RÉSOLUTION (UE) 2023/1963 DU PARLEMENT EUROPÉEN

du 10 mai 2023

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 (F4E) pour l'exercice 2021

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 2021,

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

— vu le rapport de la commission du contrôle budgétaire (A9-0092/2023),

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

B. considérant que l'entreprise commune est devenue autonome en mars 2008;

C. 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 et les pays tiers qui ont conclu un accord de coopération avec Euratom dans le domaine de la fusion nucléaire contrôlée;

D. 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;

E. 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 ([2]);

F. considérant que le montant total fournit par l'Union pour mettre en œuvre ses obligations ainsi que les activités associées dans le cadre de l'accord ITER jusqu'à 2031 s'élève à 18,2 milliards d'EUR (en valeur actuelle) ([3]);

G. considérant qu'à la suite du retrait du Royaume-Uni de l'Union et d'Euratom le 31 janvier 2020 et de l'incapacité des parties à conclure le protocole prévu par l'accord de commerce et de coopération entre l'Union et Euratom et le Royaume-Uni conclu le 30 décembre 2020, le Royaume-Uni n'est toujours pas associé au projet ITER ou membre de l'entreprise commune et ne contribue donc pas à son budget;

H. considérant que les incidences de la guerre d'agression illégale, non provoquée et injustifiée menée par la Russie contre l'Ukraine et ses conséquences sur les activités de l'entreprise commune restent difficiles à mesurer;

([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]) Selon les documents 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).

([3]) Les estimations sont fondées sur la communication COM(2017) 319 de la Commission du 14 juin 2017 et sur le document de travail des services de la Commission y afférent SWD(2017) 232, tableau 4.

Généralités

1. se félicite que la Cour des comptes (ci-après «la Cour») établisse, dans son rapport sur les comptes annuels de l'entreprise commune pour l'exercice 2021 (ci-après «le rapport de la Cour»), que les comptes annuels présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière de l'entreprise commune au 31 décembre 2021, ainsi que les résultats de ses opérations, ses flux de trésorerie et les variations de ses actifs nets pour l'exercice 2021, conformément à ses règles financières et aux règles comptables adoptées par le comptable de la Commission; souligne en outre le fait que la légalité et la régularité, dans tous leurs aspects significatifs, des opérations sous-jacentes aux comptes relatifs à l'exercice 2021;

2. regrette toutefois que, dans son rapport, la Cour attire l'attention sur l'estimation du coût total des éléments que l'entreprise commune doit livrer dans le cadre du projet ITER pour l'exercice 2021, évaluée par l'entreprise commune à 18,3 milliards d'EUR (aux prix de 2021), et sur le fait que des changements dans les hypothèses clés concernant l'estimation et l'exposition au risque pourraient entraîner une augmentation sensible des coûts ou de nouveaux retards dans la mise en œuvre du projet ITER;

3. constate qu'Horizon Europe fixe des objectifs ambitieux pour l'entreprise commune, qui ne pourront être atteints que si des solutions efficaces sont élaborées et mises en œuvre pour remédier aux faiblesses des systèmes de contrôle interne et se préparer aux enjeux futurs découlant de l'accroissement des responsabilités, par exemple dans le domaine de la gestion et de la planification des ressources humaines; souligne, dans ce contexte, que les exigences particulièrement complexes et contraignantes en matière de calcul et de déclaration représentent un risque d'erreur important, et préconise donc d'explorer les possibilités de simplification chaque fois que cela est possible et compatible avec le cadre juridique existant;

4. constate avec inquiétude que le fait que la Russie soit membre de l'OI ITER et soit tenue de livrer au site d'assemblage ITER en France (Cadarache) plusieurs éléments des projets ITER et de contribuer chaque année à l'OI ITER risque d'entraîner de nouveaux retards et une augmentation des coûts du projet ITER;

5. note que l'entreprise commune tient à jour une estimation du coût total de la livraison des éléments dus dans le cadre du projet ITER, qu'elle nomme «estimation des coûts à l'achèvement», qui comprend les coûts de la phase de construction et d'exploitation jusqu'en 2035, ainsi que ceux des phases de désactivation et de démantèlement jusqu'en 2042; note en outre que, à la fin de 2021, l'entreprise commune a estimé ce coût total à 18,3 milliards d'EUR (aux prix de 2021), correspondant à la somme des paiements effectués à la fin de 2021, soit 8,3 milliards d'EUR, et des futurs paiements, évalués à 10 milliards d'EUR (aux prix de 2021);

6. souligne que des changements dans les principales hypothèses qui sous-tendent l'estimation susmentionnée et l'exposition au risque peuvent entraîner de nouvelles augmentations des coûts et/ou de nouveaux retards dans les projets et estime, dans la perspective de 2021 que, sur la base du rapport de la Cour, il convient d'accorder une attention particulière aux événements susceptibles d'avoir une incidence significative sur l'estimation des coûts à l'achèvement; fait en outre remarquer que ces principales hypothèses comprennent la nouvelle base de référence pour le projet ITER prévue pour le premier trimestre 2023, la livraison tardive des composants, les sanctions imposées à la Russie, l'approbation en cours de l'autorité de sûreté nucléaire (ASN) française pour l'assemblage des composants de la fosse du tokamak et la révision attendue de l'estimation des coûts de la cellule chaude; souligne le fait que, en cas de problèmes de livraison entraînant l'absence d'éléments essentiels pour la poursuite du projet, il convient d'explorer d'autres sources d'approvisionnement;

7. rappelle qu'ITER prévoit officiellement un premier essai opérationnel en 2025 et d'atteindre la pleine énergie de fusion en 2035; fait toutefois observer que ce scénario de référence a été imaginé en 2016 et que, depuis lors, des retards dans la construction et la fabrication ainsi que la pandémie de COVID-19 ont rendu l'échéance de 2025 de moins en moins probable; souligne, en outre, que, selon le rapport de la Cour, il existe un risque de retard supplémentaire en raison d'une combinaison de différentes constructions, allant des problèmes de soudage des cuves à vide qui constituent la chambre d'acier dans laquelle se dérouleront les expériences de fusion au problème de la corrosion qui provoque des fissures ayant jusqu'à 2,2 millimètres de profondeur sur les panneaux de protection thermique, et que cela touche l'ensemble des 23 kilomètres de tuyaux de refroidissement soudés à la surface du composant; remarque que, étant donné que le problème des fissures dans les tuyaux de refroidissement pourrait être systémique, et toucher tous les composants de l'écran thermique du tokamak, la nouvelle direction d'ITER met en œuvre une stratégie de réparation pour les panneaux de protection thermique et les secteurs de la chambre à vide du tokamak;

8. note que la durée et le coût des réparations ne peuvent, à ce stade, faire l'objet d'une estimation précise et que le conseil ITER prévoit d'adopter une nouvelle base de référence d'ITER à la fin de 2023, qui fixera le calendrier de certaines réalisations, ce qui reportera considérablement les dates auxquelles il prévoit de franchir des étapes importantes et ce qui aura, par conséquent, une incidence sur l'estimation des coûts à l'achèvement; invite l'entreprise commune à rendre compte des résultats et des retards attendus ainsi que des conséquences pour l'achèvement du projet ITER;

9. note que, en ce qui concerne les exigences en matière de sûreté nucléaire, l'autorité française de sûreté nucléaire (ASN) est responsable en dernier ressort d'approuver toute nouvelle modification de la conception ayant une incidence sur la sûreté nucléaire, et que, dans ce contexte; au début de 2021, l'entreprise commune a officiellement demandé l'approbation, par l'ASN, de la nouvelle conception et des nouveaux procédés de soudage liés à l'assemblage des éléments de la fosse tokamak; souligne toutefois que l'ASN n'a pas demandé d'informations supplémentaires à l'entreprise commune pour terminer son analyse avant janvier 2022; relève que l'approbation de l'ASN fait partie du processus normal de l'OI ITER concernant l'assemblage, mais il se pourrait qu'elle entraîne un retard supplémentaire de plusieurs mois et qu'elle ait donc un impact sur l'estimation des coûts à l'achèvement;

10. invite l'entreprise commune à réviser l'estimation du coût de la cellule chaude afin de pouvoir établir une estimation crédible des coûts, conformément au niveau de maturité actuel des exigences de conception de l'OI ITER;

Gestion budgétaire et financière

11. constate qu'en décembre 2020, le conseil de direction de l'entreprise commune a adopté le budget initial de l'entreprise commune pour 2021, qui s'élevait à 1 048,77 millions d'EUR en crédits d'engagement et à 742,81 millions d'EUR en crédits de paiement, et que le conseil de direction a modifié ce budget en novembre 2021;

12. se félicite que les crédits définitifs disponibles, y compris le report de l'exercice précédent, s'élèvent à 1 069,88 millions d'EUR en crédits d'engagement et à 764,83 millions d'EUR en crédits de paiement;

13. relève que les taux d'exécution des crédits d'engagement et des crédits de paiement se sont respectivement établis à 99,7 % et à 97,4 % (contre 100 % et 98 % en 2020);

14. fait observer que, des 1 069,88 millions d'EUR de crédits d'engagement disponibles, 88,4 % ont été utilisés sous la forme d'engagements individuels (soit 942,5 millions d'EUR);

15. constate avec satisfaction qu'à la suite de la recommandation de décharge 2020 concernant la méthode de calcul des cotisations des membres pour 2020, l'entreprise commune a adopté des mesures correctives, en particulier le projet de document unique de programmation, afin d'éviter que le problème ne soit à nouveau soulevé par la Cour;

16. note, par conséquent, que, en ce qui concerne les cotisations des membres pour 2021, l'entreprise commune a utilisé le programme annuel et pluriannuel 2020-2024 adopté par son conseil de direction le 10 décembre 2019, les estimations des cotisations des membres s'élevant à 6,5 millions d'EUR;

17. observe que, depuis janvier 2016, ces entreprises communes qui ne sont financées que partiellement par le budget de l'Union sont tenues de prendre en charge les contributions de l'employeur au régime de pensions de l'Union en proportion de la part de leurs recettes subventionnées par des pays tiers dans leurs recettes totales ([4]); s'inquiète du fait que, étant donné que la Commission n'a ni prévu ces dépenses dans le budget de l'entreprise commune ni formellement réclamé les paiements correspondants, ces contributions n'ont pas encore été versées par les entreprises communes; invite la Commission à prendre des mesures pour éviter des problèmes similaires à l'avenir;

([4]) Article 83 *bis* du règlement n° 31 (CEE), 11 (CEEA) fixant le statut des fonctionnaires et le régime applicable aux autres agents de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO 45 du 14.6.1962, p. 1385/62).

18. invite, à cet égard, l'office «Gestion et liquidation des droits individuels» de la Commission, conformément aux orientations fournies par la Commission aux entreprises communes, à calculer la contribution patronale au régime de pensions de l'UE de chaque entreprise commune en fonction du pourcentage que représentent les recettes qui proviennent du pays tiers (y compris celles des pays-tiers destinées à couvrir les dépenses opérationnelles) dans ses recettes totales; relève que, pour ITER, ce pourcentage a été fixé à 21,6 % pour la période 2017-2020, ce qui correspond à environ 5,8 millions d'EUR, et à 19,8 % pour l'exercice 2021, ce qui représente environ 1,5 million d'EUR; souligne en outre que ces orientations tiennent uniquement compte des dispositions applicables du statut pour déterminer la méthode de calcul de la contribution patronale que les entreprises communes doivent verser au budget de l'Union sur la base des recettes;

19. demande à l'entreprise commune de ne pas attendre le calcul définitif des contributions restant à payer, mais de tenir compte de cette obligation dans la programmation de son futur budget, notamment au moyen d'un compte de régularisation correspondant pour les contributions au régime de pensions;

20. est cependant conscient que les dispositions pertinentes des statuts de l'entreprise commune prévoient que le montant total des contributions des membres ne dépasse pas 10 % des dépenses administratives annuelles de l'entreprise commune, ce qui laisse penser que la contribution patronale devrait s'établir à environ 740 013 EUR par an (sur la base des chiffres de 2021); relève dès lors que la coexistence de ces différentes dispositions juridiques risque de donner lieu à des interprétations divergentes quant au calcul de la contribution patronale de l'entreprise commune ayant un impact financier variable, et compte que cette incertitude juridique soit supprimée sans aucun retard; se félicite que l'entreprise commune soit disposée à dialoguer avec la Commission en vue d'un alignement plus clair des bases juridiques concernées;

Performance

21. fait par ailleurs observer que 2021 correspondait à la première année du cadre financier pluriannuel 2021-2027;

22. se félicite qu'en 2021 l'entreprise commune ait continué à progresser dans ses travaux et à livrer certains composants majeurs à ITER pour commencer l'assemblage prévu, en vue de produire le premier plasma d'ici la fin de 2025; note que l'organisation internationale ITER est en train de replanifier la base de référence du premier plasma, sur laquelle le conseil ITER devrait se prononcer en 2022, et que l'entreprise commune adaptera ensuite sa planification en conséquence;

23. observe qu'après 10 ans, l'entreprise commune a transféré la responsabilité de la coordination des bâtiments à l'organisation ITER; relève que, selon le calendrier joint à la convention publique pour la construction des bâtiments, ce transfert était prévu pour septembre 2018, une fois que les principaux risques liés à la construction sur le chantier avaient disparu;

24. relève que la pandémie de COVID-19 a continué d'avoir une énorme incidence sur la chaîne d'approvisionnement de l'entreprise commune en 2021, en affectant de nombreux fournisseurs de l'entreprise commune, notamment en raison des restrictions de présence et de déplacement, et que l'efficacité des travaux a été et sera durablement affectée par les mesures sanitaires renforcées imposées dans la plupart des États membres; regrette que certaines livraisons aient été retardées jusqu'à quatre mois, ce qui a eu une incidence sur le coût à l'achèvement de 45 millions d'EUR (57 millions d'EUR en 2020, tous deux aux prix de 2008);

25. constate en outre que l'incidence indirecte de la pandémie de COVID 19 sur de nombreux contrats de l'entreprise commune se fait toujours sentir, en raison de la forte hausse du prix des matières premières, et que l'effet sur les coûts à l'achèvement est toujours en cours d'estimation; relève néanmoins que l'incidence de la pandémie de COVID-19, bien que grave, n'a pas été déterminante et que les conséquences de la pandémie sur les états financiers de 2021 ne sont pas significatives;

Prévention de la fraude et du conflit d'intérêts

26. note que l'Office européen de lutte antifraude et responsable de l'éthique a promu et coordonné la mise en œuvre de la stratégie antifraude de l'entreprise commune et du plan d'action qui l'accompagne pour la période 2020-2023;

27. se félicite que la mise en œuvre des mesures prévues dans le plan d'action de lutte contre la fraude fasse l'objet d'un suivi systématique au moyen d'une base de données spécifique qui indique la portée de chaque mesure, le responsable de la mesure et la date butoir pour sa mise en œuvre, et que des progrès satisfaisants aient été accomplis sur le plan de la mise en œuvre des mesures de lutte contre la fraude;

28. note, en outre, qu'en 2021, des informations et un soutien sur les questions de prévention de la fraude ont été fournis de manière continue, notamment au personnel chargé des marchés publics, de la gestion des contrats et des finances, et que le réseau interne des correspondants antifraude de l'entreprise commune a été tenu informé individuellement et dans le cadre des réunions régulières du réseau d'assurance qualité;

29. note avec satisfaction que les règles, les procédures, les processus et les bonnes pratiques en matière d'éthique ainsi que de prévention et de gestion des conflits d'intérêts ont été communiqués au personnel en 2021, notamment par l'intermédiaire du manuel de l'entreprise commune qui comprend des chapitres spécifiques sur l'éthique et la prévention de la fraude, une section sur la dénonciation des dysfonctionnements et une autre sur la prévention et la gestion des conflits d'intérêts;

Personnel et recrutement

30. regrette que, en novembre 2021, le personnel de l'entreprise commune se soit mis en grève et que, selon des évaluations internes et externes de la gestion ainsi que plusieurs enquêtes internes, la détérioration de l'environnement de travail au sein de l'entreprise commune s'explique principalement par des insuffisances au niveau de l'encadrement supérieur, notamment par une prise de décision non transparente et défaillante et un manque de dialogue social; note, par ailleurs, que le recours disproportionné à du personnel externe a accru les difficultés et les risques pour l'environnement de travail, comme l'ont confirmé les représentants du personnel de l'entreprise commune dans les courriers formels qu'ils ont adressés aux commissaires concernés; remarque que, dans sa réponse à ces courriers, la Commission (Direction générale de l'énergie) a indiqué que l'évaluation annuelle de l'entreprise commune relative à 2022 porterait exclusivement sur des questions liées à la gestion des ressources humaines, et a encouragé l'entreprise commune à soumettre son équipe d'encadrement à une évaluation à 360 degrés de la gestion;

31. constate avec inquiétude que l'entreprise commune est devenue plus dépendante du personnel externe ces dernières années; souligne que cette observation de la Cour est restée en suspens depuis 2019, année où le personnel externe représentait 62 % du personnel statutaire de l'entreprise commune; met en avant que, selon le plan stratégique de l'entreprise commune en matière de ressources pour la période 2021-2027, la part du personnel externe sera plus élevée en 2022, atteignant 93 % de l'effectif statutaire maximal approuvé par la Commission, avant de redescendre progressivement pour atteindre 70 % d'ici 2027; rappelle 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; souligne, en outre, que le recours au personnel intérimaire devrait rester une solution temporaire; rappelle que la direction de l'entreprise commune devrait renforcer les mesures déjà prises pour atténuer les risques liés au recours à du personnel externe, en particulier le risque de gestion inefficiente découlant de la répartition peu claire des responsabilités entre le personnel statutaire et le personnel externe;

32. note que les erreurs liées aux ressources humaines ne peuvent être répétées et qu'un changement dans la culture de gestion est nécessaire et doit être maintenu; note en outre que des efforts accrus sont nécessaires en matière de ressources humaines pour éviter des vacances de postes de longue durée, une rotation élevée du personnel, un personnel externe en trop grand nombre, une dépendance à l'égard de l'expertise d'un petit nombre de membres du personnel et une charge de travail extrême, qui engendre l'absentéisme et le manque d'efficacité; demande que des efforts accrus soient déployés pour créer des conditions d'emploi attrayantes et socialement équitables qui contribuent à la réalisation des objectifs de l'entreprise commune;

33. approuve qu'en réponse à cette situation l'entreprise commune ait lancé plusieurs actions pour améliorer l'environnement de travail et le bien-être du personnel; signale que ces actions ont été intégrées dans un programme de changement portant sur la charge de travail excessive, l'ambiance de travail négative et le manque de communication de la part de la direction au sujet des changements organisationnels prévus et compte qu'elles s'avèrent efficaces, au regard des événements rapportés;

34. note que les activités d'apprentissage et de développement de l'entreprise commune ont continué à offrir un large éventail de ressources en ligne et numériques, offrant ainsi une plus grande souplesse et une plus grande liberté pour suivre des cours à la convenance et en fonction des besoins de chacun; relève en outre que, au cours de l'année 2021, 94 % des membres du personnel ont participé à au moins un cours de formation et que le personnel est très satisfait des activités d'apprentissage et de développement internes (88 % du personnel de l'entreprise commune les ont jugées excellentes ou bonnes);

35. constate qu'au 31 décembre 2021 les postes occupés au sein de l'entreprise commune comprenaient 47 fonctionnaires, 226 agents temporaires et 166 agents contractuels; relève, en outre, que l'entreprise commune s'est appuyée sur le soutien de 11 agents intérimaires (en ETP) et de deux experts nationaux détachés;

36. constate que le rapport annuel d'activité 2021 fait état d'un manque d'équilibre approprié entre les hommes et les femmes parmi les membres du personnel et de la direction de l'entreprise commune, seuls 19 % du personnel et moins de 10 % des membres de la direction et du personnel auxiliaire recrutés en 2021 étant des femmes; regrette ces chiffres et préconise des efforts accrus en matière d'équilibre entre les hommes et les femmes;

37. signale que, sur la base de l'étude sur l'incidence de la pandémie de COVID-19 menée en 2020 et de ses effets, les ressources humaines de l'entreprise commune ont continué, en 2021, à se concentrer très activement sur la prévention psychosociale dans le domaine du bien-être émotionnel et de la gestion du stress;

38. relève qu'en 2021, 14 avis de vacance ont été publiés en externe pour six postes d'agents temporaires et huit d'agents contractuels et que, au total, 14 procédures de sélection ont été menées à bien, dont trois ont été publiées en 2020 et les 11 autres en 2021;

Systèmes de gestion et de contrôle

39. observe qu'en 2020 et 2021, l'entreprise commune a fait l'objet d'évaluations annuelles régulières par des experts externes et d'audits internes intensifs couvrant la plupart des domaines critiques de ses activités et que, à la suite de ces audits et évaluations, des mesures correctives ont été prises pour faire face aux risques identifiés; regrette toutefois que cela ait entraîné une augmentation de la charge administrative, alors qu'il n'est toujours pas certain que les contrôles supplémentaires étaient efficaces et ont amélioré le système;

40. relève qu'en 2021, l'entreprise commune a poursuivi l'alignement de ses normes, indicateurs et procédures de gestion et de contrôle interne sur le cadre de contrôle interne de la Commission;

41. constate que l'entreprise commune a suivi une approche progressive pour recenser les forces et les faiblesses du système de contrôle interne, sur la base des éventuelles lacunes identifiées dans le fonctionnement des normes de gestion et de contrôle interne, et a formulé les mesures correctives correspondantes, ce qui a abouti aux conclusions relatives à l'établissement de la déclaration d'assurance du directeur et à l'établissement du rapport annuel d'activité consolidé (RAAC);

42. note que, dans le RAAC de 2021, l'entreprise commune a conclu que toutes les composantes fonctionnaient ensemble de manière intégrée; observe toutefois qu'en raison du fait qu'il a été constaté qu'un élément présentait une déficience critique, à savoir les «activités de contrôle — questions relatives au bien-être du personnel», la direction de l'entreprise commune a conclu que le système de contrôle interne global était partiellement efficace.