

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
EUROOPA KONTROLLIKODA
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
EUROPEAN COURT OF AUDITORS
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
CÚIRT INIÚCHÓIRÍ NA HEORPA



EUROPSKI REVIZORSKI SUD
CORTE DEI CONTI EUROPEA
EIROPAS REVĪZIJAS PALĀTA
EUROPOS AUDITO RŪMAI

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
IL-QORTI EWROPEA TAL-AWDITURI
EUROPESE REKENKAMER
EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV
EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN

Position de la Cour des comptes européenne sur le rapport de la Commission
relatif aux mesures de lutte contre la corruption

**POSITION DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE SUR LE RAPPORT
DE LA COMMISSION RELATIF AUX MESURES DE LUTTE CONTRE LA
CORRUPTION**

Message principal

1. La Cour accueille avec satisfaction la publication de ce rapport¹ relatif à la lutte contre la corruption, le premier émis par la Commission. Il concerne les mesures de lutte contre la corruption, en particulier dans le domaine des marchés publics, et contribue de façon substantielle au dialogue sur la fraude et la corruption, lequel joue un rôle important dans l'obligation de rendre compte des institutions publiques (nationales) telle qu'elle est perçue par les citoyens européens.
2. Le rapport de la Commission décrit les tendances et les évolutions en matière de corruption, et met en évidence plusieurs mesures anticorruption concluantes auxquelles certains États membres ont recours. Il couvre ainsi un large éventail de problématiques et de domaines spécifiques où le risque de corruption est particulièrement élevé. Toutefois, ce rapport, principalement de nature descriptive, est fondé sur les résultats de tables rondes, sur des informations provenant d'Eurobaromètre et sur l'examen de mesures anticorruption. Il ne comporte pas suffisamment d'informations sur des observations concrètes.
3. Au premier abord, les conclusions du rapport semblent alarmantes. Toutefois, ses constatations reposent avant tout sur la perception des citoyens et des entreprises, ainsi que sur les mesures de lutte contre la corruption qui sont effectivement appliquées. Cela ne correspond pas nécessairement à la réalité. Le rapport ne présente qu'une analyse limitée de la relation entre cette perception et l'expérience pratique acquise par la Commission elle-même ou par les États membres.

¹ COM(2014) 38 final.

4. Par ailleurs, le rapport n'établit aucun lien avec les constatations de l'OLAF, l'Office de lutte antifraude de l'UE. Il ne comporte donc pas les informations qui sont nécessaires au Parlement européen, au Conseil et aux parlements nationaux des États membres pour étayer les décisions politiques relatives à des mesures de lutte contre la fraude et contre la corruption. Il est également décevant que le premier rapport de la Commission relatif aux mesures anticorruption ne couvre pas les institutions de l'UE.

5. Selon la Cour, il faudrait insister davantage sur le développement de données détaillées (actualisées et exactes) et d'évaluations indépendantes au niveau de l'UE et des États membres, afin de déterminer: 1) les véritables domaines à risque; 2) les causes de la corruption; 3) les mesures qu'il convient de prendre et celles qui se sont révélées efficaces. Si les mesures de lutte contre la corruption reposent sur des perceptions plutôt que sur la fréquence réelle de la corruption, elles risquent d'être inutilement contraignantes et de ne pas s'attaquer aux véritables causes de la corruption, voire de la favoriser.

Contexte

6. En vertu du mécanisme anticorruption institué par l'UE en 2011 sur la base de l'article 83 du TFUE, la Commission est tenue de produire un rapport sur la lutte contre la corruption tous les deux ans à partir de 2013². Le rapport de la Commission ne contient pratiquement aucune référence au cadre juridique des mesures de lutte contre la corruption dans l'UE.

7. L'action de l'UE s'appuie sur le principe de transparence (article 15 du TFUE). Les citoyens de l'UE ont un droit exécutoire à une bonne administration; de ce fait, ils ont le droit de voir leurs affaires traitées impartialement et équitablement (article 41 de la Charte³). L'article 310 du

² Article 4 «Publication du rapport anticorruption de l'UE», document C(2011) 3673 final (du 6 juin 2011).

³ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

TFUE dispose que l'Union et les États membres combattent la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union.

L'article 325 du TFUE, axé sur la lutte contre la fraude, constitue la base juridique des travaux de l'OLAF, notamment. Cet article prévoit en particulier que l'Union et les États membres prennent des mesures dissuasives qui offrent une protection effective dans les États membres, ainsi que dans les institutions, organes et organismes de l'Union.

8. Il convient de noter que l'article 83 du TFUE, qui constitue la base juridique du rapport anticorruption, est de nature plus générale. Il traite de différents types de criminalité transfrontière et confie au Parlement européen et au Conseil des prérogatives législatives dont le but est de promouvoir la coopération dans le domaine de la justice au niveau de l'UE. L'article 325 du TFUE porte plus spécifiquement sur la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE. Le lien établi par la Commission entre les articles 83 et 325 du TFUE en ce qui concerne le rapport anticorruption et le rapport annuel de la Commission sur la lutte contre la fraude n'est pas clair⁴. Dans ce contexte, la Cour renvoie aux conclusions et aux recommandations qu'elle a formulées dans son avis n° 8/2005⁵ en faveur d'une simplification et d'une consolidation de la législation antifraude communautaire, le but étant d'éviter les doubles emplois et le chevauchement de dispositions contradictoires.

Premier rapport anticorruption

9. La corruption et la fraude entament la confiance dans les institutions publiques et la démocratie; elles affectent également le fonctionnement du marché intérieur de l'UE. La publication de ce rapport est un début prometteur, et le débat qu'elle occasionne ne peut être que bénéfique. Ce type de débat est

⁴ COM(2013) 548 final.

⁵ Avis n° 8/2005 (section VI «Conclusions et recommandations»).

important, car il contribue de manière significative à l'obligation de rendre compte des institutions publiques (nationales) envers les citoyens de l'UE. Il est essentiel de promouvoir la bonne gouvernance par l'amélioration de la transparence et de l'obligation de rendre compte – en particulier dans le domaine des mesures anticorruption – pour susciter la confiance des citoyens dans les institutions publiques. Une politique axée sur la transparence et sur l'obligation de rendre compte aide ces institutions à s'acquitter dûment de leurs obligations, et garantit l'intégrité de leur personnel. La transparence et l'intégrité sont des conditions fondamentales pour combattre la fraude et la corruption.

10. La Commission doit prendre en considération le contenu et les recommandations du rapport anticorruption. Ces aspects sont examinés plus en détail aux points suivants.

Contenu

11. Dans son premier rapport anticorruption, la Commission ne fait pas référence au problème général de la fraude et de la corruption dans l'UE et dans ses États membres. Par contre, elle apporte des arguments en faveur du thème des marchés publics qu'elle a choisi d'approfondir, un domaine ayant une incidence élevée sur le taux d'erreur estimé par la Cour, et par conséquent considéré comme étant à haut risque. L'estimation du taux d'erreur par la Cour n'est pas une mesure de la fraude ou de la corruption. Il se peut qu'à cause des erreurs dans le domaine des marchés publics, les objectifs en vue desquels les règles en la matière ont été établies – à savoir promouvoir une concurrence loyale et garantir l'attribution du marché au meilleur candidat – n'aient pas toujours été atteints. La Cour porte à la connaissance de l'OLAF, qui dispose de pouvoirs d'investigation, tous les cas de fraude et de corruption présumés parmi ces manquements.

12. La Cour reconnaît l'importance de la question des marchés publics, que la Commission a sélectionnée pour son chapitre thématique. En 2013, la Cour a sélectionné les marchés publics comme thème spécifique de futurs audits de la

performance, et en réalise actuellement un sur ce thème dans le domaine des Fonds structurels. Elle prévoit également d'effectuer un audit de la performance dans le domaine des politiques internes.

13. Le rapport anticorruption présenté par la Commission évalue les progrès que des initiatives nationales ont permis de réaliser. La raison pour laquelle les institutions et organes de l'UE sont exclus de l'analyse n'est pas expliquée de manière convaincante. Toutefois, au vu du rapport proprement dit et des réactions qu'il a suscitées, notamment de la part du Médiateur européen⁶, ainsi que du débat au Parlement européen⁷, il apparaît qu'il était peu judicieux de ne pas y mentionner les institutions et organes de l'UE. La Cour tient à souligner que son rapport annuel et ses rapports spéciaux ne sauraient, à eux seuls, compenser cette omission.

14. Actuellement, l'Union européenne ne fait pas partie du groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO)⁸. Les 28 États membres de l'UE sont pourtant tous déjà membres du GRECO. Il est difficile d'expliquer aux citoyens de l'UE que les institutions nationales de ses 28 États membres sont évaluées au regard des normes anticorruption du Conseil de l'Europe, alors que l'administration de l'UE ne l'est pas. Le Conseil a demandé à maintes reprises à la Commission d'engager des actions en vue de l'adhésion de l'UE⁹.

⁶ «...à inclure les institutions de l'UE dans le prochain rapport anticorruption». Médiateur européen. Communiqué de presse n° 4/2014 (du 4 février 2014).

⁷ Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, 12 février 2014.

⁸ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_FR.asp?

⁹ Voir point 4.4.5 du *Programme de Stockholm - Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens*, document 17024/09 adopté par le Conseil européen les 10 et 11 décembre 2009. Ce dernier a demandé une nouvelle fois à la Commission en février 2013 d'effectuer des démarches en vue de l'adhésion au GRECO.

15. Le pouvoir des données: les citoyens étant des parties prenantes essentielles des institutions publiques, ils devraient disposer de la plus grande quantité d'informations possible. En cas d'ouverture des données, celles qui sont produites par les institutions publiques peuvent être utilisées, réutilisées et redistribuées par tout un chacun. Le rapport de la Commission mentionne des exemples de bonne utilisation d'informations déjà disponibles (voir **encadré 1**).

Encadré 1. Pouvoir des données: Slovaquie¹⁰

Initiative «gouvernement local ouvert» — Slovaquie

Dans le cadre du contrôle externe des dépenses publiques, l'initiative «gouvernement local ouvert» de la Slovaquie classe cent villes slovaques en fonction d'un ensemble de critères, fondés sur la transparence des marchés publics, l'accès à l'information, la disponibilité des données d'intérêt public, la participation du public, la déontologie et les conflits d'intérêts. Le projet est géré par Transparency International.

16. Les informations figurant dans le rapport consistent en grande partie dans des résultats de sondages effectués auprès de citoyens et d'entreprises, et dans la description de mesures anticorruption prévues ou mises en œuvre. Cette approche pose la question du rapport entre la perception de la corruption et la réalité. Le recours largement répandu à des sondages sur la perception de la corruption appelle un examen plus approfondi. Bien que les résultats de certains de ces sondages semblent alarmants à première vue, lorsque l'on se penche sur la fréquence réelle de la corruption dans les différents États membres, la réalité peut s'avérer quelque peu différente. Cependant, la corruption est à prendre au sérieux. Malheureusement, le rapport ne mentionne aucune étude réalisée dans ce domaine, comme celle de PWC/ECORYS entreprise pour le compte de la Commission européenne en 2013¹¹. Ces

¹⁰ COM(2014) 38 final, p. 31.

¹¹ http://www.pwc.be/en_BE/be/publications/2013/pwc-olaf-study.pdf.

études, par exemple le sondage Eurobaromètre sur la corruption, montrent que celle-ci est souvent bien moins fréquente que les citoyens et les décideurs politiques n'en ont l'impression. Le fait de se focaliser sur la perception plutôt que sur les données réelles peut engendrer, inutilement, un sentiment négatif des citoyens à l'égard de l'administration publique, que ce soit au niveau des États membres ou de l'UE.

17. Les sondages en matière de corruption ont leurs limites, comme l'illustre l'exemple ci-dessous (voir **encadré 2**). Il est toutefois inquiétant que 25 % des citoyens européens considèrent normal de verser un pot-de-vin en échange d'un service public.

Encadré 2. Exemple: sondages en matière de corruption aux Pays-Bas¹²

Pour 61 % des Néerlandais, la corruption est généralisée dans leur pays, alors qu'ils ne sont que 2 % à affirmer qu'un pot-de-vin leur a été demandé, même implicitement, au cours de l'année précédente. Les causes d'un tel écart ne sont pas examinées.

18. Comme mentionné précédemment, les sources que la Commission indique avoir utilisées pour l'établissement du rapport anticorruption sont des informations disponibles provenant des systèmes de surveillance existants, des données émanant des autorités publiques nationales, ainsi que des recherches menées par des établissements universitaires et par des experts indépendants¹³. Malgré cela, le rapport est plutôt descriptif et ne comporte pas suffisamment d'informations substantielles (opérationnelles) concernant l'efficacité et l'incidence de différentes mesures anticorruption. Il ne repose pas sur des éléments probants rigoureux (voir **encadré 3**).

¹² http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-67_en.htm. Synthèses des chapitres nationaux du rapport anticorruption de l'UE.

¹³ COM(2014) 38 final, p. 42.

Encadré 3. Exemple: évaluation de l'importance du contexte régional: quels sont les facteurs déterminants?¹⁴

Selon le rapport anticorruption, «... l'accent est mis sur ce qui a bien ou mal fonctionné dans la façon de traiter la corruption dans un pays donné».

La Cour considère que le contexte national et régional est important, car il détermine l'incidence des différentes mesures. En raison du caractère déterminant du contexte local, il est difficile de tirer des conclusions générales sur l'efficacité des différentes mesures. Cependant, il n'existe pas d'analyse (transnationale) comparative qui permettrait de déterminer quels facteurs contextuels sont importants, et pourquoi. L'on ne dispose pas davantage d'informations sur les interactions et les interdépendances entre différentes mesures anticorruption. Comment certaines interventions sont-elles soutenues (ou limitées) par d'autres mesures et par des réformes plus larges de la gouvernance, telles que des réformes de la gestion des finances publiques (portant, par exemple, sur l'administration fiscale et la gestion budgétaire, les statistiques publiques, les pouvoirs adjudicateurs ou les institutions supérieures de contrôle)?

19. Le rapport n'aborde pas les causes de la corruption, en particulier dans le domaine des marchés publics. En se focalisant sur les mécanismes de contrôle, la prévention et les risques, le rapport passe cette question sous silence. Il convient cependant de s'y intéresser si l'on souhaite trouver des mesures efficaces pour remédier à ce problème. La Cour souligne depuis de nombreuses années la nécessité de simplifier les règles, notamment dans le domaine des marchés publics: plus les règles sont complexes, plus le nombre d'erreurs tend à être élevé. L'application de règles complexes peut également, entre autres facteurs, créer un environnement permettant à la corruption et à la fraude d'être occultées. La complexité des règles des marchés publics est sans doute un facteur qui favorise un grand nombre d'erreurs et renforce le risque de corruption.

¹⁴ COM(2014) 38 final, p. 44 (Méthode d'évaluation et utilisation d'indicateurs).

20. S'agissant de certains des mécanismes de contrôle mentionnés, telles les règles relatives aux conflits d'intérêts, ou de l'efficacité des agences de lutte contre la corruption, la Cour a publié des rapports d'audit qui fournissent des recommandations pouvant être utiles dans un contexte plus général¹⁵.

21. La Commission doit disposer de données détaillées sur la fréquence réelle de la corruption, puis effectuer une analyse de ses causes, pour pouvoir justifier efficacement ses propositions de mesures antifraude et anticorruption, prévues non seulement à l'article 83, mais également à l'article 325, paragraphe 4, du TFUE («[...] offrir une protection **effective** et équivalente dans les États membres ainsi que dans les institutions [...] de l'Union»).

Recommandations de la Commission

22. Les recommandations du rapport constituent un point de départ et méritent d'être considérablement étoffées: elles sont plutôt générales, et de ce fait superficielles (voir exemples dans l'**encadré 4**). Les recommandations générales devraient être plus précises quant aux actions à entreprendre, à la manière de les mettre en œuvre et aux acteurs concernés. Une information sur les dispositifs en matière de suivi serait également utile. Cependant, s'agissant des mesures à prendre au niveau de chacun des pays, l'annexe correspondante du rapport anticorruption fournit des recommandations plus spécifiques.

Encadré 4. Exemples de recommandations¹⁶

1. Mettre en œuvre des mesures anticorruption ciblées sur les administrations régionales et locales. Les évaluations des risques pourraient aussi utilement cibler les faiblesses particulières de ces niveaux d'administration.

¹⁵ Il s'agit des rapports spéciaux n° 15/2012, intitulé «La gestion des conflits d'intérêts dans une sélection d'agences de l'UE», et n° 2/2011, relatif à l'Office européen de lutte antifraude (OLAF).

¹⁶ COM(2014) 38 final, p. 39 à 41.

2. Fixer des normes minimales communes de transparence applicables, au niveau des administrations régionales et locales, aux procédures de marchés publics et à la phase d'exécution des contrats publics.
3. Doter les instances de recours, les organes consultatifs et les organismes de surveillance des marchés publics et, le cas échéant, la Cour des comptes, des capacités nécessaires à l'exécution de leur mission de vérification.
4. Assurer une coordination effective entre les autorités chargées de la surveillance des marchés publics.
5. Veiller à la mise en place de mécanismes de suivi efficaces permettant d'annuler en temps utile les décisions et/ou les marchés publics entachés de corruption.

Conclusions

23. Le rapport anticorruption bisannuel est l'occasion, pour la Commission, d'engager un dialogue à l'échelle de l'UE et de tisser des liens concrets entre la transparence, l'intégrité, la corruption, la fraude et l'obligation de rendre compte. La Cour accueille avec satisfaction ce premier rapport anticorruption, qui contient des informations sur les tendances en matière de corruption et donne des indications sur les bonnes pratiques mises en œuvre dans le domaine des mesures de lutte contre la corruption.

24. Cependant, ce rapport est essentiellement descriptif et trop peu analytique; il ne s'appuie pas sur des constatations substantielles, mais s'inspire des résultats des sondages en matière de perception de la corruption, un instrument qui présente une utilité limitée. La Cour constate que des activités de recherche plus pertinentes sur le plan opérationnel et des évaluations plus rigoureuses sont nécessaires, notamment une analyse des véritables domaines à risque. Cela permettrait de disposer d'une base probante, qui fait actuellement défaut, permettant d'étayer les objectifs et les résultats des différentes mesures anticorruption, et d'éclairer les interactions entre les

différentes actions anticorruption menées dans les États membres et par des institutions de l'UE telles que l'OLAF pour le compte de la Commission.

25. Les institutions de l'UE auraient dû être mentionnées dans le premier rapport anticorruption de la Commission. Toute information en provenance de la Commission sera toujours bienvenue, même à un stade aussi tardif. Le fait que l'Union européenne ne fasse pas encore partie du groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO) n'est pas justifié de façon convaincante. L'Union européenne devrait entamer un dialogue avec le GRECO en vue d'en devenir membre à part entière, l'objectif étant de mettre l'administration de l'UE au même niveau que les gouvernements de ses 28 États membres. En effet, le respect, par ces derniers, des normes anticorruption établies par le Conseil de l'Europe fait déjà l'objet d'une évaluation.