

RAPPORT

sur les comptes annuels de l'entreprise commune pour la recherche sur la gestion du trafic aérien dans le ciel unique européen relatifs à l'exercice 2016, accompagné des réponses de l'entreprise commune

(2017/C 426/08)

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>	<i>Page</i>
INTRODUCTION	1-10	57
Établissement de l'entreprise commune SESAR	1-2	57
Gouvernance	3-4	57
Objectifs	5-6	57
Ressources	7-10	58
OPINION	11-23	58
Opinion sur la fiabilité des comptes	12	58
Opinion sur la légalité et la régularité des recettes sous-jacentes aux comptes	13	58
Opinion sur la légalité et la régularité des paiements sous-jacents aux comptes	14	58
Responsabilités de la direction et des personnes en charge de la gouvernance	15-17	59
Responsabilités de l'auditeur en matière d'audit des comptes et des opérations sous-jacentes	18-22	59
GESTION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE	24-30	60
Exécution du budget 2016	24	60
Exécution pluriannuelle du budget au titre du 7 ^e PC et du RTE-T	25-27	60
Exécution pluriannuelle du budget relevant du programme Horizon 2020	28-30	60
CONTRÔLES INTERNES	31-34	60
Cadre de contrôle interne	31	60
Déclaration et vérification des contributions en nature apportées aux projets relevant de SESAR 2020	32	61
Évaluation de la capacité financière des candidats dans le cadre des appels à propositions	33	61
Rapport coût/efficacité des contrats de services	34	61
ANNEXE — SUIVI DES COMMENTAIRES DES ANNÉES PRÉCÉDENTES		62

INTRODUCTION

Établissement de l'entreprise commune SESAR

1. 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*), sise à Bruxelles, a été constituée en février 2007 pour une durée de huit ans et a commencé à fonctionner de manière autonome le 10 août 2007 ⁽¹⁾. En juin 2014, le Conseil a modifié le règlement fondateur et a prolongé la durée d'existence de l'entreprise commune jusqu'au 31 décembre 2024 ⁽²⁾.
2. L'entreprise commune SESAR est un partenariat public-privé pour le développement et le déploiement d'une gestion du trafic aérien (*air traffic management* — ATM) modernisée en Europe. Les membres fondateurs sont l'Union européenne (UE), représentée par la Commission, et l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Eurocontrol). À la suite d'un appel à manifestation d'intérêt, 19 entités publiques et privées du secteur de l'aviation sont devenues membres de l'entreprise commune. Parmi celles-ci figurent des constructeurs aéronautiques, des fabricants de matériel terrestre et d'appareillage de bord, des fournisseurs de services de navigation et des autorités aéroportuaires.

Gouvernance

3. La structure de gouvernance de l'entreprise commune SESAR comprend le conseil d'administration et le directeur exécutif.
4. Le conseil d'administration est composé de représentants des membres de l'entreprise commune SESAR ainsi que de représentants des parties prenantes (les usagers militaires et civils de l'espace aérien, les prestataires de services de navigation aérienne, les équipementiers, les aéroports, les employés du secteur de la gestion du trafic aérien et la communauté scientifique). Il incombe au conseil d'administration d'adopter le plan directeur ATM approuvé par le Conseil de l'Union européenne et d'exercer un contrôle général sur la mise en œuvre du projet SESAR. Le directeur exécutif est responsable de la gestion quotidienne de l'entreprise commune.

Objectifs

5. Le projet SESAR vise à moderniser la gestion du trafic aérien en Europe par la définition, le développement et le déploiement de technologies et de procédures novatrices ou améliorées. Le projet comporte trois phases:
 - une «phase de définition» (2004-2007) conduite par Eurocontrol, cofinancée par le programme Réseau transeuropéen de transport (RTE-T). Elle a permis d'élaborer le plan directeur ATM européen, qui définit le contenu et décrit le développement et le déploiement de la prochaine génération d'un système ATM moderne,
 - une «phase de développement» en deux temps (2007-2013, prolongée jusqu'en 2016) gérée par l'entreprise commune SESAR, cofinancée par le programme RTE-T et le septième programme-cadre pour la recherche (7^e PC),
 - une «phase de déploiement» (2014-2024), qui sera conduite par les partenaires de l'industrie du trafic aérien et les parties prenantes, pour la production et la mise en place à une grande échelle de la nouvelle infrastructure ATM, avec un cofinancement relevant du programme Horizon 2020.
6. L'objectif de l'entreprise commune SESAR dans le cadre du 7^e PC et du programme RTE-T était d'assurer la modernisation et l'amélioration de la sécurité du système de gestion du trafic aérien européen en coordonnant et en concentrant tous les efforts de recherche et de développement déployés dans l'Union européenne pour la production de nouveaux systèmes technologiques et de nouveaux composants, ainsi que pour l'instauration de nouvelles procédures opérationnelles, comme le prévoit le plan directeur ATM européen (SESAR I — phase de développement). Dans le cadre d'Horizon 2020, l'entreprise commune SESAR met en œuvre le programme SESAR II (SESAR 2020) avec pour objectif de coordonner les efforts de recherche et d'innovation des parties prenantes (poursuite de la phase de développement) et de mettre en œuvre les nouvelles infrastructures de gestion du trafic aérien (phase de déploiement).

⁽¹⁾ Règlement (CE) n° 219/2007 du Conseil du 27 février 2007 relatif à la constitution d'une entreprise commune pour la réalisation du système européen de nouvelle génération pour la gestion du trafic aérien (SESAR) (JO L 64 du 2.3.2007, p. 1), modifié par le règlement (CE) n° 1361/2008 (JO L 352 du 31.12.2008, p. 12).

⁽²⁾ Règlement (UE) n° 721/2014 du Conseil du 16 juin 2014 modifiant le règlement (CE) n° 219/2007 du Conseil relatif à la constitution d'une entreprise commune pour la réalisation du système européen de nouvelle génération pour la gestion du trafic aérien (SESAR) en ce qui concerne la prolongation de la durée d'existence de l'entreprise commune jusqu'en 2024 (JO L 192 du 1.7.2014, p. 1).

Ressources

7. Le budget pour la phase de développement du programme SESAR I (2008-2015) s'est élevé à 2 100 millions d'euros, financés à parts égales par l'Union européenne, Eurocontrol et les partenaires publics et privés issus du secteur du trafic aérien. La contribution de l'Union européenne, d'un maximum de 700 millions d'euros, est financée sur le 7^e PC et le RTE-T⁽³⁾.

8. La contribution maximale de l'Union européenne aux activités de l'entreprise commune SESAR pour la mise en œuvre de SESAR 2020 s'élève à 585 millions d'euros, à financer sur le budget alloué à Horizon 2020⁽⁴⁾. En vertu des accords d'adhésion relevant de SESAR 2020, Eurocontrol doit contribuer à hauteur de 500 millions d'euros environ, et les autres membres du secteur du trafic aérien à hauteur de 720,7 millions d'euros au moins, aux activités opérationnelles de l'entreprise commune. Environ 90 % du financement provenant d'Eurocontrol et des autres membres prend la forme de contributions en nature.

9. En ce qui concerne les contributions en espèces aux coûts administratifs de l'entreprise commune, le conseil d'administration décide des montants à verser par chaque membre, établis au prorata de la contribution que ce dernier a consenti à apporter, et fixe la date butoir à laquelle ces contributions doivent être payées.

10. En 2016, le budget des paiements pour l'entreprise commune SESAR s'élevait à 157,1 millions d'euros (contre 136,9 millions en 2015). Au 31 décembre 2016, l'entreprise commune employait 44 agents (contre 41 en 2015)⁽⁵⁾.

OPINION

11. Nous avons contrôlé:

- a) les comptes de l'entreprise commune, constitués des états financiers⁽⁶⁾ et des états sur l'exécution du budget⁽⁷⁾ pour l'exercice clos le 31 décembre 2016,
- b) la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes à ces comptes, conformément aux dispositions de l'article 287 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Opinion sur la fiabilité des comptes

12. Nous estimons que les comptes de l'entreprise commune pour l'exercice clos le 31 décembre 2016 présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière de l'entreprise commune au 31 décembre 2016, 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. Ces dernières sont fondées sur les normes comptables internationalement admises pour le secteur public.

Opinion sur la légalité et la régularité des recettes sous-jacentes aux comptes

13. Nous estimons que les recettes sous-jacentes aux comptes pour l'exercice clos le 31 décembre 2016 sont, dans tous leurs aspects significatifs, légales et régulières.

Opinion sur la légalité et la régularité des paiements sous-jacents aux comptes

14. Nous estimons que les paiements sous-jacents aux comptes pour l'exercice clos le 31 décembre 2016 sont, dans tous leurs aspects significatifs, légaux et réguliers.

⁽³⁾ Article 3 de l'accord général conclu entre la Commission européenne et l'entreprise commune SESAR, décembre 2009.

⁽⁴⁾ Article 4, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 219/2007, modifié par le règlement (CE) n° 1361/2008.

⁽⁵⁾ De plus amples informations concernant les activités de l'entreprise commune sont disponibles sur son site web à l'adresse <http://www.sesarju.eu>

⁽⁶⁾ Les états financiers comprennent le bilan, le compte de résultat, l'état des flux de trésorerie, l'état de variation de l'actif net ainsi qu'une synthèse des principales méthodes comptables et d'autres notes explicatives.

⁽⁷⁾ Les états sur l'exécution du budget comprennent les états qui présentent sous forme agrégée la totalité des opérations budgétaires et les notes explicatives.

Responsabilités de la direction et des personnes en charge de la gouvernance

15. En vertu des articles 310 à 325 du TFUE et conformément au règlement financier de l'entreprise commune, la direction est responsable de l'établissement et de la présentation des comptes sur la base des normes comptables internationalement admises pour le secteur public, ainsi que de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes à ces derniers. Cette responsabilité comprend la conception, la mise en œuvre et le maintien de contrôles internes pertinents pour l'établissement et la présentation d'états financiers exempts d'anomalies significatives, qu'elles résultent d'une fraude ou d'une erreur. La direction est également chargée de s'assurer que les activités, les opérations financières et les informations présentées dans les états financiers sont conformes aux textes législatifs et réglementaires qui les régissent. La direction de l'entreprise commune est responsable en dernier ressort de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes aux comptes.

16. Pour établir les comptes, la direction est tenue d'évaluer la capacité de l'entreprise commune à poursuivre son exploitation, de faire connaître, le cas échéant, les questions en rapport avec la continuité d'exploitation et de partir de l'hypothèse de la continuité d'exploitation.

17. Les personnes responsables de la gouvernance sont chargées de surveiller le processus de présentation de l'information financière de l'entité.

Responsabilités de l'auditeur en matière d'audit des comptes et des opérations sous-jacentes

18. Nos objectifs consistent, d'une part, à déterminer avec une assurance raisonnable si les comptes de l'entreprise commune sont exempts d'anomalies significatives et si les opérations sous-jacentes à ces comptes sont légales et régulières et, d'autre part, à fournir au Parlement européen et au Conseil, ou aux autres autorités de décharge respectives, une déclaration d'assurance fondée sur notre audit, concernant la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes à ces derniers. Une assurance raisonnable correspond à un degré d'assurance élevé, mais non à une garantie que toute anomalie ou toute non-conformité significatives seront détectées lors de l'audit. Les anomalies de même que les non-conformités peuvent résulter de fraudes ou d'erreurs et sont considérées comme significatives si l'on peut raisonnablement craindre que, isolément ou globalement, elles influent sur les décisions économiques prises par les utilisateurs sur la base de ces comptes.

19. Un audit comprend la mise en œuvre de procédures en vue d'obtenir des éléments probants relatifs aux montants et aux informations qui figurent dans les comptes, ainsi qu'à la légalité et à la régularité des opérations qui leur sont sous-jacentes. Le choix des procédures s'appuie sur le jugement de l'auditeur, qui se fonde entre autres sur une appréciation du risque que des anomalies significatives affectent les comptes et, s'agissant des opérations sous-jacentes, du risque de non-respect, dans une mesure significative, des obligations prévues par le cadre juridique de l'Union européenne, que cela soit dû à des fraudes ou à des erreurs. En procédant à cette évaluation des risques, l'auditeur tient compte des contrôles internes relatifs à l'établissement et à la présentation fidèle des comptes ainsi qu'à la légalité et à la régularité des opérations sous-jacentes, afin de définir des procédures d'audit adaptées aux circonstances. L'auditeur ne vise cependant pas à formuler une opinion sur l'efficacité des contrôles internes. Un audit comporte également l'appréciation de l'adéquation des méthodes comptables appliquées, de la vraisemblance des estimations comptables effectuées par la direction et de la présentation générale des comptes.

20. En ce qui concerne les recettes, nous vérifions les subventions versées par la Commission et évaluons les procédures mises en place par l'entreprise commune pour percevoir des redevances ou d'autres revenus.

21. En ce qui concerne les dépenses, nous examinons les opérations de paiement quand les dépenses ont été exposées, enregistrées et acceptées. Cet examen porte sur toutes les catégories de paiements une fois qu'ils ont été effectués (y compris ceux correspondant à l'acquisition d'actifs).

22. Lors de l'établissement du présent rapport et de notre opinion, nous avons pris en considération les travaux d'audit réalisés par l'auditeur externe indépendant concernant les comptes de l'entreprise commune, conformément aux dispositions de l'article 208, paragraphe 4, du règlement financier de l'Union européenne ⁽⁸⁾.

23. Les commentaires ci-après ne remettent pas en cause l'opinion de la Cour.

⁽⁸⁾ Règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil (JO L 298 du 26.10.2012, p. 1).

GESTION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE**Exécution du budget 2016**

24. Compte tenu des crédits de paiement inutilisés des années précédentes (5,7 millions d'euros), le budget définitif disponible pour 2016 au titre du 7^e PC et d'Horizon 2020 comprenait 101,4 millions d'euros de crédits d'engagement et 162,8 millions d'euros de crédits de paiement. Les taux d'utilisation des crédits d'engagement et des crédits de paiement se sont élevés respectivement à 95,7 % et à 63,2 %. La faiblesse du taux d'exécution des crédits de paiement s'explique principalement par des retards dans la mise en œuvre des études et des développements menés par les membres de l'entreprise commune SESAR.

Exécution pluriannuelle du budget au titre du 7^e PC et du RTE-T

25. Sur un budget total de 892,8 millions d'euros destiné à financer les activités opérationnelles et administratives de SESAR I⁽⁹⁾, l'entreprise commune avait contracté à la fin de 2016 des engagements se montant à 827,4 millions d'euros et effectué des paiements s'élevant à 704,2 millions d'euros (soit 79 % du budget disponible).

26. À la fin de 2016, sur les 1 254,5 millions d'euros de contributions en nature et en espèces que les autres membres devaient apporter pour couvrir les activités opérationnelles et administratives de l'entreprise commune SESAR (670,2 millions d'euros provenant d'Eurocontrol et 584,3 millions d'euros du secteur du trafic aérien), l'entreprise commune avait validé des contributions s'élevant à 910 millions d'euros (427,7 millions d'euros provenant d'Eurocontrol et 482,3 millions d'euros du secteur du trafic aérien). Des contributions en nature de 133,5 millions d'euros, apportées par les autres membres, avaient été déclarées à l'entreprise commune SESAR avant la fin de 2016 (49,2 millions d'euros provenant d'Eurocontrol et 84,2 millions des membres du secteur du trafic aérien).

27. À la fin de 2016, les contributions en espèces apportées par l'Union européenne s'élevaient, au total, à 597,1 millions d'euros, alors que le montant total des contributions en nature et en espèces se montait à 476,9 millions d'euros pour Eurocontrol et à 566,5 millions d'euros pour les membres du secteur du trafic aérien.

Exécution pluriannuelle du budget relevant du programme Horizon 2020

28. Sur les 585 millions d'euros qui lui avaient été alloués pour la mise en œuvre de SESAR 2020 au titre du programme Horizon 2020, l'entreprise commune SESAR avait, à la fin de 2016, pris des engagements pour un montant de 61,6 millions d'euros et réalisé des paiements pour un montant de 49,9 millions d'euros (8,5 % des fonds alloués). Ces derniers correspondaient principalement à des préfinancements de la première vague de projets relevant de SESAR 2020.

29. À la fin de 2016, le montant total des contributions en espèces apportées par l'Union européenne aux activités opérationnelles de l'entreprise commune était de 56,8 millions d'euros.

30. Les autres membres sont censés contribuer en nature et en espèces aux activités opérationnelles de l'entreprise commune concernant SESAR 2020 à hauteur de 1 220,7 millions d'euros (500 millions d'euros provenant d'Eurocontrol et 720,7 millions du secteur du trafic aérien). Cependant, à la fin de 2016, les projets relevant de SESAR 2020 n'en étaient qu'à leurs débuts et aucune contribution en nature ou en espèces n'avait été validée par le conseil d'administration.

CONTRÔLES INTERNES**Cadre de contrôle interne**

31. L'entreprise commune SESAR a mis en place des procédures de contrôle ex ante fondées sur des contrôles documentaires en matière financière et opérationnelle; elle réalise en outre des audits ex post auprès des bénéficiaires. Ces vérifications sont des outils essentiels pour évaluer la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes, y compris les contributions en espèces et en nature fournies à l'entreprise commune par ses membres autres que l'Union. Le taux d'erreur résiduel établi à l'issue des audits ex post, communiqué par l'entreprise commune à la fin de 2016, s'élevait à 1,34 %⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ Le budget total de 892,8 millions d'euros se décompose comme suit: 700 millions d'euros de contribution en espèces de l'Union européenne, financés par le 7^e PC et le programme RTE-T, 165 millions d'euros de contribution en espèces d'Eurocontrol et 27,8 millions d'euros de contribution en espèces des membres représentant l'industrie du trafic aérien.

⁽¹⁰⁾ Rapport annuel d'activité 2016 de l'entreprise commune SESAR, p. 81.

Déclaration et vérification des contributions en nature apportées aux projets relevant de SESAR 2020

32. L'entreprise commune SESAR n'a pas encore établi d'orientations spécifiques pour les membres et leurs auditeurs externes concernant la déclaration et la certification des contributions en nature apportées par les membres aux projets relevant de SESAR 2020. Elle n'a pas non plus défini, pour ses contrôles ex ante des déclarations de dépenses relatives aux projets relevant de SESAR 2020, d'orientations internes fondées sur la stratégie mise en place à cet égard par la Commission pour Horizon 2020.

Évaluation de la capacité financière des candidats dans le cadre des appels à propositions

33. En ce qui concerne l'appel restreint relatif à la recherche industrielle, qui était limité aux membres de l'entreprise commune représentant l'industrie, l'entreprise commune a octroyé des subventions à des consortiums chargés de la mise en œuvre de projets, malgré le fait que, dans deux cas, les contrôles relatifs à la viabilité financière des bénéficiaires, effectués par l'Agence exécutive pour la recherche, indiquaient que la capacité financière du membre représentant l'industrie qui coordonnait les consortiums était faible. Cela implique un risque financier plus élevé concernant la réalisation de ces projets mais aussi pour les autres projets auxquels ces deux bénéficiaires participent. Pour ces deux cas, le directeur exécutif avait fondé sa décision sur des analyses de risques complémentaires ponctuelles effectuées par des agents de l'entreprise commune SESAR. Toutefois, celle-ci n'a pas encore établi de procédure interne systématique permettant de réévaluer la fragilité de la viabilité financière d'un coordonnateur de projet subventionné. Elle n'a donc pas défini de mesures permettant d'atténuer et de compenser le risque financier accru.

Rapport coût/efficacité des contrats de services

34. Dans le cadre de ses procédures de marchés de services, l'entreprise commune fixe un budget maximal pour le contrat. Ce montant maximal n'est pas fondé sur un processus systématique d'estimation des coûts ni sur un système de prix de référence de marché raisonnable. Cela ne permet pas de garantir un bon rapport coût/efficacité pour les contrats de service pluriannuels, l'expérience montrant que la plupart des offres reçues étaient proches du budget maximal.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre IV, présidée par M. Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 19 septembre 2017.

Par la Cour des comptes

Klaus-Heiner LEHNE

Président

ANNEXE

Suivi des commentaires des années précédentes

Année	Commentaire de la Cour	Mise en œuvre des mesures correctrices (Terminée/En cours/En attente)
	<i>Conflits d'intérêts</i>	
2015	En juillet 2015, la Commission a publié, à l'intention des entreprises communes, des lignes directrices concernant les règles en matière de conflits d'intérêts, y compris un modèle commun de déclaration d'absence de conflit d'intérêts que l'entreprise commune devrait intégrer dans ses procédures.	Terminée

RÉPONSE DE L'ENTREPRISE COMMUNE

24. Les difficultés rencontrées pour adapter les outils informatiques communs d'Horizon 2020 aux besoins spécifiques de l'entreprise commune SESAR constituent l'une des principales raisons de l'exécution tardive des paiements relatifs aux études et aux développements menés par les membres. Ce processus a débuté en 2016 et est toujours en cours.

30. Pour ce qui est des projets de l'entreprise commune SESAR relatifs à Horizon 2020 relevant des appels restreints, les membres devraient soumettre leurs premières déclarations de coûts en 2018. L'entreprise commune commencera alors à valider les contributions en nature connexes.

32. En décembre 2016, le conseil d'administration de l'entreprise commune SESAR a adopté le document intitulé «Methodology and Validation process for In kind contributions (IKC) in the SJU (SESAR 2020 Programme only)» [Méthode et processus de validation des contributions en nature au sein de l'entreprise commune SESAR (programme SESAR 2020 uniquement)], conformément auquel l'entreprise commune élaborera un cahier des charges et un certificat modèle, qui devront être présentés au conseil en temps utile, avant la réception de toute contribution en nature en 2018. L'entreprise commune SESAR examinera s'il est nécessaire d'adapter la stratégie de contrôles ex ante mise en place par la Commission pour Horizon 2020 à des risques particuliers liés aux projets relevant de SESAR 2020. Entre-temps, elle applique la stratégie de contrôles ex ante de la Commission par analogie.

33. À la suite des résultats des évaluations des risques complémentaires réalisées conformément aux orientations H2020, l'entreprise commune SESAR a conclu que rejeter les coordinateurs de projets sur l'unique base de l'analyse effectuée par l'Agence exécutive pour la recherche aurait pu l'exposer à un important risque de recours. L'entreprise commune SESAR convient toutefois qu'il est nécessaire de mettre en place une procédure interne pour réévaluer la viabilité financière faible d'un coordinateur de projet bénéficiaire d'une subvention, y compris des mesures visant à atténuer et à compenser les risques financiers accrus.

34. À la suite de l'observation formulée par la Cour, en avril 2017, l'entreprise commune SESAR a mis en place une méthodologie afin d'évaluer systématiquement les besoins en matière de marchés et leurs coûts au cours de la phase de planification des marchés publics. Cette méthodologie a déjà été utilisée à plusieurs occasions.
