RÉSOLUTION (UE) 2023/1966 DU PARLEMENT EUROPEEN

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 «Recherche sur la gestion du trafic aérien dans le ciel unique européen 3» (avant le 30 novembre 2021, l'entreprise commune SESAR) pour l'exercice 2021

LE PARLEMENT EUROPÉEN,

— vu sa décision concernant la décharge sur l'exécution du budget de l'entreprise commune «Recherche sur la gestion du trafic aérien dans le ciel unique européen 3» pour l'exercice 2021,

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

— vu l'avis de la commission des transports et du tourisme,

— vu le rapport de la commission du contrôle budgétaire (A9-0118/2023),

A. considérant que l'entreprise commune pour la recherche sur la gestion du trafic aérien dans le ciel unique européen (SESAR — Single European Sky Air Traffic Management Research), a été constituée en février 2007 au titre du septième programme-cadre pour la recherche (7e PC) pour une période de huit ans (SESAR 1); qu'en juin 2014, le Conseil a modifié le règlement fondateur et prolongé la durée d'existence de l'entreprise commune au titre du programme Horizon 2020, pour une période allant jusqu'au 31 décembre 2024 (SESAR);

B. considérant qu'en novembre 2021, le Conseil a adopté l'«acte de base unique» établissant notamment l'entreprise commune SESAR 3 en remplacement de SESAR au titre d'Horizon Europe, pour une période allant jusqu'au 31 décembre 2031 ([1]);

C. considérant que l'entreprise commune pour la recherche sur la gestion du trafic aérien dans le ciel unique européen 3 est un partenariat public-privé pour le développement d'une gestion du trafic aérien modernisée en Europe; que ses membres fondateurs sont l'UE, représentée par la Commission, l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Eurocontrol), ainsi que plus de 50 organisations couvrant l'ensemble de la chaîne de valeur du secteur de l'aviation (aéroports, usagers de l'espace aérien, prestataires de services de navigation aérienne, opérateurs et prestataires de services de drones, etc.);

D. considérant que la contribution financière de l'Union à l'entreprise commune pour la recherche sur la gestion du trafic aérien dans le ciel unique européen 3, y compris les crédits EEE, destinée à les coûts administratifs et les coûts opérationnels s'élève à 600 milliards d'EUR, dont 30 millions d'EUR au maximum pour les coûts administratifs; que les membres privés de l'entreprise commune pour la recherche sur la gestion du trafic aérien dans le ciel unique européen 3 apportent ou prennent les dispositions nécessaires pour que leurs entités constituantes ou affiliées apportent une contribution totale d'au moins 500 millions d'EUR, dont 25 millions d'EUR au maximum pour les coûts administratifs, au cours de la période de 10 ans;

E. considérant qu'Eurocontrol apportera, sur une période de 10 ans, une contribution totale d'un montant maximal de 500 millions d'EUR, dont 25 millions d'EUR au maximum pour les coûts administratifs; que cet apport comportera également des contributions en nature affectées à des activités supplémentaires;

F. considérant que toutes les institutions de l'Union doivent respecter le règlement financier ainsi que des normes élevées en matière de gestion;

G. considérant que l'un des objectifs les plus importants de l'entreprise est de soutenir une transition rapide vers une aviation plus verte, conformément au pacte vert pour l'Europe;

Généralités

1. observe que l'entreprise commune «Recherche sur la gestion du trafic aérien dans le ciel unique européen 3», en tant qu'entreprise commune tripartite, met en œuvre, outre le budget de l'Union et les contributions de membres privés, des contributions d'Eurocontrol d'environ 500 millions d'EUR pour les activités d'Horizon Europe et que, comme la Commission n'a pas tenu compte des contributions d'Eurocontrol dans son modèle de productivité, la baisse du ratio de productivité qui en résulte pour l'entreprise commune ne peut pas être directement comparée au ratio des autres entreprises communes;

([1]) Règlement (UE) 2021/2085 du Conseil du 19 novembre 2021 établissant les entreprises communes dans le cadre d'Horizon Europe et abrogeant les règlements (CE) nº 219/2007, (UE) nº 557/2014, (UE) nº 558/2014, (UE) nº 559/2014, (UE) nº 560/2014, (UE) nº 561/2014 et (UE) nº 642/2014 (JO L 427 du 30.11.2021, p. 17).

2. regrette que l'entreprise commune, comme d'autres, a indiqué qu'après le processus interne de planification du budget et des ressources, sa direction n'avait pas été associée aux négociations entre la DG de tutelle et la DG BUDG; déplore, par ailleurs, que, d'après ce qu'a affirmé l'entreprise commune, celle-ci n'a pas été suffisamment informée ni du modèle de productivité de la Commission, utilisé pour déterminer les ressources humaines nécessaires à la mise en œuvre de ses programmes au titre du nouveau CFP, ni des raisons pour lesquels les effectifs ont été plafonnés, malgré un budget plus conséquent à exécuter;

3. salue la transition en douceur vers la nouvelle entité juridique de l'entreprise commune SESAR 3 et note que l'entreprise a mis au point plusieurs mécanismes de coordination transversale, qui ont permis une coopération transparente et structurée et se sont appuyés sur l'expertise individuelle de chacun des membres de l'organisation, avec en particulier la création d'un groupe de coordination pour la transition en février 2021;

4. 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;

5. souligne l'importance de l'entreprise dans l'achèvement du ciel numérique européen; souligne que les propositions relatives aux partenariats européens de SESAR et du MIE pour la période 2021-2027 sont cruciales pour l'avenir de l'aviation numérisée et respectueuse de l'environnement et doivent bénéficier d'un financement approprié;

6. souligne l'importance du ciel unique européen 2+ et demande son adoption et sa mise en œuvre en temps utile; souligne que le recours aux systèmes satellitaires pour la navigation, les communications et le suivi, ainsi que le déploiement complet du système européen de nouvelle génération pour la gestion du trafic aérien (SESAR) contribueront à l'achèvement du ciel unique et numérique européen;

7. rappelle le rôle stratégique de l'entreprise en ce qui concerne la décarbonation du secteur de l'aviation, un grand nombre de ses projets étant axés sur l'exploitation des technologies numériques afin de soutenir la transition vers un secteur de l'aviation plus écologique;

8. se félicite de l'ensemble des activités de R&I que l'entreprise commune SESAR 3 mènera de 2021 à 2031, appelées «programme pour le ciel européen numérique» et organisées dans le cadre du mécanisme d'innovation SESAR; salue en outre les autres priorités fixées pour l'entreprise commune SESAR 3, telles que: tirer parti des synergies avec d'autres partenariats européens et avec les programmes nationaux ou régionaux de modernisation de la gestion du trafic aérien; garantir la participation des acteurs institutionnels et industriels; assurer la coopération avec les pays tiers et les organisations internationales; promouvoir les activités et les résultats de l'entreprise commune SESAR 3 au moyen d'initiatives de communication;

9. constate qu'il n'existe pas de définition harmonisée des «dépenses administratives» parmi les entreprises communes, alors qu'elles constituent la base de calcul des contributions financières de leurs membres et une condition préalable à l'obtention de chiffres comparables; demande, à cet égard, des lignes directrices communes afin que toutes les entreprises communes soient en mesure de suivre une approche harmonisée pour la classification de certaines catégories de dépenses administratives, telles que les dépenses pour les consultations, les études, les analyses, les évaluations et l'assistance technique;

10. partage l'observation de la Cour des comptes (ci-après la «Cour») selon laquelle, étant donné que les entreprises communes sont autonomes et responsables de la mise en œuvre de leurs programmes de travail, elles auraient pu être mieux associées à la planification des ressources humaines pour le CFP 2021-2027;

Gestion budgétaire et financière

11. salue le fait que le rapport de la Cour sur les comptes annuels de l'entreprise commune pour l'exercice 2021 estime qu'ils présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière de l'entreprise commune au 31 décembre 2021, le résultat de ses opérations, ses flux de trésorerie, ainsi que l'état de variation de l'actif net pour l'exercice clos à cette date, conformément à son règlement financier et aux règles comptables adoptées par le comptable de la Commission, et que les opérations sous-jacentes aux comptes sont légales et régulières dans tous leurs aspects significatifs;

12. note qu'en 2021, le budget définitif disponible (qui comprend les crédits inutilisés des exercices précédents, les recettes affectées et les réaffectations à l'exercice suivant) comprenait des crédits d'engagement de 34,8 millions d'EUR (163,2 millions d'EUR en 2020) et des crédits de paiement de 69,9 millions d'EUR (179,2 millions d'EUR en 2020);

13. relève que, en ce qui concerne le niveau actuel des obligations opérationnelles de ses membres, à la fin de 2021, l'entreprise commune avait intégralement engagé 555,8 millions d'EUR sur la contribution maximale de l'Union pour les conventions de subvention et les contrats signés au titre du programme Horizon 2020, dont environ 92,5 millions d'EUR (soit 16,6 %) doivent encore être payés dans les années à venir, pour des projets et des contrats dont l'exécution doit encore être achevée; souligne en outre que les membres privés s'étaient juridiquement engagés à fournir l'entièreté des contributions en nature s'élevant à 280 millions d'EUR, prévues dans la convention d'adhésion des membres représentant l'industrie, et Eurocontrol, des contributions d'un montant total de 433,4 millions d'EUR, ce qui représente 91 % des 475 millions d'EUR de contributions opérationnelles prévus dans l'accord bilatéral conclu avec cet organisme;

14. souligne que le taux d'exécution du budget de l'entreprise commune disponible pour les paiements en faveur de projets relevant d'Horizon 2020 pour l'exercice 2021 était de 93 % et que l'entreprise commune ne disposait pratiquement pas de crédits d'engagement opérationnels pour 2021 étant donné qu'elle avait clôturé son dernier appel à propositions à la fin de 2020;

15. reconnaît les effets persistants de la crise de la COVID-19 sur le secteur; note que l'entreprise a mis en œuvre un certain nombre de mesures, dont la prolongation de la durée des subventions si nécessaire, afin de permettre aux projets de mener à bien leurs activités de validation et de produire des résultats techniques conformément au calendrier du plan directeur européen de gestion du trafic aérien; note que les membres et les partenaires de l'entreprise sont parvenus à faire progresser de nouvelles technologies et de nouvelles procédures grâce au processus de diffusion du mécanisme d'innovation de SESAR, dans le respect du calendrier défini par le plan directeur européen de gestion du trafic aérien, qui constitue la feuille de route de l'Europe pour la transformation numérique de la gestion du trafic aérien;

16. constate que l'exécution budgétaire en 2021 s'est traduite par un déficit de 17,55 millions d'EUR (dont un déficit de 292 513 EUR pour SESAR 1 à la suite du remboursement final des contributions financières excédentaires de SESAR 1 et un déficit de 17,26 millions d'EUR pour SESAR 2020) et que l'excédent cumulé restant atteint 592 241 EUR;

Réserve

17. se félicite que l'entreprise commune ait atteint l'ensemble de ses principaux objectifs politiques et opérationnels en 2021, comme indiqué dans le document unique de programmation pour la période 2021-2023 (DOCUP 2021-2023);

18. salue le fait que l'entreprise commune, dans le contexte de la crise de la COVID-19 et de son incidence financière sur ses membres, a mis en place une série de mesures budgétaires visant à fournir aux membres et au secteur de l'aviation un soutien immédiat en termes de trésorerie;

19. salue l'organisation de la 1re édition des Journées de l'innovation SESAR et tous les projets consacrés aux jeunes scientifiques;

20. se félicite que l'entreprise ait continué de gérer et de suivre 71 projets relevant de ses trois volets de recherche en 2021 (recherche exploratoire, recherche et validation industrielles et démonstrations à très grande échelle), avec 300 bénéficiaires différents, dont près de 20 % sont des PME, 17 % des organismes d'enseignement supérieur ou des universités et 9 % des organismes de recherche, et recommande que soient prises des mesures pour augmenter la part des PME dans le nombre total de projets gérés par l'entreprise;

Marchés publics et personnel

21. relève qu'en raison de l'accent mis sur le processus de transition, l'entreprise commune a limité son nombre maximal de procédures de passation de marchés et a traité 10 procédures de passation de marchés, dont six concernant des marchés de très faible valeur; note, en outre, que l'entreprise commune a signé six contrats-cadres de services interinstitutionnels, deux contrats de services directs, huit contrats spécifiques mettant en œuvre les contrats-cadres de l'entreprise commune/accords interinstitutionnels et un prix;

22. observe que l'entreprise commune a signé quatre-vingt-dix avenants à ses contrats, contrats spécifiques, protocoles d'accord et accords de niveau de service, principalement en raison de la transition vers SESAR 3;

23. se félicite que toutes les procédures aient été menées conformément aux règles financières de l'entreprise commune SESAR afin de garantir le respect de la transparence, une concurrence loyale entre les fournisseurs et l'utilisation la plus efficace des fonds de l'entreprise commune;

24. souligne qu'en 2021, l'entreprise commune est passée aux appels d'offres électroniques et à la soumission des offres par voie électronique et qu'afin de gérer et de garantir la mise en œuvre en temps utile des activités de passation de marchés destinées à soutenir ses objectifs, l'entreprise commune SESAR a continué d'utiliser un outil de planification des actions contractuelles pour enregistrer toutes les activités de passation de marchés/activités contractuelles; note, en outre, que ce dossier est mis à jour chaque semaine en coordination avec les initiateurs opérationnels et l'équipe de direction de l'entreprise;

25. souligne que le tableau des effectifs approuvé de l'entreprise commune pour 2021 prévoit 38 agents temporaires ou contractuels et deux experts nationaux détachés, comme le prévoit le budget général annuel de l'Union européenne pour la Commission européenne;

26. relève, à la lecture du rapport annuel d'activité 2021, en ce qui concerne l'équilibre hommes-femmes, qu'aucune augmentation significative de la participation des femmes, des femmes coordinatrices de projets dans les projets Horizon 2020 et des femmes dans les groupes consultatifs, les groupes d'experts, les panels d'évaluation, les experts individuels, etc., n'a été réalisée par rapport à l'année précédente; constate avec regret que la proportion de femmes participant aux projets Horizon 2020 a en fait diminué par rapport à l'année précédente, passant de 30 % à 29 % en 2021; déplore que, selon le rapport annuel 2021 de l'entreprise commune, l'équilibre hommes-femmes au sein du conseil d'administration (1 femme, 27 hommes) doit être amélioré; juge ces chiffres décevants et préconise des efforts accrus en matière d'équilibre entre les hommes et les femmes;

27. constate avec inquiétude qu'au cours de la période 2018-2021, la proportion annuelle moyenne de personnel intérimaire pour toutes les entreprises communes est restée élevée, à environ 11 % du personnel statutaire; rappelle que la forte proportion d'agents contractuels dans les effectifs tend à accroître de manière significative la rotation du personnel de l'entreprise commune et à déstabiliser davantage encore la situation en matière de personnel; souligne en outre que le recours à du personnel intérimaire devrait rester une solution temporaire, sans quoi cela pourrait se répercuter sur la performance globale de l'entreprise commune, notamment par la perte de compétences clés, des chaînes de responsabilités mal définies, de possibles litiges et une perte d'efficacité du personnel;

28. observe qu'en 2021, les travaux relatifs à un certain nombre d'initiatives se sont poursuivis dans les locaux de l'entreprise commune SESAR à Bruxelles afin de préserver la productivité, la sécurité et l'efficacité de l'environnement de travail et des installations offertes à son personnel;

29. souligne que l'affectation efficace des ressources humaine est également restée une priorité pour l'entreprise commune SESAR en 2021 et note que celle-ci a concentré ses efforts sur le développement professionnel et l'évolution de carrière de son personnel, en plus de veiller à ce que les ressources humaines allouées soient utilisées de la manière la plus économique, efficiente et efficace possible;

30. relève qu'en 2021, l'entreprise commune a mené son exercice d'évaluation conformément à ses dispositions d'exécution et a été en mesure de procéder à l'exercice de reclassement, à la suite duquel huit agents temporaires ont été reclassés;

31. relève que, depuis 2016, les entreprises communes n'ont pas payé les contributions de l'employeur au régime de pensions de l'Union en proportion de la part de leurs recettes non subventionnées par l'UE dans leurs recettes totales, car la Commission n'a ni prévu ces dépenses dans le budget des entreprises communes ni demandé officiellement les paiements; invite la Commission à prendre des mesures pour éviter des problèmes similaires à l'avenir.

Contrôle interne

32. relève que, pour ce qui est des paiements au titre d'Horizon 2020, la responsabilité des audits ex post incombe au service commun d'audit de la RTD de la Commission, et que sur la base des résultats des audits ex post disponibles à la fin de 2021, l'entreprise commune a communiqué un taux d'erreur représentatif de 0,7 % (3,46 % en 2020) et un taux d'erreur résiduel de 0,6 % (1 % en 2020) pour les projets relevant d'Horizon 2020 (apurements et paiements finals); note que, au regard de la fiche financière législative accompagnant la proposition de de la Commission relative à Horizon 2020, le but ultime en matière de taux d'erreur résiduel à la clôture des programmes, une fois pris en compte l'impact financier de tous les audits ainsi que des corrections et des mesures de recouvrement, est qu'il soit aussi proche que possible de 2 %;

33. observe que la baisse des taux d'erreur en 2021 pourrait être due, entre autres, à une meilleure connaissance par les bénéficiaires des règles d'éligibilité et à la courbe d'apprentissage intrinsèque, ainsi qu'aux résultats des campagnes de communication, des webinaires ciblés et des formations visant en particulier les nouveaux arrivants et les PME; souligne que les taux d'erreur doivent être traités avec prudence, étant donné qu'ils peuvent changer sous réserve de la disponibilité de données supplémentaires provenant des résultats d'audit;

34. note que, pour évaluer les contrôles de l'entreprise commune relatifs aux paiements opérationnels, la Cour a examiné, au niveau des bénéficiaires finals, un échantillon aléatoire de paiements effectués en 2021 au titre d'Horizon 2020 afin de corroborer les taux d'erreur issus des audits ex post; observe que, dans un cas, la Cour a décelé et quantifié une erreur liée à la déclaration par le bénéficiaire de frais de personnel directs qui auraient dû être déclarés en tant que coûts de sous-traitance; souligne que, toutefois, étant donné que la convention de subvention ne prévoyait pas de telles dépenses pour le bénéficiaire, ces coûts n'étaient pas éligibles;

35. souligne que les conclusions de la Cour ont confirmé que des erreurs systémiques persistent dans les frais de personnel déclarés et que, notamment, les PME et les nouveaux bénéficiaires sont davantage susceptibles de commettre des erreurs que les autres bénéficiaires; souligne que ces erreurs sont également régulièrement signalées dans les rapports annuels de la Cour depuis 2017; souligne par conséquent que la rationalisation des règles d'Horizon 2020 pour la déclaration des frais de personnel et le recours généralisé à des options de coûts simplifiés constitue une condition préalable pour stabiliser les taux d'erreur en-dessous du seuil de signification; souligne que l'entreprise commune devrait renforcer ses systèmes de contrôle interne pour faire face au risque accru lié aux PME et aux nouveaux bénéficiaires, et encourager vivement certaines catégories de bénéficiaires qui sont davantage susceptibles de commettre des erreurs, comme les PME et les nouveaux participants, à utiliser l'assistant pour les frais de personnel; se félicite qu'en 2022, toutes les entreprises communes aient commencé à mettre en œuvre des actions visant à réduire le taux d'erreur conformément à l'action proposée par la Cour, notamment en examinant les options de coûts simplifiés telles que les coûts unitaires, les montants forfaitaires et les taux forfaitaires;

36. relève que, selon son rapport annuel d'activités, l'entreprise commune a atteint tous ses objectifs liés à une gestion financière, administrative et institutionnelle efficace dans ce domaine, tels qu'énoncés dans le document unique de programmation (DOCUP) 2021-2023; relève que cela inclut le suivi de l'efficience et de l'efficacité des activités d'audit concernant les projets de l'entreprise commune, le suivi de l'efficience et de l'efficacité des activités commerciales et de gestion de l'entreprise commune, le suivi du registre des exceptions et des cas de non-conformité (objectif de 1 % maximum);

37. note que l'entreprise commune a enregistré un cas de non-conformité résultant de la non-activation du Fonds de garantie Horizon 2020 ou de l'émission d'un ordre de recouvrement en raison de la faillite d'un bénéficiaire [projet H2020 763702 (PercEvite)] et une exception liée à la prolongation de la durée du contrat régissant le suivi et la maintenance du système d'alarme des locaux de l'entreprise commune (CTR SJU/LC/327-CTR);

Conflits d'intérêts, prévention et détection de la fraude

38. souligne qu'un rapport sur la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la fraude pour 2021 a été présenté au directeur exécutif au premier trimestre de 2022, lequel donne un aperçu des activités antifraude menées par l'entreprise commune en 2021 et souligne qu'il mentionne notamment des sessions de formation spécifiques qui ont été mises en place dans le domaine de l'éthique et de la lutte contre la fraude au quatrième trimestre 2021, portant sur les définitions de la fraude, les signaux d'alerte, la notification des irrégularités graves, les conflits d'intérêts, les activités extérieures, les dons et les faveurs, la base de données du système de détection rapide et d'exclusion, le double financement et le plagiat;

39. observe, en outre, qu'en ce qui concerne les conflits d'intérêts, en décembre 2021, le conseil de direction de l'entreprise commune SESAR 3 a adopté de nouvelles règles en matière de confidentialité et destinées à prévenir, éviter et gérer les conflits d'intérêts de l'entreprise commune, qui remplacent le précédent ensemble de règles applicables depuis 2008, et qu'en outre, en décembre 2021, un code de conduite du conseil de direction a également été adopté;

Audit interne

40. relève qu'au cours de l'année 2021, le service d'audit interne (SAI) a réalisé un audit sur la gestion des ressources humaines et l'éthique au sein de l'entreprise commune; relève que le travail sur le terrain s'est effectué à distance et que le rapport final a été publié le 9 novembre 2021;

41. souligne que les auditeurs ont conclu que les systèmes de gestion et de contrôle de l'entreprise commune qui ont été mis en place pour la gestion des ressources humaines et la promotion de l'environnement éthique sont, dans l'ensemble, bien conçus et appliqués avec efficience et efficacité, et aident l'entreprise commune à atteindre ses objectifs opérationnels;

42. relève toutefois que, bien que l'audit n'ait mis en évidence aucune question critique ou très importante, le SAI a constaté quelques faiblesses et estime qu'il existe une marge d'amélioration dans certains domaines, tels que la gestion de la charge de travail, le processus de recrutement et les déclarations d'intérêts annuelles, la fixation des objectifs individuels et la communication sur les questions liées aux ressources humaines;

43. se félicite du fait que, pour donner suite aux recommandations de la Cour et aux risques sous-jacents, l'entreprise commune SESAR a mis en place un plan d'action détaillé; se félicite en outre que le SAI ait confirmé que ce plan d'action était adéquat et que l'entreprise commune prévoie mettre en œuvre toutes les actions d'ici la fin de l'année 2022.