

Rapport  
à l'attention du comité de contact  
des présidents des institutions supérieures de contrôle  
des États membres de l'UE  
et de la Cour des comptes européenne



Audit parallèle de l'analyse des (types d')erreurs affectant  
les marchés publics  
au niveau de l'UE et des États membres  
dans le cadre des programmes relevant des Fonds  
structurels

## Sommaire

Synthèse .....	3
I. Introduction.....	5
1. Contexte et objectif de l'audit.....	5
2. Objet de l'audit.....	6
3. Méthodologie .....	8
II. Constatations.....	10
1. Nombre d'erreurs .....	11
FSE: 2010-2012 et 2013.....	12
FEDER: 2010-2012 et 2013.....	13
Conclusions et recommandations.....	14
2. Constatations relatives aux orientations COCOF .....	15
Conclusions et recommandations.....	16
3. Systèmes nationaux mis en place pour détecter et prévenir les erreurs affectant les marchés publics .....	17
4. Types d'erreurs.....	19
Ventilation des erreurs par phase de passation de marchés (FSE et FEDER).....	19
FSE: 2010 - 2012 .....	20
FEDER 2010 - 2012 .....	26
Conclusions et recommandations.....	30
5. Causes des erreurs .....	32
Conclusions et recommandations.....	36
Annexes Tableau 1: Montants disponibles au titre des Fonds structurels et PO audités dans les États membres participants .....	38
Tableau 2: Catégorisation des erreurs selon les orientations COCOF.....	39
Constatations de l'audit 2013 .....	41

## Synthèse

En 2013, le comité de contact des présidents des institutions supérieures de contrôle (ISC) des États membres de l'Union européenne et de la Cour des comptes européenne a chargé le groupe de travail sur les Fonds structurels de poursuivre son examen des questions liées à ces Fonds et, plus particulièrement, de réaliser un audit parallèle sur l'«analyse des (types d')erreurs affectant les marchés publics au niveau de l'UE et des États membres dans le cadre des programmes relevant des Fonds structurels».

Le groupe de travail était constitué de neuf ISC; cinq autres ISC et la Cour des comptes européenne y participaient en qualité d'observateurs. L'audit parallèle a été réalisé en vue de cerner les raisons du non-respect, par les bénéficiaires, des règles des marchés publics. La comparaison des résultats nationaux visait à recenser les différences ou les similarités entre les États membres. La plupart des ISC ont fondé leur audit sur les erreurs détectées antérieurement par le biais des systèmes de gestion et de contrôle nationaux.

Même si le but de cet audit parallèle n'était pas de fournir une image complète et précise de la situation, les résultats obtenus laissent supposer un nombre assez important d'erreurs en matière de marchés publics dans le cadre des Fonds structurels. Les principales conclusions et recommandations sont les suivantes:

- la plupart des autorités qui utilisent les systèmes de gestion et de contrôle nationaux n'enregistrent pas systématiquement les types d'erreurs décelées dans les procédures de marchés publics. Elles ne mettent l'accent que sur les erreurs individuelles. Il n'est d'ailleurs pas garanti que toutes les autorités, en particulier les organismes intermédiaires, signalent l'ensemble des erreurs relevées.

Nous recommandons aux autorités nationales d'enregistrer systématiquement les types d'erreurs détectées dans les procédures de marchés publics. C'est le seul moyen d'obtenir une image exhaustive de ces erreurs et d'y remédier;

- en 2007, le comité de coordination des Fonds (COCOF) a publié des orientations pour la détermination des corrections financières relatives aux irrégularités constatées dans l'application des règles de marchés publics en ce qui concerne les contrats cofinancés par les Fonds structurels. Bien que la description des différentes catégories d'erreurs soit plutôt ambiguë et vague, la plupart des États membres ont utilisé ces orientations dans leur version initiale, sans aucune adaptation.

Nous recommandons aux autorités nationales d'affiner la description des catégories et, le cas échéant, de développer davantage les catégories et les taux mentionnés dans lesdites orientations, en vue d'assurer une application uniforme et correcte au niveau national. Il conviendrait également que la Commission européenne diffuse des bonnes pratiques relatives à l'application des orientations dans les États membres;

- les systèmes de gestion et de contrôle nationaux ont détecté un taux d'erreur plus élevé dans les marchés publics d'une valeur inférieure aux seuils définis par l'UE que dans ceux d'une valeur supérieure à ces seuils. Cependant, l'incidence financière moyenne des erreurs était plus importante pour les marchés dépassant les seuils établis que pour ceux se trouvant en deçà.

Bien que la plupart des autorités s'emploient déjà à éviter les erreurs affectant les procédures de marchés publics, nous recommandons aux autorités nationales de prendre des mesures plus ciblées afin de réduire les erreurs les plus communes en la matière et celles dont l'incidence financière est la plus élevée;

- selon les constatations du groupe de travail, la cause la plus fréquente des erreurs en matière de marchés publics est une «mauvaise connaissance» des procédures, suivie par des «difficultés d'interprétation».

Nous recommandons aux États membres de demander à la Commission européenne de clarifier le cadre juridique et de réduire la charge administrative qui pèse sur les autorités adjudicatrices et les soumissionnaires, sans pour autant limiter l'égalité de l'accès, la libre concurrence et la gestion efficace des fonds publics. En outre, il est recommandé aux États membres de prendre les mesures suivantes pour prévenir ou réduire les erreurs portant sur les marchés publics:

- les États membres devraient veiller à ce que les règles des marchés publics soient aussi simples que possible et ne devraient pas les modifier trop radicalement ou trop fréquemment,
- quelques États membres devraient améliorer les connaissances du personnel des autorités nationales en matière de marchés publics afin qu'il soit en mesure d'appuyer les bénéficiaires et d'éviter certaines erreurs,
- les États membres devraient améliorer leur politique de communication et mieux informer les bénéficiaires. Ils devraient en outre veiller à ce que les bénéficiaires fassent preuve d'une diligence appropriée à toutes les étapes des procédures de marchés publics.

# I. Introduction

## 1. Contexte et objectif de l'audit

Dans les programmes des Fonds structurels, la passation de marchés publics est la source d'erreurs la plus fréquente. Ces erreurs entraînent des corrections financières qui souvent affectent considérablement la réalisation du projet. Le respect seulement partiel des règles de l'Union européenne peut même déboucher sur des corrections financières équivalant à 100 % du montant du contrat incriminé.

En 2013, le comité de contact des présidents des institutions supérieures de contrôle des États membres de l'Union européenne et de la Cour des comptes européenne (ci-après «comité de contact») a chargé le groupe de travail sur les Fonds structurels de poursuivre son examen des questions liées aux Fonds structurels et, plus particulièrement, de réaliser un audit parallèle sur l'«analyse des (types d')erreurs affectant les marchés publics au niveau de l'UE et des États membres dans le cadre des programmes relevant des Fonds structurels».

Les ISC des pays suivants ont confirmé leur participation pour la période 2014/2015: Allemagne, Italie, Lettonie, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque et République tchèque. Le groupe restreint est composé des ISC de l'Allemagne (présidence) et des Pays-Bas. Les ISC des pays suivants ont participé en tant qu'observateurs: Bulgarie, Estonie, Finlande, Hongrie, Suède, ainsi que la Cour des comptes européenne (CdCE). En dépit des ressources limitées, quelques observateurs ont joué un rôle actif et ont mis leurs résultats nationaux respectifs à la disposition des autres ISC.

Dans le bref laps de temps qui leur était imparti, les ISC participantes avaient la possibilité de fonder leurs travaux sur les irrégularités déjà détectées par les autorités nationales, notamment par les autorités de gestion (AG), les autorités de certification (AC) et les autorités d'audit (AA) et, le cas échéant, sur les constatations de la Commission européenne et/ou de la CdCE. Dans quelques cas, les irrégularités prises en compte ont été détectées par des autorités autres que celles de gestion, de certification ou d'audit.<sup>1</sup> Le mandat conféré aux ISC n'englobait ni l'évaluation du fonctionnement du système de gestion et de contrôle ni l'obtention d'une image exhaustive des erreurs en matière de passation de marchés. En outre, les ISC se sont abstenues de vérifier la fiabilité des données.

L'audit parallèle a visé à analyser les raisons du non-respect des règles par les bénéficiaires. La comparaison des résultats nationaux a servi à recenser les différences ou les similarités entre les États membres.

---

<sup>1</sup> Par exemple en Lettonie. Par souci de lisibilité, il n'est fait en principe référence qu'aux constatations des AG/AC et des AA, sans mentionner explicitement les autres autorités compétentes.

## 2. Objet de l'audit

L'audit effectué par les neuf ISC participantes a porté sur les irrégularités commises par les bénéficiaires en matière de passation de marchés dans le cadre des Fonds structurels. L'examen s'est concentré sur le Fonds social européen (FSE) et le Fonds européen de développement régional (FEDER). Dans certains cas exceptionnels, l'audit a également couvert le Fonds de cohésion (FC), notamment lorsqu'il n'était pas possible de le distinguer clairement des Fonds structurels. L'audit porte sur les exercices 2010 – 2012, et dans quelques cas également sur l'exercice 2013.

Le tableau ci-dessous énumère les programmes opérationnels (PO) audités dans les États membres participants. D'autres informations, par exemple relatives au montant du cofinancement par les autorités nationales, sont disponibles en annexe.

**Tableau 1: Montants disponibles au titre des Fonds structurels et PO audités dans les États membres participants**

	Fonds de l'UE disponibles 2007-2013 (en milliers d'euros)		Fonds des PO audités 2007-2013 (en milliers d'euros) <sup>2</sup>		Pourcentage des fonds des PO couverts par l'audit <sup>3</sup>	
	FSE	FEDER (FC)	FSE	FEDER (FC)	FSE	FEDER (FC)
<b>Bulgarie</b>	1 185 460	5 488 168	1 185 460	5 488 168	100,00 %	100,00 %
<b>République tchèque</b>	2 011 600	24 116 800	0	2 070 700	0,00 %	8,59 %
<b>Allemagne<sup>3</sup></b>	9 380 655	16 100 402	3 487 788	1 520 320	37,18 %	9,44 %
<b>Italie</b>	6 960 542	20 992 071	0	18 416 286	0,00 %	87,73 %
<b>Lettonie</b>	583 104	2 407 567	583 104	2 407 567	100,00 %	100,00 %
<b>Malte</b>	112 000	728 123	112 000	728 123	100,00 %	100,00 %
<b>Pays-Bas</b>	830 000	830 003	830 000	830 003	100,00 %	100,00 %
<b>Pologne</b>	10 007 398	57 178 151	0	5 267 780	0,00 %	9,21 %
<b>Portugal</b>	6 853 388	14 558 173	0	1 282 579	0,00 %	8,81 % <sup>4</sup>
<b>République slovaque<sup>4</sup></b>	1 484 030	9 998 729	1 484 030	9 998 729	100,00 %	100,00 %
<b>Total</b>	39 408 177	152 398 187	7 682 382	48 010 255	19,49 %	31,50 %

Source: Rapports nationaux.

Six ISC se sont concentrées sur les PO financés par le FEDER et le FSE, et quatre ISC sur les PO financés exclusivement par le FEDER. Au total, des montants de 7,7 milliards d'euros (FSE) et de 48,0 milliards d'euros (FEDER/FC) ont été contrôlés, c'est-à-dire 19 % des fonds FSE et 32 % des fonds FEDER des États membres concernés par l'audit parallèle.

Huit ISC<sup>5</sup> se sont servies des irrégularités détectées par les systèmes nationaux. L'ISC tchèque et l'ISC polonaise ont également contrôlé le respect des règles de passation de marchés. En outre, l'ISC

<sup>2</sup> L'audit ne couvre que les années 2010 – 2012/2013.

<sup>3</sup> Situation en 2013.

<sup>4</sup> Le PO sélectionné est celui qui était le plus significatif eu égard aux marchés publics.

portugaise a fait état d'erreurs détectées dans le cadre de ses propres audits. L'ISC bulgare, bien que ne participant qu'en tant qu'observateur, a adressé le questionnaire aux autorités concernées et recueilli des données pour l'audit parallèle. L'ISC finlandaise, également active en qualité d'observateur, a fourni une synthèse des données disponibles sur ce thème pour le groupe de travail.

**Tableau 2: PO audités**

État membre	FSE 2010-2012	FSE 2013	FEDER 2010-2012	FEDER 2013
Bulgarie	•		•	
République tchèque			•	•
Allemagne	•		•	
Italie			•	•
Lettonie	•	•	•	•
Malte	•	•	•	•
Pays-Bas	•	•	•	•
Pologne			•	•
Portugal			•	
République slovaque	•		•	

Source: Rapports nationaux.

L'audit a couvert les exercices 2010, 2011 et 2012. Six ISC (pour le FEDER), et respectivement trois ISC (pour le FSE) ont communiqué des constatations portant sur l'exercice 2013.

Les orientations pour la détermination des corrections financières publiées par le COCOF en 2007 ont servi de base à l'audit.<sup>6</sup> Lesdites orientations s'appliquent aux contrats cofinancés par les Fonds structurels et le Fonds de cohésion en cas de non-respect des règles en matière de marchés publics pour la période de programmation 2007-2013. Elles comprennent douze irrégularités pour les contrats soumis aux directives de l'UE sur les marchés publics<sup>7</sup>, et quatre irrégularités pour les contrats non soumis ou partiellement soumis à ces directives. Elles visent à aider les services de la

<sup>5</sup> À savoir les ISC de l'Allemagne, de l'Italie, de la Lituanie, de Malte, des Pays-Bas, du Portugal et de la République slovaque, ainsi que l'ISC de la Bulgarie en tant qu'observateur (cette dernière a fourni des informations sur la base des questionnaires; pas de travaux réalisés sur place).

<sup>6</sup> COCOF 07/0037/03: Orientations pour 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, version finale du 29 novembre 2007.

<sup>7</sup> Notamment:

- directive 2004/17/CEE (31 mars 2004) – Marchés publics dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux; (secteur de services publics),
- directive 2004/18/CEE (31 mars 2004) - Marchés publics de travaux, de fournitures et de services (secteur classique).

Le 26 février 2014, de nouvelles directives en matière de passation de marchés ont été adoptées par le Parlement et Conseil. Les États membres sont tenus de les transposer en droit national avant le 18 avril 2016.

Commission à adopter une approche commune dans le traitement des cas d'irrégularités. Il est recommandé aux autorités concernées des États membres d'utiliser les mêmes critères et taux lorsqu'elles corrigent des irrégularités décelées par leurs propres services, sauf si elles appliquent des normes plus strictes.<sup>8</sup> Les types d'erreurs définis dans les orientations COCOF et les taux de correction recommandés sont décrits en annexe.

Le groupe de travail a appliqué les orientations COCOF pour obtenir des résultats comparables. La catégorisation des erreurs a été effectuée par les autorités nationales ou par les ISC.

Le 19 décembre 2013, la Commission européenne a adopté de nouvelles orientations pour la détermination des corrections financières.<sup>9</sup> Leur but est décrit dans l'introduction:

- précision du niveau de correction à appliquer dans certains cas, introduction de critères plus clairs;
- prise en compte d'autres irrégularités/catégories;
- harmonisation du niveau de correction en ce qui concerne les marchés soumis aux directives et aux principes du traité.

Ces orientations sont à respecter si les corrections financières appliquées concernent des irrégularités détectées après leur date d'adoption. Étant donné que le groupe de travail a limité son audit aux erreurs liées aux marchés publics relevant du champ d'application des anciennes orientations, les nouvelles orientations n'ont pas été prises en considération.

### **3. Méthodologie**

Le groupe de travail a établi des questionnaires qui ont servi de base pour conduire l'audit parallèle.

Dans un premier temps, ces questionnaires ont été adressés aux autorités nationales afin d'obtenir une vue d'ensemble des programmes des Fonds structurels et de dresser une liste des irrégularités décelées par les autorités de gestion, de certification et d'audit et d'autres autorités compétentes, ainsi que par la Commission européenne /la CdCE. Les ISC ont utilisé des sources et des bases de données différentes.

Dans un deuxième temps, les ISC ont recueilli des informations générales sur le système de détection des erreurs et analysé les erreurs constatées par les autorités. À cet effet, elles ont interrogé des représentants des autorités de gestion, de certification et d'audit ainsi que d'autres autorités compétentes et analysé les documents relatifs à la passation de marchés.

---

<sup>8</sup> COCOF 07/0037/03, p. 1.

<sup>9</sup> Décision de la Commission du 19 décembre 2013, C(2013) 9527 final.



Les erreurs faisant l'objet de procédures contradictoires en cours entre l'auditeur et l'entité mise en cause (que ce soit à l'échelle nationale ou entre l'État membre et la Commission européenne/CdCE) n'étaient pas concernées par l'audit.

Les ISC participantes ont adapté la méthodologie en cas de besoin.

Étant donné que le but de cet audit parallèle n'était pas de fournir une image exhaustive de la situation, les ISC ont utilisé des hypothèses générales et des échantillons différents. Quelques ISC n'ont pas inclus les erreurs décelées dans le cadre des audits effectués par les institutions de l'UE. Plusieurs ISC ont exprimé des doutes sur la fiabilité des erreurs signalées par les autorités nationales.

## II. Constatations

Les constatations du groupe de travail sont exposées ci-après. Une première partie donne un aperçu des erreurs signalées par les autorités nationales et les ISC, et fournit une comparaison des résultats. L'application des orientations COCOF au niveau national est décrite et évaluée dans une seconde partie. La troisième partie aborde les particularités nationales constatées dans les systèmes visant à détecter et à prévenir les erreurs. Quant à la quatrième partie, elle décrit les types d'erreurs et répertorie les similarités et les différences entre les États membres. Enfin, les causes de quelques erreurs sélectionnées sont analysées.

Lorsqu'il a examiné le nombre d'erreurs et les dépenses effectuées de façon irrégulière par les États membres, le groupe de travail a pris en considération plusieurs aspects ayant un impact essentiel sur les constatations. Ainsi, il s'est avéré généralement difficile pour les autorités nationales de fournir des données relatives au nombre de projets soumis (ou partiellement soumis) à des procédures de marchés publics ou aux types d'erreurs décelées. Généralement, ces données n'ont pas non plus pu être obtenues par le biais des systèmes nationaux de gestion et de contrôle. C'est l'une des raisons pour laquelle plusieurs ISC ont limité l'étendue de leurs audits à un nombre restreint de PO (Italie, Allemagne, Pologne et Portugal<sup>10</sup>) ou ont sélectionné un échantillon visant un seul PO (Pays-Bas (FSE) et Pologne). Les constatations présentées par l'ISC de la République tchèque se basent sur un audit de l'activité d'investissement et concernent un échantillon provenant d'un PO. Un autre aspect qui mérite d'être considéré est la diversité des PO examinés ainsi que des systèmes de gestion et de contrôle en place dans les États membres. Ainsi, dans quelques PO, le nombre de projets financés est assez élevé (en Allemagne, par exemple, 40 000 projets ont été financés entre 2010 et 2012 par un seul PO relevant du FSE), tandis que d'autres PO ne soutiennent qu'un nombre réduit de projets: à Malte, par exemple, pendant la même période, le PO relevant du FSE n'a financé que 165 projets.

Pour faciliter la compréhension des résultats présentés ci-dessous, le groupe de travail souligne en particulier les faits suivants:

- vu que la description des erreurs dans les orientations COCOF est plutôt ambiguë et vague, une application uniforme des catégories ne peut pas être assurée;
- certaines erreurs pouvaient être attribuées à différentes catégories et ont donc été prises en compte à plusieurs reprises. Pour cette raison, le montant total d'erreurs s'en est trouvé accru;
- comparé au FEDER, les projets FSE comprennent un nombre nettement moins élevé de procédures de marchés publics ou des procédures beaucoup plus simples;

---

<sup>10</sup> Le PO contrôlé était celui qui était le plus significatif eu égard aux marchés publics.

- tandis que certains PO relevant du FEDER visent à promouvoir des grands projets d'infrastructure impliquant de nombreuses (et généralement longues) procédures de passation, d'autres PO du FEDER ont pour but, dans le cadre de projets plus petits et de procédures moins complexes, de promouvoir les petites et moyennes entreprises (PME). Compte tenu de l'ampleur des PO dans le domaine des infrastructures, la plupart des marchés publics dépassent les seuils de l'UE;
- parfois, le personnel des entités en charge des systèmes de gestion et de contrôle est dûment expérimenté en matière de marchés publics; dans d'autres cas, il existe un manque d'expérience dans ce domaine;
- les types de bénéficiaires sont très variés: il s'agit, par exemple, d'autorités publiques, de PME et de petits organismes à but non lucratif. Par conséquent, leurs connaissances et leur expérience concernant les règles des marchés publics varient de manière significative;
- les autorités compétentes en matière de systèmes de gestion et de contrôle nationaux, et particulièrement leurs organismes intermédiaires, ne signalent pas toutes les erreurs décelées. Lorsque les autorités responsables détectent, dans le cadre de leurs contrôles, des erreurs mineures (essentiellement formelles) et que le bénéficiaire a corrigé ces erreurs avant la transmission de la déclaration de dépenses à la Commission, les erreurs ne sont enregistrées que dans les dossiers des projets. C'est la raison pour laquelle le nombre d'erreurs décelées mais non signalées, et donc non reprises dans les tableaux ci-dessous, pourrait être élevé.

Cela étant, les tableaux suivants fournissent une image aussi complète et précise que possible de la situation actuelle. Étant donné que l'objectif de l'audit n'était pas d'évaluer le bon fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle, aucune conclusion relative à la fiabilité de ces systèmes ne peut être tirée sur la base du nombre d'erreurs identifiées.

## **1. Nombre d'erreurs**

La présente partie porte sur le nombre d'erreurs en matière de marchés publics et sur les montants des dépenses irrégulières et des corrections financières signalées par les membres du groupe de travail. Les tableaux ci-après présentent les résultats, ventilés par Fonds.

FSE: 2010-2012 et 2013

**Tableau 3: Nombre d'erreurs, dépenses irrégulières et corrections financières détectées par les AG, AC et AA et d'autres autorités compétentes**

FSE		Marchés supérieurs aux seuils de l'UE <sup>11</sup>			Marchés inférieurs aux seuils de l'UE <sup>12</sup>			Total		
État membre		erreurs	dépenses irrégulières	corrections financières	erreurs	dépenses irrégulières	corrections financières	erreurs	dépenses irrégulières	corrections financières
2010 - 2012	BG	2	€36 314	n.s. <sup>13</sup>	3	€9 640	n.s.	5	€45 954	n.s.
	DE <sup>14</sup>	0	€0	€0	76	€276 984	€104 458	76	€276 984	€104 458
	LV <sup>15</sup>	114	n.s. <sup>16</sup>	€279 296	102	n.s.	€145 464	216	n.s.	€424 760
	MT	3	€778 980	€69 113	7	€178 990	€22 062	10	€957 970	€91 175
	NL <sup>17</sup>	1	€0	€0	76	€3 855 563	€1 464 117	77	€3 855 563	€1 464 117
	SK	8	€2 629 000	€1 651 000	45	€756 500	€337 200	53	€3 385 500	€1 988 200
	<b>Total</b>	<b>128</b>	<b>€3 444 294</b>	<b>€1 999 409</b>	<b>309</b>	<b>€5 077 677</b>	<b>€2 073 301</b>	<b>437</b>	<b>€8 521 972</b>	<b>€4 072 710</b>
2013	LV	24	n.s.	€142 904	99	n.s.	€176 537	123	n.s. <sup>12</sup>	€319 441
	MT	2	€680 001	€68 000	0	€0	€0	0	€680 001	€68 000
	NL <sup>17</sup>	0	€0	€0	10	€1 573 094	€372 847	10	€1 573 094	€372 847
	<b>Total</b>	<b>26</b>	<b>€680 001</b>	<b>€210 904</b>	<b>109</b>	<b>€1 573 094</b>	<b>€549 384</b>	<b>135</b>	<b>€2253 095</b>	<b>€760 288</b>

Source: Rapports nationaux.

Le tableau indique que la plupart des erreurs sont détectées dans les marchés publics d'une valeur inférieure aux seuils de l'UE. Étant donné que les projets du FSE concernent des montants relativement petits, il est fréquent que les règles de l'UE régissant les marchés publics ne s'appliquent pas. Les autorités responsables des systèmes de gestion et de contrôle s'occupent donc d'un nombre réduit de procédures de passation, ou de procédures plus simples.

Bien que les audits de trois ISC aient porté également sur l'exercice 2013, leurs constatations ne s'écartent pas de manière significative de ceux obtenus pour les exercices 2010-2012. Comme dans

<sup>11</sup> Marchés soumis aux directives de l'UE sur les marchés publics.

<sup>12</sup> Marchés non soumis ou partiellement soumis aux directives de l'UE sur les marchés publics.

<sup>13</sup> L'ISC de la Bulgarie n'était pas en mesure de communiquer des données relatives au montant des corrections financières puisque les autorités n'avaient pas fourni les informations nécessaires.

<sup>14</sup> L'ISC allemande a contrôlé un des 17 PO du FSE. L'autorité de gestion n'était pas en mesure de fournir une ventilation des erreurs décelées par catégorie.

<sup>15</sup> Le nombre relativement élevé d'erreurs trouvées par les autorités lettones est dû au fait que la même erreur est attribuée à plusieurs catégories COCOF. Ces erreurs ont donc été prises en compte à plusieurs reprises.

<sup>16</sup> L'ISC de la Lettonie ne pouvait pas fournir d'informations relatives aux dépenses irrégulières, parce que le système national de gestion et de contrôle n'avait pas recueilli des données portant sur le montant des marchés.

<sup>17</sup> Pour la période 2010-2013, l'AG/AC compétente pour le FSE a identifié un nombre total de 229 erreurs. L'ISC des Pays-Bas a prélevé un échantillon de 60 erreurs (50 relatives aux exercices 2010-2012, 10 relatives à 2013) et classé les erreurs en fonction des catégories COCOF. L'AA a identifié 27 erreurs pour la période 2010-2012. Ainsi, le nombre total d'erreurs s'élève à 256 (2010-2013). Le tableau ne présente que les erreurs classées par l'ISC.

les années précédentes, la majorité des erreurs ont été relevées dans les procédures en dessous des seuils de l'UE.<sup>18</sup>

#### FEDER: 2010-2012 et 2013

**Tableau 4: Nombre d'erreurs, dépenses irrégulières et corrections financières détectées par les AG, AC et AA et d'autres autorités compétentes**

FEDER		Marchés supérieurs aux seuils de l'UE <sup>19</sup>			Marchés inférieurs aux seuils de l'UE <sup>20</sup>			Total		
État membre		erreurs	dépenses irrégulières	corrections financières	erreurs	dépenses irrégulières	corrections financières	erreurs	dépenses irrégulières	corrections financières
2010 - 2012	BG	52	€5 129 533	n.s. <sup>21</sup>	83	€353 546	n.s.	135	€5 483 079	n.s.
	CZ	0	-	-	2	€165 703	€19 921	2	€165 703	€19 921
	DE <sup>22</sup>	46	€504 273 712	€ 1 052 557	4	€258 693	€ 255 458	50	€504 532 406	€1 308 016
	IT	28	€54 193 415	€50 828 588	78	€14 431 542	€3 882 401	106	€68 624 957	€54 710 959
	LV <sup>23</sup>	186	n.s. <sup>24</sup>	€5 758 402	359	n.s.	€3 8178 028	545	n.s. <sup>12</sup>	€9 636 430
	MT	7	€989 613	€125 725	2	€58 231	€4 328	9	€1 047 844	€130 053
	NL	84	€ 18 306 435	€14 006 561	140	€17 454 501	€6 444 760	224	€35 760 936	€20 451 321
	PL <sup>25</sup>	159	€157 803 000	€8 759 000	130	€24 349 000	€1 068 000	289	€182 152 000	€9 827 000
	PT <sup>26</sup>	40	€215 152 600	€46 484 612	50	€17 591 381	€2 387 177	90	€232 743 981	€48 871 789
	SK	92	€35 397 000	€13 472 000	72	€8 804 000	€8 297 300	164	€44 201 000	€21 769 300
	<b>Total</b>	<b>694</b>	<b>€991 245 308</b>	<b>€140 487 415</b>	<b>920</b>	<b>€83 466 597</b>	<b>€26 237 373</b>	<b>1 614</b>	<b>€1 074 711 906</b>	<b>€166 724 789</b>
2013	CZ	0	-	-	2	€15 822	€9 609	2	€15 822	€9 609
	IT	80	€12 335 627	n/s	151	€14 247 175	€4 866 963	231	€26 582 802	€15 552 701
	LV	81	n.s.	€2 879 849	316	n.s.	€3 379 458	397	n.s. <sup>12</sup>	€6 259 307
	MT	4	€268 582	€31 468	4	€248 439	€16 908	8	€517 021	€48 376
	NL	10	€1 546 578	€1 128 527	50	€6 409 149	€1 055 140	60	€7 955 727	€2 183 667
	PL	69	€8 776 000	€957 000	37	€5 878 000	€275 000	106	€14 654 000	€1 232 000
		<b>Total</b>	<b>245</b>	<b>€22 926 787</b>	<b>€15 682 582</b>	<b>559</b>	<b>€26 798 585</b>	<b>€9 603 078</b>	<b>804</b>	<b>€49 725 372</b>

Source: Rapports nationaux.

<sup>18</sup> Des informations supplémentaires sur les données fournies pour 2013 figurent en annexe.

<sup>19</sup> Marchés soumis aux directives de l'UE sur les marchés publics.

<sup>20</sup> Marchés non soumis ou partiellement soumis aux directives de l'UE sur les marchés publics.

<sup>21</sup> L'ISC de la Bulgarie n'était pas en mesure de communiquer des données relatives au montant des corrections financières puisque les autorités n'avaient pas fourni les informations nécessaires.

<sup>22</sup> L'ISC allemande a contrôlé un des 17 PO du FSE.

<sup>23</sup> Le nombre relativement élevé d'erreurs trouvées par les autorités lettones est dû au fait que la même erreur est attribuée à plusieurs catégories COCOF. Ces erreurs ont donc été prises en compte à plusieurs reprises.

<sup>24</sup> L'ISC de la Lettonie ne pouvait pas fournir d'informations relatives aux dépenses irrégulières car le système national de gestion et de contrôle n'avait pas recueilli des données portant sur le montant des marchés.

<sup>25</sup> L'ISC de la Pologne a examiné quatre PO régionaux sur 21 PO régionaux et nationaux (18 FEDER, un FEDER/FC, un FSE et un PO AT). En raison du nombre élevé de projets dans chaque PO audité, les calculs sont fondés sur un échantillon représentatif de projets.

<sup>26</sup> L'ISC du Portugal a contrôlé un des 15 PO nationaux (neuf FEDER, quatre FSE, un FC et un PO AT).

Le tableau ci-dessus montre que la majorité des erreurs constatées dans le domaine du FEDER concernent des marchés inférieurs aux seuils de l'UE. Les autorités nationales ont détecté une plus grande quantité d'erreurs dans ce domaine que dans celui du FSE. Cette constatation n'est pas surprenante, puisque les projets FEDER nécessitent des appels d'offres plus coûteux et plus nombreux que les projets FSE.

Six ISC ont également étendu leur audit à l'exercice 2013. Les enseignements tirés ne s'écartent pas de manière significative de ceux obtenus pour les exercices 2010-2012. Comme pour les années précédentes, la majorité des erreurs ont été décelées dans les procédures de marchés en dessous des seuils.<sup>27</sup>

### **Conclusions et recommandations**

Même si le but de cet audit parallèle n'était pas de fournir une image complète et précise de la situation, les résultats obtenus semblent indiquer un nombre assez important d'erreurs en matière de marchés publics dans le cadre des Fonds structurels. Il est en outre probable qu'une grande quantité d'erreurs n'a été ni détectée ni enregistrée.

Les autorités en charge des systèmes de gestion et de contrôle nationaux, et particulièrement leurs organismes intermédiaires, n'enregistrent ni ne communiquent toutes les erreurs décelées.

➡ Il est recommandé aux autorités nationales de prendre les mesures appropriées pour enregistrer et signaler toute erreur décelée.

La plupart des autorités qui utilisent les systèmes de gestion et de contrôle nationaux n'enregistrent pas systématiquement les types d'erreurs décelées dans les procédures de marchés publics. Elles ne mettent l'accent que sur les erreurs individuelles.

➡ Il est conseillé aux autorités nationales d'enregistrer systématiquement les types d'erreurs détectées dans les procédures de marchés publics. C'est le seul moyen d'obtenir une image complète de ces erreurs et d'y remédier de façon efficace.

---

<sup>27</sup> Des informations supplémentaires sur les données fournies pour 2013 figurent en annexe.

## 2. Constatations relatives aux orientations COCOF

Les neuf États membres audités ont utilisé les orientations COCOF, au moins jusqu'à un certain point, pour classer les erreurs et déterminer les corrections financières.

Ces orientations représentent des normes minimales, cependant, elles ne sont pas contraignantes, et la définition des catégories est plutôt vague et générale, particulièrement pour les marchés publics au-dessous des seuils de l'UE. En outre, l'objectif des orientations est d'aider les services de la Commission européenne<sup>28</sup> à adopter une approche cohérente concernant le traitement des erreurs affectant les marchés publics. Les orientations recommandent également que les autorités compétentes des États membres respectent les mêmes critères et taux lorsqu'elles corrigent les irrégularités décelées par leurs propres services, sauf si elles appliquent des normes plus strictes.

Cependant, les orientations ont parfois été mises en œuvre différemment par les autorités de gestion, de certification et d'audit (aussi bien au sein d'un même État que dans les différents États membres).

La description des catégories dans les orientations COCOF est plutôt vague et ambiguë, tant pour les marchés dont la valeur est supérieure aux seuils de l'UE que pour ceux dont la valeur y est inférieure. Pour certaines autorités, il était donc difficile de les appliquer de façon correcte, homogène et uniforme. En particulier, les catégories relatives aux marchés inférieurs aux seuils ne sont pas aussi clairement délimitées que celles relatives aux marchés supérieurs aux seuils. Quelques États membres ont transposé lesdites orientations dans leur droit national (Bulgarie) ou s'en sont inspirés pour élaborer leurs propres orientations et catégories (Lettonie, Pays-Bas, Pologne et République slovaque). En République tchèque, les orientations COCOF font partie de la base contractuelle applicable entre les autorités et les bénéficiaires. Aux Pays-Bas et en Pologne, par exemple, le caractère vague et ambigu des catégories COCOF a favorisé l'élaboration de catégories plus détaillées et complémentaires pour les programmes FEDER au-dessous des seuils de l'UE (Pays-Bas) et pour tous les programmes soutenus par l'UE (Pologne). Ces catégories nationales sont adaptées périodiquement. D'autres autorités suivent le principe de la proportionnalité et appliquent les orientations COCOF en conséquence (Portugal). La plupart des États membres concernés par l'audit parallèle n'ont ni développé de sous-catégories ni précisé les taux de correction.

Les autorités de certains États membres se sont entendues pour appliquer un taux de correction comme proposé dans les orientations COCOF (Malta), tandis que d'autres n'ont pas clairement justifié l'application des taux (FSE, Pays-Bas). En outre, certaines ISC ont signalé que la CdCE et la

---

<sup>28</sup> Les services de la Commission européenne s'occupent de questions administratives générales ou ont un mandat spécifique, comme par exemple l'Office européen de lutte antifraude ou le Service d'audit interne.

Commission européenne ont tendance à appliquer un taux de correction de 100 % à la valeur du contrat, tandis que les autorités nationales appliquent des taux nettement inférieurs dans des cas comparables.

Ces différences entre les États membres, ou en leur sein, concernant le caractère contraignant ou non contraignant des orientations ainsi que l'application des taux de correction peuvent entraîner des écarts de traitement dans des cas comparables.

La version la plus récente des orientations COCOF, applicable à la période de programmation 2014-2020, laisse encore plus de marge d'interprétation. Dans certains cas, par exemple, la correction recommandée de 100 % a été remplacée par une correction financière située entre 50 et 100 %. Ces orientations n'étant pas contraignantes, tous les États membres doivent prendre les mesures nécessaires afin d'assurer une approche transparente, appropriée et uniforme à l'échelle nationale. Compte tenu de l'importante marge d'interprétation que laissent les nouvelles orientations, les problèmes évoqués pourraient prendre plus de poids au cours de l'actuelle période de programmation des Fonds structurels. Il convient d'examiner cette problématique de manière plus approfondie dans le cadre de travaux d'audit complémentaires.

### **Conclusions et recommandations**

Les critères et taux appliqués aux corrections financières ne sont publiés par la Commission européenne que sous forme d'orientations, et laissent une large marge de manœuvre et d'interprétation. De cette façon, les autorités nationales ont la possibilité de tenir compte des particularités nationales. La Commission européenne leur recommande de s'appuyer sur les critères et taux prévus par les orientations COCOF, sauf si elles appliquent des normes plus strictes. La plupart des États membres ont utilisé les orientations dans leur version initiale, sans aucune adaptation des catégories et des taux, tandis que d'autres États membres les ont modifiés en fonction de leurs propres exigences. Les différences entre les États membres, et en leur sein, concernant le caractère contraignant ou non contraignant des orientations ainsi que l'application des taux de correction peuvent entraîner le traitement différent de cas comparables.

➡ Il est recommandé aux autorités nationales d'affiner la description des catégories et, le cas échéant, de développer davantage les catégories et les taux mentionnés dans orientations COCOF, en vue d'assurer une application uniforme et correcte au niveau national.

Il conviendrait également que la Commission européenne diffuse des bonnes pratiques relatives à l'application des orientations dans les États membres.



### **3. Systèmes nationaux mis en place pour détecter et prévenir les erreurs affectant les marchés publics**

Les ISC ont recueilli des informations relatives au contrôle des marchés publics, particulièrement concernant la mise en œuvre des procédures appliquées (par exemple, l'utilisation de listes de vérification) et les bases juridiques pertinentes. En outre, elles ont examiné les mesures qui ont été, ou seront, prises pour remédier aux erreurs.

Aucune des ISC n'a fait état de systèmes nationaux non conformes aux règles européennes ou nationales. Cependant, il convient de souligner que l'audit ne visait pas à évaluer les systèmes. Les exemples ci-après illustrent quelques particularités nationales.

#### Contrôles

- En règle générale, les autorités nationales s'appuient sur des listes de vérification pour détecter et documenter les erreurs en matière de passation de marchés.
- Si l'AG détecte des erreurs identiques dans trois projets provenant d'un seul échantillon, l'AG est invitée à examiner les autres projets pour prévenir l'existence d'erreurs systématiques (Bulgarie).
- L'AG examine séparément les projets qui comportent des procédures de marchés publics (Portugal).

#### Contrôles supplémentaires

- Un organe de supervision des marchés publics fait partie du système de contrôle des fonds de l'UE et est chargé d'assurer la fiabilité de la détection et de l'élimination des erreurs, par exemple, en fournissant une méthodologie pour les contrôles préliminaires conduits par les entités compétentes et impliquées (Lettonie).
- Lorsqu'il s'agit de grands marchés publics, des contrôles préliminaires supplémentaires sont réalisés (Lettonie et Pologne). Selon les dispositions réglementaires en vigueur en Pologne en matière de marchés publics, un contrôle préliminaire de la passation de marchés par une entité indépendante est obligatoire pour les projets d'un montant élevé cofinancés par l'UE. Cela concerne notamment les contrats de travaux publics bénéficiant d'un financement de l'Union et supérieurs à 20 000 000 euros, ainsi que les contrats de fournitures et services s'élevant à plus de 10 000 000 euros.

#### Mesures destinées à prévenir les erreurs

- Certaines AG conseillent et appuient les bénéficiaires du début du projet jusqu'à son achèvement.

- Certaines AG organisent des séances d'information à l'intention des bénéficiaires.
- Certaines AG publient des lignes directrices portant sur les règles applicables aux marchés publics.
- Une AA analyse les irrégularités commises lors de passations de marchés détectées à l'occasion de contrôles réalisés l'année précédente (Bulgarie).
- Quelques autorités de gestion/de surveillance ont publié des informations relatives aux erreurs les plus communes (Bulgarie, Lettonie, Pologne et République slovaque).
- Les entités responsables fournissent des informations sur les erreurs et favorisent les échanges à ce sujet (Bulgarie, Lettonie, Pays-Bas, Pologne et République slovaque).
- Plusieurs ISC ont indiqué que le personnel affecté aux systèmes de gestion et de contrôle bénéficie d'une formation en matière de marchés publics.
- Tout contrat dépassant les seuils de l'UE est publié sur un site web accessible au public («base de données sur les marchés publics», République slovaque).
- Une agence anti-corruption publique diffuse des documents types devant être utilisés dans le cadre des procédures de marchés publics. En outre, l'ISC dispose de sa propre base de données, actuellement reliée au système IMS-OLAF pour le suivi des cas de fraude et des irrégularités, qui peut également constituer un outil pratique pour l'analyse des risques liés à la passation de marchés (Italie).

## 4. Types d'erreurs

Cette partie est consacrée aux différents types d'erreurs. Les diagrammes suivants illustrent la répartition

- des erreurs en fonction des **trois phases que comporte une passation de marchés** (graphique n° 1),
- des erreurs selon les **différentes catégories des orientations COCOF** (graphiques n° 2 et n° 4),
- **des corrections financières moyennes en fonction du type d'erreurs** (graphiques n° 3 et n° 5).

Les illustrations ci-après montrent les types d'erreurs les plus fréquents dans les États membres.

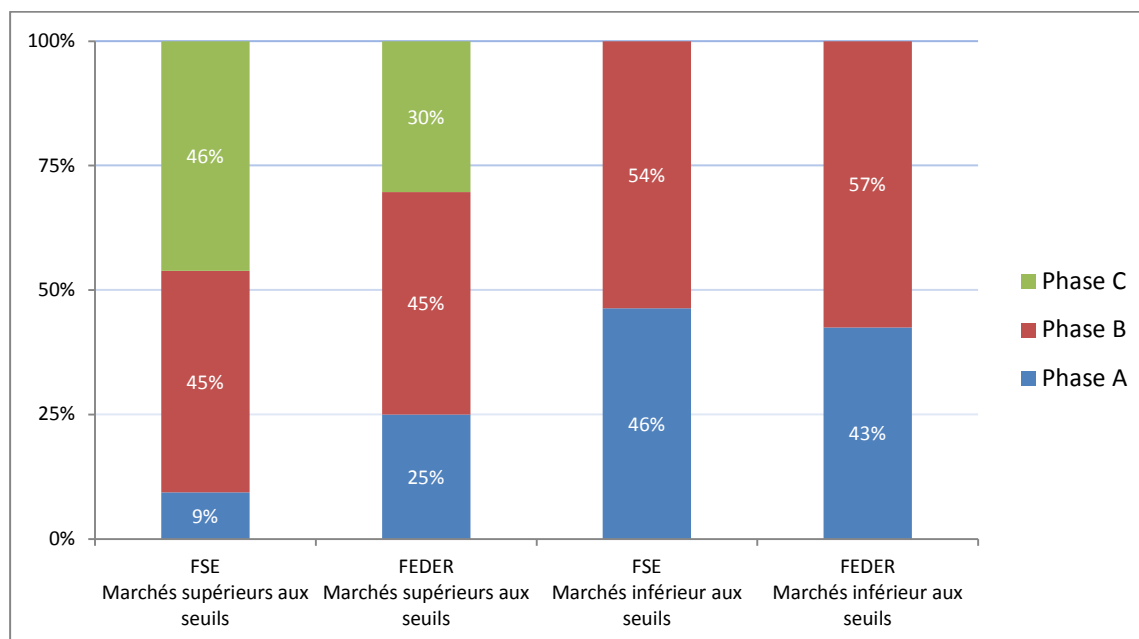
### Ventilation des erreurs par phase de passation de marchés (FSE et FEDER)

Le groupe de travail a attribué les catégories COCOF aux phases de passation de marchés, comme suit:

Phase A	sélection de la procédure de passation	catégories 1 - 4, 21 et 22
Phase B	appel d'offres	catégories 5 - 9, 23 et 24
Phase C	gestion des contrats	catégories 10 - 12

Le diagramme ci-après s'appuie sur les données fournies par les neuf ISC membres actifs du groupe de travail et l'ISC de la Bulgarie en tant qu'observateur actif. Il illustre la ventilation des erreurs détectées en fonction des trois phases de passation.

**Graphique n°1: FSE et FEDER 2010-2012 - Ventilation des erreurs par phase**



Source: Rapports nationaux.

*Comparaison des résultats (FSE et FEDER) supérieurs aux seuils de l'UE*

Toutes les phases étaient affectées par des erreurs. Le taux d'erreur concernant la phase B (appels d'offres) est identique pour le FSE et le FEDER. Les autorités nationales ont relevé relativement plus d'erreurs concernant la phase A (sélection de la procédure) dans les projets FEDER que dans les projets FSE. À l'inverse, le pourcentage des erreurs détectées concernant la phase C (gestion des contrats) est plus élevé pour le FSE que pour le FEDER.

*Comparaison des résultats (FSE et FEDER) inférieurs aux seuils de l'UE*

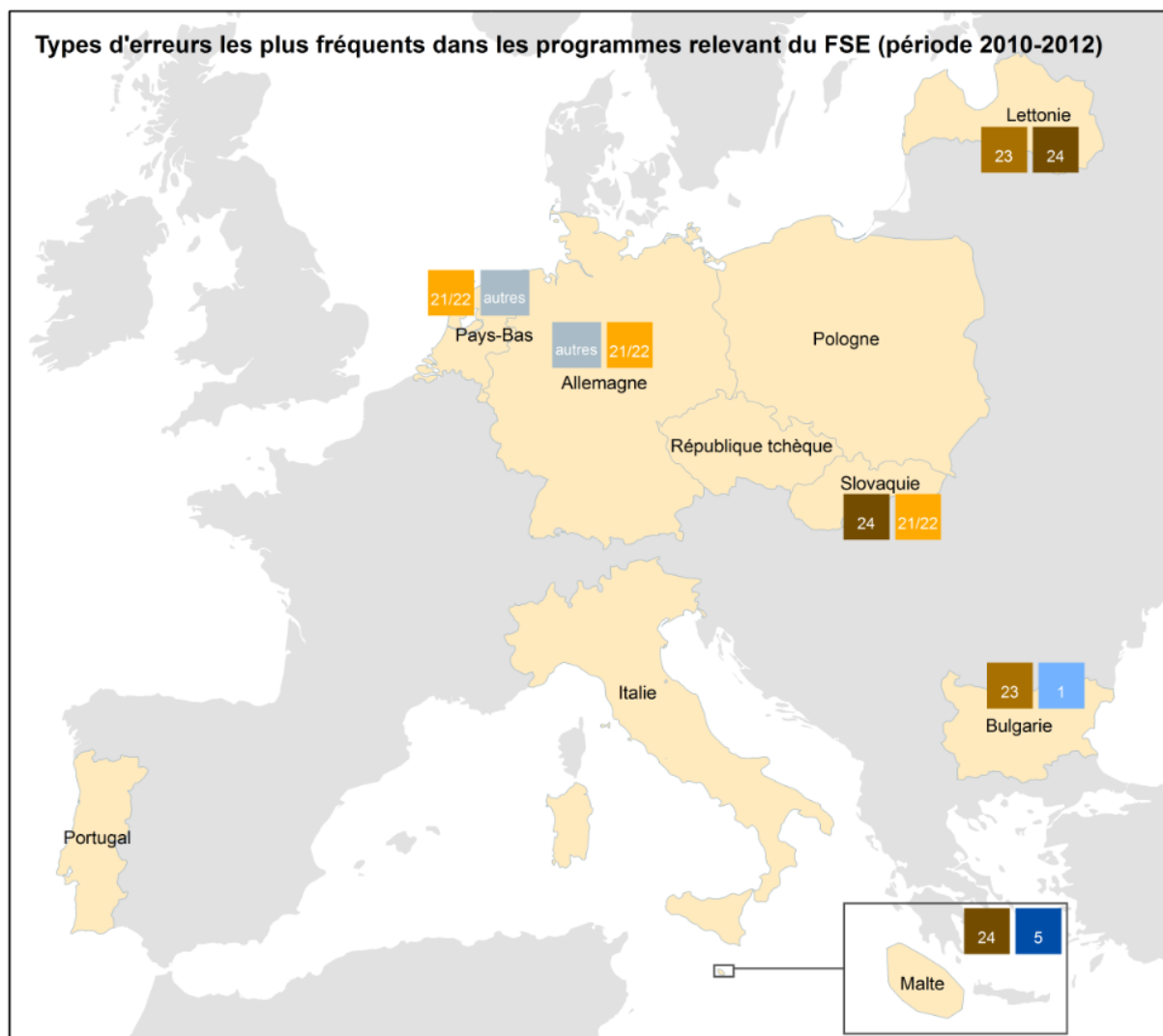
Vu que les orientations COCOF ne prévoient pas d'«erreurs concernant la phase C» (gestion des contrats) pour les marchés publics inférieurs aux seuils de l'UE, ces erreurs n'entrent pas en ligne de compte dans le diagramme. Les erreurs identifiées dans les procédures des marchés publics du FSE et du FEDER se répartissent entre les différentes phases de manière similaire.

**FSE: 2010 - 2012**

Les données des diagrammes présentés dans cette section ont été fournies par les ISC de l'Allemagne, de la Lettonie, de Malte, des Pays-Bas et de la République slovaque.

**Types d'erreurs les plus fréquents dans les États membres**

L'illustration ci-après montre les types d'erreurs qui affectent le plus fréquemment des programmes relevant du FSE.



Source : Rapports nationaux.

L'illustration montre que, pour les programmes audités qui relèvent du FSE, les deux types d'erreurs les plus fréquents sont souvent les mêmes dans les divers États membres participants. Il s'agit d'erreurs relevées à la fois par les AG/AC et par les AA.

Dans la plupart des États membres, les erreurs en cause concernaient des marchés d'une valeur inférieure aux seuils de l'UE, et les types d'erreurs les plus fréquents sont à ranger dans les catégories 21/22, 23 et 24 décrites par le COCOF<sup>29</sup>. Par exemple, les bénéficiaires ont attribué le contrat principal (ou le contrat complémentaire) sans mise en concurrence appropriée (catégorie 21/22), ont appliqué des critères illégaux pour sélectionner les soumissionnaires ou leur attribuer le contrat (catégorie 23) ou n'ont pas respecté le principe d'égalité de traitement

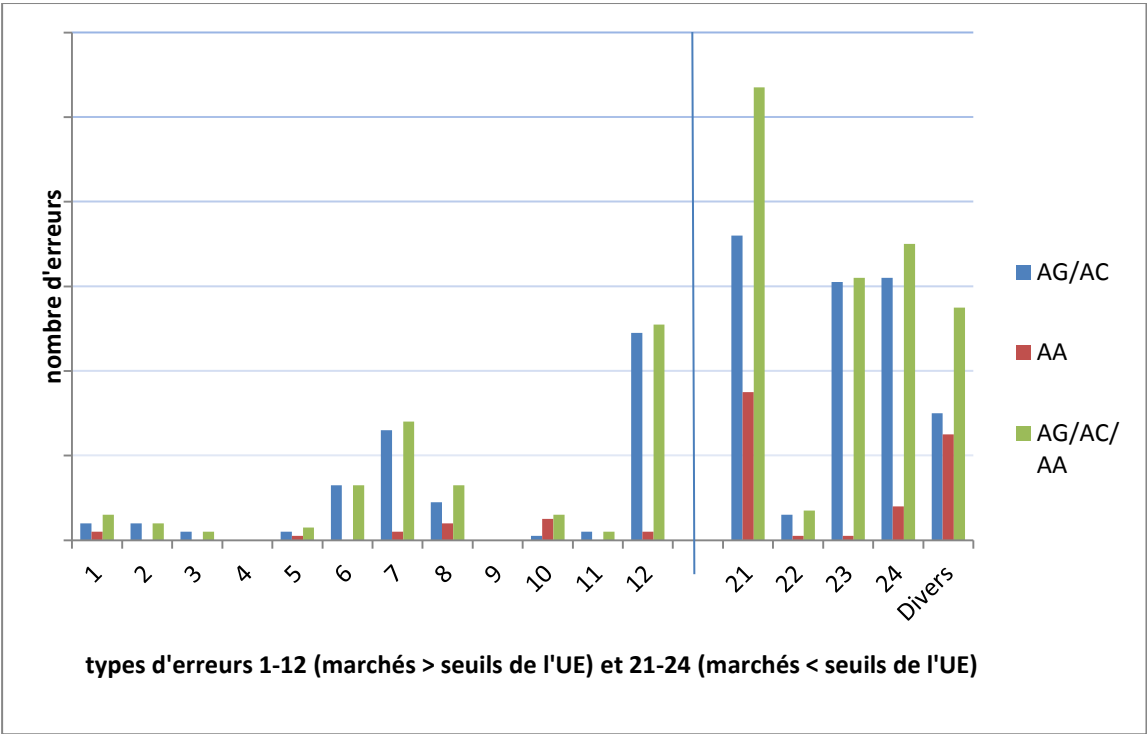
<sup>29</sup> Outre le fait qu'elles concernent majoritairement des marchés de valeur inférieure aux seuils de l'UE, l'on constate que ces erreurs sont concentrées dans un plus petit nombre de catégories que les erreurs portant sur des marchés supérieurs aux seuils. Cela pourrait tenir à ce que les orientations COCOF, qui définissent douze catégories de types d'erreurs pour les marchés de valeur supérieure aux seuils de l'UE, n'en proposent que quatre pour les marchés inférieurs à ces derniers.

(catégorie 24). En Allemagne et aux Pays-Bas, les autorités ont détecté des erreurs inférieures aux seuils de l'UE qui ne correspondent à aucune catégorie COCOF, et les ont décrites comme «autres» erreurs. Il s'agit par exemple d'un manque de documentation en ce qui concerne des procédures de marchés publics inférieures aux seuils de l'UE. Dans deux pays (la Bulgarie et Malte), la plupart des erreurs ont été relevées (également) dans des marchés de valeur supérieure aux seuils de l'UE. Il s'agit d'erreurs de catégorie 1 ou de catégorie 5.

**Ventilation des types d'erreurs et impact financier**

Le diagramme ci-dessous illustre la ventilation des types d'erreurs par catégorie COCOF pour les dépenses déclarées au titre des projets FSE au cours des exercices 2010-2012. Il précise le nombre d'erreurs détectées par les autorités de gestion (AG) et de certification (AC) d'une part, et par les autorités d'audit (AA) et d'autres autorités compétentes d'autre part, ainsi que le nombre total d'erreurs relevées. Lorsque l'on compare le nombre d'erreurs décelées par les autorités de gestion et de certification et le nombre d'erreurs relevées par les autorités d'audit, il convient de tenir compte du fait que les chiffres sont exprimés en valeurs absolues. Les résultats des autorités d'audit, qui effectuent généralement leurs contrôles à partir d'échantillons, n'ont pas été extrapolés à la population étudiée. En outre, un certain nombre d'autorités de gestion et de certification n'étaient pas en mesure de fournir un tableau complet et récapitulatif des erreurs; par conséquent, les résultats de certaines ISC sont basés sur un échantillon.

**Graphique n°2: FSE 2010-2012 - Ventilation des erreurs par type**



Source: Rapports nationaux.

Le diagramme montre que la majorité des erreurs identifiées par les systèmes de gestion et de contrôle concernent les marchés publics inférieurs aux seuils. Pour ce qui concerne les marchés supérieurs aux seuils de l'UE, le taux d'erreur n'était pas très élevé. Cela est probablement dû au fait que les projets FSE sont souvent de petite envergure. Au-dessus des seuils, la majorité des erreurs signalées par les autorités de gestion et de certification relèvent de la catégorie 12 («mauvaise application de certains éléments auxiliaires»). Ainsi, les infractions relatives au délai pour la publication de l'avis d'attribution de marché ont été signalées comme erreur de cette catégorie. Les autorités d'audit ont mis au jour principalement des erreurs de la catégorie 10 («diminution de l'objet physique contractuel sans réduire proportionnellement le montant du contrat»). Par exemple, un bénéficiaire a conclu un contrat prévoyant la réalisation de certaines activités de relations publiques. Néanmoins, aucune documentation à cet égard n'était disponible. Ni les autorités de gestion/certification ni les autorités d'audit n'ont détecté d'erreurs relevant des catégories 4 et 9.<sup>30</sup>

Il convient de tenir compte du fait que la majorité des autorités nationales n'ont détecté qu'un nombre limité d'erreurs liées à des marchés supérieurs aux seuils, voire aucune. Les résultats globaux sont influencés par les résultats de la Lettonie dont les autorités nationales ont été les seules à signaler un nombre relativement élevé d'erreurs concernant les marchés supérieurs aux seuils de l'UE.

En ce qui concerne les marchés en dessous des seuils, la plupart des erreurs signalées relèvent de la catégorie 21 («absence de mise en concurrence adéquate»). Par exemple, il a été signalé que des établissements scolaires n'ayant pas connaissance de leur obligation de réaliser la passation conformément aux dispositions d'un accord-cadre, avaient engagé une procédure de mise en concurrence de manière autonome.

Les autorités nationales ont également détecté des erreurs affectant les marchés inférieurs aux seuils de l'UE qui ne correspondent à aucune catégorie COCOF. Dans le cadre de l'audit parallèle, ces erreurs ont été classées par les autorités nationales et les ISC sous «divers». Cela tient au fait qu'aucune des catégories fixées dans les orientations COCOF ne prend en compte les erreurs résultant du non-respect de certains éléments complémentaires/non fondamentaux ou d'autres irrégularités formelles commises lors de la passation de marchés publics. Ces cas n'ont pas été pris en considération de manière appropriée dans les orientations COCOF et la catégorisation y relative. Ainsi, l'absence de documentation a été également signalée dans la catégorie «divers».

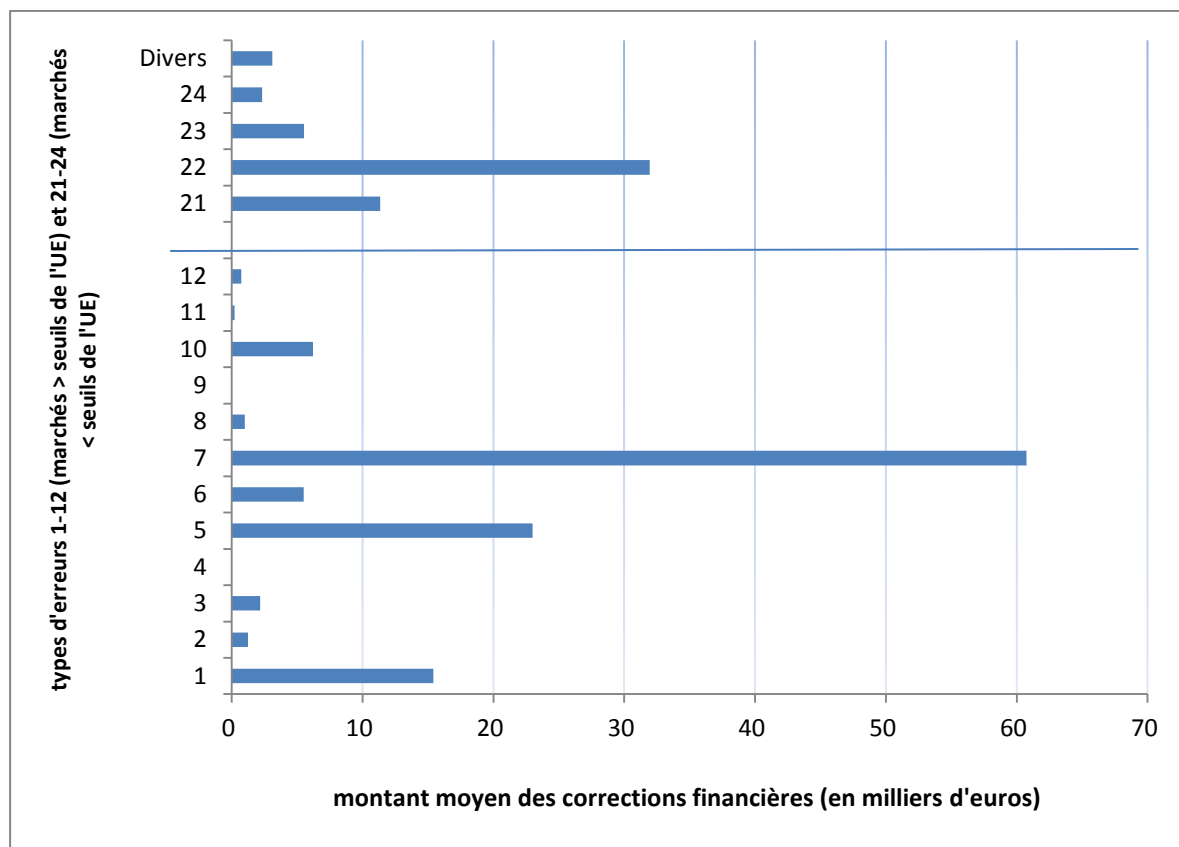
---

<sup>30</sup> Catégorie 4: Le contrat principal a été passé en respectant les dispositions des directives de l'UE mais a été suivi par un ou plusieurs contrats complémentaires avec dépassement de plus de 50 % du montant du contrat initial.

Catégorie 9: Le marché a été passé par procédure ouverte ou restreinte mais l'autorité adjudicatrice négocie avec les soumissionnaires durant la procédure d'adjudication.

Alors que le graphique n° 2 n'indique que le nombre d'erreurs signalées, sans tenir compte de leur impact financier, le diagramme ci-dessous montre les corrections financières moyennes selon le type d'erreurs et présente la situation sous un autre angle.

**Graphique n°3: FSE 2010-2012 – Ventilation des corrections financières moyennes par type d'erreurs**



Source: Rapports nationaux.

Le graphique n° 3 révèle que les catégories d'erreurs ayant l'impact financier le plus important ne coïncident pas avec celles comportant les erreurs les plus fréquentes (voir graphique n° 2). Les erreurs de la catégorie 7 («critères de sélection et/ou d'attribution illégaux fixés dans la procédure d'appel d'offres») entraînent les corrections financières moyennes les plus élevées. Dans ces cas, des opérateurs ont été dissuadés de soumettre une offre en raison de restrictions illégales fixées dans l'appel d'offres ou dans le cahier des charges correspondant. Bien que le nombre d'erreurs de la catégorie 12 («mauvaise application de certains éléments auxiliaires») soit élevé, l'impact financier moyen s'est avéré relativement limité. La raison en est que les taux de correction recommandés par les orientations COCOF varient également. Selon les recommandations, le taux de correction applicable aux erreurs de la catégorie 7 est de 25 % du montant du contrat, voire de 100 % lorsqu'il s'agit d'une erreur intentionnelle, tandis que le taux de correction pour les erreurs de la catégorie 12 ne s'élève qu'à 2 %, 5 % ou 10 % du montant du contrat. Dans le présent audit, l'impact financier



moyen des corrections relevant de la catégorie 7 tient en grande partie aux cas signalés par une ISC qui comportaient des corrections financières se situant entre 50 et 100 %.

À l'exception de la catégorie 7, les erreurs affectant les procédures de marchés pour le FSE supérieures aux seuils de l'UE n'ont qu'un impact financier limité, voire aucun. Cependant, le montant moyen des corrections financières appliquées aux erreurs affectant les marchés supérieurs aux seuils de l'UE est à peu près le double de celui des corrections appliquées aux erreurs affectant les marchés inférieurs aux seuils (environ 16 000 euros contre 7 000 euros).

Les ISC de la Lettonie, de Malte et des Pays-Bas ont également communiqué des résultats pour l'exercice 2013. Selon les données fournies, la plupart des erreurs détectées dans les marchés supérieurs aux seuils sont classées dans la catégorie 12 («mauvaise application de certains éléments auxiliaires»). Pour les contrats au-dessous des seuils, la majorité des erreurs relèvent de la catégorie 23 («application de critères illégaux de sélection et/ou d'attribution»)<sup>31</sup>.

#### ***Similarités et différences entre les États membres en ce qui concerne les erreurs signalées***

Pour ce qui est du FSE, il est remarquable que, dans tous les États membres, les erreurs affectant les marchés inférieurs aux seuils sont à peu près également réparties entre les différentes catégories. Les autorités nationales des Pays-Bas et de l'Allemagne ont été les seules à communiquer des erreurs qui ne correspondaient à aucune catégorie COCOF. Celles-ci ont été classées dans la catégorie «divers».

Toutefois, en ce qui concerne les procédures de marchés au-delà des seuils de l'UE, les résultats varient largement selon les États membres. Par exemple, l'AA allemande n'a pas décelé d'erreurs au niveau de la passation de marchés publics dépassant les seuils de l'UE, tandis que les autorités nationales de Malte, des Pays-Bas et de la République slovaque n'en ont détecté qu'un très petit nombre. Quelques ISC ont expliqué ces résultats par le nombre réduit de projets prévoyant des marchés publics supérieurs aux seuils fixés par l'UE. Seule l'ISC de la Lettonie a communiqué des résultats différents: les autorités compétentes ont détecté plusieurs erreurs dans les marchés publics dépassant les seuils. En revanche, en accord avec la situation générale au sein des États membres, elles ont également décelé plus d'erreurs dans les procédures inférieures aux seuils que dans celles supérieures à ces seuils.

---

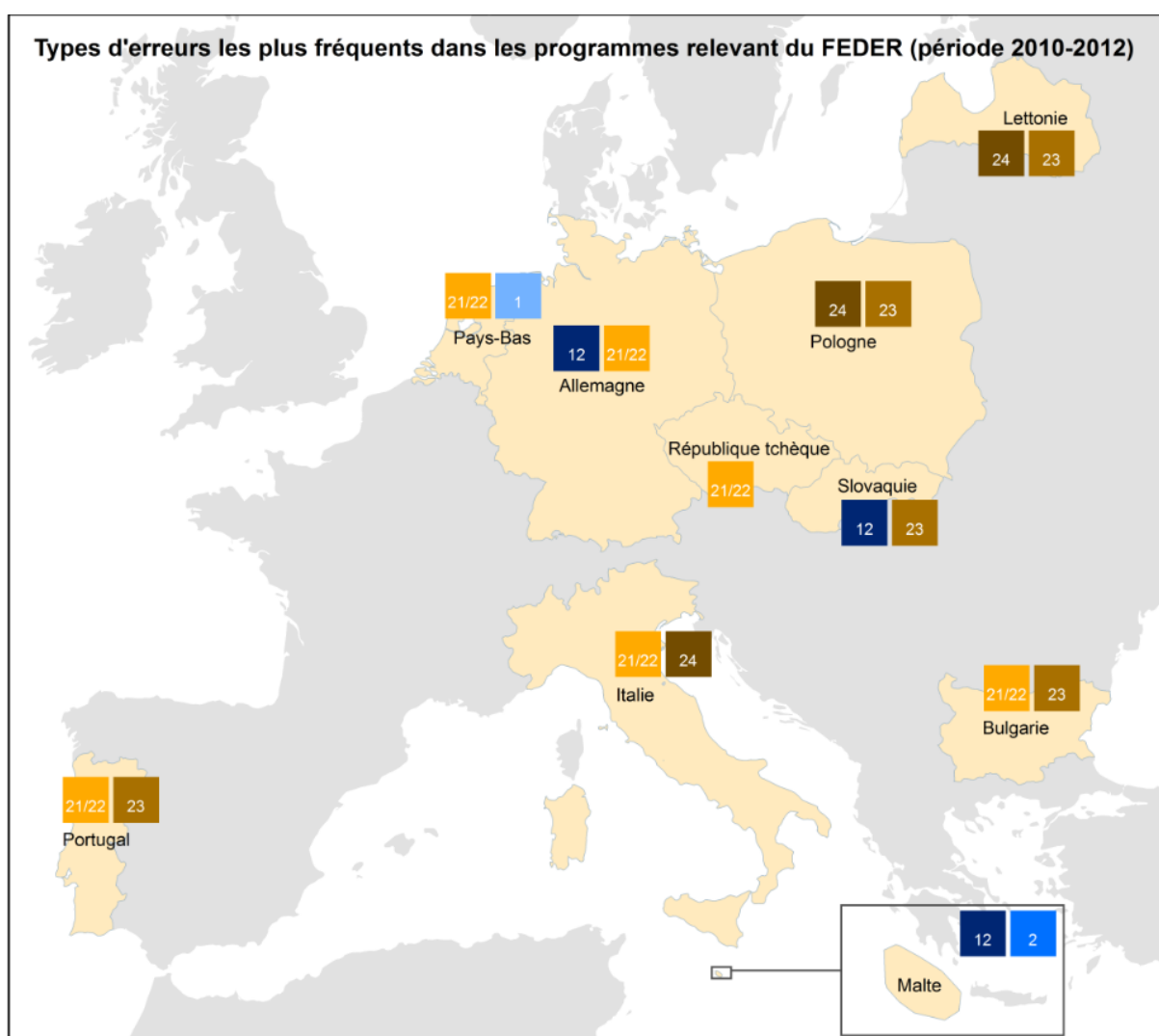
<sup>31</sup> Des informations supplémentaires sur les données fournies pour 2013 figurent en annexe.

## FEDER 2010 - 2012

Les diagrammes présentés dans cette section mettent en évidence les résultats des audits conduits par les ISC de l'Allemagne, de la Bulgarie, de l'Italie, de la Lettonie, de Malte, des Pays-Bas, de la Pologne, du Portugal, de la République slovaque et de la République tchèque.<sup>32</sup>

### *Types d'erreurs les plus fréquents dans les États membres*

L'illustration ci-après montre les types d'erreurs qui affectent le plus fréquemment les programmes relevant du FEDER.



Source : Rapports nationaux.

L'illustration montre que, pour les programmes audités qui relèvent du FEDER, les deux types d'erreurs les plus fréquents sont souvent les mêmes dans les divers États membres participants<sup>33</sup>. Il s'agit d'erreurs relevées à la fois par les AG/AC et par les AA.

<sup>32</sup> Bien que ne participant qu'en qualité d'observateur au groupe de travail sur les Fonds structurels IV, l'ISC bulgare a fourni des données dans le cadre de l'audit parallèle.

Dans la plupart des États membres, les erreurs en cause concernaient des marchés d'une valeur inférieure aux seuils de l'UE, et les types d'erreurs les plus fréquents sont à ranger dans les catégories 21/22, 23 et 24 décrites par le COCOF<sup>34</sup>. Par exemple, les bénéficiaires ont attribué le contrat principal (ou le contrat complémentaire) sans mise en concurrence appropriée (catégorie 21/22), ont appliqué des critères illégaux pour sélectionner les soumissionnaires ou leur attribuer le contrat (catégorie 23) ou n'ont pas respecté le principe d'égalité de traitement (catégorie 24).

Au-dessus des seuils de l'UE, le type d'erreurs entrant dans la catégorie 12 a été fréquemment relevé. Dans ces cas, les bénéficiaires ont attribué le contrat conformément aux dispositions essentielles des directives sur les marchés publics, mais en violation de certaines de leurs dispositions accessoires (par exemple, les délais de réponse impartis étaient trop courts).

#### ***Ventilation des types d'erreurs et impact financier***

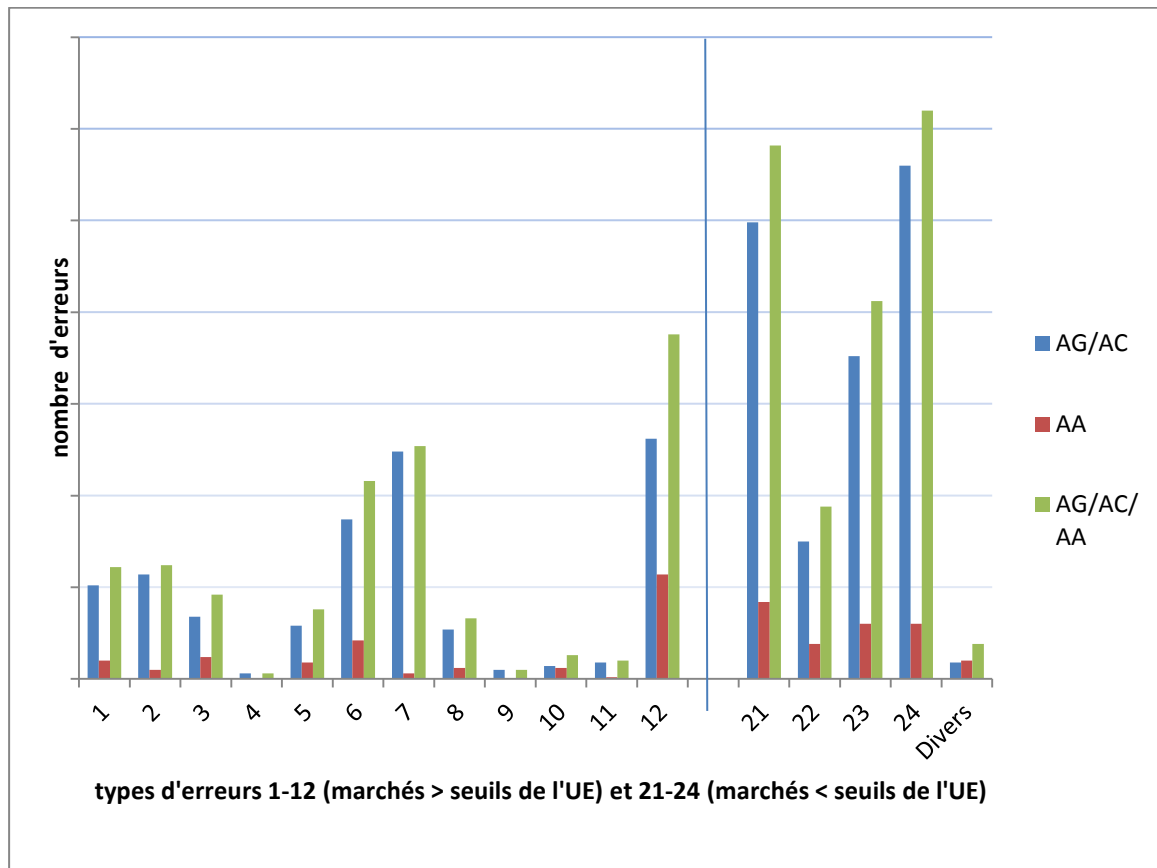
Le diagramme ci-dessous illustre la ventilation des types d'erreurs par catégorie COCOF pour les dépenses déclarées au titre des projets FEDER au cours des exercices 2010-2012. Il précise le nombre d'erreurs détectées par les autorités de gestion (AG) et de certification (AC) d'une part, et par les autorités d'audit (AA) et d'autres autorités compétentes d'autre part, ainsi que le nombre total d'erreurs relevées. Lorsque l'on compare le nombre d'erreurs décelées par les autorités de gestion et de certification et le nombre d'erreurs relevées par les autorités d'audit, il convient de tenir compte du fait que les chiffres sont exprimés en valeurs absolues. Les résultats des autorités d'audit, qui effectuent généralement leurs contrôles à partir d'échantillons, n'ont pas été extrapolés à la population étudiée. En outre, un certain nombre d'autorités de gestion et de certification n'étaient pas en mesure de fournir un tableau récapitulatif des erreurs; par conséquent, les résultats de certaines ISC sont basés sur un échantillon.

---

<sup>33</sup> Les informations sur les erreurs en République tchèque sont relativement limitées, car l'échantillon, trop petit, n'était pas représentatif.

<sup>34</sup> Outre le fait qu'elles concernent majoritairement des marchés de valeur inférieure aux seuils de l'UE, l'on constate que ces erreurs sont concentrées dans un plus petit nombre de catégories que les erreurs portant sur des marchés supérieurs aux seuils. Cela pourrait tenir à ce que les orientations COCOF, qui définissent douze catégories de types d'erreurs pour les marchés de valeur supérieure aux seuils de l'UE, n'en proposent que quatre pour les marchés inférieurs à ces derniers.

Graphique n°4: FEDER 2010 - 2012 - types d'erreurs



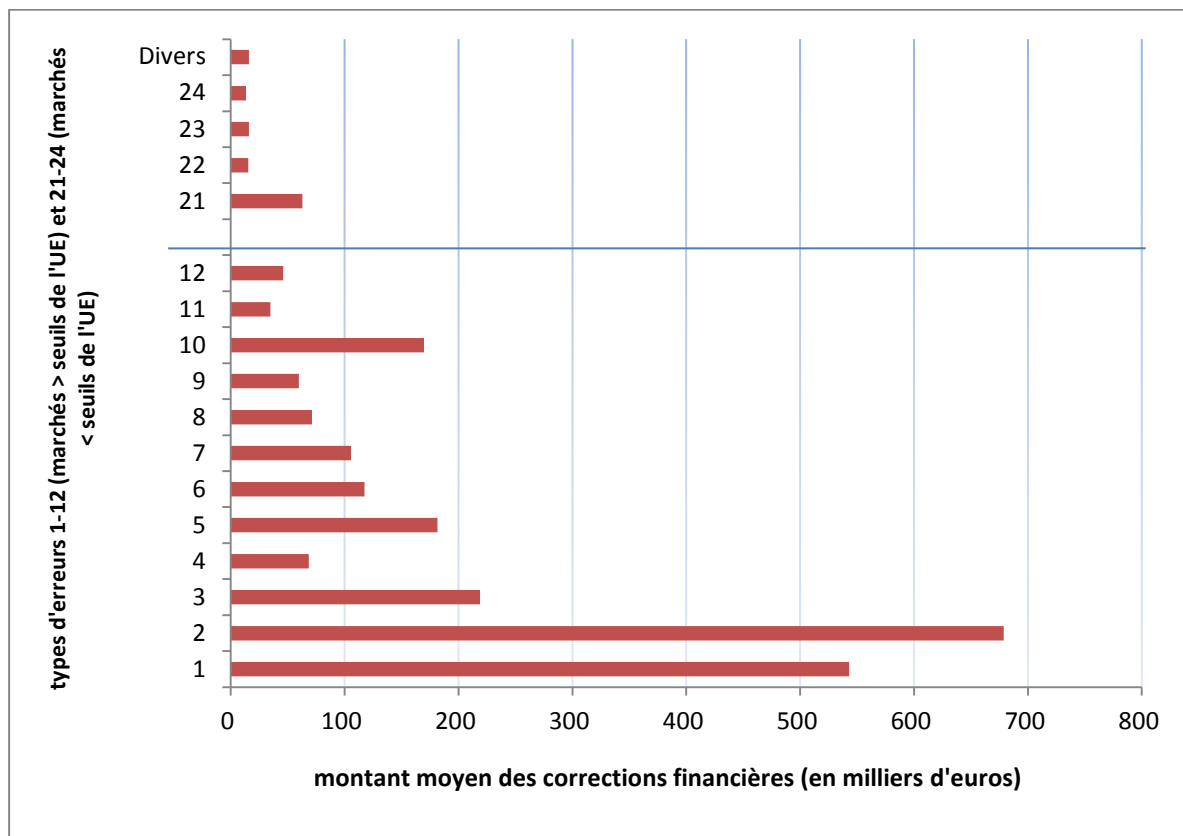
Source: Rapports nationaux.

Le diagramme montre clairement, pour les projets FEDER, que des erreurs ont été communiquées dans toutes les catégories. De nombreuses erreurs repérées grâce aux systèmes de gestion et de contrôle affectent les marchés publics inférieurs aux seuils.

Au-delà des seuils de l'UE, la majorité des erreurs signalées par les autorités de gestion et de certification et par les autorités d'audit relèvent de la catégorie 12 («mauvaise application de certains éléments auxiliaires»). Par exemple, le cas d'une modification de la date de la mise en œuvre de l'accord avec les opérateurs a été notifié. En dessous des seuils, la plupart des erreurs signalées par les autorités de gestion, de certification et d'audit relèvent de la catégorie 24 («violation du principe d'égalité de traitement»). Dans un cas, par exemple, un prestataire étranger n'a pas reçu les mêmes informations que les autres prestataires.

Le diagramme ci-après, qui prend en considération le montant moyen des corrections financières par type d'erreurs, montre la situation sous un autre angle.

Graphique n°5: FEDER 2010-2012 - Ventilation des corrections financières moyennes par type d'erreurs



Source: Rapports nationaux.

Comme l'indique ce diagramme, les erreurs de la catégorie 2 («non-respect des procédures en matière de publicité, mais ayant un certain degré de publicité») ont, en moyenne, l'impact financier le plus élevé. Dans un cas, par exemple, la valeur estimée du contrat a dépassé les seuils applicables aux marchés publics de services, mais l'autorité adjudicatrice n'a pas publié l'avis de marché au Journal officiel de l'Union européenne. L'appel d'offres a été porté à la connaissance du public dans les médias nationaux et dans deux journaux à diffusion locale, ainsi que sur un site web gouvernemental. L'autorité de gestion a appliqué en l'occurrence une correction financière de 25 %.

Malgré leur nombre élevé, les erreurs de la catégorie 12 («mauvaise application de certains éléments auxiliaires»), 23 («application de critères de sélection et/ou d'attribution illégaux») et 24 («violation du principe d'égalité de traitement») ont en moyenne un impact financier plutôt réduit. Il a été fait état, par exemple, d'une erreur relevant de la catégorie 23, où les critères appliqués au cours de la phase d'évaluation des offres différaient de ceux visés dans le dossier d'appel d'offres. Plus concrètement, le comité d'évaluation<sup>35</sup> n'a accordé aucune importance aux aspects financiers de

<sup>35</sup> Le comité d'évaluation, créé au cours de la phase de publication de l'appel d'offres, a pour mission de déterminer les aptitudes professionnelles et organisationnelles des candidats. Il se compose généralement d'un président, d'un secrétaire et de trois évaluateurs. Seuls les évaluateurs possèdent un droit de vote et de décision. Le président et le secrétaire ont la charge de conseiller et d'assister les membres du comité d'évaluation.

l'appel d'offres, tandis qu'il a indûment tenu compte de l'expérience. Le fait que l'impact financier moyen des erreurs relevant des catégories 23 et 24 est faible tient peut-être à ce que les appels d'offres soumis aux règles applicables aux marchés publics inférieurs aux seuils mettent en jeu des montants peu élevés. L'impact financier des erreurs de la catégorie 12 (c'est-à-dire les irrégularités de caractère formel) est souvent minime, voire inexistant, même pour les contrats de valeur élevée.

Le montant moyen des corrections financières résultant des erreurs liées à des marchés supérieurs aux seuils est à peu près sept fois plus élevé que les corrections résultant des erreurs liées à des marchés inférieurs aux seuils (environ 192 000 euros contre 29 000 euros).

Les ISC de la Lettonie, de Malte, des Pays-Bas et de la Pologne ont également communiqué des résultats pour 2013. Pour cet exercice, les autorités de gestion et de certification ont détecté en premier lieu des erreurs de la catégorie 7 («critères de sélection et/ou d'attribution illégaux fixés dans la procédure d'appel d'offres») dans les marchés publics supérieurs aux seuils, tandis que les erreurs identifiées par les autorités d'audit relevaient surtout de la catégorie 12 («mauvaise application de certains éléments auxiliaires»). En ce qui concerne les marchés inférieurs aux seuils, la majorité des erreurs correspondaient à la catégorie 24 («violation du principe d'égalité de traitement»). Comme pour les années 2010 à 2012, ces résultats indiquent que la plupart des erreurs décelées par les systèmes de gestion et de contrôle affectent les marchés publics inférieurs aux seuils de l'UE.<sup>36</sup>

#### ***Similarités et différences entre les États membres en ce qui concerne les erreurs signalées***

Contrairement aux projets FSE, les erreurs affectant les marchés relevant du FEDER tant inférieurs que supérieurs aux seuils sont réparties de manière égale entre les différentes catégories.

Les autorités néerlandaises ont communiqué des erreurs qui ne correspondent à aucune des catégories COCOF, et qui ont été classées sous la rubrique «divers». La majorité des autorités nationales a détecté le plus grand nombre d'erreurs dans les marchés publics inférieurs aux seuils. Par contre, en Allemagne, les autorités ont identifié un nombre plutôt limité d'erreurs dans les procédures au-dessous des seuils de l'UE. Ceci pourrait être dû au fait que le PO contrôlé est destiné à financer des grands projets d'infrastructure, lesquels comportent presque toujours des procédures de marchés publics supérieures aux seuils de l'UE.

#### **Conclusions et recommandations**

Les systèmes de gestion et de contrôle nationaux ont détecté un taux d'erreurs plus élevé dans les marchés publics d'une valeur inférieure aux seuils définis par l'UE que dans ceux d'une valeur supérieure à ces seuils. Cependant, l'incidence financière moyenne des erreurs était plus importante

---

<sup>36</sup> Des informations supplémentaires sur les données fournies pour 2013 figurent en annexe.

pour les marchés dépassant les seuils. Pour les projets FSE et FEDER au-delà des seuils, la majorité des erreurs relevait de la catégorie 12 («mauvaise application de certains éléments auxiliaires»). Cette catégorie englobe de nombreuses irrégularités différentes et semble représenter une catégorie «fourre-tout» pour les erreurs qui ne peuvent pas être clairement attribuées aux autres catégories. Pour les procédures en dessous des seuils, les orientations COCOF ne comportent pas de catégorie ayant une fonction similaire, ni suffisamment de catégories adéquates.



Les autorités nationales sont invitées à prendre une décision relative à la classification des erreurs qui ne relèvent d'aucune des catégories prévues dans les orientations COCOF.

Même si la plupart des autorités s'attachent déjà à prévenir les erreurs affectant les procédures de marchés publics, il est recommandé aux autorités nationales de prendre des mesures plus ciblées afin de réduire les erreurs les plus fréquentes et celles ayant l'impact financier le plus élevé.

## 5. Causes des erreurs

La présente section donne un aperçu des causes des erreurs, selon les autorités de gestion, de certification ou d'audit et les ISC. Les causes ont été classées par les ISC elles-mêmes. Les résultats obtenus sont présentés dans les tableaux 5 (causes des erreurs – FSE) et 6 (causes des erreurs – FEDER). Les points indiquent la fréquence relativement élevée (●●) ou réduite (●) des (catégories de) causes d'erreurs, selon les informations communiquées par les autorités des États membres.<sup>37</sup> Les résultats sont analysés ci-après.

**Tableau 5: Causes des erreurs- FSE**

Causes des erreurs	Bulgarie	Allemagne	Malte	Lettonie <sup>38</sup>	Pays-Bas
Mauvaise connaissance (des règles)	●●	●●	●●	●●	●●
Difficultés d'interprétation des règles	●●		●	●●	●●
Erreur commise intentionnellement (risque de détection considéré comme minime)					●
Erreur commise intentionnellement (corrections financières considérées comme non significatives)				●	
Complexité des règles	●●			●	●●
Erreurs humaines		●●	●	●●	
Divers: modifications fréquentes de la législation (en matière de passation de marchés)	●				
Divers: nombre élevé de dispositions légales en vigueur	●				
Divers: dispositions légales contradictoires (en matière de passation de marchés)	●				
Divers: absence d'une capacité de gestion (appropriée)	●				
Divers: néant/ impossible à constater		●●		●●	●

Source: Rapports nationaux.

<sup>37</sup> Ni valeurs absolues et ni comparaisons ne peuvent être mises à disposition (il est impossible de tirer des conclusions similaires sur la base de ces résultats), car le nombre de PO et d'erreurs analysés ainsi que celui des causes citées diffèrent largement selon les États membres.

<sup>38</sup> L'ISC lettonne a comparé les réponses relatives aux causes des erreurs affectant les marchés publics fournies par les autorités avec celles fournies par les bénéficiaires.



Ainsi qu'il ressort du tableau 5, la «mauvaise connaissance (des règles)» représente la cause principale des erreurs dans les projets FSE selon les autorités nationales. En outre, les «difficultés d'interprétation des règles», la «complexité des règles» et les «erreurs humaines» ont été fréquemment citées. La «mauvaise connaissance (des règles)» est assez souvent mentionnée en combinaison avec les «erreurs humaines» (Allemagne) ou avec la «complexité des règles» (Pays-Bas): dans certains cas, les bénéficiaires n'avaient pas lu attentivement les règles de passation des marchés (contrairement aux recommandations formulées dans la décision d'attribution), ils ne possédaient que peu ou pas d'expérience en matière d'appels d'offres, ou les règles étaient difficilement applicables dans la pratique. Dans d'autres cas, les bénéficiaires n'avaient pas connaissance de modifications du cadre (juridique) et, par conséquent, de leur obligation de lancer un appel d'offres public, ou ils se sont enquis trop tard des exigences du FSE applicables lesquelles étaient plus strictes que les normes nationales. Les cas où les bénéficiaires ont choisi, par erreur, l'offre la plus coûteuse ont été également classés dans la catégorie des «erreurs humaines».

Selon les autorités, les erreurs sont rarement commises de manière intentionnelle. Cela a été le cas, par exemple, quand le fournisseur le plus cher (et probablement favori) a été choisi, alors que le coût était l'un des critères d'attribution, ou encore quand l'offre du fournisseur favori a été soumise très tôt, tandis que les autres fournisseurs ont été invités à soumissionner plusieurs semaines plus tard, c'est-à-dire à un stade où le fournisseur favori a été éventuellement déjà choisi. Toutefois, dans la plupart de ces cas, il est difficile de démontrer que les erreurs ont été commises de façon intentionnelle. Les difficultés d'interprétation ont également été souvent invoquées. Dans ces cas, les règles pertinentes sont bien connues, mais il existe un désaccord entre les autorités et les bénéficiaires quant à la conformité de l'action réalisée par le bénéficiaire aux normes applicables. La difficulté d'interprétation porte souvent sur la pertinence des éléments apportés à l'appui du choix en faveur d'un fournisseur déterminé.

**Tableau 6: Causes des erreurs - FEDER**

Causes des erreurs	Bulgarie	Répub. tchèque	Allemagne	Italie	Lettonie <sup>39</sup>	Malte	Pays-Bas	Pologne	Portugal	Répub. slovaque
Mauvaise connaissance (des règles)	••		••		••		••	••	••	••
Difficultés d'interprétation des règles	••	•	••	••	••	•	•	••	••	••
Erreur commise intentionnellement (risque de détection considéré comme minime)	•	•								
Erreur commise intentionnellement (corrections financières considérées comme non significatives)	•						•			
Complexité des règles	••			•	••		•	••	••	
Erreurs humaines	••	•	••		••	••	••	••		
Divers: interprétation différente	•									
Divers: modifications fréquentes de la législation (en matière de passation de marchés)				•						
Divers: nombre élevé de dispositions légales en vigueur	•									
Divers: dispositions légales contradictoires (en matière de passation de marchés)	•			••						
Divers: absence d'une capacité (appropriée) de gestion	•									
Divers: mécanisme de contrôle complexe, plusieurs autorités avec un pouvoir de contrôle et de sanction	•									
Divers: contrôle insuffisant de la passation de marchés par l'autorité de gestion										••
Divers: erreurs dues à une application incorrecte de la directive de l'UE								•		
Divers: néant /impossible à constater					••				•	

Source: Rapports nationaux.

<sup>39</sup> L'ISC lettonne a comparé les réponses relatives aux causes des erreurs affectant les marchés publics fournies par les autorités avec celles fournies par les bénéficiaires.

Le tableau 6 montre que les causes des erreurs constatées dans les projets FEDER sont principalement dues à une «mauvaise connaissance (des règles)» et à des «difficultés d'interprétation». Comme pour les projets FSE, les «erreurs humaines» et la «complexité des règles» sont également très souvent mentionnées, suivies des erreurs commises intentionnellement et des causes impossible à constater ou non spécifiées.

La catégorie «mauvaise connaissance (des règles)» est très souvent citée en combinaison avec les «erreurs humaines» (Allemagne) ou avec la «complexité des règles» (Pologne) ou les «différences d'interprétation» (Pays-Bas). Dans ces cas, le bénéficiaire suppose, à tort, qu'il n'est pas nécessaire de procéder à un appel d'offres public, ou bien les autorités estiment que le bénéficiaire est coupable de négligence en ce qui concerne des exigences formelles. Aux Pays-Bas, un grand nombre d'erreurs ont été détectées en relation avec des fondations créées par un groupe d'entreprises privées. En général, ces fondations ne sont pas soumises aux règles des marchés publics, lesquelles ne leur sont donc pas familières. Cependant, selon les dispositions prévues pour les PO, ces fondations sont considérées comme des entités publiques si elles sont financées à plus de la moitié par des fonds publics. Par conséquent, cette situation donne lieu à des erreurs. Une autre erreur fréquemment liée à la mauvaise connaissance des règles et commise dans les Pays-Bas découle du fait que la majorité des bénéficiaires publics disposent souvent de leurs propres normes en matière de marchés publics, qui exigent un certain niveau de transparence et de concurrence pour les contrats ayant une valeur relativement basse (par exemple, 15 000 euros). Les autorités contrôlent également le respect de ces règles, mais les bénéficiaires n'ont pas tous connaissance de ces dispositions. Aux Pays-Bas, les erreurs commises de façon intentionnelle se produisent souvent dans les cas où le fournisseur favori (qui a offert un prix élevé, voire présenté l'offre la plus coûteuse) a délibérément été choisi. Lors de son analyse de plusieurs erreurs identifiées dans quatre PO du FEDER, l'ISC de la Pologne a constaté que les erreurs les plus fréquentes étaient dues à des «difficultés d'interprétation» et une «mauvaise connaissance (des règles)», suivies des «erreurs humaines», de la «complexité des règles» et d'autres causes. Selon les autorités, les erreurs tiennent souvent au fait que la valeur du marché dépasse les seuils de l'UE et que les contrats n'ont pas fait l'objet d'un appel d'offres en bonne et due forme. En Pologne et en Italie, les erreurs relatives aux marchés publics découlent souvent de la complexité des règles européennes, nationales et régionales, ainsi que de leur modification fréquente à l'échelle nationale et régionale.<sup>40</sup> En Pologne, ces erreurs sont généralement intervenues au début de la période de programmation. En outre, en Italie, les erreurs étaient principalement dues aux difficultés d'interprétation des règles européennes et nationales ou à leur

---

<sup>40</sup> Les nouvelles directives de l'UE en matière de marchés publics, adoptées le 26 février 2014, doivent être transposées en dispositions nationales législatives, réglementaires et administratives avant le 18 avril 2016.

incompatibilité. En Bulgarie, un grand nombre d'erreurs commises au début de la période de programmation résultaient d'une capacité administrative insuffisante des autorités de gestion pour assurer le contrôle des contrats attribués par voie d'adjudication et exécutés par les bénéficiaires, ainsi que de l'explication tardive des règles en vigueur aux bénéficiaires par les autorités de gestion. Par conséquent, des dépenses ont été vérifiées et certifiées sans respecter les règles applicables en matière de marchés publics. En République slovaque, certains éléments complémentaires n'ont pas été correctement appliqués et les dispositions pertinentes en matière de publication n'ont pas été respectées. Selon l'ISC slovaque, ces erreurs s'expliquent par des difficultés d'interprétation, une mauvaise connaissance des procédures et un examen insuffisant de la procédure de passation par les autorités de gestion. Au Portugal, les dossiers d'appel d'offres comprennent parfois des spécifications avec des descriptions concrètes qui ont des effets anticoncurrentiels, ce qui est discriminatoire et donc contraire aux règles. Selon l'ISC portugaise, cela est dû à des «difficultés d'interprétation» ou à une «mauvaise connaissance (des règles)». En plus, les contrats ont été parfois fractionnés, en violation des lois applicables. La «complexité des règles» est invoquée comme cause majeure. La restriction des fonds publics peut entraver la passation de marchés publics et ralentir les procédures nécessaires.

### **Conclusions et recommandations**

Selon les constatations des ISC, la cause la plus fréquente des erreurs en matière de marchés publics est une «mauvaise connaissance» des procédures, suivie de «difficultés d'interprétation».

➡ Il est souhaitable que les États membres demandent à la Commission européenne de clarifier le cadre juridique et de réduire la charge administrative qui pèse sur les autorités adjudicatrices et les soumissionnaires, sans pour autant limiter l'égalité de l'accès, la libre concurrence et l'efficacité de la gestion des fonds publics.

En outre, il est recommandé aux États membres de prendre les mesures suivantes pour prévenir ou réduire les erreurs portant sur les marchés publics:

- les États membres devraient veiller à ce que les règles des marchés publics soient aussi simples que possible et ils ne devraient pas les modifier trop radicalement ou trop fréquemment. Il convient de prendre toutes les mesures nécessaires pour transposer correctement et dans leur intégralité les nouvelles directives de l'UE sur les marchés publics en dispositions nationales d'ici le 18 avril 2016. Cela requiert également la

mise en place des outils électroniques nécessaires pour mettre en œuvre les procédures de passation. En outre, il convient de continuer à clarifier le cadre juridique et à réduire la charge administrative qui pèse sur les autorités adjudicatrices et les soumissionnaires;

- quelques États membres devraient s'attacher à améliorer les connaissances des agents des autorités nationales dans le domaine des marchés publics afin que ces derniers soient en mesure de mieux conseiller les bénéficiaires (par exemple, par rapport aux dispositions en vigueur) et d'éviter les erreurs. Les agents devraient être encouragés, voire obligés, à participer à des formations spéciales appropriées;
- bien que la plupart des autorités indiquent qu'elles apportent déjà un soutien aux bénéficiaires, il est recommandé aux États membres d'améliorer leur politique de communication et de mieux informer les bénéficiaires (voir également l'exigence clé n° 3 de la méthodologie commune permettant d'évaluer les systèmes de gestion et de contrôle: information et stratégie adéquates pour fournir une orientation aux bénéficiaires)<sup>41</sup>. Il serait probablement également utile d'apporter un soutien aux bénéficiaires inexpérimentés, depuis la phase de demande de l'aide jusqu'à la clôture du projet. Les États membres devraient en outre veiller à ce que les bénéficiaires fassent preuve d'une diligence appropriée à toutes les étapes des procédures de marchés publics, c'est-à-dire particulièrement lors de la planification et de la préparation de la passation, de la sélection ainsi que de l'exécution du contrat.

La mise en œuvre des mesures visant à prévenir les erreurs causées par une «mauvaise connaissance (des règles)» peut également contribuer à réduire les erreurs dans les autres catégories, comme par exemple les «erreurs commises intentionnellement» (en fournissant des renseignements sur les conséquences d'une infraction aux règles applicables), ainsi que les erreurs liées aux «difficultés d'interprétation des règles» et les «erreurs humaines».

---

<sup>41</sup> COCOF 08/0019/00-FR - Conseils pour une méthodologie commune permettant d'évaluer les systèmes de gestion et de contrôle dans les États membres (période de programmation 2007-2013), version définitive du 23 avril 2008.

## Annexes

**Tableau 1: Montants disponibles au titre des Fonds structurels et PO audités dans les États membres participants**

	Fonds disponibles 2007-2013 (en milliers d'euros)				Nombre de PO audités		Fonds des PO audités 2007-2013 (en milliers d'euros)			
	FSE	FEDER	FC	Cofinancement nat.	FSE	FEDER (FC)	FSE	FEDER	FC	Cofinancement nat.
<b>Bulgarie</b>	1 185 460	3 205 132	2 283 036	1 345 569	2	5	1 185 460	3 205 132	2 283 036	1 345 569
<b>République tchèque</b>	2 011 600	15 472 100	8 644 700	4 606 100	0	1	0	2 070 700	0	365 400
<b>Allemagne<sup>42</sup></b>	9 380 655	16 100 402	0	16 930 892	1	1	3 487 788	1 520 320	0	3 380 842
<b>Italie</b>	6 960 542	20 992 071	0	8 869 212	0	14	0	18 416 286	0	8 762 225
<b>Lettonie</b>	583 104	2 407 567	n.s.	738 521	1	2	583 104	2 407 567	n.s.	738 521
<b>Malte</b>	112 000	443 978	284 145	148 257	1	1	112 000	443 978	284 145	148 257
<b>Pays-Bas</b>	830 000	830 003	0	1 179 987	1	4	830 000	830 003	0	1 179 987
<b>Pologne</b>	10 007 398	34 791 000	22 387 151	14 895 828	0	4	0	5 267 780	0	1 145 797
<b>Portugal</b>	6 853 388	11 498 207	3 059 966	7 318 358	0	1	0	1 282 579 <sup>43</sup>	0	226 337
<b>République slovaque<sup>39</sup></b>	1 484 030	6 099 990	3 898 739	1 938 397	2	9	1 484 030	6 099 990	3 898 739	1 938 397
<b>Total</b>	39 408 177	111 840 450	40 557 737	57 971 121	8	42	7 682 382	41 544 335	6 465 920	19 231 332

Source: Rapports nationaux.

<sup>42</sup> Situation en 2013.

<sup>43</sup> Le PO sélectionné est celui qui était le plus significatif eu égard aux marchés publics.

**Tableau 2: Catégorisation des erreurs selon les orientations COCOF**

	Types d'erreurs/Irrégularités	Correction recommandée
<b>Contrats soumis aux directives de l'UE sur les marchés publics (supérieurs aux seuils)</b>		
<i>A. Sélection du type de procédure</i>		
1	Le contrat a été passé sans respecter les dispositions des directives de l'UE sur les marchés publics en matière de publicité.	100 % du montant du contrat incriminé
2	Le contrat a été passé en ne respectant pas les directives de l'UE sur les marchés publics en matière de publicité, mais pour lequel il y a eu un degré de publicité permettant aux opérateurs économiques situés sur le territoire d'un autre État membre d'avoir accès au marché en cause.	25 % du montant du contrat incriminé
3	Marchés attribués sans mise en concurrence en l'absence d'urgence impérieuse résultant d'événements imprévisibles en absence d'une circonstance imprévue ou pour des fournitures.  Le contrat principal a été passé en respectant les directives de l'UE sur les marchés publics suivi par un ou plusieurs contrats accessoires (sans respecter les dispositions des directives "marchés publics" notamment celles relatives au recours à la procédure négociée sans publication d'un avis de marché en raison d'une urgence impérieuse résultant d'événements imprévisibles ou pour l'attribution des fournitures, travaux ou services complémentaires.	100 % du montant du contrat incriminé, le montant de la correction peut être réduit à 25 %.
4	Le contrat principal a été passé en respectant les dispositions des directives de l'UE mais a été suivi par un ou plusieurs contrats complémentaires (résultant d'événements imprévisibles) avec dépassement de plus de 50 % du montant du contrat initial.	100 % du montant dépassant les 50 % du contrat initial
<i>B. Procédure d'appel d'offre</i>		
5	Le contrat a été attribué en respectant les règles de publicité des directives sur les marchés publics mais dont le cahier des charges ou l'avis de marché ne mentionne pas tous les critères de sélection et/ou d'attribution, ou ceux-ci ne sont pas suffisamment décrits.	25 % du montant du contrat. Ce montant peut être réduit à 10 % ou à 5 % en fonction de la gravité.
6	Le contrat a été passé avec l'application de critères d'attribution illégaux (par exemple: utilisation d'un critère de sélection pour l'attribution du marché, non-respect des critères définis par l'autorité adjudicatrice dans l'avis de marché ou dans le cahier de charges ou application incorrecte et/ou discriminatoire des critères d'attribution).	25 % du montant du contrat. Ce montant peut être réduit à 10 % ou à 5 % en fonction de la gravité.
7	Cas où certains opérateurs auront été dissuadés de soumissionner en raison de restrictions illégales fixées dans l'appel d'offres ou dans le cahier des charges correspondant (par exemple l'obligation d'avoir déjà un établissement ou un représentant dans le pays ou la région).	25 % du montant du contrat. Une correction financière de 100 % du montant du contrat peut être appliquée dans les cas les plus graves où il y a l'intention délibérée d'exclure certains soumissionnaires.
8	Le cahier des charges ou l'avis de marché contient une description discriminatoire ou insuffisante (en vue de permettre aux soumissionnaires de déterminer l'objet du marché et aux autorités adjudicatrices d'attribuer le marché).	25 % du montant du contrat. Ce montant peut être réduit à 10 % ou à 5 % en fonction de la gravité.

9	Le marché a été passé par procédure ouverte ou restreinte mais l'autorité adjudicatrice négocie avec les soumissionnaires durant la procédure d'adjudication.	25 % du montant du contrat. Ce montant peut être réduit à 10 % ou à 5 % en fonction de la gravité.
<b>C. Gestion des contrats</b>		
10	Le contrat a été passé en respectant les directives sur les marchés publics mais a été suivi par une diminution de l'objet physique contractuel sans réduire proportionnellement le montant du contrat.	Montant qui représente la réduction de l'objet physique. Plus 25 % du montant de l'objet physique final
11	Le contrat a été passé en respectant les directives sur les marchés publics mais a été suivi par une diminution de l'objet physique contractuel avec réduction proportionnelle du montant du contrat déjà effectuée.	25 % du montant de l'objet physique final
12	Le contrat a été passé en respectant les dispositions des directives "marchés publics", mais pour lequel certains éléments non fondamentaux ne sont pas respectés tels que la publication de l'avis d'attribution du marché.	2 %, 5 % ou 10 % du montant du contrat
<b>Contrats non soumis ou partiellement soumis aux directives de l'UE sur les marchés publics (inférieur aux seuils)</b>		
21	Contrat passé en l'absence de mise en concurrence adéquate, ce qui implique un non-respect du principe de transparence.	25 % du montant du contrat
22	Marchés attribués sans mise en concurrence adéquate notamment en l'absence d'urgence impérieuse résultant d'événements imprévisibles ou (pour des travaux ou services complémentaires) de circonstances imprévues. Le contrat principal a été passé après une mise en concurrence adéquate, suivi par un ou plusieurs contrats accessoires passés sans mise en concurrence adéquate notamment en l'absence d'urgence impérieuse résultant d'événements imprévisibles ou (dans le cas des marchés de travaux ou de services) des circonstances imprévues qui les justifient.	25 % du montant du (des) contrat(s) attribué(s) sans mise en concurrence adéquate.
23	Application de critères illégaux, dissuasifs pour certains soumissionnaires en raison de restrictions illégales fixées dans la procédure d'appel d'offres (par exemple: l'obligation d'avoir un établissement ou un représentant dans le pays ou la région).	10 % du montant du contrat. Ce montant peut être réduit à 5 % en fonction de la gravité.
24	Contrats attribués en respectant les règles de publicité mais dont la procédure de passation du marché viole le principe d'égalité de traitement entre les opérateurs.	10 % du montant du contrat. Ce montant peut être réduit à 5 % en fonction de la gravité.

Sources: Orientations COCOF



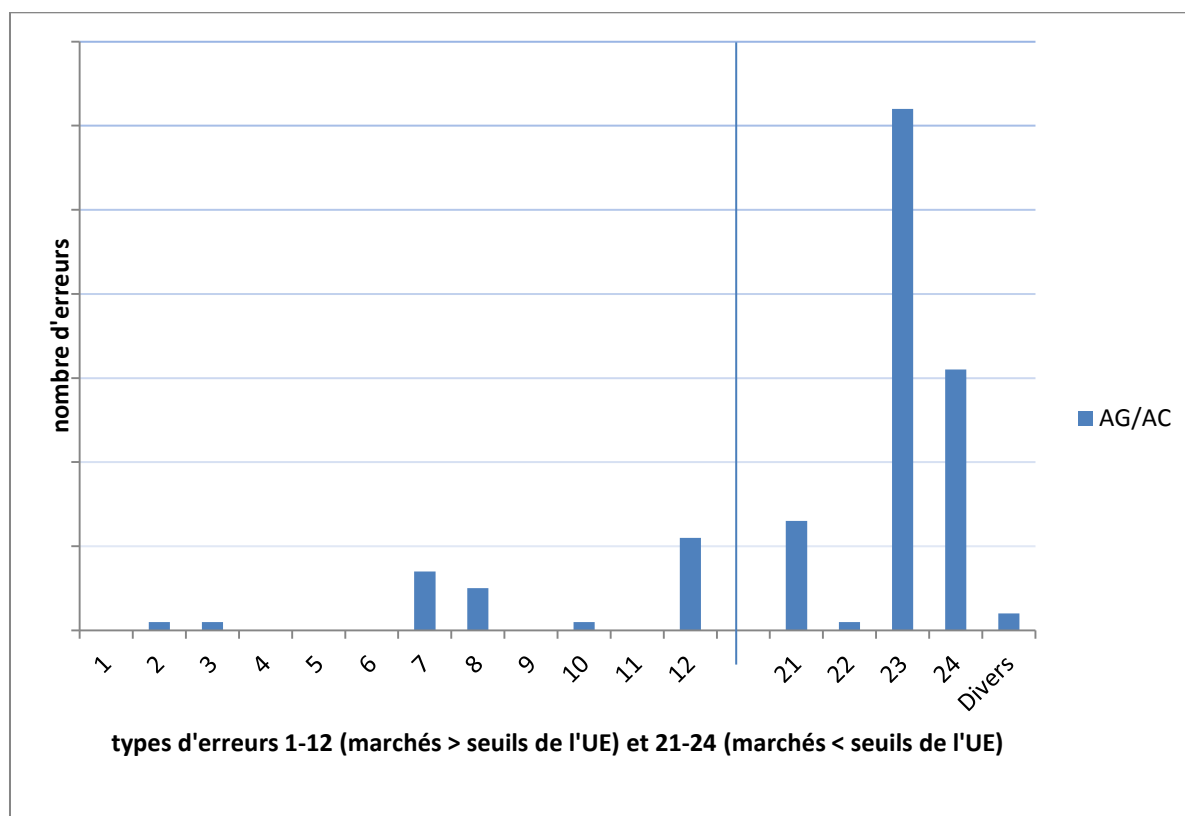
## Constatations de l'audit 2013

L'audit parallèle a principalement porté sur les exercices 2010-2012. Néanmoins, les ISC pouvaient également rendre compte de l'exercice de 2013, si des données pertinentes étaient disponibles. Quelques participants ont choisi cette option. Trois ISC ont signalé des informations pertinentes pour le FSE, cinq ISC pour le FEDER. Comme exposé ci-dessus dans la partie 4, les résultats ne s'écartent pas de manière significative de ceux obtenus pour les exercices 2010-2012. Les données sous-jacentes sont présentées dans les diagrammes suivants.

### FSE

Le diagramme ci-dessous s'appuie sur les données portant sur l'exercice 2013 fournies par les ISC de la Lettonie, de Malte et des Pays-Bas et illustre la ventilation des types d'erreurs selon les catégories COCOF dans le cadre des projets FSE pour les dépenses déclarées en 2013.

Graphique n°1: FSE 2013 - Ventilation des erreurs par type



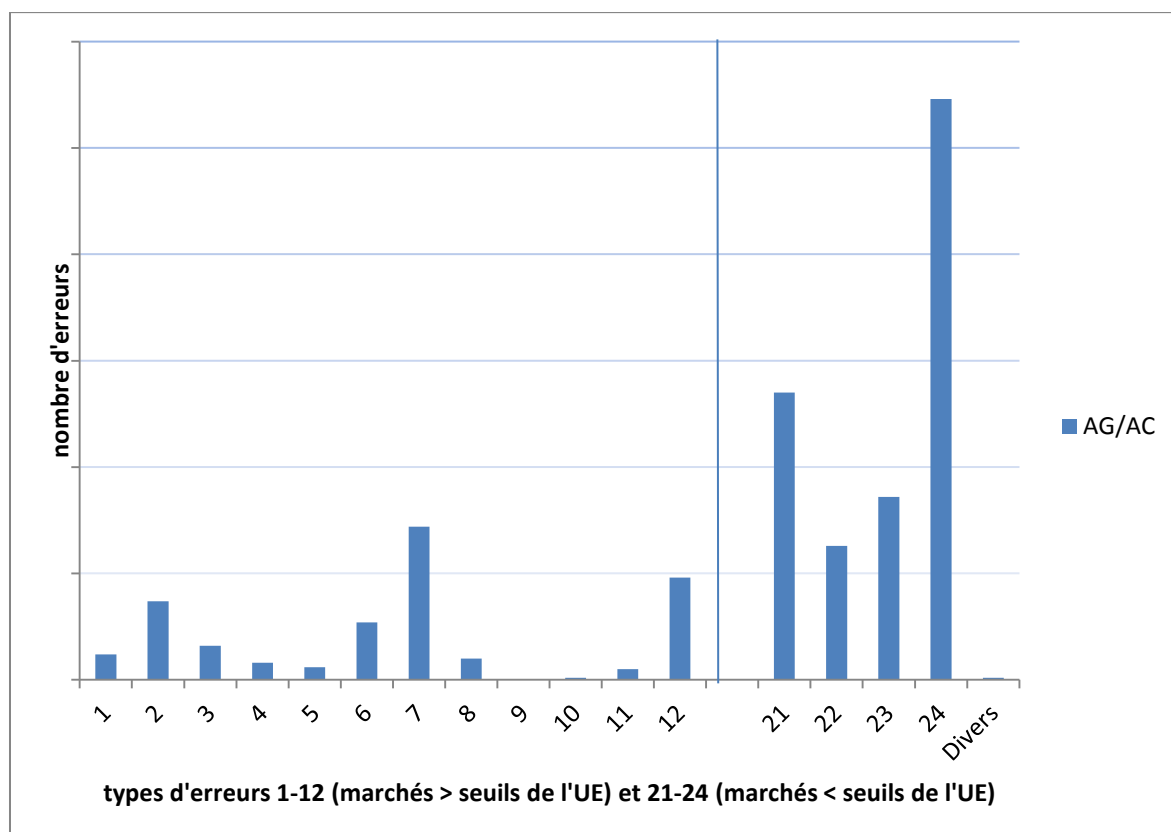
Source: Rapports nationaux.

Ainsi qu'il ressort du diagramme, la plupart des erreurs détectées concernent des procédures de marchés inférieures aux seuils de l'UE, comme déjà constaté pour les exercices 2010-2012.

## FEDER

Le diagramme suivant s'appuie sur les données portant sur l'exercice 2013 fournies par les ISC de la République tchèque, de l'Italie, de la Lettonie, de Malte, des Pays-Bas et de la Pologne et illustre la ventilation des types d'erreurs selon les catégories COCOF dans le cadre des projets FEDER pour les dépenses déclarées en 2013.

Graphique n°2: FEDER 2013 - Ventilation des erreurs par type



Source: Rapports nationaux.

Ce diagramme révèle que la plupart des erreurs détectées concernent les procédures de marchés inférieures aux seuils de l'UE, comme déjà constaté pour les exercices 2010-2012. Cependant, à l'exception de la catégorie 9 (« négociation au cours de la procédure d'attribution malgré procédure ouverte ou restreinte »), les AG/AC ont détecté des erreurs dans toutes les catégories pour ce qui concerne les marchés supérieurs aux seuils de l'UE.