

Qui va payer la facture nucléaire ?

La responsabilité financière du démantèlement des réacteurs et de la gestion des déchets nucléaires en question

En 2006 aura lieu la révision de la « loi Bataille » de 1991 qui donnait un délai de 15 ans à la recherche pour avancer sur la question de la gestion des déchets nucléaires, avant un nouveau rendez-vous parlementaire.

En parallèle, le processus d'ouverture de capital d'EDF et d'Areva est engagé et va poser la question du passif nucléaire des deux entreprises. EDF et Areva sont parmi les plus grosses entreprises nucléaires au monde et les charges futures de démantèlement des installations nucléaires et de gestion des déchets radioactifs représentent des sommes colossales, comparables à la question des retraites.

Ces charges sont estimées par la Cour des Comptes¹ à 48 milliards d'Euros (Md€) pour EDF et 12 Md€ pour Areva.

Les enjeux et risques :

La gestion des déchets nucléaires et du démantèlement est un enjeu environnemental majeur. L'impact des déchets sur l'environnement est de nature à concerner l'échelle globale de par leur dispersion géographique et la permanence de leur danger sur le très long terme.

¹ « Le démantèlement des installations nucléaires et la gestion des déchets radioactifs », Rapport Public Particulier, Cour des Comptes, janvier 2005

La gestion de ces déchets nous plonge donc dans une dimension rarement contemplée et relève du défi pour nos sociétés. Défi technique et scientifique, mais aussi éthique, social et enfin économique et financier.

La particularité de cet enjeu est qu'il est marqué par de grandes incertitudes qui se traduisent aussi au niveau économique. Plusieurs commissaires aux comptes d'EDF ont ainsi reconnu par exemple que les estimations des coûts du démantèlement recèlent « des éléments d'incertitude majeure »².

Ces grandes incertitudes se doublent actuellement par une absence d'un système sûr et transparent de financement des charges futures. Aujourd'hui devant un tel constat plusieurs institutions comme la Cour des Comptes ou la Direction Générale de la Sécurité Nucléaire et de la Radioprotection (DGSNR), appellent à la mise en place d'un système à même de garantir la disponibilité et la suffisance de fonds financiers pour assurer le démantèlement et la gestion des déchets nucléaires.

² AFP du 1^{er} avril 2003– Compte-rendu d'audience de la Commission d'enquête sur « la gestion des entreprises publiques afin d'améliorer le système de prise de décision »

Sommes colossales, incertitudes sur les coûts, gestion des fonds peu fiable. L'enjeu est d'importance. La perspective proche de l'ouverture du capital des principaux responsables que sont EDF et Areva doit amener à un changement indispensable de la gestion financière des charges futures du nucléaires. Il en va du respect du principe « pollueur-payeur » à l'échelle de plusieurs générations.

Le royaume des incertitudes :

Le financement du démantèlement des centrales nucléaires est confronté à de fortes incertitudes concernant le niveau des coûts. En effet cette opération est une opération lourde, tant les dimensions du problème sont nombreuses (environnementale, réglementaire, technologique...) et l'échelle de temps longue (plusieurs décennies, voire un siècle). De plus les expériences sont peu nombreuses, voire nulles pour les réacteurs de grande taille. Le coût du démantèlement fait donc l'objet d'estimations.

En France, les dépenses pour le démantèlement sont évaluées à 15% du coût d'investissement initial des réacteurs par les instances officielles. Ce qui correspond à 15 milliards d'euros (Md€) pour l'ensemble du parc nucléaire actuel. Les récentes expériences de démantèlement en France montrent que cette estimation devrait être revue à la hausse³. Par exemple, si l'on applique cette règle à la centrale de Brennilis actuellement en démantèlement, le coût du démantèlement ainsi calculé ne serait que de 19,4 millions d'euros (M€). Or aujourd'hui le coût annoncé est de plus de 480 M€!

Toutes les expériences de démantèlement actuelles d'EDF sur les centrales de première génération confortent ce constat.

Ce constat est encore plus alarmant si l'on examine les incertitudes liées à la gestion

des déchets nucléaires. Au chapitre des incertitudes, figure notamment le coût d'un éventuel stockage profond. Aujourd'hui les industriels se basent sur une évaluation de l'Andra qui chiffrait en 1996 le coût du stockage profond à plus de 14 Md€. Depuis pourtant l'Andra a effectué de nouvelles estimations basées sur différents scénarios inhérents à des options (comme le retraitement...) et donnait en 2003 une fourchette de coût allant jusqu'à à 58 Md€! Ces énormes incertitudes engendrent bien sûr de fortes tensions, EDF refusant actuellement de tenir compte des dernières estimations de l'Andra afin de préserver la santé de ses comptes.

Dans un tel contexte, il est difficile, sinon impossible, de garantir que les producteurs de déchets assureront le financement des futures charges nucléaires.

Financement des charges futures :

Au-delà des incertitudes sur les coûts, la gestion même des fonds dédiés pose question.

Pour assurer le financement des charges futures, les industriels collectent et alimentent des fonds dédiés sous forme de provision. Aujourd'hui EDF et Areva ont accès à leurs fonds de provision. Alors que la disponibilité de ces fonds revêt un caractère primordial, les industriels placés dans un contexte concurrentiel ont donc la possibilité de les utiliser comme ressource pour leur développement.

Ainsi, la récente politique d'expansion internationale très controversée d'EDF a eu des conséquences sur la disponibilité de ces fonds. Un rapport, commandité par Greenpeace auprès de spécialistes en Sciences Economiques en avril 2003⁴, sonnait l'alarme et chiffrait à 1,6 Md€ la totalité de la baisse de valeur du fonds pour démantèlement du premier électricien mondial. Cette somme correspondait alors

³ C'est d'ailleurs ce qu'ont choisi de faire les Etats-Unis en 1991, en réévaluant ce pourcentage à 25% du coût d'investissement. Un tel choix en France, augmenterait le besoin de fonds de 10 Md€!

⁴ « Economie des modèles européens de gestion des provisions pour démantèlement des centrales nucléaires », Flavien TCHAPGA et Jean-Michel GLACHANT, avril 2003.

à 15% du montant total des provisions et à près de trois années de collecte !

Aujourd'hui ce constat est largement partagé. Dans son rapport de janvier 2005, la Cour des Comptes note que « *EDF, du fait de son endettement, ne dispose que d'un embryon d'actifs dédiés par rapport à la masse à financer (...)* ».

Aussi la question est posée par la Cour des Comptes : « *Sans mécanisme de sécurisation, le risque existe, dans le cadre d'une ouverture du capital d'Areva et d'EDF dans des marchés devenus fortement concurrentiels, que les conséquences financières de leurs obligations de démantèlement et de gestion de leurs déchets soient mal assurées et que la charge en rejaille in fine sur l'Etat.* »

Vers un transfert des responsabilités :

Le risque d'un transfert des responsabilités financières est donc grand, pour qu'une institution telle que la Cour des Comptes l'exprime aussi clairement. Cette crainte est d'ailleurs présente tout au long du rapport.

« *Les incertitudes nombreuses qui pèsent sur le financement futur de la gestion de ces déchets - volume réel, selon la stratégie de retraitement retenue, durée d'entreposage avant stockage, etc. - conduisent à poser la question de la capacité dans le temps des principaux producteurs de déchets à répondre à leurs obligations.* » note encore la Cour des Comptes.

Si la gestion des déchets nucléaires et du démantèlement représente des risques sanitaires et environnementaux, elle recèle aussi des risques économiques et financiers. Les deux vont d'ailleurs de pair. Si les fonds nécessaires à la gestion des déchets font défauts, les risques écologiques seront fortement accrus.

Le risque de manquer de fonds au moment où ils seront nécessaires est déjà une réalité au Royaume-Uni. Devant la faillite du secteur nucléaire britannique, le gouvernement s'est vu dans l'obligation de

restructurer le secteur pour assurer la sécurité des installations et la gestion des déchets. Cette restructuration s'est notamment matérialisée par le transfert de responsabilité des industriels vers l'Etat à travers la création d'une autorité responsable de l'aval de la filière (Nuclear Decommissioning Authority). Cette restructuration fait aujourd'hui l'objet d'une investigation de la Commission Européenne sur les subventions cachées derrière ce transfert de responsabilités. L'exemple britannique constitue néanmoins un éclairage fondamental sur les risques économiques et financiers.

Du côté français, la volonté est forte pour EDF de vouloir se débarrasser de ces responsabilités nucléaires historiques et à venir. Certains haut-responsables ont déjà exprimé ce point de vue dans des médias : EDF ne sera pas vendable avec son passif nucléaire !

Ce phénomène de transfert a d'ailleurs déjà commencé : en novembre 2004, EDF et Areva se sont débarrassés des responsabilités leur incombant pour le démantèlement du site de Marcoule en versant une « soule libératoire » au CEA⁵. A ce propos, la Cour des Comptes est une nouvelle fois sans ambiguïté : « *Il est étonnant qu'un exploitant nucléaire puisse être déchargé de la responsabilité du démantèlement, alors qu'un consensus international, comme le remarque l'ASN [ou DGSNR], existe pour que le démantèlement reste autant que possible confié à l'exploitant de l'installation lorsqu'elle était en activité.* ».

Le transfert de responsabilité à travers des soultes libératoires est en effet totalement inacceptable car il transfère sur l'Etat est donc les futurs contribuables les risques techniques et financiers. Ce transfert remet ainsi en cause le principe internationalement et juridiquement reconnu de « polluer-payeur ».

⁵ Cf. Les Echos du 26 novembre 2004

Sécuriser la responsabilité financière :

Devant un constat si alarmant et des risques si importants, il apparaît aujourd'hui plus que jamais urgent de sécuriser la responsabilité financière du démantèlement et de la gestion des déchets nucléaires.

Dans son rapport public de 1998 la Cour des Comptes notait déjà : *« La recherche des formules les plus adéquates, éventuellement spécifiques au secteur nucléaire, doit être engagée dès maintenant. Elle doit laisser aux entreprises toutes les responsabilités qui leur incombent sur le plan technique et industriel. Elle doit s'inspirer de l'équité entre les générations et ne pas faire reposer sur les consommateurs ou contribuables de demain le paiement des charges déjà prélevées sur les consommateurs d'hier et d'aujourd'hui ».*

La DGSNR conclut de son côté dans la partie sur le démantèlement de son rapport de 2003, que *« les perspectives de modifications de statut et d'ouverture du capital d'EDF et d'Areva posent la question des fonds financiers devant garantir le démantèlement des installations et la*

gestion des déchets », et qu'il convient *« qu'un système soit mis en place afin de garantir la disponibilité et la suffisance de ses fonds au moment requis ».*

Toutes ces conclusions sont actuelles.

Greenpeace milite depuis plusieurs années pour que des mesures soit prises.

De telle mesures doivent être mise en oeuvre sur la base du principe du « pollueur/payeur », du principe de précaution et du principe de transparence et de contrôle. Elles doivent entre autre s'appuyer sur :

- une révision des estimations des coûts de démantèlement, cette révision devant en outre être faite de manière régulière à l'image de ce qui se fait dans d'autres pays ;
- la mise en place d'une gestion séparée des fonds de démantèlement, qui est la plus à même de « protéger » les provisions collectées ;
- une refonte du dispositif de contrôle ;
- l'exigence de garanties supplémentaires aux exploitants pour palier au risque irréductible qui pèse sur la collecte et la disponibilité des provisions.



22 rue des Rasselins, 75 020 Paris – Tel : 01 44 64 02 02 – Fax : 01 44 64 02 00