

# Table Ronde sur les Provisions Nucléaires

à l'initiative du Ministre du Climat et de l'Énergie

28–29 Mars 2011, Bruxelles



Organisée par le SPF Economie  
et l'ONDRAF



## Compte rendu synthétique basé sur les conclusions orales des deux rapporteurs

Maître Guy Block (Cabinet d'Avocats Janson Baugniet)

Professeur Stef Proost (KULeuven)

Huit ans après l'entrée en vigueur de la loi sur les provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et pour la gestion des matières fissiles irradiées<sup>1</sup> dans ces centrales (loi du 11 avril 2003, telle que modifiée en 2007), le Ministre du Climat et de l'Énergie a souhaité — compte tenu du recul disponible et des évaluations effectuées, notamment par l'ONDRAF dans le cadre de sa mission dite « d'inventaire des passifs nucléaires » — l'organisation d'une table ronde sur les provisions nucléaires afin d'examiner les pistes d'amélioration de cette loi (voir liste des participants en annexe).

La table ronde sur les provisions nucléaires avait plus précisément pour objectifs

- d'analyser différents modèles — interne, externe ou mixte — de gestion des moyens financiers destinés à couvrir les coûts du démantèlement des centrales nucléaires et de la gestion des combustibles irradiés dans ces centrales ;
- d'examiner les piliers de la couverture des coûts nucléaires : responsabilité, sécurité financière des moyens financiers, ainsi que contrôle et transparence ;
- de formuler les principales questions ouvertes afin de faciliter la prise de décision en toute connaissance de cause.

Elle ne devait pas examiner la couverture des coûts nucléaires ne découlant pas directement de l'exploitation des centrales nucléaires et de leur démantèlement.

---

<sup>1</sup> appelées *combustibles usés* dans la suite du texte

La table ronde s'est articulée autour de quatre thèmes principaux (voir programme en annexe) :

- une présentation du système belge, abordé sous divers angles ;
- une analyse des piliers sus-mentionnés ;
- une mise en perspective aux niveaux de l'OCDE et de la Commission européenne ;
- la présentation de quatre systèmes étrangers : les systèmes en vigueur respectivement en France, en Espagne, en Allemagne et en Finlande.

La table ronde sur les provisions nucléaires a permis de dégager les points de consensus suivants. Elle n'a pas révélé de points de divergence significatifs.

## **1 La loi du 11 avril 2003 peut être améliorée**

La loi du 11 avril 2003 a constitué une avancée par rapport à la réglementation en place jusqu'à son entrée en vigueur, mais peut être améliorée. Le retour d'expérience de huit ans indique en effet que les mécanismes qu'elle instaure pour atteindre l'objectif qu'elle poursuit — garantir la constitution de provisions destinées à couvrir les coûts du démantèlement des centrales nucléaires et de la gestion des combustibles usés — ne sont pas nécessairement satisfaisants dès lors que l'on considère que non seulement ces provisions doivent *exister*, mais également qu'elles doivent être *suffisantes* et surtout qu'elles doivent être effectivement *disponibles* au moment voulu.

Bien que les mécanismes mis en place par la loi de 2003 semblent assurer de manière satisfaisante l'existence des provisions nucléaires,

- ils n'assurent que de façon relativement satisfaisante la suffisance de ces provisions
- et portent à peine sur leur disponibilité, qui doit par conséquent être améliorée.

Par ailleurs, une loi dédiée aux provisions nucléaires doit couvrir non seulement le scénario d'exploitation prévu des centrales nucléaires mais aussi des scénarios de circonstances exceptionnelles, à savoir des scénarios d'arrêt anticipé de ces centrales. La loi du 11 avril 2003

- couvre le scénario d'exploitation prévu,
- mais ne couvre pas les scénarios d'arrêt anticipé, qui peut intervenir pour différents types de raisons (techniques, économiques, politiques, juridiques, ...).

L'évolution du contexte général dans lequel s'inscrit la production électronucléaire en Belgique appelle aussi une ré-évaluation du système de constitution des provisions nucléaires. Cette évolution a en particulier été caractérisée par

- la libéralisation du marché de l'électricité au 1<sup>er</sup> janvier 2007,
- la nouvelle perception du risque résultant de la crise financière,
- la reprise du débat sur le nucléaire,
- le rachat d'Electrabel par GDF Suez en 2003,
- la multiplication des mutations affectant la structure juridique des entreprises (fusions et acquisitions, désinvestissements, ...).

Enfin, deux conventions devront être intégrées dans le cadre légal et réglementaire sous peine de créer des vides juridiques :

- la convention de 1985 entre l'Etat belge et les producteurs d'électricité, relative à la constitution, par ces derniers, des provisions nécessaires au démantèlement des

centrales nucléaires et à la gestion des déchets radioactifs en résultant, qui expire en 2015 ;

- la convention de 2004 entre l'Etat belge, Electrabel et Synatom, précisant certaines exigences de solvabilité d'Electrabel non couvertes par la loi de 2003, qui, sauf reconduction, expire en 2014.

## **2 Un système de provisionnement nucléaire doit avant tout être cohérent et complet**

D'après l'examen de différents systèmes de provisionnement nucléaire mis en place à l'étranger (France, Espagne, Allemagne et Finlande), ce n'est pas tant le caractère internalisé ou externalisé du modèle de gestion des provisions nucléaires qui importe pour assurer leur disponibilité en temps voulu, mais bien *la cohérence d'ensemble du système de provisionnement dans lequel ce modèle s'inscrit et son degré de complétude*. En d'autres termes, il n'y a pas lieu d'adopter une approche dogmatique en la matière : il n'y a pas de système idéal, mais bien une série de systèmes qui visent chacun à tenir compte au mieux des spécificités nationales.

Au niveau européen, la Commission est favorable à l'application du principe de subsidiarité en matière de constitution des provisions nucléaires pour autant que les Etats membres se conforment à la Recommandation du 24 octobre 2006 concernant la gestion de ces provisions (2006/851/Euratom). Dans son considérant (8), cette recommandation juge nécessaire de

- « ■ garantir que des ressources financières suffisantes pour les opérations de démantèlement et de gestion des déchets,
- qui sont contrôlées dans les Etats membres,
  - sont effectivement utilisées aux fins pour lesquelles elles ont été créées
  - et sont gérées dans la transparence pour éviter ainsi la création d'obstacles à une concurrence loyale sur le marché de l'énergie. »

## **3 L'amélioration du système belge de provisionnement nucléaire doit viser à assurer la disponibilité en temps voulu de moyens suffisants**

L'amélioration du système belge de provisionnement nucléaire, qui doit viser à assurer la *disponibilité en fonction de l'échéancier prévu* des moyens financiers nécessaires pour couvrir les coûts de démantèlement des centrales nucléaires et de gestion des combustibles usés, repose sur quatre composantes clés :

- la responsabilité (*liability*) des acteurs,
- la sécurisation des moyens financiers,
- le contrôle du système,
- la transparence du système.

### **3.1 Responsabilité des acteurs**

La notion de responsabilité des acteurs est essentielle dans la problématique de la constitution de provisions nucléaires. *Qui est responsable de quoi et (jusqu'à) quand ?* Seul un système qui attribue clairement les responsabilités respectives et fixe clairement leur

périmètre est susceptible de *limiter le risque de transfert de charges financières à l'Etat*, et donc à la collectivité.

Le système actuel est perfectible dans la définition et l'articulation des différents types de responsabilités attribuées, d'une part, au responsable financier (*financial responsible*) et, d'autre part, au gestionnaire des provisions (*fund manager*), ainsi qu'on peut le relever dans d'autres exemples européens. Notamment, il n'est pas tenu compte de façon complète des relations d'actionnariat entre les principaux acteurs. Ainsi,

- le gestionnaire des provisions, chargé de la couverture des coûts de démantèlement et de gestion des combustibles usés, est la société de provisionnement nucléaire Synatom, filiale à 100% d'Electrabel ;
- l'entité responsable de transférer les moyens financiers nécessaires à la couverture des coûts de démantèlement et de gestion des combustibles usés, appelée responsable financier, est l'exploitant nucléaire Electrabel, filiale à 100% de GDF Suez.

La question de la responsabilité en matière de constitution des provisions nucléaires doit aussi être envisagée sous plusieurs autres angles, actuellement non traités dans la loi de 2003 :

- *Continuité de la responsabilité financière en cas de perte du statut d'exploitant nucléaire* Le système de provisionnement nucléaire doit prévoir le ou les mécanismes nécessaires pour que les obligations financières de la société exploitant nucléaire continuent à être remplies si cette société perd sa qualité d'exploitant nucléaire. Dans le système allemand par exemple, il n'y a qu'un seul responsable financier et ses obligations sont garanties du fait de la possibilité de remonter le cas échéant plus haut dans la structure du groupe (*group structure*). Un système similaire paraît souhaitable en Belgique.
- *Principe de territorialité* Le système de provisionnement nucléaire doit tenir compte de ce que l'actionnariat du responsable financier peut être étranger et, à ce titre, difficilement assignable en justice en vue de lui faire endosser les obligations financières de sa filiale dans l'hypothèse où celle-ci viendrait à être défailtante. Il y a éventuellement lieu de distinguer les actionnaires européens et non européens.
- *Dimension temporelle* Le système de provisionnement nucléaire doit prévoir les modalités d'organisation de la continuité des responsabilités suite à un éventuel arrêt anticipé ou prolongation de l'exploitation des centrales nucléaires, en ce compris pour des raisons politiques.
- *Séparation des provisions destinées respectivement au démantèlement, à la gestion des combustibles usés et à la gestion des déchets* Le système de provisionnement nucléaire doit imposer de séparer les provisions de démantèlement des provisions pour la gestion des combustibles usés et de celles pour la gestion des déchets. Outre qu'elles sont de natures très différentes, ces activités — et les responsabilités financières qui leur sont associées — diffèrent en effet par leur dimension temporelle : le démantèlement est prévu durant les 20 à 30 prochaines années, alors que la gestion des combustibles usés et des déchets s'envisage plutôt sur un horizon de 50 à 100 ans.

### 3.2 Sécurisation des moyens financiers

Les moyens financiers constitués pour couvrir les coûts de démantèlement et de gestion des combustibles usés doivent être sécurisés de façon adéquate afin d'être disponibles en temps voulu. Les dispositions de la loi de 2003 à cet égard peuvent être renforcées et complétées de diverses manières :

- éviter de confier la gestion des provisions de démantèlement et de gestion des combustibles usés à une société qui exerce par ailleurs d'autres activités dans le domaine nucléaire ;
- soumettre la société responsable de la gestion des provisions à des règles de gouvernance interne claires ;
- inscrire la gestion des provisions dans un cadre légal définissant clairement les paramètres économiques à appliquer :
  - ▶ les taux d'actualisation (protégés contre l'inflation) à appliquer à court et à long terme (voir exemple français) ;
  - ▶ les règles prudentielles : limites de diversification des actifs (*dispersion ratio*) (voir loi française) et/ou liste des investissements autorisés (voir exemple espagnol), éviter une politique de prêts préférentiels à certains types de projets ;
  - ▶ la limitation des investissements à risque (*risk to risk investment*) : éviter d'augmenter le risque en investissant dans d'autres actifs nucléaires ;
  - ▶ l'organisation du passage d'un système de provisionnement internalisé vers un système externalisé en fonction de plusieurs éléments : l'échelle de temps, les décisions stratégiques à prendre (par exemple en matière de politique de retraitement) et les considérations d'efficacité ;
- utiliser des outils reconnus de gestion des actifs et des passifs (*Asset and liability management* ou ALM) permettant de maîtriser au mieux l'éventail des risques, en tenant compte de la dimension temporelle (supérieure à celle de la plupart des modèles économiques) dans les scénarios de valorisation des provisions et du fait que les moyens financiers doivent être disponibles pour couvrir les coûts en temps voulu, conformément aux échéances planifiées dans les scénarios ;
- dédier clairement les actifs aux obligations couvertes par les provisions (*earmarking*) et assurer leur traçabilité et leur saisissabilité (comme en France). La saisissabilité est facilitée si les actifs ont un ancrage belge ;
- imposer une garantie de remboursement si les provisions sont malgré tout prêtées à l'exploitant des centrales nucléaires (*full security on back loan*) (comme en Finlande) ;
- donner à l'Etat un réel statut de créancier privilégié.

### 3.3 Contrôle du système

Le système de provisionnement nucléaire doit être contrôlé en vue de s'assurer que le coût du démantèlement des centrales nucléaires et de la gestion des combustibles usés pourra être couvert le moment venu. Ce contrôle, qui est inscrit dans la loi de 2003, devrait répondre à plusieurs critères, qui ne sont pas ou pas totalement couverts par les dispositions existantes :

- être indépendant des différentes parties prenantes, y compris de l'Etat, et donc en particulier être externe aux parties contrôlées (comme en France et en Espagne) ;
- être efficace, ce qui, pour la Belgique, implique en particulier une meilleure coordination entre la Commission des provisions nucléaires et l'Etat belge, détenteur d'une Golden Share dans Synatom qui lui donne le droit de s'opposer à toute décision du conseil d'administration de Synatom qui irait à l'encontre de la politique énergétique de la Belgique et à toute décision qui aurait un impact négatif sur les provisions ;
- être effectué par une ou des entités qui possèdent un niveau d'expertise, technique et/ou financière, équivalent à celui des parties contrôlées ;
- être effectué par une ou des entités dotées d'un pouvoir suffisant, y inclus un pouvoir d'investigation suffisant.

### **3.4 Transparence du système**

Le système de provisionnement nucléaire doit être transparent. Cette transparence peut être améliorée par différents types de dispositions.

- Le système de provisionnement nucléaire devrait être entièrement régi par le cadre légal et réglementaire, de manière à garantir un traitement équitable à tous les acteurs, y compris au niveau européen. Le système de provisionnement belge actuel est toutefois aussi régi par des conventions, dont l'usage devrait donc être abandonné.
- Les modalités de mise en œuvre des règles de bonne gouvernance devraient être rendues publiques.
- Le rapportage relatif aux provisions nucléaires devrait comporter deux volets complémentaires :
  - ▶ un rapportage externe à destination des experts et portant sur les estimations de coûts, les méthodes de provisionnement et les méthodes ALM utilisées (allocation des actifs, valorisation des actifs, ...) ;
  - ▶ un rapportage vers le public, important non seulement pour informer le grand public et les acteurs de la société civile, mais également pour accroître la crédibilité des producteurs d'électricité.

## **4 Une certaine harmonisation pourrait être utile au niveau européen**

Bien que la Commission européenne soit favorable au principe de subsidiarité en matière de provisionnement nucléaire, il pourrait être utile d'harmoniser certains aspects de ce provisionnement au niveau européen.

- La future directive européenne sur les déchets radioactifs devrait imposer aux Etats membres de relier de manière explicite leur programme national de gestion des déchets radioactifs au financement du démantèlement de leurs centrales nucléaires et de la gestion de leurs combustibles usés et de leurs déchets.

- Les producteurs d'électricité doivent pouvoir évoluer dans un marché européen exempt de distorsions de concurrence. Une harmonisation européenne des taux d'actualisation, voire des méthodes d'estimation des coûts, est souhaitable.
- Les prolongements transfrontaliers des responsabilités en matière de provisionnement nucléaire ne sont actuellement pas réglés. Il apparaît donc souhaitable d'établir des règles de ce type au niveau européen, comme cela a été le cas en matière de responsabilité civile nucléaire, avec l'établissement de la convention de Paris (1960) et de la convention additionnelle de Bruxelles (1963).

## **Contacts :**

### *Rapporteurs :*

- Maître Guy Block, Cabinet d'Avocats Janson Baugniet, +32 2 663 07 24
- Professeur Stef Proost, KULeuven, + 32 16 32 68 01

### *SPF Economie : Koning Albert II-laan 9, 1210 Brussel*

- Theofiel Van Rentergem, Conseiller général, Direction générale Energie, + 32 2 277 64 52
- Chantal Cortvriendt, Attaché, Direction générale Energie, + 32 2 277 84 64

### *ONDRAF/NIRAS : Avenue des Arts 14, 1210 Bruxelles*

- Jean-Paul Minon, Directeur général, + 32 2 212 10 18

## **Annexes :**

- Programme
- Liste des participants
- Documents distribués :
  - ▶ Loi du 11 avril 2003 sur les provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et pour la gestion des matières fissiles irradiées dans ces centrales (aussi en néerlandais), Moniteur belge du 15.07.2003
  - ▶ European Commission, Commission recommendation of 24 October 2006 on the management of financial resources for the decommissioning of nuclear installations, spent fuel and radioactive waste (2006/851/Euratom), No. L 330/31, 28.11.2006
  - ▶ European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Second Report on the use of financial resources earmarked for the decommissioning of nuclear installations, spent fuel and radioactive waste, COM(2007) 794 final, 12.12.2007
  - ▶ Convention du 3 mai 2004 entre l'Etat belge, Electrabel et Synatom (sur les exigences de solvabilité d'Electrabel)
  - ▶ ONDRAF, Cahier relatif aux provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et pour la gestion des matières fissiles irradiées dans ces centrales — Synthèse, 28.03.2011 (aussi en néerlandais et en anglais)
- Présentations Powerpoint des orateurs, y compris les conclusions