



RAPPORT ANNUEL 2019

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 :

Luc Dufresne, président

Secrétariat :

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

Numéro d'entreprise 0685.788. 911

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

Contenu

1. Executive summary	4
2. Création et composition de la Commission des provisions nucléaires	6
2.1. Création	6
2.2. Composition	6
3. Missions	8
4. Aspects légaux.....	9
4.1. Le rapport annuel	9
4.2. L'organisation de la Commission des provisions nucléaires.....	9
4.3. La contribution de répartition	9
5. Activités	11
5.1. Réunions.....	11
5.2. Avis concernant la proposition d'investissement dans le Fonds d'investissement en infrastructure – I4B.....	12
5.3. Avis concernant la révision triennale des provisions nucléaires	13
5.3.1. Élaboration de l'avis.....	13
5.3.2. L'avis	16
6. Aspects financiers.....	19
6.1. Aspects financiers de la Commission des provisions nucléaires	19
6.1.1. Contexte.....	19
6.1.2. Rapportage financier budget 2018	19
6.2. Évolution des provisions.....	22

1. Executive summary

L'année 2019 a de nouveau été très importante pour la Commission des provisions nucléaires. Tout d'abord, par la révision triennale prévue des provisions nucléaires et, en outre, par le suivi permanent des facteurs contextuels plus larges autour de l'exploitant nucléaire et de la société de provisionnement nucléaire.

Par ailleurs, la Commission a fourni une série d'avis, notamment sur la participation de la société de provisionnement nucléaire au nouveau fonds d'investissement en infrastructures – The Belgian Infrastructure Fund - I4B et sur une reprise d'un prêt de la société de provisionnement nucléaire à Elia System Operator en raison de la restructuration de cette société.

Un intérêt et une inquiétude quant au cadre légal des provisions nucléaires se sont à nouveau manifestés au niveau du Parlement au cours de 2019. Cela s'est exprimé notamment par l'introduction début 2019 de deux propositions de loi adaptant la loi du 11 avril 2003. Dans le prolongement des travaux de 2018, la réflexion sur une adaptation de la loi du 11 avril 2003 a été poursuivie par la Commission. En plus de compléter le cadre légal des provisions nucléaires dans le but de garantir la disponibilité au moment souhaité en accentuant la responsabilité des acteurs, en sécurisant les moyens financiers, en renforçant le contrôle et en augmentant la transparence du système des provisions nucléaires, il a été constaté que le résultat de la révision triennale des provisions nucléaires fin 2019 amène à une série d'améliorations importantes du suivi prudentiel de ces dernières. Dès lors, la Commission souhaite que ces éléments soient ancrés dans l'adaptation de la loi.

Comme déjà observé en 2018, le besoin urgent de revoir la loi du 11 avril 2003 a été confirmé. Il s'agit en effet d'éviter que les défauts et lacunes du texte de loi actuel ne continuent à impliquer un risque considérable susceptibles d'avoir pour effet que la population belge ne doive supporter à l'avenir les énormes frais de démantèlement des centrales nucléaires et/ou de la gestion des matières fissiles irradiées. Il est également rappelé que dans sa forme actuelle, la loi du 11 avril 2003 ne répond qu'au minimum aux obligations découlant de différents textes et conventions de droit international.

Finalement, le travail fourni en 2018 par le Gouvernement, le Parlement et la Commission n'a pas conduit à ce que la loi du 11 avril 2003 soit effectivement adaptée. Dès lors, la Commission a décidé de préparer, en 2020, une proposition adaptée basée sur les propositions déjà connues et sur les nouveaux éléments résultant de la révision triennale afin d'en disposer lors de l'entrée en fonction du futur Gouvernement.

La Commission souhaite dès lors réitérer son message au futur Gouvernement de collaborer, au départ des analyses et propositions déjà produites, à l'élaboration d'un solide cadre global pour cette matière importante, étant entendu qu'il est souhaitable que la législation soit également mise entièrement en conformité avec la réglementation européenne en la matière.

2. Création et composition de la Commission des provisions nucléaires

2.1. 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 »¹, ci-après « loi du 11 avril 2003 », crée par son article 3 une Commission des provisions nucléaires. 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.

2.2. Composition

En 2019, la composition institutionnelle de la Commission des provisions nucléaires (ci-après appelée « Commission ») n'a pas changé. 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 pour la dernière fois 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 honoraire de la Banque nationale de Belgique.

¹ La loi a été publiée au Moniteur belge du 15 juillet 2003 et modifiée, notamment, par la loi du 25 avril 2007, la loi du 26 mars 2014 et la loi du 25 décembre 2016.

Les personnes suivantes faisaient partie de la Commission en 2019 :

NOM	ORGANISATION
Membres effectifs	
Monsieur A. De Geest	Administrateur général de la Trésorerie
Monsieur K. Locquet	Président du Comité de direction a.i. de la Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz (CREG)
Monsieur A. Boon ²	Président du Comité de direction a.i. du Service public fédéral Stratégie et Appui
Monsieur L. Dufresne	Secrétaire général honoraire 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 G. De Smet	Directrice générale a.i. Budget et Évaluation de la Politique au Service public fédéral Stratégie et Appui
Madame C. Swartenbroekx	Inspecteur général à la BNB
Monsieur A. Fernandez Fernandez	Conseiller à la Direction générale de l'Énergie
Membres consultatifs	
Monsieur F. Hardeman	Directeur général de l'Agence fédérale du Contrôle nucléaire (AFCN)
Monsieur M. Demarche	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 Finances et Contrats à l'ONDRAF
Madame D. Ghislain	Directeur financier de Synatom

² Jusqu'au 31 octobre 2019, fin du mandat de monsieur A. Boon.

3. 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 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 effectués.

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.

Les données nécessaires à l'exécution de la mission de contrôle (en exécution de l'article 7, §1^{er}, premier tiret) ont été transmises le 17 avril 2019 à la Commission par la société de provisionnement nucléaire.

4. Aspects légaux

4.1. Le 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.

Le rapport doit être soumis par la Commission avant le 1^{er} octobre de l'année suivant l'année concernée et il contient entre autres 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.

4.2. L'organisation de la Commission des provisions nucléaires

La loi du 11 avril 2003 prévoit une personnalité juridique propre pour la Commission. Fin 2017, la Commission a été inscrite à la Banque-Carrefour des Entreprises et a reçu le numéro d'entreprise 0685.788.911.

L'arrêté royal qui devait régir les modalités et les coûts de fonctionnement de la Commission n'a pas été engagé pendant des années. En 2018, le projet a été retravaillé et la procédure relancée. L'arrêté royal n'a plus été adopté en 2018, mais a finalement reçu l'approbation le 30 janvier 2019. Sa publication au Moniteur belge a suivi le 6 février 2019. Après son lancement voici 15 ans, l'autonomie de la Commission pouvait enfin être garantie aussi au niveau de ses moyens de fonctionnement.

La Commission a été reprise comme organisme assimilé par l'Institut des Comptes nationaux dans la consolidation de l'État, sous l'autorité centrale S1311. Cela a pour effet qu'outre la comptabilité économique, un rapportage doit être effectué via le Service public fédéral BOSA et que la Cour des comptes surveille et contrôle l'organisme (voir point 6.1.1.).

4.3. La contribution de répartition

La loi du 11 avril 2003 a été modifiée chaque année jusqu'en 2015 par la loi portant des dispositions diverses, afin de permettre à l'État belge de demander aux exploitants nucléaires une contribution de répartition dans le cadre du service public. La société de provisionnement nucléaire est chargée d'avancer ce montant et de réclamer aux exploitants nucléaires ou assimilés la restitution des contributions individuelles.

Le 25 décembre 2016, le montant minimal pour la contribution de répartition pour 2019 a été fixé par la loi portant modification de la loi du 11 avril 2003, à 177 millions d'euros pour les centrales Doel 3, Doel 4, Tihange 2 et Tihange 3.

L'arrêté royal du 17 octobre 2019 a fixé la contribution de répartition pour 2019 à 177 millions d'euros. Après application du mécanisme de dégressivité, en fonction des parts respectives dans la production électrique industrielle, le montant s'élevait à 129.456.005,20 euros pour Electrabel SA et à 7.487.401,87 euros pour Luminus SA.

L'article 22bis, §1^{er} de la loi du 11 avril 2003 stipule qu'en cas de non-respect des dispositions de l'article 14, § 8, ainsi que de l'article 14, § 11, la Commission des provisions nucléaires peut infliger une amende administrative à tout exploitant nucléaire après l'avoir entendu ou l'avoir dûment convoqué. Dans la pratique, cela signifie que la Commission doit vérifier si le paiement a effectivement été exécuté par les redevables. La Commission a stipulé que cette obligation a été respectée.

5. Activités

5.1. Réunions

En 2019, la Commission des provisions nucléaires a tenu onze réunions.

Pendant les réunions, les points suivants ont été débattus :

- l'avis sur la participation de la société de provisionnement nucléaire à un nouveau fonds d'investissement en infrastructure – The Belgian Infrastructure Fund – I4B, dont font également partie la Société Fédérale de Participations et d'Investissement et le groupe AG Insurance, outre la société de provisionnement nucléaire. Contrôle de la conformité avec l'article 14, §5, de la loi du 11 avril 2003 (voir point 5.2) ;
- la proposition de loi pour l'adaptation de la loi du 11 avril 2003 et d'autres développements à la suite des propositions de loi déposées au Parlement ;
- les dépenses, budgets, comptes et contrats de la Commission ;
- le traitement administratif du paiement des jetons de présence et la déclaration de ceux-ci auprès de Regimand ;
- l'achat et la vente d'actifs d'ENGIE et les conséquences de l'exécution du plan de transformation stratégique d'ENGIE sur le périmètre d'Electrabel SA ;
- la préparation de la détermination des taux d'actualisation pour la révision triennale des provisions nucléaires, analyse et discussion ;
- le ratio de solvabilité D/D+E trimestriel du groupe consolidé Electrabel SA ;
- la situation des provisions fin 2018 et les modifications prévues pour 2019 ;
- l'information annuelle de la société de provisionnement nucléaire ;
- l'information financière du groupe consolidé Electrabel SA ;
- les dépenses estimées et les moyens disponibles fin 2018 auprès de la société de provisionnement nucléaire ;
- la rédaction du rapport annuel 2018 de la Commission ;
- le rapport annuel matières fissiles irradiées 2018 ;
- la notation d'ENGIE SA et d'Electrabel SA par Moody's ;
- les demandes et décisions de la Commission de recours pour l'accès aux informations environnementales ;
- l'avis de l'AFCN concernant le scénario de référence de l'ONDRAF pour le stockage des déchets B&C ;
- le projet de budget pour la Commission pour 2020 ;
- l'examen de l'obligation de paiement de la contribution de répartition ;

- la révision triennale des provisions nucléaires (voir point 5.3.), proposition, analyse, questions et réponses, avis ;
- le remboursement graduel des prêts à l'exploitant nucléaire, octroyés sur la base des provisions destinées à la gestion des matières fissiles irradiées de la société de provisionnement nucléaire ;
- la modification nécessaire de la gouvernance de la société de provisionnement nucléaire ;
- le suivi de l'évolution de la proposition de loi luxembourgeoise relative à la responsabilité nucléaire ;
- le transfert du prêt à Elia System Operator vers Elia Transmission Belgium, ainsi que l'avis à ce sujet. Par conséquent, il a été convenu qu'un remboursement anticipé et total du montant dû serait effectué le 30 juin 2020 et qu'une extension de la garantie serait donnée jusqu'à ce jour par la société mère.

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

5.2. Avis concernant la proposition d'investissement dans le Fonds d'investissement en infrastructure – I4B

Dans le rapport annuel de 2018, il était déjà indiqué que la Commission était en train de préparer un avis sur un investissement dans le Fonds d'investissement en infrastructure – I4B. Ce sujet a été traité pendant plusieurs réunions de la Commission en 2018, la société de provisionnement nucléaire ayant fourni des informations à la Commission et la Commission ayant aussi posé des questions supplémentaires et demandé des précisions concernant la liquidité et le risque inhérent aux fonds d'infrastructure.

Conformément à l'article 5, §1^{er} et §2, 1^o, c de la loi du 11 avril 2003, la Commission a en effet la compétence de contrôler les catégories d'actifs dans lesquelles la société de provisionnement nucléaire investit, ainsi que les conditions auxquelles ces investissements sont effectués. L'article 5, §1^{er} de la même loi donne à la Commission le droit d'émettre des avis sur toute matière visée à l'article 5, §2 de la loi précitée. Ces matières comprennent entre autres les conditions auxquelles la société de provisionnement nucléaire effectue les investissements sur la part de ses fonds qu'elle ne peut pas prêter aux exploitants nucléaires.

Lors de sa réunion du 9 janvier 2019, la Commission a demandé à la société de provisionnement nucléaire un certain nombre d'adaptations des documents de constitution du Fonds d'investissement en infrastructure – I4B afin de les mettre en conformité avec les dispositions de la loi du 11 avril 2003. Les adaptations demandées ont été apportées.

Lors de sa réunion du 1^{er} février 2019, la Commission a constaté que ses objections émises précédemment avaient été prises en compte. Cette nouvelle version a également répondu

aux objections concernant I4B citées dans le courrier de la ministre de l'Énergie, madame Marghem, reçue le 21 janvier 2019.

La Commission a conclu que l'investissement prévu dans le Fonds d'investissement en infrastructure – I4B d'un montant de 50 millions d'euros, tel qu'encadré par les documents envoyés le 25 janvier 2019, n'est pas contraire aux exigences en matière de minimisation du risque et de diversification des investissements, telles que stipulées à l'article 14, §5 de la loi du 11 avril 2003.

Eu égard au risque inhérent et à la non-liquidité des investissements dans des fonds d'investissement en infrastructure, la Commission a demandé à la société de provisionnement nucléaire de ne plus effectuer de nouveaux investissements dans ce type de fonds.

5.3. Avis concernant la révision triennale des provisions nucléaires

5.3.1. 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 destinées au démantèlement et à la gestion des matières fissiles irradiées.

Un certain nombre de décisions importantes ont précédé le début de la révision :

- Le Conseil d'administration de l'ONDRAF a donné pour mission à l'ONDRAF en juin 2018 d'élaborer un nouveau scénario financier de référence pour la détermination des rétributions pour 2019-2020 basé sur un « stockage géologique en un seul site sur le territoire belge dans de l'argile peu indurée à une profondeur moyenne hypothétique de 400 m ». En 2018, la Commission a pris connaissance de ce nouveau scénario financier de référence qui sert de base au calcul du coût des déchets radioactifs de haute activité et/ou de longue durée de vie (déchets B&C)³.
- Le nouveau scénario de référence partait d'un coût de 10,7 milliards d'euros₂₀₁₇. Ce montant tenait compte de pistes d'optimisation potentielles d'un montant de 2,7 milliards d'euros₂₀₁₇. Les différentes pistes d'optimalisation devaient encore être

³ La Commission constate qu'il y a souvent une confusion entre le scénario de référence B&C de l'ONDRAF et les provisions destinées à la gestion des matières fissiles irradiées. Le premier comprend un scénario financier pour le stockage de tous les déchets radioactifs de haute activité et/ou de longue durée de vie, dont les matières fissiles irradiées constituent une part importante, mais qui est beaucoup plus large, les déchets des projets de recherche, de l'industrie ou les déchets historiques y sont également inclus. Les provisions destinées à la gestion des matières fissiles irradiées comprennent, quant à elles, également d'autres coûts que les tarifs à payer à l'ONDRAF qui sont le résultat de ce scénario financier : le stockage intermédiaire et les traitements éventuels sont également compris dans ces provisions.

évaluées en 2019-2020, et le Conseil d'administration de l'ONDRAF recommandait à la Commission, conformément au principe de précaution et par voie de mesure transitoire, de tenir compte du montant total de 10,7 milliards d'euros₂₀₁₇ pour la détermination des montants nécessaires pour les provisions destinées au démantèlement des centrales nucléaires et à la gestion des matières fissiles irradiés dans ces centrales.

- La Commission en a pris note et elle a décidé, étant donné que le règlement de ce nouveau scénario de référence dans les tarifs pour les déchets est un élément essentiel pour l'évaluation triennale, de demander à l'ONDRAF de calculer un « tarif prudentiel virtuel » sur la base des 10,7 milliards d'euros₂₀₁₇. La Commission a reçu ces tarifs virtuels le 21 décembre 2018 et elle a demandé à la société de provisionnement nucléaire par courrier du 29 janvier 2019 de prendre ces tarifs comme base pour la révision triennale de 2019.
- **Un autre élément important du nouveau scénario de référence B&C de l'ONDRAF est le fait que le début du stockage géologique est retardé d'environ 30 ans.** Le nouveau scénario prévoit ce début autour de 2050 et la fermeture vers 2135. Ce report dans le temps de 30 ans par rapport au scénario de référence précédent a, en raison de l'effet de l'actualisation, également un impact sur les rétributions et donc sur les provisions, principalement sur les provisions destinées à la gestion des matières fissiles irradiées.
- La Commission a reçu de la part de l'AFCN un avis concernant le nouveau scénario de référence B&C, et ce dans le cadre de son rôle en tant qu'autorité de surveillance en ce qui concerne la sécurité nucléaire et la radioprotection.

Le 13 septembre 2019, la société de provisionnement nucléaire a transmis son cinquième dossier de révision à la Commission. Cette date avait été fixée préalablement par la Commission, en concertation avec l'ONDRAF. Lors de la réunion du 13 septembre 2019, les membres de la Commission ont reçu leur document, et la Commission a décidé, conformément au timing légal de 90 jours, de remettre l'avis pour le 12 décembre 2019. Lors de la réunion du 11 octobre 2019, certains membres de la Commission ont posé des questions supplémentaires et ont demandé des précisions à la société de provisionnement nucléaire. La société de provisionnement nucléaire a fourni toutes les informations supplémentaires à la Commission.

En ce qui concerne l'existence et la suffisance des provisions, les conclusions de la Commission requièrent l'avis de l'ONDRAF. La Commission a communiqué cette mission à l'ONDRAF dans une lettre du 17 septembre 2019. L'avis de l'ONDRAF a été approuvé le 14 novembre 2019 par le Conseil d'Administration de cet organisme et a été transmis à la Commission.

Lors de la réunion de la Commission du 19 novembre 2019, l'ONDRAF a exposé son avis⁴. Les membres de la Commission et la société de provisionnement nucléaire ont pu y réagir lors des réunions du 19 novembre et 2 décembre 2019. Lors de la réunion du 2 décembre 2019, la société de provisionnement nucléaire a pu réagir à l'avis de l'ONDRAF et elle a fourni un certain nombre d'explications. Ces explications ont permis à la Commission de se faire une image claire de l'importance et de la priorité des différentes recommandations de l'ONDRAF.

Lors de la réunion de la Commission du 2 décembre 2019, les membres ont également pris connaissance de la demande du directeur général de l'AFCN d'accorder l'attention nécessaire aux recommandations de type III de l'avis de l'ONDRAF. Celles-ci sont importantes pour l'AFCN en ce qui concerne la sécurité nucléaire et les garanties (« safeguards »).

L'avis de la Commission doit être considéré dans le cadre d'un processus itératif. Si des modifications importantes se manifestaient sur le plan du choix du scénario ou des coûts de traitement, conditionnement, entreposage ou enfouissement des déchets ou du combustible irradié, ou sur le plan des paramètres financiers, des conditions des prêts ou toute autre modification importante des paramètres financiers qui pourrait modifier le rating d'Electrabel, il faudra en tenir compte, au plus tard lors de l'évaluation triennale suivante. Dès lors, il y a lieu d'examiner l'avis dans une perspective dynamique.

⁴ Dans son avis du 14 novembre 2019, l'ONDRAF émet trois sortes de recommandations à l'attention de la Commission, à savoir :

- « Recommandations relatives à un montant qui n'est pas couvert par les provisions - **recommandation type I** » ;
- « Recommandations relatives à un risque de sous-financement des provisions – **recommandation type II** » ;
- D'autres recommandations (« **recommandation type III** ») : recommandations qui ne peuvent pas être chiffrées par l'ONDRAF, mais qui peuvent avoir un impact sur la suffisance des provisions.

5.3.2. L'avis

Comme lors des dernières révisions triennales, une analyse de l'évolution des marchés financiers et des taux d'intérêt à long terme a été effectuée à la demande de la Commission, par deux de ses membres. Cette analyse devait permettre à la Commission de faire une estimation des taux d'actualisation à utiliser pour le calcul des provisions.

Une première constatation concernait le fait que le calendrier des dépenses pour le démantèlement des centrales nucléaires et celles pour la gestion des matières fissiles irradiées est très différent dans le temps. C'était déjà le cas auparavant, mais cette tendance est à présent renforcée par le report dans le temps du stockage des déchets B & C dans le nouveau scénario de référence de l'ONDRAF. C'est pourquoi il a été préconisé d'utiliser deux taux d'actualisation différents, l'un pour les provisions pour le démantèlement des centrales nucléaires et l'autre pour les provisions pour la gestion des matières fissiles irradiées dans ces centrales.

Le report de 30 ans de la fermeture du stockage géologique dans le nouveau scénario de référence de l'ONDRAF pour les déchets B&C implique un risque financier intrinsèque en raison de l'absence d'une garantie pour les contrats de prêt aux producteurs (voir également les travaux de la Commission relatifs aux contrats de prêts et les propositions de modification de loi – Rapport annuel 2018 Commission des provisions nucléaires).

Par ailleurs, une analyse a été effectuée des taux d'intérêts habituels sur les marchés financiers, de la croissance économique attendue, de l'équation de Fisher, de l'inflation, du risque de crédit du groupe ENGIE, de l'Ultimate Forward Rate (URF) de l'European Insurance and Occupational Authority (EIOPA) et du rendement garanti des assurances de groupe belges.

Un aspect important avancé à cet égard est qu'il est recommandé d'utiliser un intérêt sans risque en raison de l'accumulation du risque chez l'emprunteur de la plus grande partie des provisions. Le risque de crédit a été estimé par la présente à 100 points de base.

Le risque lié aux fonds empruntés a d'ailleurs aussi été cité dans un rapport de la Commission européenne de 2018 (« Study on the risk profile of the funds allocated to finance the back-end activities of the nuclear fuel cycle in the EU » de novembre 2018, publié en novembre 2019, p. 98⁵).

La Commission a retenu **un taux d'actualisation de 3,25 % pour les provisions pour la gestion des matières fissiles irradiées**, après avoir pris connaissance de la proposition de l'exploitant

⁵ "Synatom's primary risk exposure is the credit risk associated with the loans made to its parent company, Electrabel. The size of these loans relative to Synatom's other investments results in a significant concentration of risk to a single entity. (...) Assessment of this risk ultimately depends on the commercial terms of these loans (including the extent to which they are collateralised, where in the Electrabel capital structure these loans rank and whether or not Synatom would have recourse to ENGIE SA in the event Electrabel defaulting on these loans."

nucléaire de rembourser progressivement d'ici fin 2025 au plus tard les prêts octroyés sur la base des provisions destinées à la gestion des matières fissiles irradiées, et de ne plus contracter de nouveaux prêts pour ce volet. De cette manière, entre 2020 et 2025, le montant en cours total de 4.763 millions d'euros retournera auprès de la société de provisionnement nucléaire. La Commission peut réduire ce taux d'actualisation d'un maximum de 100 points de base si les engagements relatifs au financement de ces provisions ne sont pas mis à exécution comme convenu au moyen du remboursement graduel des prêts fourni sur la base des provisions pour la gestion des matières fissiles irradiées. Le développement d'une politique d'investissement diversifiée et l'adaptation de la gouvernance de la société de provisionnement nucléaire faisaient également partie intégrante de cette condition.

La Commission a retenu un **taux d'actualisation de 2,5 % pour les provisions pour le démantèlement des centrales nucléaires**. Cela implique une diminution de 100 points de base par rapport au taux d'actualisation précédemment en vigueur. C'est la raison pour laquelle la Commission prévoit d'appliquer celui-ci d'une manière progressive entre 2019 et 2021 selon le schéma suivant :

- au 31 décembre 2019 : 3,00 %
- au 31 décembre 2020 : 2,70 %
- au 31 décembre 2021 : 2,50 %.

Sur la base de sa propre évaluation, de l'avis de l'ONDRAF et de l'AFCN, et compte tenu des connaissances actuelles, la Commission a approuvé la méthodologie et le calcul des provisions telles qu'elles ont été présentées dans le rapport Synatom 2019, à condition de compléter les provisions supplémentaires nécessaires qui sont la conséquence de l'évaluation et des décisions de la Commission.

Les provisions pour la gestion des matières fissiles irradiées et les provisions pour le démantèlement ont de ce fait augmenté de manière substantielle. Cette augmentation est la conséquence de la propre évaluation et des scénarios du rapport de la société de provisionnement nucléaire, de la diminution des différents taux d'actualisation, de l'adaptation des taux en conséquence du scénario de référence financier révisé de l'ONDRAF, ainsi que de la prise en compte des recommandations retenues de l'avis de l'ONDRAF.

L'augmentation totale pour les provisions pour la gestion des matières fissiles irradiées s'élevait à 1.056,9 millions d'euros₂₀₁₉ au 1^{er} janvier 2019.

L'augmentation totale pour les provisions pour le démantèlement des centrales s'élevait à 1.009,09 millions d'euros₂₀₁₉ au 1^{er} janvier 2019.

Dans le cadre de la prochaine révision triennale en 2022, une nouvelle évaluation des taux d'actualisation aura lieu. Si des évolutions importantes se manifestent entre-temps aussi bien sur les marchés financiers et/ou dans le domaine des prévisions macro-économiques à moyen terme, il a été décidé que la Commission se réserve le droit de réviser son avis de manière anticipée quant au taux d'actualisation à utiliser.

En raison du remboursement des prêts octroyés sur la base de la partie des provisions pour la gestion des matières fissiles irradiées, le montant à gérer par la société de provisionnement nucléaire augmentera de manière significative.

Une politique d'investissement adaptée, ainsi que les instruments de gestion nécessaires, sont dès lors indispensables.

L'augmentation des moyens que la société de provisionnement nucléaire doit investir sans l'exploitant nucléaire requiert également une adaptation de la gouvernance du Conseil d'administration de Synatom. Synatom s'est engagé à développer une Direction investissements, de nommer deux administrateurs externes au sein de son Conseil d'administration et d'installer un comité d'audit. La Commission conseille pour ce faire de s'inspirer des règles en vigueur pour le secteur bancaire en ce qui concerne le caractère « *fit and proper* » des administrateurs externes, et ce afin de garantir l'indépendance de ces administrateurs. La Commission souligne également le rôle spécifique du Conseil d'administration de la société de provisionnement nucléaire et le maintien d'une taille d'entreprise et d'un périmètre suffisants de l'exploitant nucléaire ENGIE Electrabel pour que celui-ci puisse remplir à l'avenir ses obligations en matière de remboursement des emprunts, de constitution des futures provisions et le complément de celles-ci dans le cas d'une éventuelle insuffisance.

La Commission a en outre suggéré à la société de provisionnement nucléaire d'envisager un nouvel élargissement à trois administrateurs externes, ainsi qu'un président du Conseil d'administration choisi au sein du groupe d'administrateurs externes. Dans le cadre de la loi actuelle du 11 avril 2003, la Commission n'a pas de compétence en ce qui concerne la gouvernance de la société de provisionnement nucléaire et elle ne peut que prendre note des étapes qui sont prises à cet égard.

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 plus précises si les autorités compétentes prenaient un certain nombre de décisions, à savoir sur :

- la politique nationale à long terme pour les déchets à moyenne et haute radioactivité (catégories B&C) ;
- un nouveau développement du scénario de référence B&C par l'ONDRAF, de sorte à ce que les rétributions soient univoques d'ici la prochaine révision triennale ;
- le traitement de la proposition de modification de la loi du 11 avril 2013 que la Commission a remis à la ministre de l'Energie en 2018 et/ou des propositions alternatives communiquées depuis lors, compte tenu à cet égard des modifications fondamentales qu'entraîne la révision triennale de 2019 ;
- un accord pour 2025 sur l'acceptabilité d'un contrat de retraitement d'une partie des matières fissiles irradiées, sur lequel se base le scénario 2019 de Synatom, compte tenu du fait que le plutonium et l'uranium du retraitement ne reviennent pas en Belgique.

6. Aspects financiers

6.1. Aspects financiers de la Commission des provisions nucléaires

6.1.1. Contexte

L'article 9 de la loi du 11 avril 2003 stipule que les frais de fonctionnement, les coûts des avis et les études demandées 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.

L'arrêté royal portant exécution de l'article 10 de la loi du 11 avril 2003 a de nouveau été retravaillé en 2018 ; l'Inspection des Finances a rendu un nouvel avis, lequel a ensuite été soumis au cabinet de la ministre de l'Énergie. L'arrêté royal a été adopté le 30 janvier 2019 et publié au Moniteur belge du 6 février 2019. Finalement, un fonctionnement entièrement indépendant et une propre comptabilité de la Commission ont ainsi pu débuter en 2019. En 2018, la Commission a également été informée qu'en exécution de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, elle a été classifiée dès 2019 par l'Institut des Comptes nationaux sous l'autorité centrale, à savoir sous le code S1311. Cela a pour effet que la Commission doit également respecter un rapportage budgétaire vis-à-vis du Service public fédéral BOSA.

L'arrêté royal du 1^{er} mai 2006 portant exécution de l'article 9 de la loi du 11 avril 2003 a fixé le montant maximal des frais de fonctionnement annuels de la Commission et des frais d'avis externes à 500.000 euros par an. À partir du 1^{er} janvier 2005, ce montant est adapté annuellement à l'indice de prix à la consommation sur la base de l'indice du mois de décembre 2003.

6.1.2. Rapportage financier budget 2018

En 2019, le budget annuel de la Commission s'élevait, eu égard à l'indexation prévue, à 625.000 euros. Tel qu'indiqué ci-dessus, à partir de l'année budgétaire 2019, la Commission a procédé au paiement direct des services de ses différents fournisseurs.

Un aperçu du budget et des dépenses pour l'exercice 2019 est présenté au tableau 1. L'état définitif des dépenses a été approuvé lors de la réunion de la Commission du mardi 17 mars 2020.

Tableau 1. Budget et dépenses pour 2019

(montants en euros).

	Budget 2019⁶	Dépenses 2019
A. Coûts de fonctionnement		
1. Frais de personnel		
2. Frais d'encadrement	80.000,00	76.686,24
a. Coûts des services facilitaires		
b. Abonnement agence de notation	30.000,00	30.000,00
c. Bureau comptable	40.000,00	32.900,00
d. Défense civile des membres de la Commission	6.000,00	5.000,00
3. Jetons de présence aux réunions	10.000,00	9.286,25
B. Avis ONDRAF	40.000,00	25.755,01
C. Autres avis / études, consultance juridique et financière	195.000,00	329.120,98
D. Dépenses de fonctionnement à réallouer	223.000,00	72.217,59
	34.000,00	
Total	658.000,00	580.966,07

Auparavant, les coûts administratifs du secrétariat permanent étaient payés par la société de provisionnement nucléaire via un contrat de service externe pour un assistant administratif. En raison du démarrage de la Commission en tant qu'organe autonome, ce contrat de service a été repris.

Tel que repris dans le rapport annuel de 2018, un SLA (Service Level Agreement) a été conclu en juillet 2018 entre les présidents du SPF Economie et la Commission des provisions nucléaires. Ce SLA décrit le mode de collaboration entre les deux entités. Le SLA contient un

⁶ Budget adapté, approuvé par les membres de la Commission des provisions nucléaires lors de la réunion du 26.04.2019.

régime de compensation pour les services rendus par le Service public fédéral Economie. Ces montants prévus s'élèvent à 120.000 euros pour les frais de personnel et à 30.000 euros pour les frais facilitaires (mise à disposition de bureaux, salles de réunion, accueil, nettoyage, électricité, chauffage, etc.). Cet arrangement est entré en vigueur lors de l'exercice 2019. Les 30.000 euros pour les frais facilitaires ont été payés, mais cela n'a pas été le cas pour les frais de personnel. La raison est qu'en 2019, il n'a pas été possible d'engager du personnel. Le budget prévu pour le personnel a partiellement été utilisé pour payer le contrat de service visé au point précédent.

Fin 2018, un contrat cadre de 2 ans a été conclu avec un bureau comptable.

En 2019, 11 réunions de la Commission se sont tenues. Les deux membres représentant la Commission des provisions nucléaires renoncent à leurs jetons de présence.

Un montant de 329.120,98 euros a été payé à l'ONDRAF ; ce montant couvre tant le paiement du solde de factures arriérées entraînées par le défaut de moyens propres de la Commission, que la facture pour l'avis de 2019. De ce fait, une situation qui a duré plusieurs années a été rectifiée et la Commission n'a plus d'arriérés à payer.

Début 2019, un marché public relatif à un contrat cadre pour des services juridiques a été lancé et clôturé. Vu que de nouveaux avis et analyses juridiques n'ont pu démarrer qu'après l'attribution du contrat, les dépenses sont manifestement inférieures à leur estimation. Le montant restant a été utilisé pour payer les factures arriérées de l'ONDRAF visées ci-dessus.

88,3 % du budget prévu de la Commission pour 2019 a été utilisé, ce qui aboutit à un solde budgétaire d'un peu moins de 80.000 euros. Ce surplus a été remboursé à la société de provisionnement nucléaire conformément à l'arrêté royal du 30 janvier 2019. Par cette disposition, l'impact sur le budget de l'État belge est toujours nul.

6.2. Évolution des provisions

Un aperçu des provisions constituées à partir du moment où la loi du 11 avril 2003 est entrée en vigueur jusqu'à fin 2019 est rapporté dans le tableau 2. La forte augmentation de ces trois dernières années est en grande partie due à l'introduction d'un taux d'actualisation moindre lors de la révision triennale de 2016, combinée au résultat de la révision des provisions de décembre 2019 qui prévoit deux taux d'actualisation séparés moins élevés pour les provisions destinées aux coûts de démantèlement et à la gestion des matières fissiles irradiées, et l'adaptation du scénario de référence de l'ONDRAF pour les déchets radioactifs de haute activité et/ou de longue durée de vie.

Tableau 2. Provisions 2003 -2019

(arrondies 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	31.12.2017
Démantèlement	3.066	3.155	3.301	4.171	4.540
Matières fissiles irradiées	4.228	4.480	4.733	5.023	5.586
TOTAL	7.294	7.635	8.034	9.194	10.126
	31.12.2018	31.12.2019			
Démantèlement	4.910	5.740			
Matières fissiles irradiées	6.158	7.449			
TOTAL	11.068	13.188			