

RAPPORT ANDRA SUR LE RECOURS AUX PRESTATIONS DE CONSEIL

Exercices 2024-2025

Préambule

L'article 164 de la loi n° 2022-1726 de finances pour 2023 impose aux établissements publics dont les dépenses de fonctionnement excèdent 60 millions d'euros de publier annuellement un rapport relatif au recours aux prestations de conseil.

Conformément à cet article, le rapport présente le détail du recours à des prestations de conseil pour l'Andra sur les exercices 2024 et 2025 et fournit également le dispositif de gouvernance adapté pour le suivi des prestations intellectuelles, en déclinaison de la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2022 et de la note de la Direction des Achats de l'État (DAE) du 29 avril 2025.

Il s'agit à la fois de s'assurer de leur nécessité, mais également de vérifier que l'Andra reste maîtresse de ces décisions et dispose des compétences nécessaires à la réalisation de ses missions.

Stratégie de recours aux prestations de conseil

Rappel des principales activités de l'Agence

De manière générale, l'Andra considère que son cœur de métier d'industriel et d'exploitant nucléaire porte en particulier sur les activités suivantes :

- La conception de centres de stockage (au sens Maîtrise d'ouvrage) et des installations qui s'y rapportent, la réalisation physique en étant généralement confiée à un maître d'œuvre et à des entreprises de réalisation. Ponctuellement, pour la modification d'installations exploitées par l'Andra, l'Agence peut également assurer les tâches de maîtrise d'œuvre.
- La maîtrise du programme de recherche et développement en appui de ses missions.
- La mission d'information et en particulier la réalisation de l'inventaire national.
- La gestion des sites pollués pour lesquels elle fait intervenir des bureaux d'étude et entreprises de travaux.
- Les fonctions « corporate » qui viennent en soutien et définissent les règles et doctrines ou assurent les fonctions de contrôle interne.
- L'élaboration des spécifications d'acceptation des déchets sur un centre, la délivrance des autorisations permettant aux producteurs de livrer leurs déchets, la vérification du respect par les producteurs des critères d'acceptation définis.
- La gestion de la relation avec les clients producteurs de déchets radioactifs qui bénéficient des services de l'Andra.
- La mise en place d'une organisation de maîtrise des sous-traitants permettant une exploitation des centres sûre et industriellement efficace, ainsi que la surveillance de cette organisation et des différents contributeurs, qu'ils soient internes ou externes.
- La définition et le suivi des indicateurs qui permettent d'apprécier l'état de sûreté des centres et leur impact sur l'environnement ainsi que la sécurité et la santé au travail, le pilotage des actions correctives ou préventives y afférentes.
- La responsabilité de concepteur et d'exploitant vis-à-vis des autorités de contrôle, mais également vis à vis des populations locales et leurs représentants élus, des CLI et de tous les publics.
- La gestion de crises éventuelles.

Principes de recours à l'externalisation

La pertinence du périmètre externalisé ou internalisé sur chaque activité est conduite, a minima avant chaque échéance de contrat, ou à l'occasion de changements importants sur le marché (disparition ou apparition d'acteurs par exemple) mais également après certains incidents, dans l'objectif d'améliorer la « qualité de service » de l'Agence dans certains domaines ou pour mieux répondre à des évolutions réglementaires ou éventuellement normatives.

L'Andra a généralement recours à l'externalisation pour des activités où peuvent intervenir des entreprises possédant déjà une expertise dans le domaine souhaité, d'autant plus lorsqu'une réelle concurrence existe.

Grâce à leur expertise, ces entreprises peuvent faire bénéficier l'Andra de bonnes conditions techniques et économiques et être force de propositions, grâce au savoir-faire de leur capital humain qu'elles acquièrent chez d'autres clients et des méthodes propres qu'elles développent. L'externalisation peut également être un choix pour pouvoir gérer « des pics d'activités ». Qu'il s'agisse d'opérations ponctuelles de maintenance planifiées, ou pas, ou d'augmentation saisonnière d'activités d'exploitation, les entreprises spécialisées peuvent faire intervenir dans des délais courts les compétences adéquates et gérer ensuite la décroissance d'activité grâce aux multiples sites et domaines d'activité dans lesquels elles interviennent.

Dans son analyse (internalisation/externalisation), l'Andra prend également en compte l'existence ou non d'une concurrence sur le marché et la capacité de l'Agence à pouvoir maintenir les compétences dans un domaine particulier. En effet pour des tâches devant être réalisées par un spécialiste et dont les besoins sont faibles, il est extrêmement compliqué, malgré des programmes de formation, de maintenir le niveau des collaborateurs en dessous d'un seuil d'activité minimal. Lorsque la concurrence dans ces domaines est riche, il est donc plus pertinent d'externaliser une prestation pour autant que l'on puisse conserver en interne la capacité à piloter et contrôler le service rendu.

Enfin, l'Andra peut avoir recours à de l'externalisation quand les moyens internes dont elle dispose ne sont pas suffisants en quantité, au regard de l'ensemble des objectifs qui lui ont été fixés, ou que le besoin de renforts reste ponctuel, ou encore qu'un regard externe et neutre est nécessaire.

En résumé, le recours à l'externalisation en matière de prestations intellectuelles, dont les prestations de conseil, suivra l'un ou plusieurs de ces grands principes :

- Existence d'un marché concurrentiel de qualité
- Sujet ne présentant pas de sensibilité particulière ou ne nécessitant pas une forte maîtrise
- Indisponibilité des ressources internes ou renforts nécessaires sur une durée ne justifiant pas d'un recrutement
- Expertise spécifique/unique ou nécessitant des moyens particuliers (par exemple avec des laboratoires de recherche)
- Besoin d'un regard externe, d'une neutralité.

Critères pour l'identification des prestations de conseil

En l'absence de définition légale précise de la notion de prestations de conseil, il a été procédé à une sélection des marchés au sein de la famille des prestations intellectuelles :

- ayant pour objet des missions à caractère intellectuel confiées à des cabinets externes dans lesquelles la part de « conseil » est supérieure à celle de « service ».
- traitant :
 - o de conseils pour aider aux décisions relatives à la gouvernance, la stratégie et les sujets structurants,
 - o de conseils portant sur la politique en matière de ressources humaines et d'organisation, sur la politique générale de communication, sur la stratégie numérique et financière,
- tout en excluant les missions d'audit interne (éventuellement confiées en externe) ou les experts siégeant dans les comités venant en appui du Conseil d'administration de l'Agence.

Données chiffrées

Méthodologie retenue

En tant qu'établissement public non soumis à une comptabilité budgétaire en autorisations d'engagement et crédits de paiement, et selon les précisions apportées au § 3 de la note DAE-2025-04-908 du 29 avril 2025, les données retenues correspondent aux charges H.T constatées sur le périmètre des prestations de conseil et selon les critères mentionnés supra.

Synthèse des marchés concernés

Exercice 2024

Titulaire	Typologie du marché		Objet	Montant HT
ALLIANZ CONSEIL	Annuelle	Conseil financier	Conseil sur la gestion des fonds dédiés à la sécurisation du financement des charges nucléaires de long terme	28 492
COLOMBUS CONSULTING	12/2022-11/2024	Conseil en stratégie et organisation	Accompagnement dans la poursuite du développement de la transformation en interne	55 763
CG2 CONSEIL	03/2024-06/2025	Conseil en stratégie numérique	Accompagnement dans l'élaboration du schéma directeur des systèmes d'information	51 660
PARIMAGE	06/2024-06/2028	Conseil en stratégie et organisation	Conseil en matière de stratégie de concertation et de participation du public, sur la définition de modalités de concertation adaptées, dans ses relations avec ses parties prenantes	22 080
Total des prestations de conseil				157 994
Total de l'exécution du budget de fonctionnement 2024				137 687 000
Ratio				0,11%

Exercice 2025

Titulaire	Période	Typologie du marché	Objet	Montant HT
ALLIANZ CONSEIL	Annuelle	Conseil financier	Conseil sur la gestion des fonds dédiés à la sécurisation du financement des charges nucléaires de long terme	38 883
EFESO CONSULTING FRANCE	01/2025-01/2027	Conseil en stratégie numérique	Conseil stratégique pour l'accompagnement de la démarche BIM. L'enjeu pour l'Andra est de concevoir et déployer la démarche BIM de telle façon qu'elle fasse l'objet d'une appropriation par toutes les parties prenantes et permette une collaboration fluide au sein de l'écosystème de l'Andra, au service de ses objectifs stratégiques.	263 737
CG2 CONSEIL	03/2024-06/2025	Conseil en stratégie numérique	Accompagnement dans l'élaboration du schéma directeur des systèmes d'information	104 440
COLOMBUS CONSULTING	11/2024-11/2026	Conseil en stratégie et organisation	Accompagnement dans la poursuite du développement de la transformation en interne	103 023
PARIMAGE	06/2024-06/2028	Conseil en stratégie et organisation	Conseil en matière de stratégie de concertation et de participation du public, sur la définition de modalités de concertation adaptées, dans ses relations avec ses parties prenantes	48 174
Total des prestations de conseil				558 256
Total de l'exécution du budget de fonctionnement 2025				148 816 000
Ratio				0,38%

Le niveau de prestations de conseil exécutées en 2024 et 2025 reste marginal par rapport à l'ensemble des dépenses de fonctionnement de l'Agence (respectivement de 0,08% et 0,35%), la légère augmentation sur 2025 étant liée principalement aux prestations de conseil relatives à la démarche BIM (building information Modeling) pour Cigéo.

Gouvernance pour les engagements et de le suivi des prestations intellectuelles dont les prestations de conseil

Formalisation de la demande d'achat et justification du besoin

Dans le cadre de sa stratégie de maîtrise du recours aux prestations intellectuelles qui incluent les prestations de conseil, l'Andra a mis en place un dispositif structuré visant à encadrer et tracer l'expression du besoin préalable à tout recours externe.

Ce dispositif a pour objectif de garantir que chaque prestation intellectuelle fait l'objet d'une justification explicite, argumentée et vérifiable, permettant d'en apprécier la pertinence au regard des ressources et compétences internes disponibles. À cette fin, l'Agence s'appuie sur son outil de gestion des demandes d'achat, qui intègre un mécanisme de qualification spécifique des prestations intellectuelles :

- Lors de la saisie d'une demande d'achat, le prescripteur identifie la nature de la prestation à travers un code article dédié. Lorsque ce code correspond à une prestation intellectuelle, le système impose la sélection d'un motif de recours standardisé, parmi une liste prédéfinie.
- La validation de la demande d'achat est conditionnée à la complétude de cette justification, qui est ensuite accessible à l'ensemble des acteurs du circuit de validation (contrôle de gestion, hiérarchie, direction des achats). La hiérarchie peut ainsi apprécier le bien-fondé du recours, solliciter des compléments ou, le cas échéant, refuser la demande. Au-dessus de certains seuils financiers, le niveau de validation relève de la direction générale.

Ce dispositif contribue à :

- Garantir la conformité des pratiques aux exigences réglementaires ;
- Assurer la traçabilité des décisions d'externalisation ;
- Permettre une exploitation consolidée et fiable des données, notamment dans le cadre du reporting annuel prévu par les textes.

La mise en œuvre, le pilotage et le suivi de ce dispositif sont assurés conjointement par la direction des achats et le contrôle de gestion, en lien avec les directions opérationnelles.

Dispositif de suivi renforcé de l'exécution des marchés de prestations intellectuelles

Afin de garantir un suivi rigoureux de l'exécution des prestations intellectuelles, l'Agence a mis en place un dispositif structuré permettant d'assurer la qualité des prestations, la maîtrise des coûts et l'évaluation de la valeur ajoutée du recours à des prestations intellectuelles.

Ce dispositif repose sur la mise en œuvre de fiches d'évaluation des prestations, complétées par les prescripteurs pour chaque marché relevant de prestations intellectuelles. Ces fiches permettent d'apprécier à la fois la conformité des livrables aux exigences contractuelles (qualité technique, respect des délais) et les conditions de réalisation de la prestation (réactivité, qualité du suivi).

Une fois complétées par les prescripteurs, ces fiches font ensuite l'objet d'un contrôle et d'une analyse par les acheteurs, qui peuvent, le cas échéant, proposer la mise en place d'actions correctives, notamment à travers des instances de pilotage associant les différentes parties prenantes.

Pour les marchés pluriannuels, une évaluation est réalisée à date anniversaire, ainsi qu'à la clôture du marché. Pour les marchés de moins de 12 mois, une évaluation est réalisée à l'issue de la prestation.

L'ensemble des évaluations est conservé et mis à disposition des acteurs concernés au sein de l'Agence. Ce dispositif permet de capitaliser les retours d'expérience, d'améliorer la connaissance des prestataires, de sécuriser les décisions d'achat et de contribuer à une démarche continue d'amélioration de la performance dans le recours à l'externalisation.