
Rapport de la commission nationale d'évaluation du financement des charges nucléaires de long terme (CNEF)

M. Lépine, Président de la CNEF

Présentation au HCTISN le 13 décembre 2012

Introduction

- Présentation de l'autorité administrative

I. L'évaluation des passifs

II. Les actifs dédiés

III. Les observations de la CNEF

Introduction

- Une commission créée par la loi du 28 juin 2006
- Évaluer le contrôle mené par l'autorité administrative envers les exploitants nucléaires
- Une composition mixte
 - Personnalités qualifiées et parlementaires
- Réunion constitutive tenue le 7 juin 2011
 - Des nominations tardives et des modalités d'organisation à définir

Présentation de l'autorité administrative

- Institution de l'autorité administrative par la loi du 28/06/2006
 - autorité confiée conjointement aux ministres en charge de l'économie et de l'énergie (décret du 23/02/07), à l'attache de la DGEC.
 - chargée de contrôler le respect par les exploitants de leurs obligations.
- Un contrôle qui peut être coercitif
 - en cas d'insuffisance ou d'inadéquation, prescription des mesures nécessaires à la régularisation;
 - en cas d'inexécution dans le délai imparti, ordre de constitution des actifs sous astreinte.
- Si nécessaire, l'autorité administrative peut imposer à l'exploitant de verser ses actifs à l'ANDRA
- Possibilité de prononcer une sanction pécuniaire

Présentation de l'autorité administrative

- Obligations de communication de la part des exploitants
 - Rapports triennaux (deux depuis 2006: en 2007 et 2010);
 - Notes d'actualisation (quatre depuis 2006: 2008, 2009, 2011, 2012)
 - Inventaires trimestriels des actifs côtés;
 - Tout autre pièce justificative sur demande.
- Sollicitation d'expertises externe, de façon annuelle:
 - Autorité de sûreté nucléaire (depuis 2008);
 - Autorité de sûreté nucléaire défense (depuis 2010);
 - Corps de contrôle des assurances (entre 2009 et 2012).
- Préparation d'un programme d'audit

II. L'évaluation des passifs

Périmètres considérés

- Installations nucléaires de base (INB) et installations nucléaires de base secrètes (INBS) non exploitées directement par l'Etat
 - 125 INB, dont 58 pour EDF, 35 pour le CEA et 8 pour AREVA NC
 - 7 INBS, dont 4 pour le CEA et 2 pour AREVA NC
- Charges futures, relatives aux opérations dites de long terme:
 - démantèlement;
 - gestion des combustibles usés;
 - reprise et conditionnement de déchets anciens;
 - gestion à long terme des colis de déchets radioactifs;
 - surveillance des centres de stockage après fermeture.

Evaluation des charges brutes

	2011				
Charges relevant de l'article L.594-1 du code de l'environnement :	EDF	AREVA	CEA	ANDRA	TOTAL
1. Démantèlement	21 108	7 901	8 701	0	37 710
2. Gestion du combustible usé	14 844	0	1 329	0	16 173
3. Reprise et conditionnement déchets anciens	0	1 556	2 748	0	4 303
4. Gestion à long terme des colis de déchets	24 137	1 535	3 087	37	28 796
5. Surveillance des centres de stockage après fermeture	1 164	41	395	40	1 639
TOTAL	61 253	11 032	16 259	77	88 621
Charges hors périmètre de l'article L.594-1 :	2 388	639	335	0	3 362
TOTAL	63 641	11 671	16 593	77	91 983
	69 %	13 %	18 %	-	100 %

Provisions actualisées

En millions d'euros, et au 31/12/2011

EDF	18 477
CEA	10 535
AREVA NC	4 682
EURODIF PRODUCTION	798
Autres exploitants (groupe AREVA)	311
Autres exploitants (hors AREVA)	218
TOTAL	34 776

Le contrôle des passifs

- Demandes de complément d'informations et/ou de régularisation de non-conformités
 - Courriers faisant une revue exhaustive de la situation des exploitants
 - Répercutent notamment les remarques des experts saisis pour avis (ASN, CCA, etc.)
 - Trois séries de tels courriers transmis depuis 2007 (en 2008, 2010 et 2011)
 - Ou demandes ponctuelles sur des points plus précis
 - Avril 2012: demande à EDF de prendre en compte deux remarques du rapport de la Cour des Comptes
 - Juin 2012: Demande à Eurodif de corriger son taux de couverture d'ici décembre 2012

Programme d'audit de la DGEC

- Importance soulignée par la Cour des comptes (janvier 2012)
- Périmètre: charges de démantèlement et de RCD
- Concerne les trois principaux exploitants (EDF, AREVA et CEA)
- Devrait être lancé à l'automne 2012
 - Des problèmes de mise en œuvre pourraient nécessiter une modification des procédures par voie législative

III. Les actifs dédiés

Montants des portefeuilles et taux de couverture

<i>En millions d'euros</i>	Provisions à couvrir	Valorisation des portefeuilles d'actifs	Taux minimum à respecter pour la couverture des provisions par les portefeuilles	Taux de couverture constatés	Déficits de couverture associés
	31/12/2011	31/12/2011		31/12/2011	31/12/2011
EDF	18 477	15 619	75 %	85 %	0
CEA	10 535	10 517	100 %	100 %	-18
AREVA NC	4 682	4 621	100 %	99 %	-61
EURODIF PRODUCTION	798	596	100 %	75 %	-202
Autres exploitants (groupe AREVA)	311	271	100 %	87 %	-45
Autres exploitants (hors AREVA)	218	207	100 % ou 75 %	95 %	-1
TOTAL	34 776	31 622		91 %	-327

Le contrôle des actifs dédiés

- L'art. L-594-2 prévoit que les actifs doivent présenter un « degré de sécurité et de liquidité suffisant pour répondre à leur objet »
- La réglementation définit les actifs admissibles et impose des ratios de diversification
 - L'inclusion d'actifs de créances sur tiers est soumise à autorisation de la part de l'autorité administrative
- Modifications récentes des textes normatifs
 - Loi NOME du 7 décembre 2010: sous certaines conditions, les exploitants bénéficient d'un allongement jusqu'à mi-2016 pour couvrir à 100% leur portefeuille d'actifs (s'applique à EDF)
 - Décret du 29 décembre 2010:
 - Les exploitants peuvent inclure des parts de la société RTE dans leur portefeuille (réalisé par EDF)
 - Le CEA peut déroger à la constitution d'un portefeuille d'actifs en sollicitant une garantie de l'Etat français.

IV. Les observations de la CNEF

L'organisation et le fonctionnement de l'autorité administrative

- Renforcer les moyens humains du contrôle
- Clarifier la notion d'autorité administrative et désigner les services compétents
 - D'après les textes, l'autorité administrative est conjointement les ministres chargés respectivement de l'économie et de l'énergie;
 - Les services compétents ne sont pas explicitement désignés par les textes;
 - En pratique, seuls les services du ministère de l'énergie (DGEC) assurent cette mission à ce jour
- La compatibilité du rôle de tutelle des exploitants nucléaires et d'autorité administrative
 - Les membres de l'autorité administrative siègent également aux conseils d'administration des principaux exploitants, ainsi que dans les comités spécialisés dans les obligations de fin de cycle

L'organisation et le fonctionnement de l'autorité administrative

- Pallier la disparition du corps de contrôle des assurances
 - Celui-ci fournissait, jusqu'à sa disparition en 2012, une expertise très utile à l'autorité administrative
 - L'autorité de contrôle prudentiel (Banque de France), où exercent la plupart des commissaires contrôleurs, ne souhaite pas prendre la succession du CCA au titre d'expert, « en l'absence de base législative »
 - Une modification législative en ce sens semble souhaitable
- Allonger le cycle de contrôle
 - Configuration actuelle: rapport triennal et notes d'actualisation annuelles
 - Proposition: rapport quadriennal et notes d'actualisation biennales

L'évaluation des passifs

- Rappeler la nécessité de la prudence dans l'évaluation
 - Un processus intrinsèquement marqué par des incertitudes
 - L'ASN alerte sur le risque de sous-évaluation
- Le taux d'actualisation pourrait devoir être réévalué
 - Suite à la baisse récente du plafond du taux d'actualisation (dont le calcul est défini par la réglementation), les exploitants seront contraints, au 31 décembre, de baisser leur taux (actuellement fixé à 5%)
 - D'importantes conséquences financières sont à prévoir pour les exploitants, mais cette modification s'inscrit dans la démarche de prudence prévue par la loi (diminution des perspectives de rendement des actifs)
- De fortes incertitudes concernant le coût du stockage géologique profond
 - Un chiffrage allant de 14,4 à 35 milliards d'euros (bruts)

Les actifs dédiés

- Peu de moyens humains et de compétences spécialisées sur ce sujet constatés au sein de l'autorité administrative
- Standardiser la transmission de l'information financière
 - Pour permettre la visualisation directe de la répartition des actifs et le respect des règles de diversification
- Maintenir la réglementation des placements dans l'esprit de la loi
 - Instruire les éventuelles modifications de façon transparente
 - Établir des limites à l'admission d'actifs non liquides
- Définir un *modus operandi* pour la régularisation des situations d'insuffisance de couverture
 - Rythme de rattrapage et échéances

L'avenir de la CNEF

- Une constitution tardive et une faible implication des représentants parlementaires
- Une charge de travail inégale dans le temps (rythme triennal)
 - La Commission ne semble pas destinée à un fonctionnement permanent
- Possibilités d'évolution de la CNEF
 - Substitution par un audit triennal de la Cour des Comptes;
 - Substitution par l'ASN;
 - Renouvellement de la CNEF sous la forme d'un organisme indépendant, à la disposition de l'autorité administrative, pour avis sur les questions financières;
 - Renouvellement de la CNEF sous la forme d'une autorité contrôlant directement les fonds dédiés (à l'image du NLFAB britannique).