

Organismes du secteur nucléaire de l'État - Maîtrise des risques de gouvernance

Le secteur nucléaire belge implique plusieurs acteurs publics et privés, actifs dans de nombreux domaines tels que la production, la distribution, la gestion des déchets, le contrôle ou la recherche.

Les principaux acteurs publics sur le plan fédéral sont le SPF Économie et le SPF Intérieur ainsi que les quatre organismes suivants: l'Organisme national des déchets radioactifs et des matières fissiles (Ondraf), le Centre d'étude de l'énergie nucléaire (SCK CEN), l'Institut national des radioéléments (IRE) et l'Agence fédérale de contrôle nucléaire (AFCN).

Les réglementations respectives des organismes fédéraux du secteur nucléaire leur donnent une large autonomie de gestion. Cette autonomie est partiellement encadrée, par la tutelle d'un ou plusieurs ministres. L'AFCN relève uniquement du ministre de l'Intérieur. Les ministres de l'Économie et de l'Énergie se partagent la tutelle des autres organismes.

La Cour des comptes a examiné, d'une part, si l'action des organismes est guidée par les orientations stratégiques de l'État et, d'autre part, si des outils de gestion permettent à l'État d'assurer un contrôle et un encadrement efficaces. Elle a également évalué les mécanismes mis en place au sein des quatre organismes afin de maîtriser leurs risques de gouvernance et ceux de leurs filiales.

Tutelle exercée par l'État

La Cour des comptes a constaté que la tutelle par l'État s'exécute principalement par le biais des commissaires du gouvernement désignés par les ministres pour siéger dans les organes de gouvernance et de contrôle des organismes. À part les orientations définies dans les notes de politique générale, les ministres interviennent peu dans la définition des orientations stratégiques des organismes. L'État n'a pas conclu de contrat de gestion ou de protocole avec ces organismes pour définir les droits et obligations respectifs.

La Cour des comptes a également constaté que l'État n'a pas défini de procédures encadrant le mode de désignation des commissaires du gouvernement et des administrateurs ainsi que les incompatibilités liées à la fonction. Les commissaires du gouvernement ne disposent pas d'une lettre de mission ou de tout autre document qui reprend les orientations stratégiques du ministre, leurs objectifs et leurs obligations notamment en matière de reporting.

Par ailleurs, les SPF Intérieur et Économie n'ont qu'une influence limitée dans le cadre de la tutelle exercée par l'État sur les organismes.

La Cour des comptes conclut que l'organisation de la tutelle de l'État sur les organismes fédéraux est insuffisamment encadrée.

Dès lors, elle recommande que les relations avec les organismes fassent l'objet d'un contrat de gestion ou d'un protocole qui préciserait les objectifs ainsi que les droits et obligations des parties. Une telle définition revêt une importance particulière dans le contexte de la sortie du nucléaire prévue en 2025. Cette sortie aura un impact majeur pour le financement de l'AFCN qui dépend en grande partie des cotisations payées par les producteurs d'énergie nucléaire.

La désignation de commissaires du gouvernement et des administrateurs devrait également être mieux encadrée, notamment par la définition de profils de fonction et des règles en matière d'incompatibilités.

Par ailleurs, vu les responsabilités des SPF dans le financement et la supervision du secteur nucléaire, leur rôle dans le cadre de la tutelle sur les organismes devrait être mieux précisé en prenant en compte les spécificités des organismes.

Dans sa réponse au projet de rapport, la ministre de l'Économie souscrit de manière générale aux recommandations de la Cour. En ce qui concerne la recommandation sur la contractualisation des relations entre la tutelle et les organismes, elle indique que celle-ci n'apportera une plus-value que si les organismes en reconnaissent l'utilité. Elle est toutefois convaincue de son utilité pour l'État.

Mécanismes de gouvernance au sein des organismes

La Cour des comptes a constaté que les quatre organismes ont précisé les missions et responsabilités de leur conseil d'administration. Depuis 2017, ils ont défini des règles plus précises en matière de rémunération et de présence. L'AFCN, l'Ondraf et l'IRE ont fait valider ces règles par la tutelle.

Depuis 2019, l'AFCN, l'Ondraf et le SCK CEN sont soumis à la loi du 22 mai 2003 qui prévoit l'organisation d'un audit interne. Ils ne sont toutefois pas inclus dans le périmètre du Comité d'audit de l'administration fédérale (CAAF) ni dans celui du Service d'audit interne fédéral (FAI). Les conseils d'administration de l'AFCN, de l'Ondraf et du SCK CEN ont mis en place des comités d'audit et des fonctions d'audit interne. Toutefois, des améliorations sont nécessaires pour garantir leur conformité aux bonnes pratiques.

Pour mutualiser les ressources, mais également garantir l'indépendance des membres du comité d'audit, la Cour des comptes recommande d'intégrer les organismes soumis à la loi du 22 mai 2003 dans le périmètre d'audit du CAAF et du FAI. Pour l'IRE, la Cour des comptes recommande au législateur d'étudier l'opportunité de l'inclure également dans ce périmètre ou, à défaut, d'inscrire dans sa réglementation l'obligation d'organiser un comité d'audit et des activités d'audit interne.

En matière de contrôle interne et de gestion des risques, les organismes disposent de systèmes de management qui se focalisent principalement sur les risques opérationnels et ceux relatifs à la sûreté et à la sécurité nucléaires. Un système de management des risques, qui identifie, évalue et gère également les autres risques de gestion n'a pas encore été développé ou ne permet pas

encore un rapportage approprié au conseil d'administration. Des projets sont toutefois en cours au SCK CEN, à l'Ondraf et à l'AFCN.

Pour la Cour des comptes, en l'absence d'un tel système et d'un rapportage sur la gestion des risques, les comités d'audit ne disposent pas d'une vue générale sur le contrôle interne des organismes.

Mécanismes de contrôle des filiales

La Cour des comptes constate que les activités des filiales des quatre organismes du secteur public fédéral correspondent à l'objet social ou aux missions des institutions mères. Toutefois, elle relève que l'État, en participant à la création de l'IRE Elit via la Société fédérale de participations et d'investissement (SFPI), a financé une activité dont la compétence est régionale.

En ce qui concerne le contrôle des organismes, à l'exception de l'IRE Elit et de Belgonucléaire, le contrôle des organismes sur leurs filiales ne fait pas l'objet d'un point régulier à l'ordre du jour du conseil d'administration des organismes. Or ces conseils devraient évaluer périodiquement les participations. Ces évaluations peuvent également permettre aux commissaires du gouvernement qui ne sont pas conviés aux conseils d'administration des filiales de suivre la situation.

La Cour des comptes constate que les organismes, à l'exception notable de l'IRE, ont défini un cadre de gouvernance pour encadrer les relations avec les filiales ainsi que leurs obligations en matière de contrôle. Toutefois, seul le SCK CEN a défini une politique de participation.

Par ailleurs, le SCK CEN n'a pas exercé d'influence décisive sur la nomination d'une majorité d'administrateurs de Belgonucléaire, ni sur l'orientation de la gestion alors qu'il est détenteur de la moitié des actions. Depuis l'adaptation des statuts de Belgonucléaire de février 2019, le SCK CEN dispose de 50 % des droits de vote à l'assemblée générale, mais le partenaire privé conserve une voix prépondérante au sein du conseil d'administration.

L'arrêt de l'activité économique de Belgonucléaire, le démantèlement de ses installations et la vente de ses filiales peuvent affecter la capacité de l'entreprise à générer sur le long terme les moyens financiers nécessaires pour couvrir les évolutions des coûts de gestion de ses déchets radioactifs. La législation ne prévoit pas de règle assurant que les coûts liés aux services de l'Ondraf soient couverts par ceux qui en bénéficient dans le cas où un producteur de déchets radioactifs cesse ses activités.

La Cour des comptes recommande aux organismes de définir une politique de participation et de la réévaluer périodiquement. Des règles de gouvernance devraient également être définies pour encadrer les relations avec les filiales, comprenant des obligations de rapportage et de transparence vis-à-vis de leur institution mère. Enfin, la Cour des comptes recommande au législateur d'adapter le cadre légal et réglementaire des producteurs de déchets radioactifs afin de garantir la disponibilité de moyens financiers suffisants pour couvrir les coûts liés à la gestion des déchets après la cessation de l'activité économique du producteur.