

La Commission qui tient à l'œil l'argent des pollueurs

Le pollueur est le payeur, et cela vaut aussi pour Engie Electrabel, le principal exploitant des centrales nucléaires belges. L'entreprise a été obligée de réserver de l'argent sous la forme de provisions financières par l'entremise de sa filiale Synatom¹. Ces provisions sont destinées au démantèlement des centrales nucléaires et au stockage définitif des déchets radioactifs provenant de ces centrales. Depuis 2003, la Commission des Provisions nucléaires (CPN)² exerce un 'contrôle prudentiel' pour vérifier si Synatom et Engie Electrabel respectent leurs obligations.

Mais beaucoup de choses vont changer après le récent 'accord Hedera'. Engie Electrabel va verser 15 milliards d'euros à l'État belge pour gérer les déchets radioactifs et le combustible usé. L'exploitant restera cependant responsable du démantèlement des centrales nucléaires. Ce coût est estimé à environ huit milliards d'euros. Synatom et Engie Electrabel restent tenues de réserver les moyens financiers nécessaires pour cela.

Par ailleurs, un inventaire de l'état et du coût futur de l'assainissement de ce que l'on appelle le passif nucléaire a été récemment établi. Ce passif relève de la responsabilité directe de l'État belge. Il s'agit du démantèlement d'anciennes installations nucléaires – dont certaines remontent aux années 1960 – pour lesquelles aucune provision n'a jamais été constituée. Le coût dit 'overnight' de cette opération – estimé à plus de six milliards – est à charge du budget de l'État, qui prévoit chaque année les montants nécessaires à cet effet. Cela pourrait changer à l'avenir et des provisions seront également constituées pour ces assainissements nucléaires par l'intermédiaire du Fonds Hedera.

On attend de la Commission des Provisions nucléaires, qui n'a joué jusqu'ici qu'un rôle de chien de garde financier des provisions constituées par l'exploitant nucléaire, qu'elle supervise à l'avenir tous ces flux financiers. 'Présents pour le futur' s'est entretenu avec 'l'ancien' et le 'nouveau' président de la Commission, respectivement Luc Dufresne et Kevin Welch.



Luc Dufresne est secrétaire-général honoraire de la Banque nationale de Belgique et a été président de la Commission des Provisions nucléaires entre 2012 et 2022.



Kevin Welch préside le conseil d'administration de Brugel, le régulateur bruxellois de l'eau et de l'énergie. Depuis 2022, il est président de la Commission des Provisions nucléaires.

¹ Synatom, filiale à 100 % d'Engie Electrabel, assure d'une part l'approvisionnement de l'exploitant nucléaire en uranium enrichi. D'autre part, Synatom est responsable du stockage du combustible usé et de la couverture financière des coûts du démantèlement des centrales nucléaires ainsi que de la gestion du combustible usé. Depuis la loi du 11 avril 2003, Synatom doit constituer des provisions financières à cette fin.

² SPF Économie, Commission des Provisions nucléaires. <https://economie.fgov.be/fr/themes/energie/competences-federales/comites-et-commissions/commission-des-provisions>

Le braconnier qui était aussi garde-chasse

C'est en 2012 que Luc Dufresne, secrétaire-général honoraire de la Banque nationale de Belgique, a pris la présidence de la Commission des Provisions nucléaires (CPN). Il retrace brièvement l'histoire de la CPN et le travail de ses prédécesseurs : "Jusqu'en 2003, il y avait en fait peu de contrôle sur la constitution des provisions financières pour le futur démantèlement des centrales nucléaires commerciales et le stockage définitif des déchets radioactifs. Peu après l'adoption de la loi du 31 janvier 2003 sur la sortie du nucléaire, un pas important a été franchi avec la loi du 11 avril 2003 relative aux provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et pour la gestion des matières fissiles irradiées dans les centrales nucléaires. Cette loi prévoyait la création d'un comité de suivi, un premier pas dans la bonne direction. Dans leur premier avis, les membres de ce comité ont déjà pointé un problème majeur : le taux d'actualisation extrêmement élevé de 8,6% utilisé à l'époque pour calculer les provisions. En raison de ce taux élevé, l'exploitant ne devait constituer que des provisions minimales. Le comité a proposé de réduire ce taux à 5%."

"Mais les avis du comité de suivi, par exemple sur la stratégie d'investissement de Synatom et d'Engie Electrabel, ont peu à peu été réduits à néant par le travail de sape de l'exploitant. Son lobbying lui a même permis en 2007 de se voir attribuer trois sièges au sein du comité de suivi, désormais rebaptisé Commission des Provisions nucléaires (CPN). Je n'avais jamais vu un acteur disposer de trois voix pour s'asseoir à la table de l'organe qui le contrôle", raconte Luc Dufresne avec un certain recul, mais aussi avec une indignation contenue. "De plus, la commission n'avait pas de moyens d'action. J'ai tenté de corriger ce déséquilibre dès mon accession à la présidence. En 2014, le législateur a supprimé le statut de membre de l'exploitant nucléaire et a accordé à la place un siège consultatif à Synatom. Dès ce moment, la CPN a aussi bénéficié d'une plus grande marge de manœuvre dans ses appréciations du fait que les avis de l'ONDRAF ne devaient plus être traités à l'unanimité. Mais il a fallu attendre 2018 pour que la CPN obtienne son propre budget de fonctionnement."

Faire lentement manœuvrer le char d'assaut

Il y avait du pain sur la planche pour le Président et les membres de sa commission. Ils ont progressivement pris des mesures pour améliorer la situation et éviter à la Belgique un drame financier si l'exploitant des centrales nucléaires ne remplissait pas ses obligations.

Une première préoccupation a été d'ajuster le taux d'actualisation à une valeur plus réaliste qui tienne compte de l'évolution des taux d'intérêt à long terme. La CPN a ainsi abaissé le taux d'actualisation pour la constitution de provisions de 5% à 4,8% en 2013, puis à 4,35 % en 2016.

Une très importante révision triennale des provisions s'en est suivie en 2019. "Lorsque j'ai repris la présidence, les provisions pour la construction de l'infrastructure de stockage final étaient calculées sur la base d'un concept de stockage géologique à 200 mètres de profondeur dans de l'argile de Boom. Le coût était alors estimé à 3,5 milliards d'euros. J'ai toujours considéré qu'il s'agissait d'une sous-estimation grossière", affirme Luc Dufresne. En préparation de la révision de 2019, l'ONDRAF a présenté un nouveau scénario financier de référence qui suppose un stockage à 400 mètres de profondeur et qui tient compte d'une large marge de sécurité pour les incertitudes éventuelles. Le coût a ainsi été porté à 10,7 milliards d'euros. "En 2022, lorsque j'ai transmis la présidence à Kevin Welch, les estimations pour le stockage géologique en profondeur ont encore évolué pour atteindre quelque 12

milliards d'euros (coût dit 'overnight'). Dans ce nouveau scénario, la construction du stockage final a aussi été reportée de 30 ans. L'exploitant des centrales nucléaires doit fournir environ deux tiers de ce montant, les pouvoirs publics belges environ un tiers et une petite fraction provient d'autres producteurs de déchets radioactifs".

Les nouvelles estimations ont dès lors été jugées beaucoup plus réalistes et précises par la CPN, qui a décidé en 2019 d'appliquer un taux d'actualisation distinct pour le court terme (démantèlement) et le long terme (gestion du combustible usé). Cela a conduit fin 2019 à instaurer un taux d'actualisation de 2,5% pour le démantèlement des centrales nucléaires et de 3,25% pour la gestion à long terme du combustible usé (si le taux d'actualisation était resté inchangé, la prolongation de 30 ans aurait aussi eu pour effet de diminuer les provisions). Fin 2022, le taux d'actualisation des provisions pour la gestion à long terme du combustible irradié a encore été ajusté à 3 %.

Compte tenu du degré élevé d'incertitude quant à la capacité de remboursement de l'exploitant nucléaire en raison du report de 30 ans de la construction du stockage final, l'exploitant a aussi été obligé de rembourser avant la fin 2025 les prêts en cours sur les provisions pour la gestion du combustible irradié et de ne pas contracter de nouveaux prêts sur ces provisions. Dans le même temps, il lui a été demandé d'adapter la structure de gouvernance de Synatom en désignant des administrateurs externes.

"Cet avis très important que la CPN a rendu en 2019 en toute indépendance peut être considéré comme un véritable jalon", déclare Luc Dufresne avec une certaine fierté.

0,0 garantie

L'exploitant a toujours adopté une attitude très défensive. "Un autre exemple que j'ai rencontré", poursuit Luc Dufresne, "est que Synatom a été autorisé à prêter 75% des provisions à Engie Electrabel, sans qu'aucune garantie ne soit liée à ce prêt. Les montants prêtés ont été immédiatement transférés par le jeu de la comptabilité à la holding mère à Paris, puis placés dans leur filiale financière au Luxembourg, où ils ont servi au financement général au sein du groupe. Les deux seuls critères auxquels ces prêts devaient répondre étaient qu'un ratio d'endettement et un rating soient fournis par une agence de notation reconnue comme Moody's. Mais cela ne constitue qu'un critère de solvabilité et n'offrait aucune garantie que l'argent serait effectivement disponible au moment où nous en aurons besoin en Belgique. En fait, nous sommes arrivés au constat que la constitution des provisions se résumait en grande partie à une opération comptable."

La monnaie de singe qui devient enfin de l'argent réel

Fin 2015, la société de provisionnement nucléaire a sollicité l'avis de la CPN à propos d'une adaptation des contrats de prêt existants. Après une analyse juridique fouillée, il s'est avéré que la loi du 11 avril 2003 n'offrait que des possibilités limitées d'adapter ces contrats aux normes utilisées dans le système financier. Les contrats de prêt modifiés sont entrés en vigueur début 2017 et, sur la base de son analyse, la CPN a décidé de proposer au ministre une modification de la législation afin de créer la base légale permettant de remédier aux lacunes existantes. Cela a conduit à une première lecture en Conseil des ministres à la mi-2018, le gouvernement déclarant qu'il prendrait lui-même d'autres initiatives pour encore

étendre cette mesure. Le dossier est resté bloqué jusqu'à l'entrée en fonction de la coalition Vivaldi. Entre-temps, la CPN a encore développé son analyse de la loi du 11 avril 2003 et en est arrivée au constat qu'il serait préférable de la remplacer complètement.

En décembre 2020, l'actuelle ministre de l'Énergie, madame Tinne Van der Straeten, a demandé à la CPN un avis circonstancié sur les lacunes de la législation existante. Cet avis lui a été remis en mars 2021 et a constitué la pierre angulaire de la nouvelle loi du 12 juillet 2022, adoptée à l'initiative de la ministre de l'Énergie. Cette loi, approuvée à l'unanimité par tous les partis à la Chambre, a obligé Engie Electrabel à rembourser rapidement les prêts en cours : d'ici 2025 pour le stockage final des déchets et d'ici 2030 pour le démantèlement. "Nous avons également obtenu des garanties sur les montants en souffrance. Ainsi, la 'monnaie de singe' s'est finalement transformée en 'argent réel'", conclut Luc Dufresne. "En outre, cette loi élargit considérablement les pouvoirs de contrôle de la CPN et renforce également les obligations de gouvernance de la société de provisionnement nucléaire."

Un nouveau président

Kevin Welch a vécu la majeure partie de la période décrite par Luc Dufresne d'un point de vue différent, à savoir en tant que collaborateur chez Engie Electrabel. Bien qu'il n'ait pas été directement impliqué dans les négociations sur les provisions ou les déchets radioactifs, il confirme que la pression de Paris était forte pour que l'impact du passif nucléaire se répercute le moins possible dans les chiffres d'Engie.

"Grâce à l'actionnariat de sa filiale belge, Engie avait initialement – avant le rachat total d'Electrabel – de bons contacts avec les partis politiques au pouvoir en Wallonie, à Bruxelles et en Flandre. Cela a permis à Engie de suivre de près ce que le gouvernement belge jugeait important et de s'adapter à la politique énergétique belge. Après la reprise à 100% d'Electrabel et la décision politique sur la sortie du nucléaire qui a suivi, les relations entre la direction d'Engie et le monde politique belge se sont considérablement dégradées. Ces liens se sont encore dilués suite à la scission entre la distribution d'énergie et la production d'électricité."

"Pour Paris, la Belgique n'est guère plus qu'un territoire conquis. Durant la période de baisse des prix de l'énergie, avec la piètre disponibilité de certaines unités nucléaires et l'épée de Damoclès de la sous-évaluation des provisions nucléaires, Paris a tenté en 2016-2017 de vendre les centrales nucléaires belges à l'État belge pour une bouchée de pain. Heureusement, cette tentative a échoué", explique Kevin Welch. Pour lui, qui était à l'époque Chief Strategy Officer chez Engie Benelux, c'était une raison pour démissionner. Il trouvait la stratégie d'Engie contraire à l'intérêt général de son pays et il ne pouvait accepter que le groupe cherche à faire porter aux générations futures le coût du passif nucléaire. Kevin Welch est aujourd'hui président de Brugel, le régulateur bruxellois de l'eau et de l'énergie, et il préside depuis 2022 la Commission des provisions nucléaires.

Un contexte tout à fait nouveau avec Hedera

Le nouveau président et sa Commission vont naviguer dans des eaux très différentes. Le gouvernement et Engie Electrabel sont parvenus à un accord sur la prolongation de dix ans de la durée de vie des centrales nucléaires de Doel 4 et Tihange 3. Dans le même temps, un accord a également été conclu pour la reprise des déchets nucléaires (combustible usé et déchets

radioactifs provenant du démantèlement) par l'État belge. L'exploitant versera pour cela 15 milliards d'euros à l'État belge.

Kevin Welch fait observer que la loi de juillet 2022 a énormément aidé le gouvernement dans ses négociations avec Engie Electrabel. Et ce dans plusieurs domaines. La loi stipule par exemple qu'Electrabel ne peut pas distribuer ses actifs à Paris. Si un problème devait malgré tout se poser à l'avenir avec Engie Electrabel, des actifs sont disponibles en Belgique pour financer l'héritage nucléaire.

À côté de cela, il y a aussi eu les remboursements accélérés des prêts et les garanties sur les montants en cours. Depuis 2022, la CPN peut contrôler de manière autonome la validité de ces garanties. Si elles étaient insuffisantes, la CPN a le pouvoir d'accélérer le remboursement des prêts. "Aujourd'hui, la CPN fait office de ce qui est en fait, au sein des banques, le Comité d'attribution des prêts. Nous sommes *de facto* un comité d'évaluation qui peut accorder des prêts à Engie et exiger en contrepartie des garanties de remboursement. Cela a été un 'bâton derrière la porte' très important pendant les négociations. Grâce entre autres à la loi 2022, le gouvernement était en position de force et les négociations ont été très dures."

Kevin Welch évalue positivement les perspectives pour l'État belge, même s'il est conscient que l'exploitant ne défend pas les mêmes intérêts : "Les 15 milliards d'euros du fonds Hedera sont destinés à la gestion des déchets radioactifs des centrales nucléaires. L'accord fixe des prix détaillés par catégorie de déchets et par volume. Un scénario a également été établi pour les volumes de chaque catégorie de déchets qu'Engie Electrabel fournira à l'ONDRAF. Si ces volumes présentent des écarts, il faudra payer des suppléments."

"De même, les déchets ne seront acceptés que s'ils ont été conditionnés conformément aux règles prévues. Par exemple, le combustible usé ne sera repris que s'il est entreposé à sec et emballé dans des conteneurs appropriés. Les barres de combustible temporairement stockées en milieu humide ne seront donc pas reprises. La responsabilité et le coût du passage du stockage humide au stockage à sec des barres de combustible incombent à Engie. L'exploitant doit également démolir lui-même ses installations de stockage humide. En fait, l'État belge hérite donc d'un 'terrain vierge' avec un certain nombre de conteneurs de déchets."

Le démantèlement des centrales et le passif nucléaire

"Dès que l'accord sera définitif, nous vérifierons, en tant qu'instance de contrôle, que les engagements sont pleinement respectés. Cela vaut aussi pour le démantèlement. L'exploitant doit provisionner environ 8 milliards d'euros pour le démantèlement des centrales nucléaires, ce que la CPN continue de suivre. Il y a cependant un certain nombre de points qu'Engie Electrabel doit clarifier d'urgence auprès de la Commission, car cela peut avoir une incidence sur le démantèlement. C'est le travail des semaines et des mois à venir."

Kevin Welch a l'intention d'engager des évaluateurs externes et indépendants supplémentaires : "Je ne veux pas avoir de surprises. Pour Engie Electrabel, le démantèlement est une 'première' qui comporte une foule d'incertitudes. Il s'agit certes d'un travail de démolition, mais de démolition *nucléaire*. C'est un processus complexe qui doit encore être entièrement mis en route."

Kevin Welch : “Par ailleurs, la CPN aura aussi un œil à l’avenir sur les dépenses pour le passif nucléaire de l’État belge. Mais elle a besoin de personnes supplémentaires possédant l’expertise nécessaire. Je suis toutefois agréablement surpris par la qualité, les connaissances et la profondeur des collaborateurs des ministères avec qui je me retrouve autour de la table : c’est du lourd ! Mais je veux aussi des gens du monde de l’entreprise, qui ont une expérience en dehors du secteur et qui peuvent suggérer des solutions provenant d’autres domaines. Les experts juridiques et économiques sont plus que bienvenus, mais nous pouvons aussi faire appel à des spécialistes de la construction de tunnels et des constructions souterraines.”

Le ‘ringfencing’, un concept inconnu des décideurs belges

Le défi avec le Fonds Hedera est que nous devons fonctionner à l’avenir avec des enveloppes fermées. Si dans le passé un coût était sous-estimé, on présentait une facture plus élevée au pollueur. Aujourd’hui, ce n’est plus possible. Le robinet est fermé. Les 15 milliards du fonds Hedera constituent un montant fixe.

Dans cette optique, Kevin Welch souligne que l’argent du fonds Hedera doit rester strictement distinct d’autres financements. C’est ce qu’on appelle dans le jargon le ‘ringfencing’, pour éviter que l’argent ne serve à d’autres dépenses publiques, comme ce fut le cas à l’époque avec le fonds de pension de Belgacom. “L’actuelle ministre de l’Énergie et le Premier ministre nous soutiennent dans cette position”, dit Kevin Welch. “Il est crucial pour la Belgique et sa population que cet argent soit investi judicieusement et reste disponible pour le stockage définitif de nos déchets radioactifs.” La cagnotte de Hedera peut-elle servir à la recherche de technologies complémentaires pour le traitement des déchets radioactifs ? “S’il s’agit de faire de la R&D ou de construire un réacteur nucléaire d’un type nouveau ? Pas question !”, affirme Kevin Welch.

“Hedera doit investir à très long terme, de préférence, mais certainement pas exclusivement, en Belgique et dans des activités qui peuvent résister à des situations économiques instables et à des guerres. Le gestionnaire du fonds doit agir avec le sang-froid d’un assassin capable de rester déterminé, même si les marchés financiers vacillent. Cela ne relève pas des attributions de la Commission, c’est un travail pour des gens qui possèdent une expertise particulière. Bien entendu, la CPN continuera à exercer un contrôle”, ajoute-t-il.

Luc Dufresne précise : “Le fonds souverain norvégien, alimenté par les revenus du pétrole et du gaz, pourrait être un bon modèle pour Hedera. D’après mes informations, on travaille en Belgique à une loi organique pour le fonds Hedera. Je trouverais cela une excellente initiative, car la Banque nationale de Belgique doit aussi son indépendance à une législation spécifique de ce genre.”

Le nouveau rôle de la CPN

“Nous sommes heureux que la Commission soit dotée d’une responsabilité plus large”, conclut Kevin Welch. “Cela permettra d’évaluer tous les passifs nucléaires selon les mêmes critères. Tout l’argent des provisions, qui est aujourd’hui réparti dans toutes sortes de pots, pourra être géré à l’avenir de manière beaucoup plus transparente et plus efficace. Hedera, qui paiera les factures, vérifiera les dépenses ‘quotidiennes’ de l’ONDRAF et la CPN effectuera un suivi à plus long terme. Des plans stratégiques clairs devront être élaborés sur ce que l’ONDRAF souhaite

réaliser au cours des cinq ou dix prochaines années et même à plus longue échéance. La structure de l'entreprise devra être ajustée à cela.”

Tant l'ancien que le nouveau président estiment que, dans un avenir proche, il faudra passer à la vitesse supérieure pour éviter des dépenses inutiles. L'incertitude coûte de l'argent. Ils considèrent par exemple qu'il est extrêmement important de s'atteler rapidement à la sélection du site de stockage des déchets nucléaires, un processus politique difficile qui nécessitera beaucoup de 'doigté'.