

IV

(Informations)

INFORMATIONS PROVENANT DES INSTITUTIONS, ORGANES
ET ORGANISMES DE L'UNION EUROPÉENNE

COUR DES COMPTES

Synthèse des résultats des audits annuels de la Cour des comptes européenne concernant les
entreprises communes européennes du secteur de la recherche pour l'exercice 2016

(2017/C 426/01)

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>	<i>Page</i>
INTRODUCTION	1-6	2
Contexte	1-2	2
Les entreprises communes du secteur de la recherche: des partenariats public-privé de l'Union européenne avec l'industrie et les États membres	3-4	2
Budgets consacrés par l'Union européenne aux entreprises communes du secteur de la recherche	5-6	2
APPROCHE D'AUDIT	7-10	3
Les dispositions actuelles en matière d'audit fonctionnent mais manquent d'efficience	7-10	3
RÉSULTATS D'AUDIT	11-34	3
Des opinions d'audit sans réserve sur la fiabilité des comptes pour toutes les entreprises communes	11	3
Des opinions d'audit sans réserve sur la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes aux comptes pour sept entreprises communes sur huit	12-13	3
Nous attirons l'attention sur les risques posés par la contribution de l'Union européenne aux coûts du projet ITER	14-19	3
Commentaires formulés dans nos rapports spécifiques	20-33	4
Gestion budgétaire et financière	21	4
La phase de clôture des programmes du 7 ^e PC a montré que les contributions apportées par les partenaires industriels et du monde de la recherche accusaient un certain arriéré	22-24	4
Lors de la phase de démarrage du programme Horizon 2020, les contributions apportées par les partenaires industriels pour couvrir les activités complémentaires ont atteint un niveau élevé	25-26	4
Les contrôles internes étaient généralement efficaces et ont permis de maintenir les taux d'erreur sous les 2 %	27-33	5
Suivi des commentaires des années précédentes	34	5
CONCLUSIONS	35-38	5
ANNEXE — ACTIVITÉS, BUDGETS ET EFFECTIFS DES ENTREPRISES COMMUNES		7

INTRODUCTION

Contexte

1. Nous avons contrôlé la fiabilité des comptes de huit entreprises communes européennes du secteur de la recherche, pour l'exercice clos le 31 décembre 2016, ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes à ces comptes. Nous avons ensuite émis des opinions à cet égard. Les entreprises communes auditées sont:

- F4E (ITER et le développement de l'énergie de fusion),
- BBI (Bio-industries),
- Clean Sky (technologies de transport aérien propres),
- IMI (initiative en matière de médicaments innovants),
- PCH (piles à combustible et hydrogène),
- SESAR (programme de recherche sur la gestion du trafic aérien dans le ciel unique européen),
- ECSEL (composants et systèmes électroniques),
- S2R (Shift2Rail, solutions innovantes en matière de produits ferroviaires).

2. Le présent rapport de synthèse offre une vue d'ensemble des résultats d'audit (opinions et commentaires) publiés dans nos rapports annuels spécifiques sur les entreprises communes relatifs à l'exercice 2016. Il ne constitue pas une opinion ou un rapport d'audit.

Les entreprises communes du secteur de la recherche: des partenariats public-privé de l'Union européenne avec l'industrie et les États membres

3. Les entreprises communes sont des partenariats public-privé, qui jouent un rôle important dans la mise en œuvre d'aspects spécifiques de la politique de l'Union européenne (UE) en matière de recherche. Outre l'Union européenne, représentée par la Commission, les entreprises communes comptent parmi leurs membres divers partenaires publics et privés représentant des groupements industriels et scientifiques. La plupart des entreprises communes prennent la forme de partenariats bipartites entre la Commission et des partenaires industriels et/ou du monde de la recherche, ou tripartites, lorsque les États membres participent également (entreprise commune ECSEL).

4. Les membres contribuent au financement des activités des entreprises communes. Les fonds de l'Union européenne proviennent du budget de recherche de l'Union et sont versés par l'intermédiaire du septième programme-cadre pour des actions de recherche et de développement (7^e PC) et du programme Horizon 2020⁽¹⁾. Les partenaires industriels et du monde de la recherche contribuent en espèces et en nature. Dans le cas de quatre entreprises communes (Clean Sky, PCH, BBI et S2R), les partenaires privés apportent également un montant minimal de contributions en nature à des activités dites «complémentaires», qui ne figurent pas dans les programmes de travail des entreprises communes, mais qui correspondent à leurs objectifs.

Budgets consacrés par l'Union européenne aux entreprises communes du secteur de la recherche

5. En 2016, le budget total des entreprises communes s'est élevé à 1,8 milliard d'euros, soit 1,3 % du budget général de l'Union européenne (contre 1,4 milliard d'euros, soit 1 %, en 2015). Au total, les contributions en nature et en espèces apportées par les partenaires industriels et du monde de la recherche devaient atteindre un montant du même ordre. Les entreprises communes employaient 633 agents à la fin de 2016 (contre 562 fin 2015).

6. L'annexe présente des informations sur les activités, les budgets et les effectifs des entreprises communes.

⁽¹⁾ Les entreprises communes SESAR et S2R bénéficient également d'un financement au titre du programme du réseau transeuropéen de transport (RTE-T).

APPROCHE D'AUDIT

Les dispositions actuelles en matière d'audit fonctionnent mais manquent d'efficience

7. Conformément aux dispositions de l'article 208, paragraphe 4, et de l'article 209, paragraphe 2, du règlement financier de l'Union européenne, l'audit de la fiabilité des comptes de toutes les entreprises communes a été confié à des cabinets d'audit externes indépendants. La fiabilité des comptes annuels des entreprises communes F4E et SESAR était déjà contrôlée par des cabinets d'audit externes indépendants depuis 2014. En ce qui concerne les autres entreprises communes (Clean Sky, BBI, PCH, IMI, ECSEL et S2R), l'exercice 2016 est le premier pour lequel l'audit de la fiabilité des comptes annuels a été réalisé par des cabinets d'audit externes.

8. Conformément aux normes d'audit internationales, nous avons examiné les travaux des cabinets privés et avons obtenu une assurance suffisante que nous pouvions nous appuyer sur ces travaux pour formuler nos opinions d'audit sur la fiabilité des comptes annuels des entreprises communes relatifs à l'exercice 2016.

9. Comme les années précédentes, nous restons exclusivement responsables du contrôle de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes. Notre approche d'audit a comporté des vérifications de détail sur des échantillons représentatifs de paiements et d'opérations de recettes, des procédures d'examen analytiques et une évaluation des contrôles clés des systèmes de surveillance et de contrôle interne de chacune des entreprises communes. Nous avons en outre effectué une revue de contrôle qualité des audits ex post des coûts déclarés réalisés par les cabinets d'audit externes indépendants auprès de bénéficiaires de subventions du 7^e PC. Nous avons obtenu une assurance suffisante qui nous permet de nous appuyer sur les travaux de ces cabinets d'audit en tant que fondement complémentaire pour nos opinions sur la légalité et la régularité des paiements.

10. Les audits de 2016 ont cependant montré que le fait de sous-traiter le volet de l'audit relatif à la fiabilité des comptes a considérablement augmenté la charge administrative et engendré des chevauchements entre les travaux d'audit.

RÉSULTATS D'AUDIT

Des opinions d'audit sans réserve sur la fiabilité des comptes pour toutes les entreprises communes

11. Les comptes définitifs de l'ensemble des huit entreprises communes présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière de celles-ci au 31 décembre 2016, ainsi que les résultats de leurs opérations et les flux de trésorerie pour l'exercice clos à cette date, conformément aux dispositions des réglementations financières applicables et aux règles comptables adoptées par le comptable de la Commission.

Des opinions d'audit sans réserve sur la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes aux comptes pour sept entreprises communes sur huit

12. Les opérations sous-jacentes aux comptes annuels relatifs à l'exercice clos le 31 décembre 2016 étaient légales et régulières dans tous leurs aspects significatifs pour sept entreprises communes (F4E, BBI, Clean Sky, IMI, PCH, SESAR et S2R).

13. Comme en 2015, nous avons émis une opinion avec réserve sur la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes aux comptes de l'entreprise commune ECSEL. Les procédures mises en place par l'entreprise commune ECSEL en matière d'audit ex post auprès des bénéficiaires de subventions relevant du 7^e PC ne permettent de calculer ni un taux d'erreur pondéré fiable ni un taux d'erreur résiduel concernant ses paiements au titre du 7^e PC. Nous n'avons donc pas été en mesure de déterminer si les audits ex post permettaient d'obtenir une assurance suffisante quant à la légalité et à la régularité des paiements intermédiaires et finals sous-jacents pour les projets relevant du 7^e PC qui sont gérés par l'entreprise commune. Ce problème est lié au système de contrôle dont l'entreprise commune ECSEL a hérité de ses prédécesseurs (les entreprises communes ENIAC et Artemis) et il ne se posera plus en ce qui concerne la mise en œuvre des projets relevant du programme Horizon 2020.

Nous attirons l'attention sur les risques posés par la contribution de l'Union européenne aux coûts du projet ITER

14. Notre opinion d'audit concernant les comptes annuels de l'entreprise commune F4E est assortie d'un paragraphe d'observations⁽²⁾ relatif à la contribution de l'Union européenne aux coûts du projet ITER.

⁽²⁾ Un paragraphe d'observations sert à attirer l'attention sur un point des comptes annuels qui ne comporte pas d'anomalie significative, mais qui revêt une importance telle qu'il est fondamental pour permettre aux utilisateurs de comprendre ces comptes.

15. En novembre 2016, le conseil ITER a approuvé un nouveau calendrier et une nouvelle estimation des coûts du projet ITER, fixant au mois de décembre 2025 l'achèvement de la première étape stratégique de la phase de construction (la réalisation du «premier plasma») et à décembre 2035 le moment auquel l'ensemble de la phase de construction devrait s'achever, ce qui représente un retard de 15 ans par rapport au calendrier initial.

16. L'entreprise commune s'est fondée sur la nouvelle base de référence du projet ITER pour recalculer le coût, à l'achèvement, de la phase de construction du projet. Les résultats, présentés au conseil de direction de l'entreprise commune en décembre 2016, indiquent qu'après 2020, la phase de construction nécessitera des fonds de l'Union européenne supplémentaires estimés à 5,4 milliards d'euros (soit une augmentation de 82 % par rapport au montant de 6,6 milliards d'euros approuvé précédemment).

17. Par ailleurs, l'entreprise commune devra également contribuer à la phase d'exploitation du projet ITER après 2035, puis à ses phases de désactivation et de démantèlement. Ces coûts n'ont pas encore été estimés.

18. En juin 2017, la Commission a publié une communication sur la contribution de l'Union européenne au projet ITER par laquelle elle cherche à obtenir le soutien du Parlement européen et un mandat du Conseil de l'Union européenne pour approuver la nouvelle base de référence. Elle estime qu'une marge d'aléas allant jusqu'à 24 mois pour le calendrier et entre 10 % et 20 % pour le budget serait appropriée. Le montant de 6,6 milliards d'euros adopté par le Conseil de l'Union européenne en 2010 fait à présent office de plafond pour les dépenses de l'entreprise commune d'ici à 2020.

19. Nous considérons que même si des mesures constructives ont été prises pour améliorer la gestion et le contrôle de la phase de construction du projet ITER, il subsiste un risque de nouveaux dépassements de coûts et de nouveaux retards dans l'exécution du projet.

Commentaires formulés dans nos rapports spécifiques

20. Sans remettre en cause nos opinions, nous avons formulé différents commentaires dans nos rapports annuels spécifiques concernant les entreprises communes, afin de souligner des points importants et d'indiquer ce qui peut être amélioré.

Gestion budgétaire et financière

21. Dans quatre cas (Clean Sky, IMI, PCH et SESAR), le **taux d'exécution des crédits de paiement en 2016** était nettement plus faible que prévu, en raison de retards dans la signature des conventions de subvention (Clean Sky et IMI), de la signature d'un nombre de conventions de subvention moins élevé que prévu à la suite de l'évaluation relative des appels à propositions (PCH), ou de retards pris par les bénéficiaires dans la mise en œuvre des projets et/ou la présentation de leurs déclarations de coûts (SESAR). Dans le cas de l'entreprise commune IMI, la faiblesse du taux d'exécution budgétaire s'expliquait également par une réduction significative des dépenses consacrées au programme d'urgence EBOLA+ lorsque l'épidémie a reculé.

La phase de clôture des programmes du 7^e PC a montré que les contributions apportées par les partenaires industriels et du monde de la recherche accusaient un certain arriéré

22. Nous avons fait rapport sur l'exécution pluriannuelle du budget des entreprises communes au titre du 7^e PC et des programmes RTE-T et Horizon 2020.

23. En ce qui concerne le **7^e PC**, à la fin de 2016, les contributions (en nature et en espèces) des partenaires industriels et du monde de la recherche étaient censées atteindre un montant comparable à celui des contributions en espèces apportées par l'Union européenne. La contribution apportée par les partenaires privés était toutefois légèrement inférieure à celle de l'Union européenne. Dans le cas de l'entreprise commune IMI, l'arriéré en matière de contributions des partenaires industriels s'élevait même à 220 millions d'euros (soit 30 % de la contribution de l'Union européenne en espèces).

24. En 2016, **Horizon 2020** étant toujours dans sa phase préliminaire, la contribution en espèces apportée par l'Union européenne a servi au préfinancement de la première série de conventions de subvention signées avec les partenaires industriels et d'autres bénéficiaires. Cela explique le niveau relativement faible des contributions en nature qui avaient été déclarées par les partenaires représentant l'industrie à la fin de 2016.

Lors de la phase de démarrage du programme Horizon 2020, les contributions apportées par les partenaires industriels pour couvrir les activités complémentaires ont atteint un niveau élevé

25. Dans certains cas, les partenaires industriels et du monde de la recherche peuvent également déclarer des **contributions en nature à des activités complémentaires** qui ne figurent pas dans les programmes de travail des entreprises communes (Clean Sky, BBI, S2R et PCH). À la fin de 2016, les partenaires avaient déjà déclaré une part importante des montants minimaux prévus dans les règlements fondateurs des différentes entreprises communes pour

l'ensemble de la période couverte par Horizon 2020 (BBI: 17 %; Clean Sky: 36 %; S2R: 43 %; PCH: 66 %). Les entreprises communes ne sont pas tenues de déclarer les contributions aux activités complémentaires dans leurs comptes annuels et nous ne sommes pas habilités à contrôler les montants déclarés.

26. Les rapports annuels d'activité des entreprises communes fournissent de plus amples informations sur l'exécution pluriannuelle de leur budget.

Les contrôles internes étaient généralement efficaces et ont permis de maintenir les taux d'erreur sous les 2 %

27. Les entreprises communes ont mis en place des procédures de contrôle ex ante fondées sur des contrôles documentaires en matière financière et opérationnelle et elles ont confié à des cabinets d'audit externes indépendants la réalisation des audits ex post auprès de bénéficiaires. Ces vérifications sont des outils essentiels pour évaluer la légalité et la régularité des opérations de paiement sous-jacentes, y compris les contributions en espèces et en nature apportées par les membres représentant l'industrie et le monde de la recherche.

28. À la fin de 2016, sur la base des résultats de l'audit ex post des paiements de subventions au titre du 7^e PC, les entreprises communes (sauf ECSEL) ont toutes calculé et communiqué des taux d'erreur résiduels inférieurs à 2 %. Ce constat est corroboré par nos examens des travaux des cabinets d'audit externes.

29. Aucun audit ex post concernant les subventions versées au titre d'Horizon 2020 n'était terminé fin 2016. Notre opinion sur la légalité et la régularité des paiements effectués au titre de ce programme repose donc uniquement sur nos vérifications de détail et sur notre analyse concernant les systèmes de contrôle interne des entreprises communes. Les comptes de toutes les entreprises communes affichaient un taux d'erreur inférieur au seuil de signification, fixé à 2 % du budget définitif.

30. À la fin de 2016, deux entreprises communes (Clean Sky et IMI) n'avaient que partiellement achevé l'intégration de leurs systèmes de contrôle relatifs à Horizon 2020 avec les outils communs de gestion des subventions et de suivi de la Commission destinés à ce programme.

31. Durant l'exercice 2016, deux entreprises communes (SESAR et S2R) ont octroyé des subventions au titre d'Horizon 2020 à des consortiums de projets, malgré le fait que les contrôles relatifs à la viabilité financière des bénéficiaires, effectués par l'Agence exécutive pour la recherche, indiquaient que la capacité financière des membres représentant l'industrie qui coordonnaient les consortiums était faible.

32. Les systèmes mis en place par l'entreprise commune Clean Sky pour le suivi et l'apurement des préfinancements au titre d'Horizon 2020 ont permis l'accumulation de quelque 176 millions d'euros de préfinancements en souffrance, ce qui augmente l'exposition de l'entreprise commune aux risques financiers.

33. Dans le cadre de leurs procédures de marchés de services, deux entreprises communes (SESAR et S2R) fixaient un budget maximal pour les contrats. Cependant, ces montants maximaux n'étaient pas fondés sur un processus systématique d'estimation des coûts ni sur un système de prix de référence de marché raisonnable. L'expérience ayant montré que la plupart des offres reçues sont proches du budget maximal, cela ne permet pas de garantir un bon rapport coût-efficacité pour les contrats de service pluriannuels.

Suivi des commentaires des années précédentes

34. Dans la plupart des cas, les entreprises communes ont pris des mesures correctrices pour donner suite aux commentaires formulés les années précédentes dans nos rapports annuels spécifiques. Des informations détaillées à cet égard figurent en annexe de nos rapports.

CONCLUSIONS

35. Nous avons émis une opinion sans réserve sur la fiabilité des comptes relatifs à l'exercice clos le 31 décembre 2016 pour chacune des entreprises communes.

36. Nous avons émis une opinion sans réserve sur la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes relatives à l'exercice clos le 31 décembre 2016 pour sept des huit entreprises communes. Nous avons émis une opinion avec réserve sur la légalité et à la régularité des opérations sous-jacentes pour l'entreprise commune ECSEL parce que nous n'avons pas pu obtenir une assurance raisonnable quant à la fiabilité de ses contrôles internes concernant les paiements de subventions au titre du 7^e PC.

37. Nous avons formulé des commentaires sur des questions liées à l'exécution et à la gestion du budget, aux systèmes de contrôle interne et aux procédures de marché, qui n'ont toutefois aucune incidence sur nos opinions.

38. En ce qui concerne l'entreprise commune F4E, nous avons constaté que des mesures constructives ont été prises pour améliorer la gestion et le contrôle de la phase de construction du projet ITER, mais il subsiste un risque de nouveaux dépassements de coûts et de nouveaux retards dans l'exécution du projet.

ANNEXE

Activités, budgets et effectifs des entreprises communes

ENTREPRISE COMMUNE	DG de tutelle	Domaine politique	Domaine d'activité	Budget définitif (en millions d'euros)		Effectifs	
				2015	2016	Au 31 décembre 2015	Au 31 décembre 2016
BBI	DG RTD	Recherche	Bioproduits et biocarburants	21,1	66	13	20
CLEAN SKY	DG RTD	Recherche	Technologies aéronautiques	245,9	287,8	36	41
ECSEL	DG CNECT	Recherche	Composants et systèmes électroniques	161,5	244,1	28	29
F4E — FUSION FOR ENERGY	DG ENER	Recherche	Fusion nucléaire	586	720	383	415
PCH — PILES À COMBUSTIBLE ET HYDROGÈNE	DG RTD	Recherche	Technologies des piles à combustible et de l'hydrogène	95,1	98,3	26	26
IMI — INITIATIVE EN MATIÈRE DE MÉDICAMENTS INNOVANTS	DG RTD	Recherche	Mise au point de médicaments innovants et accès des patients à ces médicaments	195,4	209,3	35	41
SESAR	DG MOVE	Recherche	Gestion du trafic aérien	136,9	157,1	41	44
S2R — SHIFT2RAIL	DG MOVE	Recherche	Secteur ferroviaire	—	51,4	—	17
Total				1 441,9	1 834	562	633