



DEUXIÈME CHAMBRE

TROISIÈME SECTION

S 2015-1801

RAPPORT PARTICULIER

(articles L. 143-3 et R. 143-1 du code des juridictions financières)

**L'AGENCE NATIONALE POUR LA GESTION DES
DÉCHETS RADIOACTIFS (ANDRA)**

EXERCICES 2008 À 2013
(ACTUALISATION 2014)

Décembre 2015

SOMMAIRE

SYNTHÈSE.....	6
1 LE FONCTIONNEMENT DE L'ANDRA.....	11
1.1 La gouvernance	11
1.1.1 Un environnement complexe.....	11
1.1.2 Le conseil d'administration	11
1.1.2.1 La direction du budget n'a pas été représentée jusqu'en 2014.....	11
1.1.2.2 Un taux de participation insuffisant	12
1.1.3 Les comités spécialisés qui conseillent l'Andra	12
1.1.3.1 Le comité financier.....	12
1.1.3.2 Une gouvernance scientifique étouffée	13
1.1.3.3 Les autres instances participant à la gouvernance	13
1.1.4 Le positionnement des producteurs de déchets dans les instances de gouvernance.....	14
1.2 Un fonctionnement en mode projet	15
1.2.1 Le dialogue avec les tutelles.....	15
1.2.1.1 La triple tutelle de l'Andra	15
1.2.1.2 Le contrat d'objectifs État-Andra et le PNGMDR	16
1.2.2 Une organisation centralisée.....	16
1.2.2.1 Le directeur général et le directeur général adjoint	17
1.2.2.2 Le comité de direction et les comités spécialisés	17
1.2.3 Une organisation tournée vers la maîtrise des risques.....	18
2 LA GESTION DE L'ANDRA	21
2.1 La gestion des ressources humaines	21
2.1.1 Le recrutement lié à Cigéo	21
2.1.1.1 Les contraintes de plafonds d'emplois imposées aux opérateurs de l'État	21
2.1.1.2 Les compétences rares	22
2.1.1.3 Les emplois en Meuse-Haute-Marne.....	23
2.1.2 Le recours à la sous-traitance	24
2.1.3 La politique salariale	25
2.1.3.1 Peu de marge pour les mesures individuelles.....	25
2.1.3.2 La masse salariale tirée principalement par l'augmentation des effectifs	26
2.1.3.3 Des rémunérations comparables à celles du secteur.....	27
2.2 La fonction achats	27
2.2.1 L'organisation de la fonction achats.....	27
2.2.1.1 La commission consultative des marchés (CCM)	27
2.2.1.2 La professionnalisation de la fonction achats.....	28
2.2.2 Des contrats de 1,2 Md€ de 2008 à 2014	29
2.2.3 Le recours à la procédure de l'appel d'offres	30
2.2.3.1 Recours peu fréquent à la procédure négociée et au dialogue compétitif	30
2.2.3.2 La maîtrise d'œuvre sous-système de Cigéo	30
2.2.4 Les audits internes liés au projet Cigéo.....	31
2.3 La fiscalité de l'Andra.....	31
2.3.1 Un poids important de la fiscalité.....	31
2.3.1.1 Le poids élevé des impôts au sein des charges.....	31
2.3.1.2 Une fiscalité spécifique qui s'ajoute à la fiscalité classique des entreprises.....	31
2.3.2 Une lisibilité faible	32

3 LES COMPTES ET LE BUDGET DE L'ANDRA	35
3.1 La qualité des comptes et le contrôle financier	35
3.1.1 Le contrôle économique et financier	35
3.1.2 Les délais de transmission des comptes	35
3.1.3 La maîtrise des risques comptables et financiers.....	36
3.2 L'analyse comptable et financière.....	36
3.2.1 Un résultat globalement excédentaire	36
3.2.1.1 L'activité de recherche HA-MAVL dans le compte de résultat de l'Andra.....	37
3.2.1.2 Des résultats d'exploitation globalement bénéficiaires grâce au crédit d'impôt recherche et à l'exploitation des centres de surface	37
3.2.2 Le financement des activités de l'Agence selon le principe pollueur-payeur	40
3.2.2.1 Les principaux financeurs : EDF, AREVA et le CEA	40
3.2.2.2 Des sources de financements adaptées à chaque type d'activité	42
3.2.2.3 Un décalage important entre ressources perçues et ressources utilisées	45
3.2.2.4 Le financement des investissements.....	46
3.2.3 L'importance de la sous-traitance dans les dépenses de l'établissement	47
3.2.4 L'actif	48
3.2.5 Le passif	49
3.2.6 La trésorerie.....	50
3.2.6.1 Un niveau de liquidité élevé en rapport avec les provisions et les projets d'investissements autofinancés	50
3.2.6.2 Le financement des investissements commencés et programmés	51
4 LES ACTIVITÉS DE L'ANDRA.....	53
4.1 Des projets de longue haleine pour les futurs sites de stockage.....	53
4.1.1 Le projet Cigéo.....	53
4.1.1.1 Un pilotage du projet et une relation tendue avec les producteurs de déchets	53
4.1.1.2 Le coût du projet, point de crispation majeur	55
4.1.1.3 L'acceptabilité locale, risque majeur pour l'Andra	55
4.1.1.4 Des jalons à venir importants, défis pour l'Andra.....	56
4.1.1.5 Les exemples internationaux de projets de stockage géologique profond	57
4.1.2 Le projet FAVL.....	58
4.2 Les centres de stockage	58
4.2.1 La saturation du Cires pour les déchets TFA	59
4.2.2 Le contrôle de la qualité des colis	59
4.3 La gestion des déchets des petits producteurs hors électronucléaire.....	61
4.3.1 Un plan de redressement	61
4.3.2 La prise en charge des petits producteurs.....	62
4.3.3 Le stockage des déchets radioactifs en provenance de Monaco.....	62
4.4 Les missions de service public	63
4.4.1 Le Plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs (PNGMDR)	63
4.4.2 L'assainissement et la collecte des déchets	63
4.4.3 Le coût des missions de service public.....	64
AVIS SUR LA GESTION.....	66
LISTE DES ANNEXES.....	67

SYNTHÈSE

L'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra) est un établissement public à caractère industriel et commercial (ÉPIC), sans comptable public, chargé de trouver et de mettre en œuvre des solutions de gestion de long terme sûres pour l'ensemble des déchets radioactifs du territoire français. Son positionnement et ses missions ont été précisés et renforcés par la loi n° 2006-739 du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs. Cette loi, qui a confirmé le projet Cigéo pour la gestion des déchets de moyenne et haute activités à vie longue, a marqué le début d'une profonde mutation de l'Agence, qui est passée d'une structure tournée vers la recherche et assurant le fonctionnement de centres de stockage, à un établissement de maîtrise d'ouvrage d'un projet industriel de grande ampleur, qui pourrait recevoir le label de « grand chantier ». Ce projet a fait changer l'Andra d'échelle et a confronté l'Agence à un certain nombre de défis qu'elle a jusqu'à présent globalement relevés avec succès. Les années à venir seront cependant déterminantes pour l'Agence, avec des jalons importants à franchir, qui nécessiteront vigilance et réactivité.

L'Andra est un opérateur de l'État assez atypique : ses ressources proviennent en effet à 95 % des producteurs de déchets nucléaires, au premier rang desquels EDF, AREVA et le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA). Ses relations avec ces producteurs sont d'ailleurs assez tendues, bien qu'en voie de stabilisation. Ce positionnement difficile de l'Andra s'est traduit par un certain nombre d'affrontements, dans le cadre du projet Cigéo, qui ont nécessité l'intervention des tutelles à plusieurs reprises pour organiser le dialogue entre l'Agence et les producteurs. La gouvernance du projet qui en résulte est aujourd'hui imparfaite. Chronophage et poussant l'Andra à s'éloigner de son rôle de maître d'ouvrage, cette gouvernance mériterait d'être rénovée pour tendre vers un pilotage plus stratégique, et qui inclurait une gestion globale du programme.

Le coût du projet constitue également un point de crispation majeur. Néanmoins, les difficultés rencontrées par l'Andra avec les producteurs de déchets dépassent le seul cadre du projet Cigéo. Les négociations des contrats de financement des centres de stockage ont cependant tendance à s'améliorer, après avoir été souvent difficiles et avoir parfois nécessité l'arbitrage des tutelles. Les contrats en vigueur durant la période sous revue n'étaient d'ailleurs, surtout pour le Cires¹ (situé dans l'Aube, pour les déchets très faiblement radioactifs), pas vraiment favorables à l'Andra, dont les résultats se sont trouvés fragilisés en 2012. Enfin, alors que l'Agence fait preuve d'une grande transparence vis-à-vis des tutelles et des producteurs de déchets, la circulation de l'information est difficile dans le sens producteurs – Andra, que ce soit pour les prévisions de livraisons de déchets qui s'avèrent peu fiables, les étapes de pré-stockage à la charge des producteurs ou encore les procédures de contrôle colis.

¹ Centre industriel de regroupement, d'entreposage et de stockage.

Cette pression des producteurs de déchets sur l'Andra n'est qu'une composante de l'environnement complexe dans lequel évolue l'Agence. Celle-ci est, ainsi, un organisme très exposé, entouré de nombreuses instances qui l'évaluent ou la contrôlent. Par ailleurs, l'Andra est confrontée, pour la majorité de ses projets, au problème de l'acceptabilité locale. La recherche de site pour accueillir un futur centre de stockage pour les déchets à faible et moyenne activité vie longue (FAVL), particulièrement problématique avec le retrait de deux communes initialement candidates, constitue un témoignage récent de ce risque pour l'Agence. Malgré les moyens financiers mis en place et le consensus trouvé en termes de fiscalité locale, l'acceptabilité locale reste un risque majeur pour le projet Cigéo. Les oppositions locales risquent, en effet, de s'accroître avec l'entrée du projet dans sa phase de conception. Les difficultés rencontrées à l'étranger (États-Unis, notamment) illustrent la fragilité du consensus relatif au stockage géologique profond.

Il résulte de cet environnement complexe une gouvernance particulière. Cette dernière a été profondément remaniée durant la période sous revue, avec la sortie des producteurs de déchets du conseil d'administration et la création ou le renforcement de comités placés auprès du conseil d'administration (comités industriel et financier, notamment). L'équilibre actuel est globalement satisfaisant, mais l'absence de la direction du budget au sein du conseil d'administration jusqu'en 2014, ainsi que des instances du pilotage du projet Cigéo pourrait être préjudiciable, compte tenu des enjeux financiers des différents projets portés par l'Agence. Par ailleurs, même si l'évaluation scientifique de l'Andra est déjà permanente, l'avis d'experts internationaux extérieurs au système français pourrait être davantage recherché.

La situation financière de l'Agence est saine, ses résultats étant excédentaires sur l'ensemble de la période grâce à l'exploitation des centres de stockage, principale contributrice au résultat, et à l'imputation de crédits d'impôt-recherche (CIR) certaines années. Cependant, l'activité des producteurs non électronucléaires est déficitaire et mérite attention. L'Agence ménage, par ailleurs, un niveau de liquidité élevé en rapport avec ses provisions et son programme d'investissements autofinancés.

La gestion de l'Agence est équilibrée et prudente. Le pilotage en mode projet est satisfaisant et s'appuie sur un dispositif de maîtrise des risques efficace, qui pourrait cependant être amélioré, en augmentant le taux de mise en œuvre des recommandations de l'audit interne. S'agissant du volet ressources humaines, l'Andra a su faire face durant la période sous revue à une très forte augmentation de ses effectifs (+53 % entre 2008 et 2013), qui s'est accompagnée d'une évolution des compétences nécessaires à la réalisation de ses missions. Cette forte croissance a constitué pour l'Agence un certain nombre de défis : (i) la conciliation des besoins liés au projet Cigéo avec les contraintes imposées aux opérateurs de l'État (plafonds d'emplois notamment), (ii) une nécessaire anticipation des besoins de l'Agence, renforcée par le fait que l'Andra est confrontée à un marché de l'emploi tendu sur ses cœurs de métiers (près d'un tiers des effectifs), (iii) un enjeu de fidélisation des compétences rares ou sensibles, le système mis en place actuellement paraissant encore assez fragile, et (iv) un enjeu de localisation des ressources humaines, la pression des élus locaux étant forte pour localiser les personnels près des centres de stockage (actuels ou futurs). Le schéma directeur de localisation des ressources humaines constitue, à ce titre, un outil de planification et d'arbitrage intéressant qu'il conviendra d'actualiser, le choix du scénario de la future implantation des équipes de l'Andra devant intervenir dans un délai compatible avec le calendrier de Cigéo et devant faire l'objet d'une vigilance particulière de la part de la direction de l'Agence et des tutelles.

Enfin, la fonction achats a fait l'objet d'une restructuration importante à partir de 2012 avec la création d'un département et la mise en œuvre d'un plan d'action pour la professionnalisation des achats. Le faible recours au dialogue compétitif et à la négociation pendant la période sous revue, qui a pu légitimement être critiqué, constitue un point de vigilance que l'Andra a identifié dans son plan d'action. La fiscalité doit également faire l'objet d'une attention particulière, compte tenu de son poids dans les charges (environ 10 %) et de l'absence de consultation préalable de l'Agence sur la fiscalité relative au financement de la sûreté nucléaire, dont la question de la cohérence se pose par ailleurs.

RECOMMANDATIONS

Ministère des finances :

- **Recommandation n° 1 : S'assurer de la participation effective du ministère des finances aux organes de pilotage des grands projets de l'Andra;**

Andra :

- **Recommandation n° 2 : Rénover la gouvernance du projet Cigéo, pour tendre vers un pilotage plus stratégique du projet dans son ensemble (en incluant les étapes pré-Cigéo à la charge des producteurs), dans lequel les ministères financiers devront être impliqués ;**
- **Recommandation n° 3 : Mieux utiliser les travaux et mettre en œuvre les recommandations de l'audit interne ;**
- **Recommandation n° 4 : Mieux formaliser la politique de fidélisation des compétences rares et mieux cibler les compétences concernées ;**

Ministères de tutelle :

- **Recommandation n° 5 : Statuer sur la prise en charge des sites restant à dépolluer dans le cadre de l'opération diagnostic radium.**
- **Recommandation n° 6 : Améliorer, dans les états financiers, la lisibilité de la réalité budgétaire des différentes ressources perçues, les subventions de l'Etat notamment.**

INTRODUCTION

Les origines et les missions de l'Andra

L'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra) est un établissement public à caractère industriel et commercial (ÉPIC) chargé de trouver et de mettre en œuvre des solutions de gestion de long terme sûres pour l'ensemble des déchets radioactifs du territoire français, en application de l'article L. 542-12 du code de l'environnement. Placée sous la tutelle des ministères chargés respectivement de l'énergie, de la recherche et de l'environnement, son rôle a été défini par deux lois successives : la loi du 30 décembre 1991 (loi Bataille), qui a créé l'Agence comme établissement public à partir d'un service spécialisé du CEA², et, plus récemment, la loi n° 2006-739 du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs, qui fixe son cadre d'action actuel et renforce son positionnement³.

Les quatre grands rôles confiés à l'Andra et précisés dans les contrats quadriennaux qui la lient avec l'État sont les suivants :

- « **industriel exemplaire** » qui exploite deux centres de stockage dans l'Aube, le centre de stockage de l'Aube (ouvert en 1992) pour les déchets faiblement et moyennement radioactifs et le Centre industriel de regroupement, d'entreposage et de stockage (Cires, ouvert en 2003) pour les déchets très faiblement radioactifs, et qui surveille sur le très long terme – 300 ans – le centre de stockage de la Manche (CSM, ouvert en 1969 et fermé en 1994) ;
- « **concepteur-ensemblier innovant disposant d'une recherche de haut niveau** », avec une mission de recherche sur l'entreposage et sur le stockage en formations géologiques profondes des déchets de haute activité et de moyenne activité à vie longue (HA-MAVL). L'Agence s'appuie sur un laboratoire de recherche souterrain situé à Bure, à la limite des départements de la Meuse et de la Haute-Marne, et a lancé en 2011 le projet dénommé centre industriel de stockage géologique (Cigéo). L'Andra développe également le projet de stockage des déchets faiblement radioactifs à vie longue (FAVL), dits radifères-graphites et s'engage dans des programmes de recherche nationaux et internationaux ;
- « **expert public garant de l'exhaustivité des solutions de gestion des déchets radioactifs** », avec la tenue d'un Inventaire national des matières et déchets radioactifs, l'optimisation des filières de gestion des déchets ultimes, la mise en sécurité de sites pollués, la collecte des objets et déchets radioactifs et l'information de tous les publics ;
- « **centre de diffusion et de valorisation en France et à l'étranger** », avec des activités institutionnelles et de veille à l'international, le développement d'une offre commerciale à l'étranger ou le dépôt de brevets, ainsi que la diffusion des connaissances sur les déchets radioactifs et leur gestion.

² Service qui avait été créé en 1979.

³ La loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire s'applique également à l'Agence, notamment pour ce qui a trait à sa mission d'information.

Une situation financière satisfaisante pendant la période sous revue

L'étude des états financiers de l'Andra pendant la période sous revue n'a pas fait apparaître de difficultés particulières, l'Agence ne connaissant pas de problème de solvabilité. Ses résultats sont bénéficiaires, compris entre 1,3 M€ et 16,8 M€ entre 2008 et 2014. L'exploitation des centres industriels est le principal contributeur à ces bénéfices ainsi que le crédit d'impôt en faveur de la recherche, qui explique ainsi, à hauteur de plus de 14 M€, le résultat bénéficiaire de 16,8 M€ en 2014. En 2013, le résultat de 5,1 M€ a également été porté par la reprise de provisions importantes liées à différents litiges commerciaux et fiscaux qui ont abouti en 2013. A contrario, l'activité de collecte auprès des producteurs non électronucléaires est déficitaire sur l'ensemble de la période, sauf en 2014, mais ce retour à l'équilibre n'est pas encore structurel.

Pendant la période sous revue, la production n'a cessé de croître car l'Andra a connu une mutation importante, passant d'un organisme principalement tourné vers la recherche à un organisme maître d'ouvrage du projet de grande envergure Cigéo : le chiffre d'affaires de l'Andra est passé de 140 M€ en 2008 à 188 M€ en 2013. Il est porté par la montée en puissance du projet Cigéo et la réalisation des travaux de reconnaissance géologique pour le projet FAVL.

Les ressources de l'Agence proviennent principalement des producteurs de déchets radioactifs, via des **contrats** commerciaux pour l'enlèvement des déchets, l'exploitation et la surveillance des centres de stockage et via une taxe pour les recherches et études sur l'entreposage et le stockage des déchets HA-MAVL, **taxe dite de recherche**, additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires de base (INB), collectée par l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et versée sur le fonds recherche identifié au sein des comptes de l'Agence. Il s'y ajoute, depuis 2014, une **contribution** destinée à financer la conception de Cigéo ainsi que les opérations préalables au démarrage de la construction, versée sur un fonds conception. Les subventions publiques de l'État ne financent que 3 % des activités de l'Andra. L'Agence reçoit deux subventions de l'État (ministère de l'écologie), dont une au titre du programme n° 174 *Énergie, climat et après-mines* (3,9 M€ en 2013), destinée au financement des missions d'intérêt général de l'Agence et une autre du programme n° 181 *Prévention des risques* (1,8 M€ en 2013) pour des opérations menées dans le cadre du Grenelle de l'environnement (opération diagnostic radium). Ainsi, les ressources financières de l'Andra ne proviennent de l'État que de manière résiduelle.

Le bilan, d'un montant d'un peu plus de 781 M€, est essentiellement composé, à l'actif, d'immobilisations corporelles et de créances avec un niveau de trésorerie confortable et, au passif, de ressources propres constituées d'avances conditionnées et de provisions réglementées ainsi que des produits perçus d'avance.

Les états financiers de l'Andra sont certifiés sans réserve par les commissaires aux comptes pendant la période sous revue.

En application des dispositions de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, le présent rapport, dès lors qu'il est rendu public, ne contient pas d'information relevant d'un secret protégé par la loi.

1 LE FONCTIONNEMENT DE L'ANDRA

Le fonctionnement de l'Andra se caractérise par une gestion souple, en mode projet, mais centralisée, et une culture de la maîtrise des risques liée à la complexité de son environnement et de sa gouvernance.

1.1 La gouvernance

La gouvernance de l'Andra n'a cessé de se réformer et de se complexifier au cours de la période sous revue, en lien avec la montée en puissance de l'établissement.

1.1.1 Un environnement complexe

L'environnement dans lequel évolue l'Andra est complexe. Outre la tutelle de l'État et la nécessité de soumettre les principaux projets gérés par l'Agence à la décision du Parlement, cette dernière doit composer avec les producteurs de déchets, qui sont à la fois ses clients, ses fournisseurs ou sous-traitants, ou encore ses partenaires pour l'export. Par ailleurs, l'Andra doit mener ses projets de stockage avec l'assentiment de la population et doit donc interagir avec les élus locaux des sites concernés, les élus nationaux, les riverains, les associations (locales ou nationales) et les médias. Enfin, l'Andra est entourée de nombreuses instances internes et externes qui non seulement la conseillent, orientent le projet Cigéo ou régissent les relations avec les producteurs de déchets, mais participent également à la transparence de l'information⁴, évaluent les recherches conduites par l'Agence⁵ ou contrôlent cette dernière⁶.

1.1.2 Le conseil d'administration

1.1.2.1 La direction du budget n'a pas été représentée jusqu'en 2014

Les statuts et le fonctionnement du conseil d'administration de l'Agence, présidé par M. François-Michel Gonnot, ancien député et élu local, nommé par le décret du 15 septembre 2010, sont fixés à l'article R. 542-1 et suivants du code de l'environnement. Par décret du 8 juin 2010, le conseil d'administration a été renouvelé et comprend désormais 23 membres, dont un député et un sénateur⁷, six administrateurs nommés par décret en qualité de représentants de l'État (l'environnement, l'énergie, la recherche, le budget, la défense et la santé, via l'Autorité de sûreté nucléaire), sept personnalités qualifiées dans les domaines d'activité de l'Agence, nommées par décret, dont deux élus locaux, deux personnalités désignées en fonction de leur expérience dans le domaine des activités nucléaires, deux personnalités qualifiées au titre de l'environnement et une au titre de la recherche, et huit représentants des salariés de l'Agence (élus). Le commissaire du Gouvernement, qui est le directeur général de l'énergie et du climat ou son représentant, le membre du contrôle général économique et financier et le directeur général de l'Agence assistent aux séances avec voix consultative.

⁴ Commissions locales d'information et de suivi (CLI et CLIS), Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire (HCTISN), groupe de travail sur le Plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs (PNGMDR).

⁵ Commission nationale d'évaluation des recherches et études relatives à la gestion des matières et des déchets radioactifs,(CNE), Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES) - devenue en 2014 le Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES).

⁶ Autorité de sûreté nucléaire (ASN), commission consultative des marchés (CCM), commissaires aux comptes, certificateurs qualité, direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DRÉAL) de Champagne-Ardenne qui a compétence pour inspecter le Centre de stockage des déchets de très faible activité (CSTFA), devenu le Cires.

⁷ Mme Fabienne Keller, sénatrice du Bas-Rhin, par décision du 8 février 2012, et M. Christian Bataille, député du Nord, par décision du 30 octobre 2012.

On peut regretter l'absence d'un représentant de la direction du budget au conseil d'administration jusqu'en 2014 compte tenu de l'importance des projets portés par l'Agence et des implications financières de ces derniers. Le retour de la direction du budget au conseil d'administration ainsi qu'aux réunions de son comité financier depuis 2014 a permis de répondre à cette nécessité.

1.1.2.2 Un taux de participation insuffisant

Les procès-verbaux des conseils d'administration de la période sous revue témoignent de la richesse des débats et sujets abordés. Le conseil d'administration délibère sur tous les aspects de la stratégie de l'établissement et de ses activités, de son organisation générale et de son pilotage. Il vote les budgets prévisionnels et les comptes de chaque exercice.

Tableau n° 1 : Activité du conseil d'administration de l'Andra entre 2008 et 2013

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nombre annuel de réunions	4	4	4	4	4	6
Taux de participation	61 %	56 %	70 %	74 %	77 %	67 %

Source : Cour à partir des rapports sur la gouvernance et le contrôle interne de l'Agence 2008 à 2013

L'obligation de se réunir au minimum trois fois par an a été respectée puisque le conseil se réunit en moyenne quatre fois dans l'année, sauf en 2013 où il s'est réuni six fois, avec un ordre du jour particulièrement dense⁸. En revanche, le taux moyen de participation est de 67 % sur la période et en régression en 2013.

1.1.3 Les comités spécialisés qui conseillent l'Andra

Si l'Andra a toujours été assistée par des comités spécialisés, ces derniers se sont étendus et renforcés. Ainsi, entre 2008 et 2013, le comité financier a vu ses responsabilités accrues en assurant depuis 2010 le rôle du comité relatif à la sécurisation du financement des charges nucléaires futures ainsi que celui du comité d'audit. Des comités ont été créés, tels que le comité industriel en octobre 2011.

1.1.3.1 Le comité financier

Un comité financier comprenant trois administrateurs et un représentant du ministère de la défense est placé auprès du conseil d'administration pour toutes les questions financières (arrêté annuel des comptes, programmes pluriannuels, prévisions de recettes et de dépenses associées). Le décret n° 2010-47 du 13 janvier 2010 relatif à l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra) et à la création du comité de coordination industrielle pour les déchets radioactifs a revu l'organisation du comité financier qui est à présent présidé par un administrateur et non plus par le directeur général. La présidence est assurée par M. Philippe Dupuis, inspecteur général des finances, nommé sur proposition du ministre chargé de l'énergie. Participent également le directeur général et le secrétaire général de l'Andra, un représentant du commissaire du Gouvernement et le contrôleur général. Le comité financier est chargé d'assurer le suivi du processus d'élaboration de l'information financière et de l'efficacité des systèmes de contrôle interne, jouant le rôle d'un comité d'audit au sens du code de commerce.

⁸ Contrat d'objectif État-Andra 2013-2016, pilotage et maîtrise des risques stratégiques, stratégie de l'Andra en matière de démantèlement, d'activité commerciale, de recherche et de développement durable de l'Agence, préparation du débat public sur le projet Cigéo et du processus de chiffrage, poursuite du projet FAVL, gestion des ressources humaines, étude des travaux des différents comités spécialisés qui lui rapportent.

Lors de sa séance en date du 24 juin 2010, le conseil d'administration a décidé de confier au comité financier le rôle du comité prévu à l'article 9 du décret n° 2007-243 du 23 février 2007 relatif à la sécurisation du financement des charges nucléaires, pris en application de l'article 20 de la loi du 28 juin 2006⁹. Le contrôleur général avait en outre estimé souhaitable que le comité « article 20 » intègre une compétence en matière de gestion d'actifs financiers.

Tableau n° 2 : Activité du comité financier entre 2008 et 2013

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nombre annuel de réunions	2	3	3	6	4	8
Taux de participation	61 %	66 %	75 %	88 %	96 %	94 %

Source : Cour à partir des rapports sur la gouvernance et le contrôle interne de l'Agence 2008 à 2013

Depuis sa réforme en 2010, l'activité du comité financier n'a cessé de croître. Le nombre de réunions et le taux de participation ont fortement augmenté. Il examine chaque année depuis 2010 le rapport sur la gouvernance de l'Agence et le contrôle interne, le pilotage stratégique et le plan de maîtrise des risques stratégiques, la gestion des actifs dédiés ainsi que l'approbation des comptes et du budget. En outre, en 2013, le processus de chiffrage et de financement de Cigéo a fait l'objet d'un examen.

1.1.3.2 Une gouvernance scientifique étoffée

L'Andra fait l'objet de multiples évaluations scientifiques, à la fois en interne et en externe, qui lui permettent de modifier ses programmes de recherche pour rester centrée sur ses missions. Les comités consultatifs scientifiques de l'Andra sont au nombre de trois : le conseil scientifique, le comité d'orientation et de suivi (COS) et le comité d'expertise et de suivi de la démarche d'information et de consultation (COESDIC) (cf. composition en annexe n° 3). La composition de ces comités est principalement nationale, avec une implication des organismes analogues en Suisse, en Suède et en Belgique. L'avis d'experts internationaux extérieurs au système français pourrait être davantage sollicité, ainsi que le préconisait l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES) dans son rapport d'évaluation de l'Andra en 2012.

À partir des objectifs fixés par les tutelles via le contrat État-Andra et le Plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNGMDR), la direction générale, après échange avec ces trois comités scientifiques consultatifs, ainsi qu'avec d'autres partenaires, construit un programme scientifique (2012-2016) en vue d'organiser les activités de recherche et développement (R&D) de l'Agence.

1.1.3.3 Les autres instances participant à la gouvernance

D'autres comités aident le conseil d'administration et la direction générale dans un certain nombre de domaines. La commission nationale des aides dans le domaine radioactif créée le 27 avril 2007 est présidée par le directeur général et composée de 12 membres réunissant des experts, des représentants de l'État et des associations de protection de l'environnement. Elle émet des avis sur l'utilisation de la subvention publique affectée à l'Andra : priorités d'attribution des fonds, stratégies de traitement des sites de pollution radioactive, principes de prise en charge aidée des déchets radioactifs, dossiers individuels qui lui sont soumis¹⁰. Elle rend compte de ses travaux au conseil d'administration.

⁹ Loi n° 2006-739 du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs.

¹⁰ Ainsi, en 2013, la Commission nationale des aides dans le domaine radioactif s'est réunie trois fois et a notamment examiné les dossiers de l'opération diagnostic radium (Chantiers sur Paris, Chaville) et

Le conseil d'administration a créé le comité industriel en octobre 2011. Composé de onze membres et présidé par un administrateur de l'Andra, ce comité est chargé d'émettre des avis et recommandations à l'intention du conseil d'administration sur les questions relevant de l'activité et des projets industriels de l'Andra, notamment le projet Cigéo¹¹.

Enfin, la commission consultative des marchés (CCM) a été instituée par l'arrêté du 6 décembre 1993 afin de s'assurer du respect des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. Le président actuel est un membre du Conseil d'État et les deux rapporteurs sont membres de la Cour des comptes¹².

1.1.4 Le positionnement des producteurs de déchets dans les instances de gouvernance

Jusqu'en 2010, les producteurs étaient présents au conseil d'administration de l'Andra qui comprenait quatre administrateurs, nommés par décret, représentant les activités économiques intéressées par l'action de l'établissement. Ainsi, les principaux producteurs de déchets (CEA, AREVA et EDF) étaient représentés. La présence des producteurs de déchets, à la fois clients et financeurs de l'Andra, a conduit à des situations de blocage au sein du conseil d'administration, dénoncées par les rapports successifs de la Cour sur les comptes et la gestion de l'Andra. Son dernier rapport particulier soulignait l'avancée que constituait la réforme statutaire du 13 janvier 2010 disposant que les producteurs ne siégeaient plus au conseil d'administration. Toutefois, afin de permettre une concertation indispensable entre l'Andra et les principaux producteurs de déchets, eux-mêmes contrôlés en majorité par l'État, une nouvelle instance a été instituée par l'article R. 542-73 du code de l'environnement : le Comité de coordination industrielle pour les déchets radioactifs (COCIDRA), composé de représentants de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), de l'Andra et des producteurs de déchets électronucléaires (EDF, CEA, AREVA). Présidé par la DGEC, ce Comité a pour mission de formuler des avis et recommandations sur l'organisation et le développement des filières de gestion des déchets radioactifs et d'assurer le suivi des financements mis en œuvre pour la construction, l'exploitation et la surveillance des centres de stockage de ces déchets.

Au-delà des débats techniques, il apparaît qu'au fur et à mesure que les projets de gestion des déchets avancent, les enjeux financiers deviennent de plus en plus importants. Or aucun représentant du ministère des finances ne participe à cette nouvelle instance externe à l'Andra, qui organise la concertation avec les producteurs de déchets, ni à aucune autre instance de pilotage du projet Cigéo (cf. partie dédiée).

l'assainissement de divers sites pollués à Lyon, Pargny-sur-Saulx (site Orlam-Plast), Champlay, Angoulême ou Gif-sur-Yvette.

¹¹ En 2013, il s'est réuni quatre fois et a examiné la méthodologie d'évaluation des coûts de Cigéo, le recyclage des déchets de très faible activité (TFA) ainsi que les axes de développement des déchets de démantèlement.

¹² Elle est également composée du directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, du commissaire du Gouvernement, du contrôleur d'État de l'Andra et de deux représentants de l'Andra désignés par le directeur général (le secrétaire général et un représentant de la direction industrielle).

Pourtant, les enjeux financiers du projet, qui intéressent également l'État actionnaire, mériteraient un pilotage interministériel. C'est d'ailleurs le sens de la proposition du CGEFI dans son rapport 2014 sur l'Andra¹³. Dans sa réponse au relevé de constatations provisoires, la direction du budget considère néanmoins que « l'opportunité de prévoir la représentation des ministères financiers au sein du COCIDRA pourrait certainement être examinée ». Quant à la DGEC, elle « n'a pas d'objection à la participation, en tant qu'invitées et en fonction de l'ordre du jour, de la direction du budget et/ou de l'APE aux réunions du COCIDRA ». Il convient, selon elle, de « veiller à respecter les prérogatives de chacun ».

Les éléments financiers des différents grands projets de l'Andra, et notamment de Cigéo, rendent souhaitable d'organiser une gouvernance impliquant une concertation interministérielle officielle et systématique sur ces questions financières, que cette participation des ministères financiers se fasse dans le cadre du COCIDRA lui-même, d'un sous-groupe du COCIDRA ou de toute autre instance qui paraîtrait adaptée.

1.2 Un fonctionnement en mode projet

Le pilotage de l'Agence découle des objectifs fixés dans le contrat quadriennal d'objectifs État-Andra et le Plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNGMDR). La direction décline ces objectifs en interne et les projets sont portés par chacune des directions fonctionnelles de l'Agence. Un dispositif de maîtrise des risques permet un dialogue centralisé sur les dispositifs à mettre en place pour réduire les principaux risques identifiés.

1.2.1 Le dialogue avec les tutelles

1.2.1.1 La triple tutelle de l'Andra

L'Agence est placée sous la tutelle des ministères chargés de l'énergie, de l'environnement et de la recherche. Le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, qui élabore et met en œuvre les orientations en matière de gestion des déchets radioactifs en lien avec la politique énergétique du Gouvernement, est l'autorité de tutelle principale de l'Andra. Son commissaire du Gouvernement est en effet le directeur général de l'énergie et du climat (DGEC). Il participe à presque toutes les instances de gouvernance de l'Agence. La directrice générale de la prévention des risques (DGPR) est également membre du conseil d'administration et propose, en lien avec la DGEC, les priorités d'intervention de l'État en matière de réhabilitation des sites pollués orphelins radioactifs. Elle participe aux groupes de travail mis en place dans le cadre du PNGMDR et fait partie du comité de pilotage des investissements d'avenir relatifs aux déchets radioactifs.

Toutefois, les articles R. 542-1 et suivants du code de l'environnement ne prévoient pas de possibilité pour les membres du conseil d'administration de disposer d'une suppléance, en cas d'empêchement, contrairement à ce qui est constaté au sein d'autres opérateurs, ce qui s'est traduit, pendant la période sous revue, par des absences récurrentes de la DGPR. Pour remédier à cette situation, la directrice générale a demandé, dans une note adressée le 31 juillet 2014 au commissaire du Gouvernement, d'étudier la possibilité d'introduire dans le décret relatif à l'Andra la notion de suppléant, désigné dans les mêmes conditions que le

¹³ Le rapport de M. Abate, contrôleur général économique et financier, sur l'Andra pour l'exercice 2013 précise que « la coordination entre l'Agence et les producteurs de déchets est placée sous l'égide de la DGEC (ministère de l'écologie). Cependant, la maîtrise des risques nécessite de concilier un large spectre d'intérêts : les exigences de la sûreté nucléaire, les intérêts des entreprises productrices, ceux des finances publiques et des consommateurs (prix de l'électricité). Elle justifierait une gouvernance interministérielle impliquant le ministère des finances. ».

titulaire. La note est restée sans réponse à ce jour. Le ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche intervient également dans la tutelle de l'Andra car il définit et coordonne, à travers le comité d'orientation et de suivi des recherches sur l'aval du cycle (COSRAC), les travaux de recherche sur la gestion des déchets radioactifs menés par les différents acteurs (CEA, Andra, CNRS, EDF, AREVA et les ministères concernés).

1.2.1.2 Le contrat d'objectifs État-Andra et le PNGMDR

Elaboré tous les trois ans sous l'égide de la DGEC et de l'ASN, le Plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNGMDR) a pour finalité d'être un outil de pilotage de la gestion de l'ensemble des matières et déchets radioactifs produits en France. Le PNGMDR 2013-2015 s'inscrit dans la continuité du précédent plan, puisqu'il rappelle la nécessité de poursuivre des études sur le stockage géologique profond Cigéo, ainsi que sur le traitement de certains déchets de haute activité et de moyenne activité à vie longue (HA- MAVL). Le nouveau PNGMDR demande en outre de définir des scenarios de gestion des déchets de faible activité à vie longue (FAVL), de développer des filières de valorisation pour les déchets de très faible activité (TFA) et d'estimer les investissements à réaliser pour assurer la pérennité des filières de gestion des déchets hors secteur électronucléaire.

Tous les quatre ans, l'Andra signe un contrat avec l'État. La période sous revue a connu trois contrats d'objectifs : 2005-2008, 2009-2012, 2013-2016. Les indicateurs de ces contrats sont à la fois nombreux, compris entre 34 et 49 pour chacun des trois contrats quadriennaux, et adaptés. Ils ont évolué en fonction des projets de l'Agence, même si certains indicateurs sont logiquement constants : nombre d'incidents, d'avis défavorables ou d'écart relevés par l'ASN, nombre de publications ou encore nombre de visites sur le site internet de l'Agence.

Si l'on recense des vecteurs d'économies tels que la poursuite de la dématérialisation, l'élaboration d'un plan d'actions achats, la fixation de gains de productivité en fonction du contrat négocié ou la fixation de plafonds de frais généraux par équivalent temps plein (ETP), les deux derniers contrats d'objectifs comprennent peu de cibles budgétaires. Il apparaît difficile de fixer des cibles globales annuelles budgétaires, d'autant qu'il existe un plan budgétaire à moyen terme (PMT) à cinq ans réévalué chaque année. Il pourrait toutefois être intéressant de réintégrer dans le prochain contrat quadriennal 2016-2019 des éléments de maîtrise des dépenses qui figuraient dans le contrat d'objectifs pour la période 2005-2008, tels que la maîtrise des dépenses globales de frais généraux à périmètre constant (stabilisation de ces derniers au niveau initial de la première année du contrat en euros constants, par exemple) ou encore la fixation préalable d'un montant de subvention publique et les priorités d'utilisation de cette dernière pour les quatre années à venir. Enfin, un ou plusieurs indicateurs relatifs à la « poursuite des actions de suivi des colis destinés au stockage de surface » pourraient être utilement réintroduits.

1.2.2 Une organisation centralisée

Les articles R. 542-1 à R. 542-19 du code de l'environnement, introduits par le décret du 13 janvier 2010, décrivent l'organisation administrative, financière et comptable de l'Andra. L'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur a produit un rapport en 2012 dont l'analyse sur la gouvernance montre que cette dernière reste cohérente grâce à la centralisation de son organisation. L'organisation interne, sous l'autorité de la direction générale (7 agents), comprend le secrétariat général chargé des aspects juridiques, financiers, du contrôle de gestion, des systèmes d'information et des achats (56 agents), la direction des ressources humaines (12 permanents) et sept directions opérationnelles, dont les effectifs varient de 9 à 132 permanents, auxquelles s'ajoute le centre de Meuse-Haute-Marne dirigé par le directeur général adjoint (86 permanents). L'Andra a fait un effort de mise en

cohérence dans son organisation interne, en faisant le choix d'un fonctionnement en mode projet tout en évitant l'éparpillement entre les projets grâce à son organisation centralisée. Certaines directions, comme la direction des programmes, jouent un rôle transversal et contribuent à une coordination des actions.

1.2.2.1 Le directeur général et le directeur général adjoint

Le directeur général représente l'établissement dans tous les actes de la vie civile. Il prépare les réunions du conseil d'administration, met en œuvre ses décisions et lui rend compte de leur exécution. Il exerce la direction des services de l'Agence et a, à ce titre, autorité sur le personnel. En 2014, le conseil d'administration de l'Andra, à qui le décret confie également le soin de délibérer sur les conditions générales d'emploi, de recrutement et de rémunération du personnel, a précisé les pouvoirs du directeur général en y incluant la négociation et la signature des accords collectifs.

Pendant la période sous revue, deux directeurs généraux se sont succédé. Par décret du Président de la République du 21 octobre 2014, M. Pierre-Marie Abadie a succédé au poste de directeur général à Mme Marie-Claude Dupuis, directrice générale de l'Andra depuis 2005. Le directeur général adjoint, M. Jean-Paul Baillet, qui est également directeur du centre Meuse-Haute-Marne, n'a pas changé au cours de la période sous revue. Il convient de relever que l'actuel directeur général était précédemment le directeur de l'énergie à la DGEC et commissaire du Gouvernement de l'Agence.

1.2.2.2 Le comité de direction et les comités spécialisés

Les directeurs de l'Agence se réunissent tous les quinze jours en comités de direction qui définissent la stratégie à mettre en œuvre pour mener à bien les missions définies par le conseil d'administration. Ils suivent l'évolution des objectifs fixés par l'État, la mise en place des plans d'actions, la définition du budget et du plan à moyen terme soumis au conseil ainsi que les modifications de l'organisation.

Tableau n° 3 : Activité du comité de direction entre 2008 et 2013

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Nombre annuel de réunions	18	19	25	28	27	24
Taux de participation	98%	98%	98%	99%	99%	93%

Source : Cour des comptes à partir des rapports sur la gouvernance et le contrôle interne de l'Agence de 2008 à 2013

À l'instar du conseil d'administration qui s'appuie sur divers comités, le comité de direction s'appuie sur six comités permanents spécialisés dans des projets particuliers, comme le comité stratégique Cigéo, la revue de projet FAVL ou le comité Propriété intellectuelle, créé à la fin 2013 afin de renforcer la protection de ses résultats de R&D et de ses développements technologiques spécifiques, ou dans des fonctions transversales, comme le comité d'engagement qui se prononce mensuellement sur les offres émises par l'Agence devant être signées par la direction générale, le comité des parrainages ou le comité de sûreté, créé en 2013 afin de permettre à l'Agence de disposer d'une évaluation indépendante de la sûreté de ses installations ou projets d'installation.

1.2.3 Une organisation tournée vers la maîtrise des risques

Dès sa création, l'Agence s'est engagée dans une démarche de maîtrise des risques. Celle-ci a pris la forme dans les années 1990 d'un système de management de la qualité et de l'environnement issu des normes ISO 9001¹⁴ et ISO 14001¹⁵. Ses deux certificats ont été renouvelés en 2010, avec une extension à la santé et la sécurité au travail selon le référentiel OHSAS 18001. Le système de management de la qualité, de la sécurité et de l'environnement (SMQSE) couvre toutes les activités de l'Agence et s'applique sur tous les sites.

Une cartographie des risques stratégiques est élaborée par la direction de la maîtrise des risques et le secrétariat général en consultant les entités opérationnelles ou fonctionnelles, sur la base d'une méthodologie commune à partir des objectifs stratégiques et des grands processus de l'Agence. Dans certains cas, des cartographies de risques plus détaillées sont établies (Cigéo, domaine financier ou évaluation des charges de long terme). La cartographie consolidée au niveau stratégique fait l'objet de revues périodiques (tous les quatre mois) en comité de direction et d'une présentation au comité financier, puis au conseil d'administration. Plusieurs niveaux de contrôles ont été déterminés afin de maîtriser les principaux risques des différents processus : les contrôles de premier niveau, intégrés dans les opérations courantes, sous la responsabilité du management opérationnel et les contrôles de deuxième niveau exercés sous la responsabilité de services spécialisés¹⁶. Enfin, l'audit interne constitue le troisième niveau. Un responsable de l'audit interne rattaché à la direction générale pilote un programme triennal d'audit qui tient compte des travaux du comité d'audit spécialisé Cigéo. Pour réaliser ses missions, il s'appuie sur un réseau d'auditeurs internes qui lui sont liés fonctionnellement. Deux indicateurs de suivi de l'audit interne ont été définis dans le contrat d'objectifs État-Andra 2013-2016. Le taux de risques critiques couverts par des audits est de 60 % en 2013. Le taux de suivi des recommandations émises en 2012 est de 62,5 % : 22,5 % des recommandations étaient toujours en cours 12 mois après leur émission et 15 % des recommandations de plus de 12 mois n'avaient pas été réalisées. Ces taux méritent d'être améliorés ou, le cas échéant, suivis et justifiés. Un rapport *ad hoc* sur le suivi des recommandations pourrait être produit.

Il est prévu que l'Institut français de l'audit et du contrôle internes (IFACI) réalise un audit à blanc afin d'évaluer la conformité des pratiques de la direction d'audit interne de l'Andra au Cadre de référence international des pratiques professionnelles de l'audit interne (CRIPP), en vue de se conformer aux meilleures pratiques en vigueur, dans le cadre de l'obligation réglementaire faite à l'État et à ses opérateurs de mettre en place un dispositif d'audit et de contrôle internes¹⁷.

¹⁴ La norme ISO 9001 est un outil de management destiné à obtenir la satisfaction des clients. Elle préconise une approche par processus qui permet de cibler des objectifs et d'en mesurer la progression.

¹⁵ La norme ISO 14001 est un outil de management destiné à réduire les impacts environnementaux des activités, produits et services. Elle est centrée sur une analyse des risques environnementaux.

¹⁶ La direction de la maîtrise des risques anime le système de management de la qualité, de la santé et de l'environnement et les contrôles dans le domaine de la sûreté (inspections des prestataires, surveillance des colis des producteurs de déchets). Deux fois par an, les pilotes des 15 processus organisent des revues pour analyser le fonctionnement des processus et définir les améliorations à apporter. Le secrétariat général s'appuie sur un responsable du contrôle interne pour la maîtrise des risques administratifs, comptables et financiers.

¹⁷ Décret n° 2011-775 du 28 juin 2011 et circulaire du Premier ministre du 30 juin 2011.

CONCLUSION

La gouvernance de l'Andra est complexe, en raison de la diversité de ses missions et de la multiplicité des acteurs internes et externes qui orientent ses choix. Elle a été profondément remaniée durant la période sous revue, avec la sortie des producteurs de déchets du conseil d'administration et la création ou le renforcement de comités placés auprès du conseil d'administration (comités industriel et financier, notamment). L'équilibre actuel est globalement satisfaisant, trois risques étant cependant identifiés : (i) le cumul par le comité financier de compétences en matière de finances, d'audit, de surveillance des charges nucléaires de long terme et de stratégie pourrait rencontrer des limites, (ii) la diminution du taux de participation aux séances du conseil mérite une attention et des suppléants pour les représentants de l'État devraient être désignés, et (iii) l'absence de la direction du budget au sein du conseil d'administration jusqu'en 2014 ainsi qu'au sein des instances de pilotage du projet Cigéo est regrettable compte tenu des enjeux financiers des différents projets portés par l'Agence. Par ailleurs, même si l'évaluation scientifique de l'Andra est déjà permanente, l'avis d'experts internationaux extérieurs au système français pourrait être davantage recherché.

Le pilotage en mode projet de l'Agence est satisfaisant et s'appuie sur un dispositif de maîtrise des risques exhaustif et efficace. Cette démarche pourrait cependant encore être améliorée, en augmentant le taux de mise en œuvre des recommandations de l'audit interne.

Recommandation n° 1 (au ministère des finances) : S'assurer de la participation effective du ministère des finances aux organes de pilotage des grands projets de l'Andra ;

Recommandation n° 3 : Mieux utiliser les travaux et mettre en œuvre les recommandations de l'audit interne.

2 LA GESTION DE L'ANDRA

2.1 La gestion des ressources humaines

2.1.1 Le recrutement lié à Cigéo

2.1.1.1 Les contraintes de plafonds d'emplois imposées aux opérateurs de l'État

L'évolution des effectifs de l'Agence a été très soutenue entre 2008 et 2013, ce qui contraste avec la prudence de l'Andra en matière de recrutement, constatée lors du précédent contrôle de la Cour, tant que le projet Cigéo n'avait pas été validé. Les effectifs s'élèvent ainsi à 592 ETPT en 2013, en hausse de 53 % depuis 2008. Les effectifs de l'Andra sont composés à 98 % de salariés de droit privé, à 67 % de cadres et à 97 % de CDI, proportions relativement stables sur l'ensemble de la période sous revue.

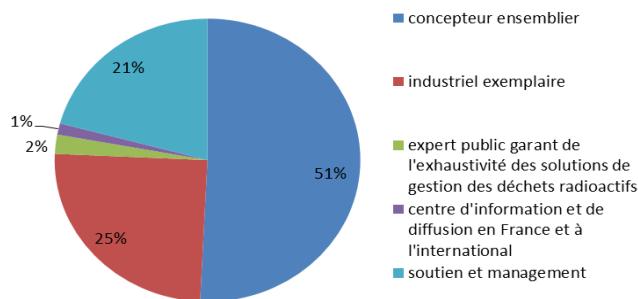
Tableau n° 4 : Effectif mensuel moyen de l'Andra exprimé en ETPT

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ETPT	358	387	433	457	525	566	592	625

Source : rapport d'exécution budgétaire de l'Andra

La dynamique de recrutement soutenue observée depuis 2007 vise à répondre principalement aux besoins liés à la montée en puissance du projet Cigéo. Les effectifs du projet Cigéo financés par la taxe recherche représentaient ainsi, en 2013, 297 ETPT, soit près de la moitié des effectifs de l'Agence.

Graphique n° 1 : Répartition des effectifs de l'Agence par activité en 2013



Source : Cour des comptes d'après bilan 2013 du contrat quadriennal 2013-2016

Cette croissance des effectifs affectés à Cigéo s'est accompagnée d'une mutation des métiers au sein de l'Agence. Celle-ci a dû notamment se doter de compétences qui lui faisaient défaut (ingénierie système, gestion de projet, etc.). D'après le PMT 2014-2019, la croissance des effectifs devrait se poursuivre, mais à un rythme moins soutenu que pendant la période 2008-2013 (+150 ETPT environ d'ici à 2019, soit +26 % par rapport à l'exécution 2013). Au total, et sous réserve de la réalisation du PMT 2014-2019, les effectifs de l'Agence auront doublé entre 2007 et 2019. Cette forte croissance nécessite une bonne visibilité sur les besoins. Si le programme scientifique à cinq ans répond à cet objectif pour les effectifs de R&D, l'Agence y voit pour l'instant moins clair sur les projets Cigéo et FAVL. Une connaissance plus fine et une précision des besoins de l'Agence s'avèrent donc nécessaires.

La forte augmentation des effectifs de l'Agence a dû tenir compte du plafonnement des effectifs auquel est soumise l'Andra en tant qu'opérateur de l'État. Les emplois plafonnés concernent les activités d'intérêt général subventionnées et les effectifs affectés au projet Cigéo financés par le fonds recherche. Les nouveaux besoins de l'Andra étant justement liés au projet Cigéo, les nouveaux recrutements devaient donc se faire dans la contrainte du plafond d'emplois (218 ETP entre 2008 et 2010). Le budget 2010 de l'Agence n'a ainsi pas pu être voté au mois de décembre 2009 en raison du non-respect du plafond d'emplois selon les prévisions. Certaines activités ont donc dû être différées afin de rester sous plafond¹⁸. Finalement, après près d'une année de discussions, un arbitrage du Premier ministre, traduit dans la loi de finances pour 2011, a permis de desserrer la contrainte en augmentant le plafond d'emplois de 88 ETPT pour l'année 2011 et en prévoyant 14 unités supplémentaires en 2012 et en 2013, portant le relèvement total à 116 ETPT. Malgré cette augmentation, la règle du plafonnement des emplois liés à Cigéo restait peu adéquate pour la gestion d'un projet industriel de cette ampleur. Après plusieurs demandes d'exempter les emplois financés par le fonds recherche de la règle du plafonnement, refusées pour ne pas créer de précédent, une solution a été trouvée avec la création du fonds conception, les emplois financés par ce fonds échappant à la règle du plafonnement. Dès lors, l'Andra qui avait identifié dans sa revue de pilotage stratégique un risque de « mauvaise adéquation ou ressources humaines insuffisantes », notamment compte tenu des règles de plafonnement, considère désormais ce risque comme faible.

Cependant, d'après les règles de plafonnement des opérateurs, tous les emplois permanents, quels que soient leurs modes de financement, doivent être inclus dans le plafond d'emplois législatif. Partant de ce principe, la quasi-intégralité des emplois de l'Agence devraient donc être sous plafond, même les emplois sur les sites de stockage. L'Andra bénéficie donc aujourd'hui, comme d'autres opérateurs, d'une dérogation officieuse qui pourrait être un jour remise en cause, ce qui serait particulièrement lourd de conséquences, le plafond d'emplois n'étant pas adapté à ses activités industrielles, et ce qui constitue un risque¹⁹ pour l'Agence.

2.1.1.2 Les compétences rares

Pour accomplir ses missions, l'Andra doit faire appel à certaines compétences rares ou sensibles²⁰. Pour ces métiers, elle est confrontée à un marché restreint ou tendu, à des temps d'apprentissage longs, et au fait que la taille de l'Agence ne permet pas de recruter pour certains postes-clés plus d'une personne, ce qui rend l'Agence d'autant plus vulnérable en cas de départ. L'Andra fait, par ailleurs, souvent face, pour ces métiers, à la concurrence des grands groupes pétroliers. Ce sont ainsi 167 salariés sur 13 métiers à compétences rares ou sensibles qui ont été identifiés par les ressources humaines de l'Andra. Cette situation nécessite une anticipation des besoins et une attention toute particulière pour la fidélisation des personnels associés. L'Agence a conscience des enjeux : ainsi, la fidélisation des compétences-clés fait partie des risques suivis au cours de la revue de pilotage stratégique, deux indicateurs y étant rattachés, le « taux de couverture de la cartographie des compétences-clés par une ressource identifiée » et le « turnover des compétences-clés ».

¹⁸ Report, au mois de janvier 2011, de l'internalisation de l'exploitation du laboratoire souterrain, ce qui représentait 28 ETPT, prolongation limitée du contrat avec Laborex, report du recrutement de 8 ingénieurs et scientifiques, etc.

¹⁹ Risque qui est cependant considéré comme mineur puisque les tutelles (budget et DGEC) sont conscientes de la situation et ne semblent pas souhaiter retravailler le plafond d'emplois de l'Andra.

²⁰ Ingénieur mines travaux souterrain, expert en ventilation nucléaire, expert foreur, etc.

Jusqu'à présent, l'Andra a globalement réussi à recruter sur ces postes, mais les besoins devraient croître à l'horizon 2025 avec la montée en puissance de Cigéo, ce qui nécessite une vigilance encore plus forte sur cette thématique. Par ailleurs, la situation a été ou est assez fragile sur certaines compétences : tension sur les compétences contrôle colis, incapacité à conserver une compétence pour la fonction chiffrage, etc. Enfin, les mesures mises en place pour fidéliser les personnels sur le long terme (attention particulière apportée à ces personnels, fidélisation via des augmentations salariales qui ne peuvent cependant que rester restreintes (cf. partie rémunérations), filière expertise pour organiser la reconnaissance par les pairs, etc.) mériteraient d'être mieux formalisées et adaptées au degré de sensibilité. La politique de fidélisation devrait pouvoir s'appuyer sur une liste de personnels/compétences plus restreinte que les compétences-clés actuellement identifiées qui représentent un peu moins de 30 % des effectifs de l'Agence, le découpage actuel entre groupes A et B, pertinent pour le suivi des recrutements et la gestion des besoins, ne semblant par ailleurs pas adapté à la politique de fidélisation qui doit pouvoir concerner certains éléments de chaque groupe²¹.

À noter enfin que pour organiser un partage de compétences, l'Andra a signé des conventions de mobilité avec le CEA, AREVA et EDF, ces conventions se déroulant selon l'Agence de manière satisfaisante, sauf celle conclue avec EDF.

2.1.1.3 Les emplois en Meuse-Haute-Marne

60 % des effectifs se situent actuellement au siège de l'Agence en région parisienne. Cependant, les élus locaux qui accueillent les centres et projets de l'Andra, et notamment le projet Cigéo, ont de fortes attentes quant à la localisation des emplois sur leur territoire. L'anticipation de ces demandes, couplée à une évolution des besoins en termes de ressources humaines avec la montée en puissance du projet Cigéo et le futur projet FAVL, a conduit l'Andra à s'interroger dès 2009 sur un schéma directeur de localisation des ressources humaines, réflexion inscrite dans le cadre du contrat quadriennal 2009-2012 avec l'État. Ce schéma directeur, qui étudie le déploiement des activités de l'Andra à l'horizon 2025, constitue pour l'Agence un outil de planification et d'arbitrage, pour préparer les évolutions à moyen-long terme. Une première version a été élaborée en 2010, puis précisée et actualisée en 2012. Depuis, peu d'évolutions sont à constater, l'Andra attendant les résultats des études d'avant-projet de Cigéo pour préciser ses futurs besoins en compétences.

Trois scénarios sont actuellement envisagés, tous les trois conservant le siège de l'Agence en région parisienne, mais avec une ampleur plus ou moins importante (cf. annexe n° 11). L'horizon de choix du futur scénario, initialement prévu pour la fin 2015, au moment du dépôt de la demande d'autorisation de création de Cigéo et du choix d'implantation d'un site FAVL, a été reporté après 2018. Le schéma directeur a été actualisé fin 2015 conformément au contrat quadriennal 2013–2016. L'un des scénarios d'implantation a été supprimé pour éviter la multiplication des sites d'implantation, conformément aux orientations données en conseil d'administration. L'actualisation prend en compte l'évolution des activités et en particulier le nouveau planning Cigéo. Quel que soit le scénario retenu, les recrutements devraient être préférés aux relocalisations, compte tenu des profils nécessaires et de la pyramide des âges de l'Agence. Les relocalisations devraient ainsi, selon les dernières estimations de la direction des ressources humaines, concerner au maximum 50 à 60

²¹ La liste devra être affinée au-delà même des deux sous-groupes actuels (groupe A pour les compétences méritant d'être renforcées et groupe B pour les métiers dont les effectifs sont *a priori* suffisants mais sur lesquels il faut veiller à garder un bon dimensionnement). Dans la revue du processus « mettre à disposition les compétences » du 24 février 2011, l'Agence avait d'ailleurs prévu de « passer d'une gestion des compétences-clés, vue sous l'angle métier, à une gestion personnalisée des hommes- et des femmes-clés de l'Agence (au maximum 10 à 20 % du personnel) ».

personnes, ce qui est déjà beaucoup pour une Agence où la mobilité géographique entre établissements est relativement faible (deux mutations en 2013 au total). Ce dossier nécessitera, dans les années à venir, une vigilance toute particulière de la direction de l'Agence et des tutelles. La prochaine actualisation de ce schéma est prévue fin 2018 pour prendre en compte l'avancement des projets.

2.1.2 Le recours à la sous-traitance

Sauf exceptions, l'Andra confie à des prestataires externes les tâches d'ingénierie, de travaux et d'exploitation de ses centres industriels, ses équipes internes exerçant surtout les travaux de recherche et de maîtrise d'ouvrage. Ce recours à la sous-traitance conduit à doubler les effectifs travaillant pour l'Andra (environ 90 prestataires différents pour les centres de l'Aube en 2014). Il convient de distinguer deux types de sous-traitance, la sous-traitance d'exploitation (pour les centres de stockages – 405 personnes environ en 2014) et la sous-traitance études (maîtrise d'œuvre du projet Cigéo par exemple – environ 150 personnes)²².

Tableau n° 5 : Répartition des personnels Andra et des prestataires externes sur les centres industriels en 2014

	Centres de surface	CMHM	Total
Personnel Andra	91	158	249
Prestataires externes	200	205	405

Source : Andra (CMHM : centre Meuse-Haute-Marne)

Le poste sous-traitance a ainsi représenté jusqu'à 200 % des charges de personnel entre 2007 et 2009, pour s'établir entre 140 et 160 % en 2010 et 2011 avant de croître à nouveau en 2012-2013. Il devrait continuer à croître avec le projet Cigéo, le ratio devant se situer en 2019 à 377 % d'après le PMT 2014-2019.

Tableau n° 6 : Ratio sous-traitance/charges de personnel

2 007	2 008	2 009	2 010	2 011	2 012	2 013	2014
204 %	269 %	205 %	159 %	139 %	200 %	199 %	235 %

Source : États financiers de l'Andra

La réflexion relative au recours à la sous-traitance est effectuée au cas par cas lors du renouvellement des contrats quinquennaux, selon les fonctions, les compétences requises, le contexte concurrentiel et le retour sur investissement. À titre d'exemple, la maintenance lourde des groupes électrogènes sur les centres de stockage a ainsi été récemment externalisée : il s'agit en effet d'une compétence à laquelle il n'est pas fait appel de manière suffisamment régulière pour devoir maintenir une équipe en permanence. *A contrario*, l'Andra a décidé d'internaliser la fonction de contrôle de la qualité des colis de second niveau, du fait notamment des coûts de sous-traitance (cf. partie dédiée). L'internalisation a également concerné certaines compétences-clés dans le cadre de Cigéo (exploitation des puits et des galeries, assurées jusqu'en 2011 par le groupement d'intérêt économique-GIE

²² 19 personnes interviennent également en sous-traitance au siège (restauration, infogérance, gardiennage).

Laborex)²³. Cette internalisation de l'exploitation du laboratoire Cigéo (une quarantaine d'OETAM²⁴ en travail posté) a été dictée par des enjeux de sécurité, de visibilité sur l'emploi local et de logique industrielle nouvelle. Cela a supposé pour l'Andra d'intégrer une main d'œuvre qu'elle a moins l'habitude de gérer. L'intégration complète de cette population constitue un enjeu pour la gestion des ressources humaines.

Le recours à la sous-traitance est suivi de près par l'Andra pour s'assurer de la qualité des prestations rendues, enjeu indispensable notamment pour garantir la sûreté des sites nucléaires. Un rapport relatif à la sous-traitance est ainsi réalisé chaque année pour l'ASN, des inspections de prestataires sont organisées (177 inspections en 2013), des audits sont également programmés (5 par an environ), une surveillance et une limitation de la cascade de sous-traitants sont mises en place.

2.1.3 La politique salariale

2.1.3.1 Peu de marge pour les mesures individuelles

La rémunération des personnels de l'Andra dépend de plusieurs critères (qualifications, expérience, degré de responsabilité du poste, etc.). Elle est composée d'une part fixe, qui représente 80 % des salaires bruts versés et d'une part variable. Cette part variable est constituée de plusieurs éléments :

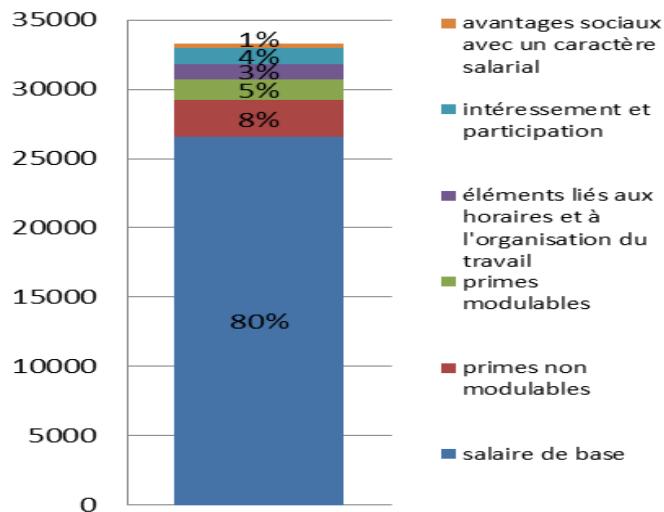
- certains non modulables : un 13^e mois versé sur 12, correspondant à 8,5 % du salaire de base et une prime d'ancienneté pour les OETAM, égale à 1 % du salaire de base à partir de la troisième année avec un plafond de 15 % ;
- d'autres davantage modulables : répartition individuelle d'une enveloppe globale correspondant à 6 % du salaire de base et des éléments non modulables. D'après le directeur des ressources humaines de l'Andra, 15 % des agents auraient une prime inférieure et 15 % une prime supérieure. Le degré de modulation est donc assez faible.

Par ailleurs, le personnel de l'Agence bénéficie d'un dispositif d'intéressement qui constitue une rémunération variable collective calculée sur le résultat de l'Agence en fonction de l'atteinte d'objectifs opérationnels. Un nouvel accord d'intéressement a d'ailleurs été signé en juin 2011. L'intéressement est plafonné à 4 % de la masse salariale, ce pourcentage étant modulé en fonction du résultat. En 2013, l'intéressement net s'est ainsi élevé à 1 254 € par salarié. Le dispositif est complété par un plan d'épargne entreprise permettant aux salariés de se constituer une épargne salariale bénéficiant d'un abondement versé par l'Agence.

²³ Le personnel est passé du régime de la convention du BTP à celle de la métallurgie entraînant un impact de +3 postes. À noter cependant une diminution de 3 postes, liée à la mutualisation des besoins au niveau de l'encadrement de l'Agence (sécurité, environnement, etc.).

²⁴ OETAM : ouvriers, employés, techniciens et agents de maîtrise.

Graphique n° 2 : Composantes des salaires bruts en 2012



2.1.3.2 La masse salariale tirée principalement par l'augmentation des effectifs

La masse salariale de l'Andra a fortement augmenté durant la période sous revue (+ 60 % environ) portée principalement par l'augmentation des effectifs. En ce qui concerne la question des salaires, la CIASSP²⁵ estime que l'Andra « a une bonne maîtrise des déterminants de sa politique salariale ». L'augmentation de la RMPP²⁶ a été relativement stable sur l'ensemble de la période, se situant dans la moyenne des organismes relevant du périmètre de la CIASSP (85 organismes). L'augmentation constatée sur ces organismes est en effet de 2,65 % entre 2012 et 2013, à comparer aux 2,02 % de l'Andra. Ces augmentations s'inscrivent dans le cadre d'accords salariaux annuels, qui, depuis 2008, garantissent une évolution salariale minimale (+0,85 % du salaire de base en 2013), qui laisse moins de marge de manœuvre à la direction en termes de mesures individuelles.

Tableau n° 7 : Déterminants de la masse salariale

Variation	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013
Masse salariale	11,19%	9,62%	11,65%	10,46%	7,42%
dont effectifs	11,91%	7,41%	13,87%	7,96%	6,45%
dont augmentations	2,70%	2,02%	1,80%	2,30%	2,02%
dont glissements divers	-3,42%	0,19%	-4,03%	0,20%	-1,06%
détail glissement divers	-3,42%	0,19%	-4,03%	0,20%	-1,06%
dont <i>Effet noria</i>	0,85%	0,85%	0,61%	0,40%	0,14%
dont <i>Effet structure</i>	-1,47%	0,09%	-3,29%	1,93%	-0,35%

Source : Andra

²⁵ CIASSP : Commission interministérielle d'audit des salaires du secteur public.

²⁶ Rémunération des personnels en place. Le contrôle de l'État sur les entreprises publiques nationales et certains organismes ayant un objet d'ordre économique et social (décret n° 53-707 du 9 août 1953) s'exprime notamment par un cadrage annuel de la RMPP.

2.1.3.3 Des rémunérations comparables à celles du secteur

En 2013, les rémunérations versées par l'Andra (cf. annexe n° 12) sont globalement comparables à celles du secteur de la métallurgie auquel elle est affiliée au titre de sa convention collective. Le montant moyen brut mensuel des cadres s'est élevé à 5 559 € en 2013, celui des autres catégories à 3 155 € environ. Par comparaison, le salaire brut moyen toutes catégories s'est élevé à 2 846 € (par ETPT) au 31 décembre 2012 dans le secteur de la métallurgie, en évolution de 0,8 % sur un an. S'agissant des cadres, le salaire brut moyen s'est élevé à 5 766 € au 31 décembre 2012, soit +1,8 % après une augmentation de 4,1 % de 2011 à 2012²⁷.

Les dix rémunérations les plus élevées ont représenté 1,227 M€ en 2008 (7 % de l'ensemble des rémunérations) et 1,455 M€ en 2013 (5 % de l'ensemble des rémunérations), soit une augmentation annuelle moyenne de 3,8 %. L'augmentation de la rémunération de la directrice générale sur la période (en moyenne) est conforme aux dispositions arrêtées par le ministère du budget et notifiées à l'Andra²⁸.

2.2 La fonction achats

L'Agence n'est pas soumise aux dispositions du code des marchés publics. Elle doit néanmoins appliquer les obligations réglementaires relatives aux conditions de mise en concurrence et de transparence de passation des marchés dans le cadre de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics et à son décret d'application n° 2005-1742 du 30 décembre 2005. Par ailleurs, compte tenu de l'objectif d'insertion territoriale qui lui est fixé dans son contrat quadriennal avec l'État, le recours aux entreprises locales est recherché²⁹ et formalisé au sein d'un indicateur³⁰.

2.2.1 L'organisation de la fonction achats

2.2.1.1 La commission consultative des marchés (CCM)

La commission consultative des marchés, instituée auprès de l'Agence³¹, est chargée de formuler un avis préalablement à la passation des contrats et marchés de toute nature ayant pour objet la fourniture de produits, de services ou de travaux. Les projets de marchés d'un montant égal ou supérieur à 0,21 M€ HT sont communiqués pour avis au président de la commission. Tout projet de marché dont le montant est égal ou supérieur à 1 M€ HT doit être examiné par la commission qui émet un avis. Ce sont 77 % des marchés (moyenne en volume) qui ont été vérifiés par cette commission entre 2008 et 2013.

²⁷ Les salaires par secteur et par branche professionnelle en 2012 : baisse en euros constants dans la construction et le tertiaire. *Dares analyses*, n° 8, janvier 2015.

²⁸ Note DGEC du 9 février 2010 fixant le taux de revalorisation de la rémunération des dirigeants d'entreprises publiques à 1,1 % à compter de l'exercice 2010.

²⁹ À titre d'exemple, afin de faire intervenir les entreprises locales sur le chantier du centre technologique, la commission consultative des marchés a accepté que l'Agence découpe le marché de construction du bâtiment d'exposition des démonstrateurs technologiques en plusieurs lots, ce qui a permis de les rendre accessibles aux entreprises locales, au prix cependant d'un travail de préparation plus lourd pour l'Andra.

³⁰ Il s'agit de l'indicateur n° 7 « pourcentage [ou montant] d'achats locaux » de l'objectif « contribuer au développement territorial » complété par l'indicateur n° 16 « nombre de projets de développement de territoire intégrant les projets de stockage de l'Andra ».

³¹ Article R. 542-16 du code de l'environnement.

Bien que l'accord de la commission ne soit pas requis, un avis conforme est recherché, l'Agence s'étant fixé la règle de suivre strictement l'avis de la commission. Seuls deux avis défavorables ont été émis pendant la période sous revue : (i) en 2008 pour un marché de gestion documentaire des outils de communication (plaquettes, revues et logistique associée) d'un montant de 0,6 M€ HT « en raison de l'absence, due vraisemblablement en partie à l'insuffisante précision du cahier des charges, de toute concurrence véritable face au titulaire du marché actuel » - le cahier des charges a été revu, puis une nouvelle procédure lancée, conduisant à un avis favorable -, et (ii) en 2009 pour un dossier lié à la formation à l'anglais, l'avis défavorable portant sur le premier lot³² (pour le site de Châtenay-Malabry) « en raison du fait que la comparaison des offres a été faussée par l'élimination d'une société dont la note de présentation affirme qu'elle propose des cours en face à face à distance et non pas avec une personne physique comme spécifié dans le cahier des charges alors que le cahier des charges se borne à mentionner les cours face à face sans spécifier que ceux-ci devront être donnés par une personne physiquement présente » - une nouvelle consultation a donc été lancée sur le lot n° 1 pour respecter l'avis de la CCM.

Si l'on exclut les simples observations ou remarques émises par la commission, quelques réserves sont émises chaque année. Elles sont en diminution pendant la période sous revue, mais le montant concerné par ces réserves est en augmentation depuis 2013, en lien, mais pas seulement, avec un montant contrôlé plus important. Elles sont systématiquement suivies par l'Agence. Elles portent pour la plupart sur des améliorations contractuelles. En 2010, la commission s'est émue des avenants rendus nécessaires sur le contrat d'exploitation du laboratoire souterrain, dans l'attente de la décision sur l'augmentation du plafond d'emplois qui permettait d'internaliser la prestation (ou de relancer une procédure dans le cas contraire).

Tableau n° 8 : Activité de la CCM entre 2008 et 2014

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nombre annuel de réunions	8	9	9	9	8	10	9
Nombre de dossiers examinés	63	86	52	63	68	71	68
Montant examiné (HT)	106 M€	168 M€	67 M€	121 M€	70 M€	270 M€	173 M€
Avis défavorables	1	1	0	0	0	0	0
Nombre de « réserves »	7	3	5	4	3	3	3
Montant concerné des réserves	9 M€	1,6 M€	6,7 M€	3 M€	1 M€	12 M€	15,9 M€
Montants des marchés passés par l'Andra (HT)	149 M€	197 M€	116 M€	170 M€	119 M€	300 M€	

Source : Cour à partir des rapports sur la gouvernance et le contrôle interne de l'Agence, exercices 2008 à 2014

2.2.1.2 La professionnalisation de la fonction achats

Le département achats a été créé en 2012, au sein du secrétariat général, à partir du service relations commerciales lui-même restructuré. À la date du contrôle, il est constitué de trois services comprenant 25 personnes : deux au siège (dont un service achats « Cigéo ») et un au centre Meuse-Haute-Marne Un lien fonctionnel est par ailleurs établi avec les équipes d'acheteurs des centres industriels de l'Aube.

³² Un second lot concernait le laboratoire et les centres de l'Aube.

Dans le cadre de la démarche de professionnalisation des achats des opérateurs lancée en décembre 2010 par le ministère du budget, le Service des achats de l'État (SAE) a demandé à l'Andra, dans un courrier du 27 septembre 2011, d'élaborer un plan d'actions permettant de dégager 2 % d'économies. Le plan d'actions réalisé par l'Andra dès 2012 prévoit notamment le renforcement du recours aux accords-cadres pour les prestations intellectuelles récurrentes (projet Astex³³), la remise en cause des critères de sélection et leur pondération, le recours plus systématique à la négociation technico-économique, la diminution des délais de traitement des commandes, la refonte du guide pour la rédaction des cahiers des charges à l'attention des prescripteurs, l'enrichissement de la base fournisseurs de l'Agence et la création d'un référentiel de prix commun à l'ensemble de ses acheteurs. Ce plan est en cours de réalisation, certaines actions ayant déjà été réalisées comme :

- le déploiement, en 2012, d'un nouveau logiciel (dématérialisation, suivi des fournisseurs, centralisation des achats) afin de rationaliser le processus d'achat et d'approvisionnement tout en garantissant une meilleure visibilité des dépenses engagées. Auparavant, l'Andra avait recours à des formulaires papier et ne disposait pas d'une vision centralisée et actualisée de son activité contractuelle. Dans ce cadre, la procédure de validation des demandes d'achats a été simplifiée, permettant d'en diminuer le délai de traitement ;
- dans le cadre du projet de réorganisation de l'Agence, « CAP 2016 », le relèvement, en septembre 2014, des seuils de délégation pour les engagements budgétaires, passant de 0,01 à 0,05 M€ pour les chefs de service, de 0,05 à 0,2 M€ pour les directeurs de département ou les chefs de centre, de 0,2 à 0,4 M€ pour les membres du comité de direction et de 0,4 M€ à 1 M€ pour le directeur général adjoint. Le nombre de demandes d'achats signées par les membres du comité de direction a ainsi diminué passant de 780, soit 27 % des demandes d'achat représentant 94 % des dépenses de l'Agence en 2013, à 90, soit 7 % des demandes d'achat représentant 81 % des dépenses de l'Agence en 2014.

D'après le bilan réalisé par l'Andra, le gain du déploiement du plan achats est de 26,8 M€ pour l'année 2014, soit 12,6 % du montant total engagé en 2014 et le délai de traitement des petites commandes a été réduit de 21%.

2.2.2 Des contrats de 1,2 Md€³⁴ de 2008 à 2014

L'activité contractuelle annuelle de l'Andra s'est élevée en moyenne à 174 M€ de 2008 à 2014, avec un pic en 2013 dû à la passation des contrats de maîtrise d'œuvre sous-système de Cigéo. Entre 2008 et 2014, les montants les plus élevés ont principalement concerné le projet Cigéo (construction de galeries souterraines au centre Meuse-Haute-Marne, maîtrise d'œuvre système, maîtrise d'œuvre sous-système et marché de conception et réalisation du transfert incliné), mais également l'assainissement des sites pollués et la fourniture de fûts de stockage au centre de stockage de l'Aube.

³³ Le projet Astex, pour la mise en place d'accords-cadres transverses pour les prestations d'assistance technique et d'expertise, a pour objectif la sécurisation juridique des contrats grâce à la formalisation de contrats-cadres types, selon qu'ils sont mono- ou multi-attributaires. Le recensement des besoins a été présenté devant le comité de direction du 13 avril 2015 et le planning de contractualisation est la prochaine étape.

³⁴ Montant maximum des contrats HT.

Tableau n° 9 : Marchés passés par l'Andra (2008-2014)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nombre de contrats	62	69	52	58	67	76	60
Appel d'offres ouvert	41	39	24	28	27	34	15
Appel d'offres restreint	5	6	7	12	23	22	20
Consultation	13	10	16	15	10	14	12
Gré à gré	2	9	1	0	0	1	4
Négocié	1	2	3	2	4	2	6
Dialogue compétitif	3	1	1	3	2	2	
Concours					1	1	
Montant total (M€) - sur la base du montant maximum HT	149	197	116	170	119	300	164
Montant le plus élevé (M€)	34,6	50	17	61,8	14	52,7	68
Montant le plus bas (milliers d'euros)	7	5	3	15	22	8	6
Montant moyen (M€)	1,7	2,4	1,3	2,1	0,1	3,7	2,7

Source : Andra, réponse au questionnaire de la Cour

2.2.3 Le recours à la procédure de l'appel d'offres

2.2.3.1 Recours peu fréquent à la procédure négociée et au dialogue compétitif

Le dialogue compétitif, que permet l'ordonnance n° 2005-649 à laquelle est soumise l'Agence, a été peu utilisé et a concerné, sur la période étudiée, les prestations les plus techniques³⁵. La procédure négociée, également peu utilisée, est effectuée dans le respect des dispositions du décret du 30 décembre 2005, soit lorsque l'appel d'offres a été déclaré infructueux comme pour le marché des analyses et suivis microbiologiques du laboratoire souterrain en 2012, soit lorsqu'un seul prestataire pouvait répondre à l'offre présentée, par exemple, s'agissant du marché relatif à la prestation de maintenance, de développement et d'assistance à l'utilisation et à l'exploitation d'OSCAR³⁶ et de ses différents applicatifs associés attribué en 2014 à la société Ardans, ou du marché des prestations de contrôle destructif et non destructif de colis de déchets radioactifs et épreuves techniques attribué au CEA, en 2010.

2.2.3.2 La maîtrise d'œuvre sous-système de Cigéo

Pour la conception du projet Cigéo, différents contrats ont été signés (cf. détails en annexe n° 13) : les contrats d'assistance à maîtrise d'ouvrage en 2011 et 2012, le contrat portant sur la maîtrise d'œuvre de Cigéo en janvier 2012 et les contrats sur les maîtrises d'œuvre sous-système de Cigéo en 2013. L'ensemble de ces contrats a été passé selon la procédure d'appel d'offres restreint.

Lors du conseil d'administration du 30 septembre 2013, les deux personnalités qualifiées désignées en raison de leur expérience dans le domaine des activités nucléaires, ainsi que le représentant de la DGEC, avaient indiqué que le recours à la procédure du dialogue compétitif aurait été plus adapté pour les contrats portant sur les maîtrises d'œuvre sous-système de Cigéo, dans la mesure où il aurait permis d'affiner le chiffrage du projet et d'augmenter le nombre d'offres reçues. En particulier, il avait été recommandé que l'appel d'offres pour le sous-système 2 soit déclaré sans suites afin de pouvoir le relancer.

³⁵ L'« instrumentation du chemisage de la partie utile et de l'insert des alvéoles haute activité » en 2011, l'« essai technologique de remplissage d'une saignée » en 2012, la « conception-exécution du sous-système « Transferts inclinés » de Cigéo en 2014.

³⁶ Organisation du socle de connaissances des colis de l'Andra et du référentiel.

Par ailleurs deux recours ont été déposés à la suite du choix des titulaires des marchés. Dans ses ordonnances, le juge confirme que l'Andra a mené sa procédure dans le respect des règles. Les quatre contrats ont été signés immédiatement après.

2.2.4 Les audits internes liés au projet Cigéo

Les audits internes menés par l'Andra de mai 2013 à avril 2014 ont concerné la passation des marchés de maîtrise d'œuvre sous-systèmes, les demandes de modifications du contrat de maîtrise d'œuvre système, le fonctionnement des assistants à maîtrise d'ouvrage réglementaire du projet Cigéo, la maîtrise d'œuvre des sous-systèmes 2 et 4 (CRONOSS et CONVERGENCES) et le plan de management du projet Cigéo.

Les auditeurs saluent la création d'un service Cigéo et d'un responsable de suivi des grands contrats de conception et de réalisation des nouvelles installations. Toutefois, les faiblesses relevées sont nombreuses. Ainsi, par exemple, s'agissant de la gouvernance des différents contrats, les auditeurs ont relevé que les niveaux de responsabilité des acteurs au sein de la maîtrise d'ouvrage du projet Cigéo n'avaient pas été suffisamment définis. En outre, le positionnement du maître d'ouvrage n'est pas conforme au rôle qu'il devrait remplir car il se place en interlocuteur direct des maîtrises d'œuvre sous-systèmes, en réduisant les responsabilités du groupement qui a remporté la maîtrise d'œuvre de Cigéo. Par ailleurs, les AMO réglementaires sont insuffisamment informés par le maître d'ouvrage des suites de leurs travaux. Enfin, les audits internes ont souligné la nécessité d'adapter la durée de réalisation de la tranche conditionnelle n° 2 du contrat de maîtrise d'œuvre à celle des contrats de maîtrises d'œuvre sous-système.

2.3 La fiscalité de l'Andra

2.3.1 Un poids important de la fiscalité

2.3.1.1 Le poids élevé des impôts au sein des charges

Compris entre 18 et 26 M€ entre 2008 et 2014, les impôts et taxes représentent près de 10 % des charges de l'Agence. En 2013, la taxe sur les salaires représente environ 4 M€, les taxes foncières et la contribution économique territoriale représentent près de 10 M€ et la taxe sur les installations nucléaires 8,7 M€. En 2014, un accroissement du poste s'explique notamment par la prise en compte de la redevance archéologique relative à la demande de réalisation d'un diagnostic pour la conception du centre Cigéo. Il faut ajouter l'impôt sur les sociétés en cas de bénéfice. Cependant, l'établissement a bénéficié du crédit d'impôt recherche (CIR), soit un peu plus de 40 M€ de crédits pendant la période sous revue, ce qui a permis de diminuer son taux fiscal à 7 % des charges de l'Agence.

2.3.1.2 Une fiscalité spécifique qui s'ajoute à la fiscalité classique des entreprises

L'Andra est soumise à une fiscalité spécifique de ses centres de stockage: la taxe Installation nucléaire de base - INB (article 43 de la loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000) et la contribution Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire - IRSN (article 96 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010). Une présentation des taxes liées à l'exploitation des centres de stockage est réalisée en annexe n° 14. La création de la taxe INB a remplacé un système de financement par redevance à l'acte. Elle a conduit à de fortes augmentations : de 0,12 M€ à 2,1 M€ pour le CSM qui était alors en surveillance, puis en 2012, un abattement de 50 % et de 1,4 M€ à 4,2 M€ pour le centre de stockage de l'Aube. La création de la taxe INB avait, par ailleurs, conduit l'Andra à constater une perte en 2000 (impact de 2,8 M€ de provisions pour les 2,8 % de déchets du CSM sous sa responsabilité).

2.3.2 Une lisibilité faible

La question de la cohérence du montant de la fiscalité spécifique des centres

Sa part dans les coûts des centres existants est élevée (cf. annexe n° 14). Elle représente 1,1 M€ pour le CSM, alors que le coût global de ce dernier est de 5 M€ en phase active, 4,1 M€ en phase réduite et 2,8 M€ en phase passive (taxes et impôts inclus), soit 30 % du coût alors qu'il est entré en phase de surveillance. Cette fiscalité représente, en outre, de l'ordre de 10 % des coûts d'exploitation pour le centre de stockage de l'Aube.

En revanche, le centre Cigéo ne sera assujetti à la taxe INB et à la contribution IRSN qu'à compter de l'obtention du décret d'autorisation de création. Le montant de la taxe INB sera de l'ordre de 2,1 M€, soit deux fois inférieur à celle payée pour le centre de stockage de l'Aube, alors que ce projet nécessite une implication importante de l'ASN et de l'IRSN. Dans sa réponse au relevé de constatations provisoires, l'ASN précise qu'elle attend les conclusions des rapports que le Gouvernement doit remettre au Parlement avant le 1^{er} octobre 2015, conformément à la loi de finances 2015. À la fin de 2015, ces rapports n'avaient pas encore été déposés.

CONCLUSION

L'Andra a connu durant la période sous revue une très forte augmentation de ses effectifs (+53 % entre 2008 et 2013), qui s'est accompagnée d'une évolution des compétences nécessaires à la réalisation de ses missions. Cette forte croissance a constitué pour l'Agence un certain nombre de défis en matière de gestion des ressources humaines :

- la conciliation des besoins liés au projet Cigéo avec les contraintes imposées aux opérateurs de l'État (plafonds d'emplois, notamment) : le plafonnement des emplois financés par la taxe recherche est à ce titre peu satisfaisant, mais ne devrait plus être contraignant dans les années à venir, grâce au nouveau mécanisme de fonds conception qui échappe, lui, au plafonnement ;

- une nécessaire anticipation des besoins de l'Agence, renforcée par le fait que l'Andra est confrontée à un marché de l'emploi tendu sur ses cœurs de métiers (près d'un tiers des effectifs). Jusqu'à présent, l'Andra a su recruter et s'entourer des compétences nécessaires à la réalisation de ses missions, dans des délais compatibles avec les différents jalons des projets en cours, mais la vigilance sur ce point doit être accentuée dans les années à venir : l'Andra sera en effet confrontée à la fois à une nouvelle croissance des besoins et à une mutation des métiers, qui l'obligera à reconvertis certains de ses effectifs ;

- un enjeu de fidélisation des compétences rares ou sensibles, le système mis en place actuellement (identification des personnels en question, augmentations salariales ciblées, mise en place d'une filière expertise) paraissant fragile ;

- un enjeu de localisation des ressources humaines, la pression des élus locaux étant forte pour localiser les personnels de l'Agence près des centres de stockage (actuels ou futurs). Le schéma directeur de localisation des ressources humaines constitue, à ce titre, un outil de planification et d'arbitrage intéressant, qu'il conviendra d'actualiser, le choix du scénario devant intervenir dans un délai compatible avec le calendrier de Cigéo et devant faire l'objet d'une vigilance particulière de la direction de l'Agence et des tutelles.

La fonction achats a fait l'objet d'une restructuration importante à partir de 2012 avec la création d'un service achats réparti dans les trois principaux sites de l'Agence. Dans le même temps, un plan d'action pour la professionnalisation des achats a été mis en œuvre qui a abouti à la mise en place d'un logiciel de gestion des achats permettant la dématérialisation des demandes d'achats et la centralisation du suivi des achats, la rénovation du guide de rédaction du cahier des charges et la diminution des délais de traitement des demandes. Le projet Astex devra par ailleurs permettre la réalisation d'accords-cadres pour les prestations d'assistance technique et d'expertise de l'Andra. Bien que l'Andra ne soit pas soumise au code des marchés publics mais à l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005, la plupart des contrats sont passés selon la procédure de l'appel d'offres. Les difficultés liées à la passation et à l'exécution des marchés de maîtrise d'œuvre et d'assistance à maîtrise d'ouvrage de Cigéo illustrent les défis auxquels doit faire face l'Agence dans la conception et la réalisation de ce projet. Le recours à la procédure négociée et au dialogue compétitif, peu utilisé pendant la période sous revue, mériterait d'être développé comme l'y incite le plan d'actions achats développé par l'Agence en 2012, dont un des axes est de recourir de manière plus systématique à la négociation technico-économique.

La fiscalité doit faire l'objet d'une attention particulière compte tenu de son poids dans les charges de l'Agence (environ 10 %).

Recommandation n° 4 : Mieux formaliser la politique de fidélisation des ressources humaines rares et mieux cibler les compétences concernées.

3 LES COMPTES ET LE BUDGET DE L'ANDRA

3.1 La qualité des comptes et le contrôle financier

L'Agence n'est pas dotée d'un comptable public et applique le Plan comptable général. La présentation des comptes distingue les états financiers, un document retraçant l'exécution budgétaire par activité et le rapport des commissaires aux comptes. En outre, depuis 2013, l'Agence a réalisé un quatrième document financier, synthèse des états financiers et de l'analyse par activité de l'Agence. Les états financiers de l'Andra sont certifiés sans réserve par ses commissaires aux comptes depuis 1992.

3.1.1 Le contrôle économique et financier

L'arrêté du 3 mars 1993 charge la mission énergie du contrôle général économique et financier du contrôle de l'Andra. Pendant la période sous revue, le contrôle général a été exercé par M. Bernard Abate. Le contrôleur participe aux réunions des tutelles, aux conseils d'administration, aux comités financiers, à la commission consultative des marchés et au comité de pilotage du programme d'investissement d'avenir confié à l'Andra et, depuis sa création en 2011, au comité industriel. Il n'émet pas de visa sur les actes.

Les rapports annuels du contrôle économique et financier indiquent que ce dernier s'est impliqué dans de multiples dossiers : construction des dispositifs de maîtrise des risques, financement de Cigéo, suivi de la sécurisation des charges nucléaires de long terme, schéma directeur de localisation des ressources humaines. Dans le cadre de l'élaboration du contrat avec l'État pour les années 2009 à 2012, le contrôleur a favorisé la mise en place de la cartographie des risques stratégiques et du rapport annuel au conseil d'administration sur la maîtrise des risques. Il intervient également de façon régulière auprès du conseil d'administration en émettant des alertes³⁷.

Le contrôle économique et financier a enfin un rôle actif dans l'amélioration de la présentation des états comptables. Ainsi, à la suite des différentes recommandations contenues dans les rapports annuels du contrôle sur l'Andra, celle-ci présente désormais dans ses états financiers les tableaux isolant les financements hors fonds dédiés, le compte de résultat par les flux faisant apparaître l'apport du crédit d'impôt recherche, la capacité d'autofinancement avant imputation des charges et produits calculés, un chapitre de synthèse financière en tête du document, l'analyse des principales lignes de provisions pour risques et charges, l'information financière des investissements financés. De même, une analyse du besoin en fonds de roulement est produite et depuis 2013 une synthèse d'une trentaine de pages avec un document retraçant l'exécution budgétaire par activité.

3.1.2 Les délais de transmission des comptes

L'article R.133-2 du code des juridictions financières prévoit que les entreprises publiques visées à l'article L.133-1 « envoient à la Cour leurs comptes annuels dans le mois qui suit l'adoption de ces documents par le conseil d'administration ». Cela n'a pas été le cas pendant la période sous revue. En particulier, les comptes 2009 ne sont parvenus à la Cour que le 5 janvier 2011, plus de trois mois après leur adoption par le conseil d'administration qui s'est lui-même tenu avec du retard, le 23 septembre 2010, compte tenu de la nomination tardive des administrateurs.

³⁷ Alerté relative à la nécessité de respecter des principes de bonne gouvernance dans le projet de création d'un comité industriel (séance du 17 décembre 2010), rappel de la nécessité de traiter la question des modalités de financement de Cigéo (28 juin 2012).

3.1.3 La maîtrise des risques comptables et financiers

L'encadrement, par l'État, des opérateurs en matière de maîtrise des risques comptables et budgétaires a conduit l'Andra à recruter à la fin 2012 un contrôleur interne pour déployer un dispositif de contrôle interne comptable et financier conforme aux attentes de l'État. À compter de 2013, une feuille de route constituée de six étapes a été établie. La première étape correspond à la cartographie des risques administratifs et financiers, déjà réalisée en 2010 puis révisée en 2012. La deuxième étape correspond aux plans de contrôle interne qui concernent essentiellement le secrétariat général. En revanche, les étapes trois à six ne font pas l'objet d'une planification. Les risques les plus importants et leur plan de maîtrise sont suivis en revue de direction dans le cadre du pilotage des risques stratégiques et portés à la connaissance du conseil d'administration. Les commissaires aux comptes émettent également un avis sur le dispositif de contrôle interne comptable et financier de l'Agence. À titre d'exemple, ils ont procédé en 2013 à une revue des immobilisations, de la trésorerie, des subventions, du suivi des affaires, de la conformité des états financiers du fonds recherche à sa charte de gestion et de la mise en place du fonds conception.

Le déploiement du dispositif de contrôle interne comptable et financier est bien engagé, ce que souligne le rapport d'audit des processus comptables et financiers de l'Andra en date du 27 avril 2015³⁸. Toutefois, certains axes d'amélioration ont été relevés et concernent la nécessité de mieux formaliser et tracer les procédures et modes opératoires structurant la fonction comptable et financière, à la fois au siège et sur les sites, car la mise en œuvre du contrôle interne comptable et financier n'est pas systématiquement homogène entre le siège et les centres. Si certains contrôles sont formalisés au siège (rapprochements bancaires, investissements préfinancés, déclaration de TVA ou rapprochements des données de paie), d'autres ne le sont pas au niveau des centres, comme le contrôle sur les provisions des composantes d'immobilisations ou le contrôle sur les charges à payer. Enfin, les modes opératoires mis en œuvre ne sont pas formellement vérifiés et approuvés et ne sont pas présents dans le système de management³⁹. Le deuxième est la nécessité d'intégrer, dans les procédures et modes opératoires, les contrôles de supervision (nature, acteurs, modalités) et de conserver la traçabilité de leur réalisation.

Enfin, le départ du contrôleur interne en février 2015 entraîne un risque pour la fin du déploiement du dispositif de contrôle interne comptable et financier.

3.2 L'analyse comptable et financière

3.2.1 Un résultat globalement excédentaire

L'annexe 1 présente le compte de résultat et le bilan synthétiques de l'Andra pour les exercices 2008 à 2014.

En 2014, le résultat net est de 16,8 M€, en augmentation par rapport aux trois exercices précédents. Les résultats nets sont tirés par les résultats d'exploitation globalement bénéficiaires, sauf en 2012. Les résultats financiers et exceptionnels sont en moyenne nuls sur l'ensemble de la période. L'activité Cigéo, financée par des fonds, ne génère aucun résultat pour l'Agence. L'écart entre les financements reçus et les dépenses du projet font l'objet de reports pour une utilisation ultérieure.

³⁸ Audit réalisé par le cabinet Ernst and Young et mandaté par la direction d'audit interne de l'Andra.

³⁹ Le rapport d'audit précité cite en exemple les modes opératoires des rapprochements bancaires ou de la comptabilisation de la TVA.

3.2.1.1 L'activité de recherche HA-MAVL dans le compte de résultat de l'Andra

Alors que le chiffre d'affaires généré par Cigéo représente environ 60 % de celui de l'Agence, le résultat de ses flux annuels n'est pas intégré dans le compte de résultat de l'Andra. Depuis 2007, en effet, aux termes de la loi du 28 juin 2006, l'activité de recherche HA-MAVL est financée par un fonds de recherche. Les opérations de ce fonds font l'objet d'une comptabilisation distincte au sein de l'Agence et son résultat est conventionnellement à zéro⁴⁰, le résultat reporté (qu'il soit négatif ou positif) étant retracé au bilan sous la forme d'une dette ou d'une créance vis-à-vis du fonds. Cette spécificité de présentation comptable devrait toutefois disparaître à l'horizon 2021, quand le financement du projet Cigéo sera assuré directement par des contrats avec les producteurs.

Il convient de souligner les progrès réalisés par l'Agence pour retracer les flux de résultat du fonds Cigéo puisque, depuis 2012, le compte de résultat de gestion de l'Agence comprend une colonne identifiant les flux des différents fonds, dont celui destiné à Cigéo. Toutefois, la seule lecture des états financiers de l'Andra ne permet pas de connaître le résultat net de l'activité générée par Cigéo avant report⁴¹. Seule la lecture du rapport relatif à l'exécution budgétaire de l'Agence le permet puisque les résultats dégagés par activité sont présentés avec précision. On y retrouve, pour Cigéo, le bilan et le compte de résultat du fonds recherche, identifiant le résultat net avant report.

Tableau n° 10 : Neutralisation du résultat Cigéo*

Fonds recherche (en M€)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dépenses nettes		100	90	95	126	134	80
Taxe et reports de taxes		98	118	147	170	139	121
<i>Dont taxe</i>		97	120	119	117	95	115
<i>Dont reports de taxes</i>	11	1	-2	28	53	44	5
Résultat net avant report	1	-2	28	53	44	5	41
Résultat net après report	0	0	0	0	0	0	0

* : fonds Cigéo recherche (HAVL)

Source : Cour des comptes à partir des états financiers de l'Andra, 2008 à 2014

Le fonds enregistre un résultat net de 5 M€ à la fin 2013, en diminution par rapport aux trois exercices précédents, compte tenu de l'accroissement de la production et des dépenses associées financées par les économies et reports du projet des années antérieures. Le résultat n'a été négatif qu'en 2009 avec une perte de 1,6 M€, inférieure à l'autorisation de sur-engagement de 6,4 M€ donnée cette année-là par le commissaire du Gouvernement. En 2014, le fonds renoue avec un résultat positif de 41 M€ compte tenu du report des dépenses prévues.

3.2.1.2 Des résultats d'exploitation globalement bénéficiaires grâce au crédit d'impôt recherche et à l'exploitation des centres de surface

a) Les résultats d'exploitation sont globalement bénéficiaires, sauf en 2012

Le résultat d'exploitation de l'Andra résulte des cinq activités principales de l'Agence : les projets Cigéo et FAVL, les centres de stockage (centre de stockage de l'Aube, CSM et Cires), les petits producteurs non électronucléaires et les autres activités dont le développement commercial France et la valorisation du savoir-faire à l'international. Environ 60 % du chiffre d'affaires (188 M€) en 2013 proviennent du projet Cigéo et 35 % des centres de stockage.

⁴⁰ Les principes comptables indiquent que « les résultats d'exploitation, financier et exceptionnel du fonds sont neutralisés ».

⁴¹ Les commentaires littéraires de la note 1 au compte de résultat de l'Andra permettent de connaître « le montant restant à consommer » par rapport aux ressources perçues, mais cela n'est pas très explicite.

L'analyse des soldes intermédiaires de gestion (cf. annexe n° 4) montre que l'excédent brut d'exploitation, positif sur l'ensemble de la période, nécessite une attention soutenue car le solde des dotations et reprises d'exploitation est négatif sur l'ensemble de la période sous revue, en lien avec la nécessité d'amortir les immobilisations et de provisionner des dépréciations immobilières ou d'effectuer des provisions pour risques et charges portant sur les aléas relatifs aux filières industrielles ou aux risques de contentieux.

Ainsi, en 2012, le résultat d'exploitation est négatif, principalement en raison de la dégradation de l'activité hors électronucléaire.

Tableau n° 11 : Évolution du poste « autres produits » entre 2008 et 2014

Valeurs en milliers d'euros	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Financement des investissements	25 647	32 103	38 084	5 366	5 862	7 950	9 770
Crédit d'impôt recherche	3 051	25 175	11 822	223	0	372	0*
Autres	14	21	108	11	9	68	49
Total	28 712	57 299	50 014	5 600	5 871	8 390	9 819

* Le produit du crédit d'impôt est comptabilisé en diminution de l'impôt sur les bénéfices à compter de 2014

Source : Cour des comptes à partir des états financiers de l'Andra, 2008 à 2014

En 2009 et 2010, les remboursements anticipés élevés du crédit d'impôt recherche (25 M€ et 12 M€) expliquent les résultats d'exploitation bénéficiaires de l'Agence. Dans le cadre du plan de relance de l'économie, l'Agence a en effet bénéficié de la mesure exceptionnelle permettant d'obtenir, dès 2009, le remboursement des crédits 2006 à 2008, non encore imputés sur l'impôt sur les sociétés, et qui auraient été normalement obtenus sur les années 2010 à 2012. Le remboursement anticipé de 12 M€ perçu en 2010 au titre du CIR 2008, de même que le CIR 2007 encaissé en 2009 pour 6,5 M€, ont fait l'objet d'une expertise par le ministère de la recherche, au terme de laquelle l'avis de conformité a été rendu à la direction des vérifications nationales et internationales en mai 2011. En 2010, avait notamment été passée une provision de 4,4 M€ pour risque de contestation du crédit d'impôt recherche, reprise en 2012. En 2014, le solde des crédits d'impôt recherche non utilisés pour le paiement de l'impôt est de 38,2 M€. Après imputation, en 2014, de 1,8 M€ au titre de l'impôt sur les sociétés et le crédit de 12,6 M€ de CIR, le résultat de l'Agence est bénéficiaire de 16,8 M€.

b) Les résultats financiers et exceptionnels sont globalement nuls

Le résultat financier est globalement nul sur la période sous revue. Il n'a été bénéficiaire qu'en 2008 et 2012. Cette année-là, le résultat financier a affiché un résultat positif de 2,2 M€ qui s'explique par une hausse des revenus des titres immobilisés qui passent de 0 en 2011 à 3,1 M€ en 2012, puis à 0,8 M€ en 2013. Ces revenus se rapportent aux intérêts courus accumulés depuis la souscription de contrats de capitalisation. Le rendement moyen, net des frais de gestion, est de 2,9 % en 2012 et 2013 et de 3 % sur la période 2009-2013. Les revenus des valeurs mobilières de placements se sont élevés à 1,5 M€ en 2012, dont 1 M€ de placements sur le fonds recherche neutralisés. En 2013, ces revenus ont été de 0,6 M€, dont 0,4 M€ sur le fonds recherche. Le rendement des valeurs mobilières de placement est en diminution sur la période, passant de 4,2 % en 2008 à 0,7 % en 2013, en lien avec la baisse des taux. Les charges financières sont constituées essentiellement de charges d'intérêts, qui se rapportent à l'emprunt souscrit pour le financement de la construction du Cires et qui diminuent au cours de la période, passant de 1 M€ en 2008 à 0,6 M€ en 2013, et de « charges de désactualisation des provisions » qui correspondent à l'actualisation des provisions pour charges de long terme. Elles ont augmenté, passant de 0,3 M€ en 2008 à 1,2 M€ en 2013. Ces charges incluent la quote-part du démantèlement du centre de stockage de l'Aube à la charge des producteurs, pour lesquels un transfert de charges a été constaté à hauteur de 0,4 M€ en 2013.

Le résultat exceptionnel est faible et plutôt en diminution pendant la période sous revue. En 2013, il s'est dégradé, passant de -0,3 M€ à -0,8 M€ à cause des moins-values réalisées dans le cadre des échanges de réserves foncières acquises par l'Agence (-0,7 M€).

c) *L'impôt sur les bénéfices*

Son montant a fluctué pendant la période sous revue. Il a été nul à quatre reprises en 2009, 2010, 2012 et 2014 du fait d'un résultat fiscal déficitaire. En 2013, le montant de l'impôt sur les bénéfices est de 0,5 M€. En application de la loi de finances pour 2013, la charge d'impôt due pour l'exercice s'élève à 0,7 M€ et le crédit mécénat à 0,2 M€. Le reliquat est imputé sur la créance de crédits d'impôts recherche. Le solde des crédits d'impôt-recherche non utilisés pour le paiement de l'impôt s'élève à 38 M€ à la fin 2013.

d) *L'exploitation des centres de surface est le principal contributeur au résultat tandis que l'activité des producteurs non électronucléaires est déficitaire*

Sur l'ensemble de la période sous revue, l'exploitation des centres de surface reste le principal contributeur au résultat. En 2010, un pic est réalisé avec un bénéfice de 7,1 M€. En 2013, ce bénéfice atteint 5,3 M€, en progression par rapport à l'exercice précédent (4,3 M€). Les activités de prise en charge de colis de déchets sur le centre de stockage de l'Aube (CSA), avec une moyenne de bénéfice annuel de 3,6 M€ sur la période, soit environ 9 % du chiffre d'affaires du centre, contribuent largement à ce bon résultat. Par rapport au chiffre d'affaires annuel moyen d'environ 6 M€ pendant la période sous revue, les activités de surveillance du centre de stockage de la Manche sont bénéficiaires en moyenne de 0,5 M€ par an, correspondant à 7 % du chiffre d'affaires. Si les activités du Cires affichent un bénéfice moyen annuel de 0,75 M€ entre 2008 et 2013, le résultat a sensiblement baissé à la fin de la période sous revue, affichant même un déficit de 0,29 M€ en 2012 (cf. partie *infra*). Cependant, en 2014, le résultat s'est nettement amélioré (1,5 M€), grâce à la mise en place du nouveau contrat d'application, pour lequel les négociations ont permis de tenir compte des difficultés passées.

À l'inverse, l'activité des « producteurs non électronucléaires » est déficitaire sur l'ensemble de la période, atteignant un pic en 2012 (-3,3 M€), sauf en 2014, mais le retour à l'équilibre n'est pas structurel (cf. partie dédiée).

Tableau n° 12 : Résultat net par activité

Valeurs en milliers d'euros	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Projet Cigéo	0	0	0	0	0	0	0
Projet FAVL	551	1 714	852	292	259	279	894
Activités études et recherches	551	1 714	852	292	259	279	894
centre de stockage de l'Aube	4 464	2 614	3 127	3 539	3 777	4 429	3 629
Cires*	187	1 651	2 097	492	-290	386	1 538
CSM	-698	125	1 857	528	768	417	358
Transport	9	34	49	-61	39	51	0
Entreposage et regroupement	-	-	-1	0	-40	-1	0
Centres de surface	3 962	4 424	7 129	4 498	4 254	5 282	5 525
Producteurs non électronucléaires	-921	- 2 801	-1 296	- 2 279	-3 423	-911	617
Prestations de service	-29	-294	-20	310	352	-63	-647
Inventaire national	0	0	0	0	0	0	0
Investissement d'avenir	-	-	-158	-286	-166	-90	-126
Hors convention	801	4 025	2 886	-267	-5	616	10 650
Résultat net	4 364	7 068	9 393	2 268	1 271	5 112	16 814

* Le résultat du Cires évolue au gré des volumes de colis livrés et stockés, 70 % du chiffre d'affaires étant liés au volume de colis pris en charge.

Source : Cour des comptes à partir des synthèses des arrêtés des comptes de l'Andra, 2008 à 2014

S’agissant des investissements d’avenir réalisés dans le cadre de la convention entre l’État et l’Andra signée par le Premier ministre le 3 août 2010, un fonds de 100 M€⁴² a été débloqué afin de financer des « actions de recherche en matière de traitement et de stockage des déchets ». Toutefois, les heures passées par les agents de l’Andra sur ces projets sont autofinancées et correspondent au déficit de l’activité, compris entre 0,1 et 0,3 M€ entre 2010 et 2013.

L’activité de « prestations de services » (cf. annexe n° 5) regroupe les activités de développement commercial en France, la valorisation du savoir-faire à l’international, le suivi des colis profonds et les ventes d’étiquettes. Enfin, le poste résiduel « hors convention », regroupe les charges et produits non affectés à une activité (produits financiers issus des placements, CIR et IS, provisions pour risques, réserves foncières, charges de long terme, intérressement et avantages personnels).

3.2.2 Le financement des activités de l’Agence selon le principe pollueur-payeur

3.2.2.1 Les principaux financeurs : EDF, AREVA et le CEA

Chaque grand type d’activité de l’Andra a son mode de financement propre. Le principe général est cependant le suivant :

- le financement des activités de l’Andra pour la **gestion des déchets** repose sur le principe pollueur-payeur, sauf pour la prise en charge des déchets de certains petits producteurs que l’État peut financer en partie⁴³. Les modalités de ce financement sont multiples : taxe affectée pour le projet Cigéo (108 M€ en 2013), contrats commerciaux pour les centres de stockage, ou encore tarifs d’enlèvement pour la collecte des déchets des producteurs non électronucléaires (78 M€ au total en provenance des producteurs hors Cigéo en 2013) ;
- le financement des **missions d’intérêt général** (Inventaire national, prise en charge des déchets radioactifs orphelins, réhabilitation des sols pollués, etc.) est assuré principalement par une subvention publique, dont le montant (5,7 M€ en 2013) a beaucoup fluctué durant la période sous revue, notamment à cause des chantiers d’assainissement des sols pollués et de l’opération diagnostic radium :
 - subvention récurrente inscrite au programme 174 *Énergie, climat et après-mines* ;
 - subvention temporaire, versée au titre du Grenelle de l’environnement, en provenance du programme 181 *Prévention des risques*. Cette subvention dont le premier versement a eu lieu en 2009 n’a pas été reconduite après 2014.

Tableau n° 13 : Montant de subvention publique versé entre 2008 et 2014⁴⁴

Milliers d’euros	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
DGEC versée	3 232	3 773	6 080	3 316	1 981	3 869	3 839
DGPR versée		300	7 000	3 900	1 800	1 800	800
Total	3 232	4 073	13 080	7 216	3 781	5 669	4 639

Source : Cour des comptes à partir des états financiers de l’Andra

⁴² Enveloppe finalement ramenée à 75 M€.

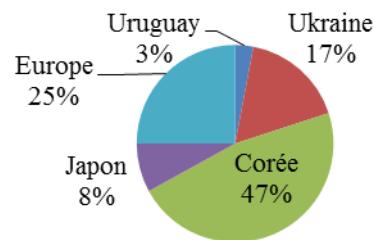
⁴³ Et pour les déchets de Rhodia stockés dans le CSM, dont la responsabilité financière a été transférée à l’Andra lors de la fermeture du centre contre une soultre. C’est donc l’Andra qui supporte depuis lors les coûts et aléas pour ces déchets qui représentent 2,8 % du financement du CSM.

⁴⁴ Inclut notamment la part de subvention permettant de financer des investissements.

Aux deux sources de financement énoncées précédemment s'ajoutent également :

- des financements de partenaires étrangers, dans le cadre de la promotion du savoir-faire de l'Andra à l'international. Ce développement a pris forme durant la période sous revue et est encore en expansion. Les recettes en provenance des partenaires étrangers sont donc en forte croissance et ont atteint 1,9 M€ en 2013. L'Andra prévoit dans son PMT une croissance forte pour les années à venir, le chiffre d'affaires international pouvant atteindre 3,8 M€ en 2019 selon les prévisions de l'Andra ;

Graphique n° 2 : Répartition du chiffre d'affaires international en 2013



Source : Andra – Exécution budgétaire 2013

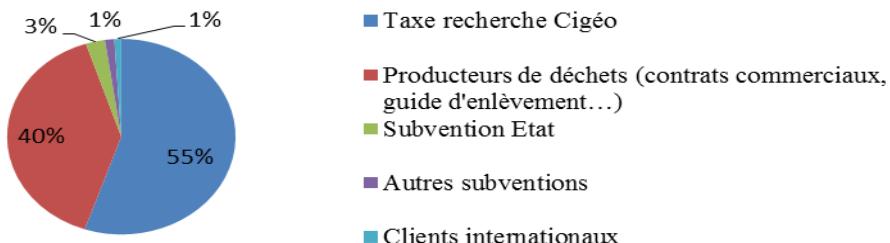
- d'autres subventions, européennes notamment, et subventions de l'Agence de l'eau Seine-Normandie, notamment pour l'Observatoire pérenne de l'environnement en Meuse-Haute-Marne dans le cadre du projet Cigéo. Le montant des « autres subventions » a largement crû durant la période sous revue. Assez marginales en 2008 (0,1 M€), elles ont atteint 2,6 M€ en 2013 ;

- le crédit d'impôt recherche (cf. partie précédente) ;

- enfin, quelques activités sont financées sur fonds propres de l'Agence, comme les études sur des concepts innovants et prometteurs en amont des stockages (traitement des déchets, contrôle colis, etc.) ou encore la main d'œuvre d'Andra pour la mise en œuvre des actions du programme d'investissements d'avenir. Ces activités sont estimées à 0,5 M€ par an. Par ailleurs, l'Andra finance également sur fonds propres la part lui revenant dans certains centres de stockage soit au titre de ses propres déchets, soit au titre d'un transfert de responsabilité⁴⁵.

Compte tenu du poids des différentes activités, les ressources de l'Andra en 2013 ont donc été assurées à 95 % par les producteurs de déchets, les producteurs électronucléaires contribuant à 95 % de ces ressources (67 % EDF, 20 % CEA et 8 % AREVA – cf. annexe n° 8).

Graphique n° 3 : Répartition des ressources de l'Andra en 2013



Source : Cour des comptes d'après états financiers de l'Andra

⁴⁵ Dans ce cas, l'Andra a facturé aux producteurs, au moment de la prise en charge des déchets, le coût estimé de la gestion des déchets, mais en supporte donc les aléas.

3.2.2.2 Des sources de financements adaptées à chaque type d'activité

a) *Une évolution récente du financement de Cigéo*

Depuis 2007, le financement des études préparatoires au projet Cigéo est assuré par le fonds recherche, alimenté par une taxe recherche, additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires de base, instaurée par la loi du 28 juin 2006 sur la gestion des matières et déchets radioactifs. Le montant de la taxe⁴⁶ est arbitré pour trois ans par la DGEC après analyse des prévisions de dépenses pluriannuelles réalisées par l'Andra. Il était jusqu'en 2014 plafonné à 120 M€/an⁴⁷. Ce dispositif fiscal est donc venu se substituer au financement contractuel en vigueur sur la période 1999-2006, sécurisant ainsi le financement du projet et garantissant l'indépendance de l'Andra vis-à-vis des producteurs de déchets. S'ajoutent à cette taxe recherche des recettes diverses, notamment les produits financiers du fonds ou encore des subventions européennes, qui représentent cependant moins de 2 % des ressources disponibles du fonds recherche.

Tableau n° 14 : Montant de la taxe recherche de 2008 à 2014

Milliers d'euros	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Taxe versée au titre du fonds recherche ⁴⁸	97 713	96 604	120 187	118 999	117 494	95 416	115 328

Source : Cour des comptes à partir des états financiers de l'Andra

Le financement du projet est désormais complété par un fonds conception créé par la loi de finances rectificative pour 2013, qui vise à financer, à compter de 2014, les études de conception de Cigéo ainsi que les travaux préalables à la construction du centre. Ce fonds sera alimenté par une taxe, appelée contribution spéciale versée par les producteurs, calculée selon un principe similaire à la taxe recherche. Cette contribution sera exigible jusqu'à la date d'autorisation de création du futur centre de stockage, et au plus tard jusqu'en 2021. Le montant de cette contribution spéciale pour 2014 est de 112 M€. Elle présente la double particularité de ne pas figurer dans la liste des taxes plafonnées et d'échapper au plafonnement des emplois financés par cette contribution.

Le mode de fixation des montants de ces deux financements, à partir d'estimations des dépenses faites par elle, n'incite pas particulièrement l'Andra à contester la dépense et à réduire la facture, ce qui constitue une source de tension avec les producteurs de déchets. Il convient de noter, cependant, qu'un certain nombre de pratiques permettent de limiter les éventuelles dérives : les dépenses prévisionnelles sont constituées à 80 % de paiements à des prestataires qui ont été sélectionnés et donc mis en concurrence dans le cadre de marchés publics. Par ailleurs, avant fixation du montant des coefficients multiplicateurs, le budget prévisionnel fait l'objet d'une consultation préalable dans le cadre du COCIDRA qui réunit les différents industriels. Enfin le Haut-commissaire à l'énergie atomique a analysé, sur demande de la DGEC, le plan directeur de développement du projet qui sert de base à l'élaboration des projections pluriannuelles.

⁴⁶ Le montant pour chaque catégorie d'installation est déterminé par application d'un coefficient multiplicateur à une somme forfaitaire par installation fixée par la loi. Les coefficients applicables sont fixés par décret et doivent se trouver dans une fourchette fixée par la loi.

⁴⁷ Le plafond sera ensuite abaissé progressivement à 100 M€ en 2015, 85 M€ en 2016 puis 80 M€ en 2017.

⁴⁸ Taxe versée par les producteurs, après déduction des frais de collecte de 1 %.

Pour la phase de réalisation du projet (après l'obtention de la demande d'autorisation de création), il est prévu que le financement de Cigéo sera assuré par des conventions avec les producteurs de déchets, conformément à l'article L. 542-12-2 du code de l'environnement. Les travaux n'ayant jusqu'à présent pas beaucoup avancé sur le sujet⁴⁹, l'Andra a fait appel en 2014 à l'expertise de PwC, pour élaborer une esquisse de schéma contractuel, financier et fiscal.

b) *Le projet FAVL*

Le projet FAVL est financé dans le cadre d'un contrat avec les producteurs concernés (CEA, Rhodia, AREVA, Cezus, EDF), un budget annuel étant validé par un comité de projet réunissant toutes les parties. Les principes de facturation aux producteurs sont les suivants : (i) refacturation de la sous-traitance sans marge, (ii) main d'œuvre Andra facturée sur la base de taux contractuels nettement supérieurs aux coûts de revient actuels⁵⁰. La marge ainsi réalisée permet notamment de financer la part du projet revenant à l'Andra en tant que producteur de déchets (1/6^e pour les déchets radifères et 1/12^e pour le tronc commun).

c) *Une négociation difficile des contrats commerciaux pour le financement des centres de stockage*

L'Andra dispose actuellement de trois centres de stockages : le centre de la Manche actuellement fermé et en phase de surveillance pour 300 ans (dernier colis reçu en 1994), le centre de stockage de l'Aube pour les déchets à faible et moyenne activité à vie courte, le Cires pour les déchets TFA, ces deux derniers étant situés dans l'Aube. Les centres de surface sont financés à l'aide de contrats commerciaux, conclus avec les producteurs de déchets livrant sur ces centres :

- s'agissant du centre de stockage de l'Aube, un contrat identique est signé avec chacun des producteurs concernés, les contrats en cours couvrant la période 2010-2014⁵¹. La tarification se répartit en une part variable unitaire par type de colis et une part fixe découpée en plusieurs forfaits. L'application des clauses de ces contrats est responsable de plus de 98 % du chiffre d'affaires en 2013. Plusieurs difficultés sont notamment rencontrées dans les négociations avec les producteurs : (i) la négociation des investissements sur le centre et de leur prise en charge, les producteurs étant plus intéressés à l'exploitation qu'aux investissements de moyen terme, (ii) la marge forfaitaire, l'Andra ayant dû négocier et recourir à l'arbitrage de la DGEC, pour faire accepter son besoin de disposer d'une capacité d'autofinancement et donc d'une marge ;
- s'agissant du Cires, son financement est assuré par deux contrats signés avec les producteurs de déchets concernés : un contrat cadre de 30 ans et un contrat d'application pour 5 ans⁵². Ces contrats prévoient une facturation constituée d'une part fixe et d'une part variable en fonction de la typologie des colis de déchets reçus et stockés. Des pertes ont été réalisées les cinq premières années du centre pour la période 2003-2008, notamment compte tenu d'une facturation forfaitaire à la tonne inadéquate⁵³. La facturation a été revue en conséquence en 2009, après des négociations très difficiles avec les producteurs de déchets, qui ont même conduit le commissaire du Gouvernement, lors

⁴⁹ Une mission du CGIET sur le sujet réalisée en 2013 à la demande de la DGEC avait été peu concluante.

⁵⁰ Cette situation est historique, liée à la date de signature du contrat (1996, puis application d'une clause de révision des prix) et à l'esprit d'origine du contrat (la marge faite sur les heures devait aider à financer la quote-part Andra du projet).

⁵¹ L'autre contrat couvrant la période sous revue concernait les années 2007 à 2009.

⁵² Deux contrats d'application se sont donc succédé durant la période sous revue : Septembre 2003 – décembre 2008 puis 2009-2013.

⁵³ Un complément de prix a été négocié en 2006, 2007 et 2008 pour contribuer à combler les pertes de l'Andra.

du conseil d'administration d'avril 2008, à envisager un changement de méthode et un recours à une taxe comme pour Cigéo si les blocages persistaient. Cette nouvelle tarification a permis au deuxième contrat d'application de présenter un bilan positif (résultat cumulé de 4 M€, ne permettant cependant pas de compenser entièrement les pertes du premier contrat⁵⁴). Le résultat de ce centre reste cependant fragile, compte tenu des aléas sur les volumes de déchets livrés. La part fixe négociée par l'Andra n'était en effet pas correctement dimensionnée par rapport à l'ensemble des coûts fixes – seuls 30 % des coûts fixes étant couverts, ce qui rend l'Andra d'autant plus vulnérable en cas de volumes inférieurs aux prévisions. Le contrat d'application pour la période 2014-2018 devrait permettre d'améliorer l'équilibre financier de l'activité et de faire en sorte que le résultat d'exploitation sur l'ensemble de la période d'exploitation soit positif : la part fixe permet cette fois-ci de couvrir 70 % des coûts fixes.

- s'agissant du CSM, la convention de financement (2011-2015) concerne les activités récurrentes de surveillance, les études à mener pour répondre aux recommandations de l'ASN et les différents travaux et études sur la couverture définitive pour en assurer la pérennité. La tarification se décompose en un forfait fixe, le remboursement des impôts, taxes et assurances à prix coûtant, ainsi que la refacturation du montant des dépenses d'études et travaux menés sur la couverture du centre.

Les résultats des deux centres encore en activité dépendent avant tout des livraisons de déchets et des prévisions de ces dernières par les producteurs, qui s'avèrent très peu fiables. La situation est notamment particulièrement problématique sur le Cires, les volumes livrés ayant été inférieurs de 10 % en 2013, 15 % en 2012 et 11 % en 2011 par rapport aux prévisions. Ce manque de fiabilité fragilise les perspectives financières de l'Agence et ne lui permet pas de dimensionner correctement la gestion de ses centres. Une attention particulière devrait être apportée à ce point, en n'excluant aucune piste pour y remédier, notamment la mise en place d'un système de « bonus-malus » dans les contrats avec les producteurs de déchets en cas d'écart trop important.

d) Une activité de collecte auprès des producteurs non électronucléaires structurellement déficitaire

L'activité de collecte des déchets des producteurs non électronucléaires est assurée par différentes sources de financement, suivant le type de producteur et le type de déchets (avec ou sans exutoire). Cette activité concerne quelques centaines de clients réguliers⁵⁵ dont 80 % dans le secteur de la santé.

La collecte des déchets disposant d'une solution de stockage

Cette activité consiste à prendre en charge les déchets du secteur hospitalo-universitaire sur la base d'un catalogue de tarifs (« guide d'enlèvement ») devant couvrir les dépenses de conditionnement, transport, traitement et élimination. Elle ne dispose donc pas d'un financement public. Malgré l'augmentation des tarifs de ces dernières années (+43 % entre 2008 et 2013), et les gains de productivité réalisés, l'activité reste largement déficitaire, l'augmentation des coûts étant supérieure à l'augmentation des tarifs (cf. partie dédiée). Malgré le plan d'action de redressement en cours⁵⁶, le résultat de cette activité ne devrait pas être bénéficiaire avant 2017.

⁵⁴ Le résultat cumulé depuis le début d'exploitation du centre en 2003 s'établit en 2013 à -3.6 M€.

⁵⁵ 350 clients différents identifiés en 2013 en comptant les montants de facturation supérieurs à 50 000 €.

⁵⁶ Augmentation des tarifs, recherche d'optimisations, meilleure maîtrise des outils et installations nécessaires à cette filière, etc.

Tableau n° 15 : Hausse de tarifs du guide d'enlèvement entre 2008 et 2013

2008	2009	2010	2011	2012	2013
2%	6%	5%	10%	7%	7%

Source : Andra

La collecte des déchets en attente de solution de stockage⁵⁷

Cette collecte s'effectue auprès des particuliers ou des établissements d'enseignement détenteurs de substances radioactives historiques. Ces déchets ont pour une grande majorité, compte tenu de leur teneur en radium, vocation à être stockés dans le futur centre FAVL. La prise en charge financière de cette collecte est encadrée par la Commission nationale des aides dans le domaine radioactif, cette prise en charge pouvant par exemple être gratuite pour certains détenteurs et donc assurée par un financement public. Sont éligibles à une prise en charge financière : les particuliers, les services de secours et, dans certains cas, les communes, les établissements hospitaliers et les établissements d'enseignement primaire et secondaire. Pour les autres, la tarification se fait selon trois cas possibles : le guide d'enlèvement, un accord préalable, un contrat *ad hoc*. Cette activité est également structurellement déficitaire pendant la période sous revue (cf. résultat en annexe n° 9).

e) *Les activités financées par la subvention de l'État*

Les principales activités financées par la subvention de l'État sont les suivantes (cf. annexe n° 8) :

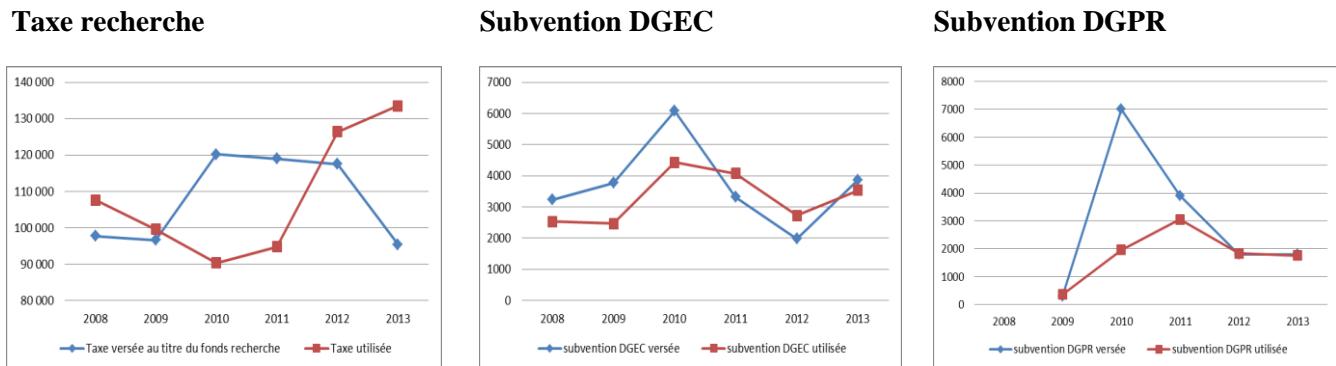
- l'activité assainissement des sols pollués est majoritairement financée par la subvention de l'État (DGEC et DGPR, notamment pour l'opération diagnostic radium). Cette activité bénéficie également d'une subvention de l'Agence de l'eau et de certains contrats commerciaux. Elle représente, en 2013, 79 % de l'utilisation de la subvention ;
- l'Inventaire national est exclusivement financé par la subvention. Les besoins sont forcément cycliques et suivent le rythme triennal de la réalisation de l'Inventaire. En 2013, l'Inventaire utilise 6 % de la subvention ;
- le financement des capacités d'entreposages à SOCATRI et au CEA, puis plus récemment à l'Andra sur le Cires, à hauteur de 9 % de la subvention en 2013 ;
- certaines études demandées dans le cadre du PNGMDR (3 % de la subvention en 2013) ;
- la collecte des petits producteurs (3 % de la subvention en 2013).

3.2.2.3 Un décalage important entre ressources perçues et ressources utilisées

Le financement des missions d'intérêt général de l'Andra fait l'objet d'une comptabilité spécifique dans le budget de l'opérateur : par construction, les dépenses et les recettes afférentes aux opérations relatives aux missions d'intérêt général financées par la subvention de l'État n'impactent pas le résultat comptable de l'Agence. Ainsi, lorsque les dépenses effectives sont inférieures au montant de subvention qui lui est versé, le solde est comptabilisé en produits constatés d'avance. De la même manière, le fonds recherche n'a pas d'impact sur le résultat de l'Agence.

⁵⁷ Déchets concernés : minéraux, sels radioactifs naturels, objets au radium, paratonnerres, dont l'Inventaire est très mal connu.

Graphique n° 4 : Décalage entre ressources perçues et leur utilisation (taxe recherche et subvention de l'État)



Source : Cour des comptes

Ce traitement spécifique est justifié notamment par le décalage entre la perception des ressources et leur utilisation. Pour la taxe recherche par exemple, le montant de la taxe étant quasiment linéaire dans le temps (fonction du nombre d'INB soumises et des coefficients applicables), alors que les dépenses ne le sont pas, il existe un décalage important entre les recettes perçues une année et les dépenses réalisées la même année. S'agissant de la subvention, le décalage est dû à la fois au fait que la subvention DGPR avait une logique de dotation au moment du lancement de l'opération diagnostic radium et aux difficultés rencontrées sur les chantiers d'assainissement des sols pollués. Le reliquat de subvention versé non utilisé s'élève à 9 M€ en 2013. Selon les prévisions de l'Andra, ce solde devrait être résorbé d'ici à 2016.

Ce traitement spécifique rend cependant la comparaison et la lecture des différents documents financiers difficile en ce qui concerne les ressources de l'Agence, qui sont de manière générale présentées avec une vision comptable. Ces documents financiers gagneraient en lisibilité si une présentation budgétaire des ressources perçues pour l'ensemble des activités accompagnée d'un tableau de passage avec les produits figurant au compte de résultat était réalisée et si chaque tableau présentant une ligne « subvention de l'État » explicitait bien les montants en jeu (subvention versée, utilisée en incluant le montant utilisé pour financer des investissements ou utilisée en excluant les investissements).

3.2.2.4 Le financement des investissements

S'agissant des investissements initiaux des centres de stockage de l'Andra :

- le centre de stockage de l'Aube (230 M€) a été préfinancé par les producteurs de déchets avec une répartition pour l'investissement initial et une autre pour les premiers ouvrages de stockage (ensuite financés sur fonds de roulement). En contrepartie, les producteurs disposent d'une capacité de stockage réservée ;
- le Cires (40 M€) a été financé par l'Andra (emprunt de 25 M€ + apport) sur la base d'un contrat avec les producteurs leur faisant obligation d'utiliser le centre.

S'agissant des investissements en cours d'exploitation (6,8 M€ pour le centre de stockage de l'Aube et le Cires en 2013), leur financement est actuellement assuré par les fonds propres de l'Agence. Ils sont cependant refacturés aux producteurs de déchets dans le cadre des contrats de financement des centres, au rythme de l'amortissement comptable de ces derniers. Pour les investissements sur les centres de stockage qui ont été préfinancés par les producteurs, les financements reçus ont été enregistrés jusqu'au 31 décembre 1998 en subventions d'investissements, et à compter de 1999 en produits constatés d'avance, dont la reprise en résultat est effectuée au même rythme que l'amortissement des biens financés.

S’agissant des investissements dans le cadre de Cigéo, jusqu’en 2006, ils ont été préfinancés par les producteurs (coût réel + marge) et sont financés depuis essentiellement par la taxe recherche. Les financements reçus ont été enregistrés jusqu’en 2006 en avances conditionnées et depuis 2007 en produits constatés d’avance rapportés au résultat au même rythme que l’amortissement des biens financés. Certains investissements plus marginaux sont par ailleurs financés par la subvention pour service public.

Conformément aux principes comptables évoqués ci-dessus, les états financiers de l’Andra font donc apparaître deux lignes de produits relatives au financement de ces investissements : une ligne « subvention d’investissement » et une ligne « financement des investissements ». L’essentiel des investissements concernés est relatif au laboratoire de Bure. La forte diminution de la ligne « financement des investissements » en 2011 correspond à la révision du plan d’amortissement économique faisant suite à la nouvelle autorisation d’exploitation jusqu’en 2030 délivrée à la fin 2011.

Tableau n° 16 : Reprise au résultat des financements reçus pour les investissements

Valeurs en milliers d’euros	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Subventions d’investissements	2 282	2 129	2 803	2 448	2 621	2 676	2 446
Financement des investissements	25 647	32 103	38 084	5 366	5 862	7 950	9 770
<i>dont investissements pour HA-MAVL</i>	25 297	31 737	37 726	4 465	5 516	7 592	nc

Source : Cour des comptes à partir des états financiers de l’Andra, 2008 à 2014

3.2.3 L’importance de la sous-traitance dans les dépenses de l’établissement

Les dépenses de fonctionnement représentent environ 60 % du budget, sauf en 2011 (45 %) et en 2014 (65 %). Les dépenses de personnel constituent le deuxième poste et se situent entre 21 et 24 % des dépenses selon les années. Les dépenses d’investissement fluctuent davantage et représentent entre 11 % (2014) et 32 % (2011) des dépenses du budget.

Tableau n° 17 : Répartition par grand type de dépenses 2009-2014

Valeurs en M€	2009*	2010	2011	2012	2013	2014
Personnel	38	41	46	51	53	59
Fonctionnement	104	108	103	127	136	165
Investissement	29	23	73	39	42	29
Total	171	173	222	217	232	252

* La présentation du budget de l’Andra par grandes catégories budgétaires a débuté en 2009

Source : Cour des comptes à partir des états financiers de l’Andra, 2009 à 2014

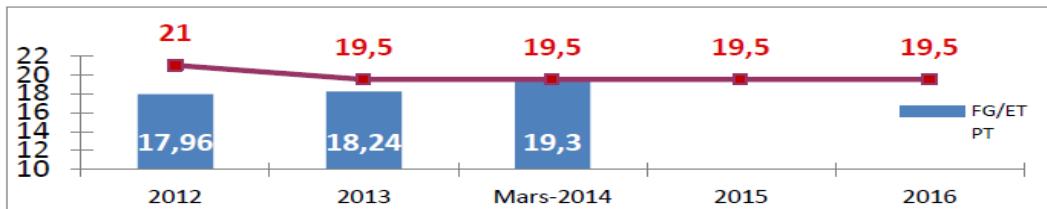
La répartition de ces dépenses par destination de programmes financeurs en 2014 (cf. annexe n° 6), permet de constater que 66 % des dépenses sont consacrés à la mission de « concepteur ensemblier innovant »⁵⁸. 28 % des dépenses sont consacrées à la mission d’exploitation des centres de surface et 2 % seulement à la mission de service public.

L’analyse de l’évolution des charges d’exploitation entre 2008 et 2014 (cf. annexe n° 6) montre que les consommations en provenance des tiers, qui correspondent aux dépenses de fonctionnement présentées ci-dessus, sont essentiellement composées de dépenses de sous-traitance. Ces dernières représentent 138 M€ en 2014, soit 84 % des dépenses de fonctionnement. La sous-traitance porte principalement sur les programmes d’études du projet Cigéo (104 M€ en 2014).

⁵⁸ Projet Cigéo et plus accessoirement projet FAVL.

Au sein du fonctionnement général de l'Agence, les frais généraux représentent 11,6 M€ en 2014, en augmentation continue sur la période (en 2008, 7,1 M€). L'objectif de maîtrise des frais généraux affiché dans le contrat quadriennal 2013-2016 mesuré par le ratio de « frais généraux sur effectif » en ETPT est respecté, même s'il augmente entre 2012 et 2014, passant de 17 900 €₂₀₁₃/ ETPT à 19 300 €₂₀₁₃/ ETPT.

Graphique n° 5 : Évolution des dépenses en frais généraux/ETPT (Cible : 19 500 €/ETPT/an, conditions économiques 2013)



Source : Compte rendu de la revue pilotage stratégique, DMR-Andra, 30/06/2014

Au sein des dépenses de fonctionnement, les frais de déplacement sont restés stables, à moins de 1,8 M€ depuis 2011. Les frais généraux ont augmenté de 10 % entre 2013 et 2014, alors que les effectifs de l'Agence n'ont augmenté que de +5 % (cf. annexe n° 6). Ceci s'explique par un recours à l'intérim en attente de recrutement, une augmentation des dépenses informatiques (+14 %) et de communication générale dont une augmentation des actions de parrainage, afin de faciliter son insertion territoriale et de lui donner une visibilité auprès du grand public. Certaines dépenses de manifestations sportives, musicales ou culturelles (exposition sur les Templiers organisée par le conseil général de l'Aube : 0,02 M€, spectacle de la Garde républicaine à Thillombois : 0,02 M€ ou manifestations culinaires et festives) peuvent sembler acceptables au regard de cet objectif d'insertion locale. Par ailleurs, les centres de stockage reçoivent beaucoup de demandes de financement de voyages scolaires (environ 0,012 M€ en 2013).

Les charges de personnel ont augmenté de 74 % entre 2008 et 2014 (les effectifs augmentant de 61 % sur la même période), plus vite que les charges d'exploitation de l'Agence. Ainsi, leur part dans les charges d'exploitation de l'Agence est passée de 17 % à 22 % entre 2008 et 2014. Leur part dans les dépenses budgétaires globales est cependant restée stable. Les dépenses d'investissement représentent des montants élevés, au rythme de l'avancée des projets. Ainsi, en 2013, les investissements nets des produits de cession d'investissement représentent 37,9 M€ et se répartissent en investissements pré-financés par la taxe recherche pour un montant de 26 M€ qui se rapportent en quasi-totalité aux travaux réalisés sur le centre Meuse-Haute-Marne. Les investissements financés sur fonds propres s'élèvent à 11,5 M€, notamment 6,5 M€ concernant les centres industriels de l'Andra dans l'Aube et 3,3 M€ au titre des réserves foncières. En 2014, le montant des investissements est plus faible, 27 M€, dont 16 M€ financés par les fonds Cigéo (dont 13,3 M€ par le fonds recherche et 2,9 M€ par le fonds conception) et près de 10 M€ sur fonds propres.

3.2.4 L'actif

La présentation de l'évolution du bilan en annexe n° 1 (tableau n° 22) permet de constater que l'actif est composé à parts égales d'actif immobilisé et d'actif circulant.

Concernant l'actif immobilisé, il s'agit essentiellement d'immobilisations corporelles dont le montant net en 2013 représente 314 M€, soit 79 % du montant de l'actif immobilisé. Les investissements bruts cumulés, hors actif de démantèlement, s'élèvent à 675 M€ à la fin 2014 (dont 226 M€ pour le centre de stockage de l'Aube, 39 M€ pour le Cires et 366 M€ au titre du projet Cigéo). Les actifs de démantèlement constitués à la fin 2014 en contrepartie des coûts de dépôse et démantèlement des différents bâtiments comptabilisés au passif s'élèvent à 16 M€ (dont 13 M€ pour le centre de stockage de l'Aube et 3 M€ pour le Cires). La créance de 8 M€ constatée envers l'État correspond au financement attendu pour couvrir les coûts futurs d'entreposage et stockage des déchets issus de la dépollution d'anciens sites de l'industrie horlogère inscrits en provisions pour charges. S'agissant des immobilisations financières, représentant près de 79 M€ à la fin 2014, les titres immobilisés sont constitués à parts égales d'un fonds commun de placement Andra, agréé par l'Autorité des marchés financiers, et destiné à sécuriser le financement des charges de long terme, en application de l'article 20 de la loi du 28 juin 2006, et d'autres titres immobilisés, incluant des contrats de capitalisation souscrits en vue de financer le reliquat des charges de long terme devant intervenir avant le 31 décembre 2016 et celles se rapportant au Cires et des dépôts à terme. Ces titres ont été constitués par prélèvement sur la trésorerie générale de l'Agence.

L'actif circulant de l'Agence est essentiellement constitué d'« autres créances ». Elles comprennent un produit à recevoir de 189 M€ à la fin 2014, représentant la charge d'amortissement constatée sur les investissements du laboratoire souterrain réalisés jusqu'au 31 décembre 2006⁵⁹ et des créances sur l'État inscrites à hauteur de 40 M€. Celles-ci se rapportent d'une part aux demandes de remboursement de crédit de taxe sur la valeur ajoutée et de crédit d'impôt en faveur de la recherche (soit respectivement 10 M€ et 13 M€). Le montant des créances clients (17 M€ à la fin 2014) est en diminution de 16 % par rapport à l'exercice 2013, en raison de la réduction des créances échues de moins de 30 jours (0,9 M€ en 2014 comparé à 2,5 M€ en 2013). Le délai moyen de règlement des clients est de 57 jours à la fin 2014 (contre 61 jours en 2013). Les valeurs mobilières de placement et disponibilités représentent le deuxième poste de l'actif circulant et leur montant a fortement augmenté en 2014 compte tenu des placements et disponibilités des fonds affectés à Cigéo (cf. annexe n° 1).

3.2.5 Le passif

Le passif de l'Andra est essentiellement composé de ressources propres. Fin 2014, ces dernières représentent 418 M€, soit près de la moitié du bilan. Elles sont constituées pour plus de la moitié d'avances conditionnées qui représentent la participation des différents producteurs au financement des dépenses d'investissements pour la construction du laboratoire souterrain. Elles s'élèvent en valeur brute à 204 M€ à la fin 2014. Les subventions d'investissement, d'un montant de 33 M€ à la fin 2014, correspondent à la reprise en résultat des financements acquis des producteurs pour les investissements de certaines activités ou de la subvention publique, pour l'Inventaire national notamment, au rythme de l'amortissement des immobilisations correspondantes. En conséquence, ces subventions diminuent en corrélation avec l'amortissement des biens qui ont été financés.

⁵⁹ Les investissements réalisés dans le cadre de la convention de financement 1999-2006 ont en effet un traitement comptable particulier et complexe, qui a été abandonné depuis 2007. Les sommes versées par les producteurs pour les financer ont été classées en avances conditionnées. Ces avances resteront acquises à l'Agence en cas d'abandon du projet, ou déduites de la facturation en coût complet des prestations de stockage en cas de création du centre. Les charges d'amortissements associées à ces investissements sont neutralisées par un produit à recevoir qui sera repris lors de la facturation des prestations de stockages ou annulé en cas d'abandon du projet.

Les provisions pour risques et charges (77 M€ à la fin 2014 – cf. annexe n° 1), sont restées stables pendant la période sous revue. Elles n'appellent pas de commentaires particuliers. Des reprises ont été constatées car certains risques ont pu disparaître (évaluation du crédit d'impôt recherche, litiges, etc.). En outre, l'Agence doit effectuer des provisions pour charges visant à couvrir les coûts futurs des différents centres.

Enfin, le poste des dettes représente 183 M€ à la fin 2013 et est essentiellement constitué du fonds investissement d'avenir pour 75 M€ et de dettes fournisseurs pour 50 M€, en diminution pendant la période sous revue. La répartition de ces dernières montre que 80 % des dettes sont à échoir et que 20 % d'entre elles sont échues. Concernant ces dernières, l'absence de paiement est justifiée par une facturation non conforme aux prestations attendues.

3.2.6 La trésorerie

3.2.6.1 Un niveau de liquidité élevé en rapport avec les provisions et les projets d'investissements autofinancés

La trésorerie de l'Agence, dont l'analyse de l'évolution au cours de la période sous revue est présentée en annexe n° 7 doit être déflatée :

- du fonds affecté au programme d'investissements d'avenir (PIA), opéré pour le compte de l'État ;
- du fonds recherche, alimenté par la taxe recherche, et, à l'avenir, du fonds conception alimenté par la contribution spéciale, qui constituent des fonds affectés à l'activité Cigéo ;
- des actifs affectés à la couverture des charges nucléaires de long terme (article 20).

La trésorerie restante, appelée « hors fonds dédié », constitue le véritable indicateur financier de l'Agence. Elle fait l'objet d'une analyse spécifique depuis 2010, ainsi que le recommandait le comité financier. Cette trésorerie doit être rapprochée de la trésorerie immobilisée à moyen terme qui demeure disponible pour l'Agence (hors actifs dédiés) mais qui figure comptablement dans les immobilisations financières.

S'agissant de la trésorerie affectée aux investissements d'avenir, la dotation résiduelle de 75 M€ à la fin 2013⁶⁰ reste intégralement disponible et les premiers fonds ont été utilisés en 2014 (traitement des déchets organiques, projet AREVA-CEA). La trésorerie consacrée au fonds recherche (Cigéo) a diminué pendant la période sous revue. La diminution en 2013 de la perception de la taxe recherche (95,4 M€ au lieu de 117,5 M€) combinée à l'augmentation des dépenses explique une diminution de 41,3 M€ de la trésorerie et la mise à zéro du fonds de roulement. S'agissant de la trésorerie de l'Agence pour ses opérations courantes hors fonds dédiés, elle diminue également pendant la période sous revue. En 2013, elle diminue de près de 15 M€, essentiellement compte tenu du financement d'investissements sur fonds propres pour les centres de l'Aube (6,8 M€) et la poursuite de la constitution de réserves foncières (3,2 M€ nets des cessions).

À la clôture de 2014, le montant disponible de trésorerie de l'Agence hors fonds dédié est de 10,7 M€ auxquels il convient d'agréger, pour l'analyse financière, 38,4 M€ de titres immobilisés (hors actifs affectés pour la couverture des charges nucléaires de long terme), disponibles pour les activités de l'Agence (ces titres peuvent être débloqués pour abonder le fonds de roulement de l'Agence).

⁶⁰ À la suite de la signature d'un avenant à la convention sur les investissements d'avenir en janvier 2012, 25 millions d'euros ont été redéployés par l'État au profit de l'ANR.

3.2.6.2 Le financement des investissements commencés et programmés

Hors fonds dédiés, la capacité d'autofinancement de l'Agence devrait retrouver un niveau élevé à partir de 2015 en raison de la reprise des rentrées de crédit d'impôt recherche, évaluées autour de 13 M€ par an. Une partie de la trésorerie générée va être affectée au financement d'investissements déjà commencés ou programmés : 18 M€ au titre des investissements dits de jouvence du centre de stockage de l'Aube, 14 M€ pour la construction d'une installation de contrôle des colis, 9 M€ au titre de l'installation de tri-traitement des déchets hors électronucléaire et de démontage des paratonnerres. Le déficit prévisible du fonds de roulement évalué dans le cadre du PMT 2014-2019⁶¹ doit néanmoins tenir compte de la trésorerie immobilisée (hors article 20) qui est supérieure à ce déficit (33,9 M€ en 2014 et 34,7 M€ en 2015).

Outre le financement de ces investissements sur fonds propres, la trésorerie (disponibilités et titres immobilisés hors actifs dédiés) devrait permettre de couvrir :

- les variations mensuelles du besoin en fonds de roulement (environ 10 M€, sans tenir compte du besoin de financement des fonds recherche et conception qui seront couverts par un crédit bancaire spot jusqu'à l'encaissement des financements correspondants) ;
- les risques et charges provisionnés (besoins de décaissement seulement après 2018) ;
- ainsi que de nouveaux projets de développement à compter de 2018 (en particulier, la quote-part Andra pour un stockage FAVL).

Concernant ce dernier point, ces projets ne sont cependant pas chiffrés et n'ont donc pas été inclus dans la prévision de flux de trésorerie présenté à l'occasion du PMT 2013. À l'instar de la recommandation faite par le comité financier, il conviendrait d'améliorer les prévisions qui peuvent être faites à ce sujet.

CONCLUSION

Le résultat net de l'Andra a été bénéficiaire pendant toute la période sous revue. Il a été tiré par l'exploitation des centres de stockage, et l'importance du bénéfice a varié selon les années en fonction de l'imputation du crédit d'impôt recherche, dont le remboursement a pu être anticipé en 2009 et 2010 dans le cadre du plan de relance. À la fin de 2014, le solde des crédits d'impôts non utilisés s'élève à 38,2 M€, ce qui laisse présager des résultats bénéficiaires sur les deux prochains exercices. À la fin 2014, la trésorerie totale de l'Agence s'élève à 182 M€, en augmentation par rapport à 2009 (109 M€), dont 105 M€ affectés sur les fonds Cigéo et 67 M€ sur le fonds PIA. La trésorerie pour les activités courantes est stable, à 10,7 M€, et devrait permettre de financer les projets financés en propre par l'Agence.

Les dépenses de fonctionnement représentent environ 60 % du budget. Parmi elles, la sous-traitance représente 55 % des dépenses du budget, soit le poste le plus important des dépenses devant les charges de personnel (23 % des dépenses). Les dépenses d'investissement fluctuent davantage et représentent entre 11 % (2014) et 32 % (2011) des dépenses.

⁶¹ 2014 (- 2 M€) et 2015 (- 0,6 M€).

Bien qu'en augmentation (11,6 M€ en 2014 – 7,1 M€ en 2008), les frais généraux respectent l'objectif du contrat quadriennal, même si le ratio de frais généraux par effectif augmente entre 2012 et 2014. Le financement de l'Agence est assez atypique pour un opérateur de l'État : ses ressources proviennent en effet à 95 % des producteurs de déchets, au premier rang desquels EDF, le CEA et AREVA. La négociation avec ces producteurs des conditions de financement des différents projets est souvent difficile et a parfois nécessité l'arbitrage des tutelles (contrats pour le centre de stockage de l'Aube et le Cires, mise en place du financement Cigéo qui passe pour l'instant par une taxe affectée et une contribution spéciale), les conditions finalement retenues n'étant pas toujours favorables pour l'Andra. Enfin, la tarification appliquée aux producteurs non électronucléaires est insuffisante pour couvrir l'ensemble des coûts (cf. partie dédiée).

Recommandation n° 6 : Améliorer, dans les états financiers, la lisibilité de la réalité budgétaire des différentes ressources perçues, les subventions de l'État notamment.

4 LES ACTIVITÉS DE L'ANDRA

Le projet Cigéo représente en 2013 près de 60 % du chiffre d'affaires de l'Agence. Son passage en phase de conception a changé le profil de l'Agence et l'a confronté à de nombreux défis, évoqués dans les parties précédentes. Cependant, l'Agence continue de gérer les centres de stockages, de faire de la recherche pour les déchets actuellement sans exutoire (projet FAVL) et de réaliser ses missions de service public (Inventaire national, sols pollués). Les enjeux liés à Cigéo ne doivent pas occulter les éventuels difficultés et risques auxquels est confrontée l'Agence sur ces activités. Par ailleurs, durant la période sous revue, trois sujets nouveaux se sont développés : (i) l'accent a été mis sur le volet commercial de l'offre industrielle⁶², (ii) une attention particulière a été portée au développement international, et (iii) l'Andra a amorcé un positionnement plus en amont du stockage, notamment grâce aux projets financés par le PIA.

4.1 Des projets de longue haleine pour les futurs sites de stockage

4.1.1 Le projet Cigéo

4.1.1.1 Un pilotage du projet et une relation tendue avec les producteurs de déchets

Les producteurs de déchets contestent la légitimité de l'Andra, pourtant clairement exprimée dans la loi de 2006, à gérer le projet et souhaiteraient être plus associés à son pilotage. Ce climat de tension s'est matérialisé par un certain nombre de conflits qui nuisent au bon déroulement du projet et qui ont souvent dû être arbitrés par les tutelles :

- lors du lancement de la phase industrielle, en 2010-2011, les producteurs de déchets ont milité pour jouer le rôle de maître d'ouvrage délégué, EDF, AREVA et le CEA ayant proposé dans des courriers au ministre chargé de l'énergie de constituer une coentreprise *ad hoc*⁶³. Ce rôle de maître d'ouvrage délégué a été écarté par les tutelles en mars 2011, une gouvernance particulière étant en contrepartie mise en place pour permettre aux producteurs de déchets de faire partager leur expérience. À cette occasion a été créé le comité industriel (cf. ci-dessus, I, § 1.1). Par ailleurs, le principe de la réalisation de revues de projet à chaque jalon, par des experts techniques proposés par l'Andra et les producteurs de déchets, a été décidé. Enfin, une comitologie a été mise en place pour permettre de mieux associer les producteurs de déchets à la gouvernance du projet. Au sommet de cette comitologie se trouve le COCIDRA, présidé par la DGEC. Les discussions du COCIDRA sont nourries des échanges techniques d'un comité de liaison qui s'appuie sur deux comités techniques (cf. graphique en annexe n° 15) ;

⁶² Amélioration de la relation commerciale avec les centres de stockages, amélioration de l'offre pour la filière déchets hospitaliers, communication sur l'offre avec développement commercial France.

⁶³ Extrait de la lettre d'EDF à M. Jean-Louis Borloo du 6 octobre 2010 : « Le partenariat entre l'Andra et les responsables de déchets radioactifs pourrait prendre la forme d'une coentreprise regroupant EDF, AREVA et le CEA qui assurerait, sous commandite de l'Andra, la maîtrise d'ouvrage déléguée de la conception et de la réalisation industrielles du stockage. La coentreprise établirait ainsi, sur la base d'un cahier des charges fonctionnel de l'Andra, la conception industrielle et le dimensionnement des ouvrages, puis le soumettrait à l'Agence qui validerait sa compatibilité avec les exigences de sûreté. ».

- malgré cette gouvernance mise en place, EDF et AREVA ont souhaité candidater à l'appel d'offres pour la maîtrise d'œuvre système, lancé le 13 mai 2011, et ont même souhaité disposer en avance des projets de cahiers des charges, point qui leur a été refusé. Un groupement temporaire d'entreprises composé d'AREVA et d'EDF a ainsi été constitué et a remis une candidature qui a été rejetée par l'Andra, compte tenu de l'avantage concurrentiel dont disposait le groupement et des conflits d'intérêts potentiels, malgré un avis contraire de la direction des affaires juridiques de Bercy. Pour apaiser les tensions, l'Agence et les producteurs de déchets ont signé une convention de coopération le 27 février 2012 ;
- AREVA et Setec (dans le cadre d'un groupement recourant à AREVA comme sous-traitant) ont déposé un recours après n'avoir pas été retenus dans le cadre des appels d'offres pour la maîtrise d'œuvre sous-système, recours rejeté par le tribunal administratif de Cergy-Pontoise (cf. partie achats). Cependant, en réponse à ces requêtes et pour ne pas se priver de l'expérience d'AREVA (notamment sur la Hague), l'Andra a engagé des négociations pour signer un protocole d'accord avec cette entreprise (cf. annexe dédiée). Les négociations pourtant engagées au début de 2014, n'ont toujours pas abouti ;
- s'agissant du financement du projet, la taxe recherche a été mise en place à la suite de l'échec du système de contrats prévalant jusqu'à présent. Ce précédent contrat n'est d'ailleurs toujours pas soldé depuis la fin de 2006, l'Andra et les producteurs de déchets n'arrivant pas à se mettre d'accord sur les surcoûts du projet lorsqu'il était couvert par ce contrat. De la même manière, le fonds conception a dû être créé à la suite de l'échec de mise en place d'un nouveau système de contrats. Ces difficultés sur le financement du projet sont préoccupantes pour l'avenir ;
- les discussions ont été tendues sur le dossier de chiffrage (cf. paragraphe dédié) entraînant un retard de près d'un an.

Si les relations semblent s'apaiser, notamment grâce aux échanges organisés avec les producteurs de déchets et à la tenue de revues de projets qui ont été amenées à valider des choix de l'Andra, la situation demeure aujourd'hui encore largement imparfaite. Ainsi, si l'Andra fait preuve d'une grande transparence vis-à-vis des producteurs de déchets, l'information va trop souvent dans un seul sens, malgré les dispositions prévues par les différents accords de partenariats et il manque une réflexion globale sur l'ensemble de la chaîne industrielle incluant les phases pré-Cigéo⁶⁴ qui sont à la charge des producteurs mais qui ont des interactions évidentes avec le projet de stockage lui-même⁶⁵. L'Andra a transmis aux producteurs en 2013 une proposition de programme élargi à laquelle les producteurs n'ont pas souhaité donner suite, ce qui est regrettable. Par ailleurs, la comitologie mise en place s'avère chronophage (plus de 200 réunions techniques avec les seuls producteurs entre 2012 et 2014) et pousse l'Andra à faire du micro-management du projet et à empiéter sur le rôle du maître d'œuvre. Elle mérite donc d'être rénovée. Le nouveau directeur général a indiqué, au début de 2015, son souhait de faire évoluer la gouvernance collective vers un pilotage plus stratégique.

⁶⁴ Entreposage, préparation des colis...

⁶⁵ Par exemple, l'optimisation des flux de livraison de colis pour le projet Cigéo a des répercussions sur le stockage/entreposage chez les producteurs.

4.1.1.2 Le coût du projet, point de crispation majeur

Compte tenu des montants en question et des enjeux pour les différentes parties prenantes, la question du chiffrage de Cigéo fait l'objet de nombreux désaccords, que la Cour a déjà exposés dans le rapport public thématique sur *les coûts de la filière électronucléaire* (janvier 2012) et dans la communication à la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur *les coûts de production de l'électricité nucléaire* (mai 2014). Pour essayer de réduire autant que possible les écarts entre le chiffrage de l'Andra et la vision des producteurs, des études d'optimisations ont été menées de novembre 2013 à juin 2014. Des échanges ont permis d'établir un état des lieux des points de convergence et de divergence⁶⁶, état des lieux qui a été annexé au dossier de chiffrage définitif⁶⁷ transmis par l'Agence à la DGEC au cours d'octobre 2014, soit quasiment un an après la date initialement prévue.

Deux visions s'opposent aujourd'hui, l'Andra considérant qu'il ne lui a pas été demandé de donner un coût objectif, mais les éléments constitutifs d'un chiffrage prudent, intégrant les optimisations les plus probables, alors que les producteurs souhaitent que l'ensemble des optimisations identifiées soient d'ores et déjà intégrées au chiffrage. Il revient désormais à l'État d'arbitrer, en arrêtant un coût objectif, au moins pour la première phase d'investissements. L'article L. 542-12 du code de l'environnement, qui charge le ministre en charge de l'énergie d'arrêter l'évaluation de coûts afférents au projet Cigéo, n'interdit pas de fixer d'abord les coûts pour la première phase. La DGEC a été longtemps la seule direction réellement impliquée dans ce dossier, alors même que ce chiffrage peut avoir des répercussions financières importantes pour l'État (en sa qualité d'actionnaire pour EDF et AREVA et plus directement pour le CEA puisque les provisions pour obligations de fin de cycle du CEA sont couvertes par une créance sur l'État). L'implication de l'APE et de la direction du budget depuis janvier 2015 dans les négociations finales est positive mais cette mobilisation est tardive et il paraît important que la gouvernance du projet permette une meilleure implication des ministères financiers. En particulier, la représentation des ministères financiers au COCIDRA mériterait d'être examinée, ainsi que rappelé *supra*.

4.1.1.3 L'acceptabilité locale, risque majeur pour l'Andra

Le projet Cigéo constitue un enjeu important pour les territoires, notamment en termes d'emplois puisqu'il devrait créer (hors laboratoire) de 1 300 à 2 300 emplois pour la phase de construction initiale et 600 à 1 000 emplois pendant les 100 ans d'exploitation. Cependant, comme tout projet nucléaire, le projet Cigéo suscite de nombreuses oppositions⁶⁸ et l'acceptabilité locale est essentielle au bon déroulement du projet. Cette problématique de l'acceptabilité locale ne se limite d'ailleurs pas au projet Cigéo, comme en témoigne par exemple la difficulté de trouver un site pour le futur centre FAVL (cf. ci-après). Afin de réduire autant que possible ce risque, deux types d'actions sont menées :

⁶⁶ Globalement les principes de conception retenus par l'Andra, en particulier pour l'investissement initial, et les optimisations à approfondir sont partagés par les producteurs. Néanmoins les producteurs considèrent que les opportunités porteuses d'enjeu doivent être intégrées dans la référence technique et dans le chiffrage de base. Par ailleurs les producteurs ont fait part de leurs divergences avec l'Andra sur la valorisation des optimisations et sur les coûts unitaires.

⁶⁷ L'Andra a mandaté la société PwC pour auditer la méthodologie et les outils de chiffrage mis en œuvre pour réaliser l'évaluation des coûts, audit qui n'a décelé aucune erreur dans les documents de chiffrages et qui a confirmé la solidité de la méthodologie de l'Andra.

⁶⁸ À titre d'exemple, à la fin de mars 2015, le tribunal de grande instance de Nanterre a rejeté la demande d'indemnisation de six associations accusant l'Andra d'avoir sous-estimé le potentiel géothermique du secteur étudié pour implanter le projet Cigéo. Par ailleurs, le débat public avait été perturbé par des opposants.

- des actions à destination du grand public : l'implication forte de l'Andra en termes d'information et de communication au public prend la forme, outre la publication de brochures d'information et de revues, de visites permanentes du public sur les différents sites industriels. Un service communication ainsi qu'un chargé de mission insertion territoriale et coordination avec le projet de territoire ont été spécifiquement créés au centre Meuse-Haute-Marne en 2011⁶⁹. L'écothèque et les expositions temporaires installées dans les bâtiments d'accueil du public participent de cette mission d'information et de communication visant à rassurer le grand public ;
- des actions pour rendre le projet le plus attractif possible pour les territoires : le schéma directeur de localisation des ressources humaines évoqué précédemment fait partie de ces actions ; par ailleurs, le recours à des entreprises locales est favorisé. Ces actions sont complétées par des actions des producteurs de déchets en faveur du développement économique local. Enfin des structures d'accompagnement territorial ont été mises en place en application de la loi du 28 juin 2006. Leur fonctionnement a suscité cependant des critiques des chambres régionales des comptes (désormais réunies dans la chambre d'Alsace, Champagne-Ardenne, Lorraine) dans leurs rapports de 2011 sur le GIP « Objectif Meuse » et de 2012 sur le GIP « Haute-Marne », de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques technologiques (OPECST), et des élus locaux eux-mêmes, et leur action semble insuffisamment pilotée et surtout parfois mal coordonnée avec les besoins de Cigéo⁷⁰. Une meilleure coordination du programme d'aménagement local autour de ce projet semble dès lors constituer une priorité.

Les réflexions autour de la fiscalité locale, pilotées par les tutelles de l'Andra, sont également importantes pour le soutien du projet par les élus locaux. La fiscalité locale doit rester soutenable pour l'Andra, tout en assurant un niveau de ressources aux collectivités territoriales en cohérence avec les nouvelles charges qu'elles auront à assumer. Les dispositions arrêtées dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2014 définissent un régime d'assujettissement spécifique des installations de Cigéo. Les installations souterraines sont exonérées de taxe foncière sur les propriétés bâties et de cotisation foncière des entreprises. La question de la répartition de la fiscalité entre les collectivités reste néanmoins à étudier en 2016.

4.1.1.4 Des jalons à venir importants, défis pour l'Andra

Dans les années à venir, l'Andra devra franchir des jalons importants (cf. annexe n° 16), dans un calendrier relativement serré, de front avec d'autres grands projets (type FAVL), et dont la tenue dépendra d'éléments dont l'Agence n'a pas la maîtrise comme, par exemple, la fixation par voie législative de la notion de réversibilité du stockage avant l'obtention de la demande d'autorisation de création.

La tenue de ces jalons et notamment la préparation de la construction à l'horizon 2020, nécessite d'anticiper un certain nombre de travaux ou d'actions locales. Certains travaux annexes (création d'un poste électrique, aménagements de certaines routes, embranchement ferroviaire du site, alimentation en eau, etc.) sont ainsi d'ores et déjà programmés d'ici au lancement de la phase de construction, pour un montant total de 300 M€. La question de leur financement par l'Andra, les GIP, la SNCF ou d'autres acteurs reste entière.

⁶⁹ Circulaire interne n° 126 du 19 septembre 2011.

⁷⁰ Au cours du contrôle, il a été constaté que de récents aménagements routiers cofinancés par les GIP sont incompatibles avec le passage des camions, ce qui pourrait perturber le transport des matériaux pour le chantier ou des déchets qui n'auraient pas été acheminés par voie ferrée.

Enfin, l'Andra mène depuis plusieurs années une politique d'acquisition et de mise en réserve foncière (terrains forestiers et terrains agricoles) afin de préparer la phase d'exploitation du site. Initialement, la stratégie de maîtrise foncière de l'Andra était évaluée dans une fourchette de 15 à 20 M€⁷¹. Le total devrait finalement être supérieur. En effet, le coût net des acquisitions et des mises en réserve s'élève à 18 M€ au 31 décembre 2014⁷² et les opérations décidées lors des conseils d'administration mais non encore réalisées à 6 M€. Prenant en compte toutes ces opérations et les terrains appartenant au département, le taux de maîtrise du foncier, de manière directe ou indirecte, atteint à la date du contrôle 85 %. Les acquisitions et mises en réserve sont financées par le fonds recherche (puis par le fonds conception à partir de 2014) à hauteur de 1 M€ par an ; au-delà, elles le sont par autofinancement.

4.1.1.5 Les exemples internationaux de projets de stockage géologique profond

Le stockage en couche géologique profonde est aujourd'hui envisagé par la plupart des pays concernés par la problématique des déchets nucléaires à vie longue⁷³. S'agissant des déchets de haute activité à vie longue, aucune installation de stockage en formation géologique profonde destinée à les accueillir n'a encore été mise en service. Toutefois, des projets avancés ont été conduits dans certains pays, parfois jusqu'au dépôt d'une demande de création d'une installation de stockage.

Les échecs rencontrés illustrent la fragilité du consensus relatif au stockage géologique profond. Tant au Royaume-Uni qu'aux États-Unis, les projets ont été abandonnés devant l'opposition suscitée par leur mise en œuvre. Dès 2008, le Royaume-Uni s'était lancé à la recherche d'un terrain pouvant accueillir un site de stockage profond pour ses déchets les plus actifs. Deux districts s'étaient alors montrés intéressés, mais l'opération s'était interrompue en janvier 2013 face au refus du conseil régional de donner suite au processus engagé. Le *Department of Energy & Climate Change* du Royaume-Uni a publié, le 24 juillet 2014, sous la forme d'un livre blanc, sa nouvelle politique sur les installations de stockage géologique, afin d'améliorer l'accompagnement territorial et l'information du public. En Allemagne, le programme de recherche d'un site de stockage géologique des déchets exothermiques a été suspendu en 2012 et une nouvelle loi, prévoyant la sélection du site à l'horizon 2031, a été adoptée. Au Japon, le projet de laboratoire profond est actuellement en suspens pour des raisons d'opposition locale.

Au total, seules la Finlande et la Suède sont engagées, comme la France, dans la réalisation-conception d'un projet de stockage géologique profond. Le 11 février 2015, l'autorité de sûreté nucléaire finlandaise, le STUK, a ainsi donné un feu vert pour la construction du stockage de combustibles usés à Olkiluoto⁷⁴. Le Gouvernement devra approuver l'autorisation d'exploitation à l'horizon 2020⁷⁵.

⁷¹ Conseil d'administration du 6 mai 2011.

⁷² Achats pour un montant de 26 M€ desquels ont été soustraites les ventes réalisées par l'Andra, qui s'élèvent à 8 M€.

⁷³ Trois types de formations géologiques sont étudiés : le granite, les formations sédimentaires, et plus particulièrement, les couches d'argile et le sel.

⁷⁴ Posiva, le gestionnaire chargé du stockage des combustibles usés, avait déposé la demande d'autorisation de construction en décembre 2012 pour le site d'Olkiluoto, situé à Eurajoki sur la côte sud-est de la Finlande. Le Parlement finlandais avait, en 2001, approuvé la décision de principe de construction d'un stockage.

⁷⁵ Source : Site internet Andra.

4.1.2 Le projet FAVL

La mise au point d'un centre de stockage pour les déchets graphites et radifères a longtemps été un thème de recherche de l'Andra. Cependant, en l'absence de site et de perspective, le projet avait été mis en sommeil mi-2005. Il a été réactivé après la loi de 2006, l'objectif visé étant une mise en service du centre en 2013. Une première phase en 2007-2008 a consisté à regrouper les études déjà existantes et à réaliser une cartographie des sites potentiels en France (sol argileux à 100 m de profondeur). 3 000 communes ont ainsi été consultées par le biais d'un appel à candidatures lancé en 2008. Une quarantaine de communes s'est déclarée intéressée. Une hiérarchisation des candidatures a permis à l'État de sélectionner deux communes, sur proposition de l'Andra. Finalement, ces dernières ont retiré leur candidature dès 2009, compte tenu des oppositions aux projets. Le délai de choix des sites par l'État et le choix fait par l'Andra de raisonner à l'échelle trop petite de la commune⁷⁶, constituent deux facteurs qui ont pu participer à l'échec de cette première recherche de site.

Ce retrait a donné un coût d'arrêt au projet, dont le calendrier devenait désormais incompatible avec celui de Cigéo. Les équipes ont alors été redéployées et seules ont été maintenues les activités indépendantes du choix du site (connaissance des déchets, inventaires, colis, etc.). La période 2010-2012 a ainsi consisté à examiner différentes solutions de gestion possibles pour chaque type de déchet et à les comparer sous l'angle de la sûreté, du coût, de la planification et de la ressource rare que constitue le stockage, ce qui a permis à l'Andra de remettre à l'État, à la fin 2012, un rapport technique présentant les différents scénarios de gestion possibles des déchets FAVL. Ce rapport concluait à la nécessité de lancer des investigations géologiques et de poursuivre les travaux de caractérisation de R&D sur les déchets. L'Andra a donc transmis son rapport aux collectivités où des communes s'étaient déclarées intéressées à la suite de l'appel à candidatures. La communauté de communes de Soulaines (sur laquelle se situent les deux centres actuels) a donné son accord au début de 2013 pour faire des investigations sur son territoire. En parallèle, un accord a été signé le 10 février 2014 entre les élus et les producteurs de déchets qui vise à travailler sur le projet de territoire associé. Un jalon important a par ailleurs été franchi en 2015, l'Andra ayant remis à l'État, à l'été, un rapport d'étape sur le choix du site et sur les déchets à stocker dans le futur centre. Le planning indicatif a été revu une nouvelle fois à cette occasion, repoussant la mise en service à 2029, soit plus de 16 ans après la date initialement visée, ce qui risque d'avoir des répercussions dans le calendrier de démantèlement des centrales de la filière Uranium Naturel Graphite Gaz (UNGG).

4.2 Les centres de stockage

Les centres de stockage de l'Andra sont gérés dans des conditions globalement satisfaisantes, avec de bons résultats sur le plan de la sûreté-sécurité. L'Agence est cependant confrontée sur ses centres à un certain nombre d'enjeux et de problématiques.

⁷⁶ Le choix de l'échelle de la commune avait fait l'objet de nombreuses discussions en conseil d'administration, certains membres considérant que cette échelle était inadéquate, point qui a été confirmé par le Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire qui a formulé des recommandations pour la recherche du site dans un rapport du 17 octobre 2011.

4.2.1 La saturation du Cires pour les déchets TFA

Le centre de stockage de l'Aube, ouvert en 1992, prend en charge les déchets à faible et moyenne activité à vie courte. Il a pris le relais du CSM. En l'état actuel de l'Inventaire des déchets, le centre devrait être capable d'absorber l'ensemble des besoins français. Une incertitude demeure cependant dans le cas où l'exploitation des centrales serait portée à 50 ans. À la fin de 2013, le centre était utilisé à 28 % de sa capacité.

Le Cires, en revanche, dont l'autorisation d'exploitation date de 2003, était, à la fin 2013, déjà utilisé à 39 % de sa capacité. D'après l'Inventaire national de 2012, qui a fait apparaître une augmentation conséquente de la prévision de quantités des déchets TFA, le centre ne serait capable d'accueillir qu'un tiers des besoins français estimés à terminaison, la saturation du Cires étant prévisible aux alentours de 2030, sans optimisation ni innovation. Une réflexion est en cours sur le sujet, à la suite notamment de la demande du PNGMDR de réaliser pour 2015 un projet de schéma industriel pour la gestion des déchets TFA. Plusieurs solutions sont à l'étude : extension du centre actuel, construction d'un deuxième centre TFA, couplé ou non avec un éventuel centre de stockage FAVL, travail de distinction entre les déchets TTFA et TFA, recyclage de certains déchets TFA, optimisation de stockage avec optimisation du compactage par exemple, etc. Ce travail sur le devenir de la filière TFA doit être poursuivi, en veillant à la qualité du dialogue Andra - producteurs, la fiabilité des prévisions de livraison des producteurs étant notamment primordiale pour assurer un bon dimensionnement des solutions retenues. Il pourrait être envisagé également en parallèle de poser à nouveau la question du seuil de libération, débat qui n'est cependant pas du ressort de l'Andra. L'horizon temporel de fixation des différentes solutions retenues se situe entre 2020 et 2025.

4.2.2 Le contrôle de la qualité des colis

Le taux de non-conformité des colis livrés ces dernières années (plus de 100 litiges par an, dégradation de l'indicateur de « suivi de la qualité colis ») et la répétition en 2011-2012 d'incidents de qualité de colis livrés par le CEA (trois en deux ans dont un qui a conduit à un arrêt de 15 jours du Cires⁷⁷), ont montré une faille dans la maîtrise de la qualité des colis par les producteurs. La non-conformité des colis par rapport aux spécifications initiales de l'Andra, ne présente pas forcément un enjeu de sûreté pour les centres⁷⁸, mais peut entraîner un certain nombre de risques pour l'Andra : (i) un risque d'image et de perte de confiance du public, identifié et formalisé dans la matrice de risque de l'Agence, (ii) un risque industriel, la présence d'éléments étrangers dans un colis devant être compacté, par exemple, peut entraîner un blocage des presses, (iii) ou encore un risque de consommation plus rapide que prévu de la capacité de stockage en cas de sous-estimation de l'activité générique. Consciente de ces enjeux, l'Andra a mis en place un plan d'action global sur la maîtrise de la qualité colis sur lequel son comité industriel s'est prononcé le 8 septembre 2014.

⁷⁷ Le 14 octobre 2011, l'Andra a interrompu les activités du centre de stockage de très faible activité compte tenu de la suspicion d'une présence éventuelle de munitions dans des colis de terre envoyés par le CEA Grenoble. Deux grenades, sans système d'amorçage, datant de la première guerre mondiale, avaient en effet été découvertes sur le site d'assainissement du CEA.

⁷⁸ Sur les sept événements déclarés à l'ASN entre 2011 et 2013, seul un était lié à la qualité colis.

Tableau n° 18 : Évolution de l'indicateur de « suivi de la qualité colis » de l'Andra entre 2010 et 2014

2010	2011	2012	2013	2014
1.08	0.82	0.62	1.51	1.41

L'indicateur se base sur les contrôles destructifs et non destructifs réalisés par prélèvement à la livraison des colis. L'indicateur correspond au « nombre de paramètres confirmés en écart aux spécifications pour les colis prélevés » sur le « nombre de contrôles réalisés (un contrôle destructif valant 1 et un contrôle non destructif valant 0,1) ». La qualité des colis diminue quand cet indicateur augmente.

Source : Andra

Selon l'arrêté du 7 février 2012 fixant les règles générales relatives aux installations nucléaires de base⁷⁹, il incombe au producteur de contrôler la qualité de ses colis. Il réalise pour cela des contrôles pour apporter au stockeur (l'Andra) la garantie de conformité par rapport aux spécifications. L'Andra doit vérifier par des audits et contrôles physiques par sondage de second niveau que cette garantie est solide. Les contrôles de l'Andra sont de plusieurs types :

- des contrôles sur site chez les producteurs (environ un par an et par site), contrôles qui ont l'inconvénient de ne pas présenter de caractère inopiné, la période de contrôle et le choix des colis mesurés étant quasiment uniquement à la main des producteurs ;
- un contrôle systématique de la conformité de la déclaration du producteur ;
- des contrôles systématiques de réception sur site de stockage (contrôles documentaires et visuels à réception) ;
- des contrôles non destructifs (1 % des colis contrôlés, soit environ 200 contrôles sur le centre de stockage de l'Aube) et destructifs (0,1 % des colis, soit entre 15 et 20 contrôles sur le centre de stockage de l'Aube par an) par prélèvements sur un petit échantillon de colis.

Tableau n° 19 : Taux de détection d'au moins une non-conformité⁸⁰ lors d'un contrôle

Données 2013	Contrôle sur site	Contrôle de la déclaration de conformité	Contrôles documentaires et visuel à réception	Contrôles non destructifs et destructifs
Taux de détection d'au moins une non-conformité	22 %	24 %	6 %	48 %
Coût du contrôle en % des coûts de prise en charge en stockage	1 %	0,6 %	<0,5 %	7,5 %

Source : Andra, présentation au comité industriel du 4 février 2014

Le système actuel présente un certain nombre de failles⁸¹, et trop d'écart sont aujourd'hui détectés tardivement par l'Andra, alors qu'un renforcement du contrôle chez les producteurs, en s'appuyant notamment davantage sur les contrôles du procédé de conditionnement des déchets, conduirait à détecter, prévenir et traiter les écarts en amont de la chaîne de production. Pour faire évoluer le contrôle davantage vers l'amont, la gouvernance du processus de contrôle de la qualité des colis mériterait d'être améliorée. En effet aujourd'hui le nombre et la nature des contrôles réalisés par les producteurs de déchets ne sont

⁷⁹ Avant 2012, les responsabilités de chacun en matière de qualité colis figuraient dans les règles fondamentales de sûreté 3.2 E.

⁸⁰ Exemple de non-conformité : présence de déchets interdits, conditionnement en vrac, mise en évidence d'une sous-estimation de l'activité massique alpha 300 ans, constatation que les critères de conformité ne sont pas contrôlés ou respectés, emballages contaminés, etc.

⁸¹ Contrôles de second niveau non systématiques sur le processus de fabrication des colis de déchets dans les INB producteurs, taux de prélèvement sur les contrôles non destructifs non statistiquement représentatif des livraisons au Centre de stockage de l'Aube, etc.

en général pas connus de l'Andra, qui n'a pas de pouvoir d'investigation sur eux. C'est ainsi que les producteurs ne déclarent en règle générale des écarts, actions correctives ou préventives que lorsque l'Andra a elle-même détecté des non-conformités sur les colis. La mise en place envisagée dans les futurs contrats de financement des centres, d'un système de « bonus-malus », avec des pénalités en cas de détection tardive d'une non-conformité paraît de plus pertinente. Un groupe de travail sur la question est programmé entre septembre 2015 et septembre 2017.

S'agissant de la réalisation des contrôles, la situation a évolué au cours de la période sous revue. En effet, l'Andra, consciente de la vulnérabilité du dispositif qui reposait beaucoup sur l'utilisation d'outils externes (sur les sites du CEA, à Cadarache notamment), pour certains provisoires, insuffisants vis-à-vis des besoins croissants⁸² et entraînant des aller-retours de colis évitables entre les sites de l'Aube et de Cadarache, a décidé d'investir dans deux installations de contrôles colis (une sur chaque centre), l'Andra continuant à s'appuyer pour les contrôles les plus lourds sur les installations du CEA (CADECOL ; investissement de 4,2 M€ de l'Andra) et au cas par cas sur d'autres prestataires, si nécessaire :

- l'installation de contrôle de colis du Cires a ainsi été mise en service au 2^e semestre 2011, pour un coût d'investissement de 0,8 M€, contre 2,4 M€ selon les prévisions ;
- le projet d'étude et de réalisation d'une installation de contrôle des colis de faible et moyenne activité sur le centre de stockage de l'Aube a été approuvé par le conseil d'administration en 2009 pour un budget de 11,8 M€. Les dernières estimations prévoient désormais un budget global de 14,4 M€ et une mise en service de l'installation au début de 2016. L'Andra estime que cette installation de contrôle devrait permettre de diminuer de 45 % le coût des contrôles colis par rapport à une situation de sous-traitance complète.

4.3 La gestion des déchets des petits producteurs hors électronucléaire

4.3.1 Un plan de redressement

L'activité de collecte des déchets disposant d'une solution de stockage auprès des petits producteurs n'a cessé de décroître pendant la période sous revue. Alors que le niveau moyen de collecte observé sur la période 2008-2011 était de 91 tonnes, les niveaux constatés en 2012 et 2013 ont été respectivement de 43 et 58 tonnes. Malgré les augmentations de tarifs (cf. partie financement), les prix restent inférieurs à l'évolution des coûts de revient de l'activité liés notamment aux difficultés rencontrées sur SOCATRI et SOCODEI⁸³ et aux hausses tarifaires lors des renégociations des principaux contrats de sous-traitance en 2009. La baisse des volumes n'a pas procuré d'économie en raison de l'existence d'une part fixe contractuelle élevée. Les coûts de traitement unitaire ont augmenté alors que l'Agence devait faire face à une collecte ralentie, des surcoûts externes liés à la mise en place de solutions palliatives, des surcoûts internes liés à la gestion de crise et un accroissement des stocks. L'activité est donc restée structurellement déficitaire avec des déficits représentant entre -13 % et -76 % des produits d'exploitation.

⁸² Notamment en raison d'un changement de la typologie des colis livrés sur le Centre de stockage de l'Aube.

⁸³ L'incident survenu à SOCATRI en juillet 2008 en raison de rejets de carbone 14 dans l'atelier de traitement a nécessité la suspension du traitement jusqu'à la fin de mai 2009. Un incident sur un four de fusion en septembre 2011 a abouti à la suspension de l'incinération à SOCODEI pendant un an.

Dès 2011, un plan d'actions pour le redressement de l'activité a été mis en œuvre intégrant, outre l'augmentation des tarifs, la recherche d'optimisations. La mise en service des bâtiments de regroupement et d'entreposage sur le Cires à la fin 2012 a été un premier élément de réponse. À la fin de 2013, la renégociation du contrat avec SOCODEI a permis de supprimer la part fixe. Un avenant au contrat de SOCATRI à la fin 2014 a permis de prolonger le contrat jusqu'en décembre 2015 et d'assurer la continuité avant l'ouverture du bâtiment de tri-traitement sur le Cires en avril 2016. Ainsi, une partie du processus de traitement des déchets sera internalisée. Pour la première fois, l'activité est bénéficiaire en 2014 mais l'équilibre n'est pas structurel (le résultat aurait été déficitaire sans les reprises de provisions).

4.3.2 La prise en charge des petits producteurs

Le taux de prise en charge des demandes des petits producteurs dans les délais (55 jours pour les déchets du guide d'enlèvement et 60 jours pour les objets anciens radioactifs et les paratonnerres) constitue un indicateur du contrat État-Andra 2013-2016.

Tableau n° 20 : Taux de prise en charge des petits producteurs, dans les délais (cible 100%)

	2013	Mars 2014	Mai 2014
Taux de prise en charge pour les déchets guide d'enlèvement (sous 55 jours) [facteur de pondération : 70 %]	83 %	65 %	60 %
Taux de prise en charge pour les objets anciens radioactifs + paratonnerres (sous 60 jours) [facteur de pondération : 30 %]	74 %	68 %	66 %
Taux de prise en charge (déchets guide d'enlèvement & objets anciens + paratonnerres)	80 %	66 %	62 %

Note : pour mémoire, le taux de prise en charge pour les déchets d'enlèvement était de 45 % en 2009, 77 % en 2010 et 83 % en 2011 et 2012. (Source : bilan contrat quadriennal 2009-2012, Andra.)

Source : Compte rendu de la revue de pilotage stratégique, Andra, 30 juin 2014

L'objectif de la prise en charge à 100 % de ces déchets dans les délais n'est pas atteint, et le résultat s'est dégradé entre 2013 et 2014 compte tenu de la collecte de déchets correspondant à d'anciens dossiers.

4.3.3 Le stockage des déchets radioactifs en provenance de Monaco

Un accord entre la France et la Principauté de Monaco a été signé le 9 novembre 2010 afin de prendre en charge sur le territoire français les déchets radioactifs monégasques qui proviennent essentiellement d'activités médicales et de recherche scientifique. Si le volume estimé des déchets produits annuellement est faible, environ 165 kg, soit 0,16 % du volume des petits producteurs français, il n'en reste pas moins que cet accord constitue une exception « juridiquement régulière » à l'article 8 de la loi n° 2006-739 du 28 juin 2006, codifié à l'article L. 542-2 du code de l'environnement, qui interdit le stockage en France de déchets radioactifs en provenance de l'étranger⁸⁴. Pour ce faire, l'État français s'est appuyé sur l'article 55 de la Constitution qui prévoit que « les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois ». La loi n° 2013-580 autorisant cet accord a été adoptée par le Parlement le 4 juillet 2013 et le décret n° 2014-1508 du 17 décembre 2014 porte publication de cet accord. L'accord, valable 25 ans et renouvelable par tacite reconduction, prévoit dans son article 5 qu'un accord entre l'Andra et les autorités monégasques doit être signé en vue de « fixer les modalités, délais et coûts de prise en charge des déchets, ainsi que les conditions détaillées des éventuelles études

⁸⁴ « Est interdit le stockage en France de déchets radioactifs en provenance de l'étranger ainsi que celui des déchets radioactifs issus de traitement de combustibles usés et de déchets radioactifs provenant de l'étranger. ». La sanction encourue en cas d'infraction peut aller jusqu'à sept ans d'emprisonnement et 150 000 € d'amende.

préalables à la prise en charge des déchets effectuées » et l'article 6 précise que les coûts associés sont supportés par la Principauté de Monaco. Sur ce dernier point, le rapport n° 831 réalisé le 20 mars 2013 par le député Philippe Baumel au nom de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale sur le projet de loi autorisant cet accord fait apparaître que la prise en charge des déchets n'ira pas au-delà d'une « simple compensation ».

Afin de facturer le « juste » prix à Monaco, il conviendra de s'assurer que ce tarif couvrira l'ensemble des frais de l'activité et n'aura pas pour référence les tarifs actuels du guide d'enlèvement applicables aux petits producteurs français, car ils ne couvrent pas le coût complet de la prise en charge de ces déchets, la collecte des déchets des petits producteurs étant structurellement déficitaire.

4.4 Les missions de service public

Le coût des missions de service public présenté en annexe n° 18 a augmenté pendant la période, passant de 2,3 M€ en 2008 à 5,9 M€ en 2014.

4.4.1 Le Plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs (PNGMDR)

Le Plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs (PNGMDR) s'appuie sur l'Inventaire national des matières et déchets radioactifs, réalisé par l'Andra tous les trois ans⁸⁵, conformément à la mission de service public qui lui est dévolue dans la loi du 28 juin 2006 codifiée à l'article L. 542-12 du Code de l'environnement qui charge l'Agence « d'établir, de mettre à jour et de publier tous les trois ans l'Inventaire des matières et déchets radioactifs présents en France ainsi que leur localisation sur le territoire national ». Pour le réaliser, le décret n° 2008-875 du 29 août 2008 prévoit que les détenteurs ont l'obligation de déclarer tous les ans à l'Andra les stocks de déchets présents sur leurs installations au 31 décembre de l'année précédente. L'Andra analyse, chaque année, les 1 000 déclarations annuelles afin de disposer en permanence de données valides. Cette activité est financée essentiellement par la subvention de la DGEC (programme 174) et plus marginalement par une subvention de la DGPR (programme 181) au titre du Grenelle de l'environnement pour l'intégration dans les bases Basial et Basol de certaines données concernant les sites pollués.

4.4.2 L'assainissement et la collecte des déchets

Depuis la loi de 2006, l'Andra est chargée par l'État, sur financement public, d'assainir les sites et sols pollués dont les responsables sont défaillants⁸⁶. Le financement est assuré par la subvention DGEC. Les crédits de la DGPR financent l'opération diagnostic radium et une partie de la réfection de certains ouvrages (Orflam ou Charvet). Les prévisions budgétaires sont entachées d'incertitudes liées à la connaissance de la pollution des sites qui s'avère souvent à repréciser en cours de chantier, induisant surcoûts et décalages de planning, comme c'est le cas notamment pour les chantiers de Gif-sur-Yvette ou d'Orflam.

Dans le cadre de sa mission de service public, l'Andra a également la charge de collecter et de gérer des objets radioactifs anciens détenus par des particuliers ou des collectivités locales, comme par exemple des fontaines au radium, des réveils à aiguilles luminescentes ou encore des paratonnerres vendus jusqu'en 1987 et dont la tête est radioactive (cf. annexe 17). Ainsi, en 2013, 233 objets anciens ont été collectés ainsi que 460 têtes de paratonnerres. Une partie peut être subventionnée lorsque le détenteur n'est pas solvable.

⁸⁵ La dernière édition complète date de 2012 et la prochaine sera éditée en 2015. La synthèse de l'Inventaire national pour 2015, appelée « Les essentiels », est d'ores et déjà disponible depuis avril 2015.

⁸⁶ La plupart de ces sites ont abrité, dans l'entre-deux-guerres, des activités telles que l'extraction du radium pour la médecine ou la parapharmacie, la fabrication et l'application de peintures photoluminescentes.

4.4.3 Le coût des missions de service public

Le coût des missions de service public n'a cessé d'augmenter pendant la période sous revue, compte tenu essentiellement de l'augmentation du coût de la remise en état de sites pollués par des substances radioactives dont le responsable est défaillant (cf. annexe n° 18). En particulier, se pose aujourd'hui la question du financement des chantiers relatifs à l'opération diagnostic radium⁸⁷. Dans le cadre de cette opération démarrée en septembre 2010, 134 sites susceptibles d'être pollués par du radium ont été identifiés en France, dont 84 en Île-de-France. À ce stade, 30 sites ont été contrôlés, dont 10 se sont avérés pollués, et 24 chantiers ont été ouverts⁸⁸. Entre 2010 et 2014, les dépenses liées aux chantiers de l'opération diagnostic radium se sont élevées à un total de 6 M€ sans compter les dépenses des autres services qui contribuent à cette opération : DGEC, DGPR, ASN, IRSN, etc. À ce jour, 6 chantiers sont terminés, 11 sont en cours et 7 en phase de préparation. Les chantiers déjà lancés seront achevés en 2016. Ils représentent un budget de 5,3 M€ qui sera financé par le reliquat de la subvention DGPR, laquelle sera ensuite épuisée à la fin de 2016. L'opération, si elle se poursuit, sera financée au moyen de la subvention générale DGEC.

La proposition d'une nouvelle doctrine d'assainissement, assouplissant les objectifs actuels d'éradication à 100 % des zones polluées, est actuellement en discussion entre les différents services de l'État. Les coûts de certains scénarios d'intervention « mettraient en péril, dès la fin de l'année 2014, l'ensemble du budget consacré à toutes les opérations de gestion des sites pollués par des substances radioactives », alertait la directrice générale de la prévention des risques (DGPR) dans une note adressée à la ministre de l'environnement le 15 juillet 2014. Sur la base des projections de l'Andra, la nouvelle approche de gestion de ces sites devait permettre d'économiser 30 % du coût des prochaines réhabilitations. En attendant, les diagnostics de nouveaux sites potentiels sont suspendus, conformément à la décision prise par la DGPR, en accord avec l'ASN et la DGEC, au début de 2014. Le budget initialement alloué au projet opération diagnostic radium a été dépassé en provisionnant les derniers chantiers en cours. Il reste aujourd'hui 134 sites à diagnostiquer, soit autant qu'au démarrage de l'opération, car 30 nouveaux sites ont été ajoutés à la liste initiale et 30 sites ont été diagnostiqués. La question des crédits budgétaires à affecter à la relance de l'opération diagnostic radium, afin de poursuivre et terminer l'opération conformément aux objectifs initiaux, se pose, et la Cour note l'absence de réponse des tutelles sur ce sujet.

CONCLUSION

La gouvernance du projet Cigéo, et notamment l'organisation du dialogue avec les producteurs de déchets, semble aujourd'hui imparfaite. Chronophage et poussant l'Andra à s'éloigner de son rôle de maître d'ouvrage, cette gouvernance mériterait d'être rénovée pour tendre vers un pilotage plus stratégique du projet, qui inclurait une gestion globale du programme élargi, pour assurer la bonne coordination des étapes pré-Cigéo à la charge des producteurs et la conception et la construction du stockage lui-même. Une plus large implication des tutelles dans cette gouvernance semble nécessaire, incluant la participation des ministères économiques et financiers, notamment pour les questions relatives aux coûts du projet, où l'État doit se poser en arbitre.

⁸⁷ Le lancement de l'opération diagnostic radium fait suite à une longue période d'études historiques, au cours de laquelle ont été recensées de nombreuses adresses de sociétés, aujourd'hui disparues, ayant commercialisé du radium ou des objets en contenant. Cette liste continue à être mise à jour, par exemple chaque fois que l'Andra collecte un objet portant encore, sur une plaque signalétique, le nom et l'adresse de la société qui l'a fabriqué.

⁸⁸ Un « chantier » correspond à une opération et un propriétaire, il y a donc plusieurs chantiers par site.

En dehors des aspects de gouvernance, l'Andra a pour l'instant fait preuve d'une bonne capacité d'adaptation et gère le projet de manière prudente. Elle devra rester vigilante et réactive dans les années à venir, où des jalons importants devront être franchis. La tenue de ces jalons et la bonne réussite du projet dépendront d'un certain nombre d'éléments extérieurs : il conviendra donc que la DGEC s'assure que la notion de réversibilité soit fixée par voie législative en temps voulu ; par ailleurs, les initiatives locales devront être mieux coordonnées, en s'appuyant notamment sur les instances présentes au niveau territorial.

Malgré les moyens financiers mis en place (recours aux entreprises locales, aménagement des infrastructures, augmentation et pérennisation du financement des groupements d'intérêt public), et le consensus trouvé en termes de fiscalité, l'acceptabilité locale du projet Cigéo est un risque majeur. Les oppositions risquent de s'accroître avec l'entrée du projet dans sa phase de conception. Les échecs rencontrés à l'étranger (États-Unis, notamment) illustrent la fragilité du consensus relatif au stockage géologique profond.

En dehors de Cigéo, quelques facteurs de risques ont été identifiés :

- *le projet FAVL mérite une vigilance particulière, compte tenu des difficultés déjà rencontrées lors de la recherche de site, le nouveau calendrier pouvant par ailleurs poser des difficultés du fait d'une concomitance entre le démarrage du futur centre et celui de Cigéo ;*
- *l'Andra devra veiller à la mise en œuvre du plan d'action pour améliorer le contrôle de la qualité des colis. Ce sujet devra faire l'objet d'une attention des tutelles notamment pour s'assurer de la fluidité des informations entre producteurs de déchets et l'Andra, la gouvernance du processus méritant d'être repensée ;*
- *le stockage des déchets radioactifs en provenance de Monaco est la seule exception, prévue à ce jour, à l'interdiction de stockage de déchets radioactifs en provenance de l'étranger. Il conviendra de s'assurer que la tarification appliquée à ces déchets intègre le coût complet de leur prise en charge (coûts des investissements actuels et futurs) ;*
- *la question de la prise en charge des 134 sites restant à dépolluer dans le cadre de l'opération diagnostic radium se pose. Il faudra trancher la question de la doctrine d'assainissement proposée par la DGPR afin de réduire le coût unitaire de dépollution.*

Recommandation n° 2 : Rénover la gouvernance du projet Cigéo, pour tendre vers un pilotage plus stratégique du projet dans son ensemble (en incluant les étapes pré-Cigéo à la charge des producteurs), dans lequel les ministères financiers devront être impliqués ;

Recommandation n° 5 (aux ministères de tutelle) : Statuer sur la prise en charge des sites restant à dépolluer dans le cadre de l'opération diagnostic radium.

AVIS SUR LA GESTION

L'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra) a été marquée pendant la période sous revue par une profonde mutation qui l'a fait passer d'une structure tournée vers la recherche et assurant le fonctionnement de centres de stockage à un établissement de maîtrise d'ouvrage d'un projet industriel de grande ampleur, Cigéo, qui pourrait recevoir le label de « grand chantier ».

Ce projet a fait changer d'échelle l'Andra et l'a confrontée à un certain nombre de défis qu'elle a jusqu'à présent globalement relevés avec succès.

La gouvernance, complexe, a été profondément remaniée avec la sortie des producteurs de déchets du conseil d'administration et la création ou le renforcement de comités placés auprès du conseil d'administration. Si l'équilibre actuel est globalement satisfaisant, l'absence des ministères financiers au sein du conseil d'administration jusqu'en 2014, ainsi qu'au sein des instances de pilotage du projet Cigéo est regrettable, compte tenu des enjeux financiers. S'agissant de Cigéo, sa gouvernance mériterait d'être rénovée pour tendre vers un pilotage plus stratégique afin de recentrer l'Andra sur son rôle de maître d'ouvrage.

La gestion de l'Agence est équilibrée. Le dispositif de maîtrise des risques est bien piloté et cohérent mais pourrait être encore renforcé en s'assurant de la mise en œuvre effective des recommandations émises par l'audit interne.

Sur le plan financier, les résultats sont excédentaires grâce à l'exploitation des centres de stockage, mais l'activité des producteurs non électronucléaires est déficitaire et mérite attention. Le niveau de liquidités de l'Agence est élevé en rapport avec ses provisions et son programme d'investissements autofinancés.

La fonction achats a fait l'objet d'une restructuration importante sur le plan de l'organisation et la mise en œuvre d'un plan d'action pour sa professionnalisation : projet de renforcement du recours aux accords-cadres pour les prestations intellectuelles récurrentes, mise en place d'un logiciel de gestion des achats permettant la dématérialisation et la centralisation de ces derniers, diminution du délai de traitement des commandes. Le faible recours au dialogue compétitif et à la négociation pendant la période sous revue, qui a pu légitimement être critiqué, constitue un point de vigilance que l'Andra a identifié dans son plan d'action.

S'agissant de la gestion des ressources humaines, l'Andra a su faire face durant la période sous revue à une forte augmentation de ses effectifs (+53 % entre 2008 et 2013), qui s'est accompagnée d'une évolution des compétences nécessaires à la réalisation de ses missions. Le contexte de tension de l'emploi sur ses cœurs de métiers nécessite un renforcement du système de fidélisation des compétences rares ou sensibles actuellement mis en place. Enfin, face à la pression des élus locaux pour localiser les personnels près des centres de stockage (actuels ou futurs), le schéma directeur de localisation des ressources humaines constitue un outil de planification et d'arbitrage nécessaire, qu'il conviendra cependant d'actualiser.

LISTE DES ANNEXES

- Annexe n°1. Compte de résultat et bilan synthétiques de l'Andra entre 2008 et 2013
- Annexe n°2. La classification des déchets radioactifs
- Annexe n°3. Composition et missions des différents comités scientifiques de l'Andra
- Annexe n°4. Soldes intermédiaires de gestion 2008-2014
- Annexe n°5. Prestations commerciales de l'Andra
- Annexe n°6. Dépenses et charges de l'Andra entre 2008 et 2014
- Annexe n°7. Analyse de l'évolution de la trésorerie de l'Agence entre 2008 et 2014
- Annexe n°8. Différentes ressources de l'Andra
- Annexe n°9. Résultats de l'activité de collecte auprès des petits producteurs
- Annexe n°10. Plafonds d'emplois de l'Andra
- Annexe n°11. Scénarios du schéma directeur de localisation des ressources humaines
- Annexe n°12. Rémunération moyenne par catégorie
- Annexe n°13. Contrats passés dans le cadre de Cigéo
- Annexe n°14. La fiscalité liée à l'exploitation des centres de stockage
- Annexe n°15. Comitologie du projet Cigéo
- Annexe n°16. Dates-clés et futurs jalons du projet Cigéo
- Annexe n°17. Le nucléaire diffus ou la collecte de substances radioactives historiques
- Annexe n°18. Le coût des missions de service public de l'Andra entre 2008 et 2014

Annexe 1 : Compte de résultat et bilan synthétiques de l'AFII⁸⁹ pour les exercices 2006 à 2014

I. Compte de résultat synthétique de l'Andra entre 2008 et 2014

Tableau n° 21 : Compte de résultat synthétique

Valeurs en M€	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Variation 2008/2014
Produits d'exploitation	212,0	233,6	228,1	184,9*	223,6	241,7	278,5	+24%
Charges d'exploitation	207,5	226,3	218,8	181,5*	224,2	234,8	273,5	+25%
Résultat d'exploitation	4,5	7,3	9,3	3,4	-0,6	6,9	5,0	+10%
Produits financiers	2,0	1,2	0,3	0,8	4,0	1,4	1,4	-30%
Charges financières	1,6	1,3	1,3	1,4	1,8	1,9	1,6	+0%
Résultat financier	0,4	-0,1	-1,0	-0,6	2,2	-0,5	-0,2	-300%
Résultat courant	4,9	7,3	8,3	2,8	1,6	6,4	4,8	-2%
Produits exceptionnels	4,5	5,8	8,5	6,0	7,6	8,7	7,2	+38%
Charges exceptionnelles	4,4	6,0	7,4	6,3	7,9	9,5	7,7	+43%
Résultat exceptionnel	0,1	-0,2	1,1	-0,3	-0,3	-0,8	-0,5	-120%
Impôt sur les bénéfices	0,6	0	0	0,2	0	0,5	-12,5**	-105%
Résultat de l'exercice	4,4	7,1	9,4	2,3	1,3	5,1	16,8	+74%

* En 2011, les produits et charges d'exploitation ont diminué en lien avec la baisse des dotations aux amortissements (4 M€ en 2011 contre 37 M€ en 2010) et reprise des produits perçus au titre des investissements de l'Agence (5 M€ en 2011 contre 38 M€ en 2010) compte tenu de la révision du plan d'amortissement des investissements du laboratoire souterrain, suite à la prorogation de l'autorisation d'exploitation jusqu'à la fin 2030. Cette baisse des amortissements a été compensée dès 2012 par une hausse d'activité.

** À partir de 2014 : le crédit d'impôt recherche est comptabilisé en diminution de l'impôt sur les bénéfices alors qu'il était comptabilisé précédemment dans le compte « autres produits ».

Source : Cour des comptes à partir des états financiers de l'Andra, 2008 à 2014

II. Bilan synthétique de l'Andra entre 2008 et 2014

Tableau n° 22 : Bilan synthétique de l'actif de l'Andra entre 2008 et 2014

Actif (milliers d'euros)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Immobilisations incorporelles</i>	1 398	1 745	2 329	2 683	7 591	7 324	8 289
<i>Immobilisations corporelles</i>	292 830	293 090	267 235	275 040	292 428	313 377	319 548
<i>Immobilisations financières</i>	81	80	131	51 287	76 469	77 772	78 551
<i>Actif immobilisé</i>	294 309	294 916	269 695	329 010	376 489	398 472	406 387
<i>Stocks et en-cours</i>	13 743	15 851	23 838	26 033	24 119	25 099	26 474
<i>Avances et acomptes versés</i>	29	56	44	169	811	851	978
<i>Créances clients</i>	23 155	21 349	17 695	13 504	14 006	20 885	16 733
<i>Autres créances</i>	161 362	181 396	198 795	196 546	209 250	213 129	231 893
<i>Disponibilités et valeurs mobilières</i>	68 914	100 005	234 160	223 660	170 618	115 943	186 603
<i>Charges constatées d'avance</i>	5 073	5 283	4 714	5 823	5 992	6 946	13 204
<i>Actif circulant</i>	272 277	323 940	479 246	465 735	424 796	382 854	475 886

⁸⁹ Agence française pour les investissements internationaux - fusionnée avec Ubifrance le 1^{er} janvier 2015 pour devenir Business France.

<i>Actif (milliers d'euros)</i>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Ecart de conversion actif</i>	22	6	8	2	0	0	0
Total général	566 608	618 862	748 948	794 747	801 285	781 327	882 273

Source : Cour des comptes à partir des états financiers de l'Andra, 2008-2014

Évolution du passif de l'Andra entre 2008 et 2014

<i>Passif (milliers d'euros)</i>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Report à nouveau</i>	34 162	38 526	45 594	54 987	57 256	58 527	63 639
<i>Résultat de l'exercice</i>	4 364	7 068	9 393	2 268	1 271	5 112	16 814
<i>Subventions d'investissement</i>	59 712	56 649	52 012	48 325	43 600	38 543	33 835
<i>Provisions réglementées</i>	93 254	94 871	95 655	97 142	98 855	99 922	100 168
<i>Avances conditionnées</i>	205 443	204 742	204 505	204 292	204 204	204 189	203 759
<i>Ressources propres</i>	396 936	401 856	407 159	407 014	405 186	406 293	418 215
<i>Provisions pour risques et charges</i>	33 126	63 492	72 961	76 201	79 320	77 878	77 662
<i>Emprunts dettes auprès établissements de crédit</i>	28 972	26 514	17 807	23 358	18 990	19 422	15 278
<i>Emprunts dettes financières divers</i>	575	614	663	671	833	930	565
<i>Avances et acomptes reçus</i>	8 607	8 705	3 526	3 923	4 191	5 457	4 063
<i>Dettes fournisseurs</i>	38 095	38 208	33 923	32 065	49 909	50 502	83 027
<i>Dettes fiscales et sociales</i>	9 938	9 899	11 871	15 768	16 553	18 060	20 927
<i>Dettes sur immobilisation</i>	3 493	6 068	6 809	4 218	6 350	4 444	3 961
<i>Autres dettes</i>	6 719	6 644	133 369	156 951	126 329	84 286	133 998
<i>Dettes</i>	96 399	96 651	207 968	236 954	223 156	183 102	261 819
<i>Produits perçus d'avance</i>	40 143	56 862	60 858	74 578	93 622	114 053	124 576
<i>Ecart de conversion passif</i>	4	1	2	0	1	1	0
Total général	566 608	618 862	748 948	794 747	801 285	781 327	882 273

Source : Cour des comptes à partir des états financiers de l'Andra, 2008-2014

III. Analyse des principaux postes de bilan

Tableau n° 23 : Evolution des valeurs mobilières de placement et disponibilités entre 2008 et 2014

<i>Actif (milliers d'euros)</i>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Valeurs mobilières de placement (a)</i>	57 161	99 866	132 711	107 842	86 935	25 100	55 974
<i>Disponibilités</i>	11 753	139	101 449	115 818	83 683	90 843	130 629
<i>Disponibilités et valeurs mobilières (b)</i>	68 914	100 005	234 160	223 660	170 618	115 943	186 603

(a) Le portefeuille de valeurs mobilières de placement à la fin 2014 est essentiellement d'OPCVM monétaire, avec un profit latent de 3 000 €.

(b) Les disponibilités consacrées aux investissements d'avenir sont gérées sur un compte ouvert au Trésor public.

Source : Cour des comptes à partir des états financiers de l'Andra, 2008-2014

Depuis 2013, les disponibilités sont réparties selon leur affectation aux activités courantes, aux fonds affectés Cigéo ou aux investissements d'avenir.

Tableau n° 24 : Affectation des valeurs mobilières de placement et disponibilités en 2013 et 2014

<i>Milliers d'euros</i>	2013	2014
<i>Placements affectés aux activités courantes</i>	13 936	7 480
<i>Placements affectés aux fonds dédiés Cigéo</i>	11 164	48 494
Valeurs mobilières de placement	25 100	55 974

<i>Milliers d'euros</i>	2013	2014
<i>Disponibilités affectées aux activités courantes</i>	1 546	7 330
<i>Disponibilités affectées aux fonds dédiés Cigéo</i>	14 301	56 294
<i>Disponibilités affectées au fonds dédié aux investissements d'avenir</i>	74 996	67 005
Disponibilités	90 843	130 629

Source : Andra, rapport financier 2014

Tableau n° 25 : Composition des provisions pour risques et charges de l'Andra, fin 2014

En K€	Note	2014	2013	Augmentation		Diminution	
				Dotation	Autres	Montants utilisés	Montants non utilisés et repris
Litige		553	260	293			
Autre provision pour risques		11 225	11 663	237			675
TOTAL PROVISIONS POUR RISQUES	(a)	11 778	11 923	530	0	0	675
<i>Provisions pour charges du CSA</i>							
Démantèlement des installations	(b)	13 101	12 658		443		
Couverture et fermeture définitive	(c)	926	888	7	31		
Surveillance	(d)	1 990	1 901	23	66		
Achèvement de travaux		16	9	7			
Autres charges	(e)	6 882	7 031	1 444		929	664
Fonds de concours		84	84				
<i>Provisions pour charges du CSM</i>							
Surveillance	(f)	7 942	7 920		143	121	
Pérennisation de la couverture	(g)	740	743		25	17	11
Autres charges	(h)	205	1 101			896	
<i>Provisions pour charges du CIRES</i>							
Remise en état	(i)	4 061	4 084		136		159
Surveillance	(j)	2 993	2 611	291	91		
Autres charges	(k)	4 456	4 155	1 596		1 203	92
<i>Provisions pour charges hors électro-nucléaire</i>							
Achèvement de travaux	(l)	14 517	14 199	1 510	122	997	317
Prise en charge des Terres Bayard	(m)	7 556	7 556				
Prise en charge des sources scellées Andra	(n)	0	650				650
<i>Provisions pour charges de personnel</i>							
Médailles du travail	(o)	415	365	59		9	
TOTAL PROVISIONS POUR CHARGES		65 884	65 955	4 937	1 057	4 172	1 893
<i>(*) dont charges de long terme soumises à l'article 20</i>							
		46 772	46 515	1 540	830	1 135	978
TOTAL PROVISIONS POUR RISQUES & CHARGES		77 662	77 878	5 467	1 057	4 172	2 568

Source : Rapport financier de l'Andra, Exercice 2014

Annexe 2 : La classification des déchets radioactifs

Le code de l'environnement désigne sous les termes de « déchets radioactifs » les substances radioactives pour lesquelles aucune utilisation ultérieure n'est prévue ou envisagée. Conformément aux dispositions de l'article L.542-1-1 du code de l'environnement, les producteurs de déchets radioactifs sont responsables de ces déchets jusqu'à leur élimination dans une installation autorisée à cet effet. Chaque type de déchets nécessite un traitement et une solution de gestion à long terme adaptés afin de maîtriser les risques qu'ils présentent, notamment le risque de contamination radiologique. L'ASN définit les déchets radioactifs comme des « matières radioactives inutilisables provenant de l'industrie nucléaire, de centres médicaux ou de laboratoires. Les déchets radioactifs sont classés selon deux caractéristiques : le niveau d'activité et la durée de demi-vie. Le niveau d'activité donne une indication sur le niveau de l'intensité du rayonnement radioactif à un moment donné et donc sur leur dangerosité potentielle. Quatre niveaux sont définis : très faible activité, faible activité, moyenne activité et haute activité. La durée de demi-vie permet de déduire la durée de dangerosité potentielle du déchet. En effet, la radioactivité diminue régulièrement dans le temps. Cette décroissance se fait rapidement pour les déchets à vie courte ou de façon beaucoup plus lente pour les déchets de longue durée de vie. Trois niveaux sont utilisés : vie très courte pour les déchets dont la radioactivité est divisée par deux en cent jours ou moins, vie courte pour ceux dont la radioactivité est divisée par deux en moins de trente ans et vie longue pour ceux dont la radioactivité est divisée par deux en trente ans et plus. ».

Classification des déchets radioactifs

The diagram illustrates the classification of radioactive waste based on two key characteristics: activity level and half-life. The vertical axis represents activity level, with three scales: Centaines Bq/g, Millions Bq/g, and Milliards Bq/g. The horizontal axis represents half-life, with three categories: very short life (less than 100 days), short life (up to 31 years), and long life (more than 31 years). A red arrow points downwards along the activity scale, indicating increasing activity from top to bottom.

	Déchets dits à vie très courte contenant des radioéléments de période < 100 jours	Déchets dits à vie courte dont la radioactivité provient principalement des radioéléments de période ≤ 31 ans	Déchets dits à vie longue contenant majoritairement des radioéléments de période > 31 ans
Très faible activité (TFA)	Gestion par décroissance radioactive sur le site de production	Recyclage ou stockage dédié en surface (installation de stockage du centre industriel de regroupement, d'entreposage et de stockage de l'Aube)	
Faible activité (FA)	puis élimination dans les filières de stockage dédiées aux déchets conventionnels	Stockage de surface (centre de stockage des déchets de l'Aube)	Stockage à faible profondeur (à l'étude dans le cadre de la loi du 28 juin 2006)
Moyenne activité (MA)			
Haute activité (HA)	Non applicable ¹	Stockage en couche géologique profonde (en projet dans le cadre de la loi du 28 juin 2006)	

¹Les déchets de haute activité à vie très courte n'existent pas.

Source : ASN

Annexe 3 : Composition et missions des différents comités scientifiques de l'Andra

Le conseil scientifique de l'Andra est composé de 12 membres nommés par décret, ainsi qu'un membre de droit, le Haut-commissaire à l'énergie atomique. Le conseil scientifique est consulté sur les programmes de recherche et développement de l'Agence, émet des avis sur la pertinence des activités scientifiques au regard des missions de l'Andra et donne des recommandations sur les priorités à suivre. Ainsi, en 2013, le conseil scientifique s'est réuni cinq fois et a notamment examiné le programme de recherches et développement 2013-2016 de l'Andra, le programme de reconnaissance FAVL dans la communauté de communes de Soulaines, le rapport 2012 du COESDIC ou encore la revue technique de préparation à la demande d'autorisation de création du projet Cigéo.

Le comité d'orientation et de suivi (COS) compte dix membres choisis par l'Agence avec deux membres du conseil scientifique. Son rôle est de favoriser l'atteinte des objectifs assignés au site de Meuse-Haute-Marne.

Le comité d'expertise et de suivi de la démarche d'information et de consultation (COESDIC) est composé de personnalités choisies par l'Andra afin d'émettre des avis et recommandations à la direction générale et au conseil scientifique sur la démarche de communication et d'information des populations locales, la préparation du débat public ou la gouvernance de Cigéo.

Annexe 4 : Soldes intermédiaires de gestion 2008-2014

Excédent brut d'exploitation entre 2008 et 2014

Valeurs en M€	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Production de l'exercice	176,2	165,9	166,8	165,9	199,6	215,6	249,8
Valeur ajoutée	56,3	59,3	62,1	69,4	71,7	77,8	83,9
Excédent brut d'exploitation	9,7	7,8	12,8	12,4	6,7	10,8	9,9
Dotations d'exploitation	-35,9	-62,8	-56,5	-18,5	-22,8	-19,1	-22,9
<i>Dont sur immobilisations</i>	32,1	46,0	45,0	12,0	14,2	15,7	17,3
<i>Dont sur actif circulant</i>	0,1	0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>Dont pour risques et charges</i>	3,7	16,8	11,4	6,4	8,5	3,3	5,5
Reprises d'exploitation	1,7	5	2,5	4,1	8,3	6,5	7,4
<i>Dont sur immobilisations</i>	0	0	0	0	0	0,6	0,7
<i>Dont sur actif circulant</i>	0	0	0	0,1	0	0	0,1
<i>Dont pour risques et charges</i>	1,7	5	2,5	4,0	8,3	5,9	6,6
Autres produits	28,7	57,3	50,0	5,6	5,9	8,4	9,8
Transferts de charges	0,4	0,2	0,8	0,1	1,7	0,7	7,4
Autres charges	-0,3	-0,2	-0,2	-0,3	-0,4	-0,4	-0,4
Résultats d'exploitation	4,5	7,3	9,3	3,4	-0,6	6,9	5,0

Source : Cour des comptes à partir des états financiers de l'Andra, 2008 à 2014

Annexe 5 : Prestations commerciales de l'Andra

Ces prestations génèrent des résultats variables et en moyenne légèrement positifs (bénéfice moyen annuel de 0,04 M€). Le résultat est tiré principalement par les bénéfices générés par le suivi des colis profonds (bénéfice moyen annuel de 0,16 M€). Depuis 1989, en effet, l'Andra est chargée de la surveillance des colis de déchets non admissibles en stockage de surface. Pour réaliser cette mission, l'Andra a signé avec AREVA NC et le CEA des conventions de financement bilatérales relatives aux colis de déchets produits par ces établissements. Cette activité inclut également les demandes de prestations d'expertise de l'organisme belge (ONDRAF) à l'Andra pour les déchets de haute activité et de moyenne activité à vie longue produits dans le cadre des contrats de retraitement de ce pays⁹⁰.

L'expertise et le savoir-faire à l'international sont valorisés sous la marque « Andra Disposal Solutions » depuis septembre 2011, sur les concepts de stockage de surface sur les modèles centre de stockage de l'Aube et Cires, le concept de stockage géologique profond, l'Inventaire des déchets ou encore les stratégies de gestion des déchets pour les pays primo-accédants⁹¹. Cette valorisation commerciale à l'étranger génère un bénéfice annuel de 0,1 M€. En revanche, la nouvelle activité de développement commercial France développée par l'Agence depuis 2012⁹² est déficitaire (-0,44 M€ en 2013) compte tenu du coût de développement de la ligne du produit formation (-0,23 M€) et aux moyens nécessaires à la prospection et au développement de cette activité. Activité plus marginale, la vente des étiquettes⁹³ a généré annuellement depuis 2009 un bénéfice de 0,06 M€.

⁹⁰ Le protocole d'accord relatif à cette expertise a été renouvelé par avenant pour cinq ans (2011-2015) et porte désormais sur les résidus vitrifiés ainsi que sur les résidus compactés.

⁹¹ Conformément à la recommandation du comité financier, le conseil d'administration a décidé de réaffecter le montant des activités institutionnelles de l'Agence, dont les échanges avec les homologues étrangers, et le rayonnement au travers d'actions de communication, sur le compte d'exploitation du fonctionnement général puisqu'elles profitent à l'ensemble des activités de l'Agence.

⁹² Cette activité regroupe les cinq lignes de produits suivants : la formation des producteurs et prestataires, l'optimisation par tri, traitement et conditionnement améliorés, l'optimisation de la gestion des déchets de démantèlement, le recyclage des déchets dans la filière nucléaire et le stockage de déchets sur site.

⁹³ Depuis le 1er janvier 2009, l'Andra assure en propre la réalisation et le transport des étiquettes à codes-barres principalement destinées aux colis de déchets expédiés au Centre de stockage de l'Aube et au Cires, mais également utilisées pour la traçabilité intermédiaire des colis (incinérés à Centraco, traités à l'atelier AD2, etc.). Cette activité était précédemment sous-traitée auprès du fournisseur CODX, en situation de monopole, qui souhaitait abandonner cette activité.

Annexe 6 : Dépenses et charges de l'Andra entre 2008 et 2014

Dépenses budgétaires

Répartition des dépenses par type de programmes financeurs, fin 2014

<i>Exécution du budget 2014 (M€)</i>	Personnel	Fonctionnement	Investissement	Total
<i>Exploitant industriel exemplaire</i>	16	44	10	70
<i>Concepteur ensemblier innovant, disposant d'une recherche de haut niveau</i>	38	114	16	167
<i>Expert public garant de l'exhaustivité des solutions de gestion des déchets radioactifs</i>	2	4	0	6
<i>Centre de diffusion et de valorisation, en France et à l'étranger</i>	1	2	0	3
<i>Agence performante, évaluée et autres activités</i>	2	2	2	6
Total	59	165	28	252

Source : rapport d'exécution budgétaire 2014, Andra

Charges d'exploitation

Évolution des charges d'exploitation entre 2008 et 2014

M€	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Consommations en provenance des tiers	120	107	105	97	127	138	166
<i>Impôts, taxes et versements assimilés</i>	18	19	16	20	22	23	26
<i>Charges de personnel</i>	34	38	41	46	51	54	59
<i>Dotations aux amortissements et provisions</i>	35	62	56	18	23	19	23
<i>Autres charges</i>	0	0	0	0	0	0	0
Total charges d'exploitation	207	226	218	181	224	235	273

Source : Cour des comptes à partir des états financiers de l'Andra, 2008-2014

Entre 2008 et 2014, les principaux postes de charges d'exploitation ont été les consommations en provenance des tiers, les charges de personnels et les impôts et taxes.

Évolution des consommations en provenance des tiers entre 2008 et 2014

M€	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Consommations en provenance des tiers	120	107	105	97	127	138	166
<i>Dont achats stockés</i>	- 3	- 4	- 11	- 5	- 1	2	1
<i>Dont achats non stockés</i>	5	4	4	4	5	6	5
<i>Dont sous-traitance</i>	97	83	73	71	100	108	138
<i>Dont primes d'assurance</i>	2	2	2	2	3	1	3
<i>Dont personnel extérieur à l'entreprise</i>	1	0,3	0,3	1	0,4	1	0
<i>Dont rémunérations d'intermédiaires et honoraires</i>	1	2	1	1	2	4	2
<i>Dont déplacements, missions et réceptions</i>	1	1	1	2	2	2	2
<i>Dont autres charges et achats externes (ex : travaux d'entretien)</i>	10	10	13	12	14	15	14

Source : Cour des comptes à partir des états financiers de l'Andra, 2008-2014

Évolution des impôts, taxes et versements assimilés entre 2008 et 2014

M€	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Impôts, taxes et versements assimilés	18	19	16	20	22	23	26
<i>Dont taxes sur les salaires</i>	4	4	0	3	4	4	4
<i>Dont taxe sur les installations nucléaires</i>	7	7	7	9	8	9	9
<i>Dont taxes foncières et Contribution Economique Territoriale</i>	7	8	9	8	10	10	11
<i>Dont Autres impôts</i>	-	-	-	-	-	-	2

Source : Cour des comptes à partir des états financiers de l'Andra, 2008-2014

Évolution des charges de personnel entre 2008 et 2014

M€	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Charges de personnel	34	38	41	46	51	54	59
<i>Dont salaires et traitements (1)</i>	23	26	28	31	34	37	40
<i>Dont charges sociales</i>	10	11	12	14	15	16	17
<i>Autres charges de personnel</i>	1	1	1	1	2	2	2
<i>CICE (2)</i>						- 0,3	-0,4

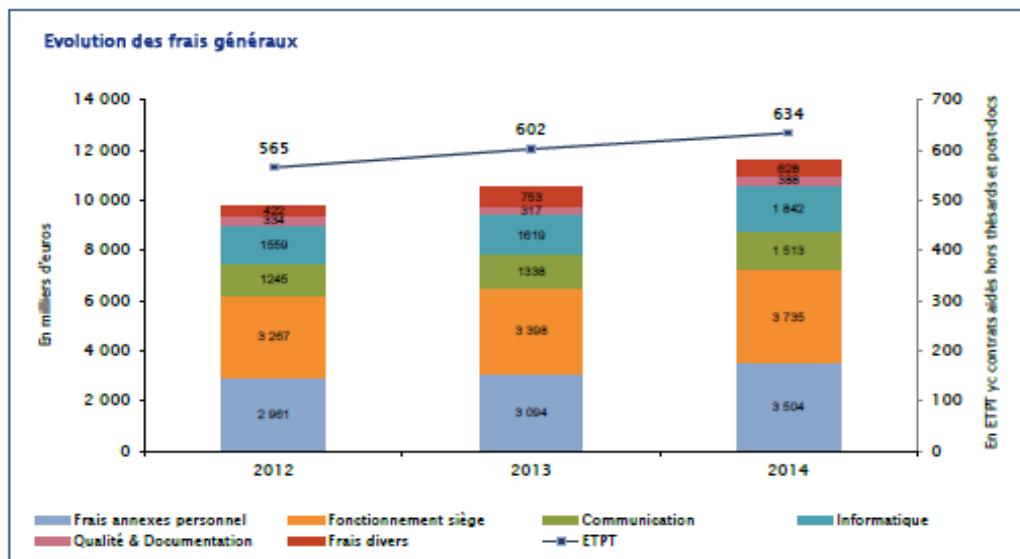
(1) Inclut les CET et les droits à congés payés

(2) Doit notamment financer des dépenses d'extension de brevets à l'international

Source : Cour des comptes à partir des états financiers de l'Andra, 2008-2014

Frais généraux

Evolution des frais généraux / ETPT entre 2012 et 2014



Source : Rapport d'exécution budgétaire de l'Andra, 2014

Annexe 7 : Analyse de l'évolution de la trésorerie de l'Agence entre 2008 et 2014

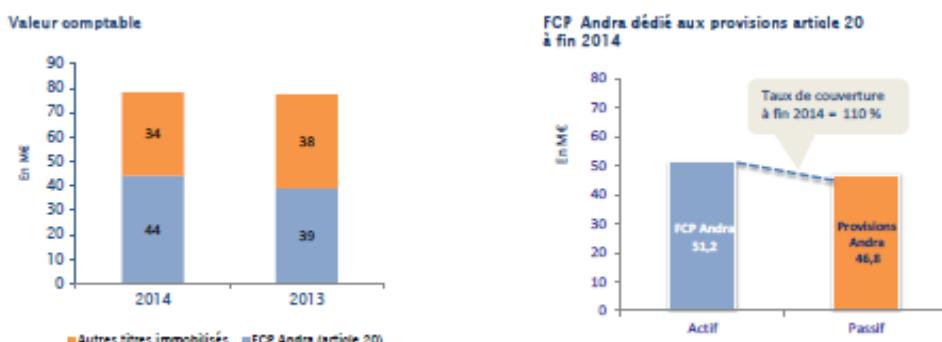
Situation de la trésorerie en 2013 et 2014

En milliers d'euros	31/12/2014	Hors fonds dédié	Fonds dédiés			31/12/2013	Hors fonds dédié	Fonds dédiés	
			PIA	Recherche	Conception			PIA	Recherche
Trésorerie à l'ouverture	108 966	10 734	74 996	23 236	0	165 298	25 679	74 996	64 623
Exploitation	94 090	11 179	0	27 851	55 060	-40 626	-623	0	-40 002
Investissement	-18 911	-9 523	-7 991	-1 478	82	-14 037	-12 653	0	-1 384
Financement	-1 652	-1 652	0	0	0	-1 669	-1 669	0	0
Trésorerie à la clôture	182 493	10 738	67 005	49 608	55 142	-108 966	10 734	74 996	23 236

Source : Cour des comptes à partir des états financiers de l'Andra, 2013 et 2014

La trésorerie totale de l'Andra s'élève à 182 M€ à la fin 2014 (contre 109 M€ à la fin de décembre 2013), dont 105 M€ affectés sur les fonds Cigéo (23 M€ à la fin 2013). Le niveau de trésorerie de l'Agence hors fonds dédiés est stable par rapport à 2013 et permettra de payer les premiers jalons de facturation en 2015 pour les activités sous contrats.

Titres immobilisés de l'Andra en 2013 et 2014



Source : Andra, états financiers, 2014

Les actifs financiers affectés à la couverture des charges de long terme (article 20) sont gérés au sein d'un « fonds commun de placement diversifié Andra » agréé par l'Autorité des marchés financiers en 2011. Sa valeur de réalisation (valeur comptable augmentée des plus-values latentes) est de 51,2 M€ (dont 7,1 M€ de plus-values latentes).

Les autres titres immobilisés sont des placements de moyen terme (dépôts à terme et contrats de capitalisation) qui permettront de financer les investissements sur fonds propres et de couvrir les autres charges et aléas futurs de l'Agence (hors article 20).

Situation de la trésorerie en 2011 et 2012

En milliers d'euros	31/12/2012	Hors fonds dédié	Fonds dédiés		31/12/2011	Hors fonds dédié	Fonds dédiés	
			PIA	Recherche			PIA	Recherche
Trésorerie à l'ouverture	215 052	48 742	99 996	66 315	232 537	87 852	100 000	44 685
Exploitation	11 539	15 163	0	-3 624	41 405	17 100	-4	24 309
Investissement	-60 206	-37 138	-25 000	1 932	-57 644	-54 966	0	-2 679
Financement	-1 088	-1 088	0	0	-1 246	-1 246	0	0
Trésorerie à la clôture	165 298	25 679	74 996	64 623	215 052	48 741	99 996	66 315

Source : Cour des comptes à partir des états financiers de l'Andra, 2011 et 2012

Situation de la trésorerie entre 2008 et 2010

	31/12/2010	31/12/2009	31/12/2008
Trésorerie à l'ouverture	90 903	58 645	76 050
Trésorerie à la clôture	232 537	90 903	58 645
Dont fonds recherche	44 685	17 544	16 112
Dont charges de long terme (loi du 28 juin 2006)	41 309	39 182	21 134
Dont investissements d'avenir	100 000	0	0
Dont autres activités de l'Agence	46 543	34 177	21 399

Source : Cour des comptes à partir des états financiers de l'Andra, 2008 à 2010

Annexe 8 : Différentes ressources de l'Andra

Ressources externes utilisées⁹⁴ de l'Andra de 2008 à 2014

Milliers d'euros	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Taxe recherche Cigéo	87 107	75 326	77 537	79 471	104 988	108 220	151 958 ⁹⁵
Producteurs de déchets (contrats commerciaux, guide d'enlèvement...)	64 763	64 757	67 066	67 228	71 047	78 017	80 410
Subvention État	2 532	2 819	5 056	6 184	4 544	5 294	6 718
Autres subventions	102	249	185	675	947	2 630	1 127
Clients internationaux		258	610	1 007	1 677	1 906	1 215
CIR	3 051	25 175	11 822	223	0	372	14 467
Autres	14	21	108	11	9	68	49
Total	157 569	168 605	162 384	154 799	183 212	196 507	255 944

Source : Cour des comptes d'après états financiers de l'Andra

Répartition du chiffre d'affaires des principales activités par producteur pour 2013

Milliers d'euros	EDF	AREVA	CEA	autres contributeurs	Total
Cigéo	84 302	5 404	18 489	25	108 220
FAVL	3 138	692	2 011	1 244	7 085
centre de stockage de l'Aube	32 303	5 687	8 285	140	46 415
Cires	2 750	2 691	6 343	983	12 767
CSM	2 777	1 063	1 588		5 428
Total	125 270	15 537	36 716	2 392	179 915

Source : Andra

⁹⁴ Les chiffres mentionnés dans ce tableau établissent les ressources utilisées par l'Andra pour financer les dépenses de l'année. Il s'agit d'une vision comptable et non budgétaire : ainsi, les ressources reçues pour financer les investissements ne figurent pas dans ce tableau. Par ailleurs, comme expliqué *infra*, pour les subventions publiques et la taxe recherche de Cigéo, il existe un décalage important entre les recettes perçues et leur utilisation, ce tableau fait apparaître le montant « utilisé ».

⁹⁵ Taxe recherche + fonds conception en 2014.

Utilisation de la subvention de 2008 à 2013

Milliers d'euros	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Inventaire national	672	766	836	687	782	335
assainissement des sites des sols pollués	322	1 356	4 748	5 457	3 063	4 204
collecte petits producteurs	93	68	89	114	175	139
entreposage	617	346	349	281	372	465
PNGMDR		0	109	289	174	154
autre (notamment conseil formation)	295	286	254	295		
Total	672	2 822	6 385	7 123	4 566	5 297

Source : Cour des comptes à partir des états financiers de l'Andra

Annexe 9 : Résultats de l'activité de collecte auprès des petits producteurs

Collecte des déchets disposant d'une solution de stockage

Résultat de la collecte des déchets disposant d'une solution de stockage entre 2008 et 2014

Milliers d'euros	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Produits d'exploitation	2 781	3 218	3 099	3 488	3 570	3 366	5 651
Dépenses	2 838	3 528	3 999	4 035	4 512	4 864	5 265
Variations sur les provisions N/N-1	311	2 126	440	1 268	1 566	-597	-454
Résultat	-352	-2 435	-1 340	-1 815	-2 508	-902	839
En % des produits d'exploitation	-13 %	-76 %	-43 %	-52 %	-71 %	-27 %	15 %

Source : Cour des comptes à partir des rapports d'exécution budgétaires 2008-2014

Collecte des déchets en attente de stockage

Résultat de la collecte des déchets en attente de stockage entre 2008 et 2014

Milliers d'euros	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Produits d'exploitation	2 781	533	996	741	1 631	927	1 072
<i>Dont chiffre d'affaires</i>		464	798	578	1 395	788	907
<i>Dont subventions</i>		68	198	163	236	139	165
Dépenses	2 838	504	613	913	844	459	1 248
Variations sur les provisions N/N-1	311	227	642	230	1 614	514	45
Résultat	-352	-199	-259	-402	-828	-45	-222
En % des produits d'exploitation	-13 %	-38 %	-26 %	-54 %	-51 %	-5 %	-25 %

Source : Cour des comptes à partir des rapports d'exécution budgétaires 2008-2014

Cette activité a été structurellement déficitaire sur la période sous revue.

Le résultat de la filière des déchets des petits producteurs en attente de solution de stockage, dont le chiffre d'affaires annuel est de 0,8 M€ en 2013, est plus équilibré, sauf en 2012 où elle affiche une perte de 0,9 M€ provenant des provisions passées en prévision du coût de démontage des paratonnerres pour lesquels il est prévu une installation au Cires. En 2014 toutefois, le déficit est lié à un transfert au sein de l'activité du provisionnement des sources scellées du traité conclu le 8 avril 1993 entre le CEA et l'Andra (0,65 M€) jusque-là intégré dans le périmètre Hors exploitation.

Annexe 10 : Plafonds d'emplois de l'Andra

Évolution des emplois sous plafond et hors plafond (ETP-ETPT) 2008-2015

	Emplois sous plafond		Emplois hors plafond		Total des emplois
	ETP	ETPT	ETP	ETPT	Total ETP
2008	218		201		419
2009	218		208		426
2010	218		208		426
2011	306		265		571
2012	320		271		591
2013	320	316	310	312	630
2014	333	329	325	323	658
PAP 2015	324	324	396	375	720

Source : Projets annuels de performance

Annexe 11 : Scénarios du schéma directeur de localisation des ressources humaines

- Scénario 1 dit « évolution *a minima* » dans lequel l'organisation de l'Andra resterait centralisée, avec 300 personnes au siège, les ressources opérationnelles consacrées étant recrutées sur les sites. Dans ce scénario, 79 postes seraient transférés d'ici à 2025 avec un coût estimé de 1,24 M€ (coût actualisé hors coûts de gestion du projet) ;

- Scénario 2 dit « évolution volontariste vers les sites » dans lequel les activités scientifiques et techniques actuellement basées au siège seraient transférées vers les sites. Le siège ne compterait alors plus que 200 personnes environ à l'horizon 2025. Dans ce scénario, 170 postes seraient transférés d'ici à 2025 avec un coût estimé de 4,16 M€ ;

- Scénario 3 dit « nouvelle implantation » comprendrait un nouveau centre (Agence territoriale) situé à proximité des deux sites (centres de l'Aube et centre Meuse-Haute-Marne) pour mutualiser les ressources nécessaires aux deux centres. Dans ce scénario, le siège parisien serait dimensionné comme dans le scénario 2. Le nombre de transferts de postes serait ainsi comparable au scénario 2 (175 postes) mais le coût estimé largement supérieur (11,39 M€).

Prévision de répartition des effectifs à l'horizon 2025

	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
Siège	302	210	208
CMHM	493	559	368
centre de stockage de l'Aube	184	210	152
CM	11	11	11
Agence			250
Total Andra	990	990	989

Source : schéma directeur de localisation des ressources humaines, version du 20 décembre 2012

Annexe 12 : Rémunération moyenne par catégorie (2013)

Catégories	Effectif mensuel moyen 2013	Montant mensuel brut en € (1)		
		2011 (€)	2012 (€)	2013 (€)
Ingénieurs et cadres	399	5 361	5 582	5 559
Agents de maîtrise	4	3 599	3 261	3 272
Employés administratifs	105	3 109	3 234	3 221
Techniciens	49	3 274	3 255	3 338
Ouvriers	37	2 583	2 648	2 712
Total	594	4 587	4 754	4 774

(1) Cumul des masses salariales mensuelles rapporté au cumul des effectifs mensuels

Source : Cour des comptes- données du bilan social 2013

Annexe 13 : Contrats passés dans le cadre de Cigéo

S’agissant des contrats d’assistance à maîtrise d’ouvrage, l’Andra, maître d’ouvrage du projet Cigéo, a prévu trois assistances à maîtrise d’ouvrage (AMO) réglementaires : SOCOTEC (contrôle technique-CT), GLI⁹⁶ (coordination des systèmes de sécurité incendie-CSSI), Bureau Veritas (coordination sécurité et protection de la santé-CSPS). Les contrats ont été passés selon la procédure de l’appel d’offres restreint.

Concernant le contrat sur la maîtrise d’œuvre de Cigéo, l’Andra a signé à l’issue d’une procédure d’appel d’offres restreint le contrat de maîtrise d’œuvre système (2012-2017) avec le groupement Gaiya constitué des sociétés Technip et Ingérop, pour la conception du centre et la préparation de la demande d’autorisation de création⁹⁷. Cette commande porte sur les études d’esquisse et d’avant-projet sommaire et détaillé de Cigéo. Le contrat a été découpé en différentes tranches fermes et conditionnelles. La tranche ferme porte sur la phase d’esquisse (entre le début de janvier 2012 et la fin de janvier 2013) et représente 15,7 M€. Les deux tranches conditionnelles portent le montant maximal du contrat à 61,8 M€. Les aspects techniques et financiers représentaient chacun 50 % de la note finale et la procédure visait à identifier le meilleur rapport qualité/prix. Le groupement retenu est celui dont les éléments quantifiables (jours/homme) correspondaient le plus à la prestation retenue, avec un accent spécifique mis sur la gestion des contractants des maîtrises d’œuvre sous-système. Les clauses de révision de prix inscrites au contrat sont les clauses classiques où le prix de l’année est déterminé à partir du prix des années antérieures modulé d’évolutions d’indices de référence. Aucune prime n’a été prévue pour ce contrat.

Enfin, concernant les contrats portant sur les maîtrises d’œuvre sous-système de Cigéo, quatre sous-systèmes ont fait l’objet d’un contrat de maîtrise d’œuvre. Comme pour les autres contrats, la procédure choisie a été celle de l’appel d’offres restreint.

⁹⁶ Qui a rejoint le groupe EKIUM en juillet 2010.

⁹⁷ Du fait des risques liés au calendrier (débat public, arbitrages, etc.), la maîtrise d’œuvre de la phase de conception a été dissociée de celle de la phase de réalisation, ce qui impliquera de gérer l’interface entre ces deux acteurs en plus des interfaces avec les maîtrises d’œuvre sous-système.

Annexe 14 : La fiscalité liée à l'exploitation des centres de stockage

Principes applicables

Les centres concernés par la fiscalité liée au financement de la sûreté nucléaire sont :

- le centre de stockage de l'Aube, en cours d'exploitation, qui a une capacité de stockage de 1.000.000 m³ de déchets radioactifs ;
- le centre de stockage de la Manche (CSM), fini d'être exploité en 1994, dans lequel sont stockés 526.650 m³ de déchets radioactifs.

La fiscalité du futur centre de stockage des déchets HA-MAVL (Cigéo) qui sera une installation nucléaire de base avec une capacité de stockage de 83 585 m³ de déchets HA-MAVL est également présentée. La fiscalité ne sera due qu'à compter du décret d'autorisation de création, même si rien n'est construit à cette date.

Taxes liées à l'exploitation des centres de stockage de l'Andra

	Taxe INB		Contribution IRSN
Référence fiscale	Article 43-II de la loi n°99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 1999		article 96 de la loi de finances rectificative n°2010-1658 du 29 décembre 2010
Année première imposition	1976		2011
Champ d'application	Installations nucléaires de base (INB)		
Période imposition	Début	Autorisation de création	Autorisation de création
	Fin	Radiation de la liste des INB	Radiation de la liste des INB
Mécanisme imposition		Somme forfaitaire x Coefficient multiplicateur A compter de l'année civile suivant l'autorisation de mise à l'arrêt définitif et de démantèlement, l'imposition forfaitaire est réduite de 50% 2.165 M€ x coefficient selon capacité stockage	Somme forfaitaire x Coefficient multiplicateur 0,200 M€ x coefficient selon capacité stockage
Bénéficiaire		ASN	IRSN
Modalités recouvrement		Taxe recouvrée par l'ASN au plus tard le 31 mars	Taxe recouvrée par l'IRSN au plus tard le 31 mars
2015	CSA	2.166 K€ x 2 x 100% = 4.332 K€	0,200 K€ x 1 = 0,200 K€
	CSM	2.166 K€ x 1 x 50% = 1.083 K€	0,200 K€ x 1 = 0,200 K€
Estimation	Cigéo	2.166 K€ x 1 x 100% = 2.166 K€/an à compter de la DAC	0,200 K€ x 1 = 0,200 K€/an à compter de la DAC
Provisions		Inclus dans provisions pour surveillance CSM et CSA	

Source : Andra, Fiche n°15-0079 du secrétariat général, mai 2015

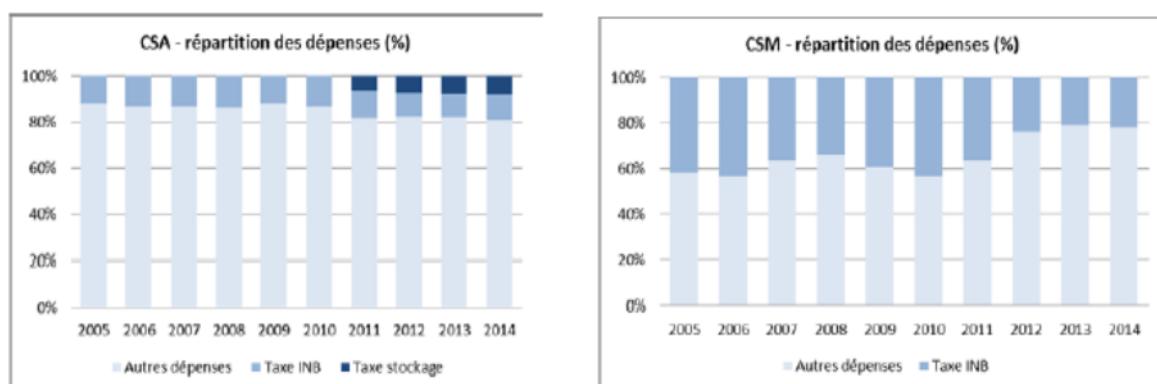
Les coefficients multiplicateurs applicables en 2015 sont les suivants :

Taxe INB - selon capacité de stockage	Fourchette	Coefficient
inférieure à 1 000 000 m ³		1
supérieure ou égale à 1 000 000 m ³ et inférieure à 1 500 000 m ³		2
supérieure ou égale à 1 500 000 m ³		3
Taxe de stockage - selon déchets stockés		
Déchets de très faible activité	0,05 - 0,5	-
Déchets de faible activité et déchets de moyenne activité à vie courte	0,5 - 5	1,5
Déchets de haute activité et moyenne activité à vie longue	5 - 50	-
Contribution IRSN - selon catégorie du centre de stockage		
Installations destinées au stockage définitif de substances radioactives	1 - 2	1

Source : Andra, Fiche n°15-0079 du secrétariat général, mai 2015

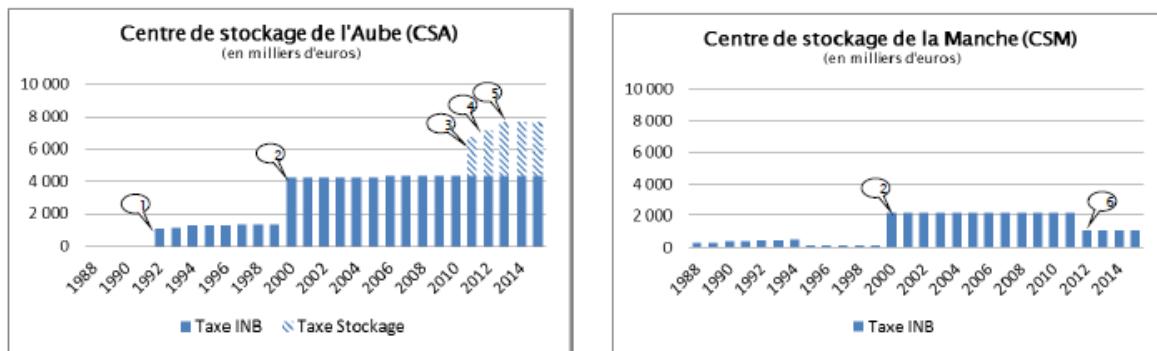
Historique et évolution des montants de la fiscalité spécifique aux centres de stockage de l'Andra

Part de la fiscalité servant au financement de la sûreté nucléaire dans les dépenses des centres de stockage de l'Andra



Source : Andra, Fiche n°15-0079 du secrétariat général, mai 2015

Historique de la fiscalité affectée aux centres



Source : Andra, Fiche n°15-0079 du secrétariat général, mai 2015

1 – 1992 : Début de l'exploitation du centre de stockage de l'Aube

2 – 2000 : La loi de finances pour l'année 2000 modifie le calcul de la taxe INB

3 – 2011 : Remplacement en 2010 de la taxe professionnelle par la contribution économique territoriale (CET), l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER), sans impact pour l'Agence, et la taxe dite de stockage dont le coefficient multiplicateur est de 1,1. L'Agence a été redevable de la taxe de stockage pour la première fois en 2011.

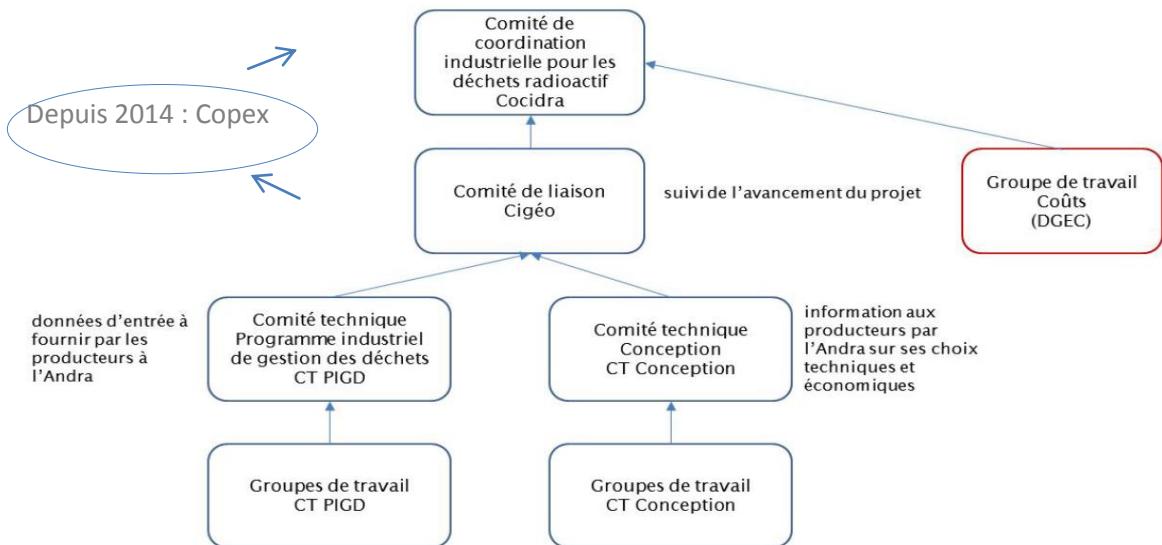
4 – 2011 : Modification du coefficient multiplicateur de la taxe de stockage : 1,3 au lieu de 1,1.

5 – 2012 : Modification du coefficient multiplicateur de la taxe de stockage : 1,5 au lieu de 1,3.

6 – 2012 : Nouvelle disposition pour la taxe INB : à compter de l'année civile suivant l'autorisation de mise à l'arrêt définitif et de démantèlement d'une installation, l'imposition forfaitaire applicable à l'installation concernée est réduite de 50 %.

Annexe 15 : Comitologie du projet Cigéo

L'organisation des échanges entre les producteurs de déchets et l'Andra dans le cadre du projet Cigéo s'appuient sur les comités suivants :



- **COCIDRA** :

Le décret du 13 janvier 2010 institue, auprès du directeur général chargé de l'énergie, un comité de coordination industrielle pour les déchets radioactifs constitué de représentants de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), de l'Andra et des Exploitants nucléaires (le COCIDRA). Ce comité « formule des avis et des recommandations sur l'organisation, le développement et l'optimisation des filières de gestion des déchets radioactifs et assure le suivi des financements mis en œuvre pour la construction, l'exploitation et la surveillance des centres de stockage de ces déchets ».

Représentants :

DGEC : directeur de l'énergie

Andra : directeur général

EDF : directeur de la Division Combustible nucléaire

CEA : directeur de l'énergie nucléaire

AREVA NC : directeur exécutif du Business Group Aval

Les réunions du COCIDRA sont présidées par la DGEC (9 réunions depuis 2012).

- **Copex** :

Le Copex (Comité de pilotage externe Cigéo) a été mis en place en 2014 à la demande des producteurs. La mise en place de ce nouveau comité vise à préparer les réunions du COCIDRA.

Participants :

DGEC : Sous-directeur de l'industrie nucléaire

Andra : directeur général, directeur des programmes, directeur du projet

EDF : directeur de la division combustible nucléaire, chef du pôle aval du cycle

CEA : directrice de l'assainissement et du démantèlement nucléaire

AREVA NC : directeur gestion des déchets et matières

Le Copex est présidé par le directeur général de l'Andra. Neuf réunions ont été organisées entre mars 2014 et octobre 2014 en lien avec la finalisation du dossier de chiffrage Andra.

- **Comité de liaison Cigéo :**

Le comité de liaison Cigéo a été mis en place dès 2011 puis formalisé au travers de la convention de coopération Andra - Producteurs. Il est chargé de suivre l'avancement du projet, suivre la réponse des producteurs aux demandes de données d'entrée formulées par l'Andra relatives aux colis, à l'Inventaire, aux transports, prendre connaissance de l'analyse des producteurs sur les choix techniques et économiques retenus par l'Andra, assurer, autant que faire se peut, une convergence des points de vue, en cas d'écart persistants, formuler les sujets qui font débat pour les porter à la connaissance du COCIDRA et/ou de la revue de projet, valider le programme d'études à mener en coopération.

Participants :

DGEC : Sous-direction de l'industrie nucléaire

Andra : Directeur des programmes, Directeur du projet + équipes techniques

EDF : Chef du pôle Aval du cycle + équipes techniques

CEA : Directrice de l'assainissement et du démantèlement nucléaire + équipes techniques

AREVA NC : Directeur gestion des déchets et matières + équipes techniques

Depuis 2011, une vingtaine de réunions ont été organisées.

- **Comités techniques :**

Les comités techniques « CT Programme industriel de gestion des déchets (PIGD) » et « CT conception » ont été mis en place dès 2011 puis formalisés par la convention de coopération Andra - Producteurs. Ces comités sont les instances techniques d'échanges entre l'Andra et les producteurs sur les données d'entrée nécessaires au projet Cigéo relatives aux colis de déchets et sur les études techniques menées par l'Andra.

Participants :

DGEC : Sous-direction de l'industrie nucléaire

Andra, EDF, CEA, AREVA : représentants techniques

Depuis 2011, plus de 70 réunions des comités techniques ont été organisées.

Des groupes de travail spécifiques Andra - Producteurs ont également été mis en place sur différentes thématiques (incendie, spécifications colis, contrôles...). Depuis 2012, une centaine de réunions techniques ont été organisées dans ce cadre.

- **Groupe de travail coûts :**

La DGEC a mis en place un groupe de travail Andra - Producteurs spécifique pour préparer la mise à jour de l'évaluation des coûts du stockage. L'ASN et la CNE ont été invitées aux réunions de ce groupe de travail à titre d'observateurs. Des réunions techniques spécifiques ont également été organisées entre l'Andra et les producteurs. Depuis la fin de 2011, environ 60 réunions ont été organisées dans ce cadre.

Annexe 16 : Dates-clés et futurs jalons du projet Cigéo

1994-1996 : Campagnes de reconnaissances géologiques sur quatre sites validés par le Gouvernement.

1998 : Le site de Meuse-Haute-Marne est retenu par le Gouvernement pour l'implantation d'un laboratoire souterrain.

2005 : Remise du « dossier 2005 » au Gouvernement dans lequel l'Andra conclut à la faisabilité et à la sûreté du stockage profond dans un périmètre de 250 km² autour du laboratoire souterrain, et dans lequel figure un premier chiffrage du projet

2005-2006 : débat public, organisé par la Commission nationale du débat public, sur les options générales en matière de gestion des déchets radioactifs de haute activité et de moyenne activité à vie longue.

2007 : Mise en place de l'Observatoire pérenne de l'environnement afin de décrire l'environnement du futur stockage avant sa construction et de suivre son évolution pendant toute la durée d'exploitation du Centre.

2009-2010 : Proposition par l'Andra d'une zone souterraine de 30 km² (zone d'intérêt pour la reconnaissance approfondie, ZIRA), pour mener les études pour l'implantation des installations souterraines. Validation de la ZIRA par le Gouvernement après avis de l'Autorité de sûreté nucléaire, de la Commission nationale d'évaluation et après consultation des élus et du Comité local d'information et de suivi.

2011 : Lancement de la conception industrielle de Cigéo et de la préparation du schéma interdépartemental de développement du territoire. Après enquête publique, autorisation de poursuivre l'exploitation du laboratoire souterrain jusqu'en 2030.

2012 : Phase d'esquisse du projet qui s'est conclue au 1^{er} semestre 2013 avec une revue de projets.

2013 : Débat public sur le projet Cigéo, organisé par la Commission nationale du débat public.

2014 : Remise d'un nouveau dossier de chiffrage au Gouvernement.

2013 – 2015 : Études d'avant-projet sommaire qui se conclura par une nouvelle revue de projet 1^{er} semestre 2015.

2015 : Remise à l'État d'une proposition de plan directeur pour l'exploitation de Cigéo et à l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) d'un dossier d'options de sûreté et un dossier d'options techniques de récupérabilité pour préparer l'instruction de la demande d'autorisation de création de Cigéo.

2015 -2017 : Études d'avant-projet détaillé.

2017 : Finalisation de la demande d'autorisation de création, en vue de l'obtention du décret d'autorisation de création à l'horizon 2020.

Sous réserve des autorisations nécessaires, démarrage en **2020** de la construction du stockage, et en **2025** démarrage de l'installation par la phase industrielle pilote.

Annexe 17 : Le nucléaire diffus ou la collecte de substances radioactives historiques

Elle regroupe les déchets suivants : minéraux, sels radioactifs naturels (radium, thorium), les objets au radium et les paratonnerres. Ces objets sont le plus souvent caractérisés par des activités en radium non négligeables qui les destinent à un stockage sur le futur centre FA-VL (déchets de type radifère).

Dans une moindre mesure, certains déchets sont orientés vers un stockage MA-VL notamment certaines sources scellées ou certains objets au radium à usage médical (ORUM).

La réglementation des sources radioactives

L'usage des sources radioactives est réglementé par le code de la santé publique qui dispose en particulier dans son article L. 1333-7 que le fournisseur de sources scellées est tenu de les reprendre lorsqu'elles cessent d'être utilisées. Les sources scellées usagées en attente d'exutoire final sont entreposées dans des locaux adaptés, conformément aux obligations s'imposant au fournisseur de sources radioactives. Les sources scellées usagées d'origine étrangère commercialisées en France retournent à l'étranger par l'intermédiaire de leur fournisseur, dans le cadre d'un engagement contractuel entre le fabricant étranger et le fournisseur en France. De par leur nature, les sources radioactives non scellées ne peuvent faire l'objet de récupération. Leur utilisation produit des déchets solides et des effluents radioactifs qui sont gérés selon les filières usuelles.

Les sources radioactives peuvent être de deux types, scellées ou non scellées.

Les sources non scellées sont utilisées dans le domaine de la recherche pour le marquage de molécules ou comme traceur radioactif et le domaine médical pour l'établissement de diagnostics⁹⁸ et pour certains traitements.

Les déchets solides des sources non scellées (tubes, gants, aiguilles, coton souillé, etc.) sont groupés dans des conteneurs pour évacuation, soit par les circuits de gestion des déchets conventionnels après des mesures finales de la radioactivité résiduelle en cas de vie très courte, soit vers un centre de l'Andra. Les déchets liquides provenant des laboratoires ou des hôpitaux sont collectés dans des cuves et entreposés sur place. Si les déchets ont une période de vie inférieure à 100 jours, ils restent sur place en attente de la décroissance de leur radioactivité. S'ils contiennent des radionucléides de période supérieure, ils sont rassemblés, traités par incinération à Centraco puis stockés à l'Andra.

Les premières sources scellées ont fait leur apparition dans les années 1920 avec, notamment, les paratonnerres radioactifs au radium (1932) et les aiguilles au radium à usage médical. Depuis 1950, les sources scellées utilisent des radionucléides artificiels. Ces sources sont utilisées pour des applications industrielles, d'enseignement et de recherche (irradiation de recherche et industrielle, jauge diverses, analyse, étalonnage, générateur de neutrons, analyse par fluorescence X, etc.), pour des applications médicales (curiethérapie, stimulateurs cardiaques, marquage anatomique, ostéodensitométrie, irradiation de poches de sang, etc.) ou encore pour d'autres usages dont certains sont devenus « historiques » (paratonnerres, détecteurs de fumée⁹⁹, objets radioluminescents, tubes électroniques, etc.).

⁹⁸ Les radionucléides sont utilisés pour les scintigraphies osseuse, thyroïdienne, cardiaque, pulmonaire, , etc. Parmi les plus utilisés figurent le technétium 99 métastable, le thallium 201, l'iode 131, 123 ou le gallium 67.

⁹⁹ L'arrêté interministériel du 18 novembre 2011 organise le retrait progressif des détecteurs de fumée à chambre d'ionisation sur une période de dix ans et l'obligation de leur recensement par les utilisateurs.

L’Inventaire national des matières et déchets radioactifs recensait, à la fin 2010, environ 3 500 000 sources scellées usagées dont la majorité correspond à des détecteurs ioniques de fumée (74 %). 23 % des sources sont du matériel réformé des armées regroupant des objets luminescents au radium et au tritium (boussoles, dispositifs de visée, etc.) et 3 % des sources scellées sans emploi récupérées et entreposées par les principaux fournisseurs ou fabricants de sources.

Depuis le début des années 2000, les instances internationales (IAEA¹⁰⁰, Euratom, etc.) se penchent sur la sûreté et la sûreté des sources radioactives et la nécessité d’un meilleur suivi afin que ces sources ne subissent pas un traitement inadéquat pouvant entraîner des contaminations¹⁰¹. Ainsi, la directive 2003/122/Euratom du Conseil du 22 décembre 2003 relative au contrôle des sources radioactives scellées de haute activité et des sources orphelines complète les dispositions réglementaires en vigueur en matière de protection radiologique (directive 96/29/Euratom du Conseil du 13 mai 1996 fixant les normes relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des rayonnements ionisants). Elle prévoit les différentes obligations du détenteur (autorisation, information, formation) qui « renvoie chaque source retirée du service au fournisseur ou la remet à une installation agréée ou la transfère à un autre détenteur autorisé, sauf autorisation contraire de l’autorité compétente, dans un délai raisonnable après le retrait du service ».

En France, ce sont les dispositions du code de la santé publique relatives à la protection générale des personnes contre les dangers des rayonnements ionisants, introduites par le décret n° 2002-460 du 4 avril 2002, qui précisent les responsabilités et la conduite à tenir pour la collecte de ces déchets. L’article R. 1333-52 précise que « le fournisseur de sources radioactives scellées (...) est dans l’obligation de récupérer sans condition et sur simple demande de l’utilisateur, toute source dont celui-ci n’a plus l’usage ou qui est périmée »¹⁰².

Si le fournisseur de la source est défaillant, l’utilisateur doit contacter l’Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) pour trouver un repreneur de substitution et en cas d’échec, il faut demander à l’ASN de mandater l’Andra pour la reprise de la source scellée pour laquelle est établi un devis (déchet non standard).

¹⁰⁰ International Atomic Energy Agency = Agence internationale de l’énergie atomique.

¹⁰¹ Ce fut le cas à Goiâna au Brésil avec une issue fatale.

¹⁰² « Une source est considérée comme périmée 10 ans au plus tard après la date du premier visa apposé sur le formulaire de fourniture, sauf prolongation accordée par l’autorité qui a accordé l’autorisation. »

Annexe 18 : Le coût des missions de service public de l'Andra entre 2008 et 2014

Coût en milliers d'euros pour l'Andra ¹	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Prise en charge de certains déchets du nucléaire diffus dans le cadre de la mission de service public de l'Andra	93	68	89	114	175	139	223	901
Remise en état de sites pollués par des substances radioactives dont le responsable est défaillant – hors opération diagnostic radium	1 563	1 250	2 850	2 424	1 229	2 446	3 547	15 309
Remise en état de sites pollués par des substances radioactives dont le responsable est défaillant – opération diagnostic radium	0	0	223	921	1 819	1 422	1 549	5 934
Coût de la réalisation de l'Inventaire national des matières et déchets radioactifs	672	766	836	686	781	335	592	4 668
Total	2 328	2 084	3 998	4 145	4 004	4 342	5 911	26 812

La différence entre la somme des montants de ce tableau et le montant total de la subvention DGEC correspond aux coûts d'immobilisation de capacité d'entreposage « en réserve » et les études spécifiques demandées par l'État au titre de la subvention PNGMDR-CODIR PA.

Source : Andra à partir du questionnaire de la Cour

Glossaire

AERES	Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur devenue en 2014 le Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES)
AMO-R	Assistance à maîtrise d'ouvrage réglementaire
Andra	Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs
APD	Avant-projet détaillé
APE	Agence des participations de l'État
APS	Avant-projet sommaire
ASN	Autorité de sûreté nucléaire
CAF	Capacité d'autofinancement
CAP 2016	Changer l'Andra pour 2016
CCM	Commission consultative des marchés
CEA	Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives
CGEFI	Contrôle général économique et financier
CHN	Comité de haut niveau
CI2A	Centres industriels de l'Aube (regroupe depuis 2012 le centre de stockage de l'Aube et le Cires)
CIASSP	commission interministérielle d'audit des salaires du secteur public
Cigéo	Centre industriel de stockage géologique
CIR	Crédit d'impôt recherche
Cires	Centre industriel de regroupement, d'entreposage et de stockage
CLI	Commission locale d'information
CLIS	Commission locale de suivi
CNDP	Commission nationale du débat public
CNE	Commission nationale d'évaluation
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
COCIDRA	Comité de coordination industrielle pour les déchets radioactifs
COESDIC	Comité d'expertise et de suivi de la démarche d'information et de consultation
COS	Comité d'orientation et de suivi
Cosrac	Comité d'orientation et de suivi des recherches sur l'aval du cycle
CRIPP	Cadre de référence international des pratiques professionnelles de l'audit interne
CSM	Centre de stockage de la Manche
CSTFA	Centre de stockage des déchets de très faible activité (devenu Cires en 2012)
DA	Demande d'achat
DGEC	Direction générale de l'énergie et du climat
DGPR	Direction générale de la prévention des risques
DO	Dernière offre
DOS	Dossier des options de sûreté
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRH	Direction des ressources humaines
ÉPIC	Etablissement public à caractère industriel et commercial
ETP	Equivalent temps plein
ETPT	Equivalent temps plein travaillé
FAVL	Faible activité vie longue

GFE	Groupement Fonds Est
GIP	Groupement d'intérêt public
GPEC	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
HA-MAVL	Haute activité - Moyenne activité à vie longue
HCTISN	Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire
HT	Hors taxe
IFACI	Institut français de l'audit et du contrôle internes
INB	Installations nucléaires de base
IRSN	Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire
IS	Impôt sur les sociétés
ISO	Organisation internationale de normalisation
MA	Déchets de moyenne activité
NOME	Nouvelle organisation du marché de l'électricité
OHSAS	Management de la santé et de la sécurité au travail
OPECST	Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques
PIA	Programme des investissements d'avenir
PMT	Plan à moyen terme
PNE	Producteurs non électro-nucléaires
PNGMDR	Plan national de gestion des matières et déchets radioactifs
PO	Première offre
R&D	Recherche et Développement
RDS	Rapport de sûreté
RMPP	Rémunération moyenne des personnels en place
SAE	Service des achats de l'État
SMPT	Salaire moyen par tête
SMQSE	Système de management qualité-sécurité-environnement
STB	Spécifications techniques de besoins
TFA	Déchets de très faible activité
TTFA	Très très faible activité
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UNGG	Uranium Naturel Graphite Gaz
VC	Déchets à vie courte
VL	Déchets de vie longue
ZIRA	Zone d'intérêt pour la reconnaissance approfondie

Châtenay-Malabry, le 25 mars 2016

Le Directeur général

Tél. 01 46 11 80 00

Cour des comptes

13 rue Cambon
75100 PARIS Cedex 01

A l'attention de Monsieur Didier MIGAUD,
Premier Président,

Affaire suivie par : Gaëlle SAQUET

Tél : 01 46 11 82 00

V/réf : S 2015-1801

N/réf : DG/16-0093

Objet : Rapport particulier relatif aux comptes et à la gestion de l'Andra pour les exercices 2008 à 2013 (actualisation 2014)

Monsieur le Premier Président,

Vous m'avez adressé, le 29 février 2016, le rapport particulier relatif aux comptes et à la gestion de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra) pour les exercices 2008 à 2013. Je tiens tout d'abord à saluer la qualité du contrôle exercé sur l'Andra, pour lequel l'équipe d'audit a réalisé un travail important et extrêmement complet de vérification, tout en préservant une bonne perception des enjeux stratégiques. Ce rapport conclut à la gestion saine et équilibrée de l'Agence, et rejoint les enjeux que j'ai moi-même identifiés suite à ma prise de fonction en octobre 2014.

Vous soulignez à juste titre l'importance de l'adaptation de l'Agence pour être en mesure de conduire efficacement le projet Cigéo dans toutes ses dimensions à venir. Poursuivant cet objectif, l'année 2015 a été consacrée à réorganiser le projet Cigéo, en interne comme en externe :

- La réorganisation interne menée pour la conduite du projet Cigéo s'est faite selon deux grands principes : (i) Une direction de projet forte disposant de l'ensemble des leviers pour réaliser les arbitrages nécessaires, (ii) des directions métiers, scientifique et technique, expertes au service du projet (compétence métier et garant technique). Cette nouvelle organisation matricielle est opérationnelle depuis le second semestre 2015.
- L'amélioration de la gouvernance du projet avec les producteurs exploitants nucléaires (recommandation n°2) vise à assurer un pilotage plus stratégique du projet. Cette gouvernance rénovée doit permettre de créer de la confiance et de la transparence, dans le respect des responsabilités et compétences de chacun, et de mieux piloter le projet, en particulier ses coûts. Cette gouvernance passe notamment par la construction d'un reporting stratégique partagé et par la mise en place d'un pilotage stratégique à haut niveau. Les principes de cette nouvelle gouvernance établis en lien avec les ministères de tutelle et les hauts dirigeants des exploitants ont été validés en COCIDRA fin 2015 et les dispositifs de pilotage seront progressivement déployés en 2016. La qualité des échanges est déjà en net progrès, notamment dans le cadre de l'entrée en avant-projet détaillé (APD) et de la finalisation des dossiers d'orientations de sûreté établis à l'issue de l'avant-projet sommaire (APS).
- Enfin, le calendrier du projet a été ajusté avec un travail en profondeur sur les optimisations en phase d'APD.

La réussite du projet Cigéo pour viser le coût objectif, à exigence de sûreté équivalente, passe par une étude poussée, permanente et incrémentale des leviers d'optimisation et des variantes, tant en APD que dans les phases ultérieures de développement, et par un chantier maîtrisé en phase de

réalisation. L'Andra réaffirme son attachement à poursuivre, en collaboration avec les exploitants d'installations nucléaires, sa démarche d'optimisation et de maîtrise des coûts, tout en conservant l'exigence de sûreté comme priorité. Ce développement incrémental suppose des efforts maintenus en ingénierie et en R&D, que nos différents documents programmatiques permettent d'instruire dans la durée.

L'identification, le développement et le maintien des compétences adaptées, au bon moment et au bon endroit, constituent un facteur clé pour la réussite du futur chantier Cigéo, mais également pour maintenir les connaissances de l'Agence dans le temps et sur ses différentes expertises cœur de métier, au service de toutes ses activités. Un directeur dédié portera d'ailleurs spécifiquement le sujet transverse à la science, l'ingénierie et l'activité opérationnelle de l'Agence. Je souscris donc pleinement à la recommandation n°4 de la Cour. A juste titre, la Cour reconnaît également la pertinence des règles établies avec les ministères de tutelle. Il est en effet essentiel que l'Agence puisse continuer à recruter les ressources nécessaires dans le cadre d'une politique RH adaptive, rigoureuse, et maîtrisée, à laquelle je suis particulièrement attaché.

La finalisation des études d'avant-projet sommaire (APS) de Cigéo fournit la matière pour reprendre la parole après le débat public et un plan d'actions est déjà en place. Il porte tout d'abord sur l'effort en matière d'information. Il ouvre également de nouvelles perspectives en matière de concertation et de co-construction avec les parties prenantes, autour du projet de territoire, de la gouvernance intergénérationnelle de Cigéo et de sa réversibilité, par exemple. Enfin, il élargit le dialogue, avec la création du comité éthique et société auprès du Conseil d'administration. Ce comité vient parachever les efforts que l'Andra souhaite engager pour renouveler les thèmes et les interlocuteurs de notre dialogue avec la société.

La dimension territoriale du projet est essentielle :

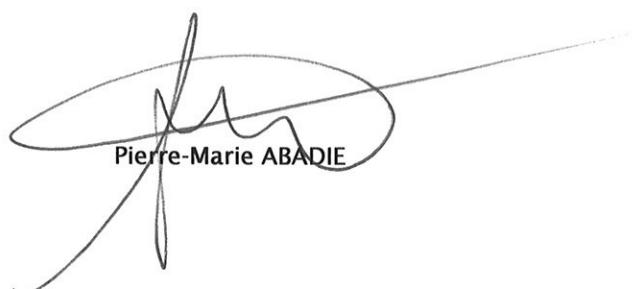
- L'organisation interne a été adaptée pour tenir compte à la fois des enjeux territoriaux, et des aspects programmatiques du projet, avec la création d'un service dédié sous la double responsabilité de la direction de projet et du Centre de Meuse/Haute-Marne où doit être construit Cigéo.
- S'appuyant sur l'APS, un document dédié fournira un ensemble de données d'entrée pour construire avec l'Etat et les acteurs locaux le contrat de territoire.

Au-delà, parce que les projets de création de centres de stockage sont des projets d'intérêt national, je souligne l'importance du soutien national en appui du territoire et de ses acteurs qui s'engagent sur le terrain.

La Cour indique également que « les centres de stockage de l'Andra sont gérés dans des conditions globalement satisfaisantes, avec de bons résultats sur le plan de la sûreté-sécurité ». Plus spécifiquement s'agissant de l'amélioration de la maîtrise de la qualité des colis, que la Cour encourage, l'Andra confirme le déroulement de son plan d'actions avec la mise en service au printemps 2016 de l'installation de contrôle des colis sur le centre de stockage de l'Aube qui aura représenté de l'ordre de 15 M€ d'investissement.

Enfin, la Cour appelle à poursuivre la vigilance quant à la situation économique de l'activité auprès des producteurs non électronucléaires. A cette occasion, je confirme que le plan de redressement de l'activité, qui intègre à la fois une révision de la tarification mais également des actions profondes de refonte des processus de gestion et de maîtrise des opérations, porte ses fruits, avec un retour à l'équilibre déjà atteint en 2015, et confirmé dans la durée dans le plan à moyen terme de l'Agence.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier Président, l'expression de ma plus haute considération.



Pierre-Marie ABADIE