

Rapport

sur l'étude des conséquences socio-économiques de projets de gestion des déchets nucléaires en réponse au postulat Fehr Hans-Jürg 03.3279 transmis par le Conseil national le 19 décembre 2003

du 16 juin 2006

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

En réponse au postulat Fehr Hans-Jürg 03.3279 du 13 juin 2003 intitulé « Stockage définitif de déchets nucléaires. Effets en surface » transmis par le Conseil national le 19 décembre 2003, nous vous soumettons le présent rapport pour information.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

.....

Au nom du Conseil fédéral suisse

Le président de la Confédération,
Moritz Leuenberger
La chancelière de la Confédération,
Annemarie Huber-Hotz

Sommaire

Rapport	3
1 Situation initiale	3
1.1 Contexte	3
1.2 Postulat Fehr	3
1.3 Mandat, groupe d'accompagnement	4
1.4 Etude socio-économique sur le Weinland zurichois	4
2 Objectifs et procédure	4
2.1 Objectifs	4
2.2 Questions à étudier	5
2.3 Structure de l'étude	5
2.4 Méthode	6
3 Résumé des résultats	6
3.1 Conséquences des installations de gestion des déchets	6
3.2 Facteurs influençant l'acceptation d'un dépôt	7
4 Position du Conseil fédéral	7
4.1 Principales conclusions	7
4.2 Plan sectoriel «Dépôts en couches géologiques profondes»	8
4.3 Suite de la procédure	8

Rapport

1 Situation initiale

1.1 Contexte

Depuis la fin des années 60, la Suisse utilise l'énergie nucléaire pour produire de l'électricité. Les déchets radioactifs qui en résultent doivent être gérés de manière sûre tout comme les déchets radioactifs issus des secteurs de la médecine, de l'industrie et de la recherche.

En décembre 2002, la Nagra a présenté la démonstration de la faisabilité du stockage géologique de déchets hautement radioactifs en se basant sur les Argiles à Opalinus du Weinland zurichois. Après un examen approfondi des aspects techniques de la sécurité et après la mise à l'enquête publique de tous les documents sur lesquels doit se fonder la décision, le Conseil fédéral devrait se prononcer durant le 2^e trimestre 2006 sur la démonstration de la faisabilité du stockage géologique des déchets hautement radioactifs.

La nouvelle loi du 21 mars 2003 sur l'énergie nucléaire et l'ordonnance afférente du 10 décembre 2004 sur l'énergie nucléaire sont entrées en vigueur le 1^{er} février 2005. Elles règlent pour la première fois de manière détaillée la gestion des déchets radioactifs. La préparation d'un dépôt en profondeur fait notamment partie intégrante de l'obligation d'évacuation.

Indépendamment de la poursuite de l'utilisation de l'énergie nucléaire, il est du devoir et de la responsabilité des générations actuelles de rechercher activement des solutions pour gérer sûrement à long terme les déchets radioactifs en Suisse.

1.2 Postulat Fehr

Dans la perspective de la poursuite de la procédure relative à la sélection et à la détermination de sites pour des dépôts géologiques en profondeur, Hans-Jürg Fehr a déposé le 13 juin 2003 le postulat 03.3279 «Stockage définitif de déchets nucléaires. Effets en surface», dont la teneur est la suivante: «Le Conseil fédéral présentera au Parlement un rapport sur les conséquences sociales, démographiques, écologiques et économiques auxquelles la région autour d'un dépôt final de déchets nucléaires hautement radioactifs devra s'attendre». Le conseiller national Fehr a motivé le postulat en précisant qu'il existe une kyrielle de rapports de recherche sur la géologie des sites susceptibles de devenir des dépôts finaux de déchets nucléaires, mais qu'il n'existe pas, ou peu, de travaux sur les conséquences en surface de tels dépôts. Selon lui, le droit de consultation des cantons prévu par la loi sur l'énergie nucléaire ne peut pas vraiment être pris en considération sans la connaissance de ces effets en surface. Les autorités fédérales compétentes en matière d'autorisation ne peuvent pas non plus prendre des décisions aussi lourdes de conséquences sans avoir d'abord étudié les effets en surface de ces dépôts finaux.

Le 5 novembre 2003, le Conseil fédéral s'est déclaré disposé à accepter le postulat; le Conseil national a transmis le postulat le 19 décembre 2003.

1.3 Mandat, groupe d'accompagnement

L'Office fédéral de l'énergie (OFEN) a mandaté en avril 2004 l'entreprise Rütter + Partner pour élaborer une étude de fond sur les conséquences socio-économiques d'installations de gestion des déchets (chef de projet : prof. Peter Keller, Université de Lausanne). L'étude doit surtout traiter les connaissances relatives aux conséquences sociales, démographiques, écologiques et économiques d'installations de gestion des déchets et les approfondir en examinant les installations existantes et les projets non réalisés en Suisse et à l'étranger. Les coûts de cette étude ont été facturés à la Nagra selon le principe de causalité.

L'OFEN a mis sur pied un groupe d'accompagnement chargé de suivre l'élaboration de l'étude. Dirigé par l'OFEN, ce groupe se compose de représentants de l'OFEN, du chef de projet et d'une représentante du canton d'Argovie. Des représentants du mandataire et de la Nagra ont également participé aux réunions.

1.4 Etude socio-économique sur le Weinland zurichois

Parallèlement, le groupe de travail Opalinus réunissant les trois communes zurichaises de Benken, de Marthalen et de Trüllikon, envisagées pour accueillir un dépôt en profondeur dans le cadre de la démonstration de la faisabilité du stockage géologique de déchets hautement radioactifs, a aussi mandaté une étude socio-économique. Egalement effectuée par l'entreprise Rütter + Partner, cette étude examine les répercussions potentielles d'un dépôt final dans le Nord du Weinland zurichois. Elle s'est achevée et a été rendue publique en septembre 2004

(www.ruetter.ch/publikationen/pub509_000.pdf en allemand).

Cette étude sur le Weinland zurichois contient une série de recommandations importantes pour la suite de la procédure portant, d'une part, sur la procédure de sélection (critères clairs, information par les autorités fédérales, transparence, vraies options concernant le site d'implantation, participation suffisamment tôt des personnes concernées), et, d'autre part – s'agissant du site concret – sur l'optimisation des conséquences économiques d'une installation de gestion des déchets nucléaires, l'élaboration du règlement des indemnités et les mesures à prendre en cas de dommages.

Ces deux études ont fait l'objet d'une coordination méthodique, ce qui permet d'en comparer les résultats.

2 Objectifs et procédure

2.1 Objectifs

L'étude mandatée par l'OFEN doit clarifier si la planification, la construction et l'exploitation d'une installation de gestion des déchets nucléaires influence fortement la qualité de vie et le bien-être d'une région potentielle d'implantation. L'étude poursuit notamment les objectifs suivants:

- faire la synthèse des expériences réalisées avec les installations existantes de gestion des déchets nucléaires en Suisse (ZWILAG, Würenlingen) et dans une sélection de régions à l'étranger accueillant de telles installations (dépôt en surface de déchets faiblement et moyennement radioactifs du Centre de l'Aube, France; dépôt intermédiaire et projet de dépôt final interrompu de

Gorleben, Allemagne; projet de dépôt final pour déchets hautement radioactifs d'Olkiluoto, Finlande);

- tirer les enseignements de l'élaboration et du refus du projet de dépôt de déchets faiblement et moyennement radioactifs au Wellenberg;
- relever les conséquences socio-économiques de la planification, de la construction et de l'exploitation d'une sélection d'installations de gestion des déchets nucléaires en Suisse et à l'étranger;
- créer de la transparence sur les différents éléments de coûts et de bénéfices;
- examiner les projets d'études de cas retenus pour clarifier de manière approfondie les avantages et les inconvénients des phases de planification, de construction, d'exploitation et d'après-exploitation des installations de gestion des déchets nucléaires;
- évaluer les mesures d'accompagnement (p. ex. indemnités) qui ont été prises ou prévues en matière de société, d'économie et d'environnement pour compenser les charges que la région doit supporter pour la collectivité.

2.2 Questions à étudier

L'étude porte principalement sur l'analyse des conséquences socio-économiques d'installations de gestion des déchets nucléaires. A cet égard, différents aspects doivent être distingués:

- Dans le domaine économique, il s'agit des conséquences sur l'économie régionale, le tourisme, les activités de loisirs, l'agriculture, le prix du sol et de l'immobilier, l'attrait de la région d'implantation en tant que lieu d'habitation et les finances publiques.
- Dans une perspective sociale, l'accent est mis sur les inquiétudes et sur les craintes, sur l'état d'esprit et la perception de la population, sur la qualité de vie, sur les répercussions sur la cohésion sociale et sur l'image de la région en tant qu'espace économique et de vie.
- En ce qui concerne l'environnement, les conséquences sur le paysage et sur l'espace naturel ainsi que sur le trafic sont au premier plan.

Finalement se posent différentes questions relatives à la manière de procéder telles que l'attitude des entités responsables et des hommes politiques, les systèmes d'indemnités, l'information et la communication, la participation de la population, les raisons expliquant la réussite ou l'échec des projets, les conclusions pouvant être utiles pour les futures régions concernées par le projet.

2.3 Structure de l'étude

L'étude se compose de deux volumes:

Le volume I (résumé et principales conclusions) comprend les objectifs et les méthodes utilisées, une présentation sous forme de tableaux des résultats ainsi que les principales conclusions tirées des études de cas (91 pages).

Le volume II contient les cinq études de cas ZWILAG (Suisse), Centre de l'Aube (France), Gorleben (Allemagne), Olkiluoto (Finlande) et Wellenberg (Suisse) ainsi que le rapport sur l'enquête suprarégionale faite auprès de la population (304 pages).

2.4 Méthode

Différentes approches méthodologiques ont été retenues pour répondre aux questions exposées au point 2.2.

Interview d'experts: dans les régions étudiées, on a effectué des entretiens d'une à deux heures avec des représentants de différents domaines de la vie sociale en suivant une grille standardisée de questions.

Analyse de statistiques: l'équipe de projet a traité, sous forme de graphiques, différentes données statistiques pertinentes disponibles, puis les a analysées, évaluées et commentées à l'aide des connaissances interdisciplinaires de ses membres.

Enquête auprès de la population: une enquête standardisée auprès de la population a été réalisée par téléphone en collaboration avec un institut de sondage d'opinion de la mi-janvier à la mi-février 2005 dans les régions de Würenlingen, de l'Aube, de Gorleben et dans le Nord du Weinland zurichois.

Enquête auprès des entreprises: deux questionnaires détaillés ont été envoyés en février 2005 aux entreprises, l'un dans la région de Würenlingen et l'autre dans le Weinland zurichois.

3 Résumé des résultats

3.1 Conséquences des installations de gestion des déchets

Economie: les installations de gestion des déchets ont des répercussions positives sur le chiffre d'affaires, sur la création de valeur et sur les emplois de l'économie locale et régionale. Ce sont les secteurs de la construction et les professions connexes de la construction qui en profitent le plus, suivis de l'hôtellerie, du commerce de détail et des sociétés fournissant des services aux entreprises. Un facteur important pour des retombées positives est que les exploitants d'installations de gestion des déchets radioactifs s'engagent à confier des mandats aux entreprises régionales.

Dans aucune des régions étudiées, il n'a été possible de démontrer des conséquences négatives sur l'agriculture, sur le tourisme ou sur les prix du sol et de l'immobilier. Le tourisme et certaines formes d'agriculture sont toutefois des domaines sensibles, susceptibles de subir des inconvénients économiques en raison de la réalisation d'une installation de gestion des déchets.

Finances publiques: selon la situation actuelle des finances, les contributions (impôts et indemnités) des exploitants ont une grande influence ou, en tout cas, une influence certaine sur les finances de la commune accueillant le site. Les répercussions financières sur les communes voisines dépendant fortement de la clé de répartition et de l'affectation des indemnités.

Société: dans aucune des régions étudiées, l'installation de gestion des déchets a eu des effets négatifs sur l'évolution de la population. Les craintes de la population relatives à la santé, à l'intégrité de l'environnement et à l'image de la région peuvent cependant avoir une importance considérable. Une installation de gestion des dé-

chets nucléaires polarise l'attention et peut créer des tensions dans la population. La modification de la qualité de la vie est cependant jugée diversement, parfois de manière contradictoire, dans les enquêtes réalisées auprès de la population.

Environnement: dans aucune des régions étudiées, on a constaté ou documenté des influences sur l'environnement au sens d'un non-respect des valeurs-limites. Le trafic ne s'est pas intensifié suite à la réalisation du dépôt. Pour la population régionale, il est important que les installations se fondent le plus possible dans le paysage. Les dépôts étrangers sont situés dans la forêt et ne sont pas visibles. Vus du ciel, ils apparaissent toutefois comme des installations industrielles assez grandes. Les communes d'implantation sont en mesure, grâce à l'amélioration de leurs finances, de réaliser des projets en matière d'environnement, si la volonté politique va dans ce sens.

3.2 Facteurs influençant l'acceptation d'un dépôt

Type d'installation de gestion des déchets et situation: un dépôt géologique en profondeur pour les déchets faiblement et moyennement radioactifs peut rencontrer autant de résistance qu'un dépôt pour les déchets hautement radioactifs. Le fait que l'installation puisse être aperçue ou non par des piétons représente un aspect non négligeable pour l'acceptation d'un stockage géologique en couches profondes dans les différentes régions.

Avantages économiques: les indemnités ont un effet controversé sur l'acceptation. Dans les communes qui en profitent largement, elles ont une influence favorable sur l'acceptation, à l'inverse, dans celles qui en profitent peu, elles peuvent diminuer l'acceptation.

Opinions personnelles: l'opinion individuelle sur l'énergie nucléaire et un rapport personnel avec l'économie de l'énergie (p. ex. contrat de travail) influent fortement sur l'acceptation.

Procédure de sélection des sites: les groupes de travail des personnes concernées qui suivent les travaux des responsables du projet, l'information de la population par les autorités et l'étude détaillée des influences sur l'environnement dans la phase de procédure de sélection des sites favorisent l'acceptation d'une installation de gestion des déchets nucléaires.

4 Position du Conseil fédéral

4.1 Principales conclusions

Les principales conclusions de l'étude des conséquences socio-économiques de projets de gestion des déchets sont les suivantes :

- des installations de gestion des déchets peuvent être construites et exploitées de manière compatible avec l'environnement;
- dans l'ensemble, ces projets ont des conséquences positives sur l'économie régionale;
- les effets des installations de gestion des déchets sur les communes concernées et sur la région proche sont limités;

- pour que les décisions relatives au site soient acceptées, il est indispensable que les personnes concernées soient bien informées, notamment par les autorités, et qu'elles soient intégrées dans la procédure de sélection de manière à pouvoir suivre et évaluer les travaux des responsables du projet et des autorités.

4.2 Plan sectoriel «Dépôts en couches géologiques profondes»

En vertu de l'article 5 de l'ordonnance sur l'énergie nucléaire, la Confédération fixe, dans un plan sectoriel contraignant pour les autorités, les objectifs et les conditions du stockage des déchets radioactifs dans des dépôts en couches géologiques profondes. Le plan sectoriel se compose d'une partie conceptuelle et d'une partie relative à la mise en œuvre. La partie conceptuelle détermine les critères techniques de la sécurité qui s'appliquent pour la sélection des sites, comprend des aspects socio-économiques et d'aménagement du territoire, détermine les étapes de la procédure pour la sélection des sites et règle la participation locale et régionale.

La procédure de sélection des sites d'implantation de dépôts géologiques en profondeur pour les déchets faiblement et moyennement radioactifs ainsi que pour les déchets fortement radioactifs constitue une partie importante de la mise en œuvre. Cette procédure de sélection s'effectue en trois étapes (étape 1: sélection de plusieurs régions d'implantation potentielles; étape 2: sélection d'au moins deux sites; étape 3: sélection d'un site et procédure d'autorisation générale pour le site en question). Les aspects socio-économiques sont importants dans les étapes 2 et 3.

4.3 Suite de la procédure

L'étude sert de base pour poursuivre l'élaboration du plan sectoriel « Dépôts en couches géologiques profondes ». Vous pouvez la consulter sur le site www.dechetsradioactifs.ch ou la commander auprès de l'Office fédéral de l'énergie. Les conclusions tirées de cette étude seront intégrées autant que possible dans la partie conceptuelle du plan sectoriel.

Un premier projet de partie conceptuelle du plan sectoriel ('Conception générale') a été soumis en mars/avril aux autorités cantonales en charge de l'aménagement du territoire pour prise de position. Cet été, le projet sera présenté aux cantons, aux offices fédéraux, aux pays voisins, aux partis et aux organisations afin qu'ils donnent leur avis. En outre, il sera discuté sous forme d'ateliers avec des partis et des organisations ainsi qu'au sein de groupes de réflexion comprenant des représentants de la population.

Une fois le projet remanié, l'audition formelle prévue dans la législation sur l'aménagement du territoire ainsi que la mise à l'enquête publique des plans auront lieu à partir de novembre 2006. Après examen de l'audition, et en cas de divergences, le projet sera révisé avec les cantons avant l'approbation par le Conseil fédéral de la partie 'Conception générale' du plan sectoriel « Dépôts en couches géologiques profondes », vraisemblablement après les vacances d'été 2007. La procédure de sélection des sites définie dans le plan sectoriel débutera ensuite.