

Rapport spécial

**Les problèmes liés aux  
marchés publics dans  
le cadre des dépenses  
de cohésion de l'UE  
nécessitent des efforts  
supplémentaires**COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Courriel: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2833-8	ISSN 1831-0850	doi:10.2865/021351	QJ-AB-15-012-FR-C
PDF	ISBN 978-92-872-2832-1	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/94156	QJ-AB-15-012-FR-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2836-9	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/472930	QJ-AB-15-012-FR-E

© Union européenne, 2015

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Toute utilisation ou reproduction de la photo figurant page 20 nécessite l'autorisation expresse du titulaire du droit d'auteur.

*Printed in Luxembourg*

**Rapport spécial****Les problèmes liés aux marchés publics dans le cadre des dépenses de cohésion de l'UE nécessitent des efforts supplémentaires**

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE)

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits de la performance et de conformité relatifs à des domaines budgétaires ou questions de gestion spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces tâches d'audit de manière à maximiser leur incidence en tenant compte des risques susceptibles d'affecter la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

Le présent audit de la performance a été réalisé par la Chambre II, présidée par M. Henri Grethen, Membre de la Cour, et compétente pour les domaines de dépenses relatifs aux politiques structurelles, aux transports et à l'énergie. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M. Phil Wynn Owen, Membre de la Cour, assisté de: M. Gareth Roberts, chef de cabinet; M<sup>me</sup> Katharina Bryan, attachée de cabinet; M. Niels-Erik Brokopp, chef d'unité; M. Milan Smid, chef d'équipe; M. Remus Blidar, auditeur; M. Anastassios Karydas, auditeur; M<sup>me</sup> Laura Zanmarini, auditrice; M<sup>me</sup> Ildikó Preiss, attaché au cabinet de M. Henri Grethen; et M<sup>me</sup> Johanne Vermer, juriste.



*De gauche à droite:* J. Vermer, G. Roberts, I. Preiss, A. Karydas, R. Blidar, K. Bryan, M. Smid, L. Zanmarini, N.-E. Brokopp, P. Wynn Owen.

## Points

### Glossaire

### Abréviations

## I-VIII Synthèse

### 1-13 Introduction

4-8 **Le cadre de l'UE régissant les marchés publics**

9-11 **Politique de cohésion et marchés publics**

12-13 **Les procédures de marchés publics: comment fonctionnent-elles?**

## 14-17 Étendue et approche de l'audit

### 18-94 Observations

19-48 **L'analyse systématique par la Commission et les États membres des erreurs affectant les marchés publics est très limitée**

19-24 Le non-respect des règles applicables aux marchés publics demeure une source d'erreurs importante dans le domaine de la politique de cohésion

25-34 Les erreurs affectant les marchés publics ont des causes diverses

35-40 Un manque de données cohérentes écarte toute possibilité d'analyse exhaustive des erreurs survenant dans les États membres ...

41 ... mais certains signes laissent à penser, dans les États membres visités, que les données commencent à être recueillies de manière plus systématique

42-48 La Commission ne procède pas encore à l'analyse complète et systématique des erreurs affectant les marchés publics

49-94 **La Commission et les États membres ont commencé à mettre en œuvre des mesures pour résoudre ce problème, mais il reste encore beaucoup à faire**

51-60 Les actions engagées par la Commission depuis 2010 ont permis de commencer à cibler le problème général

61-74 À condition d'être correctement appliquée, la nouvelle législation est susceptible de contribuer à résoudre le problème des erreurs liées aux marchés publics

75-82 Les États membres se concentrent sur les contrôles de premier niveau et n'ont que très récemment commencé à prendre des actions préventives

83-94 Les outils informatiques pourraient contribuer à résoudre les problèmes liés aux marchés publics à condition d'être pleinement mobilisés

## 95-105 **Conclusions et recommandations**

- Annexe I — Les rôles de la Commission et des États membres dans le cadre des marchés publics et de la politique de cohésion**
- Annexe II — Analyse, par Fonds, des erreurs détectées par la Cour pendant la période 2009-2013**
- Annexe III — Description et analyse des erreurs au cours des différentes phases des procédures de marchés**
- Annexe IV — Procédures en manquement concernant les marchés publics engagées par la Commission pendant la période 2009-2013**

## **Réponses de la Commission**

Les **accords de partenariat** sont conclus entre la Commission européenne et les différents États membres. Ils présentent les programmes établis par les autorités nationales relatifs à la manière dont les financements relevant des Fonds structurels et d'investissement européens seront utilisés pendant la période 2014-2020. Ils comportent également, entre autres, des précisions sur les conditions *ex ante* et les cadres de gestion de la performance.

Une **autorité d'audit** fournit à la Commission une assurance quant au fonctionnement efficace des systèmes de gestion et des contrôles internes d'un programme opérationnel (PO) (et, par la suite, quant à la légalité et à la régularité des dépenses certifiées). Dans la plupart des cas, les autorités d'audit sont des départements au sein des services du premier ministre ou du chef de l'État, du ministère des finances (ou d'organismes de contrôle interne relevant du ministère), d'un autre ministère ou de l'institution supérieure de contrôle. Elles doivent être fonctionnellement indépendantes des organismes qui gèrent les fonds. Une autorité d'audit transmet aux autorités de gestion et de certification les constatations relatives à ses audits des systèmes et à ses contrôles des opérations pour le PO concerné. Des rapports sur les audits des systèmes et le rapport de contrôle annuel sont également présentés à la Commission. Si l'autorité d'audit estime que l'autorité de gestion n'a pas pris les mesures correctrices appropriées, elle doit attirer l'attention de la Commission sur cette question.

Une **autorité de gestion** est une autorité publique, ou tout autre organisme privé ou public, désignée par l'État membre au niveau national, régional ou local pour gérer un programme opérationnel. Ses tâches comprennent la sélection des projets à financer, le suivi des modalités de leur mise en œuvre, ainsi que la communication à la Commission des informations relatives aux aspects financiers et aux résultats obtenus.

Les **autorités de certification** réalisent les contrôles de premier niveau concernant les dépenses déclarées par les autorités de gestion et certifient la légalité et la régularité de ces dépenses. Elles font généralement partie du ministère des finances ou d'organismes de contrôle interne qui relèvent du ministère.

Les **conditions *ex ante*** sont des conditions établies sur la base de critères prédéfinis fixés dans les accords de partenariat. Quand ils élaborent les PO relevant du Fonds européen de développement régional (FEDER), du Fonds de cohésion (FC) et du Fonds social européen (FSE) dans le cadre de la période de programmation 2014-2020, les États membres doivent évaluer le respect de ces conditions. Si ces dernières n'ont pas été remplies, des plans d'action doivent être arrêtés pour garantir qu'elles le seront avant le 31 décembre 2016.

Les **corrections financières** visent à protéger le budget de l'UE contre la charge que représentent les dépenses erronées ou irrégulières. S'agissant des dépenses en gestion partagée, le recouvrement des paiements indus incombe au premier chef aux États membres. Les corrections financières peuvent être effectuées moyennant un retrait des dépenses irrégulières des déclarations de dépenses des États membres ou par le biais de recouvrements auprès des bénéficiaires. Des corrections financières peuvent également être imposées par la Commission.

La **corruption** est définie comme un abus de pouvoir aux fins d'un profit personnel. La corruption passive est le fait intentionnel, pour un fonctionnaire, directement ou par interposition de tiers, de solliciter ou de recevoir des avantages, pour lui-même ou pour un tiers, ou d'en accepter la promesse, pour accomplir ou ne pas accomplir un acte de sa fonction. La corruption active est le fait intentionnel, pour quiconque, de promettre ou de donner de tels avantages à un fonctionnaire.

La **direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion** est le service de la Commission européenne responsable de l'emploi et des questions sociales à l'échelle de l'UE. En partenariat avec les autorités nationales, les partenaires sociaux, les organisations de la société civile et d'autres parties prenantes, la direction générale répond aux défis posés par la mondialisation, le vieillissement de la population de l'UE et le changement des réalités sociales. Cette DG est en charge du portefeuille du FSE.

La **direction générale de la politique régionale et urbaine** est le service de la Commission européenne responsable de la promotion du développement économique et social des régions défavorisées de l'UE. Cette DG est en charge du portefeuille du FEDER et du FC.

La **direction générale du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME**, anciennement DG Marché intérieur et services, est la direction de la Commission européenne chargée d'achever la réalisation du marché intérieur des biens et des services, de promouvoir l'économie de l'UE par des activités de soutien à l'industrie et aux petites et moyennes entreprises, ainsi que de mettre en œuvre la politique spatiale de l'Union. Elle s'occupe, entre autres, également de renforcer la législation de l'UE en matière de marchés publics et d'en superviser la mise en œuvre par les États membres.

Le **Fonds de cohésion** (FC) est destiné à améliorer la cohésion économique et sociale au sein de l'Union européenne en finançant des projets dans les domaines de l'environnement et des transports dans les États membres dont le PNB par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne de l'UE.

Le **Fonds européen de développement régional** (FEDER) vise à renforcer la cohésion économique et sociale dans l'UE en corrigeant les principaux déséquilibres entre les régions par l'apport d'un soutien financier à la réalisation d'infrastructures ainsi qu'aux investissements productifs créateurs d'emplois, essentiellement à destination des entreprises.

Le **Fonds social européen** (FSE) a pour objectif de conforter la cohésion économique et sociale dans l'UE en dynamisant l'emploi et en améliorant les perspectives d'embauche, principalement grâce à des mesures de formation, promouvant ainsi un taux d'emploi plus élevé et la création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité.

La **fraude** constitue une tromperie délibérée commise pour réaliser un gain personnel ou causer un préjudice à un tiers.

Les **institutions supérieures de contrôle** sont des organismes nationaux responsables de l'audit des recettes et des dépenses publiques.

Une **irrégularité** est un acte qui n'est pas conforme aux règles de l'UE et a une incidence potentiellement néfaste sur les intérêts financiers de l'UE. Elle peut résulter de véritables erreurs, commises tant par les bénéficiaires sollicitant une aide financière que par les autorités chargées d'effectuer les paiements. Si une irrégularité est commise délibérément, elle est considérée comme une fraude.

La passation de **marchés publics** désigne le processus par lequel les autorités publiques nationales, régionales et locales, ou encore les organismes de droit public, procèdent à l'acquisition de biens, de services et de travaux publics, tels que des routes et des bâtiments. Les entreprises privées sont également soumises aux règles et/ou principes applicables aux marchés publics quand elles passent des marchés qui sont essentiellement financés par des fonds publics ou lorsque de telles exigences sont posées dans la convention de subvention.

Les **pouvoirs adjudicateurs** sont les autorités nationales, régionales ou locales, ou encore les organismes de droit public, chargés de l'application des directives relatives à la passation de marchés en ce qui concerne les marchés publics et les concours.

Un **programme opérationnel** (PO) définit les priorités et les objectifs spécifiques d'un État membre et la manière dont les subventions seront utilisées pendant une période donnée, généralement sept ans, pour financer les projets. Ceux-ci doivent contribuer à la réalisation d'un ou de plusieurs des objectifs spécifiés au niveau des axes prioritaires du programme opérationnel. Les programmes doivent être mis en place dans le cadre de chacun des Fonds relevant de la politique de cohésion, à savoir le Fonds européen de développement régional, le Fonds de cohésion et le Fonds social européen. Les programmes opérationnels sont élaborés par les États membres et doivent être approuvés par la Commission avant que tout paiement à la charge du budget de l'UE ne puisse être effectué. Ils ne peuvent être modifiés que pendant la période de programmation concernée et si les deux parties y consentent.

**DG GROW:** direction générale du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME

**FC:** Fonds de cohésion

**FEDER:** Fonds européen de développement régional

**FSE:** Fonds social européen

**ISC:** Institution supérieure de contrôle

**MP:** marchés publics

**OLAF:** Office européen de lutte antifraude

**PO:** programme opérationnel

**TFUE:** traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

## I

La politique de l'UE en matière de marchés publics est un instrument essentiel pour mettre en place le marché unique et garantir une utilisation efficiente des fonds publics. Au sein de l'Union, les marchés publics sont régis par les directives de l'UE relatives aux marchés publics. Celles-ci établissent des règles et des procédures communes auxquelles sont tenues de se conformer les autorités publiques qui passent des marchés de travaux et de services.

## II

S'agissant de la période de programmation 2007-2013, 349 milliards d'euros ont été alloués au domaine de la politique de cohésion par l'intermédiaire du Fonds européen de développement régional (FEDER), du Fonds de cohésion (FC) et du Fonds social européen (FSE). Une partie importante de ce montant, en particulier pour ce qui concerne le FEDER et le FC, est dépensée par voie de marchés publics. La moitié environ de l'ensemble des projets en lien avec ces trois Fonds et contrôlés par la Cour pendant la période 2009-2013 comportait un ou plusieurs marchés.

## III

Le non-respect des règles applicables aux marchés publics est une importante et persistante source d'erreurs. Des erreurs graves ont abouti à un manque, voire une totale absence, de concurrence loyale et/ou à l'attribution de marchés à des soumissionnaires qui n'étaient pas les mieux placés.

## IV

Dans le présent rapport spécial, la Cour a évalué si la Commission et les États membres prennent des mesures appropriées et efficaces pour répondre au problème des erreurs affectant les marchés publics dans le domaine de la politique de cohésion.

## V

L'audit a révélé que la Commission et les États membres ont commencé à s'atteler au problème, mais il reste encore beaucoup à faire sur le plan de l'analyse de la question et de la mise en œuvre des mesures.

## VI

L'analyse systématique par la Commission et les États membres des erreurs affectant les marchés publics est très limitée. Le manque de données suffisamment détaillées, solides et cohérentes sur la nature et l'ampleur de ce type d'erreurs exclut toute possibilité d'analyse exhaustive des causes sous-jacentes. Toutefois, des signes laissent à penser que certains des États membres visités dans le cadre de cet audit commencent à collecter des données de manière systématique.

## VII

Depuis 2010, la Commission a engagé la mise en œuvre d'une série de mesures. Les mesures législatives comportent la révision des directives relatives aux marchés publics et à l'inclusion, dans les accords de partenariat, de conditions spécifiques associées aux systèmes de passation des marchés, lesquelles devront être remplies par les États membres fin 2016 au plus tard. En 2013, la Commission a créé un groupe de travail technique interne et a élaboré un plan d'action interne. Cependant, la plupart des actions figurant dans ce plan n'ont pas encore été intégralement mises en œuvre. Les États membres n'ont que récemment commencé à prendre des mesures globales pour prévenir les erreurs.

## VIII

La Cour recommande:

- a) i) à la Commission de mettre en place une base de données sur les irrégularités, sur laquelle il soit possible de s'appuyer pour réaliser une analyse pertinente des erreurs entachant les marchés publics. La Commission devrait analyser, de manière exhaustive, la fréquence, la gravité et les causes des erreurs liées aux marchés publics dans le domaine de la politique de cohésion en se fondant sur des données appropriées, à savoir celles tirées de ses propres bases de données et celles fournies par les États membres. Elle devrait par ailleurs publier son analyse dans le cadre du rapport sur les marchés publics requis par les nouvelles directives;
- ii) aux autorités nationales concernées de développer et d'analyser leurs propres bases de données sur les irrégularités dans le domaine de la politique de cohésion, y compris les irrégularités affectant les marchés publics, et de coopérer avec la Commission afin de fournir les données sous une forme et à un moment tels que les travaux de celle-ci s'en trouvent facilités;
- b) à la Commission, dans le cas où, fin 2016, les conditions ex ante liées aux marchés publics ne seraient pas remplies, de faire usage de manière conséquente de ses pouvoirs pour suspendre les paiements aux États membres concernés aussi longtemps que ceux-ci n'auront pas corrigé les insuffisances relevées;
- c) à la Commission de mettre à jour et de publier son plan d'action interne en matière de marchés publics, ainsi que de rendre compte annuellement des progrès réalisés. À cet effet, la Commission devrait améliorer la coordination entre ses services en charge des questions liées aux marchés publics;
- d) à la Commission de constituer un groupe de haut niveau appelé à assurer un rôle moteur dans la prise en charge du problème des erreurs affectant les marchés publics afin d'éviter le risque que les actions ne soient pas mises en œuvre de façon cohérente dans l'ensemble des services de la Commission. Ce groupe devrait œuvrer pour des améliorations en matière de marchés publics, y compris, le cas échéant, pour une simplification dans ce domaine;
- e) à la Commission d'imposer des corrections financières quand elle constate que les contrôles de premier niveau effectués par les États membres ne sont pas assez efficaces et, lorsque cela est nécessaire, d'engager des procédures en manquement pour infraction aux directives relatives aux marchés publics;
- f) à la Commission d'exploiter encore davantage les possibilités offertes par les technologies de l'information, et notamment de promouvoir la passation électronique de marchés publics, les outils d'extraction de données et les bonnes pratiques;
- g) aux États membres d'exploiter encore davantage les possibilités offertes par la passation électronique de marchés publics et les outils d'extraction de données.

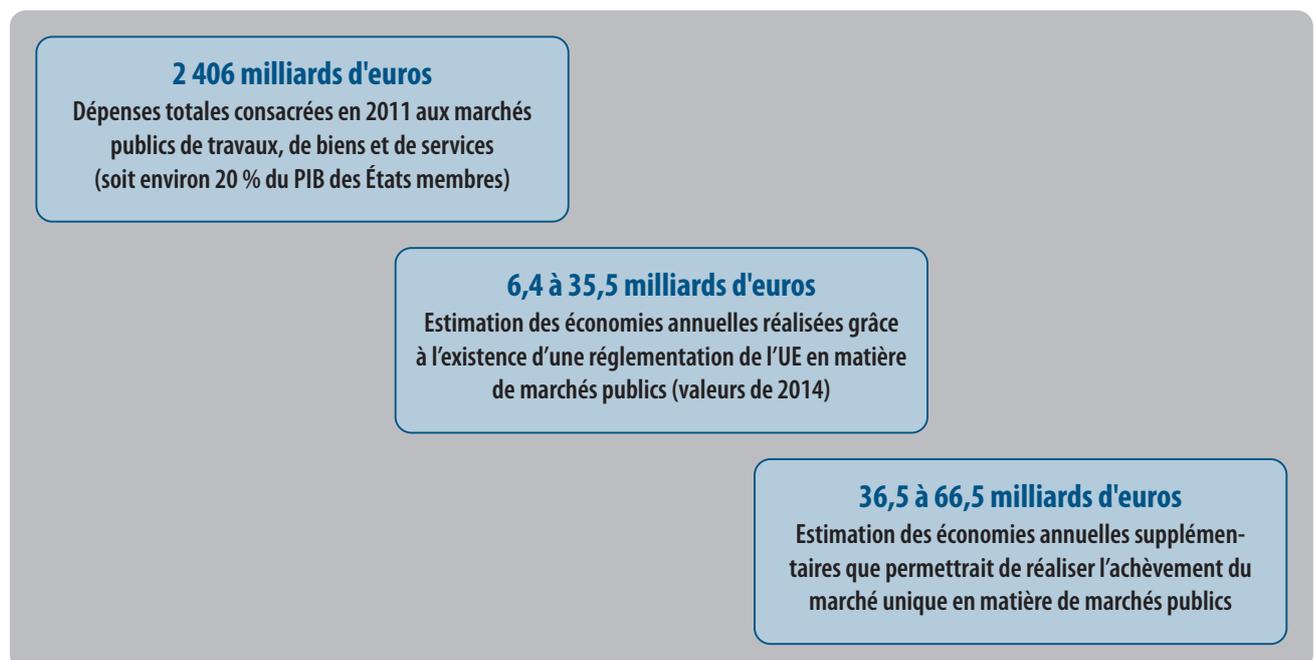
## 01

La politique de l'UE en matière de marchés publics est un instrument essentiel pour mettre en place le marché unique et contribuer à une croissance intelligente, durable et inclusive, conformément à la stratégie Europe 2020, tout en garantissant dans le même temps l'utilisation la plus efficiente possible des fonds publics<sup>1</sup>. Améliorer l'efficacité des dépenses publiques et parvenir à optimiser les ressources, tels sont les principaux objectifs des gouvernements. Des règles ont été fixées à différents niveaux de pouvoir afin d'assurer l'utilisation optimale des fonds publics dans le cadre d'achats publics. La **figure 1** présente quelques chiffres clés.

- 1 COM(2010) 2020 final du 3 mars 2010 «Europe 2020 - Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive».
- 2 Voir le document «Annual Public Procurement Implementation Review 2013» (Examen de suivi annuel relatif aux marchés publics 2013) publié par la DG Marché intérieur et services le 1<sup>er</sup> août 2014; «SMEs' access to public procurement markets and aggregation of demand in the EU» (Accès des PME aux marchés publics et regroupement des demandes au niveau de l'UE), étude réalisée pour la Commission européenne par PwC, ICF GHK et Ecorys, février 2014; et «The Cost of Non-Europe in the Single Market, IV - Public Procurement and Concessions» (Le coût de la non-Europe dans le marché unique, IV - Marchés publics et concessions), Service de recherche du Parlement européen (EPRS), septembre 2014 - PE 536.355.

Figure 1

## Quelques chiffres clés concernant le recours aux marchés publics dans l'UE



Source: Parlement européen et Commission européenne<sup>2</sup>.

**02**

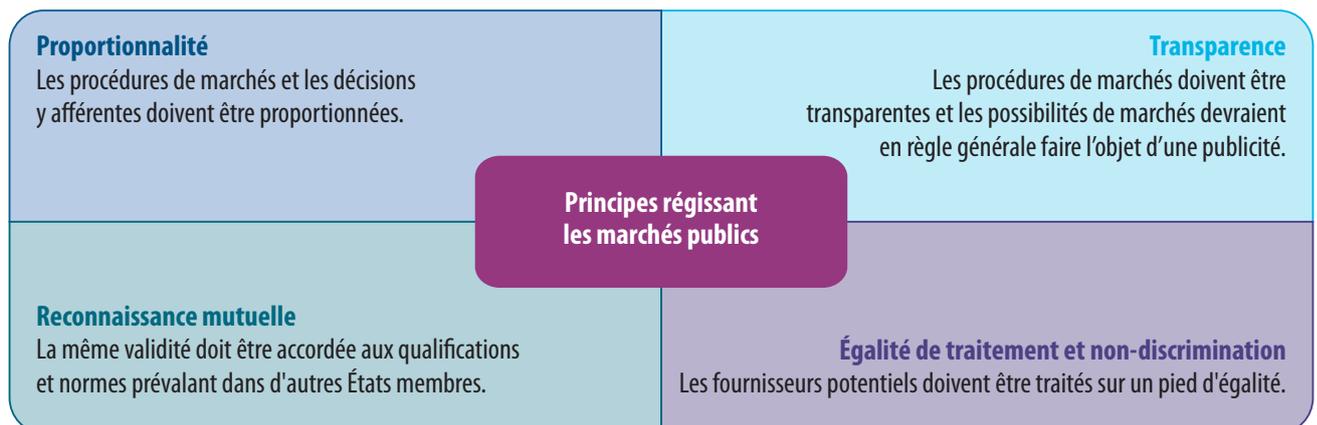
Les règles de l'UE en matière de marchés publics visent, entre autres, à assurer que les principes et les libertés fondamentales inscrits dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) sont respectés (voir **figure 2**)<sup>3</sup>. Il doit en découler un renforcement de la concurrence et des échanges transfrontaliers avec pour conséquence une optimisation des ressources pour les autorités publiques, accompagnée d'une augmentation de la productivité pour les industries fournissant les biens et les services ainsi que d'une amélioration de la participation et de l'accès des PME à de tels marchés. En résumé, les règles permettant de soutenir le marché unique, de favoriser la concurrence et d'encourager une utilisation optimale des ressources existent déjà.

**03**

Dans le présent rapport, la Cour examine le niveau d'erreur constamment élevé qui affecte les fonds de l'UE relevant de la cohésion déployés dans le cadre de marchés publics, notamment lorsque les règles n'ont pas été dûment respectées. En particulier, la Cour s'est attachée à déterminer si la Commission et les États membres prennent des mesures appropriées et efficaces pour répondre à ce problème<sup>5</sup>.

- 3 Libre circulation des marchandises (article 28 du TFUE) et des services (article 56), liberté d'établissement (article 49) et libre prestation des services, non-discrimination et égalité de traitement, proportionnalité, transparence et reconnaissance mutuelle (articles 18 et 53).
- 4 Communication interprétative de la Commission 2006/C 179/02 relative au droit communautaire applicable aux passations de marchés non soumises ou partiellement soumises aux directives «marchés publics» (JO C 179 du 1.8.2006, p. 2).
- 5 Voir également l'analyse panoramique 2014 de la Cour «Optimiser l'utilisation des fonds de l'UE: analyse panoramique des risques pesant sur la gestion financière du budget de l'UE» (<http://eca.europa.eu>).

Figure 2

**Principes régissant les marchés publics**

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du document de la Commission européenne<sup>4</sup>.

**Le cadre de l'UE régissant les marchés publics**

**04**

Le cadre de l'UE régissant les marchés publics s'appuie sur l'accord sur les marchés publics (AMP), à savoir un accord multilatéral entre des membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)<sup>6</sup>, lequel régit les acquisitions de biens et de services par les autorités publiques et est fondé sur les principes d'ouverture, de transparence et de non-discrimination. La **figure 3** montre la structure de gouvernance des marchés publics.

**05**

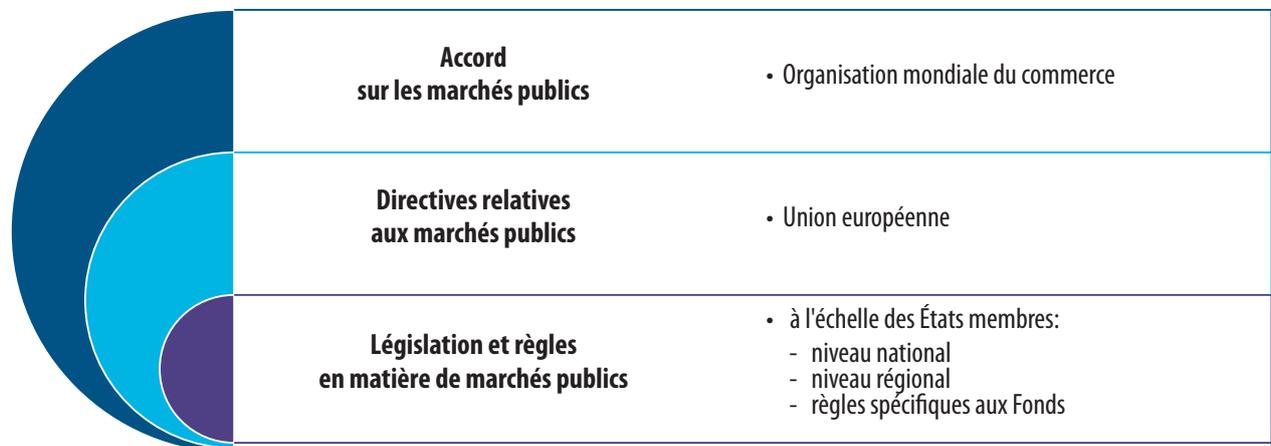
Au sein de l'UE, les marchés publics sont régis par les directives de l'UE relatives aux marchés publics. Celles-ci établissent des règles et des procédures communes auxquelles sont tenues de se conformer les autorités publiques qui passent des marchés d'une valeur élevée<sup>7</sup>. Les règles visent à garantir aux entreprises faisant partie du marché unique la possibilité de participer à des marchés publics. Ces règles établies à l'échelle de l'UE sont applicables, que les fonds soient strictement nationaux ou que des fonds de l'UE soient concernés. Les directives de l'UE s'appliquent également dans l'Espace économique européen.

6 Au début de 2015, l'AMP compte 15 parties comprenant 43 membres de l'OMC. Vingt-huit autres membres de l'OMC participent au comité des marchés publics en qualité d'observateurs. Parmi ceux-ci, dix ont entamé leur processus d'accession à l'accord.

7 Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services (JO L 134 du 30.4.2004, p. 114); directive 2004/17/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux (JO L 134 du 30.4.2004, p. 1). Elles seront remplacées par des directives révisées auxquelles s'ajoutera une nouvelle directive sur les contrats de concession, qui ont été publiées le 17 avril 2014 et devront être mises en œuvre avant le 18 avril 2017 (voir point 67). D'autres règles s'appliquent aux marchés publics de la défense et à ceux portant sur les services d'intérêt général.

Figure 3

**Gouvernance concernant les marchés publics**



Source: Cour des comptes européenne.

## Introduction

### 06

À l'instar de toutes les directives, les directives de l'UE relatives aux marchés publics doivent être transposées, c'est-à-dire mises en œuvre, dans la législation nationale par les États membres. Ces directives fixent des normes minimales et contribuent à créer des conditions de concurrence équitables tout en offrant aux États membres la possibilité de réagir et de prendre en compte les spécificités et besoins nationaux. Les États membres peuvent choisir d'adopter des règlements plus spécifiques ou plus stricts à certains égards. Ils disposent également d'une marge de manœuvre considérable en ce qui concerne les dispositions administratives mises en place pour garantir la conformité avec la réglementation de l'UE.

### 07

Les marchés publics ne relèvent pas tous du champ d'application des directives de l'UE en la matière. Celles-ci prévoient des seuils minimaux<sup>8</sup> en deçà desquels les marchés en cause sont soumis uniquement aux règles nationales. Dans tous les cas, cependant, les appels à la concurrence doivent respecter les principes du traité (voir **figure 2**).

### 08

Les appels à la concurrence relevant du champ d'application des directives de l'UE doivent être publiés en ligne dans la base de données TED (*Tenders Electronic Daily*). La proportion, en valeur, des appels à la concurrence publiés dans le TED par rapport au produit intérieur brut (PIB) peut être utilisée comme un indicateur de l'ampleur du recours aux marchés publics dans toute l'UE. En 2012, la valeur globale des appels à la concurrence publiés dans le TED correspondait à 3,1 % du PIB de l'UE<sup>9</sup>. Dans certains États membres, le recours à des adjudications excédant les seuils est bien inférieur à cette valeur, par exemple en Allemagne (1,1 %), en Autriche (1,5 %), en Irlande (1,5 %) et au Luxembourg (1,6 %). La Commission est en contact avec l'Allemagne pour déterminer les causes de cette situation<sup>10</sup>.

## Politique de cohésion et marchés publics

### 09

S'agissant de la période de programmation 2007-2013, 349 milliards d'euros ont été alloués au domaine de la politique de cohésion par l'intermédiaire du Fonds européen de développement régional (FEDER), du Fonds de cohésion (FC) et du Fonds social européen (FSE), contre 367 milliards d'euros pour la période de programmation 2014-2020<sup>11</sup>.

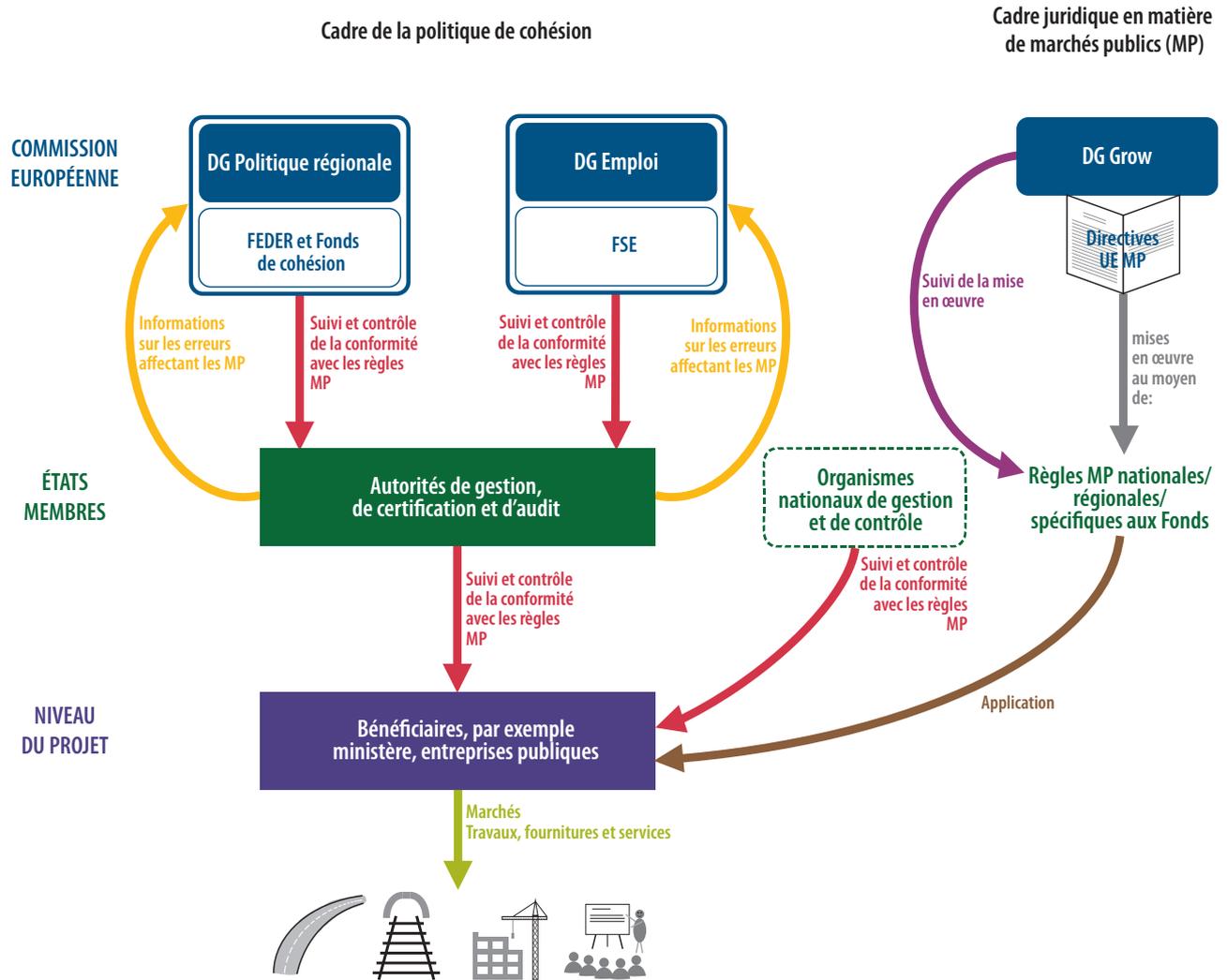
- 8 Pour la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2014 au 31 décembre 2015, les seuils les plus couramment utilisés sont: 5 186 000 euros pour les marchés de travaux et 134 000 euros pour les marchés publics de services et de fournitures. D'autres seuils sont applicables aux services d'utilité publique et aux pouvoirs adjudicateurs sous-centraux.
- 9 Voir le document *Public Procurement Indicators 2012* (Indicateurs concernant les marchés publics 2012) publié le 12 novembre 2014 par la DG MARKT – unité Analyse économique et marchés en ligne.
- 10 Recommandation du Conseil du 8 juillet 2014 concernant le programme national de réforme de l'Allemagne pour 2014 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Allemagne pour 2014 (JO C 247 du 29.7.2014, p. 20).
- 11 Crédits d'engagement à prix courants pour la cohésion économique, sociale et territoriale. *Source*: «Cadre financier pluriannuel 2014-2020 et budget 2014 de l'UE», Commission européenne.



Source: Cour des comptes européenne.

Figure 4

Organismes jouant un rôle dans la politique de cohésion et la passation de marchés publics



Source: Cour des comptes européenne.

10

Les dépenses de l'UE dans le cadre de la politique de cohésion relèvent de la gestion partagée entre la Commission et les États membres (voir **figure 4** et **annexe I**). Une partie importante de cet argent, en particulier pour ce qui concerne le FEDER et le FC, est dépensée par voie de marchés publics. Près de la moitié de l'ensemble des opérations contrôlées par la Cour en lien avec ces trois Fonds concernait un ou plusieurs marchés.

**Les procédures de marchés publics: comment fonctionnent-elles?**

12

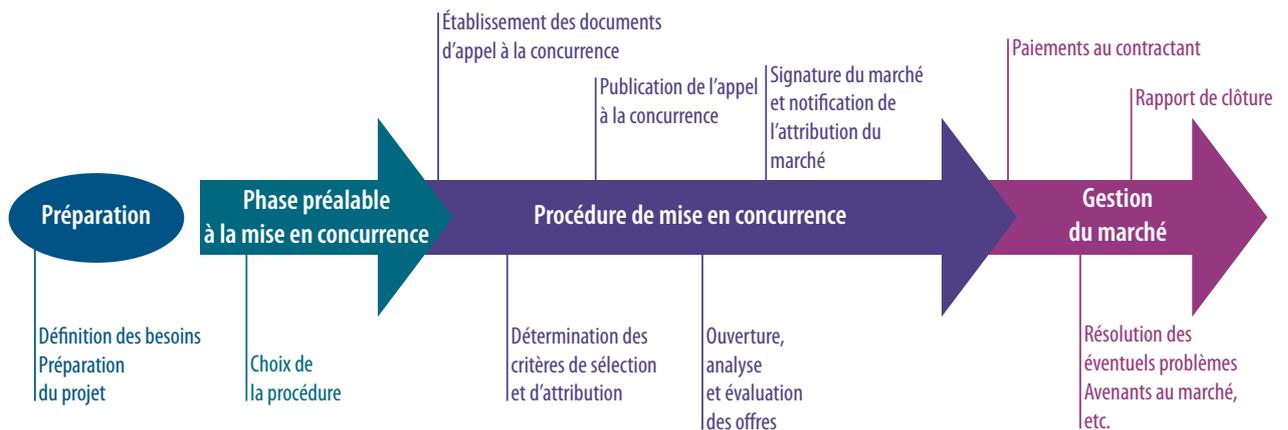
Une fois la préparation du projet et l'évaluation des besoins achevées, interviennent les procédures de marchés publics. Elles comportent trois phases principales, associées à des étapes spécifiques (voir **figure 5**).

11

Les États membres disposent de leurs propres cadres de gestion et de contrôle pour traiter les dépenses publiques nationales et de l'Union et y associent des autorités publiques très diverses, dont les institutions supérieures de contrôle (ISC).

Figure 5

**Les phases principales des procédures de marchés publics**



Source: Cour des comptes européenne.

## 13

Les étapes précises de chaque phase dépendent de la procédure de mise en concurrence appliquée (l'**encadré 1** fournit une description des principaux types de procédure). Les marchés peuvent être attribués en fonction du prix seulement ou au soumissionnaire présentant l'offre économiquement la plus avantageuse. La majorité des marchés (70 %) est attribuée sur cette dernière base<sup>12</sup>.

12 «Public procurement in Europe – Cost and effectiveness» (Marchés publics en Europe – Coût et efficacité), une étude sur la directive relative aux marchés publics, réalisée pour la Commission européenne par PwC, London Economics et Ecorys, mars 2011, p. 5.

## Encadré 1

### Les six principaux types de procédure de marchés publics dans le cadre des directives 2014

Les **procédures ouvertes** sont le plus souvent utilisées et représentent 51 % de l'ensemble des marchés attribués. Les offres doivent être soumises avant une certaine date et toutes celles qui sont recevables sont évaluées<sup>13</sup>.

Dans une **procédure restreinte**, les fournisseurs intéressés sont requis de présenter leurs qualifications; une liste restreinte est alors établie, et seuls les fournisseurs présélectionnés sont invités à soumettre une offre.

Le **dialogue compétitif** est utilisé pour les marchés plus complexes. Cette procédure implique un dialogue entre le pouvoir adjudicateur et les fournisseurs éventuels dont l'objet est l'identification et la définition du meilleur montage juridique et/ou financier possible d'un projet en vue de satisfaire les besoins et les objectifs dudit pouvoir.

Dans le cadre d'une **procédure concurrentielle avec négociation**, après un appel à la concurrence et une première évaluation, le pouvoir adjudicateur invite les opérateurs économiques qu'il a retenus à lui présenter une offre initiale. Il négocie ensuite l'offre initiale et toutes les offres ultérieures que les soumissionnaires ont présentées, à l'exception de l'offre finale, afin d'en améliorer le contenu.

La **procédure négociée sans publication** ne peut être utilisée que dans un petit nombre de cas prédéfinis. Le pouvoir adjudicateur entame des négociations portant sur les marchés à attribuer avec un ou plusieurs fournisseurs.

Dans le cas d'un **partenariat d'innovation**, le pouvoir adjudicateur sélectionne les fournisseurs à la suite d'un avis de marché et recourt à une approche négociée pour inviter ces derniers à lui soumettre des idées en vue de procéder au développement de travaux, fournitures ou services innovants destinés à répondre à un besoin pour lequel il n'existe aucun «produit» approprié sur le marché. Le pouvoir adjudicateur peut décider de mettre en place le partenariat d'innovation avec un ou plusieurs fournisseurs.

13 Voir le document «Annual Public Procurement Implementation Review 2013» (Examen de suivi annuel relatif aux marchés publics 2013) publié par la DG Marché intérieur et services le 1<sup>er</sup> août 2014.

## 14

La Cour a évalué si la Commission et les États membres prennent des mesures appropriées et efficaces pour répondre au problème des erreurs affectant les marchés publics dans le domaine de la politique de cohésion. Elle s'est attachée à répondre aux deux questions ci-après.

- a) La Commission et les États membres ont-ils analysé le problème des erreurs affectant les marchés publics dans le domaine de la politique de cohésion?
- b) La Commission et les États membres ont-ils pris des mesures appropriées pour répondre à ce problème et celles-ci se sont-elles révélées efficaces?

## 15

L'audit a couvert les résultats des audits conduits par la Cour à l'appui de sa déclaration d'assurance pendant la période 2009-2013 et a tenu compte des mesures prises par la Commission et les États membres entre 2009 et 2014 pour répondre au problème de non-respect des règles applicables aux marchés publics.

## 16

Les résultats de l'audit reposent sur:

- a) l'analyse des documents pertinents fournis par la Commission;
- b) les entretiens menés avec les agents de la Commission;
- c) une enquête réalisée auprès de 115 autorités d'audit dans 27 États membres (hormis la Croatie) responsables des programmes opérationnels relevant du FEDER, du FSE et du FC, à laquelle 69 autorités d'audit ont répondu. L'objectif principal de l'enquête était de collecter des informations relatives au cadre régissant les marchés publics, aux erreurs détectées lors de la passation de marchés, ainsi qu'aux mesures préventives et correctrices prises à l'échelon national;
- d) les visites effectuées dans quatre États membres (la République tchèque, l'Espagne, l'Italie et le Royaume-Uni), où un nombre élevé d'erreurs liées à la passation de marchés avait été détecté pendant la période 2009-2013, lors des audits de la Cour à l'appui de sa déclaration d'assurance;
- e) une visite à Chypre, centrée sur le recours à la passation électronique de marchés publics;
- f) un bref sondage adressé à 28 ISC de l'UE, auquel 18 d'entre elles ont participé.

## 17

L'audit a visé, dans la mesure du possible, à recenser les bonnes pratiques susceptibles d'être partagées entre les États membres.

## 18

Les observations sont réparties en deux volets:

- a) dans le premier, la Cour présente la synthèse des constatations de ses audits liés aux marchés publics en ce qui concerne le FEDER, le FC et le FSE pour la période 2009-2013 et examine si la Commission et les États membres peuvent s'appuyer sur une **base analytique robuste** pour appréhender le problème posé par les erreurs qui affectent les marchés publics;
- b) dans le second, elle décrit les **mesures prises** ces dernières années à la fois par la Commission et par les États membres et évalue, le cas échéant, leur efficacité.

**L'analyse systématique par la Commission et les États membres des erreurs affectant les marchés publics est très limitée**

**Le non-respect des règles applicables aux marchés publics demeure une source d'erreurs importante dans le domaine de la politique de cohésion**

**Définition de ce qui constitue une erreur**

## 19

Une erreur se produit quand les règles de l'UE et/ou les règles nationales applicables aux marchés publics n'ont pas été respectées. Aux fins du présent rapport, il convient de distinguer trois types d'erreur, comme le montre le **tableau 1**.

Tableau 1

### Typologie des erreurs utilisée dans le présent rapport, accompagnées d'exemples<sup>1</sup>

Type d'erreur	Description	Exemples
<b>Grave</b>	Manquement grave aux règles, de sorte que la mise en concurrence a été entravée et/ou les marchés sont considérés avoir été attribués à des soumissionnaires qui n'étaient pas les mieux placés.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Attribution directe – marché attribué sans recours à une procédure de marchés publics alors que celle-ci s'imposait.</li> <li>b. Attribution de travaux ou de services supplémentaires importants et/ou prévisibles sans recours à une procédure de marchés publics alors que celle-ci s'imposait.</li> <li>c. Critères de sélection/d'attribution illicites ou application incorrecte de ceux-ci, avec une incidence sur le résultat de la mise en concurrence.</li> </ul>
<b>Significative</b>	Manquement important aux règles, mais les marchés sont considérés avoir été attribués aux soumissionnaires les mieux placés.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Critères de sélection/d'attribution illicites ou application incorrecte de ceux-ci, sans incidence sur le résultat de la mise en concurrence.</li> <li>b. Les critères de sélection/d'attribution n'ont pas tous été publiés dans le cahier des charges.</li> <li>c. Concurrence limitée en raison d'une urgence injustifiée.</li> </ul>
<b>Mineure</b>	Erreurs moins graves, souvent formelles, qui n'ont eu aucune incidence sur le niveau de concurrence.	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Retard, voire absence, de publication de l'avis d'attribution de marché.</li> <li>b. Non-publication d'un tel avis au <i>Journal officiel de l'UE</i>.</li> </ul>

<sup>1</sup> Dans le contexte de la déclaration d'assurance de la Cour, les erreurs décrites dans le présent rapport comme *graves* sont dites erreurs «quantifiables». Ces erreurs sont prises en compte dans le taux d'erreur estimé par la Cour. Voir rapport annuel 2013 de la Cour, annexe 1.1 (JO C 398 du 12.11.2014).

**Erreurs détectées par la Cour dans ses audits à l'appui de la déclaration d'assurance entre 2009 et 2013**

**20**

Au cours de la période 2009-2013, la Cour a examiné, dans le cadre de ses travaux consacrés à la déclaration d'assurance annuelle, plus de 1 400 opérations<sup>14</sup> cofinancées sur le budget de l'UE par l'intermédiaire du FEDER, du FC et du FSE, y compris la vérification des procédures de marchés publics concernant près de 700 projets. Des erreurs affectant les marchés publics ont été détectées dans environ 40 % de l'ensemble de ces projets.

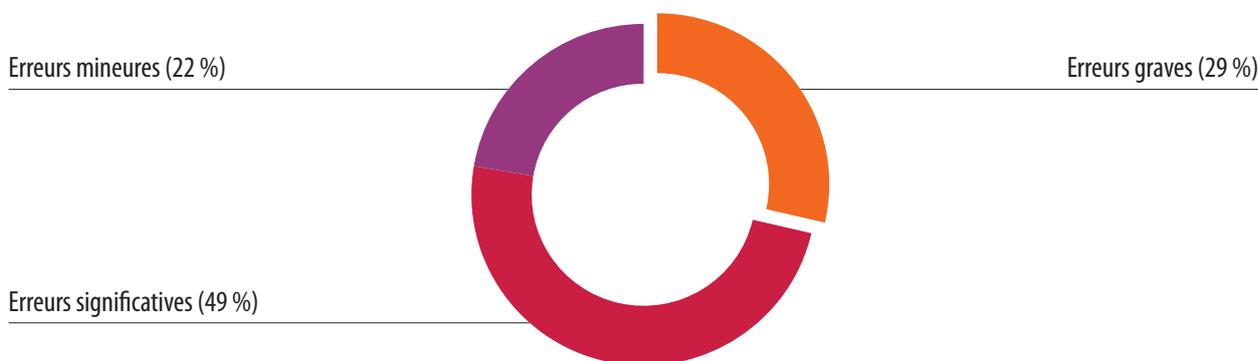
Au total, quelque 590 erreurs ont été décelées. La **figure 6** montre la répartition de ces erreurs en fonction de leur gravité.

**21**

Les erreurs graves correspondaient à 48 % du taux d'erreur estimatif pour le FEDER et le FC et à 16 % pour le FSE sur la période 2009-2013. La majeure partie des erreurs **graves**, soit 70 %, a été détectée au niveau du FEDER. Cela tient en partie au fait que les programmes relevant du FEDER et du FC concernent en général de très grands projets d'infrastructures pour lesquels les marchés sont souvent soumis à des procédures de mise en concurrence publiques<sup>15</sup>. **L'annexe II** donne sous forme synthétique des précisions concernant la répartition des erreurs entre les trois Fonds: le FEDER, le FC et le FSE.

- 14 Généralement, une opération est liée à un projet. Cependant, dans certains cas, plusieurs opérations peuvent être liées à un seul projet.
- 15 Les projets cofinancés par le FSE englobent souvent des services comme l'éducation et la formation professionnelle qui ne relèvent pas complètement de la directive (annexe II B de la directive 2004/18/CE, modifiée par l'annexe VII du règlement (CE) n° 213/2008 du 28 novembre 2007 modifiant le règlement (CE) n° 2195/2002 du Parlement européen et du Conseil relatif au vocabulaire commun pour les marchés publics (CPV) et les directives 2004/17/CE et 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil relatives aux procédures en matière de marchés publics, en ce qui concerne la révision du CPV (JO L 74 du 15.3.2008, p. 1)).

**Figure 6 Répartition des erreurs relevées dans les audits de la Cour relatifs à la déclaration d'assurance pendant la période 2009-2013, dans le domaine de la politique de cohésion, en fonction de leur gravité**



Source: Cour des comptes européenne.

## 22

Des erreurs ont été détectées lors de chacune des phases de la procédure de marchés, la majeure partie des erreurs graves l'ayant été au cours de la phase préalable à la mise en concurrence:

a) au cours de la **phase préalable à la mise en concurrence**, la plupart des erreurs détectées, à savoir 71 (82 %) sur 87, étaient **graves**. Les pouvoirs adjudicateurs ont fait l'impasse sur les procédures de marchés publics en attribuant directement des marchés dans des cas où une procédure de ce type aurait dû être mise en œuvre, ou ont subdivisé des marchés pour éviter un dépassement des seuils, ou encore ont utilisé une

procédure inappropriée. Un grand nombre de marchés attribués directement de cette façon concernait la fourniture de services plutôt que de travaux (voir exemple dans l'**encadré 2**);

b) au cours de la **phase de mise en concurrence**, la plupart des erreurs **graves** ont été détectées au moment de la spécification et de l'application des critères de sélection/d'attribution. Les erreurs concernant les obligations en matière de publication et de transparence représentaient globalement le nombre d'erreurs le plus élevé (186 sur 587 erreurs); il s'agissait pour un tiers d'erreurs **significatives** (voir exemple dans l'**encadré 3**);

## Encadré 2

### Exemple d'erreur grave en l'absence de toute procédure de marchés publics

En **Pologne**, dans le cadre d'un projet du FSE dont l'objectif était de construire une route de contournement d'une grande ville, le pouvoir adjudicateur a décidé d'attribuer, par l'intermédiaire d'une procédure négociée avec un opérateur économique, un marché concernant la «supervision par l'auteur», c'est-à-dire par l'architecte<sup>16</sup>. Une procédure ouverte ou une procédure restreinte permettant la mise en concurrence de plusieurs soumissionnaires aurait dû être utilisée. Le marché signé portait sur un montant de quelque 300 000 euros.

<sup>16</sup> La «supervision par l'auteur» permet de garantir l'exécution précise du projet, le respect des règles et des normes en matière d'architecture, de technologie, de style et de construction, ainsi que l'établissement des documents relatifs au projet nécessaires à sa mise en place.

## Encadré 3

### Exemple d'erreur significative dans un cas de non-respect des exigences en matière de publicité et de transparence



S'agissant d'un projet de construction d'autoroute en **République tchèque**, auquel environ 87 millions d'euros ont été alloués au titre du Fonds de cohésion, le pouvoir adjudicateur n'a pas précisé, dans l'avis d'appel à la concurrence, les exigences minimales relatives aux compétences techniques. Il en résulte que les exigences en matière de publicité et de transparence n'ont pas été remplies.

© Direction des routes et autoroutes de la République tchèque.

- c) au cours de la phase de **gestion des marchés**, 31 (42 %) des 74 erreurs détectées étaient **graves** et concernaient des modifications ou élargissements du champ d'application des marchés sans recours à une procédure de marchés publics, alors qu'un tel recours s'imposait (voir exemple dans l'**encadré 4**).

## 23

L'**annexe III** présente des informations complémentaires sur la répartition des erreurs tout au long des différentes étapes de la procédure de marchés, à savoir la phase préalable à la mise en concurrence, la mise en concurrence et la gestion des marchés.

## 24

Le rapport spécial de la Cour sur les causes des erreurs dans les dépenses de développement rural dresse un tableau similaire. Un nombre important d'erreurs affectant les marchés publics était dû à l'attribution injustifiée de marchés par entente directe, à la mauvaise application des critères de sélection et d'attribution, ainsi qu'au traitement inégal des soumissionnaires<sup>17</sup>.

17 Rapport spécial n° 23/2014 «Erreurs dans les dépenses de développement rural: causes et mesures prises pour y remédier» (<http://eca.europa.eu>).

### Encadré 4

#### Exemple d'erreur grave concernant des modifications apportées au champ d'application du marché

En **Espagne**, un marché conclu pour la construction d'une station de traitement des eaux résiduaires, ayant bénéficié de près de 33 millions d'euros au titre du FEDER, avait initialement fait l'objet d'une mise en concurrence et d'une attribution correctes. Par la suite, plus de la moitié des travaux concernés par le marché a été remplacée par d'autres travaux impliquant différents matériaux, technologies et quantités. Bien que l'objectif du projet et le coût global n'aient pas changé, les travaux finalement accomplis étaient fondamentalement différents de ceux spécifiés à l'origine dans l'appel à la concurrence. En conséquence, plus de la moitié des travaux réalisés n'est pas passée par la procédure de mise en concurrence.

## Les erreurs affectant les marchés publics ont des causes diverses

### Complexité, déficit de capacités administratives et planification insuffisante

#### 25

Un certain niveau de complexité est inhérent à tout système de passation de marchés publics. Toutefois, le niveau actuel de **complexité** du cadre juridique et administratif est considéré comme un problème. Selon 90 % des 69 autorités d'audit qui ont participé à l'enquête effectuée dans le contexte du présent audit (voir point 16), le

cadre juridique en matière de marchés publics applicable dans leur pays est plus complexe qu'il ne devrait l'être. Les répondants à l'enquête ont fait observer que les principales causes d'erreurs ont l'important volume d'actes législatifs et/ou d'orientations, les difficultés à les mettre en pratique et un manque d'expertise dans la mise en place de la procédure de marchés publics. Près de la moitié des répondants a constaté que le principal domaine perfectible dans la mise en œuvre des marchés publics pourrait être la simplification des procédures. **L'encadré 5** donne une vue d'ensemble de la situation dans l'un des États membres visités dans le cadre de l'audit.

#### Encadré 5

### Le problème posé par l'important volume d'actes législatifs et leur complexité: situation observée dans un État membre

En **Italie**, les autorités consultées aux fins de l'audit ont jugé le cadre législatif des marchés publics complexe en raison de l'ampleur et du caractère approfondi des actes législatifs et de la nature ardue des procédures établies tant pour les pouvoirs adjudicateurs que pour les sociétés soumissionnaires en cause. En outre, la principale loi italienne concernant les marchés publics a été fréquemment amendée, ce qui en complique l'application. Selon l'autorité italienne chargée de la lutte contre la corruption, depuis 2009, 22 textes législatifs modifiant les actes de base relatifs aux marchés publics ont été adoptés. À cette législation déjà abondante viennent s'ajouter les règles spécifiques aux Fonds en matière de marchés publics, telle, par exemple, la décision du ministère de l'emploi portant dispositions supplémentaires concernant les marchés publics inférieurs aux seuils pour les projets cofinancés au titre du FSE. En juin 2014, un groupe de travail constitué de représentants des autorités italiennes et de la Commission a été formé en vue de soutenir les efforts de simplification dans le contexte de la transposition des directives de 2004 de l'UE dans la législation nationale.

#### 26

Le **déficit de capacités administratives** est lié à la fois à la mauvaise connaissance des règles et au manque d'expertise technique concernant les travaux ou les services spécifiques en cours d'acquisition. Ce problème se pose non seulement pour les pouvoirs adjudicateurs mais aussi pour les autorités responsables de la supervision des procédures. L'expérience acquise

par la Cour lors de l'examen d'erreurs dans le domaine des marchés publics donne à penser que les problèmes de non-conformité sont liés à une application déficiente des règles existantes<sup>18</sup>. Les erreurs d'écriture conduisent également à des irrégularités. **L'encadré 6** présente un exemple illustrant la situation dans l'un des États membres visités dans le cadre de l'audit.

18 Voir l'avis n° 4/2011 de la Cour sur le livre vert de la Commission relatif à la modernisation de la politique en matière de marchés publics (JO C 195 du 2.7.2011, p. 1) ainsi que l'analyse panoramique 2014 de la Cour «Optimiser l'utilisation des fonds de l'UE: analyse panoramique des risques pesant sur la gestion financière du budget de l'UE», point 30, et la fiche d'information correspondante sur les marchés publics, point 16 (<http://eca.europa.eu>).

## 27

La **planification insuffisante** des projets et des procédures de mise en concurrence est également source d'erreurs, notamment celles qui se produisent lors de la phase de gestion des marchés et qui sont liées à la modification ou à l'extension de ces derniers.

**Les directives de l'UE ne sont pas toujours transposées correctement par les États membres**

## 28

Chaque État membre est tenu de transposer les directives de l'UE relatives aux marchés publics dans

sa législation nationale. Lorsque la Commission estime que la transposition n'est pas conforme aux directives ou que les principes fondamentaux ne sont pas respectés, elle peut initier une procédure en manquement<sup>19</sup> et, finalement, saisir la Cour de justice européenne. La Commission a ouvert 74 procédures de ce type pendant la période 2009-2013, dont huit avaient été renvoyées fin 2014 devant la Cour de justice européenne (voir l'**annexe IV** pour une analyse de ces procédures par État membre et par année). Une mauvaise application ou une transposition incorrecte peut également conduire à des erreurs (voir exemple dans l'**encadré 7**).

19 Conformément à l'article 258 du TFUE qui définit un manquement comme le non-respect, par un État membre, d'une des obligations qui lui incombent en vertu des traités.

## Encadré 6

### Défis posés par les capacités administratives: situation observée dans un État membre

En **Italie**, le risque que bon nombre de pouvoirs adjudicateurs manquent d'expertise est renforcé par le fait qu'ils sont précisément très nombreux. L'on en dénombre 40 000, voire 70 000 si l'on englobe tous les centres de coûts. En ce qui concerne des catégories spécifiques de biens et de services, la législation italienne récente prévoit une réduction considérable du nombre de pouvoirs adjudicateurs, ce qui contribuera à concentrer l'expertise en matière de marchés publics dans un nombre restreint d'entités.

## Encadré 7

### Exemple d'erreurs dues à une transposition incorrecte des directives dans la législation nationale

En **Espagne**, la transposition incorrecte des directives de 2004 dans la législation espagnole a entraîné de fréquentes erreurs au niveau des avenants aux marchés. Les autorités espagnoles ont donc décidé que les coûts des avenants aux marchés n'étaient plus éligibles à un cofinancement de l'UE. C'est seulement en 2012, à la suite du changement de la législation, que certains avenants aux marchés, dans des cas bien précis, ont été de nouveau considérés comme éligibles par les autorités espagnoles.

## L'interprétation de la législation est parfois incohérente

### 29

Les erreurs peuvent aussi découler de différences d'interprétation des dispositions réglementaires. À titre d'exemple:

- a) en République tchèque, les autorités ont indiqué que des interprétations divergentes d'une même question entre différents organismes – par exemple les autorités de gestion, les autorités d'audit, l'ISC, les autorités des marchés publics, la Commission européenne – ont abouti à des résultats d'audit différents et à une incertitude juridique;
- b) en Italie, les pouvoirs adjudicateurs souscrivent à des interprétations différentes de ce que l'on entend par événement imprévisible susceptible de justifier la modification d'un marché sans recours à une procédure de marchés publics. Ainsi, il arrive que des autorités nationales considèrent que certaines

modifications de marchés satisfont aux règles nationales, tandis que les autorités d'audit et la Commission estiment que ces mêmes modifications ne sont pas régulières. Les erreurs relatives à de tels cas constituent un motif très important de corrections financières en Italie: au cours des années 2010 à 2012, la valeur de ces corrections a représenté environ 8 millions d'euros. Au moment de l'audit, l'Italie s'efforçait de résoudre ce problème dans le cadre de son plan d'action nationale en matière de marchés publics (voir point 65).

## Les États membres compliquent parfois le cadre en y ajoutant des règles

### 30

Certains États membres mettent en place, à l'échelon national, des règles plus strictes que les directives de l'UE en ce qui concerne certains aspects de la passation de marchés publics (voir **encadré 8**).

## Encadré 8

### Exemple de règles en matière de marchés publics qui dépassent les exigences des directives de l'UE

En République tchèque, la législation nationale fixe une limite de 20 % dans le cas d'une augmentation de valeur d'un marché due à des circonstances imprévisibles, alors que la limite imposée par la directive de l'UE est de 50 %. L'objectif de la République tchèque était de renforcer la transparence, mais certains de ses opérateurs économiques et pouvoirs adjudicateurs estiment qu'il s'agit là d'une complication inutile.

**La fraude peut être une cause d'erreur dans le domaine des marchés publics**

**31**

Selon l'OCDE, «les marchés publics constituent l'activité des pouvoirs publics la plus exposée au gaspillage, à la fraude et à la corruption, en raison de leur complexité, du volume de flux financiers qu'ils génèrent et de l'interaction étroite qu'ils supposent entre le secteur public et le secteur privé»<sup>20</sup>.

**32**

Les États membres sont juridiquement tenus d'informer la Commission chaque trimestre de toutes les irrégularités supérieures à 10 000 euros et de signaler les suspicions de fraude<sup>21</sup>. L'Office européen de lutte antifraude (OLAF) collecte ces informations au nom de la Commission par l'intermédiaire du système de gestion des irrégularités (IMS). Les informations

communiquées par les États membres concernent tous les types d'irrégularités, y compris celles liées aux marchés publics. Sur la base de ces informations, la Commission élabore son rapport annuel sur la protection des intérêts financiers de l'UE et la lutte contre la fraude<sup>22</sup>.

**33**

S'agissant de la politique de cohésion, au cours de la période 2007 à 2013, 38 % des quelque 12 000 irrégularités notifiées par les États membres à l'OLAF concernaient les marchés publics. Parmi les irrégularités affectant les marchés publics, 2 % ont été signalées comme étant de nature frauduleuse (voir **figure 7**). Certains États membres notifient à l'OLAF très peu d'irrégularités qu'ils estiment de nature frauduleuse. Par exemple, l'Espagne et la France n'ont signalé aucune irrégularité de nature frauduleuse liée aux marchés publics entre 2007 et 2013.

- 20 OCDE – Lutter contre la corruption dans le secteur public: cadre d'intégrité ([www.oecd.org/gov/ethique/cadredintegrite](http://www.oecd.org/gov/ethique/cadredintegrite)).
- 21 Article 28 du règlement (CE) n° 1828/2006 de la Commission du 8 décembre 2006 établissant les modalités d'exécution du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et du règlement (CE) n° 1080/2006 du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen de développement régional.
- 22 Voir le document de travail SWD(2014) 244 final du 17 juillet 2014 «Statistical evaluation of irregularities reported for 2013 Own Resources, Natural Resources, Cohesion Policy, Pre-accession and Direct expenditure» (Évaluation statistique des irrégularités signalées pour les ressources propres, les ressources naturelles, la politique de cohésion, l'aide de préadhésion et les dépenses directes en 2013), p. 67, accompagnant le document COM(2014) 474 final du 17 juillet 2014 «Protection des intérêts financiers de l'Union européenne – Lutte contre la fraude – Rapport annuel 2013».

Figure 7

**Irrégularités notifiées par les États membres à l'OLAF (pour la Commission) pendant la période de programmation 2007-2013 par l'intermédiaire de l'IMS**



Source: OLAF.

## Observations

### 34

La Cour soumet à l'OLAF tout projet qu'elle suspecte d'être entaché de fraude. Elle a ainsi transmis à ce dernier 17 projets jugés comme tels, dont six concernaient les marchés publics, à la suite de ses travaux liés à la déclaration d'assurance relative au domaine de la politique de cohésion pour la période 2009-2013. L'OLAF a ouvert une enquête concernant 10 des 17 projets, dont cinq portaient sur des marchés publics.

**Un manque de données cohérentes écarte toute possibilité d'analyse exhaustive des erreurs survenant dans les États membres...**

### 35

La Cour s'est également employée à déterminer si la Commission et les États membres avaient procédé à une analyse solide de la nature, de la gravité et de la cause des erreurs affectant les marchés publics dans le domaine de la cohésion. En effet, pour pouvoir concevoir et mettre en œuvre efficacement des mesures visant à corriger et prévenir de telles erreurs, la Commission et les États membres doivent procéder à une analyse régulière des raisons pour lesquelles les erreurs affectent les marchés publics.

### 36

Les données relatives à ce type d'erreurs dans les États membres sont souvent disséminées dans plusieurs organismes. Elles ne sont pas systématiquement partagées avec d'autres entités nationales qui, bien que n'étant pas directement impliquées dans la gestion du FEDER, du FSE et du FC, jouent un rôle dans leur mise en œuvre, comme par exemple celles concernées par la législation en matière de marchés publics. Cette situation contribue à accroître le risque pour un État membre donné de ne pas disposer d'une vue globale des tendances et problèmes, laquelle s'avérerait utile dans le cadre de l'élaboration d'actions préventives. Des groupes de travail interservices ont été créés en Italie, en République tchèque et au Royaume-Uni pour remédier à ce risque (voir point 82).

### 37

S'agissant des types d'erreurs affectant les marchés publics et de leur gravité, les autorités d'audit ayant répondu à l'enquête ont relevé des problèmes similaires à ceux que la Cour a mis en évidence en analysant ses propres données (voir point 20). Cependant, les États membres n'ont guère réalisé d'analyse systématique et globale des erreurs liées aux marchés publics pour étayer leurs vues. Même si 60 des 69 autorités d'audit ayant répondu à l'enquête ont déclaré analyser ces erreurs, seules 14 ont pu fournir des données structurées relatives aux erreurs en matière de marchés publics détectées au cours de ces dernières années. La moitié de ces autorités étaient italiennes, les autres étaient belges, lettones, lituaniennes, néerlandaises et espagnoles.

## Observations

### 38

Dans les quatre États membres visités, la Cour a constaté que:

- a) les autorités des États membres chargées de la mise en œuvre de la politique de cohésion ont rarement recherché les causes sous-jacentes des erreurs;
- b) seule l'Italie a procédé à une analyse portant expressément sur les erreurs relatives aux marchés publics. L'organisme de coordination nationale au niveau des autorités d'audit a analysé la principale source d'erreurs en Italie, à savoir la modification de marchés et les travaux supplémentaires.
- c) trois se sont déclarées dans l'impossibilité d'émettre une opinion, compte tenu du fait qu'elles n'ont pas comparé les constatations relatives aux erreurs ou qu'elles ne disposent pas d'indications fiables concernant le risque d'erreur, étant donné que leurs audits portent principalement sur les financements nationaux des attributions de marchés.

### 39

Le manque de données suffisamment détaillées et cohérentes sur la nature et l'ampleur des erreurs affectant les marchés publics dans les États membres exclut toute possibilité d'analyse exhaustive et minutieuse des causes sous-jacentes, tant à l'échelle nationale qu'à celle de l'UE.

### 40

Dans le cadre de l'enquête de la Cour (voir point 16), 18 ISC nationales sur 28 se sont prononcées sur la question de savoir si elles considéraient les procédures de marchés publics financées à l'aide de fonds nationaux exclusivement comme moins ou davantage exposées aux erreurs que celles cofinancées avec des fonds de l'UE, ou si elles ne percevaient aucune différence significative. Parmi celles-ci:

- a) treize ont déclaré qu'il n'y avait pas de différence significative par rapport aux procédures cofinancées à l'aide de fonds de l'UE;
- b) deux ont estimé que les procédures de marchés publics financées uniquement sur des fonds

nationaux étaient davantage exposées aux erreurs que celles cofinancées avec des fonds de l'UE;

**... mais certains signes laissent à penser, dans les États membres visités, que les données commencent à être recueillies de manière plus systématique**

### 41

Dans les quatre États membres visités dans le cadre de l'audit:

- a) trois États membres – l'Italie, la République tchèque et l'Espagne – ont mis en place des bases de données au cours des dernières années (voir **encadré 9**). De telles bases de données pourraient faciliter la réalisation d'analyses plus complètes et régulières, ce qui permettrait de mieux comprendre les erreurs relatives aux marchés publics et de se servir de ces informations pour concevoir des mesures appropriées en vue de résoudre les problèmes (voir point 89);
- b) au Royaume-Uni, aucune base de données de ce type n'était encore en place. L'autorité de gestion du FEDER en Angleterre a prévu l'intégration d'informations détaillées concernant les erreurs liées aux marchés publics dans son système d'information de gestion pour la période de programmation 2014-2020.

### Utilisation de bases de données structurées relatives aux erreurs affectant les marchés publics dans les États membres

En **Italie**, l'organisme de coordination au niveau des autorités d'audit en charge de programmes relevant du FEDER et du FSE a complété sa base de données générale relative à l'audit en recensant les différents types d'erreurs affectant les marchés publics. La base de données comprend toutes les erreurs détectées dans ce domaine depuis 2010. Pour chaque type d'erreur et pour chaque autorité d'audit, elle fait apparaître le nombre d'erreurs décelées ainsi que toute correction financière y afférente. La Cour des comptes italienne utilise également sa propre base de données des irrégularités comme outil d'évaluation des risques dans le domaine des marchés publics.

En **République tchèque**, l'autorité d'audit enregistre, depuis 2013, ses constatations relatives aux marchés publics dans une base de données structurée dont elle se sert pour réaliser des analyses et en partager les résultats avec d'autres organismes.

En **Espagne**, la base de données de l'autorité d'audit comprend, à compter des premières années de la période de programmation 2007-2013, des informations détaillées sur les erreurs relatives aux marchés publics qui sont détectées. Toutefois, au moment de l'audit, cette base de données n'avait pas encore été exploitée pour analyser en profondeur la nature de telles erreurs.

### La Commission ne procède pas encore à l'analyse complète et systématique des erreurs affectant les marchés publics

#### 42

La Cour a examiné si la Commission a collecté des données et créé des bases de données pour faciliter l'analyse des erreurs affectant les marchés publics.

#### 43

La DG Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME (DG GROW) assure le suivi des indicateurs clés concernant le recours aux marchés publics dans les États membres au moyen de la base de données TED, par exemple, la part du PIB qui fait l'objet d'appels d'offres ou les dépenses publiques nationales portant sur les marchés publics attribués conformément aux règles de l'UE (voir point 8).

#### 44

La DG Politique régionale et urbaine et la DG Emploi, affaires sociales et inclusion obtiennent des informations relatives aux erreurs affectant les marchés publics dans le domaine de la politique de cohésion principalement à partir de quatre sources, à savoir:

- a) les rapports annuels de contrôle présentés à la Commission par les autorités d'audit des États membres<sup>23</sup>. Cependant, les informations relatives aux erreurs affectant les marchés publics ne sont pas fournies sous une forme permettant à la Commission de réaliser une analyse complète de ces erreurs;
- b) les propres audits de la Commission, dans lesquels elle analyse la nature, la gravité et les causes des erreurs affectant les marchés publics dans le cadre de projets cofinancés par le FEDER/FC et le FSE;
- c) les réunions bilatérales avec les autorités nationales, en particulier avec les autorités d'audit;

<sup>23</sup> Voir le rapport spécial n° 16/2013 «Bilan concernant le contrôle unique (*single audit*), ainsi que l'utilisation, par la Commission, des travaux des autorités d'audit nationales dans le domaine de la cohésion» (<http://eca.europa.eu>).

d) les audits réalisés par la Cour dans le cadre de ses travaux annuels à l'appui de la déclaration d'assurance.

### 45

À ce jour, la Commission a procédé à une analyse horizontale centrée sur les erreurs affectant les marchés publics et ce, en mai 2011<sup>24</sup>. Cette analyse, menée par la DG Politique régionale et urbaine, reposait sur les audits de la Commission et sur ceux effectués par la Cour et montrait les tendances générales en ce qui concerne les erreurs détectées au niveau du FEDER et du Fonds de cohésion – le FSE n'était pas inclus – au cours de la période 2007-2010. Ni la DG Politique régionale et urbaine ni la DG Emploi, affaires sociales et inclusion n'ont depuis lors réalisé d'analyse de ce type.

### 46

Même si la Commission détient une certaine quantité de données relatives aux erreurs affectant les marchés publics pour l'ensemble du domaine de la politique de cohésion, elle n'a pas encore mis en place une base de données solide et complète recensant toutes les erreurs. La DG Politique régionale et urbaine disposait d'une base de données rassemblant des informations détaillées sur la plupart des constatations d'audit concernant le FEDER et le FC, y compris celles portant sur les marchés publics. Toutefois, seules les années 2010 et 2011 étaient prises en compte.

### 47

La DG Emploi, affaires sociales et inclusion est d'avis que le problème des erreurs affectant les marchés publics ne justifie pas, pour le FSE, la création d'une base de données spécialisée, compte tenu de l'impact plus faible de ce type d'erreurs au niveau de ce

dernier par rapport au FEDER et au FC (voir point 21). En conséquence, elle n'a réalisé aucune analyse horizontale et ne prévoit pas de mettre en place une telle base de données pour le FSE.

### 48

Une base de données où seraient répertoriées les irrégularités, y compris celles liées aux marchés publics, s'avérerait être un atout précieux pour la Commission en ce qu'elle lui permettrait d'avoir une idée de la nature, de l'ampleur et des causes des erreurs et de cibler ou d'adapter, le cas échéant, les mesures qu'elle prend. Depuis 2008, l'OLAF dispose d'une base de données dénommée système de gestion des irrégularités (IMS). Ce système permet aux États membres de communiquer à l'OLAF des informations relatives aux irrégularités (voir point 33). Les informations contenues dans l'IMS sur les erreurs affectant les marchés publics ne permettent cependant pas de réaliser une analyse pertinente de la nature, de l'ampleur ou des causes sous-jacentes des erreurs. Quand elle a produit ses rapports 2011, la Commission n'a pas utilisé le système IMS pour examiner les erreurs liées aux marchés publics dans les États membres. Depuis lors, les données transmises par ces derniers par l'intermédiaire de l'IMS n'ont jamais été exploitées par la Commission pour analyser les erreurs en matière de marchés publics.

24 Document de travail élaboré par la DG Politique régionale sur les principales constatations d'audit concernant l'application des règles en matière de marchés publics dans les États membres dans le cadre de projets cofinancés par le FEDER et le Fonds de cohésion au titre de la politique de cohésion (document CC/2011/08 EN, rédigé en anglais et non rendu public). Les résultats de cette analyse ont été réutilisés dans le document de travail des services de la Commission «Analysis of errors in cohesion policy for the years 2006-2009 – actions taken by the Commission and the way forward» (Analyse des erreurs dans le domaine de la politique de cohésion pour la période 2006-2009 – mesures prises par la Commission et voie à suivre), SEC(2011)1179, publié le 5 octobre 2011.

### La Commission et les États membres ont commencé à mettre en œuvre des mesures pour résoudre ce problème, mais il reste encore beaucoup à faire

#### 49

La Cour s'est efforcée de déterminer si la Commission et les États membres ont pris des mesures appropriées pour répondre au problème des erreurs affectant les marchés publics dans le domaine de la politique de cohésion. Il s'agit d'actions soit globalement préventives par nature, c'est-à-dire destinées à empêcher que des erreurs ne se produisent en premier lieu, soit correctrices par nature, c'est-à-dire visant à limiter l'incidence des erreurs détectées sur le budget de l'UE. Des actions préventives pertinentes pourraient en l'occurrence prendre la forme de mesures législatives, à savoir des mesures relatives à la définition et à l'application de dispositions réglementaires, ou la forme de mesures liées aux systèmes de gestion et de contrôle, comme des mesures visant à renforcer les capacités administratives, qui ne comportent pas d'élément législatif.

#### 50

Cette partie du rapport recense et, lorsque cela est possible, évalue les mesures prises par la Commission et dans les quatre États membres visités pendant l'audit.

### Les actions engagées par la Commission depuis 2010 ont permis de commencer à cibler le problème général

#### 51

Dès 2006, la Cour a mis au jour, dans ses rapports et avis, des problèmes spécifiques liés à la conformité avec les règles nationales et de l'UE applicables aux marchés publics dans le domaine de la cohésion<sup>25</sup>. Ayant connaissance de la situation du fait de ses travaux réalisés au cours des années précédentes<sup>26</sup>, la Commission a commencé à élaborer des mesures spécifiques pour remédier au problème général en 2010 et en 2011.

#### 52

La **figure 8** montre l'évolution des actions engagées par la Commission depuis 2010.

- 25 Voir, à titre d'exemple, le rapport annuel de la Cour sur l'exécution du budget relatif à l'exercice 2006 (JO C 273 du 15.11.2007), le rapport annuel de la Cour sur l'exécution du budget relatif à l'exercice 2009 (JO C 303 du 9.11.2010) et l'avis n° 1/2010 intitulé «Améliorer la gestion financière du budget de l'Union européenne: risques et défis», point 6 (<http://eca.europa.eu>).
- 26 Les travaux de la Commission consacrés au problème des erreurs liées aux marchés publics dans le domaine de la cohésion avant 2010 comportaient des actions correctrices ad hoc, y compris des corrections financières, visant des États membres particuliers, ainsi que la diffusion d'orientations à l'intention des États membres, relatives à l'application des corrections financières en ce qui concerne les erreurs affectant les marchés publics.

Figure 8

## Actions engagées par la Commission: principales évolutions récentes

## 2010/2011

- La Commission commence à préparer des **directives révisées relatives aux marchés publics**.
- La DG Politique régionale et urbaine produit un **document de travail** qui comprend une analyse des erreurs affectant les marchés publics dans les États membres en ce qui concerne le FEDER et le Fonds de cohésion.
- L'application de **corrections financières et d'interruptions de paiement** par la Commission dans le domaine de la cohésion se poursuit.
- La proposition de règlement élaborée par la Commission pour la période 2014-2020 inclut des conditions ex ante en matière de marchés publics.

## 2012/2013

- Des **conditions ex ante** pour les marchés publics sont prévues dans le règlement relatif aux Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) pour 2014-2020.
- La DG Politique régionale et urbaine crée une équipe interne chargée d'apporter son assistance aux États membres en matière de capacités administratives.
- La DG Marché intérieur et services adopte une **approche pragmatique** en ce qui concerne les systèmes de passation de marchés publics dans les États membres en complément des procédures en manquement.
- Le groupe de travail interne de la Commission **élabore un plan en 12 points** associé à une série d'actions.
- L'application de **corrections financières et d'interruptions de paiement** par la Commission dans le domaine de la cohésion se poursuit.
- La Commission arrête une décision relative aux orientations concernant la détermination des corrections financières à appliquer aux dépenses financées par l'Union dans le cadre de la gestion partagée en cas de non-respect des règles en matière de marchés publics.

## 2014

- Le règlement relatif aux **Fonds ESI** pour 2014-2020 comportant des **conditions ex ante** liées aux marchés publics entre en vigueur, date butoir fin 2016.
- Les **nouvelles directives relatives aux marchés publics sont adoptées**, elles doivent être transposées dans la législation nationale avant le 18 avril 2016.
- Les directeurs de la **DG Politique régionale et urbaine** approuvent le plan d'action interne élaboré par le groupe de travail interne.
- La **Commission** publie des **orientations** sur la façon d'éviter les erreurs en matière de marchés publics.
- La DG Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME concentre ses ressources sur un **petit nombre d'États membres afin de les aider à améliorer la gestion des marchés publics**.
- L'application de **corrections financières et d'interruptions de paiement** par la Commission dans le domaine de la cohésion se poursuit.
- **L'outil informatique d'extraction de données Arachne** mis au point par la Commission **est déployé**.

Source: Cour des comptes européenne.

### 53

En 2010, afin de préparer sa proposition relative aux nouvelles directives sur les marchés publics, la Commission a réalisé une évaluation approfondie de l'impact et de l'efficacité de la passation des marchés publics dans l'UE<sup>27</sup> et a organisé une consultation publique<sup>28</sup>. La Cour a contribué au débat sur la révision des directives en publiant un avis<sup>29</sup> (voir point 67).

### 54

En 2011, s'agissant du domaine de la politique de cohésion en particulier, la Commission:

- a) a publié une proposition de règlement relatif aux Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) 2014-2020 qui comportait, entre autres, des conditions ex ante concernant le cadre de la passation de marchés publics au niveau des États membres (voir point 62)<sup>30</sup>;
- b) a achevé un document de travail présentant une analyse des erreurs liées aux marchés publics et plusieurs actions susceptibles d'être menées (voir point 45). Ce document ne comportait pas de plan d'action;
- c) a recouru plus largement aux corrections financières et interruptions de paiements;
- d) a organisé des séminaires de formation dans quatre États membres.

### Plan d'action en matière de marchés publics mis en place par la Commission en 2013

### 55

Au début de 2013, la DG Politique régionale et urbaine a créé un centre de compétences sur le renforcement des capacités administratives; il s'agit d'une unité interne spécialement chargée d'œuvrer au renforcement des capacités administratives dans les États membres afin d'augmenter l'absorption des financements provenant des Fonds structurels de l'UE. Sa mission consistait notamment à remédier aux problèmes de capacités pour permettre l'application efficace des procédures de marchés publics.

### 56

C'est environ à la même époque que la Commission a créé un groupe de travail technique en interne chargé d'améliorer la passation de marchés publics liée à la gestion des Fonds ESI, lequel s'est réuni pour la première fois en septembre 2013<sup>31</sup>. En janvier 2014, les cadres dirigeants de la DG Politique régionale et urbaine ont approuvé un plan d'action élaboré par le groupe au cours de l'une de leurs réunions ordinaires; ce plan établissait une liste de 12 actions non législatives à mettre en œuvre par la Commission et visant à renforcer les capacités administratives dans les États membres. Le plan englobait les mesures déjà mises en place par la Commission, de même que des suggestions de nouvelles actions susceptibles d'être engagées par l'institution. Le **tableau 2** répertorie les actions et en présente l'état d'avancement fin 2014.

27 Elle couvrait principalement le coût et l'efficacité des procédures de marchés publics, les questions concernant les marchés publics transfrontaliers, l'accès des PME aux marchés publics et le recours stratégique aux marchés publics en Europe.

28 Sur la base du document COM(2011) 15 final du 27 janvier 2011 «Livres vert sur la modernisation de la politique de l'UE en matière de marchés publics – Vers un marché européen des contrats publics plus performant».

29 Avis n° 4/2011.

30 COM(2011) 615 final du 6 octobre 2011 «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche relevant du Cadre stratégique commun, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen et au Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006». Un règlement fondé sur cette proposition a été adopté par le Parlement et le Conseil en 2013 [règlement (UE) n° 1303/2013].

31 Le groupe de travail technique compte des fonctionnaires issus des trois principales directions générales (la DG Politique régionale et urbaine, la DG Emploi, affaires sociales et inclusion, la DG Marché intérieur et services), de la BEI, de la DG Agriculture et développement rural ainsi que de la DG Affaires maritimes et pêche. Un fonctionnaire de la DG Politique régionale et urbaine, généralement le chef d'unité responsable de l'équipe du centre de compétences, en assure la présidence. Le groupe de travail a continué à se réunir et, au moment de la rédaction du présent rapport, s'était rencontré à dix reprises.

Tableau 2

**Plan d'action interne de la Commission en matière de marchés publics approuvé par les directeurs de la DG Politique régionale et urbaine en janvier 2014**

Actions	Description	État d'avancement fin 2014	
Court terme	1	État de la situation/Analyse de la performance actuelle des États membres en ce qui concerne le renforcement des capacités, y compris l'évaluation des succès et l'examen des bons exemples	Procédure de marché pour la recherche d'experts lancée
	2	Collecte et analyse de données probantes et d'indicateurs relatifs à la performance en matière de marchés publics comme contribution aux négociations portant sur les conditions ex ante	Informations rassemblées au cours des négociations portant sur les conditions ex ante; grille d'évaluation montrant le respect des conditions ex ante par les États membres élaborée
	3	Élaboration et diffusion d'orientations pratiques sur «Comment éviter les erreurs courantes»	Note d'orientation rédigée
	4	Plans d'actions spécifiques nationaux pour les États membres où des faiblesses ont été identifiées	Coopération de la DG GROW avec quatre États membres
	5	Formation/orientations sur la manière d'élaborer des plans d'action et d'en assurer le suivi	À combiner avec l'action n° 1
Moyen terme	6	Préparation aux nouvelles directives relatives aux marchés publics par l'organisation de formations destinées aux autorités de gestion, y compris 10 ateliers consacrés à la lutte contre la corruption	Présentations ponctuelles par la DG Marché intérieur et services dans les États membres
	7	Initiative en matière de transparence concernant la lutte contre la corruption	Signature d'un marché portant sur une première phase pilote en cours
	8	Évaluation des pratiques actuelles et des besoins en matière de formation et de qualifications professionnelles concernant les marchés publics pour les gestionnaires de fonds	Préparation interne en cours
	9	Soutien ciblé en faveur d'États membres spécifiques afin de les aider au moyen de l'apprentissage par la pratique, du jumelage ou de tout autre support d'expert	Dans la phase pilote, en cours de lancement
	10	Étude sur la façon dont la passation de marchés publics, par exemple la passation électronique de marchés publics, peut être utilisée comme outil stratégique	Pas encore lancée
Long terme	11	Systèmes de gestion de la qualité des marchés publics (examen des expériences et évaluation des possibilités de mise en place de normes relatives aux Fonds ESI à l'échelle de l'UE)	Pas encore lancée
	12	Guide des orientations (évaluation afin d'établir les raisons pour lesquelles certaines orientations ne permettent pas d'améliorer la performance)	Pas encore lancée

Source: Commission européenne, Cour des comptes européenne.

### 57

Le plan d'action a constitué la première tentative de rassembler les actions non législatives de manière cohérente. Fin 2014, huit des 12 actions du plan n'avaient pas encore été mises en œuvre intégralement, soit parce qu'elles se trouvaient au stade de la préparation, soit parce qu'elles n'avaient toujours pas été engagées. Trois des actions avaient été complètement mises en œuvre:

- a) la collecte et l'analyse de données probantes et d'indicateurs relatifs à la performance en matière de marchés publics comme contribution aux négociations portant sur les conditions ex ante (action n° 2);
- b) la note d'orientation sur la manière d'éviter les erreurs courantes dans les projets financés au titre des Fonds ESI (action n° 3), laquelle fournit des indications complètes aux parties concernées;
- c) des formations concernant la lutte contre la corruption destinées aux autorités de gestion dans 10 États membres dans le cadre de la préparation aux nouvelles directives relatives aux marchés publics (action n° 6).

### 58

La création du groupe de travail et l'établissement du plan d'action indiquent une amélioration de la coordination au sein de la Commission. Toutefois:

- a) seule une direction de la Commission (la DG Politique régionale et urbaine) a approuvé le plan d'action, aucune autre direction générale impliquée dans le groupe de travail ne l'a fait. Le plan n'a pas été rendu public par l'institution, si bien que la transparence, l'appropriation et la responsabilité en ce qui le concerne sont limitées;
- b) le groupe de travail est composé de personnel technique, c'est-à-dire un niveau d'exécution au sein de la Commission.

### 59

Compte tenu du fait que la plupart des actions n'ont pas encore complètement été mises en œuvre, il est impossible d'évaluer l'impact du plan d'action à ce stade.

### 60

Ce qui précède montre que des aspects non législatifs ont été abordés et laisse augurer des progrès potentiels en la matière. Néanmoins, il ressort également que la Commission n'a pas encore assumé un rôle de chef de file coordonné et de haut niveau sur cette question.

**À condition d'être correctement appliquée, la nouvelle législation est susceptible de contribuer à résoudre le problème des erreurs liées aux marchés publics**

**Le règlement relatif aux Fonds ESI pour 2014-2020 et les conditions ex ante**

**61**

Le nouveau cadre juridique relatif aux Fonds structurels et d'investissement européens pour la période 2014-2020 établit des conditions ex ante. Il s'agit d'exigences qui reposent sur des critères prédéfinis et qui sont considérées comme des conditions préalables à l'utilisation efficace et efficiente du

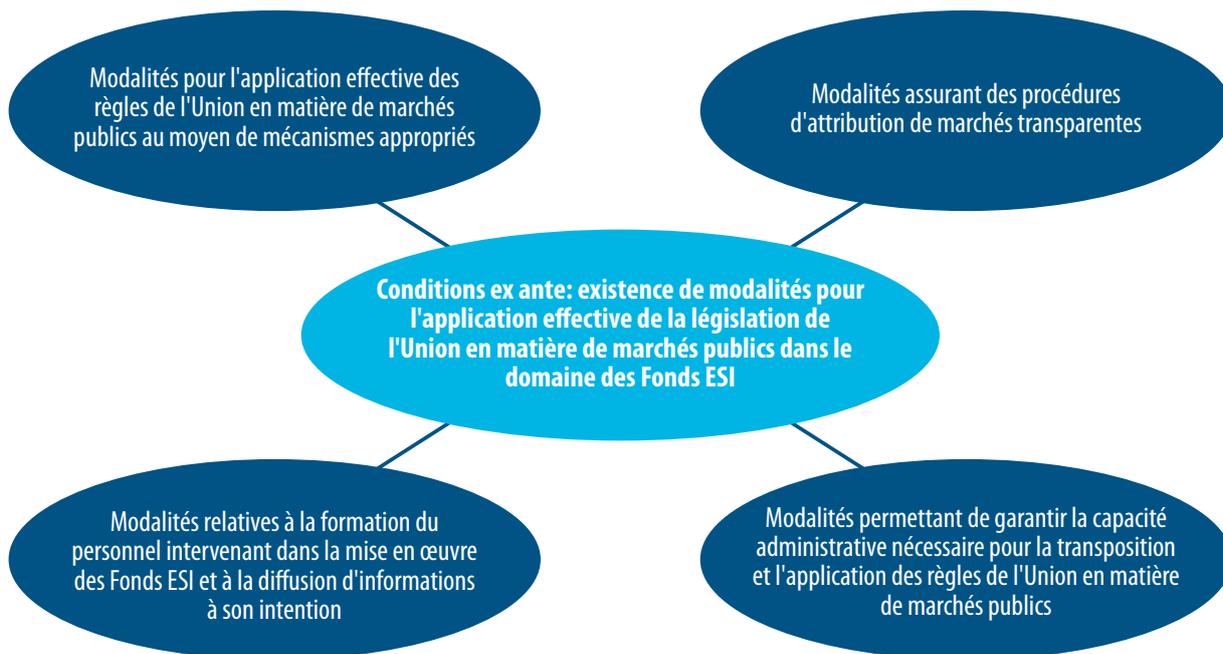
soutien de l'UE visé par les accords de partenariat. L'établissement d'un système de passation de marchés publics dans les États membres est subordonné à des conditions de ce type (voir **figure 9**). Les États membres ont été tenus de réaliser une autoévaluation visant à déterminer si et comment ils respectent les conditions<sup>32</sup> et d'en inclure une synthèse dans les accords de partenariat qu'ils ont présentés en 2014. Si la Commission estime qu'un État membre ne respecte pas, au 31 décembre 2016, les conditions stipulées, elle peut suspendre les paiements en faveur de ce dernier<sup>33</sup>.

32 Article 2, paragraphe 33, article 19 et annexe XI du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 320).

33 Article 19 du règlement (UE) n° 1303/2013.

Figure 9

**Critères de vérification des conditions ex ante en matière de marchés publics**



Source: annexe XI du règlement (UE) n° 1303/2013.

## Observations

### 62

D'après la Commission, l'instauration de conditions ex ante peut permettre de réduire les erreurs et d'améliorer la passation de marchés publics, étant donné que cette mesure incite les États membres à mettre en place un cadre juridique et administratif solide en la matière. Toutefois, l'efficacité de cet outil potentiellement puissant est subordonnée au respect, d'ici à la fin de 2016, des dites conditions par les États membres et, si tel n'est pas le cas, à la question de savoir si la Commission recensera et évaluera les cas de non-conformité et suspendra les paiements par voie de conséquence.

### 63

Lorsqu'elle doit envisager de suspendre les paiements aux États membres, la Commission peut être confrontée dans les États membres à des tensions entre deux objectifs contraires: d'une part, améliorer les systèmes de passation de marchés publics et, d'autre part, encourager l'absorption des fonds de l'UE par les États membres<sup>34</sup>.

### 64

Au début de 2015, 12<sup>35</sup> des 28 États membres n'avaient pas encore rempli les conditions liées aux marchés publics. Deux des quatre États membres visités dans le cadre de cet audit étaient concernés, à savoir l'Italie et la République tchèque, qui ont toutes deux élaboré des plans d'action.

### 65

L'instauration de conditions ex ante applicables aux marchés publics a facilité les efforts déployés par la DG GROW pour collaborer avec les États membres confrontés à des problèmes particuliers en matière de marchés publics. Ces derniers ont en effet pris conscience qu'il leur incombe de remplir les conditions ex ante et se sont dès lors ouverts à l'appui de la DG GROW. Celle-ci a sélectionné les États membres – quatre au moment de l'audit<sup>36</sup> – en appliquant une approche ciblée, fondée sur les risques et sur une série de critères, tout en tenant compte des ressources en personnel de la Commission (voir **encadré 10**). La Commission a indiqué que, pour les États membres qui ne remplissent pas les conditions ex ante, la priorité jusqu'à la fin de 2016 était d'œuvrer pour la mise en œuvre efficace des plans d'action adoptés plutôt que de recourir à des actions correctrices, voire à des procédures en manquement.

### 66

La DG GROW apporte un soutien par l'intermédiaire d'une série de mesures, par exemple la constitution de groupes de travail chargés d'élaborer une stratégie globale en matière de marchés publics. Une bonne coordination d'actions de ce type entreprises par différents services de la Commission est importante, compte tenu des éventuelles tensions évoquées plus haut (voir point 63).

- 34 De telles tensions ont été précédemment mises en lumière par la Cour. Voir le rapport annuel 2011 de la Cour, point 5.23 (JO C 344 du 12.11.2012) ainsi que l'analyse panoramique 2014 de la Cour «Optimiser l'utilisation des fonds de l'UE: analyse panoramique des risques pesant sur la gestion financière du budget de l'UE», page 54, point 5, sous a), publiée le 25 novembre 2014 (<http://eca.europa.eu>).
- 35 La Bulgarie, la République tchèque, la Grèce, la Croatie, l'Italie, la Lettonie, la Hongrie, Malte, la Pologne, la Roumanie, la Slovénie et la Slovaquie.
- 36 La Bulgarie, la Grèce, l'Italie et la Roumanie.

### Critères utilisés par la DG GROW pour cibler les États membres

- Taux élevé d'erreurs liées aux marchés publics dans le cadre des dépenses des fonds de l'UE.
- Non-respect des conditions ex ante en matière de marchés publics.
- Inefficacités systémiques en matière de marchés publics.
- Plaintes reçues par la Commission portant sur des manquements présumés à la législation de l'UE.
- Procédures en manquement ou précontentieuses.
- Proportion de litiges.
- Volonté des États membres d'établir un partenariat avec la Commission.

### Les nouvelles directives relatives aux marchés publics doivent être mises en œuvre avant avril 2016

#### 67

Le nouveau train de mesures législatives a été publié le 28 mars 2014 et comprend trois directives: 2014/24/UE<sup>37</sup> et 2014/25/UE<sup>38</sup> qui abrogent ou modifient les précédentes directives, ainsi que 2014/23/UE<sup>39</sup> qui arrête des règles exhaustives en matière de contrats de concession. Hormis quelques exceptions, le délai de mise en œuvre par les États membres est fixé au 18 avril 2016. Néanmoins, les directives sont déjà pertinentes en ce qui concerne l'interprétation des dispositions.

#### 68

Les nouvelles directives relatives aux marchés publics visent à garantir le fonctionnement efficace du marché intérieur, à augmenter l'efficacité des dépenses publiques, à faciliter la participation des petites et moyennes entreprises et à permettre de mieux soutenir les objectifs sociétaux communs par l'intermédiaire des marchés publics.

37 Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE (JO L 94 du 28.3.2014, p. 65).

38 Directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE (JO L 94 du 28.3.2014, p. 243).

39 Directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession (JO L 94 du 28.3.2014, p. 1).

## 69

La Commission a notamment indiqué que les nouvelles obligations des États membres à son égard en matière de production de rapports et de suivi doivent «aider à réduire les erreurs causées par la mauvaise application des règles de marchés publics»<sup>40</sup>. En codifiant la jurisprudence existante, les nouvelles directives relatives aux marchés publics garantissent une plus grande sécurité juridique et rendent les marchés publics plus accessibles aux parties prenantes. Ainsi elles peuvent aider à prévenir certaines

erreurs, par exemple en autorisant la prise en considération de l'expérience et des qualifications du personnel comme critères d'attribution et en définissant la notion de conflit d'intérêts. Les changements apportés au cadre juridique peuvent également, dans quelques cas, entraîner de nouveaux types d'erreur. L'**encadré 11**<sup>41</sup> présente l'analyse d'une sélection de changements qui concernent les marchés publics de travaux et de services et sont susceptibles de remédier au problème des erreurs en la matière dans le domaine de la politique de cohésion.

40 Commission européenne, mémo du 15.1.2014, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-20\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-20_fr.htm)

41 Avis n° 4/2011 de la Cour.

## Encadré 11

### Analyse d'une sélection de changements apportés à la nouvelle directive relative aux marchés publics de travaux et de services

**Introduction d'une nouvelle procédure, à savoir le partenariat d'innovation**, en plus de la procédure concurrentielle avec négociation existante (voir **encadré 1**). Cette nouvelle approche, qui présente davantage de souplesse pour les pouvoirs adjudicateurs, pourrait engendrer moins d'erreurs procédurales dans les cas où les procédures ouvertes et restreintes n'étaient pas adaptées. Cependant, l'application et le contrôle des principes de transparence, de non-discrimination et d'égalité de traitement peuvent devenir plus ardues.

**Possibilité de recourir aux aspects sociaux et environnementaux comme critères d'attribution**. Les autorités des États membres visités dans le cadre du présent audit ont exprimé leur inquiétude quant au risque qu'avec la possibilité d'inclure des critères d'attribution et des conditions d'exécution de marchés liés à des aspects sociaux et environnementaux, la nouvelle législation introduise de nouveaux éléments de complexité. Une passation de marchés fondée sur ces aspects peut constituer un défi pour les pouvoirs adjudicateurs lorsqu'il s'agit de garantir un processus transparent et non discriminatoire. Il faudra sans doute un certain temps avant de disposer de l'expérience nécessaire pour parvenir à des critères d'attribution et des conditions d'exécution de marchés à caractère juridique et de nature appropriée dans les systèmes des États membres.

**Nouvelle panoplie d'instruments juridiques ciblés sur la modification des marchés**. Une plus grande souplesse est apportée, ce qui permet, dans des circonstances particulières, de modifier des marchés sans recourir à une nouvelle procédure de passation. Il est probable que la part des erreurs liées aux modifications de marchés diminuera. Toutefois, ces nouvelles possibilités ne permettront pas de remédier aux erreurs dues à une préparation médiocre du projet se soldant par la nécessité d'apporter des modifications ultérieurement.

**Définition précise de la valeur maximale des travaux de référence**. L'exigence selon laquelle le chiffre d'affaires annuel minimal requis par les pouvoirs adjudicateurs ne peut excéder le double de la valeur estimée du marché, sauf dans des cas dûment justifiés, aura probablement pour effet de réduire le nombre d'erreurs imputables à l'établissement de critères de sélection illicites.

**Introduction d'un nouveau régime applicable à certains services, comme la santé, l'éducation et les services sociaux**, dans les cas où la valeur du marché dépasse 750 000 euros. En vertu de ce régime, les États membres seront libres de définir les règles nationales, à condition qu'elles respectent les principes généraux des traités de l'UE et les dispositions de la directive, notamment en ce qui concerne la transparence. En fonction des règles définies par les États membres et de leur complexité, les erreurs affectant les services d'éducation et de formation cofinancés au titre du FSE pourraient augmenter.

## Observations

### 70

Seules 40 % des autorités d'audit ayant répondu à l'enquête ont estimé que les nouvelles directives pourraient contribuer à réduire les erreurs, notamment pour ce qui concerne le choix d'une procédure de marchés publics, la publication de l'appel à la concurrence, la définition des critères de sélection ou l'évaluation des offres (voir analyse des erreurs à partir du point 22).

### 71

La DG GROW a d'ores et déjà fourni des conseils sur les modalités de transposition des nouvelles directives dans la législation nationale en participant à des réunions mais aussi en organisant des sessions thématiques spécifiques à l'attention des experts nationaux.

### 72

Globalement, les effets de ces éléments du nouveau train de mesures législatives, en termes de réduction du nombre d'irrégularités, dépendront de la manière dont ils seront mis en œuvre dans les États membres.

### Nouvelles obligations en matière d'établissement de rapports

### 73

Les nouvelles directives prévoient de nouvelles obligations en matière de suivi et d'établissement de rapports. Parmi les nouvelles obligations, figurent les suivantes<sup>42</sup>:

- a) en avril 2017 d'abord, et tous les trois ans par la suite<sup>43</sup>, les États membres présentent chacun à la Commission un rapport de contrôle comportant des informations:
  - i) sur les causes les plus fréquentes de mauvaise application des règles ou d'insécurité juridique,
  - ii) sur la prévention, la détection et le signalement adéquat des cas de fraude, de corruption, de conflit d'intérêts et d'autres irrégularités graves dans le cadre de la passation de marchés;
- b) à la lumière des rapports établis par les États membres, la Commission publie à intervalles réguliers un rapport sur l'application des politiques nationales en matière de passation des marchés et les bonnes pratiques en la matière dans le marché intérieur.

### 74

Si elles sont dûment respectées, ces nouvelles obligations faites aux États membres en matière d'établissement de rapports et de suivi pourraient permettre à la Commission de disposer de bien meilleures informations quant à la manière dont les règles de l'UE en matière de marchés publics sont mises en œuvre dans la pratique.

42 Articles 83, 84 et 85 de la directive 2014/24/UE.

43 Le premier de ces rapports doit être présenté en avril 2017 au plus tard.

## Observations

### Les États membres se concentrent sur les contrôles de premier niveau et n'ont que très récemment commencé à prendre des actions préventives

#### Mesures correctrices prises par les États membres et/ou la Commission

### 75

Les erreurs liées aux marchés publics qui se produisent au niveau du bénéficiaire pourraient et devraient être détectées et corrigées par les autorités des États membres avant que celles-ci ne soumettent leurs demandes de paiement à la Commission. Il s'agit de «contrôles de premier niveau» impliquant:

- a) des vérifications effectuées par les autorités de gestion des États membres portant sur les demandes de paiement des bénéficiaires,
- b) des contrôles opérés par les autorités de certification des États membres, y compris concernant les informations communiquées par les autorités de gestion.

### 76

Comme l'a précédemment constaté la Cour<sup>44</sup>, ainsi que la Commission lors de ses propres audits, les contrôles de premier niveau effectués par les États membres ne sont pas encore suffisamment efficaces. Résultat: les États membres présentent à la Commission des demandes de remboursement, sur le budget de l'UE, pour des projets entachés d'erreurs liées aux marchés publics.

### 77

Lorsque la Commission décèle ces erreurs après qu'une demande de paiement lui a déjà été soumise, elle peut alors:

- a) imposer des corrections financières pour chaque projet en cause, ou
- b) si elle estime qu'il serait impossible de contrôler tous les marchés concernés, imposer une correction forfaitaire au niveau du PO (ou au niveau d'un axe prioritaire, voire de plusieurs).

### 78

Pour garantir une approche cohérente en ce qui concerne ce type de corrections financières, la Commission a établi des orientations permettant de déterminer le montant des corrections financières à appliquer dans les cas de non-conformité avec les règles en matière de marchés publics<sup>45</sup>. Depuis 2013, cette approche est systématisée dans une décision de la Commission et est en conséquence contraignante pour tous les services de la Commission responsables de la gestion partagée.

### 79

Lorsqu'elle considère que les systèmes de gestion et de contrôle des États membres présentent des faiblesses et afin de garantir que ces derniers prendront les mesures correctrices nécessaires pour les améliorer, la Commission interrompt les délais de paiement. Pendant ces interruptions, aucun paiement à partir du budget de l'UE en faveur du PO n'est effectué. Le système de gestion et de contrôle en matière de marchés publics peut entrer dans ce cadre (voir exemples dans l'**encadré 12** et l'**encadré 13**).

44 Rapport annuel de la Cour relatif à l'exécution du budget pour les exercices 2012 et 2013.

45 Orientations pour la détermination des corrections financières à appliquer aux dépenses cofinancées par les Fonds structurels et le Fonds de cohésion lors du non-respect des règles en matière de marchés publics, COCOF 07/0037/03, 29.11.2007; décision C(2013) 9527 final de la Commission du 19.12.2013 relative à l'établissement et à l'approbation des orientations pour la détermination des corrections financières à appliquer par la Commission aux dépenses financées par l'Union dans le cadre de la gestion partagée en cas de non-respect des règles en matière de marchés publics.

## Encadré 12

**Exemple d'une interruption de paiement**

En **Espagne**, un audit réalisé en 2011 par l'autorité d'audit a permis de détecter que les procédures d'adjudication appliquées au niveau de l'organisation gestionnaire des aéroports et des héliports n'étaient pas conformes aux règles en matière de marchés publics. En conséquence, la Commission a interrompu les paiements relatifs aux projets gérés par ladite organisation. En 2014, à la suite d'un audit portant sur l'efficacité de la mise en œuvre des procédures améliorées, l'autorité d'audit espagnole a certifié que les procédures de marchés publics appliquées par l'organisation s'étaient améliorées et étaient utilisées efficacement. La Commission a mis un terme à l'interruption de paiement. Une correction financière forfaitaire a été appliquée à toutes les dépenses de l'organisation estimées avoir été affectées par ces problèmes pendant ce laps de temps.

## Encadré 13

**Exemple d'un plan d'action**

En **République tchèque**, compte tenu de déficiences graves au niveau des systèmes de gestion et de contrôle, un plan d'action a été établi à la demande de la Commission, et des améliorations ont été apportées. Par exemple, les systèmes ont été actualisés, de sorte que les dépenses identifiées comme irrégulières, par l'autorité d'audit, la Commission ou la Cour, en raison d'erreurs affectant les marchés publics, sont automatiquement exclues des demandes présentées à la Commission pour paiement.

**80**

À moins que les corrections financières ne soient imposées par décision de la Commission, leur effet dissuasif pourrait s'avérer limité jusqu'à la clôture de la période de programmation 2007-2013, en 2017. Ceci tient au fait que, selon les règlements, les États membres sont autorisés à remplacer des dépenses faisant l'objet de corrections par d'autres dépenses, éligibles cette fois. De cette façon, le total des fonds perçus par les États membres n'a été en réalité que très rarement réduit. Pour la période 2014-2020, les règles ont changé: les États membres pourraient subir une perte de financement si des dépenses déclarées légales et régulières par les autorités de gestion, de certification et d'audit se révélaient par la suite entachées d'erreurs<sup>46</sup>.

**Des actions préventives ont été engagées dans les États membres, mais seulement récemment****81**

Dans les quatre États membres visités dans le cadre du présent audit, la mise en œuvre de la plus grande partie des actions préventives n'a commencé que vers la fin de la période de programmation 2007-2013, principalement en 2013 et en 2014.

<sup>46</sup> Voir article 143 du règlement (UE) n° 1303/2013.

## 82

Dans trois des États membres – le Royaume-Uni, l'Italie et la République tchèque –, des groupes de travail interservices ont été récemment créés pour traiter de la question des marchés publics dans le cadre de la politique de cohésion. Ces groupes rassemblent les autorités de gestion, les autorités d'audit, les organismes chargés de la

mise en œuvre, les services juridiques ou d'autres services concernés par les marchés publics et sont utiles pour partager des expériences, rechercher une cohérence dans la façon d'aborder la question des marchés publics et définir des actions appropriées. L'**encadré 14** présente de manière détaillée un réseau mis en place au Royaume-Uni.

## Encadré 14

### Exemple d'un groupe de travail interservices chargé de la question des marchés publics dans un État membre

Au **Royaume-Uni**, l'autorité de gestion du FEDER pour l'Angleterre a mis en place en 2013 un réseau interne chargé d'examiner les irrégularités relevées en matière de marchés publics et de traiter les demandes relatives à ces derniers. Font partie de ce réseau les juristes de l'autorité de gestion, des fonctionnaires responsables de la mise en œuvre des programmes, un organisme intermédiaire et, à titre consultatif, l'autorité d'audit.

Le réseau:

- examine et rediffuse les exigences nationales en matière de marchés publics et les orientations y afférentes;
- organise régulièrement des visioconférences pour débattre d'études de cas, d'orientations, etc.;
- procède à des examens de systèmes, à des audits de projets ainsi qu'à d'autres contrôles liés aux marchés publics.

### Les outils informatiques pourraient contribuer à résoudre les problèmes liés aux marchés publics à condition d'être pleinement mobilisés

## 83

Le potentiel de transformation des technologies de l'information peut aider à prévenir et à détecter les erreurs affectant les marchés publics. Tant la Commission que les États membres sont en train de développer des solutions informatiques, en ce qui concerne par exemple:

- a) la passation électronique de marchés publics,
- b) la collecte de données et la création de bases de données visant à faciliter l'analyse des erreurs,
- c) l'exploitation des outils d'extraction de données pour déterminer les profils frauduleux et les irrégularités.

**La passation électronique de marchés publics**

**84**

Dans ce contexte, la passation électronique de marchés désigne l'utilisation, par les entités du secteur public, de moyens électroniques de communication et de traitement des opérations, pour l'achat de fournitures, de services et pour la passation de marchés publics de travaux<sup>47</sup>. Il s'agit de mettre en place des processus électroniques pour les différentes phases de la procédure de passation de marché: publication de l'avis d'appel à la concurrence, envoi du cahier des charges, soumission des offres, évaluation, attribution des marchés<sup>48</sup>, commande, facturation et paiement<sup>49</sup>. En 2014, la Commission a estimé qu'en moyenne, près de 10 % des procédures de marchés publics de l'UE étaient menées à bien par voie électronique<sup>50</sup>.

**85**

La passation électronique de marchés publics pourrait:

- a) renforcer la concurrence et améliorer le rapport coût-efficacité par l'élargissement de la participation aux mises en concurrence au sein du marché unique, y compris en ce qui concerne les PME;

- b) améliorer l'efficacité de la gestion des marchés publics par l'élargissement de l'accès aux marchés et par l'automatisation des procédures clés, ce qui permettrait de réduire les coûts à la fois pour les soumissionnaires et pour les pouvoirs adjudicateurs;
- c) aider à détecter et à prévenir les irrégularités, la corruption et la fraude<sup>51</sup>.

**86**

L'**encadré 15** présente des informations concernant la mise en œuvre des marchés publics électroniques dans les États membres visités dans le cadre de l'audit.

**87**

La Commission ayant soutenu plusieurs projets pilotes concernant les marchés publics électroniques a inclus une action visant à intensifier le recours à ce mode de passation dans son plan d'action 2013 (voir **tableau 2**). Toutefois, au moment de l'audit, l'action n'avait pas encore débuté.

47 COM(2010) 571 final du 18 octobre 2010 «Livres vert sur le développement des marchés publics électroniques dans l'UE».

48 En vertu des nouvelles directives relatives aux marchés publics, «l'utilisation obligatoire de moyens de communication électroniques ne devrait concerner aucun aspect de la procédure d'exécution des marchés publics postérieur à l'attribution du marché, ni la communication interne au sein de l'entité adjudicatrice».

49 Les directives 2014/24/UE et 2014/25/UE imposent aux États membres de veiller à ce que toutes les communications et les échanges d'informations couverts par lesdites directives soient réalisés à l'aide de moyens électroniques de communication. Cela englobe la publication des avis, la mise à disposition des documents de marché et la soumission électronique. Ces obligations entreront en vigueur entre 2016 et 2018.

50 SWD(2014) 262 final du 1<sup>er</sup> août 2014 «Annual Public Procurement Implementation Review 2013» (Examen de suivi annuel relatif aux marchés publics 2013).

51 Voir, par exemple, l'étude réalisée pour la Commission européenne par PwC et Ecorys, avec le soutien de l'université d'Utrecht, intitulée «Identifying and reducing corruption in public procurement in the EU» (Détecter et réduire la corruption dans les marchés publics au sein de l'UE), 30 juin 2013, [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/documents/anti\\_fraud\\_policy/research-and-studies/identifying\\_reducing\\_corruption\\_in\\_public\\_procurement\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/anti_fraud_policy/research-and-studies/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf)

**Exemples illustrant la mise en œuvre des marchés publics électroniques**

- o En **Italie**, le système comporte un catalogue virtuel répertoriant des produits référencés par des entreprises enregistrées.
- o En **République tchèque**, une base de données reprenant les coûts unitaires est en cours de création; elle servira de référence aux soumissionnaires pour renforcer la transparence et favoriser une tarification équitable.
- o En **Espagne**, dans des conditions bien précises, les offres peuvent être soumises par voie électronique.

**88**

Chypre a également fait l'objet d'une visite au cours de l'audit afin d'y examiner le système de passation électronique de marchés mis en place (voir **encadré 16**).

**Encadré 16****Passation électronique de marchés à Chypre**

Lancée en 2010, la passation électronique de marchés à **Chypre** se présente sous la forme d'un outil en ligne dont l'utilisation ne cesse de croître dans l'administration publique. Fin 2014, 501 des quelque 700 entités adjudicatrices s'étaient inscrites pour pouvoir utiliser l'outil. Le recours à certaines fonctionnalités demeure facultatif pour lesdites entités et les opérateurs économiques. La plus grande partie des entités adjudicatrices utilisent le système pour publier des appels à la concurrence. Parmi les entités enregistrées fin 2014, les sociétés étrangères représentaient une part de 21 %. En 2014, un centre d'assistance bilingue accessible à tous les utilisateurs du système a été mis en place. Les autorités chypriotes prévoient le déploiement complet de la stratégie en matière de passation électronique de marchés pour le 30 juin 2016; les sessions de formation commenceront en mars 2015.

**Le recours à l'informatique n'est que très récent pour ce qui concerne les bases de données relatives aux erreurs affectant les marchés publics****89**

Comme cela a été indiqué plus haut, pour comprendre pleinement l'évolution des problèmes liés aux marchés publics, il faut pouvoir disposer de données complètes sous une forme permettant l'analyse. L'utilisation par les États membres de bases de données existantes ou nouvelles pour analyser les erreurs affectant les marchés publics est une évolution récente (voir point 41), et la Commission doit encore créer une base de données recensant les irrégularités, y compris celles qui ont lieu dans le cadre de marchés publics.

**Les outils d'extraction de données – l'exemple de l'outil de détection des fraudes Arachne****90**

En 2009, la Commission a commencé à développer un outil informatique de détection des fraudes, dénommé Arachne. Il est devenu opérationnel en 2013. La Commission en est propriétaire et en assure le fonctionnement.

**91**

Cet outil a été conçu pour disposer des données clés relatives aux projets financés dans le cadre du FEDER, du FC et du FSE, par exemple des informations sur les sociétés et les projets, de sorte que les relations et les liens entre différents acteurs économiques impliqués dans lesdits projets puissent être analysés. Cet outil en ligne fournit également des liens vers d'autres bases de données publiques externes. Les utilisateurs de l'outil ont accès à des indicateurs de risques potentiels de fraude concernant des entreprises spécifiques.

92

La Commission invite les autorités de gestion et d'audit dans l'ensemble des 28 États membres à introduire leurs données et à utiliser l'outil à titre gracieux.

93

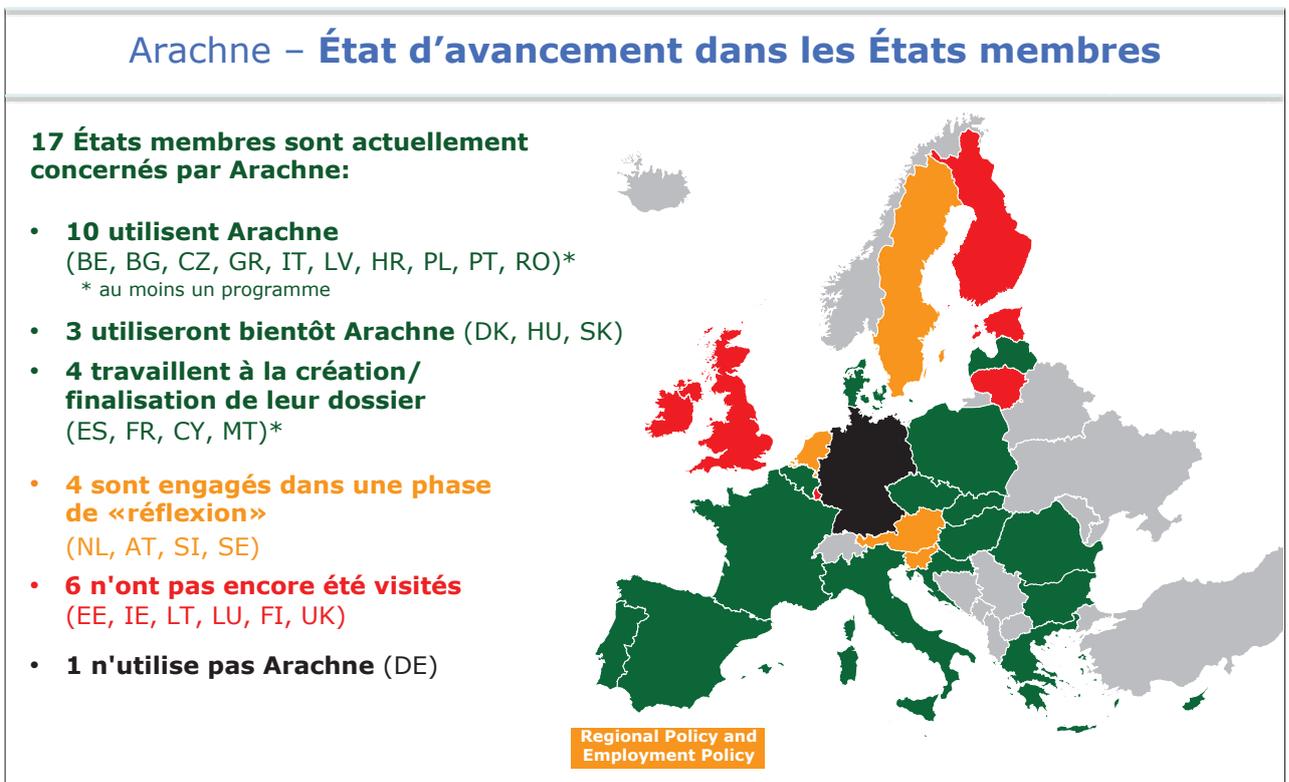
En février 2015, 17 des 28 États membres soit utilisaient l'outil, soit avaient exprimé leur intention de le faire (voir **figure 10**).

94

Toutefois, un système de ce type ne peut fonctionner correctement que si un nombre suffisamment élevé d'autorités nationales encodent des données complètes et de bonne qualité. Fin 2014, 14 États membres avaient fourni de telles données pour au moins un PO. Pour que l'outil puisse constituer un système de détection des fraudes efficace à l'échelle de l'UE, les autres États membres devraient également l'alimenter en données.

Figure 10

Arachne: état d'avancement de la mise en œuvre dans les États membres, février 2015



Source: Commission européenne.

## 95

La politique de l'UE en matière de marchés publics est un instrument essentiel pour mettre en place le marché unique et contribuer à une croissance intelligente, durable et inclusive, conformément à la stratégie Europe 2020, tout en garantissant dans le même temps l'utilisation la plus efficace possible des fonds publics.

## 96

Pendant la période 2009-2013, les erreurs affectant les marchés publics ont contribué de manière significative au taux d'erreur global estimé par la Cour dans ce domaine politique, en particulier aux taux d'erreur pour le Fonds européen de développement régional et le Fonds de cohésion. Les erreurs graves ont abouti à un manque, voire à une totale absence, de concurrence loyale et/ou à l'attribution de marchés à des soumissionnaires qui n'étaient pas les mieux placés.

## 97

Les causes des erreurs sont multiples. La complexité du cadre juridique et administratif est considérée comme un problème, en ce compris l'important volume d'actes législatifs et/ou d'orientations, ainsi que les difficultés à les mettre en pratique. Le déficit de capacités administratives, lié à la fois à la mauvaise connaissance des règles et au manque d'expertise technique concernant les travaux ou les services spécifiques en cours d'acquisition, est source d'erreurs. La planification insuffisante des projets par les pouvoirs adjudicateurs ainsi que les erreurs d'écriture sont également à l'origine de problèmes.

## 98

Dans le présent rapport spécial, la Cour a évalué si la Commission et les États membres prennent des mesures appropriées et efficaces pour répondre au problème des erreurs affectant les marchés publics dans le domaine de la politique de cohésion. La Cour a constaté que la Commission et les États membres ont commencé à s'atteler au problème, mais il reste encore beaucoup à faire sur le plan de l'analyse de la question et de la mise en œuvre des mesures.

### **L'analyse systématique par la Commission et les États membres des erreurs affectant les marchés publics est très limitée**

## 99

Un manque de données cohérentes a écarté toute possibilité d'analyse exhaustive des erreurs au niveau des États membres et à celui de la Commission. Toutefois, des signes laissent à penser, dans les quatre États membres visités dans le cadre de l'audit, que les données commencent à être collectées de manière systématique ou qu'il est prévu qu'elles le soient (voir point 41). Cependant, l'analyse des erreurs demeure limitée (voir points 35 à 39). La Commission n'a pas encore mis en place une base de données solide et complète recensant toutes les irrégularités, y compris celles entachant la passation de marchés publics. Elle a entrepris une analyse des erreurs liées aux marchés publics relevant du FEDER et du FC, et ce, en 2011 (voir point 45).

## Conclusions et recommandations

### Recommandation n° 1

- a) La Commission devrait mettre en place une base de données sur les irrégularités, sur laquelle il soit possible de s'appuyer pour réaliser une analyse pertinente des erreurs entachant les marchés publics. Elle devrait analyser, de manière exhaustive, la fréquence, la gravité et les causes des erreurs liées aux marchés publics dans le domaine de la politique de cohésion en se fondant sur des données appropriées, à savoir celles tirées de ses propres bases de données et celles fournies par les États membres. Elle devrait par ailleurs publier son analyse dans le cadre du rapport sur les marchés publics requis par les nouvelles directives.
- b) Les autorités nationales concernées devraient développer et analyser leurs propres bases de données sur les irrégularités dans le domaine de la politique de cohésion, y compris les irrégularités affectant les marchés publics, et devraient coopérer avec la Commission afin de fournir les données sous une forme et à un moment tels que les travaux de celle-ci s'en trouvent facilités.

**La Commission et les États membres ont commencé à mettre en œuvre des actions pour résoudre le problème, mais il reste encore beaucoup à faire**

### 100

En dépit de l'absence d'une analyse complète du problème, la Commission et les États membres ont commencé à mettre en œuvre des actions pour y remédier. Les mesures prises par la Commission depuis 2010, législatives et non législatives, ont permis de commencer à cibler le problème général. Un nouveau train

de mesures législatives relatives aux marchés publics a été adopté en 2014 et devra être mis en œuvre par les États membres avant avril 2016 (voir points 67 à 74). La Commission et les États membres devront se conformer à de nouvelles exigences en matière d'établissement de rapports. Globalement, les effets du nouveau train de mesures législatives, en termes de réduction du nombre d'irrégularités, dépendront de la manière dont les mesures seront mises en œuvre dans les États membres. Le nouveau cadre juridique relatif aux Fonds structurels et d'investissement européens pour la période 2014-2020 assortit les systèmes de passation de marchés utilisés par les États membres de conditions ex ante. Ce type de conditions préalables peut contribuer à résoudre les problèmes (voir points 61 à 65). Les États membres ont été tenus de réaliser une autoévaluation visant à déterminer si et comment ils respectent les conditions et d'en inclure une synthèse dans les accords de partenariat qu'ils ont présentés en 2014. Début 2015, un nombre considérable d'États membres n'avaient pas encore rempli ces conditions (voir points 61 à 65).

### Recommandation n° 2

Dans le cas où, fin 2016, les conditions ex ante liées aux marchés publics ne seraient pas remplies, la Commission devrait faire usage de manière conséquente de ses pouvoirs pour suspendre les paiements aux États membres concernés aussi longtemps que ceux-ci n'auront pas corrigé les insuffisances relevées.

## Conclusions et recommandations

### 101

En 2013, la Commission a créé un groupe de travail technique interne et a élaboré un plan d'action interne. Cette démarche indique une amélioration de la coordination au sein de la Commission. La plupart des actions n'ont pas encore été mises en œuvre intégralement. En outre, le plan d'action n'a été approuvé que par une partie des services de la Commission et n'a pas été rendu public (voir points 56 à 60).

### Recommandation n° 3

La Commission devrait mettre à jour et publier son plan d'action interne en matière de marchés publics. Elle devrait rendre compte annuellement des progrès réalisés et améliorer à cet effet la coordination entre ses services en charge des questions liées aux marchés publics.

### 102

Les marchés publics représentent encore une source d'erreurs significative, et il reste beaucoup à faire sur le plan de l'analyse du problème et de la mise en œuvre des mesures. Il est désormais impératif de mettre les actions en œuvre de manière efficace. Néanmoins, même si le groupe de travail technique interne est révélateur d'une évolution positive, il a été créé à un niveau relativement peu élevé au sein des services de la Commission et celle-ci n'a pas assumé un rôle de chef de file coordonné et de haut niveau (voir points 55 à 60).

### Recommandation n° 4

La Commission devrait constituer un groupe de haut niveau appelé à assumer un rôle moteur dans la prise en charge du problème des erreurs affectant les marchés publics afin d'éviter le risque que les actions ne soient pas mises en œuvre de façon cohérente dans l'ensemble des services de la Commission. Ce groupe devrait œuvrer pour des améliorations en matière de marchés publics, y compris, le cas échéant, pour une simplification dans ce domaine.

### 103

Les erreurs liées aux marchés publics qui se produisent au niveau du bénéficiaire pourraient et devraient être détectées et corrigées par les autorités des États membres avant que celles-ci ne soumettent leurs demandes de paiement à la Commission. Comme l'a précédemment constaté la Cour, ainsi que la Commission lors de ses propres audits, les contrôles de premier niveau effectués par les États membres ne sont pas encore suffisamment efficaces. Résultat: les États membres présentent à la Commission des demandes de remboursement, sur le budget de l'UE, pour des projets entachés d'erreurs en matière de marchés publics (voir point 76).

### 104

Pendant la période de programmation 2007-2013, la Commission a recouru plus largement qu'auparavant aux corrections financières. Cependant, à moins qu'elles ne soient imposées par décision de la Commission, leur effet dissuasif pourrait s'avérer limité jusqu'à la clôture de la période de programmation 2007-2013 en 2017. Ceci tient au fait que, selon les règlements, les États membres sont autorisés à remplacer des dépenses faisant l'objet de corrections par d'autres dépenses, éligibles cette fois. De cette façon, le total des

## Conclusions et recommandations

fonds perçus par les États membres n'a été en réalité que très rarement réduit. Pour la période de dépenses 2014-2020, les règles ont changé: les États membres pourraient se voir appliquer des corrections nettes si des dépenses déclarées légales et régulières par les autorités de gestion, de certification et d'audit se révélaient par la suite entachées d'erreurs (voir points 75 à 80).

### Recommandation n° 5

La Commission devrait imposer des corrections financières quand elle constate que les contrôles de premier niveau effectués par les États membres ne sont pas assez efficaces et, lorsque cela est nécessaire, engager des procédures en manquement pour infraction aux directives relatives aux marchés publics.

### 105

Outre la nécessité de disposer d'une base de données de la Commission pour faciliter l'analyse des erreurs affectant les marchés publics (voir

recommandation n° 1), des outils informatiques tels que ceux servant à la passation électronique de marchés et à l'extraction de données pourraient renforcer les avantages que présentent les marchés publics et contribuer à corriger les problèmes. Au moment de l'audit, la mise en place de tels outils variait d'un État membre à l'autre, restreignant ainsi la possibilité d'en exploiter pleinement les avantages potentiels (voir points 83 à 94).

### Recommandation n° 6

- a) La Commission devrait exploiter encore davantage les possibilités offertes par les technologies de l'information, y compris promouvoir la passation électronique de marchés publics et les outils d'extraction de données ainsi que les bonnes pratiques.
- b) Les États membres devraient exploiter encore davantage les possibilités offertes par la passation électronique de marchés publics et les outils d'extraction de données.

Le présent rapport a été adopté par la Cour des comptes, à Luxembourg, en sa réunion du 16 juillet 2015.

*Par la Cour des comptes*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
Président

## Les rôles de la Commission et des États membres dans le cadre des marchés publics et de la politique de cohésion

### Au niveau de la Commission européenne:

- a) la **DG Politique régionale et urbaine** supervise la mise en œuvre du FEDER et du FC, y compris la négociation et l'approbation des programmes opérationnels (PO). Elle veille au suivi de la mise en œuvre de ceux-ci et en assure le contrôle, notamment sur le plan de leur conformité avec les règles en matière de marchés publics. La DG Politique régionale et urbaine ainsi que la DG Emploi, affaires sociales et inclusion publient également des orientations, certaines élaborées conjointement avec les États membres. Ainsi elles diffusent des orientations relatives aux corrections financières en cas de non-respect des règles en matière de marchés publics<sup>1</sup>;
- b) la **DG Emploi, affaires sociales et inclusion** supervise la mise en œuvre du FSE selon des modalités similaires à celles prévalant pour la DG Politique régionale et urbaine à l'égard du FEDER et du FC (voir ci-dessus);
- c) la **DG Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME** (l'ancienne DG Marché intérieur et services) est chargée de renforcer la législation en matière de marchés publics et d'en superviser la mise en œuvre. Elle veille au suivi et aide les États membres sur le plan de la mise en œuvre en prenant, le cas échéant, des mesures d'exécution;
- d) la **DG Budget** est responsable de la gestion du cadre réglementaire budgétaire, formule des propositions et met en œuvre le cadre réglementaire relatif à l'établissement, à l'exécution et au contrôle du budget de l'UE.

### Au niveau des États membres:

- a) les **autorités de gestion** sont chargées de gérer et de mettre en œuvre les programmes opérationnels. Elles peuvent déléguer la mise en œuvre des programmes aux organismes chargés de la mise en œuvre. L'autorité de gestion ou les organismes chargés de la mise en œuvre qui en dépendent contrôlent les procédures de marchés publics dans le cadre de leurs contrôles de gestion;
- b) les **autorités de certification** effectuent les ultimes vérifications concernant les demandes de paiement avant leur présentation à la Commission;
- c) les **autorités d'audit** réalisent des audits ex post des systèmes et des échantillons de projets individuels avant de soumettre leurs rapports à la Commission. Leurs audits portent sur des questions relatives aux systèmes de gestion des marchés publics et aux différents contrôles de conformité concernant les projets.

1 Orientations du COCOF (comité créé pour assurer la coordination des Fonds) (Orientations pour la détermination des corrections financières à appliquer aux dépenses cofinancées par les Fonds structurels et le Fonds de cohésion lors du non-respect des règles en matière de marchés publics, COCOF 07/0037/03, 29.11.2007). Décision C(2013) 9527 final de la Commission du 19.12.2013 relative à l'établissement et à l'approbation des orientations pour la détermination des corrections financières à appliquer par la Commission aux dépenses financées par l'Union dans le cadre de la gestion partagée en cas de non-respect des règles en matière de marchés publics.

## Analyse, par Fonds, des erreurs détectées par la Cour pendant la période 2009-2013

	Opérations testées	Projets dans le cadre desquels les procédures de marchés publics ont été contrôlées	Projets comportant au moins une erreur affectant les marchés publics	Total des erreurs		Erreurs graves	Erreurs significatives	Erreurs mineures
				Nombre	En %			
<b>FEDER</b>	657	378	170	382	60	117	185	80
<b>Fonds de cohésion</b>	156	145	68	125	21	26	74	25
<b>FSE</b>	607	171	42	80	19	25	29	26
<b>Total</b>	<b>1 420</b>	<b>694</b>	<b>280</b>	<b>587</b>	<b>100</b>	<b>168</b>	<b>288</b>	<b>131</b>

## Description et analyse des erreurs au cours des différentes phases des procédures de marchés

	Description de l'erreur	Nombre d'erreurs détectées par la Cour (2009-2013)			
		Graves	Significatives	Mineures	Total
<b>Phase préalable à la mise en concurrence</b>	Division artificielle de travaux et services en plusieurs marchés pour éviter un dépassement des seuils	23	3	0	26
	Attribution directe d'un marché sans justification	21	2	0	23
	Recours à une procédure de mise en concurrence inappropriée	27	10	1	38
	<b>Phase préalable à la mise en concurrence: sous-total</b>	<b>71</b>	<b>15</b>	<b>1</b>	<b>87</b>
<b>Mise en concurrence</b>	Problèmes liés aux exigences en matière de publicité et de transparence et au niveau du cahier des charges	11	64	111	186
	Détermination de critères de sélection et d'attribution illicites et mauvaise application des critères de sélection et d'attribution	33	128	6	167
	Faiblesses d'ordre procédural, y compris manque de documentation appropriée	22	39	12	73
	<b>Mise en concurrence: sous-total</b>	<b>66</b>	<b>230</b>	<b>130</b>	<b>426</b>
<b>Gestion des marchés</b>	Modification ou élargissement du champ d'application des marchés sans recours à une procédure de marchés	31	42	1	74
	<b>TOTAL</b>	<b>168</b>	<b>288</b>	<b>131</b>	<b>587</b>
		<b>29 %</b>	<b>49 %</b>	<b>22 %</b>	<b>100 %</b>

### Procédures en manquement concernant les marchés publics engagées par la Commission pendant la période 2009-2013

	2009	2010	2011	2012	2013	Total	Renvoi devant la Cour de justice européenne <sup>1</sup>
Belgique	1					1	
Bulgarie	2					2	
République tchèque							
Danemark							
Allemagne	4	1	1		1	7	1
Estonie							
Irlande							
Grèce	8	6	4			18	3
Espagne	2			1		3	
France							
Italie	1	1	5	2		9	
Chypre	1					1	
Lettonie		1		1		2	
Lituanie							
Luxembourg							
Hongrie	2	2			1	5	2
Malte	2		1			3	
Pays-Bas	1	3				4	1
Autriche			1	1		2	
Pologne			2	1		3	1
Portugal	1	1				2	
Roumanie	2	1		1		4	
Slovénie		1				1	
Slovaquie	1					1	
Finlande							
Suède	1				1	2	
Royaume-Uni	3	1				4	
<b>Total</b>	<b>32</b>	<b>18</b>	<b>14</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>74</b>	<b>8</b>

<sup>1</sup> Les arrêts dans les affaires allemande et néerlandaise ont été prononcés en 2012. La Cour de Justice a été dessaisie des deux affaires hongroises et de deux des affaires espagnoles. Une des affaires grecques ainsi que l'affaire polonaise sont pendantes.

## Synthèse

### V

La Commission s'attelle à la résolution du problème des erreurs affectant les marchés publics dans le domaine de la politique de cohésion depuis longtemps, mais elle aborde désormais ce problème d'une manière plus coordonnée dans le cadre du plan d'action en matière de marchés publics (voir l'observation de la Cour au point 56).

Les erreurs affectant les marchés publics ont fait l'objet de mesures depuis les périodes de programmation précédentes. Les constatations des audits ont permis de rédiger les premières orientations pour la détermination des corrections financières, publiées en 2007. En outre, la Commission analyse déjà de manière exhaustive les erreurs affectant les marchés publics dans le domaine de la politique de cohésion. Cette analyse est réalisée chaque année au moyen d'une évaluation approfondie des rapports annuels de contrôle soumis par les autorités d'audit des États membres et des constatations de ses propres audits (dans le cadre de l'enquête d'audit «Bridging the assurance gap», la moitié des constatations d'audit sont liées aux marchés publics). Cette évaluation est reprise dans les rapports annuels d'activités des directions générales (DG) concernées.

### Réponse de la Commission commune aux paragraphes VI et VII

Des actions visant à régler les problèmes liés aux marchés publics ont été entreprises par la Commission avant 2010. Des plans d'action pour le suivi des constatations liées aux marchés publics formulées dans le cadre des audits de la Commission ont été lancés dès 2006 dans plusieurs États membres. Outre l'analyse horizontale des erreurs affectant les marchés publics présentée en mai 2011 au comité consultatif pour les marchés publics<sup>1</sup>, la Commission a publié en octobre 2011 un document de travail des services de la Commission intitulé «*Analysis of errors in cohesion policy for the years 2006-2009 – actions taken by the Commission and the way forward*»<sup>2</sup> (analyse des erreurs concernant la politique de cohésion pour les années 2006-2009 – actions entreprises par la Commission et voie à suivre).

1 Working Document prepared by DG Regional Policy on the main audit findings regarding application of public procurement rules in Member States found in projects co-financed by ERDF and the Cohesion Fund under cohesion policy (CC/2011/08 EN).

2 Document de travail des services de la Commission intitulé «*Analysis of errors in the Cohesion Policy for the years 2006-2009*» [(SEC(2011) 1179 du 5 octobre 2011)]

L'analyse des erreurs affectant les marchés publics réalisée par la Commission se reflète également dans la décision de la Commission du 19 décembre 2013 [C(2013) 9527 final] relative à l'établissement des orientations pour la détermination des corrections financières à appliquer en cas de non-respect des règles en matière de marchés publics. Ces orientations constituent une mise à jour des orientations adoptées en novembre 2007<sup>3</sup>.

Pour la période de programmation 2014-2020, la Commission adopte une approche proactive dans son soutien aux États membres, au moyen d'orientations, d'un suivi et d'une assistance (par exemple, à travers l'assistance technique) en vue de la mise en œuvre de leur plan d'action national concernant les conditions ex ante non remplies d'ici à la fin de 2016. Grâce à cette approche préventive, la Commission souhaite réduire le risque de suspension des paiements destinés aux programmes opérationnels (PO) après 2016, mais ne renoncera pas à utiliser l'instrument que constitue la suspension des paiements si les objectifs et les échéances des plans d'action ne sont manifestement pas respectés.

### VIII a) i)

La Commission accepte la recommandation.

La Commission examinera la possibilité d'améliorer les fonctionnalités de son système de gestion des irrégularités (IMS), afin de répondre aux demandes fonctionnelles de la Cour. La possibilité d'une interopérabilité entre l'IMS et CED/ABAC, ainsi qu'avec les autres bases de données de la Commission est actuellement à l'étude.

De plus, en ce qui concerne les erreurs détectées lors de leurs propres audits, les services de la Commission commencent à utiliser un outil informatique d'audit commun pour le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds de cohésion (FC) et le Fonds social européen (FSE), à savoir le «MAPAR» («Management of Audit Processes, Activities and Resources» ou, en français, gestion des procédures, des activités et des ressources d'audit).

3 Réf. COCOF 07/0037/03-FR du 29 novembre 2007 applicable au Fonds européen de développement régional, au Fonds de cohésion et au Fonds social européen; réf. EFFC/24/2008 du 1<sup>er</sup> avril 2008 applicable au Fonds européen pour la pêche; et SOLID/2011/31 REV du 11 janvier 2012, à savoir les orientations relatives aux corrections financières à effectuer en ce qui concerne les irrégularités dans l'application de la réglementation de l'Union en matière de marchés publics aux marchés cofinancés par les quatre Fonds du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires» au cours de la période de programmation 2007-2013.

Enfin, la Commission envisage de prendre des mesures supplémentaires en vue d'améliorer l'analyse des données relatives aux marchés publics, en particulier pour encourager la collecte de ces données et mettre au point un outil d'analyse de données pour la détection précoce des anomalies réelles et potentielles en matière de marchés publics et mieux comprendre leurs causes (au-delà du domaine de la cohésion).

### VIII a) ii)

La Commission accepte la recommandation et note qu'elle est adressée aux États membres.

L'IMS offre déjà aux États membres une base de données qui peut être utilisée non seulement pour respecter les obligations de communication des irrégularités telles que définies dans les différents règlements sectoriels, mais aussi pour réaliser des analyses qui seront utilisées au niveau national.

### VIII b)

La Commission accepte cette recommandation. Les directeurs généraux des quatre directions générales chargées des Fonds structurels et d'investissement européens (DG Fonds ESI) se réunissent déjà régulièrement dans le cadre du «comité de suspension pour les conditions ex ante», auquel la DG Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME (DG GROW) est associée<sup>4</sup>. Une approche à la fois préventive (avec la mise en œuvre de plans d'action nationaux concernant le non-respect des conditions ex ante) et correctrice (avec la suspension des paiements) continuera d'être appliquée de manière stricte et cohérente.

<sup>4</sup> Le comité coordonne et prépare des recommandations relatives aux décisions de suspension, y compris la préparation des projets de décisions de suspension, en application de l'article 19, paragraphe 5, et de l'article 142, paragraphe 1, point e), du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche et portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et en application de l'article 41 du règlement (UE) n° 1306/2013 (le «règlement horizontal PAC»), et fournit des conseils sur les questions liées à ce domaine aux directeurs généraux des quatre directions générales chargées des Fonds ESI.

### VIII c)

La Commission accepte cette recommandation et la met déjà en œuvre par une coordination renforcée de ses services au niveau des directeurs depuis l'été 2014.

La Commission entend favoriser une approbation plus généralisée du plan d'action en matière de marchés publics au sein de ses services. Il est également envisagé de le faire approuver à un niveau supérieur.

### VIII d)

La Commission accepte cette recommandation, qui est déjà partiellement mise en œuvre, et soutient les initiatives visant à améliorer les marchés publics.

Des contacts réguliers entre les commissaires responsables des Fonds structurels et d'investissement européen (Fonds ESI) et du marché intérieur sont envisagés sous une forme qui doit encore être décidée. Ce groupe pourrait inviter des parties prenantes extérieures expérimentées lorsqu'il le juge utile. La Commission est également favorable à l'idée de constituer un groupe à haut niveau et fait remarquer que les directeurs de la DG Politique régionale et urbaine (DG REGIO) et de la DG GROW se réunissent régulièrement depuis juillet 2014. Des parties prenantes extérieures expérimentées ont déjà été invitées à ce niveau.

### VIII e)

La Commission accepte la recommandation et estime déjà mettre en œuvre l'action recommandée. Voir également la réponse de la Commission au point VIII point b).

La Commission continuera d'imposer des corrections financières quand elle constate que les contrôles de premier niveau effectués par les États membres ne sont pas assez efficaces. Lorsque de graves déficiences sont constatées, des mesures préventives et correctrices, telles que des plans d'action, des interruptions de paiements et des corrections financières, sont mises en œuvre afin d'assurer la légalité et la régularité des dépenses passées et futures déclarées à la Commission. Les paiements ne reprennent qu'une fois les systèmes améliorés, et une étroite supervision est prévue après la mise en œuvre des mesures correctrices, afin de veiller à ce que les systèmes de gestion et de contrôle des programmes ne se détériorent pas à nouveau.

En ce qui concerne les violations répétées des directives relatives aux marchés publics, la Commission continuera à engager des procédures en manquement lorsque cela s'avère nécessaire.

## VIII f)

La Commission accepte la recommandation.

Dans la mesure où la passation électronique des marchés publics, en particulier, améliore la transparence, facilite les appels d'offres transfrontières et l'accès des PME aux marchés publics et simplifie les procédures administratives, les directives de 2014 prévoient un certain nombre d'obligations relatives à la passation électronique des marchés publics. La transposition correcte et rapide de ces dispositions constitue une priorité pour la Commission.

En ce qui concerne les outils d'extraction de données, la Commission met en œuvre l'action recommandée. Elle encourage activement les autorités nationales responsables à utiliser Arachne, un outil préventif de calcul du risque qu'elle a mis au point. Cet outil pourrait améliorer de façon considérable la prévention et la détection des différents risques liés notamment aux procédures de marchés publics, aux conflits d'intérêts et à la concentration des subventions sur certains opérateurs. Il pourrait également contribuer à l'identification des indicateurs de fraude. La Commission est au fait de l'existence d'autres outils d'extraction de données comparables et en encourage l'utilisation.

## VIII g)

La Commission accepte la recommandation et note qu'elle est adressée aux États membres.

## Introduction

### 10

La Commission souligne que, dans le cadre de la gestion partagée, la mise en œuvre du cadre réglementaire relatif aux marchés publics relève de la compétence des États membres. Ils sont également responsables de la manière dont les directives relatives aux marchés publics sont transposées dans l'ordre juridique national.

## Observations

### 24

La Commission renvoie aux réponses apportées au rapport spécial mentionné par la Cour.

### 25

Un certain niveau de complexité est nécessaire dans tout système de marchés publics, afin de réduire le risque de comportement arbitraire de la part des pouvoirs adjudicateurs et de respecter les principes d'égalité de traitement, de non-discrimination et de transparence.

La Commission constate également que dans certains cas, le droit national va plus loin que les obligations établies dans les directives.

## Réponse de la Commission commune aux paragraphes 26 et 27

La Commission a mis au point une série de mesures visant à remédier au déficit de capacités administratives. Deux exemples de mesures prises dans le cadre du plan d'action en matière de marchés publics (mentionnés au point 56 du rapport) apportent une réponse concrète à ce problème. En 2015, la Commission a finalisé des orientations sur la façon d'éviter les erreurs les plus fréquentes en matière de marchés publics, qui soulignent la nécessité d'une bonne planification. Elle a également réalisé en 2015 une étude dont l'objectif était de dresser un état des lieux des capacités, des systèmes et des pratiques administratifs à travers l'UE visant à assurer la conformité et la qualité des marchés publics faisant intervenir les Fonds ESI. Cette étude fournit des recommandations spécifiques relatives à l'amélioration des capacités administratives au sein de chaque État membre.

### 29 a)

La Commission note qu'il existe un groupe de travail au niveau national en République tchèque; ce groupe de travail est composé de l'Office des marchés publics, du ministère du développement régional (en leur capacité de coordinateurs) et d'autres organismes pertinents, avec pour objectif d'harmoniser l'interprétation des règles relatives aux marchés publics.

### 32

Les irrégularités notifiées par les États membres à la Commission via le système de gestion des irrégularités (IMS) ne sont pas uniquement utilisées pour la préparation du rapport annuel sur la protection des intérêts financiers de l'UE et la lutte contre la fraude; elles sont également analysées pour la clôture de la période de programmation 2000-2006 et dans le cadre des réunions annuelles de coordination avec les autorités d'audit.

Les données soumises sont aussi utilisées à des fins d'analyse des risques, notamment par les auditeurs de la Commission pour préparer les missions et par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF). Elles sont également soumises aux auditeurs de la Cour des comptes sur demande.

### 33

L'OLAF reçoit les irrégularités notifiées par les États membres au nom de la Commission via l'IMS. La Commission souligne que le classement des irrégularités notifiées n'est ni statique ni définitif. Le moment auquel les États membres classent les irrégularités varie en fonction de la législation, des pratiques et de la politique nationales. Dans certains cas, une certaine réticence à classer une irrégularité comme «fraude» a été constatée en raison des conséquences possibles en matière de responsabilité prévues par la législation nationale.

Il se peut donc qu'une irrégularité initialement non classée comme «fraude présumée» voie son statut modifié à la suite de nouveaux éléments relatifs à l'affaire et de l'évolution des procédures concernées. De la même manière, une irrégularité initialement classée comme «fraude présumée» peut voir son statut modifié en simple «irrégularité» à la suite, par exemple, d'une décision des tribunaux ou des organismes et autorités d'enquête.

### 35

Voir la réponse de la Commission commune aux points 26 et 27

### 38 b)

Les problèmes relatifs aux marchés publics font en effet partie des priorités en Italie, dans la mesure où il s'agit de la principale source de corrections financières pour le FEDER.

Pour remédier aux faiblesses dans ce domaine, il convient dans un premier temps de dresser l'inventaire et de procéder à l'analyse des erreurs relatives aux marchés publics.

### 39

Sur la base de l'analyse réalisée en 2011<sup>5</sup>, la Commission a pris des mesures spécifiques pour atténuer ces risques et aider les États membres; en particulier, des orientations et des formations supplémentaires ont été fournies aux autorités de gestion sur les risques identifiés, et les mesures relatives à la mise en œuvre en temps voulu des corrections financières, aux procédures de suspension et d'interruption et aux audits ciblés sur les domaines présentant le plus de risques ont été reconduites. Ces mesures ont été reprises dans un plan d'action en matière de marchés publics établi en 2013 entre toutes les DG Fonds ESI, la DG GROW et la Banque européenne d'investissement (BEI), afin d'améliorer la mise en œuvre des règles relatives aux marchés publics.

### 44 a)

Les informations soumises dans le cadre des rapports annuels de contrôle sont destinées à être utilisées aux fins du processus d'assurance pour chaque PO et non aux fins d'une analyse des erreurs affectant les marchés publics.

Voir également la réponse de la Commission au point 39.

### 44 c)

Les problèmes relatifs aux marchés publics sont abordés dans le cadre des réunions bilatérales avec les autorités d'audit lorsqu'ils sont significatifs pour l'État membre/les programmes concernés.

<sup>5</sup> Document de travail des services de la Commission intitulé «Analysis of errors in the Cohesion Policy for the years 2006-2009 [SEC(2011) 1179 du 5 octobre 2011] et document intitulé «Working Document prepared by DG Regional Policy on the main audit findings regarding application of public procurement rules in Member States found in projects co-financed by ERDF and the Cohesion Fund under cohesion policy» (CC/2011/08 EN).

### 46

Les services de la Commission ont mis au point un outil informatique dénommé «MAPAR» (Management of Audit Processes, Activities and Resources) ou, en français, gestion des procédures, des activités et des ressources d'audit) qui est désormais utilisé. L'une des fonctionnalités de cet outil commun pour le FEDER, le FC et le FSE est l'introduction et le classement des constatations par typologie d'erreur et au sein d'une catégorie (par exemple, marchés publics) par sous-catégorie de constatations (absence d'effet d'incitation, régime non notifié, etc.).

Les DG REGIO et EMPL utiliseront MAPAR pour contrôler l'ensemble des constatations d'audit de façon horizontale et mettre à jour régulièrement un tableau de calcul des risques pour une meilleure gestion des Fonds. Ce système sera également utilisé pour tous les problèmes relatifs aux audits des marchés publics détectés par la Commission.

De plus, la base de données IMS est un outil permettant aux États membres de notifier les irrégularités constatées, y compris celles relatives aux marchés publics. Cette base de données est à la disposition de l'ensemble des services de la Commission concernés.

### 47

En 2012, dans le contexte d'un audit thématique sur les vérifications de gestion, la DG EMPL a recensé des cas spécifiques d'infractions aux règles relatives aux marchés publics qui n'avaient pas été détectés par les contrôles nationaux. Le rapport et ses conclusions ont fait l'objet de discussions avec les autorités nationales à plusieurs reprises.

Voir également la réponse de la Commission au point 46.

### 48

L'IMS a été conçu pour la notification des irrégularités (à la fois frauduleuses et non frauduleuses, y compris les irrégularités liées aux marchés publics) par les États membres à la Commission.

En ce qui concerne les irrégularités relatives aux marchés publics, en plus des champs structurés, des informations supplémentaires peuvent être fournies via des champs de texte libre dans le système IMS. Le caractère exploitable des données dépend toutefois de la qualité et du niveau de détail des informations soumises par les autorités nationales.

Le système n'a pas été conçu pour fournir, via des champs totalement structurés, les informations auxquelles la Cour fait référence.

Voir la réponse de la Commission aux points 32 et 46.

### 49

La Commission s'attelle à la résolution de ce problème depuis longtemps, mais elle l'aborde désormais d'une manière plus coordonnée dans le cadre du plan d'action en matière de marchés publics.

La Commission rappelle les documents auxquels il est fait référence au point 39 (orientations sur la façon d'éviter les erreurs et étude relative aux capacités administratives).

### 51

L'analyse des erreurs affectant les marchés publics réalisée par la Commission se reflète dans la décision de la Commission du 19 décembre 2013 [C(2013) 9527 final] relative à l'établissement et à l'approbation des orientations pour la détermination des corrections financières à appliquer par la Commission aux dépenses financées par l'Union dans le cadre de la gestion partagée en cas de non-respect des règles en matière de marchés publics. Ces orientations constituent une mise à jour des orientations adoptées en 2007.

### 57

Fin juin 2015, la mise en œuvre du plan d'action en matière de marchés publics avait encore progressé. Sur douze mesures, trois ont été intégralement mises en œuvre [comme précisé par la Cour aux points a) à c)], sept sont en cours de mise en œuvre et deux sont prévues à long terme et n'ont pas encore été lancées.

Les actions qui n'ont pas encore été lancées sont les actions à long terme numéros 11 (systèmes de gestion de la qualité des marchés publics) et 12 (guide des orientations) figurant dans le **tableau 2**.

### 58 a)

La Commission entend approuver le plan d'action en matière de marchés publics à un niveau plus général et, si possible, plus élevé en termes de parties prenantes qu'auparavant.

### 58 b)

Le groupe de travail a été mis en place sous la forme d'un sous-groupe du groupe interservices sur le renforcement des capacités des Fonds dans les États membres les plus faibles, créé au niveau des directeurs généraux. Ce groupe interservices relève du secrétariat général.

La Commission considère qu'un problème technique nécessite un suivi technique sous la supervision de l'encadrement, qui participe activement au groupe de travail sur les marchés publics lorsque cela s'avère pertinent.

Les directeurs des DG REGIO et GROW se réunissent régulièrement depuis juillet 2014 et ont examiné la possibilité de tenir des réunions régulières à très haut niveau (directeurs généraux et commissaires).

### 60

Depuis quelques années, les différents commissaires parlent des problèmes relatifs aux marchés publics et exhortent les États membres à améliorer leurs systèmes. Les commissaires chargés de la politique régionale ont en effet adopté ce discours ces six dernières années lors de leur audition de décharge. De plus, chaque direction générale fait état, dans son rapport annuel d'activité, des mesures prises pour résoudre les problèmes liés aux marchés publics et exhorte aussi les États membres à améliorer leur système.

La Commission estime que toutes les activités liées aux marchés publics sont lancées et supervisées de près par la haute hiérarchie des services de la Commission concernés (DG Fonds ESI et DG GROW).

### 61

Dans le contexte des conditions ex ante et des accords de partenariat adoptés en 2014, douze plans d'action ont été approuvés pour la période de programmation 2014-2020<sup>6</sup>; ils seront évalués d'ici à 2016.

La Commission adopte une approche proactive dans son soutien aux États membres, au moyen d'orientations, d'un suivi et d'une assistance (par exemple, à travers l'assistance technique) en vue de la mise en œuvre de leur plan d'action national concernant les conditions ex ante non remplies d'ici à la fin de 2016. Grâce à cette approche préventive, la Commission souhaite réduire le risque de suspension des paiements destinés aux PO après 2016, mais ne renoncera pas à utiliser l'instrument que constitue la suspension des paiements si les objectifs et les échéances des plans d'action ne sont manifestement pas respectés.

### 63

La Commission renvoie à la réponse apportée aux points 60 et 61 et souligne que la mise en œuvre correcte du cadre législatif et de programmation commun et/ou spécifique a la priorité sur l'absorption des fonds.

### 71

La DG GROW a également répondu aux questions spécifiques posées par les autorités nationales et mis au point un outil informatique, WIKI, qui permet de mettre en ligne des questions et réponses accessibles à l'ensemble des autorités nationales.

### 74

La Commission prévoit de fournir aux États membres des orientations relatives à l'établissement des rapports de suivi conformément à ses besoins en matière d'informations.

### 76

Le manque d'efficacité de la vérification de gestion pour les contrôles de premier niveau préoccupe vivement la Commission (voir RAA de la DG REGIO 2014, page 50).

6 Pour BG, CZ, EL, IT, MT, LV, PL, HU, HR, SI, SK et RO.

Un document intitulé «Orientations sur les vérifications de gestion» a été débattu avec les États membres en 2014 et en 2015 et sera publié en juillet 2015. Il comprend un chapitre consacré aux vérifications des marchés publics. Ce document ne fait pas partie du plan d'action en matière de marchés publics, dans la mesure où il couvre tous les types de vérifications de gestion.

### 80

Conformément aux dispositions juridiques de la période de programmation 2007-2013, le règlement permet le remplacement des dépenses irrégulières par des dépenses éligibles si ces nouvelles dépenses ont été soumises à des contrôles effectués par les autorités de gestion et d'audit. Ces corrections financières peuvent toutefois donner lieu à des pertes de fonds pour l'État membre concerné au moment de la clôture, lorsque le remplacement des dépenses n'est plus possible en l'absence de demande de paiement ultérieure.

Pour la période 2014-2020 et conformément à l'article 145 du règlement (UE) n° 1303/2013, la correction financière entraîne également une réduction nette de l'aide si une insuffisance grave dans le bon fonctionnement des systèmes n'est pas décelée et notifiée par l'autorité d'audit avant la date où elle a été décelée par la Commission ou la Cour des comptes.

### 87

À titre de suivi de sa communication sur la passation électronique de bout en bout des marchés publics comme moyen de modernisation de l'administration publique [(COM(2013) 453], la Commission a lancé une série de mesures visant à encourager le recours à ce mode de passation des marchés publics.

- Au niveau politique, des objectifs relatifs au recours à la passation électronique des marchés publics sont établis dans le paquet politique visant à achever le marché unique numérique [COM(2015) 192].
- La Commission a commencé à travailler à la mise en place du forum multipartite prenantes sur la passation électronique des marchés publics (EXEP), dont l'objet est le partage, la diffusion et la clarification des bonnes pratiques dans les domaines de la gouvernance, de la réglementation et de l'interopérabilité.

— La Commission soutient le projet pilote de passation électronique des marchés publics eSens, qui permet une interopérabilité transfrontière. Un opérateur économique sera en mesure d'utiliser un seul logiciel pour communiquer avec plusieurs systèmes de passation électronique de marchés publics en Europe. De plus, la Commission a commencé à utiliser le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) afin de couvrir les autres aspects de la numérisation des marchés publics, notamment la facturation électronique et la simplification.

— Les fonds de l'Union sont déployés soit via le FEDER/FC ou le FSE pour aider les États membres à développer les capacités administratives et les infrastructures (notamment le développement d'une plate-forme de passation électronique de marchés publics) nécessaires pour le passage complet à la passation électronique des marchés publics.

### 89

Voir les réponses de la Commission aux points 26, 27 et 46.

### 91

Arachne a été conçu pour aider les États membres à procéder aux vérifications de gestion et sert également d'outil de détection des fraudes. Il comprend une série d'indicateurs de risque liés aux marchés publics, tels que: le délai entre la publication de l'avis de marché et la date de signature du contrat; le nombre de soumissionnaires disqualifiés/le nombre d'offres reçues; le nombre de soumissions valables; le nombre de contrats attribués via une procédure négociée et restreinte ou via une attribution directe/pour les coûts totaux du projet; le nombre d'addenda au contrat par rapport à la moyenne du secteur; les corrections financières appliquées dans le cadre de la procédure de marchés publics par le passé pour le bénéficiaire concerné.

En outre, Arachne identifie la participation des bénéficiaires, des contractants et des sous-traitants aux différents projets et programmes, mais aussi les liens qui existent entre les entités impliquées dans la mise en œuvre d'un projet.

## Réponses de la Commission

### 94

Il convient de noter que le règlement 2007-2013 n'établissait aucune obligation pour les États membres de mettre en œuvre des stratégies de lutte antifraude, par exemple. Pour la période de programmation 2007-2013, les utilisateurs ont pour la plupart accepté d'utiliser Arachne pour tester le système. De nombreux États membres ont donc décidé d'envoyer des données concernant une partie seulement des programmes opérationnels relevant de leur responsabilité. Mi-2015, quatre États membres supplémentaires ont envoyé des données concernant au moins un PO.

La Commission prévoit que le nombre d'utilisateurs augmentera à nouveau au cours de la période 2014-2020. Pour cette période, Arachne peut constituer un outil efficace pour atténuer le risque de fraude.

## Conclusions et recommandations

### 97

Voir la réponse commune de la Commission aux points 26 et 27.

### 98

Depuis les précédentes périodes de programmation, la Commission s'est attelée au problème des erreurs affectant les marchés publics. Les constatations de l'audit ont permis de rédiger les premières orientations pour la détermination des corrections financières, publiées en 2007.

La Commission aborde désormais ce problème de manière plus coordonnée et exhaustive dans le cadre du plan d'action en matière de marchés publics.

### 99

La Commission a pris des mesures appropriées et adopté des plans de mesures correctives dans les différents États membres lorsque des problèmes ont été décelés lors des audits. Son analyse a contribué à la mise à jour, en 2013, des orientations pour la détermination des corrections financières à appliquer en cas de non-respect des règles en matière de marchés publics.

En ce qui concerne la mise en place d'une base de données solide et complète recensant toutes les irrégularités, la Commission renvoie à la réponse donnée aux points 32, 46 et 48, et, pour les documents préparés, à la réponse de la Commission commune aux paragraphes 26 et 27.

### Recommandation n° 1 a)

La Commission accepte la recommandation.

La Commission examinera la possibilité d'améliorer les fonctionnalités de son système de gestion des irrégularités (IMS), afin de répondre aux demandes fonctionnelles de la Cour. La possibilité d'une interopérabilité entre l'IMS et CED/ABAC, ainsi qu'avec les autres bases de données de la Commission, est actuellement à l'étude.

De plus, en ce qui concerne les erreurs détectées lors de leurs propres audits, les services de la Commission commencent à utiliser un outil informatique d'audit commun pour le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds de cohésion (FC) et le Fonds social européen (FSE), à savoir le «MAPAR» («Management of Audit Processes, Activities and Resources» ou, en français, gestion des procédures, des activités et des ressources d'audit).

Enfin, la Commission envisage de prendre des mesures supplémentaires en vue d'améliorer l'analyse des données relatives aux marchés publics, en particulier pour encourager la collecte de ces données et mettre au point un outil d'analyse de données pour la détection précoce des anomalies réelles et potentielles en matière de marchés publics et mieux comprendre leurs causes (au-delà du domaine de la cohésion).

### Recommandation n° 1 b)

La Commission accepte la recommandation et note qu'elle est adressée aux États membres.

L'IMS offre déjà aux États membres une base de données qui peut être utilisée non seulement pour respecter les obligations de communication des irrégularités telles que définies dans les différents règlements sectoriels, mais aussi pour réaliser des analyses qui seront utilisées au niveau national.

## 100

Des actions visant à régler les problèmes liés aux marchés publics ont été entreprises par la Commission avant 2010. Des plans d'action pour le suivi des constatations liées aux marchés publics ont été lancés dès 2006 dans plusieurs États membres. Outre l'analyse horizontale des erreurs affectant les marchés publics présentée en mai 2011 au comité consultatif pour les marchés publics, la Commission a publié en octobre 2011 un document de travail des services de la Commission intitulé «Analysis of errors in cohesion policy for the years 2006-2009 – actions taken by the Commission and the way forward» (analyse des erreurs concernant la politique de cohésion pour les années 2006-2009 – actions entreprises par la Commission et voie à suivre).

L'analyse des erreurs affectant les marchés publics réalisée par la Commission se reflète également dans la décision de la Commission du 19 décembre 2013 [C(2013) 9527 final] relative à l'établissement des orientations pour la détermination des corrections financières à appliquer en cas de non-respect des règles en matière de marchés publics. Ces orientations constituent une mise à jour des orientations adoptées en novembre 2007.

Pour la période de programmation 2014-2020, la Commission adopte une approche proactive dans son soutien aux États membres, au moyen d'orientations, d'un suivi et d'une assistance (par exemple, à travers l'assistance technique) en vue de la mise en œuvre de leur plan d'action national concernant les conditions ex ante non remplis d'ici à la fin de 2016. Grâce à cette approche préventive, la Commission souhaite réduire le risque de suspension des paiements destinés aux PO après 2016, mais ne renoncera pas à utiliser l'instrument que constitue la suspension des paiements si les objectifs et les échéances des plans d'action ne sont manifestement pas respectés.

### Recommandation n° 2

La Commission accepte cette recommandation. Les directeurs généraux des quatre directions générales chargées des Fonds structurels et d'investissement européens se réunissent déjà régulièrement dans le cadre du comité de suspension pour les conditions ex ante, auquel la DG GROW est associée<sup>7</sup>. Une approche à la fois préventive (avec la mise en œuvre des plans d'action nationaux concernant le non-respect des conditions ex ante) et correctrice (avec la suspension des paiements) continuera d'être appliquée de manière stricte et cohérente.

## 101

Les mesures du plan d'action en matière de marchés publics ont été largement débattues, modifiées et approuvées par les représentants de toutes les DG Fonds ESI, la DG GROW et la BEI. Elles ont été élaborées de manière collaborative au sein du groupe de travail sur l'amélioration des marchés publics. Ce groupe de travail a été mis en place sous la forme d'un sous-groupe du groupe interservices sur le renforcement des capacités des Fonds dans les États membres, créé au niveau des directeurs généraux. Ce groupe interservices relève du secrétariat général.

La mise en œuvre du plan d'action en matière de marchés publics a progressé (voir la réponse de la Commission au point 57). La Commission entend également approuver le plan d'action en matière de marchés publics à un niveau plus général et plus élevé qu'auparavant.

### Recommandation n° 3

La Commission accepte cette recommandation et la met déjà en œuvre par une coordination renforcée de ses services au niveau des directeurs depuis l'été 2014.

La Commission entend par ailleurs favoriser une approbation plus généralisée du plan d'action en matière de marchés publics par les services de la Commission. Il est également envisagé de faire approuver ce plan d'action à un niveau supérieur, comme précisé dans la réponse de la Commission à la recommandation n° 2.

## 102

Voir les réponses de la Commission aux points 100 et 101.

<sup>7</sup> Le comité coordonne et prépare des recommandations relatives aux décisions de suspension, y compris la préparation des projets de décisions de suspension, en application de l'article 19, paragraphe 5, et de l'article 142, paragraphe 1, point e), du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche et portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et en application de l'article 41 du règlement (UE) n° 1306/2013 (le «règlement horizontal» PAC), et fournit des conseils sur les questions liées à ce domaine aux directeurs généraux des quatre directions générales chargées des Fonds ESI.

### Recommandation n° 4

La Commission accepte cette recommandation, qui est déjà partiellement mise en œuvre, et soutient les initiatives visant à améliorer les marchés publics.

Des contacts réguliers entre les commissaires responsables des Fonds structurels et d'investissement européen (Fonds ESI) et du marché intérieur sont envisagés sous une forme qui doit encore être décidée. Ce groupe pourrait inviter des parties prenantes extérieures lorsqu'il le juge utile. La Commission est également favorable à l'idée de constituer un groupe à haut niveau et fait remarquer que les directeurs de la DG REGIO et de la DG GROW se réunissent régulièrement depuis juillet 2014. Des parties prenantes extérieures expérimentées ont déjà été invitées à ce niveau.

### 103

Le manque d'efficacité de la vérification de gestion pour les contrôles de premier niveau préoccupe vivement la Commission. Dans le cadre de son rôle de supervision, la Commission réalise depuis 2010 des audits ciblés sur les vérifications de gestion des programmes à haut risque pour lesquels elle a constaté qu'un nombre important d'erreurs résultant de ces risques pourraient ne pas être décelées ou ne pas être décelées à temps par l'autorité d'audit du programme. Lorsque cela s'avère nécessaire, ces audits donnent lieu à des plans d'action dont l'objectif est de remédier aux déficiences identifiées. Ces audits contribuent à l'amélioration des systèmes de gestion et de contrôle pour les programmes faisant l'objet de réserves, en assurant la légalité et la régularité des dépenses passées et futures déclarées à la Commission.

Un document intitulé «Orientations sur les vérifications de gestion» a été débattu avec les États membres en 2014 et en 2015 et sera publié en juillet 2015. Il comprend un chapitre consacré aux vérifications des marchés publics. Ce document ne fait pas partie du plan d'action en matière de marchés publics, dans la mesure où il couvre tous les types de vérifications de gestion.

### 104

Conformément aux dispositions juridiques de la période de programmation 2007-2013, le règlement permet le remplacement des dépenses irrégulières par des dépenses éligibles si ces nouvelles dépenses ont été soumises à des contrôles effectués par les autorités de gestion et d'audit. Ces corrections financières peuvent toutefois donner lieu à des pertes de fonds pour l'État membre concerné au moment de la clôture, lorsque le remplacement des dépenses n'est plus possible en l'absence de demande de paiement ultérieure.

Pour la période 2014-2020 et conformément à l'article 145 du règlement (UE) n° 1303/2013, la correction financière entraîne également une réduction nette de l'aide si une insuffisance grave dans le bon fonctionnement des systèmes n'est pas décelée et notifiée par l'autorité d'audit avant la date où elle a été décelée par la Commission ou la Cour des comptes.

### Recommandation n° 5

La Commission accepte la recommandation et estime déjà mettre en œuvre l'action recommandée. Voir également la réponse de la Commission à la recommandation n° 2.

La Commission continuera d'imposer des corrections financières quand elle constate que les contrôles de premier niveau effectués par les États membres ne sont pas assez efficaces. Lorsque de graves déficiences sont constatées, des mesures préventives et correctives, telles que des plans d'action, des interruptions de paiements et des corrections financières, sont mises en œuvre afin d'assurer la légalité et la régularité des dépenses passées et futures déclarées à la Commission. Les paiements ne reprennent qu'une fois les systèmes améliorés, et une étroite supervision est prévue après la mise en œuvre des mesures correctives, afin de veiller à ce que les systèmes de gestion et de contrôle des programmes ne se détériorent pas à nouveau.

En ce qui concerne les violations répétées des directives relatives aux marchés publics, la Commission continuera à engager des procédures en manquement lorsque cela s'avère nécessaire.

### 105

La Commission soutient la passation électronique des marchés publics, notamment le projet pilote de passation électronique des marchés publics eSens, qui permet une interopérabilité transfrontière.

Pour la période de programmation 2007-2013, les États membres n'étaient pas tenus de mettre en œuvre des stratégies de lutte antifraude à l'aide d'outils d'extraction de données, tels qu'Arachne (voir la réponse de la Commission au point 94). La Commission prévoit que le nombre d'utilisateurs augmentera à nouveau au cours de la période 2014-2020. Pour cette période, Arachne peut constituer un outil efficace pour atténuer le risque de fraude.

### Recommandation n° 6 a)

La Commission accepte la recommandation. Dans la mesure où la passation électronique des marchés publics, en particulier, améliore la transparence, facilite les appels d'offres transfrontières et l'accès des PME aux marchés publics et simplifie les procédures administratives, les directives de 2014 prévoient un certain nombre d'obligations relatives à la passation électronique des marchés publics, et leur transposition correcte et rapide constitue une priorité pour la Commission.

En ce qui concerne les outils d'extraction de données, la Commission met en œuvre l'action recommandée. Elle encourage activement les autorités nationales responsables à utiliser Arachne, un outil préventif de calcul du risque qu'elle a mis au point. Cet outil pourrait améliorer de façon considérable les vérifications de gestion, mais aussi la prévention et la détection des différents risques liés notamment aux procédures de marchés publics, aux conflits d'intérêts et à la concentration des subventions sur certains opérateurs. Il pourrait également contribuer à l'identification des indicateurs de fraude. La Commission est au fait de l'existence d'autres outils d'extraction de données comparables et en encourage l'utilisation.

### Recommandation n° 6 b)

La Commission accepte la recommandation et note qu'elle est adressée aux États membres.

## COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

### **Publications gratuites:**

- un seul exemplaire:  
sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- exemplaires multiples/posters/cartes:  
auprès des représentations de l'Union européenne ([http://ec.europa.eu/represent\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/represent_fr.htm)),  
des délégations dans les pays hors UE ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_fr.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm)),  
en contactant le réseau Europe Direct ([http://europa.eu/eurodirect/index\\_fr.htm](http://europa.eu/eurodirect/index_fr.htm))  
ou le numéro 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit dans toute l'UE) (\*).

(\*) Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

### **Publications payantes:**

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Dans le cadre des dépenses de cohésion de l'UE, le non-respect des règles applicables aux marchés publics est une importante et persistante source d'erreurs. Des erreurs graves ont abouti à un manque, voire à une totale absence, de concurrence loyale et/ou à l'attribution de marchés à des soumissionnaires qui n'étaient pas les mieux placés. Nous avons constaté que la Commission et les États membres ont commencé à s'atteler au problème, mais il reste encore beaucoup à faire et des efforts supplémentaires sont nécessaires.



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE



Office des publications