

PARLEMENT EUROPÉEN

1999



2004

Commission des budgets

PROCÉDURE BUDGÉTAIRE 2004

16 mai 2003

DOCUMENT DE TRAVAIL N° 13

sur le financement communautaire de la sûreté nucléaire

Commission des budgets

Rapporteur: Jan Mulder

Introduction

1. Dans ses orientations budgétaires pour 2004, le Parlement européen souligne l'importance de la sûreté nucléaire, en accordant une attention particulière aux centrales nucléaires situées dans les nouveaux États membres, et se déclare déterminé à examiner les conséquences budgétaires qui en découlent. Dans le cadre de la préparation du budget 2004, l'objectif du présent document de travail est de dresser un aperçu des mesures de sûreté nucléaire financées en tout ou en partie par le budget de l'Union européenne.
2. En matière de sécurité des installations nucléaires, les actions ont pour objectif la protection des exploitants, de la population et de l'environnement par rapport aux dangers des radiations, objectif poursuivi par la promotion des meilleures pratiques d'exploitation, de prévention et d'atténuation des accidents. Les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) et les Nouveaux États indépendants de l'ancienne Union soviétique (NEI) sont également encouragés par des mesures appropriées à atteindre cet objectif commun. Administrés par la Commission, les programmes Phare et Tacis d'assistance aux PECO et aux NEI comportent un important volet qui contribue à l'amélioration du niveau de sûreté nucléaire de ces pays.
3. Par conséquent, le financement des mesures de sûreté nucléaire figure dans les rubriques 3, 4 et 7. À la rubrique 3, il concerne principalement la recherche, mais les mesures destinées aux nouveaux États membres y figurent également dans l'APB 2004. Quant aux programmes Tacis et Phare (rubriques 4 et 7), ils prévoient trois grands types de financement de la sûreté nucléaire:
 1. le soutien des autorités de contrôle;
 2. la sécurité de la conception (types de réacteurs différents);
 3. l'assistance sur place et la sécurité de l'exploitation (matériel de communication et de mesure, assistance technique, composants sûrs, matériel, gestion des déchets).
4. Le traité Euratom n'aborde pas la question de la sûreté nucléaire, qui relève de la compétence des États membres. Le principe de subsidiarité est intégralement appliqué dans ce domaine. Toutefois, une certaine valeur ajoutée communautaire est reconnue par la définition d'avis communs sur les questions de sûreté nucléaire, et la Commission a récemment déposé des propositions législatives qui définissent les obligations fondamentales et les principes généraux de la sécurité des installations nucléaires et de la gestion des déchets radioactifs.

La sûreté nucléaire dans la rubrique 3

5. Les recherches sur la fission nucléaire et la radioprotection sont menées dans le cadre du sixième programme-cadre Euratom (2002-2006) pour des activités de recherche et de formation nucléaire. Ce programme (qui dispose d'un budget de 1,23 milliard d'euros) est officiellement distinct du sixième programme-cadre général (dont le budget est de 16 milliards d'euros) étant donné qu'ils relèvent de traités distincts et qu'ils imposent des règles légèrement différentes en termes de participation et de diffusion de l'information.
6. Le sixième programme-cadre Euratom comporte deux volets: les actions "directes" et les actions "indirectes". Ces dernières constituent le principal mécanisme de recherche, de

développement technologique et de formation (RDTF) à l'échelon communautaire alors que les actions directes, complémentaires des actions indirectes, sont réalisées par le Centre commun de recherche (CCR) des Communautés européennes.

7. Les domaines thématiques prioritaires du programme d'actions indirectes sont les suivants:

- la recherche sur la fusion nucléaire;
- la gestion des déchets radioactifs;
- la radioprotection;
- les autres activités dans le domaine des technologies nucléaires et de la sûreté nucléaire.

Ligne EBA	Description	Budget 2003		APB 2004	
		CE	CP	CE	CP
08 11	Actions de recherche et de formation au titre du traité Euratom				
08110101	Fusion thermonucléaire contrôlée	150 200 000	80 000 000	173 700 000	119 300 000
08110102	Gestion des déchets radioactifs	17 900 000	2 700 000	22 100 000	7 900 000
08110103	Radioprotection	10 000 000	1 500 000	12 600 000	4 500 000
081102	Autres activités dans le domaine des technologies et de la sûreté nucléaires	10 000 000	1 500 000	12 600 000	4 500 000
	Sous-total du chapitre	188 100 000	85 700 000	221 000 000	136 200 000
10 03	Recherche financée directement – 6^e programme-cadre				
100301	Gestion des déchets radioactifs et contrôle de sécurité des matières nucléaires	4 637 000	2 319 000	4 642 000	4 640 100
100302	Sûreté des différents types de réacteurs, surveillance des rayonnements et métrologie	2 219 000	888 000	2 108 000	1 932 900
	Sous-total du chapitre	6 856 000	3 207 000	6 750 000	6 573 000
10 05	Poids du passé provenant des activités exécutées				
100501	Démantèlement des installations nucléaires et gestion des déchets	13 000 000	12 250 000	16 000 000	16 000 000
	Sous-total du chapitre	13 000 000	12 250 000	16 000 000	16 000 000

8. Une augmentation de 3,8 millions d'euros est proposée pour le démantèlement des installations nucléaires et la gestion des déchets.

06 05 ÉNERGIE NUCLÉAIRE

(en millions d'euros)

Titre Chapitre Article Poste	Rubrique	PF	Exécution 2002		Budget 2003		APB 2004		% changement 2004/2003		Nomenclature antérieure
			Engag.	Paiem.	CE	CP	CE	CP	CE	CP	
06 05 01	Inspections sur place relatives au contrôle de sécurité et formation des inspecteurs	3	5,091	3,961	5,690	5,590	6,000	5,750	5,4%	2,9%	B4-2000
06 05 02	Achat d'équipements, prestations de services et travaux spécifiques										
06 05 02 01	Prélèvement d'échantillons et analyses, matériel, travaux spécifiques, prestations de services et transports	3	5,717	5,100	5,500	5,500	6,000	6,000	9,1%	9,1%	B4-2020
06 05 02 02	Contrôle spécifique des installations à grande échelle traitant le plutonium	3	7,900	7,207	7,400	7,400	7,400	7,400	0,0%	0,0%	B4-2021
06 05 03	Achèvement de l'action de coopération avec les pays de l'Europe centrale et orientale et les nouveaux États indépendants dans le domaine de la sûreté nucléaire	4	0,000	0,058	-	-	-	-			B7-534
06 05 04	Achèvement du programme-cadre "Énergie" (1999-2002) - Énergie nucléaire	3	0,350	0,168	p.m.	0,339	-	0,378		11,5%	B4-1020
06 05 05	Sûreté nucléaire - mesures transitoires (démantèlement)	3					138,000	138,000	100,0%	100,0%	B4-209
06 05 06	Sûreté et sécurité nucléaires	3					3,500	1,750	100,0%	100,0%	B4-208
06 05 07	Radioprotection	3	0,000	0,000	0,619	0,619	0,600	0,500	-3,1%	-19,2%	B4-304 (p.p.)
sous-total chapitre 05			19,058	16,492	19,209	19,448	161,500	159,778	740,8%	721,6%	

La sûreté nucléaire en Europe centrale et orientale et dans les NEI

9. À court terme, l'objectif de l'Union européenne est d'améliorer la sécurité d'exploitation des centrales et d'y apporter des améliorations techniques sur la base d'évaluation de la sécurité et de l'amélioration du régime réglementaire. À plus long terme, l'Union européenne entend examiner les possibilités de remplacement des centrales les moins sûres par le développement de sources d'énergie alternatives et l'utilisation plus rationnelle de l'énergie ainsi que les possibilités d'améliorer les centrales de conception plus récente. Néanmoins, le soutien financier que l'Union européenne peut apporter demeure limité par rapport aux besoins.
10. Le programme Tacis a engagé plus de 774 millions d'euros au cours de la période 1991-2000 en vue de l'amélioration de la sûreté nucléaire dans les NEI, mais beaucoup reste à faire. Au cours de la même période, les crédits d'engagement de Phare ont atteint 200 millions d'euros.
11. Par ailleurs, des prêts Euratom ainsi qu'une série de subventions plus réduites sont également disponibles. La Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) administre les fonds suivants, qui disposent d'une importante contribution de l'Union européenne (50 millions d'euros par an): le Compte pour la sûreté nucléaire, trois fonds internationaux d'appui à la mise hors service de réacteurs nucléaires en Bulgarie, en Lituanie et en République slovaque, ainsi que le Fonds pour le sarcophage de Tchernobyl.

Mesures spéciales en faveur de l'élargissement et mesures de préadhésion en 2004

12. Sept des douze pays candidats possèdent 22 centrales nucléaires au total. Cinq des dix nouveaux États membres possèdent 19 réacteurs. L'élargissement a donc mis en lumière la nécessité objective nouvelle d'une action communautaire dans le secteur nucléaire, indépendamment des choix politiques en matière d'énergie des nouveaux États membres ou des États membres actuels.
13. Dans le cadre des négociations d'adhésion, l'Union européenne a demandé la fermeture de huit réacteurs nucléaires d'ici 2009: Bohunice 1 et 2 (Slovaquie), Ignalina 1 et 2 (Lituanie) et Kozloduy 1 à 4 (Bulgarie). Par contre, on estime que la sécurité des autres réacteurs des nouveaux États membres et des pays candidats peut être amenée, moyennant diverses améliorations, à un niveau comparable à celui de réacteurs équivalents au sein de l'Union européenne.
14. La fermeture de centrales nucléaires nécessite des montants considérables, sans compter qu'il conviendrait d'harmoniser les méthodes d'estimation des frais des futures fermetures. Le montant nécessaire à la réhabilitation complète du site d'une centrale nucléaire est de l'ordre de 15 % du coût d'investissement total de chacun des réacteurs à démanteler, soit de 200 millions à plus d'un milliard d'euros.
15. La Lituanie¹ s'est engagée à fermer l'unité n° 1 de la centrale nucléaire d'Ignalina avant 2005 et l'unité 2 pour 2009, tandis que l'Union européenne s'est engagée à continuer à fournir l'assistance communautaire supplémentaire voulue pour la procédure de fermeture après 2006. L'Union a reconnu que l'effort de démantèlement était sans précédent et qu'il représentait pour la Lituanie une charge exceptionnelle, sans rapport avec sa taille et ses moyens financiers. Le problème de la couverture du coût social de la fermeture a été évoqué à diverses occasions. Une interprétation veut que les Fonds structurels couvriraient ces coûts. Au Conseil européen de Copenhague, il a été décidé d'apporter à la Lituanie un montant de 285 millions d'euros entre 2004 et 2006. De même, il a été convenu qu'au cours de la même période, la Slovaquie recevrait 90 millions d'euros pour la sûreté nucléaire. Dès lors, un montant de 138 millions d'euros figure dans l'APB 2004 en vue de couvrir des mesures de sûreté nucléaire pour le démantèlement de réacteurs nucléaires à Ignalina et Bohunice.

06 05 ÉNERGIE NUCLÉAIRE

(en millions d'euros)

Titre Chapitre Article Poste	Rubrique	PF	Exécution 2002		Budget 2003		APB 2004		% changement 2004/2003		Nomenclature antérieure
			Engag.	Paiem.	CE	CP	CE	CP	CE	CP	
06 05 05	Sûreté nucléaire – mesures transitoires (démantèlement)	3					138,000	138,000	100,0%	100,0%	B4-209

16. Pour faire face aux besoins des pays candidats, une nouvelle ligne budgétaire dotée de 2,5 millions d'euros a été prévue pour la sûreté nucléaire.

¹ La visite de la délégation de la commission des budgets en Lituanie, qui aura lieu du 10 au 12 juin 2003, comprendra une visite de la centrale nucléaire d'Ignalina.

01 04 OPÉRATIONS ET INSTRUMENTS FINANCIERS

(en millions d'euros)

Titre Chapitre Article Poste	Rubrique	PF	Exécution 2002		Budget 2003		APB 2004		% changement 2004/2003		Nomenclature antérieure
			Engag.	Paiem.	CE	CP	CE	CP	CE	CP	
01 04 10	Sûreté nucléaire	3					2,500	1,000	100,0%	100,0%	B4-350

17. La Commission n'a pris aucun engagement avec les nouveaux États membres pour les procédures de fermeture après 2006, alors que les besoins de financement les plus importants n'apparaîtront qu'après cette date au vu des calendriers établis. Il est manifeste que la réticence initiale de la Lituanie et de la Bulgarie à s'engager à conclure un accord de fermeture était due à l'absence d'accord financier clair de la part de la Commission, notamment pour la période 2007-2010. Dès lors, la Commission devrait continuer à accorder une attention particulière à ces deux pays dans la préparation du futur cadre financier.
18. Les nouveaux États membres ne recevront pas de nouvelles aides de Phare, même si les aides actuelles continueront à être versées, mais ils bénéficieront de l'allocation spéciale à la construction institutionnelle (221 millions d'euros entre 2004 et 2006), qui comprend des mesures de sûreté nucléaire. Les autres pays candidats (Bulgarie et Roumanie) continueront à bénéficier du financement de Phare pour la sûreté nucléaire. Dans ce domaine, l'assistance de Phare continuera à être fournie en 2003 et 2004 au moyen d'un programme transversal que les pays bénéficiaires devront mettre en œuvre à l'échelon national. Ce programme continuera à être axé sur l'aide à la construction institutionnelle par le biais de projets d'assistance technique et, éventuellement, de projets de jumelage, afin d'assister les autorités de réglementation de la sûreté nucléaire et leurs organismes techniques dans les pays bénéficiaires de Phare qui exploitent des centrales nucléaires.
19. Outre les actions de Phare qui figurent dans la feuille de route révisée pour la Bulgarie et la Roumanie, l'APB 2004 comprend des crédits supplémentaires pour la fermeture anticipée des unités non aménageables des centrales nucléaires de Kozloduy. La majorité de ces crédits seront versés par le Fonds international de mise hors service de la centrale de Kozloduy, géré par la BERD. Au titre du même programme, les autorités de réglementation de la sûreté nucléaire bénéficieront d'une aide constante pour l'octroi des licences aux travaux de démantèlement.

Mesures communautaires relatives à la sûreté nucléaire dans les NEI

19 06 RELATIONS AVEC L'EUROPE ORIENTALE, LE CAUCASE ET LES RÉPUBLIQUES D'ASIE CENTRALE

(en millions d'euros)

Titre Chapitre Article Poste	Rubrique	PF	Exécution 2002		Budget 2003		APB 2004		% changement 2004/2003		Nomenclature antérieure
			Engag.	Paiem.	CE	CP	CE	CP	CE	CP	
19 06 05	Assistance dans le domaine nucléaire	4	56,000	37,138	85,000	87,000	85,000	87,000	0,0%	0,0%	B7-524
19 06 06	Contribution de la Communauté à la BERD en faveur du fonds pour la réalisation d'un massif de protection à Tchernobyl	4	20,000	20,000	25,000	25,000	15,000	15,000	-40,0%	-40,0%	B7-525
	<i>Sous-total chapitre 19 06 (y compris les autres lignes)</i>		413,500	369,131	459,470	465,600	486,800	486,200	5,9%	4,4%	

20. Les relations politiques, économiques et commerciales entre l'Union européenne et les 12 pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale se font de plus en plus étroites, tant sur le plan bilatéral, dans le cadre de sommets et d'accords de partenariat et de coopération, que sur le plan multilatéral, notamment par les projets de la dimension septentrionale. Une attention particulière est accordée à la prise en compte des nouveaux enjeux tels que l'élargissement de l'Union aux frontières occidentales des NEI. La ligne budgétaire relative à la sûreté nucléaire (19 06 05) est gérée dans le cadre des programmes régionaux du programme Tacis. La Commission propose de maintenir les crédits pour 2004 au niveau de ceux de 2003.

21. En 2003, la Commission entend veiller à intégrer, dans le dialogue et la coopération avec les pays de la région, les questions relatives à la sûreté et à la non-prolifération nucléaires, notamment par le soutien au développement et au transfert d'une culture de la sûreté nucléaire efficace à l'échelon des autorités de réglementation et des exploitants, principalement axée sur les déchets nucléaires, le combustible utilisé, le démantèlement et les mesures de contrôle, et destinée à contribuer aux efforts internationaux d'amélioration de la sûreté nucléaire (G7, AIEA) et de traitement des déchets radioactifs, notamment dans le nord-ouest de la Russie (actions relevant de la dimension septentrionale). La Commission compte adopter sous peu un programme indicatif pour la coopération en matière de sûreté nucléaire dans la région pour la période 2004-2006.

Exécution

22. L'exécution des lignes budgétaires consacrées à la sûreté nucléaire pose un problème particulier. Le taux d'exécution de certaines lignes budgétaires relatives à la sûreté nucléaire demeure peu élevé, notamment pour le programme Tacis au titre de la rubrique 4. Pour la ligne budgétaire 19 06 05 (B7-524) relative à la sûreté nucléaire dans le cadre de Tacis, le reste à liquider à la fin de l'exercice 2002 était de 327,6 millions d'euros, soit un taux relativement élevé par rapport à un budget annuel de 87 millions d'euros. De ce reste antérieur à 2003, 10 millions d'euros ont été exécutés au cours de quatre premiers mois de 2003.

Conclusions

23. Le maintien d'un niveau de sûreté nucléaire élevé dans les installations nucléaires au cours de leur exploitation comme au cours de la phase de démantèlement nécessite la mise à disposition des ressources adéquates. Le démantèlement d'une centrale nucléaire dure plusieurs années pour un coût qui peut être élevé. Dès lors, c'est au cours de l'exploitation active de l'installation que l'exploitant doit prévoir les moyens financiers nécessaires à son démantèlement.
24. Pour le démantèlement, la constitution de fonds extérieurs gérés selon des principes prudentiels a été proposée. Ils permettraient la mise à disposition à long terme de moyens financiers et garantiraient de la sorte le maintien d'un niveau élevé de sûreté nucléaire durant toute la phase de démantèlement.
25. D'un point de vue budgétaire, il est essentiel que les estimations des coûts soient fiables et disponibles au préalable afin qu'elles puissent être prises en compte dans la définition des perspectives financières comme dans les procédures budgétaires annuelles. La Commission doit expliquer les raisons du niveau élevé des restes à liquider pour les lignes budgétaires relatives à la sûreté nucléaire, en particulier dans le cadre du programme Tacis.
26. Votre rapporteur est convaincu de la priorité qu'il y a lieu d'accorder à la sûreté nucléaire en Europe et estime que l'Union européenne devrait intervenir budgétairement pour améliorer directement la sécurité des installations ou pour veiller à leur démantèlement. Il conviendrait également, lors des négociations de fermeture des réacteurs nucléaires, de proposer des alternatives pour la production d'énergie et d'envisager des solutions appropriées aux conséquences indirectes et au coût social engendrés par ces fermetures.