



RAPPORT ANNUEL 2016

COMMISSION DES PROVISIONS NUCLEAIRES

La commission d'avis et de contrôle des provisions
constituées pour le démantèlement des centrales
nucléaires et pour la gestion des matières fissiles irradiées

Éditeur responsable :

Monsieur Luc Dufresne, président

Secrétariat :

Service public fédéral Économie, P.M.E.,
Classes moyennes et Énergie
Boulevard du Roi Albert II 16
1000 Bruxelles

RAPPORT ANNUEL 2016

COMMISSION DES PROVISIONS NUCLEAIRES

La commission d'avis et de contrôle des provisions
constituées pour le démantèlement des centrales
nucléaires et pour la gestion des matières fissiles irradiées

Table des matières

1. Création et composition de la Commission des provisions nucléaires	4
1.1. Création	4
1.2. Composition	4
2. Missions	6
3. Aspects légaux	8
3.1. Aspects légaux du rapport annuel	8
3.2. Autres aspects légaux	8
4. Activités	10
4.1. Réunions	10
4.2. Avis concernant les conventions de prêt entre Electrabel et Synatom	11
4.3. Avis concernant la réévaluation triennale des provisions nucléaires	12
5. Aspects financiers	15
5.1. Aspects financiers de la Commission des provisions nucléaires	15
5.2. Évolution des provisions	16
6. Observation finale	17

1. Création et composition de la Commission des provisions nucléaires

1.1. Création

La 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, publiée au Moniteur belge du 15 juillet 2003, modifiée par la loi du 25 avril 2007 et du 26 mars 2014, crée par son article 3 une Commission des provisions nucléaires. Avant cette modification de loi, la Commission s'appelait le Comité de suivi. La Commission des provisions nucléaires a une compétence d'avis et de contrôle sur la constitution et la gestion des provisions pour le démantèlement des centrales nucléaires et pour la gestion des matières fissiles irradiées.

1.2. Composition

La composition institutionnelle de la Commission des provisions nucléaires (ci-après appelée « Commission ») n'a pas été modifiée en 2016. En 2014, le nombre de membres a été limité à cinq membres représentant l'État belge et à trois membres ayant voix consultative.

Le président et les membres de la Commission sont nommés par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres. La composition nominative a été adaptée par l'arrêté royal du 8 octobre 2016 (publié au Moniteur belge du 14 novembre 2016) afin de confirmer la nouvelle composition par la modification de loi de 2014 et de nommer un certain nombre de membres. Le président de la Commission des provisions nucléaires est Monsieur L. Dufresne, secrétaire général de la Banque nationale de Belgique.

Les personnes suivantes faisaient partie de la Commission en 2016 :

NOM	ORGANISATION
Membres effectifs	
Monsieur M. Monbaliu ¹	Administrateur général de la Trésorerie
Monsieur A. De Geest ²	Administrateur général de la Trésorerie a.i.
Madame M.-P. Fauconnier	Présidente du Comité de direction de la Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz (CREG)
Monsieur A. Boon	Président du Service public fédéral Budget et Contrôle de gestion
Monsieur L. Dufresne	Secrétaire général de la BNB
Madame N. Mahieu	Directeur général a.i. de la Direction générale de l'Énergie
Membres suppléants	
Monsieur J. Deboutte	Directeur à l'Agence de la Dette
Monsieur K. Locquet	Directeur Affaires générales à la CREG
Monsieur G. De Smet	Directeur général Service macro-budgétaire au Service public fédéral Budget et Contrôle de gestion
Madame C. Swartenbroekx	Inspecteur général à la BNB
Monsieur A. Fernandez Fernandez ³	Conseiller f.f. à la Direction générale de l'Énergie
Membres consultatifs	
Monsieur J. Bens	Directeur général de l'Agence fédérale du Contrôle nucléaire (AFCN)
Monsieur J.-P. Minon	Directeur général de l'Organisme national des déchets radioactifs et des matières fissiles enrichies (ONDRAF)
Monsieur R. Leclère	Administrateur délégué de Synatom
Délégués	
Monsieur G. Volckaert	Chef de service Gestion générale et Stockage des déchets à l'AFCN
Monsieur A. Lemmens	Directeur Gestion prévisionnelle à l'ONDRAF
Madame D. Ghislain	Directeur financier de Synatom

¹ Jusqu'au 14 novembre 2016.

² À partir du 14 novembre 2016.

³ À partir du 14 novembre 2016.

2. Missions

La loi du 11 avril 2003, modifiée par la loi du 25 avril 2007, par la loi du 26 mars 2014 et par la loi du 25 décembre 2016, détermine à l'article 5 les missions de la Commission. La Commission des provisions nucléaires dispose d'une compétence d'avis et de contrôle quant à la constitution et à la gestion des provisions destinées au démantèlement des centrales nucléaires et à la gestion des matières fissiles irradiées. Cette compétence d'avis et de contrôle concerne l'existence, la suffisance et la disponibilité des provisions.

Elle émet des avis, de sa propre initiative ou à la demande des autorités compétentes, concernant notamment :

- les méthodes de constitution de provisions pour le démantèlement et la gestion des matières fissiles irradiées, et elle évalue périodiquement le caractère approprié de ces méthodes ;
- la révision du pourcentage maximal des fonds représentatifs de la contre-valeur des provisions en question que la société de provisionnement nucléaire peut prêter aux exploitants nucléaires ;
- les catégories d'actifs dans lesquelles la société de provisionnement nucléaire investit la part de ces fonds qu'elle ne peut prêter aux exploitants nucléaires, ainsi que les conditions auxquelles ces investissements sont réalisés.

La Commission des provisions nucléaires contrôle notamment :

- les données que la société de provisionnement nucléaire met à disposition à propos de la suffisance des provisions ;
- l'application correcte des méthodes de constitution de provisions pour le démantèlement et la gestion des matières fissiles irradiées ;
- les conditions auxquelles la société de provisionnement nucléaire prête ces fonds aux exploitants nucléaires, ainsi que les conditions auxquelles ces investissements sont réalisés ;
- la politique des exploitants nucléaires en matière de privilèges et d'hypothèques ;
- les conditions des prêts éventuellement consentis par la société de provisionnement nucléaire ;
- la disponibilité de la contre-valeur du montant des prêts visés au point précédent, y compris les garanties éventuelles constituées par les bénéficiaires desdits prêts.

En 2005, la Commission a stipulé par courrier que les données nécessaires à l'exécution de cette mission de contrôle (en exécution de l'article 7, §1^{er}, premier tiret) doivent lui être transmises au plus tard au même moment que l'envoi de l'invitation à l'assemblée générale annuelle. En 2016, les données nécessaires ont été envoyées par la société de provisionnement nucléaire à la Commission le 29 avril 2016.

3. Aspects légaux

3.1. Aspects légaux du rapport annuel

L'article 8, §1^{er} de la loi du 11 avril 2003 stipule que la Commission des provisions nucléaires soumet chaque année un rapport de ses activités au ministre ayant l'énergie dans ses attributions. Le ministre communique ce rapport aux Chambres législatives fédérales et veille à la publication adéquate du rapport.

Ce rapport doit être soumis par la Commission avant le 1^{er} octobre de l'année suivant l'année concernée et il contient entre autre l'état de ses frais de fonctionnement.

L'article 8, §2 de la loi du 11 avril 2003 stipule que les membres et le personnel du secrétariat de la Commission des provisions nucléaires sont tenus au secret professionnel et qu'ils ne peuvent divulguer à quiconque les informations confidentielles dont ils ont eu connaissance en raison de leur fonction auprès de la Commission des provisions nucléaires. Le rapport annuel ne contient dès lors pas d'information confidentielle.

3.2. Autres aspects légaux

L'arrêté royal fixant les modalités et les frais de fonctionnement de la Commission des provisions nucléaires a été transmis à l'autorité de tutelle.

La loi du 11 avril 2003 a été modifiée chaque année par la loi portant des dispositions diverses, afin de permettre à l'État belge de demander aux exploitants nucléaires, dans le cadre du service public, une contribution de répartition. La société de provisionnement nucléaire est chargée d'avancer ce montant et de réclamer aux exploitants nucléaires ou assimilés la restitution des montants individuels.

Le 25 décembre 2016, le montant global de la contribution de répartition pour l'année 2016 a été fixé, par la loi portant modification de la loi du 11 avril 2003, à 130 millions d'euros pour les centrales Doel 3, Doel 4, Tihange 2 et Tihange 3 (payables au 31 décembre 2016). Ce montant tient compte d'une diminution de 47,48 %, qui correspond à la période d'indisponibilité du parc nucléaire pour des raisons de sécurité fixées par l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire. À partir de l'année 2017, le Roi fixera, sur proposition du ministre ayant l'Énergie dans ses attributions, le montant de la contribution de répartition déposée au plus tard pour le 15 octobre de chaque année, et le cas échéant, lors de chaque triennat à partir de 2020, le montant minimal annuel de la contribution de répartition. Tout arrêté pris dans ce sens est réputé n'avoir jamais produit d'effet s'il n'est pas confirmé par une loi dans les 12 mois de son entrée en vigueur.

Par la loi du 18 décembre 2013 modifiant la loi du 31 janvier 2003, la durée d'exploitation de Tihange 1 a été prolongée de 10 ans. Il a été décidé à ce moment que pour cela, une redevance annuelle devait être payée à l'État fédéral. Cela se fait au moyen d'une formule de calcul.

Par les lois du 28 juin 2015 et du 12 juin 2016 modifiant la loi du 31 janvier 2003, la durée d'exploitation de Doel 1 et Doel 2 a été prolongée de 10 ans. À ce moment, il a également été décidé que pour cela, le propriétaire doit verser à l'État fédéral une redevance annuelle. Celle-ci a été fixée à un montant annuel de 20 millions d'euros pour les deux centrales.

4. Activités

4.1. Réunions

En 2016, la Commission des provisions nucléaires s'est réunie 9 fois.

Date
4 mars 2016
18 avril 2016
13 juin 2016
4 juillet 2016
12 septembre 2016
13 octobre 2016
17 novembre 2016
28 novembre 2016
7 décembre 2016

Lors de ces réunions, les points suivants ont été débattus :

- la discussion trimestrielle du ratio de solvabilité D/D+E d'Electrabel ;
- la situation des provisions fin 2015 et les modifications prévues pour l'année 2016 ;
- l'information annuelle de la société de provisionnement nucléaire ;
- l'information financière d'Electrabel ;
- les dépenses estimées et les moyens disponibles fin 2015 ;
- le rapport annuel 2015 de la Commission ;
- le rapport annuel démantèlement 2015 ;
- le rapport annuel combustibles irradiés 2015 ;
- la notation d'Engie et d'Electrabel par Moody's ;
- la révision des conventions de prêt entre Electrabel et Synatom (voir point 4.2.) ;
- le scénario de référence pour le stockage géologique ;

- la demande d'accès à des documents de la Commission et le traitement de ceux-ci au sein de la Commission fédérale de recours pour l'accès aux informations environnementales ;
- l'obligation de confidentialité des discussions au sein de la Commission et les dispositions à ce sujet dans le règlement d'ordre intérieur ;
- la révision triennale des provisions nucléaires (voir point 4.3.).

Les tâches de contrôle de la Commission ont été exécutées de façon permanente sur la base des informations mises à disposition ou demandées.

4.2. Avis concernant les conventions de prêt entre Electrabel et Synatom

4.2.1. Contexte légal

L'article 14, §1^{er} de la loi du 11 avril 2003 dispose que la société de provisionnement nucléaire peut prêter, au taux pratiqué dans le marché pour des crédits industriels, la contre-valeur des provisions pour le démantèlement et pour la gestion de matières fissiles irradiées, à hauteur de maximum 75 % du montant total de ces provisions, aux exploitants nucléaires qui peuvent être considérés comme des débiteurs de bonne qualité selon les critères visés au §2 du même article.

L'article 14, §4 de la loi du 11 avril 2003 dispose que les conditions des prêts accordés par la société de provisionnement nucléaire en application du §1^{er} sont fixées dans une ou plusieurs conventions établies entre cette société et l'exploitant nucléaire concerné. Ces conventions sont communiquées à la Commission des provisions nucléaires qui en vérifie la conformité avec les dispositions de la présente loi et la convention mentionnée au §2 et qui peut requérir que les parties en modifient les clauses incompatibles avec ces dispositions.

La Commission a donc pour mission de contrôler les conditions auxquelles la société de provisionnement nucléaire prête les fonds aux exploitants nucléaires, ainsi que de vérifier la conformité des conventions avec les dispositions de la loi et avec celles de l'accord tripartite du 3 mai 2004 et de requérir éventuellement que les clauses incompatibles soient modifiées.

4.2.2. L'avis

À ce jour, deux conventions de prêt temporaires entre la société de provisionnement nucléaire Synatom SA et les exploitants ont été conclues (le 30 juin 2005).

Afin de mettre un terme à ce caractère temporaire et afin d'obtenir une plus grande sécurité juridique pour toutes les parties, deux projets de nouvelles conventions de prêt ont été soumises fin 2015 à la Commission par la société de provisionnement nucléaire.

La Commission a examiné les projets en détail, elle a demandé un avis juridique indépendant et elle a débattu de cet avis lors de ses réunions. La Commission est parvenue à un avis menant à l'adaptation des projets de conventions de prêt en un certain nombre de points fondamentaux dans les possibilités du cadre légal actuel.

Cette version adaptée des conventions de prêt a été jugée compatible avec les dispositions de la loi du 11 avril 2003 et les dispositions de l'accord tripartite du 3 mai 2004 par la Commission. Les nouvelles conventions de prêt sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2017.

Au cours de ces travaux, un certain nombre de limites de la loi du 11 avril 2003 ont été constatées. Ces limites ont eu un impact sur les possibilités d'adaptation des propositions de conventions de prêt. Malgré ces limites, les nouvelles conventions de prêt constituent d'ores et déjà une amélioration significative par rapport aux conventions temporaires de 2005 en vigueur antérieurement.

La Commission s'est dès lors engagée à formuler durant l'année 2017 des propositions à l'attention du ministre compétent afin de continuer à améliorer le cadre légal défini par la loi du 11 avril 2003 et dans l'intérêt général de sécuriser en toutes circonstances les provisions en tenant également compte de la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité.

4.3. Avis concernant la réévaluation triennale des provisions nucléaires

4.3.1. L'élaboration de l'avis

La loi du 11 avril 2003 prévoit en son article 12, §4 que tous les trois ans après la première révision, la Commission procède à un audit des méthodes utilisées pour la constitution des provisions pour le démantèlement et pour la gestion de matières fissiles.

La société de provisionnement nucléaire a remis sa quatrième révision à la Commission en date du 12 septembre 2016. Cette date a été fixée préalablement par la Commission, en concertation avec l'ONDRAF. Lors de la réunion du 12 septembre 2016, les membres de la Commission ont reçu le document et, conformément au timing de 90 jours prévu par la modification de la loi du 26 mars 2014, la Commission a décidé de remettre l'avis pour le 12 décembre 2016. Lors de la réunion du 13 octobre 2016, plusieurs membres de la Commission ont posé des questions supplémentaires ou ont demandé des précisions à la société de provisionnement nucléaire. La société de provisionnement nucléaire a fourni les réponses nécessaires aux membres.

En ce qui concerne l'existence et la suffisance des provisions, les décisions de la Commission requièrent l'avis de l'Organisme national des Déchets radioactifs et des Matières fissiles enrichies - ONDRAF - (article 6, §1^{er}, de la loi du 11 avril 2003). La Commission a communiqué cette mission à l'ONDRAF dans un courrier du 19 septembre 2016. L'avis de l'ONDRAF a été approuvé le 10 novembre 2016 par le conseil d'administration de cet organisme et transmis au président de la Commission le 14 novembre 2016.

L'ONDRAF a exposé son avis lors de la réunion de la Commission du 17 novembre 2016. Les membres de la Commission et la société de provisionnement nucléaire ont pu y réagir lors des réunions des 17 et 28 novembre 2016. Après examen et discussion de tous les documents et avis mis à sa disposition, la Commission a émis son avis.

L'avis de la Commission doit être vu dans le cadre d'un processus itératif. Si des modifications importantes surviennent en ce qui concerne le choix du scénario ou des coûts de traitement, de conditionnement, d'entreposage ou d'enfouissement des déchets ou du combustible irradié, ou dans les paramètres financiers, conditions des prêts ou toutes modifications importantes des paramètres financiers susceptibles de modifier la notation d'Electrabel, il convient d'en tenir compte, et ce au plus tard lors de l'évaluation triennale suivante. L'avis doit donc être vu dans une perspective dynamique.

4.3.2. L'avis

Dans son avis, la Commission est partie de la législation comptable belge (Belgian GAAP) qui s'applique aux comptes annuels statutaires de la société de provisionnement nucléaire. Selon ces normes, une provision doit être reprise pour les obligations futures pour un montant correspondant à la meilleure estimation des dépenses nécessaires pour pouvoir remplir les obligations futures existantes.

Dans le cadre de la révision triennale des provisions de 2016, la Commission a procédé à une réévaluation du taux d'actualisation. Elle en a discuté lors de plusieurs réunions et elle était d'avis à cet égard que pour les passifs de très longue durée, tels que les provisions nucléaires, une approche prudente qui tient compte des prévisions macro-économiques à moyen terme et qui, en même temps, évite une grande volatilité des provisions (aussi bien vers le bas que vers le haut), s'impose. Compte tenu de cela et constatant une baisse significative des taux d'intérêt depuis 2013, la Commission a recommandé un taux d'actualisation de 3,5% qui devra être appliqué de façon progressive entre 2016 et 2018 par la société de provisionnement nucléaire.

Ceci aboutit aux taux d'actualisation suivants :

- au 31 décembre 2016 : 4,20% ;
- au 31 décembre 2017 : 3,85% ;
- au 31 décembre 2018 : 3,50%.

Dans le cadre de la prochaine révision triennale en 2019, une nouvelle évaluation du taux d'actualisation aura lieu. La Commission se réserve néanmoins le droit de réviser son avis plus tôt si d'importantes évolutions survenaient entre-temps tant sur les marchés financiers que dans le domaine des prévisions macro-économiques à moyen terme.

Sur la base de la vérification de l'ONDRAF et sur la base de sa propre évaluation, compte tenu de la connaissance actuelle, la Commission a approuvé la méthodologie et le calcul (moyennant deux corrections, voir ci-après) des provisions tels que proposés dans le rapport Synatom 2016. Cet accord a été donné compte tenu du caractère triennal de l'évaluation et moyennant une augmentation de 22,8 millions d'euros (55,3 millions en euros courants) pour le calcul des coûts de la garantie contractuelle du bâtiment d'entreposage B136 dans la rubrique des combustibles irradiés, et moyennant une correction pour l'indexation des coûts d'entreposage et de stockage des déchets radioactifs dans la rubrique démantèlement s'élevant à 32,2 millions d'euros pour les provisions (68,5 millions en euros courants).

La Commission a également constaté que les obligations de la société de provisionnement nucléaire et leur évaluation par la Commission pourraient être plus claires et précises si les autorités prenaient certaines décisions, à savoir :

- le scénario concernant l'enfouissement des déchets à moyenne et haute radioactivité (catégories B et C) de combustible irradié et de matières plutonifères dans des couches géologiques profondes ;
- le retraitement ou non des matières fissiles irradiées ou d'une partie de celles-ci.

5. Aspects financiers

5.1. Aspects financiers de la Commission des provisions nucléaires

L'article 9 de la loi du 11 avril 2003 stipule que les frais de fonctionnement, les coûts des avis et les études demandés par la Commission des provisions nucléaires sont à charge de la société de provisionnement nucléaire. Cette dernière les facture aux exploitants nucléaires et aux sociétés assimilées, au prorata de leur quote-part dans la production industrielle d'électricité par la fission de combustibles nucléaires.

En 2015, l'arrêté royal portant exécution de l'article 10 de la loi du 11 avril 2003 n'a pas été traité. Le fonctionnement pratique de la Commission n'est donc toujours pas réglé. L'impact financier du fonctionnement de la Commission ne peut dès lors pas encore être reproduit.

L'arrêté royal du 1^{er} mai 2006 portant exécution de l'article 9 de la loi du 11 avril 2003 fixe le montant maximal des frais de fonctionnement annuels de la Commission et des frais d'avis externes à cinq cent mille euros par an.

Les frais des avis de l'ONDRAF, ainsi que les jetons de présence n'ont pas encore été acquittés en raison de l'absence de l'arrêté royal relatif aux modalités de fonctionnement. En revanche, les frais administratifs du secrétariat permanent ont été mis à charge de la société de provisionnement nucléaire sous la forme du salaire d'un assistant administratif pour 2016.

L'absence de budget propre limite la Commission dans son fonctionnement, les possibilités de faire des contrôles indépendants et de demander des études et analyses aux tiers.

5.2. Évolution des provisions

Tableau. Provisions 2003-2016

(arrondi en millions d'euros)

	31.12.2003	31.12.2004	31.12.2005	31.12.2006	31.12.2007
Démantèlement	990	1.379	1.448	1.521	1.742
Matières fissiles irradiées	2.606	2.655	2.855	3.012	3.163
TOTAL	3.596	4.034	4.303	4.533	4.905
	31.12.2008	31.12.2009	31.12.2010	31.12.2011	31.12.2012
Démantèlement	1.829	1.920	2.231	2.343	2.460
Matières fissiles irradiées	3.399	3.654	3.923	4.204	4.471
TOTAL	5.228	5.574	6.154	6.547	6.931
	31.12.2013	31.12.2014	31.12.2015	31.12.2016	
Démantèlement	3.066	3.155	3.301	4.171	
Matières fissiles irradiées	4.228	4.480	4.733	5.023	
TOTAL	7.294	7.635	8.034	9.194	

6. Observation finale

La Commission des provisions nucléaires a eu un agenda chargé en 2016. Elle a dispensé un avis concernant la révision des conventions de prêt entre Electrabel et Synatom, et la nouvelle évaluation des méthodes utilisées pour la constitution des provisions pour le démantèlement et pour la gestion des matières fissiles irradiées a eu lieu. L'absence de certaines décisions politiques complique toutefois l'évaluation et l'estimation correcte des provisions.

La Commission s'est en outre heurtée aux limites de la loi du 11 avril 2003 et elle a décidé de préparer en 2017 un certain nombre de propositions d'amélioration.

L'arrêté royal portant exécution de l'article 10 de la loi du 11 avril 2003 n'a pas été adopté en 2016, de sorte que la Commission ne dispose toujours pas de ses propres moyens de fonctionnement. De ce fait, les factures relatives aux avis demandés ne peuvent pas être payées et la Commission est limitée dans ses possibilités opérationnelles.