



Spending review – Passif Nucléaire

Groupe de travail: SPF BOSA, SPF
Economie, ONDRAF, IF, expert
externe

Executive Summary

L'État belge s'est engagé à couvrir l'ensemble des coûts d'assainissement de trois passifs nucléaires :

- sur les sites de Belgoprocess : toutes les obligations liées à l'ancien site d'Eurochemic (site BP1) et à l'ancien département Waste du SCK CEN (site BP2), antérieures au 1er janvier 1989, à savoir la gestion des déchets historiques, le déclassement des installations et l'assainissement des sites ;
- sur le site du SCK CEN : les obligations découlant de la dénucléarisation des installations, ainsi que du traitement, du conditionnement, du stockage et de l'évacuation des déchets radioactifs accumulés, y compris les déchets radioactifs résultant des installations dénucléarisées, afférant aux activités nucléaires du Centre jusqu'au 31 décembre 1988 ;
- sur le site de l'IRE : les obligations découlant de la dénucléarisation des installations, ainsi que du traitement, du conditionnement, du stockage et l'entreposage des déchets radioactifs accumulés, y compris les déchets radioactifs résultant des installations dénucléarisées, afférant aux activités nucléaires de l'Institut.

L'État belge a chargé l'ONDRAF de l'assainissement des passifs, l'ONDRAF ayant à son tour confié à l'IRE et au SCK CEN la réalisation des travaux d'assainissement de leurs passifs homonymes. Les travaux d'assainissement des passifs BP1/BP2 sont réalisés par sa filiale Belgoprocess.

Pour chacun de ces passifs, l'ONDRAF a créé des fonds pour leur gestion :

- le fonds pour le passif technique SCK CEN ;
- le fonds pour le passif technique BP1/BP2 ;
- le fonds pour le passif technique IRE¹.

Pour chacun des fonds, un comité de suivi et de surveillance a été mis en place afin d'assurer tant le suivi de l'utilisation des crédits versés dans les fonds que le suivi des travaux.

Le présent spending review vise à :

- dresser un inventaire des coûts consentis pour la période 1989-2020 ;
- déterminer les ressources financières encore disponibles dans chaque fonds (en ce compris les provisions de l'ONDRAF liées au démantèlement) ;
- procéder à une estimation des dépenses futures concernant les passifs nucléaires ;
- élaborer des propositions visant à optimiser les coûts futurs et à améliorer le traitement budgétaire et comptable.

Le spending review a été mené par des représentants du SPF BOSA, du SPF Économie, de l'ONDRAF, de l'IF et un expert externe.

Lors de la demande de documentation sur l'état actuel des passifs, il a été constaté que le scope des trois passifs n'est pas le même, qu'ils sont gérés de manière très différente et

¹ Concernant les passifs de l'IRE, deux fonds ont été formellement prévus : le fonds pour la partie « déchets radioactifs et uranium d'exploitation » et le fonds pour la partie « démantèlement ». Comme indiqué dans la comptabilité de l'ONDRAF, la déclaration se fait sous la forme d'un seul fonds.

que l'estimation des dépenses futures n'est pas encore effectuée de manière cohérente.

Afin de travailler de manière coordonnée et structurée, un tableau a été élaboré par le groupe de travail, reprenant, pour chacun des passifs, une brève description, le taux de réalisation (*completion rate*) et les dépenses réalisées et futures pour tous les bâtiments et tous les lots de déchets dans le périmètre du passif concerné. Cette structure peut servir de base pour les futurs rapports financiers.

Il y est établi une ventilation entre les coûts de démantèlement et de gestion des institutions concernées (en vert) et les coûts facturés par l'ONDRAF (en bleu).

Voici le montant des dépenses totales des trois fonds concernés au 31/12/2021 (pour le SCK CEN au 31/12/2020) :

En millions d'euros (hors TVA)	Démantèlement Gestion Réalisation Stand-by	Gestion des déchets ONDRAF	Pas attribuable	T/C	Entreposage	Stockage	Total
SCK CEN	233,8	44,7	2,8	23,6	16,1	15,5	336,5
BP	445,1	536,4	365,0	32,3	13,1	90,9	1482,9
IRE	67,6	17,6	1,7	4,6	1,1	5,3	97,7
Total	980,4	636,4	369,5	84,1	46,3	127,2	1932,7

Une distinction y est établie entre les coûts suivants :

Démantèlement et gestion	<p>Les coûts, respectivement du SCK CEN, de BP/ONDRAF et de l'IRE, liés :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Au démantèlement de l'installation ou du bâtiment (heures, investissements, achats...). - Aux coûts de stand-by tant que les installations et les bâtiments ne sont pas complètement démantelés ; - Aux coûts liés à la réalisation des installations ou des bâtiments (heures, investissements, achats...) nécessaires à la gestion des passifs nucléaires ; - Aux frais de gestion (pour le SCK CEN/l'IRE) des obligations juridiques et contractuelles (permis, plan de démantèlement et rapport, dossiers d'agrément des déchets, dossiers de libération, honoraires et redevances AFCN et ONDRAF) ;
Frais de gestion des déchets de l'ONDRAF	<p>Les coûts de l'ONDRAF liés à la gestion des déchets par l'ONDRAF et Belgoprocess (hors T/C, entreposage et stockage) : les coûts de caractérisation et d'acceptation des déchets, d'agrément des bâtiments et installations, ainsi que diverses autres tâches administratives et techniques. En outre, des coûts sont encourus concernant la réservation de capacité et les taxes communales. Enfin, il y a des activités de RD&D liées à l'examen approfondi du stockage des déchets de catégories A, B et C.</p>

Traitement/conditionnement (T/C)	Les coûts à un taux unitaire donné liés au traitement et au conditionnement des déchets produits, y compris la contribution à la réservation de capacité.
Entreposage	Les coûts liés à l'entreposage des déchets (redevances de stockage via le FLTENT (le Fonds à long terme pour l'entreposage des déchets conditionnés)).
Stockage	Les coûts liés au stockage des déchets traités (redevances de stockage via FLTSUR /FLTGEO - les Fonds pour le stockage en surface à long terme et le stockage géologique à long terme).

Le solde total des fonds au 31/12/2021 (pour le SCK CEN, le chapitre 2 fournit une ventilation des recettes et des dépenses jusqu'au 31/12/2020, le tableau ci-dessous indique également le solde fin 2021) :

(en millions d'euros)	Versements jusqu'à la fin		Produits financiers jusqu'à la fin		Dépenses jusqu'à la fin		Solde au 31/12	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
SCK CEN	262,3		101,1		336,5		26,9	16,0
BP		1489,2		20,9		1482,9		52,8 ²
IRE		97,8		0,4		97,7		0,4
Total	1894,4		122,4		1917,2			69,2

Les dépenses futures ont été estimées par chacune des institutions selon le principe du *overnight cost* (comme si la dépense intervenait aujourd'hui) :

En millions d'euros (hors TVA)	Gestion du démantèlement Contingence inclus	Gestion des déchets Contingence inclus	T/C	Entreposage	Stockage	Solde Principes directeurs	Coûts de gestion ONDRAF	Déchets conditionnés non-transférés	Total
In M€ (excl. BTW)	Ontmanteling beheer incl. contingency	Afvalbeheer incl. contingency	V/C	Opslag	Berging	Saldo leidende beginselen	Beheerkost NIRAS	Nog niet getransfereerd Geconditioneerd Afval	Totaal
SCK	461,7	116,6	16,5	10,6	122,6	33,9	8,0	11,8	781,6
BP	1.879,1		50,0	21,6	207,6	185,3	884,0	1.982,9	5.210,5
IRE (SMART)	138,0		18,8	17,5	99,0		98,9		372,2
Totaal	2.478,8	116,6	85,3	49,7	429,2	219,2	990,9	1.994,7	6.364,3

La répartition des coûts utilisée dans la situation actuelle (AS IS) est dès lors complétée

² Ce n'est qu'à partir de 2005 qu'une comptabilité analytique par fonds a été appliquée. Jusqu'à 2004 inclus, l'ONDRAF se base sur des documents de synthèse pour le fonds BP1/BP2. Concrètement, cela signifie que, pour les passifs BP1/BP2, il n'existe actuellement aucune vue détaillée des recettes financières, des recettes diverses ou des dépenses jusqu'à 2004 inclus. Deux consultants de PwC sont actuellement en train de reconstituer l'historique des mouvements intra-fonds (en ce compris les passifs BP1/BP2). L'ONDRAF s'est basé sur le solde du fonds au 31/12/2004 (141.192.401,91 euros) pour travailler à partir de ce moment-là avec les informations de la comptabilité analytique. Par conséquent, la différence entre les versements et les revenus financiers connus d'une part et les dépenses d'autre part diffère du solde enregistré de 52,8 millions d'euros.

par les rubriques suivantes :

Le solde des principes directeurs	Les redevances dues par les producteurs tant que tous les coûts nécessaires à la gestion à long terme de leurs déchets ne sont pas couverts. Et même si, en principe, les redevances doivent encore être versées au moment de la prise en charge des déchets par l'ONDRAF, ce dernier peut désormais demander des versements anticipés pour avoir la certitude de disposer à tout moment de ressources suffisantes, assurant ainsi la continuité de la gestion à long terme. Étant donné qu'il est impossible de répercuter continuellement tout sous-financement éventuel sur le coût de la prise en charge des déchets futurs, les principes directeurs stipulent que le calcul des redevances doit être basé non seulement sur les déchets prévus, mais aussi sur les déchets déjà pris en charge. Si, au moment du calcul, il s'avère que les ressources prélevées ne sont pas suffisantes pour couvrir les activités de gestion à long terme, la différence doit être comblée selon les règles convenues entre l'ONDRAF et les producteurs.
Les déchets conditionnés non encore transférés	Déchets conditionnés pour lesquels il n'existe pas encore de procès-verbal d'acceptation et de transfert signé (PVA/PVT).

Bien qu'il ait été prévu que l'estimation des dépenses liées aux passifs soit effectuée à l'aide d'un modèle standardisé, les parties concernées se sont basées sur leurs propres estimations reposant sur la documentation existante. C'est pourquoi les estimations ont été réalisées :

- Pour le passif du SCK CEN :
 - o en valeurs courantes (inflation incluse) pour la période 2023-2028 ;
 - o en euros 2020 pour la planification à partir de 2028 ;
 - o en euros 2020 pour les principes directeurs.
- Pour les passifs BP1/BP2 :
 - o en euros 2020 pour les principes directeurs ;
 - o en euros 2021 pour les autres estimations.
- Pour le passif de l'IRE :
 - o en euros 2021.

Il convient de noter que, en particulier pour les passifs BP1/BP2, l'estimation actuelle diffère sensiblement de l'estimation figurant dans le quatrième inventaire des passifs nucléaires³ (IPN4) : 2 443,216 millions d'euros 2015). Les principales différences entre

³ La mission Inventaire des passifs nucléaires (IPN) n'est pas la même que celle réalisée dans le cadre du présent examen des dépenses. L'IPN est un instantané de toutes les installations nucléaires, donne une idée des quantités de déchets et des coûts que la gestion des déchets et le démantèlement des installations entraîneront, et contribue à prévenir de nouveaux passifs nucléaires, qui découleraient d'un manque de prévoyance ou d'une sous-estimation des coûts. L'IPN est réalisé tous les 5 ans.

L'IPN4 et le présent spending review peuvent être résumées comme suit pour les passifs BP1/BP2 :

- Impact dû à l'inflation : 11 % de l'augmentation ;
- Évolution des nouveaux projets depuis l'IPN4 (voir phase en cours de réalisation/à réaliser) : 30 % de l'augmentation ;
- Augmentation des redevances, déchets conditionnés restant à transférer, solde des principes directeurs et des activités d'étude pour le stockage des déchets de catégories B et C : 54 % de l'augmentation.

Lors de la conception du tableau, le but était également de ventiler la planification des dépenses futures par cinq ans pour tous les bâtiments, installations et lots de déchets dans le périmètre du passif concerné. Il n'a pas été possible de le faire dans le cadre du présent spending review. Toutefois, dans la mesure du possible, une planification globale à long terme a été établie.

Les comptes de l'ONDRAF sont établis pour l'ensemble de l'organisme (évidemment), mais aussi pour chaque fonds de passif. Un bilan et un compte de résultat sont établis dans la comptabilité de l'ONDRAF pour chacun des 10 fonds, dont les 4 fonds directement concernés par le présent spending review.

Le solde des fonds des passifs techniques est présenté dans les comptes annuels comme la somme des rubriques du passif 17 - dettes à plus d'un an et 42 - dettes à plus d'un an échéant dans l'année (pour le passif de l'IRE, uniquement sur la rubrique 42).

La responsabilité de l'approbation du budget et de la clôture annuelle incombe au Conseil d'administration de l'ONDRAF, toutefois après avis du comité de pilotage et de surveillance compétent.

Outre les rubriques du passif 17 et 42, des provisions de démantèlement ont également été constituées par l'ONDRAF pour les installations appartenant aux passifs BP1/BP2. Il s'agit :

- des installations qui font partie d'un processus tarifé (« installations de fixation des prix » ou « PZ ») et qui sont donc supportées à la fois par les passifs BP1/BP2 et par les autres producteurs ;
- des installations contenant uniquement des nouveaux investissements réalisés après 1989 au profit des passifs BP1/BP2 (et qui ne font pas partie des installations « PZ ») ;
- de plusieurs installations spécifiques pour lesquelles, conformément aux contrats de bail emphytéotique du 17/03/2010 entre l'État belge et l'ONDRAF, l'ONDRAF est le responsable financier des coûts de démantèlement du bâtiment concerné.

La provision totale constituée s'élève à 144.348.000 euros, dont :

- 104.697.000 euros payés par le fonds BP1/BP2 ;
- 27.307.000 euros payés par les autres producteurs ;
- 14.413.000 euros de résultat de placement.

L'ONDRAF faisant partie du périmètre de consolidation du gouvernement fédéral (S.1311), l'organisme est également repris dans le budget du gouvernement. En 2022, un solde SEC négatif de -45.135.000 euros a été rapporté, que l'on doit au décalage entre le moment où les ressources financières mises à disposition de l'organisme sont constituées et le moment où elles sont utilisées.

Enfin, la Cour des comptes a constaté dans le compte général 2020 de l'administration générale de l'État fédéral qu'aucune provision pour les coûts futurs n'avait été constituée

jusqu'à présent.

Les 4 sujets suivants sont abordés de manière plus approfondie dans les recommandations :

- les rôles et responsabilités ;
- le périmètre du passif ;
- le cadre et la planification ;
- la gestion financière et les rapports.

Il convient de redéfinir et d'harmoniser les rôles et responsabilités de chacun des acteurs impliqués pour l'ensemble des passifs :

- **Le rôle de l'Etat fédéral et le rôle de l'ONDRAF et de son Conseil d'administration.**

Aujourd'hui, conformément aux conventions entre l'ONDRAF et l'État fédéral, la responsabilité financière incombe à l'État fédéral et les décisions concernant le budget, les programmes quinquennaux (actuellement uniquement applicables à BP1/BP2) et les décomptes sont prises par le Conseil d'administration de l'ONDRAF. Il convient de revoir le cadre (voir cadre et planification), et de réaffirmer les rôles et responsabilités.

- **Le rôle du comité de suivi et de surveillance.**

Le rôle doit être revu et harmonisé pour tous les passifs : d'un point de vue formel, dans le règlement d'ordre intérieur actuel, le Comité de suivi et de surveillance a un rôle consultatif. Il convient, entre autres, en plus des comités de suivi et de surveillance spécifiques, d'y avoir également une instance chapeautant l'ensemble des passifs.

- **Le rôle de l'ONDRAF et des opérateurs (Belgoprocess, IRE et SCK CEN).**

Une harmonisation et une standardisation des contrats entre l'ONDRAF et les exploitants sont recommandées. Dans le cadre de l'attribution de l'opération d'assainissement aux exploitants, on peut également se demander dans quelle mesure l'externalisation des activités d'assainissement à des sous-traitants ayant une expérience dans le domaine de l'assainissement pourrait apporter une contribution positive en termes d'organisation, de durée et de coût. Cette analyse n'a pas été faite dans le cadre du présent spending review.

- **Le rôle de la nouvelle « Commission des passifs nucléaires » à constituer.**

Par analogie avec la Commission des provisions nucléaires, la Commission des passifs nucléaires peut superviser, conseiller et encadrer les activités liées aux passifs. La Commission pourrait élaborer progressivement des avis sur les recommandations actuelles (tant d'un point de vue technique et financier que de gestion, par exemple sur la gouvernance des passifs, la question de l'éventuelle externalisation, la méthodologie des estimations, etc.) en fonction des priorités, puis assurer le suivi de leur mise en œuvre. Idéalement, les premières recommandations pourront être élaborées en fonction du programme 2024-2028. Afin de rendre la Commission aussi objective que possible, voici une composition possible : ONDRAF, DG Energie (SPF Économie), AFCN, SPF BOSA, le tout complété de plusieurs experts externes.

Sur les différents sites, il est à la fois question d'exploitation et d'assainissement des passifs, ce qui ne facilite pas la définition précise du périmètre des passifs.

- Des règles claires doivent être fixées en ce qui concerne l'établissement et la

modification du périmètre des passifs nucléaires, comme les conditions de retrait du périmètre ou d'extension du périmètre avec de nouvelles installations (en définissant clairement la responsabilité de toutes les parties).

- Si le choix est par exemple fait de conserver un bâtiment, une installation ou un site pour un autre usage (c'est-à-dire une nouvelle application nucléaire), le titulaire de l'agrément doit assumer par écrit la responsabilité technique et financière de la contamination résiduelle qui subsiste et le bâtiment, l'installation et le site en question seront retirés du périmètre du passif. Le processus de décision à cet égard doit être clairement défini et les responsabilités doivent être établies sans ambiguïté.

La préparation d'un plan ou d'un programme de base, assorti d'une analyse standardisée des coûts, constitue un aspect crucial pour déterminer les exigences de financement.

- La fixation d'un objectif final pour l'assainissement de chaque passif peut, d'une part, accroître la sensibilisation à la charge financière à supporter et, d'autre part, réduire le risque que les actions et les décisions ne soient pas suffisamment axées sur la réalisation des objectifs visés. L'objectif doit ensuite être traduit en un plan de programme à court et moyen termes.
- Il est recommandé de formaliser ce processus et de le soumettre pour accord au Conseil des ministres :
 - o l'objectif final de chaque passif, avec une planification opérationnelle et financière ;
 - o des plans quinquennaux et décennaux, avec planification opérationnelle et financière et la manière dont ils contribuent à l'objectif final.

Ces plans doivent être mis à jour périodiquement, compte tenu de la planification à long terme et des nombreuses incertitudes qu'elle comporte.

- L'approche, la méthodologie et les sources de tous les passifs doivent être identifiées et harmonisées avant même d'élaborer la planification.
- Le processus d'estimation doit également être formalisé, avec une séparation claire entre la responsabilité de la préparation des estimations et la responsabilité de leur validation.

Enfin, concernant la gestion financière et les rapports :

- Conformément à l'observation de la Cour des comptes, les passifs doivent être inclus dans le compte général de l'administration générale de l'État fédéral en tant que provision pour risques et charges. La méthodologie reprise dans le présent examen des dépenses peut servir de base à cet effet et doit faire l'objet d'une mise à jour régulière.
- Les rapports financiers et les lignes de reporting doivent être harmonisés entre les différents passifs.

Un cadre clair et formel doit être établi pour déterminer quelles installations seront provisionnées au sein de l'ONDRAF et lesquelles devront être entièrement financées par le passif à l'avenir.