gros c'est l'inverse de la gestion rationnelle des BKW à Mühleberg).

Le troisième scénario est encore pire : un des gros actionnaires de la centrale a tellement été saigné financièrement qu'il est en cessation de paiement et ne peut plus assumer sa part des coûts telle qu'elle découle du contrat de partenariat. Pour les autres actionnaires, et en particulier le plus gros d'entre eux, il n'existe plus que des mauvaises options : soit assumer une part accrue des coûts de la centrale, en creusant encore plus son propre déficit, soit la fermer brutalement, en étant quasiment seul à assumer les coûts postérieurs, après avoir dû brutalement ajuster son bilan.

Le quatrième scénario consiste à prendre une décision politique en fixant à l'avance une date d'arrêt de la centrale. Ce que les BKW ont pu réaliser parce qu'ils étaient seuls maître à bord, la politique le décide pour les centrales nucléaires constituées en société anonyme avec contrat de partenariat. Ce scénario permet d'effectuer une rétrocalculation des coûts et des investissements nécessaires depuis la date d'arrêt. Éventuellement, il aboutit même à ce que l'arrêt survienne un peu avant la limite légale, si la rétrocalculation a montré que c'était le moment optimal.

Si l'on excepte le premier scénario, qui relève de la pure fantaisie, la difficulté conjointe de tous les autres tient à la dégradation progressive de la valeur de la centrale nucléaire. Plus on avance dans son existence, plus sa valeur baisse, au point de devenir clairement négative à la fin. Cette évolution explique l'impossibilité de vendre des actions d'une centrale nucléaire, sauf à payer l'acheteur. Ces derniers mois, ALPIQ a cherché à se débarrasser de ses actions dans les centrales nucléaires, sans succès. Dans toute l'Europe, il ne s'est pas trouvé d'acheteur, ce qui a contraint ce groupe à vendre ses bijoux de famille, à savoir l'hydroélectricité.

En fait, cette dépréciation inéluctable se comprend aisément : au terme de son existence, une centrale nucléaire ne produit plus qu'une chose : des coûts et des risques économiques. Dans les deuxième et troisième scénario, il est impossible d'anticiper ce développement, vu que la date réelle d'arrêt n'est connue qu'après coup.

8 La comparaison des scénarios

8.1 Le déroulement du scénario avec fixation politique d'une durée d'exploitation

Dans le quatrième scénario, à savoir la fixation politique d'une durée limite d'exploitation, l'État prend ses responsabilités. Corollaire immédiat, les exploitants vont tenter d'obtenir des dommages et intérêts.

L'avis de droit du professeur Riva² montre qu'il n'est pas évident que les exploitants puissent y prétendre. Premièrement, ils doivent prouver qu'il s'agit d'un choix politique arbitraire et non pas d'une sage décision qui s'impose pour des raisons de sécurité publique.

En admettant que les exploitants parviennent à établir le caractère arbitraire de la décision politique, ils doivent encore prouver qu'ils ont réellement subi un dommage, et ceci avec une haute probabilité. Autrement dit, ils doivent montrer que, sans cette décision malheureuse à leurs yeux, les actions de la centrale auraient pu être vendues à un prix intéressant. Or l'expérience montre qu'une telle démonstration n'est pas possible. Ou alors, dernière option, ils doivent prouver qu'en poursuivant l'exploitation de la centrale, ils auraient engrangé des bénéfices, ou tout au moins réduit la perte globale, en dégagant une marge brute d'exploitation. Pour évaluer les chances de ces démarches, il convient de noter que le tribunal adopterait probablement une évaluation probabiliste, en tenant compte du fait qu'il existe de toute façon un risque d'arrêt imprévu de la centrale nucléaire avant l'échéance espérée par l'exploitant.

Enfin, si au terme de longues procédures, les exploitants obtenaient une indemnité, la Confédération pourrait encore rappeler qu'elle risque ultérieurement de devoir assumer les insuffisances de couverture des coûts des déchets et du démantèlement. Elle pourrait donc invoquer la compensation et dire qu'elle ne versera le montant de l'indemnité qu'au moment où l'exploitant aura assumé tous les coûts postérieurs à l'exploitation, c'est-à-dire dans très longtemps.

Pour éviter de telles batailles juridiques, la fixation d'une date politique d'arrêt des centrales nucléaires aurait très vraisemblablement pour effet de déclencher une négociation globale entre la Confédération et les exploitants.

Prima Vista, on peut imaginer deux issues, éventuellement hybridables :

Première issue : Les exploitants pourraient renoncer à des indemnités en échange d'une libération de l'obligation de payer les éventuels surcoûts du démantèlement et de la gestion des déchets (c'est-à-dire des coûts qui dépassent le montant disponible dans les fonds de gestion des déchets et de démantèlement). Pour les actionnaires des centrales nucléaires, le fait d'être libéré de cette hypothèque représente un avantage colossal qui pourrait même justifier un paiement cash à la Confédération au moment la décision.

Deuxième issue : la Confédération accepte de reprendre toutes les actions des centrales nucléaires, en les regroupant dans une société de liquidation qui ne serait pas sans rappeler celle qui a liquidé l'économie de l'Allemagne de l'Est après la réunification. Dans ce scénario, la Confédération sera en position de réclamer des indemnités à hauteur de plusieurs centaines de millions auprès des exploitants. En effet, ces derniers sont alors non seulement libérés de l'hypothèque des coûts

² https://ius.unibas.ch/uploads/publics/42684/20150919083602_55fd0252382c9.pdf

postent exploitation, mais aussi du déficit courant des centrales nucléaires. Pour les actionnaires, le problème est réglé. Leurs coûts de refinancement diminuent drastiquement en raison de la réduction de l'incertitude et ils peuvent se concentrer sur leurs autres affaires, à savoir la production hydroélectrique, la production de nouvelles énergies renouvelables, les services énergétiques et le trading. Une telle issue permettrait un nouveau départ salutaire d'ALPIQ et d'AxpO, soudainement libéré du poids de l'ère nucléaire. On rappellera ici que les actionnaires d'AxpO et d'ALPIQ sont très majoritairement, directement ou indirectement, des collectivités publiques suisses cantonales ou communales.

Si la décision politique est prise très rapidement, par exemple au moyen de l'initiative des Verts le 27 novembre 2016, il restera encore suffisamment d'actifs dans les bilans d'ALPIQ et d'AxpO pour que la Confédération puisse obtenir des contreparties lors d'une telle négociation. Devenue propriétaire de ces centrales nucléaires, la Confédération devra encore décider si elle tient vraiment à assumer le déficit courant ou si elle ne préfère pas anticiper l'arrêt et importer de l'électricité le temps de développer les énergies renouvelables. Éventuellement, elle gardera une centrale et fermera l'autre.

À ce stade, le lecteur est probablement choqué que la Confédération soit en quelque sorte contrainte de faire une très mauvaise affaire. C'est le moment de se rappeler que la loi prévoit d'ores et déjà que la Confédération assume le dérapage financier du démantèlement et de la gestion des déchets, si la charge devient insupportable pour les exploitants. C'est même très précisément le nœud du problème pour les scénarios deux et trois, à savoir l'arrêt chaotique non-planifié, qui déclenchera une plongée financière des actionnaires et impactera encore plus la Confédération comme le montrent les points suivants.

8.2 Le déroulement du scénario d'une mise hors service imprévue ou d'un arrêt dû aux difficultés financières d'un actionnaire.

Ces deux scénarios ont un point commun : au moment où ils se matérialisent, la situation économique est catastrophique pour l'un ou même pour les deux actionnaires principaux. Soit il se déclenche parce qu'au moins l'un d'entre eux se trouve sans ressource. Soit l'arrêt subit de la centrale pour des raisons techniques provoque une dégradation brutale du bilan (correction de valeur et provisions pour faire face aux futures charges, dont l'ampleur est importante mais difficile à chiffrer).

À ce stade, la Confédération sera obligé d'intervenir d'une manière ou d'une autre :

- Elle pourrait injecter massivement des capitaux dans un voire dans les deux groupes électriques concernés, de manière à éviter un grounding.
- Alternativement, elle pourrait reprendre directement les sociétés d'exploitation des centrales, pour soulager les deux groupes exsangues et les libérer du fardeau nucléaire.
- Il n'est pas exclu qu'elle doive agir sur les deux tableaux, en désendettant les groupes électriques tout en reprenant à son compte les sociétés d'exploitation des centrales.

Pour des raisons de sécurité publique, il n'est pas possible de laisser les sociétés d'exploitation partir faillite : la centrale nucléaire arrêtée doit être gérée, puis déconstruite. En outre, il faut gérer les déchets, encore qu'ici, cas échéant, la Confédération pourrait s'en occuper en se servant directement elle-même dans les fonds topiques.

Comme dans le scénario d'une date d'arrêt fixée politiquement, on constate que l'obligation légale pour la Confédération d'assumer en fin de compte un éventuel déficit non finançable pèse très lourd dans la chaîne décisionnelle. En réalité, c'est un impératif qui découle de la technologie nucléaire elle-même : l'État en est le garant de dernier ressort.

Le scénario évoqué ci-dessus arrivera probablement au moment où les deux grands groupes électriques n'auront plus beaucoup d'actifs dans leur bilan. C'est précisément ce qui empêchera la Confédération d'obtenir des contreparties. Pire, non seulement la Confédération n'en obtiendra pas, mais elle assumera les coûts. Hélas, malgré cet effort, il sera vraisemblablement trop tard pour redresser ces deux entreprises électriques. En clair, leurs actionnaires, c'est-à-dire principalement les cantons et les communes, auront perdu toute leur mise.

9 Conclusion économique

En admettant qu'il n'y aura pas de redressement drastique des prix de l'électricité au cours des 10 prochaines années, mais tout au plus une volatilité avec des pics momentanés, la conclusion est évidente.

Le scénario de la fixation politique d'une durée maximale d'exploitation et d'une négociation globale est plus avantageux non seulement pour la Confédération, mais aussi pour les actionnaires des deux grandes centrales nucléaires. Il force une planification rationnelle à l'avance. Et il évite que le trou ne s'aggrave dans l'intervalle parce que les contrats de partenariat empêchent toute décision. Enfin, il permet de redresser les deux grands groupes. A cet égard, la comparaison avec le redressement du groupe grison Repower est intéressant : libre de toute implication nucléaire, il a sans problème trouvé des investisseurs³.

Les deux autres scénarios (arrêt technique imprévu ou cessation de paiement d'un actionnaire) arriveront probablement plus tard, à un moment où il ne sera plus possible pour la Confédération de retirer le moindre centime en contrepartie de son intervention.

Evidemment, derrière la Confédération se trouvent les contribuables. Autrement dit, la manière dont sera plus ou moins bien gérée la fin du nucléaire nous concerne toutes et tous au plus haut point.

Du point de vue du consommateur d'électricité, l'impact n'est en revanche pas énorme. En effet, Alpiq et Axpo n'ont quasiment pas de clients captifs et doivent vendre leur électricité nucléaire sur le marché de gros. Ils ne peuvent donc pas répercuter la facture des centrales sur les clients finaux. La date de l'arrêt n'a donc guère d'impact sur ces derniers. Eventuellement, un arrêt plus rapide que prévu pourrait faire remonter localement très légèrement le prix. Mais l'évolution de l'offre et de la demande en Europe sera nettement plus décisive à cet égard.

10 Implications politiques

Fondamentalement, la stratégie énergétique 2050 règle la question de savoir comment remplacer la production actuelle des centrales nucléaires par de l'énergie renouvelable, du moins la première étape de cette substitution. Elle est donc absolument indispensable pour assurer la sécurité de l'approvisionnement, d'autant plus que le vieillissement des centrales nucléaires existantes diminue

³ <http://www.tagesanzeiger.ch/wirtschaft/standard/Nach-136MillionenVerlust-EKZ-investiert-kraeftig-in-Repower/story/29375490>

progressivement leur fiabilité. Ainsi, au moment de rédiger ces lignes, 40 % du parc électronucléaire Suisse est à l'arrêt forcé pour des mois. Le référendum contre la stratégie énergétique 2050 ayant été lancé, il s'agira de gagner cette bataille dans l'intérêt du pays.

Comme la stratégie énergétique ne comporte cependant aucune réglementation sur la durée d'exploitation des centrales nucléaires existantes, elle n'aura pas d'impact direct sur les questions financières évoquées dans cette note. Même son éventuel rejet, donc le rejet de l'interdiction de la construction de nouvelles centrales nucléaires, n'aurait aucune conséquence pratique, dès lors que les trois grandes entreprises électriques suisses ont d'elles-mêmes renoncé à construire de nouvelles installations. Une décision formalisée, on le rappellera, par le récent retrait des demandes d'autorisation générale de construction.

En revanche, pour la branche électrique Suisse, l'acceptation de la stratégie énergétique 2050 aura un impact très positif, en ouvrant des perspectives de développement pour les entreprises. A contrario, le rejet de la SE2050 aggraverait l'incertitude prédominante.

Lors des débats sur la stratégie énergétique, la majorité a préféré ne pas traiter la question de la fin de vie des centrales nucléaires. Ainsi, la manière dont l'ère nucléaire sera soldée en termes économiques demeure complètement ouverte. **Vu le vieillissement des installations et la dégradation rapide de la situation économique d'Alpiq et d'Axpo, il est certain que la question rattrapera rapidement un monde politique qui croyait y échapper.**

En comparaison de l'Allemagne, la Suisse dispose d'un avantage économique : les réserves constituées par les groupes électriques pour la fin du nucléaire ne figurent pas dans leur bilan, mais dans les fonds instaurés par la loi. Ces réserves ne sont donc pas affectées par la mauvaise marche des affaires. Par contre, le tabou politique demeure pour l'instant complet chez nous : la politique refuse d'empoigner le problème économique de la fin du nucléaire et préfère ignorer la facture. **En Allemagne, la fixation d'une date limite (2022) a forcé la politique à affronter le problème⁴.** Alors que les entreprises nucléaires étaient censées provisionner les coûts de gestion des déchets, elles n'ont mis que 17 mrd de côté, ce qui est insuffisant pour faire face à leurs obligations. En forçant une solution globale, le gouvernement leur impose non seulement de sortir cet argent de leur bilan, mais de payer 6 milliards en plus. L'objectif de l'Etat allemand était clair : obtenir des contreparties tant qu'il y a encore des assets, et le faire avant que ces entreprises aient disparu ou ne soient parvenues à se scinder juridiquement entre les activités rentables et une entité nucléaire devenue de-facto une bad-bank. A noter que l'Allemagne estime qu'il faudrait actuellement disposer d'un capital de 48 milliards à faire fructifier pour couvrir le coût de gestion des déchets, un montant que ces entreprises ne pourraient de toute manière jamais payer.

Une observation superficielle du débat politique laisse penser que l'abandon du nucléaire est le principal enjeu de la votation du 27 novembre sur l'initiative des Verts « pour une sortie programmée de l'énergie nucléaire ». Or il n'en est rien.

Tout d'abord, les entreprises du secteur ayant elle-même renoncé à cette technologie, **l'enjeu de cette votation concerne désormais la durée d'exploitation résiduelle des centrales nucléaires existantes.** Sans nier l'importance décisive de cette dimension pour la sécurité, force est de constater que le déclin du nucléaire est pour l'instant plus rapide que ce qu'envisage le Conseil fédéral dans la stratégie énergétique : il évoquait une durée indicative de 50 ans, ce qui aurait

⁴ <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/energiepolitik/fuer-atommuell-entsorgung-atomkonzerne-sollen-23-milliarden-ueberweisen-14202350.html> , <http://www.faz.net/aktuell/finanzen/steuerzahler-tragen-die-kosten-der-energie-wende-14209053.html>

conduit à l'arrêt de la première centrale pour 2019, et à l'arrêt de la troisième petite centrale nucléaire pour 2022. Une première mise hors services (Mühleberg) est acquise pour 2019 et Beznau I est à l'arrêt prolongé depuis mars 2015, tant et si bien qu'il paraît hautement improbable que les deux réacteurs de Beznau puissent être encore en service au début de la prochaine décennie. Dans les bonnes années, le nucléaire produise entre 25 et 26 térawatt-heures par année. En 2016, cette production sera inférieure à 20, vu les arrêts non planifiés. Le nucléaire décline donc de lui-même.

En réalité, le principal enjeu de la votation du 27 novembre est ailleurs : **l'initiative « pour une sortie programmée de l'énergie nucléaire » permet de prendre la décision que le parlement a soigneusement évité dans le cadre de la stratégie énergétique, à savoir la fixation, à l'avance, d'une échéance pour la mise hors service.** Cette décision déclenchera une négociation globale permettant de gérer le moins mal possible la fin de vie des centrales nucléaires. Elle forcera les acteurs politiques à prendre enfin leurs responsabilités et à organiser les aspects économiques de la fin du nucléaire.

Laisser pourrir le dossier ne saurait constituer une stratégie et reviendra beaucoup plus cher au final. Pour les deux grands groupes électriques, dont le redressement est extrêmement compromis sans un règlement global, pour la Confédération, qui obtiendra encore des contreparties si elle n'intervient pas trop tard, et pour le contribuable, qui verra la facture de liquidation du nucléaire mieux maîtrisée. On ne saurait parler d'une issue win-win, mais au moins d'un évitement d'une impasse lose-lose.

Alpiq et AXPO, dont la remise sur pied devient urgent, se sont mises à vendre progressivement leurs participations dans les barrages hydro-électrique, qui représentent l'avenir. **Pas par choix, mais par nécessité : le nucléaire étant déficitaire, invendable et inarrêtable, ces entreprises se procurent des liquidités en vendant l'hydraulique, volontiers qualifiés de bijoux de famille. Le management de ces entreprises, ligoté par les contrats de partenariat, a hérité d'une situation impossible, et il sait que seule la Confédération peut trancher le nœud gordien. A défaut, le mouvement se poursuivra pendant plusieurs années, et elles finiront par devenir deux bad-bank pour centrales nucléaires obsolètes.**

La date de votation constitue l'immense avantage de cette initiative populaire. Elle permet d'empoigner suffisamment tôt le problème. Si la Suisse laisse passer cette opportunité, gageons qu'aucune décision ne sera prise avant un arrêt technique en catastrophe ou le crash économique de l'un des grands groupes nucléaires.

Alors que la bataille se focalise autour de la sécurité des centrales vieillissantes, l'enjeu économique de leur fin, pourtant central, est complètement masqué.