Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série L

2024/2371

10.10.2024

RÉSOLUTION (UE) 2024/2371 DU PARLEMENT EUROPÉEN

du 11 avril 2024

contenant les observations qui font partie intégrante de la décision concernant la décharge sur l'exécution du budget de l'entreprise commune européenne pour ITER et le développement de l'énergie de fusion (Fusion for Energy) pour l'exercice 2022

LE PARLEMENT EUROPÉEN,

— vu sa décision concernant la décharge sur l'exécution du budget de l'entreprise commune européenne pour ITER et le développement de l'énergie de fusion pour l'exercice 2022,

— vu l'article 100 et l'annexe V de son règlement intérieur,

— vu l'avis de la commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie,

— vu le rapport de la commission du contrôle budgétaire (A9-0090/2024),

A. considérant que l'entreprise commune européenne pour le réacteur thermonucléaire expérimental international (ITER) et le développement de l'énergie de fusion (ci-après «l'entreprise commune») a été créée en mars 2007 pour une période de 35 ans par la décision 2007/198/Euratom du Conseil ([1]);

B. considérant que les membres de l'entreprise commune sont la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom), représentée par la Commission, les États membres d'Euratom ([2]) et les pays tiers qui ont conclu un accord de coopération avec Euratom dans le domaine de la fusion nucléaire contrôlée;

C. considérant que l'entreprise commune a pour objectifs d'apporter la contribution de l'Union au projet international ITER pour l'énergie de fusion, de mettre en œuvre l'accord relatif à l'approche élargie entre Euratom et le Japon, et de préparer la construction d'un réacteur à fusion de démonstration et des installations correspondantes ([3]);

D. considérant que le projet ITER réunit sept partenaires à travers le monde, à savoir: l'Union, représentée par Euratom, les États-Unis, la Russie, le Japon, la Chine, la Corée du Sud et l'Inde, l'Union supportant la majeure partie des coûts de construction (45,4 %) et les autres partenaires contribuant à hauteur de 9,1 % chacun; que cela changera lors du passage à la phase opérationnelle d'essais de fusion, avec 34 % des coûts de fonctionnement à charge de l'Union ([4]);

E. considérant que, selon l'estimation actuelle de la Commission, le budget total qu'Euratom devra consacrer à l'entreprise commune pour financer la partie européenne de la mise en œuvre du projet ITER et des activités associées jusqu'en 2035 s'élève à 15 milliards d'EUR (en valeur actuelle); que l'État d'accueil d'ITER (France) et les États membres d'Euratom doivent apporter une contribution supplémentaire de 3,2 milliards d'EUR (en valeur actuelle) ([5]);

F. considérant que le Royaume-Uni et la Suisse ne sont plus associés aux activités ITER de l'entreprise commune ni aux membres de l'entreprise commune ([6]);

([1]) Décision 2007/198/Euratom du Conseil du 27 mars 2007 instituant une entreprise commune pour ITER et le développement de l'énergie de fusion et lui conférant des avantages (JO L 90 du 30.3.2007, p. 58).
([2]) Les membres d'Euratom sont les États membres de l'Union et deux États associés, à savoir la Suisse et le Royaume-Uni (jusqu'en 2020).
([3]) Les principales installations de fusion sont situées à Cadarache, en France, tandis que le siège de l'entreprise commune est situé à Barcelone.
([4]) Selon les documents d'ITER intitulés «Value estimates for ITER Phases of Construction, Operation, Deactivation and Decommissioning and Form of Party Contributions» (Estimation de la valeur pour les phases de construction, d'exploitation, de désactivation et de démantèlement d'ITER et nature des contributions des parties) et «COST Sharing for all Phases of the ITER Project» (Participation aux coûts pour toutes les phases du projet ITER).
([5]) Les estimations sont fondées sur la communication COM(2017)0319 de la Commission et sur le document de travail des services de la Commission y afférent [SWD(2017)0232, tableau 4].
([6]) Le Royaume-Uni s'est retiré de l'Union et d'Euratom le 31 janvier 2020. L'accord de commerce et de coopération entre l'Union (Euratom) et le Royaume-Uni a été conclu le 30 décembre 2020. Cet accord prévoit que le Royaume-Uni participera et contribuera aux programmes de l'Union désignés dans le protocole I, y compris le programme de recherche et de formation d'Euratom et les activités ITER de l'entreprise commune. Cependant, tant que les parties ne se sont pas accordées sur ce protocole, le Royaume-Uni n'est ni associé aux activités ITER de l'entreprise commune ni membre de cette dernière. En ce qui concerne la Suisse, l'accord n'ayant pas été automatiquement reconduit, il a pris fin en 2020.

G. considérant que, pour accroître la transparence, l'entreprise commune devrait publier dans ses comptes annuels des informations pertinentes sur les contributions des membres au niveau des programmes; que, pour chaque programme dans le cadre duquel elle opère, l'entreprise commune devrait fournir, par catégorie de membres, toutes les informations utiles, en indiquant notamment les objectifs de contributions fixés par la réglementation pour le programme en question ainsi que le volume des contributions reçues et des engagements juridiques pris jusqu'à la fin de l'exercice; que l'entreprise commune devrait continuer à renforcer sa transparence;

Remarques d'ordre général

1. fait observer que la Cour des comptes (ci-après la «Cour») établit, dans son rapport sur les comptes annuels de l'entreprise commune (ci-après le «rapport de la Cour»), que les comptes annuels pour l'exercice 2022 présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière de l'entreprise commune au 31 décembre 2022, ainsi que les résultats de ses opérations, ses flux de trésorerie et les variations de ses actifs nets pour l'exercice 2022, conformément aux dispositions de son règlement financier et aux règles comptables adoptées par le comptable de la Commission; constate en outre la légalité et la régularité, dans tous leurs aspects significatifs, des opérations sous-jacentes aux comptes relatifs à l'exercice 2022;

2. souligne que la Cour attire l'attention sur le fait que l'entreprise commune a publié dans ses comptes annuels relatifs à 2022 son estimation du coût total de la livraison des éléments dus dans le cadre du projet ITER (dite «estimation des coûts à l'achèvement»), qui s'établit à 19,1 milliards d'EUR (aux prix de 2022), correspondant à la somme des paiements effectués jusqu'à la fin de 2022, soit 9,2 milliards d'EUR, et des futurs paiements, évalués à 9,9 milliards d'EUR (aux prix de 2022);

3. note toutefois que cette estimation des coûts à l'achèvement de 2022 repose toujours sur la valeur intermédiaire et les hypothèses de coûts de 2016 et fera l'objet d'une révision importante une fois que la nouvelle base de référence et les nouvelles exigences du projet ITER auront été arrêtées, approuvées par le conseil ITER et officiellement communiquées à l'entreprise commune;

4. reconnaît qu'en 2022, l'entreprise commune a subi des effets inflationnistes importants, d'abord en raison de problèmes de chaîne d'approvisionnement liés à la COVID-19, puis (après février 2022) en raison de la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine; s'inquiète du fait que l'incidence estimée de ces coûts sur l'estimation totale des coûts à l'achèvement de l'entreprise commune s'élève à 144 millions d'EUR (aux prix de 2008) selon la dernière évaluation; relève en outre que cette augmentation de l'estimation des coûts à l'achèvement devrait se concrétiser en dépenses supplémentaires au cours de la période 2023-2026; note, en outre, que cet effet inflationniste ressort clairement des prix des matières premières, tant dans les contrats existants que dans les appels d'offres reçus en 2022, et qu'il devrait se poursuivre à l'avenir en fonction de l'évolution de la situation internationale;

5. constate avec inquiétude que la Russie est un membre de l'organisation internationale ITER pour l'énergie de fusion (ci-après «l'OI ITER»), qui est tenu de livrer plusieurs éléments du projet ITER au site d'assemblage ITER en France (Cadarache) et de contribuer chaque année à l'OI ITER; souligne que cette situation risque d'entraîner des retards et des coûts plus élevés pour le projet ITER; insiste sur la nécessité de mettre au point des solutions visant à atténuer ces risques de manière appropriée; estime que toute décision prise devrait protéger les intérêts stratégiques et les priorités politiques de l'Union;

6. est conscient qu'en novembre 2022, le 31e conseil ITER ([7]) s'est mis d'accord sur une actualisation de la base de référence et que, lors de sa 32e réunion des 21 et 22 juin 2023 ([8]), il a chargé le directeur général d'ITER de présenter une proposition de base de référence actualisée pour examen et approbation en 2024;

7. constate avec inquiétude que le risque pour la gestion budgétaire a également été considéré comme moyen pour l'entreprise commune en raison de nouveaux risques de dépassements de coûts et de retards supplémentaires, liés à la nouvelle base de référence attendue, du risque de problèmes de livraison du fait des sanctions prises contre la Russie et des retards pris par l'autorité française de sûreté nucléaire ([9]) dans l'approbation des modifications de la conception opérées au cours de la procédure d'assemblage;

([7]) https://www.iter.org/doc/www/content/com/Lists/list_items/Attachments/1061/2022_11_IC-31.pdf.
([8]) https://www.iter.org/doc/www/content/com/Lists/list_items/Attachments/1115/2023_06_IC-32.pdf.
([9]) L'autorité française de sûreté nucléaire (ASN) n'a l'autorité ultime et n'interagit qu'avec l'organisation ITER, et toute modification future nécessaire pourrait avoir un coût élevé. En janvier 2022, l'ASN a totalement arrêté l'assemblage d'ITER jusqu'à ce qu'ITER puisse prouver qu'il est en mesure de préserver la sécurité de son personnel.

Gestion budgétaire et financière

8. se félicite du fait que, pour ce qui est des engagements, le budget de l'Union pour la période 2014-2020 avait été pleinement exécuté à la fin de 2020; note, en outre, que l'échéancier de paiement pour les engagements restant à liquider est aligné sur le plan de mise en œuvre: 232,2 millions d'EUR pour 2022 et 150 millions d'EUR pour 2023, les autres paiements restants se concrétisant au cours des années suivantes ([10]);

9. note que, pour la période du cadre financier pluriannuel 2021-2027, le Conseil européen a approuvé un budget pour la contribution Euratom à ITER d'une valeur totale de 5 614 millions d'EUR (aux prix actuels), dont 5 560 millions d'EUR (aux prix actuels) de contribution directe au projet; note, en outre, que les contributions de l'État d'accueil et des membres d'ITER seront ajoutées à ce chiffre, sous réserve de la décision finale des autorités budgétaires compétentes;

10. relève que le conseil de direction de l'entreprise commune avait initialement adopté le budget 2022 de l'entreprise commune pour un montant de 854,49 millions d'EUR en crédits d'engagement et de 845,45 millions d'EUR en crédits de paiement et qu'il a été modifié à deux reprises, lors des réunions du conseil de direction de juillet et de décembre 2022;

11. note que les crédits définitifs disponibles, y compris le report de l'exercice précédent, s'élèvent à 981,18 millions d'EUR en crédits d'engagement (contre 1 069,9 millions d'EUR en 2021) et à 844,02 millions d'EUR en crédits de paiement (contre 764,8 millions d'EUR en 2021);

12. relève que le taux d'exécution du budget définitif disponible de l'entreprise commune s'élevait à 72 % pour les engagements et à 91 % pour les paiements (contre respectivement 99,7 % et 97,4 % en 2021); note que ces faibles taux d'exécution sont dus au ralentissement des activités opérationnelles, tant au niveau de l'OI ITER qu'à celui de l'entreprise commune, résultant principalement des conséquences de la pandémie de COVID-19, de la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine et de récents problèmes de conception technique concernant la phase actuelle de construction du projet ITER;

13. note toutefois que l'entreprise commune a réduit ses crédits pour les paiements opérationnels de 92 millions d'EUR au moyen d'un budget rectificatif, et qu'elle a en outre viré 9,5 millions d'EUR de son budget pour les paiements opérationnels vers son budget administratif (rémunérations) pour honorer ses engagements au titre du fonds de pension de l'entreprise commune à l'égard de la Commission;

14. souligne que la Cour a estimé que l'exécution du budget administratif de l'entreprise commune présentait des faiblesses, dues au fait que ce budget est constitué de crédits non dissociés; note que, par conséquent, les engagements administratifs fondés sur des contrats et obligations administratifs pour lesquels les paiements n'ont pas encore été effectués à la fin de l'exercice peuvent être reportés à l'exercice suivant en vue du paiement;

15. constate avec inquiétude qu'à la fin de l'année 2022, pour le titre 2 — Dépenses d'infrastructure et de fonctionnement, le taux d'exécution était de 63 % si l'on considère uniquement le nouveau budget 2022 pour les paiements administratifs et de 69 % si l'on tient compte également du budget non utilisé pour les paiements administratifs des exercices précédents réactivé en 2022 pour exécution, et que le taux d'annulation des engagements reportés de l'exercice précédent était élevé, avec une moyenne de 20 %;

Personnel et recrutement

16. relève qu'au 31 décembre 2022, les postes occupés au sein de l'entreprise commune se décomposaient en 46 postes de fonctionnaires, 224 d'agents temporaires et 164 d'agents contractuels; note, en outre, que les effectifs de l'entreprise commune comptaient également 12,5 agents intérimaires (en ETP) et 3 experts nationaux détachés;

17. relève, en outre, que 11 nouveaux arrivants (6 agents temporaires, 4 agents contractuels et 1 expert national détaché) ont pris leurs fonctions en 2022 et que 4 membres du personnel (tous des agents contractuels) sont devenus agents temporaires à l'issue de procédures de sélection;

18. constate que l'entreprise commune a légèrement amélioré l'équilibre entre les hommes et les femmes en son sein; relève, à la lecture du rapport annuel d'activités consolidé, qu'en ce qui concerne l'équilibre entre les hommes et les femmes, les effectifs de l'entreprise commune se composent d'environ 38 % de femmes et 62 % d'hommes; suggère à l'entreprise commune de continuer à réduire le déséquilibre entre les hommes et les femmes et d'œuvrer en faveur d'un équilibre géographique à cet égard;

([10]) Commission, ITER performance, 2023.

19. souligne que la Cour a estimé que la situation de l'encadrement supérieur de l'entreprise commune était restée instable et en situation de transition majeure à la fin de 2022, avec le départ du directeur en juin 2022 et la nomination du chef de son département de l'approche élargie aux fonctions de directeur général de l'OI ITER en septembre 2022, ce qui a entraîné des changements de personnel à quatre des sept postes d'encadrement supérieur de l'entreprise commune;

20. partage l'inquiétude de la Cour quant au risque que cette situation fait peser sur la bonne gestion et la continuité des activités de l'entreprise commune, à un moment où des membres expérimentés de l'encadrement supérieur devraient être en place pour mettre en œuvre les nouvelles bases de référence du projet ITER, qui auront une grande incidence sur les activités de l'entreprise commune;

21. prend acte avec préoccupation de la lettre ([11]) adressée par les syndicats au début de l'année 2022 à la Commission, dans laquelle ils décrivent les problèmes d'encadrement et de ressources humaines et alertent la Commission sur les risques liés au bon fonctionnement de l'entreprise commune, au bien-être de son personnel et à la réputation de l'Union dans le projet ITER;

Prévention de la fraude et du conflit d'intérêts

22. relève, à la lecture du rapport annuel d'activité consolidé 2022, que la mise en œuvre des actions prévues dans le plan d'action antifraude a fait l'objet d'un suivi systématique au moyen d'une base de données spécifique (RAPID) qui documente les progrès accomplis dans la mise en œuvre des actions antifraude en 2022;

23. note avec satisfaction que, tout au long de l'année, le responsable de la lutte contre la fraude et de l'éthique a fourni des informations et un soutien sur les questions de prévention de la fraude au personnel chargé des marchés publics, de la gestion des contrats, des finances et de la gestion des ressources humaines, et que des actions de sensibilisation à la fraude ont été organisées à l'intention du personnel et de la direction de l'entreprise commune, y compris des sessions de formation à l'intention des nouveaux arrivants; relève que l'état d'avancement de la mise en œuvre a été communiqué lors des réunions du comité d'audit et que, en outre, le réseau interne de correspondants antifraude de l'entreprise commune a été tenu informé individuellement et dans le cadre des réunions régulières du réseau d'assurance de la qualité;

24. constate avec satisfaction que les règles, procédures, processus et bonnes pratiques en matière d'éthique et de prévention des conflits d'intérêts ont été communiqués au personnel, notamment au moyen du manuel disponible sur l'intranet de l'entreprise commune;

25. se félicite qu'à partir de 2022, tous les membres du personnel de l'entreprise commune soient tenus de publier chaque année une déclaration générale d'intérêts, et que la publication et l'évaluation des déclarations soient désormais gérées au moyen d'un registre numérique des conflits d'intérêts nouvellement créé, qui améliore le suivi et la traçabilité et, partant, la prévention et la gestion des conflits d'intérêts au sein de l'entreprise commune;

Systèmes de gestion et de contrôle

26. relève avec inquiétude que la Cour estime que la gestion des contrats de l'entreprise commune présente des faiblesses qui ont porté gravement atteinte à la réalisation des objectifs du contrat et que, si elles ne sont pas corrigées, elles peuvent aussi nuire à d'autres activités opérationnelles de l'entreprise commune, compte tenu des modifications importantes de contrats complexes en cours que la base de référence actualisée du projet ITER pourrait rendre nécessaires;

27. note, en particulier, en ce qui concerne le contrat d'un montant de 500 millions d'EUR signé en 2013 pour la conception, l'équipement et l'installation des bâtiments nucléaires et non nucléaires du projet ITER, qu'en décembre 2020, en réaction à des préoccupations et à une insatisfaction concernant les faibles progrès enregistrés par le contractant et son manque d'efficience pour ce qui est des travaux restant à exécuter sur les bâtiments non nucléaires, l'entreprise commune et l'OI ITER ont évalué, avec l'aide d'un expert juridique externe, les conséquences éventuelles d'un changement de stratégie pour ce contrat, par exemple la remise en adjudication des services d'équipement ou le transfert des travaux restants à d'autres contractants; relève que le contractant en question a soumis, en février 2021, une déclaration de coûts pour un montant total de 150 millions d'EUR pour les services de conception et d'équipement des installations nucléaires, puis, en septembre 2021, une autre déclaration de coûts de 30 millions d'EUR pour les travaux restants relatifs aux bâtiments non nucléaires, et que, se fondant sur l'analyse des risques réalisée par des experts juridiques et sur leur retour d'informations, le directeur de l'entreprise commune a conclu un arrangement avec le contractant concernant uniquement la première déclaration de coûts, pour un montant de 75 millions d'EUR et la deuxième déclaration de coûts, non couverte par cet arrangement, fait l'objet d'un litige ouvert par le contractant;

([11]) https://u4unity.eu/link/Topic_91_F4E.pdf.

28. souligne que, selon la Cour, l'analyse de la documentation relative à la mise en œuvre du contrat a révélé des faiblesses dans la gestion de ce contrat par l'entreprise commune, et que la Cour a en particulier souligné l'incapacité de l'entreprise commune à signaler la non-conformité significative de la programmation du contractant, qui a donné lieu à des interprétations divergentes et à des désaccords entre les parties en ce qui concerne l'étendue des travaux, les échéances et les exigences applicables au projet; qu'en outre, les experts juridiques ont conclu que, du fait de la formulation des dispositions contractuelles applicables en la matière, l'entreprise commune ne pouvait pas mettre fin au contrat en exécutant elle-même les travaux qu'elle souhaitait faire sortir de ce dernier ou en les confiant à d'autres contractants; regrette que l'absence de dossier de projet tenu par l'entreprise commune l'ait empêchée de déterminer avec précision les obligations du contractant;

29. observe que le rapport annuel d'activité consolidé 2022 indique que l'entreprise commune continue de mettre en œuvre un système de contrôle interne reconnu, mature et performant; note toutefois que l'entreprise commune reconnaît que les changements intervenus dans l'encadrement supérieur (directeur et cadres supérieurs) depuis la mi-2022 ont une incidence directe sur la mise en œuvre de certaines des actions ainsi que sur la culture organisationnelle de l'entreprise commune, et que la pleine mise en œuvre des initiatives peut prendre un certain temps avant de devenir visible;

30. reconnaît que, dans le cadre de l'application du principe de prudence, deux lacunes concernant les prestataires de services extérieurs (ressources humaines, compétences et continuité) ainsi que la charge de travail et le bien-être du personnel ont été considérées comme majeures par l'entreprise commune;

31. note, en outre, que l'encadrement supérieur de l'entreprise commune suit en permanence les actions lancées dans les domaines recensés comme présentant des lacunes majeures et estime qu'elle a considérablement atténué les risques associés et a formulé des plans d'action concrets pour répondre aux préoccupations en suspens, justifiant ainsi la suppression de la réserve de 2021 en 2022;

Suivi des observations des années précédentes

32. note que les «observations» des rapports annuels spécifiques aux entreprises communes sont en fait des «recommandations» de la Cour pour lesquelles aucun délai n'est fixé; note que la Cour procède au suivi annuel de ces observations en vérifiant si elles restent «ouvertes» ou si elles sont «closes»;

33. relève que, sur les cinq observations formulées par la Cour des comptes en 2019 et 2021, seules deux sont closes;

34. rappelle que l'observation ouverte pour 2019 porte sur l'utilisation excessive de ressources externes ou internalisées (environ 62 % en 2019), et que cette situation engendre des risques importants pour l'entreprise commune: perte de compétences clés, responsabilités mal définies, litiges éventuels et diminution de l'efficience des agents en raison de la gestion décentralisée;

35. relève qu'en 2022, l'entreprise commune a créé un groupe de travail chargé d'évaluer l'utilisation importante de ressources externes, afin de pouvoir mieux planifier et justifier les besoins en la matière;

36. note que, pour 2021, les observations en suspens portent sur i) le manque de preuves d'efficacité et d'incidence positive sur le système des évaluations annuelles régulières effectuées par des experts externes et des audits internes intensifs couvrant la plupart des domaines critiques de ses activités, qui ont entraîné une augmentation de la charge administrative et ii) une détérioration de l'environnement de travail au sein de l'entreprise commune ([12]) et un recours disproportionné à du personnel externe qui a accru les difficultés et les risques pour l'environnement de travail;

37. note qu'en 2022, à la suite de deux recommandations formulées dans le 10e rapport d'évaluation annuel ([13]) sur la gestion des ressources humaines, le conseil de direction de l'entreprise commune a approuvé un plan d'action pour leur mise en œuvre.

([12]) Les principales raisons sont des insuffisances au niveau de l'encadrement supérieur (par exemple, une prise de décision non transparente et défaillante et un manque de dialogue social).

([13]) 56e réunion du conseil de direction des 7 et 8 juillet 2022 à Barcelone.