

Marchés publics: Le coût de la corruption

Identifier et Réduire
la Corruption
dans les Marchés Publics
au sein de l'UE



L'étude "Identifier et réduire la corruption dans les marchés publics au sein de l'UE" a été commandée par la **Commission européenne**, représentée par l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF), et réalisée par **PwC EU Services** et **Ecorys**, avec le soutien de l'**Université d'Utrecht** entre mars 2012 et juin 2013 pour la Commission européenne.

Monica Macovei, Députée du Parlement européen, Membre de la Commission du Contrôle budgétaire et de la Commission spéciale Criminalité organisée, corruption et blanchiment de capitaux a fourni des remarques supplémentaires sur certains aspects de la démarche de recherche, les résultats préliminaires et les ébauches du rapport final.

Un panel d'experts externes, des experts de la Cours des comptes européenne et de l'OCDE ainsi que des experts de PwC, Ecorys et de l'Université d'Utrecht ont

révisé (certaines parties) des ébauches du présent rapport final.

Cette brochure contient des informations sur les résultats-clé de l'étude ainsi que des tableaux simplifiés de la méthodologie utilisée pour estimer les coûts de la corruption et les secteurs étudiés.

Pour plus d'informations sur l'étude et ses résultats, consultez le site internet de l'OLAF: http://ec.europa.eu/anti_fraud/policy/preventing-fraud/index_fr.htm

En cas de divergence entre les versions linguistiques, veuillez noter que la version anglaise fait foi.



Universiteit Utrecht

ECORYS
NKF is a member of the
ECORYS group



Table des matières

8 États membres et 5 secteurs pour estimer les coûts de la corruption dans les marchés publics	04
Les résultats en bref	05
Les coûts directs imputables à la corruption dans les marchés publics	06
<ul style="list-style-type: none">• Probabilité de corruption• Les coûts de la corruption• Types de corruption	
Pratiques positives identifiées	10
Pratiques négatives identifiées	11
Des marchés publics honnêtes pour des coûts honnêtes : la voie à suivre	12
<ul style="list-style-type: none">• Passations de marchés publics• Audits et (auto) évaluation• Application du droit• Centralisation des données• Recherche sur les politiques	
Une méthodologie exhaustive pour estimer les coûts de la corruption	13
Nos experts	16

8 États membres et 5 secteurs pour estimer les coûts de la corruption dans les marchés publics

L'impact économique des passations de marchés publics en Europe est considérable : en 2010 un total de 2 406 milliards d'euros - soit environ 20% du PIB de l'UE - a été dépensé en travaux, biens et services publics par les gouvernements, le secteur public et les fournisseurs de services publics. La réglementation des marchés publics ne s'applique pas à tous les domaines de la dépense publique. Néanmoins, en 2010, les passations de marchés publics publiées dans le Journal Officiel et dans la base de données TED atteignaient une valeur totale de **447 milliards d'euros** (soit 19% de la dépense totale). La base de données TED est un pilier important de l'étude : les montants et pourcentages mentionnés ci-après (*tableau 1*) se réfèrent uniquement à cette partie des marchés publics.

L'étude Identifier et réduire la corruption dans les marchés publics au sein de l'UE est **assez novatrice**. Grâce à une méthodologie récemment développée, il est désormais possible d'estimer pour la toute première fois les coûts de la corruption affectant les marchés publics dans l'Union européenne. Le potentiel de cette nouvelle méthodologie a été testé dans 8 États membres (France, Hongrie, Italie, Lituanie, Pays-Bas, Pologne, Roumanie et Espagne) au sein de 5 secteurs économiques :

L'étude définit la corruption comme **l'abus de pouvoir à des fins privées**. Dans la mesure où corruption et collusion vont souvent de pair et ont au final le même effet - un contrat de marché public est attribué sur la base d'une concurrence faussée, l'étude prend en compte à la fois la corruption et la collusion.

La corruption génère des pertes d'argent public. Cette étude se concentre uniquement sur les **coûts matériels directs liés à la corruption**, c'est-à-dire les conséquences monétaires immédiates pesant sur les budgets nationaux (y compris régionaux et locaux) et européens, lorsque les fonds européens sont impliqués. La perte d'argent public examinée correspond au montant monétaire perdu au profit de la corruption du fait d'une **inefficacité en termes de résultats** (un projet n'atteint pas, ou pas entièrement, ses objectifs) ou d'une **inefficacité en termes coûts-bénéfices** (les résultats d'un projet ne correspondent pas aux ressources investies : par exemple les coûts liés au projet sont supérieurs à ceux observés sur le marché ou les produits/services livrés sont de qualité inférieure).

€ 447
milliards

- **Route & Rail**
- **Eau & Eaux usées**
- **Urbanisme/Service Public (construction)**
- **Formation**
- **Recherche & Développement / Haute-technologie / Produits médicaux**



Les résultats en bref

- La **perte directe d'argent public** rencontrée dans les **cas de corruption avérée** et les **cas "gris"** (cas pour lesquels les preuves de corruption sont plus faibles) analysés dans cette étude représente 18% du total des budgets des projets concernés. Sur ces 18%, 13% sont imputables à la corruption.
- Cette perte directe d'argent public dans les cas de corruption avérée et les cas gris est généralement le résultat de :
 - Dépassement de frais ;
 - Retard d'exécution et/ou ;
 - Perte en efficacité (y compris en termes de qualité inférieure et d'utilité douteuse d'un projet).
- La part totale de budgets perdus au profit de la corruption est généralement **plus élevée dans les petits projets** que dans les grands. Cependant **les montants totaux perdus sont bien entendu plus importants lorsqu'il s'agit de projets d'envergure**.
- En termes relatifs, les plus fortes pertes directes d'argent public sont observées dans les projets corrompus liés à la formation (44% du volume du budget perdu dans des projets concernés), suivis par tous les autres secteurs (29% dans l'urbanisme/ services publics (construction), 20% dans le secteur de la route et du rail, 16 % dans le secteur de l'eau et des eaux usées et de 5% dans le secteur de la recherche & du développement).

Les coûts directs imputables à la corruption dans les marchés publics

Probabilité de corruption

La méthodologie permet de dresser une estimation de la **probabilité de corruption** pour les différents groupes de produits. L'étude conclut que les groupes de produits ayant la plus forte probabilité d'être corrompus sont les services de perfectionnement du personnel (**23-28%**) et la construction d'usines de traitement des eaux usées (**22-27%**).

La probabilité de corruption est plus faible en ce qui concerne les matériaux et fournitures nécessaires à la construction de voies ferrées (**15-19%**), ainsi que pour les travaux de construction routière (11-14%), le matériel de radiothérapie, mécanothérapie, électrothérapie et physiothérapie (**11-14%**) et pour les travaux de construction de pistes (aéroportuaires) (**11-13%**).

Les coûts de la corruption

La méthodologie permet de dresser une estimation des coûts directs de la corruption dans les 5 secteurs.

Dans l'ensemble, **les coûts directs totaux de la corruption dans les marchés publics en 2010** pour les 5 secteurs et dans les 8 États membres étudiés sont estimés entre 1,4 et 2,2 milliards d'euros.

Cas 1

Une administration publique publie un appel d'offre pour la construction de deux bâtiments.

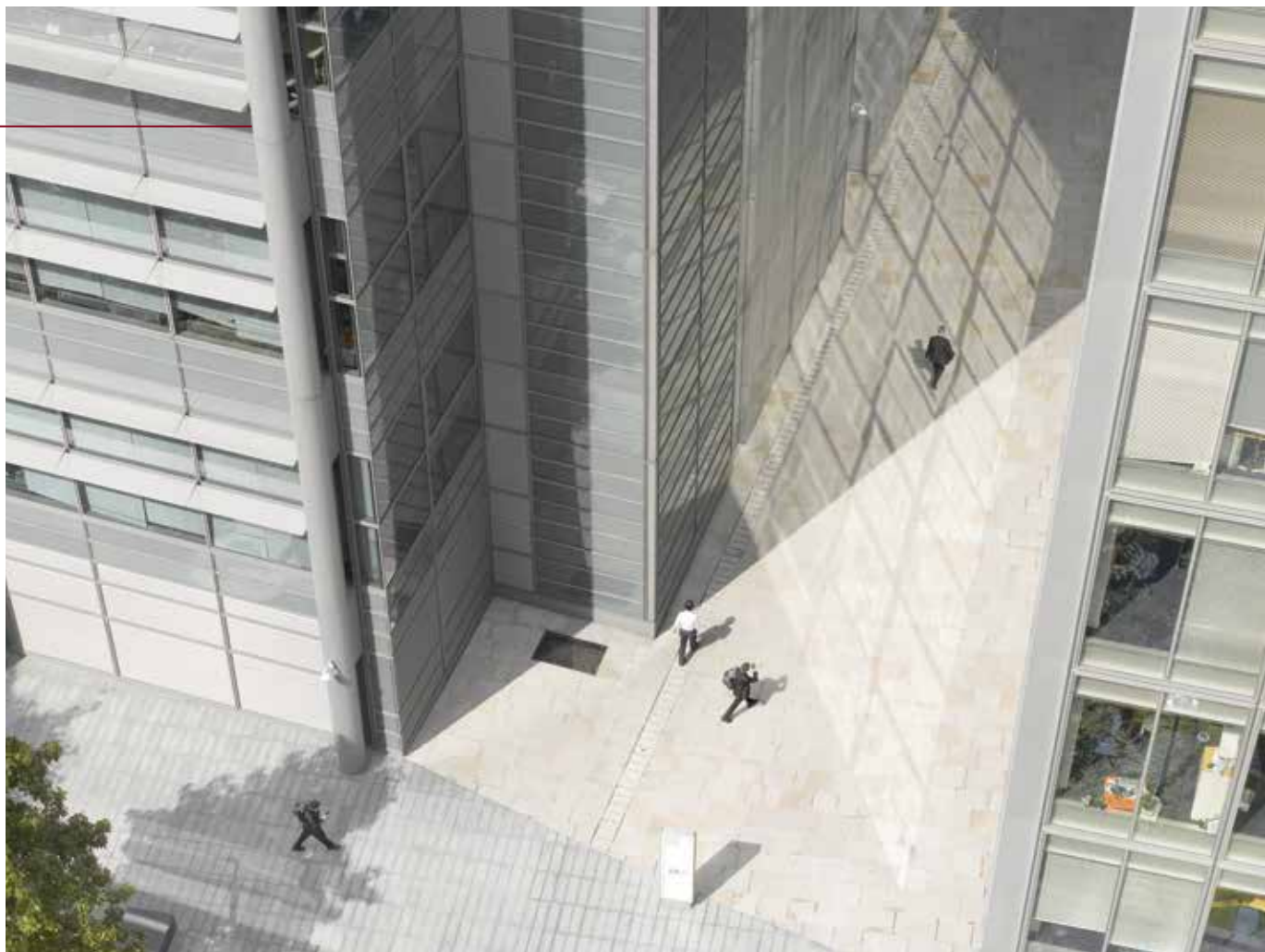
L'entreprise qui remporte le contrat reçoit 600 000 euros pour fournir une aide et un contrôle technique. Lors de cet appel d'offre, d'autres entreprises privées ont présenté des offres proposant les mêmes services pour 400 000 euros. Les dépassements de frais sont estimés à 50% au-dessus de la normale (600 000 euros / 400 000 euros).

Table 1

Coûts directs de la corruption dans les marchés publics

Secteur	Coûts directs de la corruption (en millions d'euros)	% de la valeur globale de l'acquisition publique par secteur dans les 8 États membres
Route & Rail	488 - 755	1.9 % à 2.9%
Eau & Eaux usées	27 - 38	1.8% à 2.5%
Urbanisme/Service Public (construction)	830 - 1 141	4.8% à 6.6%
Formation	26 - 86	4.7 % à 15.9%
Recherche & Développement	99 - 228	1.7% à 3.9%

Coûts directs de la corruption dans les marchés publics pour les secteurs sélectionnés dans les États membres étudiés (2010), en million d'euros et en pourcentage de la valeur globale de l'acquisition publique.



Types de corruption

Lors de la réalisation de cette étude, **4 principaux types de pratiques de corruption** ont été observés dans les 96 cas de corruption avérée et cas “gris” :

- **Le trucage d'appels d'offre** : le contrat est ‘promis’ à un entrepreneur, avec ou sans l'accord du fonctionnaire publiant l'appel d'offre. Le trucage d'appels d'offre prend la forme de suppression d'offres, d'offres complémentaires, d'offres tournantes et de sous-traitance.
- **Le pot de vin** : le fonctionnaire demande des pots de vin, ou est ouvert à la possibilité d'en recevoir. Le montant de ces pots de vin est inclus dans le processus d'appel d'offre, y compris dans les formalités administratives.
- **Le conflit d'intérêts** : le fonctionnaire a des intérêts personnels dans l'entreprise sélectionnée.
- **Autre – y compris la mauvaise gestion et l'ignorance** : le fonctionnaire n'a pas correctement effectué les contrôles ou suivi les procédures en vigueur et/ou à délibérément toléré/ignoré la mauvaise gestion de l'entrepreneur.

Cas 2

Trois entreprises déposent une offre pour un projet de recherche évalué à 1,7 million d'euros.

L'offre gagnante est inférieure de seulement 180 euros du plafond budgétaire. Plus tard, le fonctionnaire modifie le contrat et prolonge la période d'exécution initiale du contrat (3 ans) de 3 années supplémentaires, doublant de ce fait la période d'investissement du projet. L'action de l'autorité a dû être, elle aussi, retardée.

Table 2

Type de corruption par secteur

Secteur	Trucage d'appels d'offre	Pots de vin	Conflit d'intérêt	Mauvaise gestion délibérée
Urbanisme/ Service Public (construction)	19	14	11	3
Route & Rail	10	8	4	1
Eau & Eaux usées	15	6	3	0
Formation	1	3	2	1
Recherche & Développement	12	4	2	0
Total*	57	35	22	5

Type de corruption par État membre

France	6	3	5	1
Hongrie	9	2	4	0
Italie	12	3	4	0
Lituanie	11	2	1	1
Pays-Bas	0	0	1	0
Pologne	10	6	2	1
Roumanie	4	8	4	1
Espagne	5	11	1	1
Total*	57	35	22	5

Types de corruption par secteur et par État membre (nombre de cas basé sur l'échantillon de 96 cas). *Certains cas ont été exposés à plusieurs types de corruption, ce qui explique que le nombre d'observations (119) est supérieur à celui du nombre total de cas (96).

Dans l'ensemble, l'étude estime que le **trucage d'appel d'offre** représente près de la moitié (48%) des pratiques de corruption et que cette pratique est particulièrement présente dans les projets des secteurs **Eau & Eaux usées** et **Recherche & Développement**.

Le trucage d'appels d'offre est plus fréquent en **Hongrie**, en **Pologne**, en **Lituanie** et en **Italie**.

Les **pots de vin** sont présents dans 1 cas sur 3. Cette pratique est répartie de manière égale dans tous les secteurs. Les pots de vin représentent la forme de corruption la plus fréquente en **Espagne** et en **Roumanie**.

Des **conflits d'intérêt** ont été observées dans environ 20% des cas, tous secteurs confondus, plus légèrement, toutefois, dans les secteurs **Formation** et **Urbanisme/Service Public (construction)**.

La mauvaise gestion délibérée représente en moyenne 4% des pratiques de corruption rencontrées.

Cas 3

Le plafond budgétaire d'un marché public pour la reconstruction d'un centre-ville historique a été fixé à 4,32 millions d'euros.

Le seul participant à cet appel d'offre a fait une proposition de 5,4 millions d'euros. Un auditeur externe a déclaré l'offre invalide et la procédure d'acquisition publique a été relancée. Le participant précédent a été le seul à faire une offre s'élevant cette fois-ci à 4,32 millions d'euros et a remporté le contrat.

Toutefois, lors de l'exécution des travaux, le budget du projet a été augmenté de 1,08 millions euros.

Le montant total du projet a donc atteint 5,4 millions d'euros soit le prix proposé dans l'offre originale. Les dépassements de frais sont estimés à 25% au-dessus de la normale (5,4 millions d'euros/4,32 millions d'euros).





Pratiques positives identifiées

La méthodologie développée dans cette étude offre les toutes premières estimations de l'étendue de la corruption dans les marchés publics. Il est donc nécessaire de mener **de plus amples recherches sur la façon de mesurer l'efficacité des instruments et des pratiques** mis en œuvre pour prévenir, détecter et examiner la corruption dans ce secteur. Dès lors, il est difficile de tirer des conclusions claires et nettes quant à l'efficacité des mesures et programmes développés pour lutter contre la corruption puisque – même avec les résultats de cette étude – les connaissances factuelles sur l'étendue de la corruption et les changements des niveaux de corruption affectant les marchés publics restent trop limitées.

Toutefois, l'étude permet d'identifier des pratiques qui en théorie peuvent avoir un impact positif. **Les principales pratiques positives identifiées** dans cette étude, pouvant également aider à prévenir et détecter les **drapeaux rouges** reconnus comme indicateurs solides pour anticiper des cas de corruption, sont les suivantes :

- **Des audits indépendants et des évaluations** réalisés en conformité avec les standards européens d'audit et d'évaluation.
- **Une transparence optimale** dans l'ensemble de la procédure de passation de marchés publics.
- Les données administratives sur les **appels d'offre, candidats, projets et entrepreneurs, sont collectées et stockées** de manière structurée et sont disponibles pour des contrôles, enquêtes et analyses.

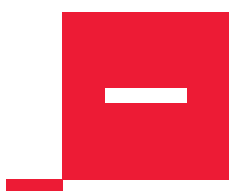
- **Un contrôle approprié** des entrepreneurs et bénéficiaires, en particulier leurs propriétaires ultimes qui bénéficient du contrat.
- **Une gestion du risque de corruption** se concentrant non seulement sur les **entrepreneurs** mais aussi les **sous-traitants** et autres acteurs participant à la bonne exécution du contrat.
- Un **personnel responsable des passations de marchés publics bien formé** et spécialisé qui partage expertise et connaissance du marché au-delà des frontières des États membres.

Quelques résultats des **meilleures pratiques** développées dans les systèmes organisant les passations de marchés publics sont particulièrement pertinents pour **l'élaboration de politiques**. Cette étude estime que **des améliorations peuvent être apportées dans tous les États membres**, en particulier pour la détection de la corruption via la collecte et l'analyse de données et l'utilisation d'indicateurs de corruption.

- Seuls trois États membres (Slovaquie, Slovaquie et Espagne) rapportent que leurs plateformes d'appels d'offres électroniques (e-procurement) comprennent un **modèle** conçu pour **détecter** la corruption.
- Bien que des bases de données centrales et/ou locales des marchés publics existent dans la majorité des 27 États membres, seule la moitié des États membres (Autriche, Bulgarie, Chypre, Estonie, Finlande, France, Irlande, Lituanie, Portugal, Slovaquie, Slovaquie, Espagne et Suède) **analysent ces données de type inhabituel**.
- En Bulgarie, Estonie, Lettonie, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Slovaquie, Espagne et à Malte, les indicateurs tirés de réels cas de corruption sont partagés avec l'ensemble du personnel des agences gouvernementales appropriées.

Il est donc nécessaire de mener de plus amples recherches sur la façon de mesurer l'efficacité des instruments et des pratiques mis en œuvre pour prévenir, détecter et examiner la corruption dans ce secteur.

1. L'étude a été réalisée avant l'adhésion de la Croatie dans l'Union européenne.



Pratiques négatives identifiées

- Le contexte de la corruption dans les **marchés publics est fragmenté**. Plusieurs types d'acteurs très différents sont impliqués dans les phases successives des passations de marchés publics et dans la prévention, détection et analyse de la corruption. Aucun de ces acteurs n'a pour seule responsabilité de lutter contre la corruption dans les marchés publics.
- **Aucune autorité, que ce soit au niveau national ou européen, ne relie, ni n'associe entre elles les données collectées sur les passations de marchés publics** qui seraient appropriées pour la prévention, détection et analyse de la corruption.
- En ce qui concerne les fonds structurels européens, les systèmes internes des **Autorités de Gestion, de Certification et d'Audit** mis en place dans les États membres pour prévenir, détecter et corriger les irrégularités et suspicions de fraude ne sont **pas toujours conçus pour détecter la corruption** et les évaluateurs de ces programmes ne se concentrent pas toujours spécifiquement sur ce sujet.

Des marchés publics honnêtes pour des coûts honnêtes : la voie à suivre

Les recommandations les plus importantes basées sur les résultats de l'étude et adressées à toutes les institutions européennes et nationales responsables des marchés publics et de la prévention, détection et analyse de la corruption sont les suivantes :

Passations de marchés publics

- Augmenter la **transparence** des passations de marchés publics en mettant à la disposition du public les documents et données liés aux marchés publics.
- Les autorités contractantes devraient tout mettre en œuvre pour s'assurer que les passations de marchés publics **reposent sur le marché**, générant une quantité suffisante (mais pas forcément maximum) d'offres.
- Investir dans les **organismes de marchés publics professionnels et centralisés**. S'assurer que les personnes en charge des marchés publics soient bien formées, expérimentées et correctement rémunérées, qu'elles fassent l'objet de contrôles fréquents et qu'il y ait une bonne rotation du personnel.

Audits et (auto) évaluation

- Élaborer et mettre en œuvre des **méthodes et outils adéquats** pour les audits et évaluations afin de permettre la reconnaissance et la signalisation de la présence de corruption.
- Vérifier lors des audits de performance et des évaluations le **contenu des projets** plutôt que le simple respect des procédures, par exemple à travers un suivi et une évaluation basés sur la performance.
- Étendre la portée des audits de performance et des évaluations de la passation de marchés publics aux étapes de **préparation et de mise en œuvre**.
- Développer au niveau européen **des outils et des approches pour assurer un meilleur système de suivi de détection, d'analyse et de "reporting"** de la corruption et les mettre à la disposition des États membres.

Application du droit

- Mettre en place des **agences d'enquête compétentes et indépendantes** se concentrant sur les cas de corruption dans les marchés publics.
- **Partager les informations et renseignements** sur les marchés publics à l'échelle nationale entre les États membres et les institutions européennes comme l'OLAF, Europol et Eurojust.
- Investir dans de bons systèmes pour les **dénonciateurs de dysfonctionnements (whistle-blowers)**, y compris pour leur assurer une protection appropriée.

Centralisation des données

- Assurer une **centralisation des données des marchés publics** motivée de manière explicite par la prévention, détection et analyse de la corruption dans les marchés publics.
- Développer une **collecte centralisée de statistiques sérieuses, précises et détaillées sur la corruption dans les marchés publics** pour favoriser la compréhension globale de la corruption et des effets des contre-mesures mises en œuvre pour permettre une comparaison et analyse à l'échelle de l'UE ainsi que des politiques et interventions sur mesure au plan national.
- **Ajouter des champs de données dans les bases de données centrales sur les marchés publics** (y compris TED) qui pourraient relever des situations à drapeaux rouges en termes de corruption dans les marchés publics. S'assurer que ces champs de données soient remplis correctement et dans les meilleurs délais.

Recherche sur les politiques

- Étendre cette étude-pilote à **d'autres secteurs et États membres**.
- Étudier les **effets indirects de la corruption** dans les marchés publics, dans la mesure où cela devrait révéler d'autres relations entre la corruption, l'économie et la société dans son ensemble.
- Investir dans la recherche sur la manière de **mesurer la causalité et l'efficacité des instruments** et méthodes pour prévenir, détecter et analyser la corruption.

Une méthodologie exhaustive pour estimer les coûts de la corruption

La méthodologie exhaustive de cette étude se veut avant tout économétrique fondée sur quatre niveaux reposant les uns sur les autres comme présenté dans le schéma 1.

L'étude distingue **4 catégories de cas** dans les passations de marchés publics en termes de corruption:

- **Les cas de corruption avérée** à la suite d'un jugement final ou de la confession valide de l'une des parties impliquées,
- **Les cas présentant des signes forts de corruption**,
- **Les cas gris** pour lesquels les preuves de corruption sont plus faibles,
- **Les cas propres** pour lesquels il n'y a aucune indication de corruption.

Étape IV : Test sur des bases de données des marchés publics



Étape III : Appliquer à un échantillon représentatif



Étape II : Estimer la perte d'argent public due à la corruption



Étape I : Construire un modèle de probabilité de corruption



Schéma 1

Vue d'ensemble de la méthodologie exhaustive utilisée pour estimer les coûts de la corruption dans les marchés publics

27 indicateurs – ou drapeaux rouges (tableau 3) – ont été identifiés sur la base d’une analyse détaillée de **96 cas de corruption avérée et cas “gris”**

et de **96 cas “propres”** dans 5 secteurs et 8 États membres.

Les 27 indicateurs ont été par la suite **testés sur un échantillon de marchés publics sélectionnés au hasard** dans les secteurs étudiés au sein des groupes de produits particuliers pour pouvoir évaluer la probabilité et les coûts de la corruption.

27 drapeaux rouges

Tableau 3

27 drapeaux rouges pour révéler la corruption dans les marchés publics

1	Forte inertie dans la composition de l'équipe d'évaluation	15	Contrat alloué comprend de nouvelles spécifications
2	Conflit d'intérêt des membres de l'équipe d'évaluation	16	Modifications significatifs du cadre/budget du projet après l'allocation du contrat
3	Points de contacts multiples	17	Connections entre participants à l'appel d'offre nuisent à la concurrence
4	Bureau de contact non subordonné à l'autorité émettrice de l'appel d'offre	18	Toutes les offres dépassent les prévisions budgétaires
5	Personne à contacter n'est pas employée par l'autorité émettrice de l'appel d'offre	19	Certains/aucun participants informés des résultats de l'appel d'offre et des raisons
6	Indications d'un fournisseur préféré	20	Contrat et documents de sélection publique-ment disponibles (par exemple sur Internet)
7	Durée de la procédure de passation de marché réduite	21	Incohérence dans les taux de renouvellement des employés/nombres d'employés déclarés
8	Appel d'offre accéléré	22	Entrepreneur choisi non enregistré auprès de la Chambre de Commerce
9	Appel d'offre exceptionnellement important	23	Pas de fonds européens impliqués
10	Délai pour soumettre une offre non-conforme à la loi	24	Pas de fonds publics des États membres
11	Offres déposées après la date limite acceptées	25	Autorité désignant l'entrepreneur choisi n'a pas rempli tous les champs dans TED
12	Quantité d'offres	26	Certificats d'audit du contrôleur de gestion sans justificatifs
13	Offres artificielles	27	Couverture médiatique négative
14	Plaintes de participants non sélectionnés à l'appel d'offre		

Vue d'ensemble des 27 drapeaux rouges rassemblés – y compris les suppositions sur les types de corruption

Contactez nos experts

Si vous avez des questions au sujet de notre étude “Identifier et Réduire la Corruption dans les Marchés Publics au sein de l’UE” ou aimeriez avoir plus d’informations, veuillez nous contacter. Nos experts sont à votre disposition:

Rudy Hoskens

Partner
Tel: +32 2 710 43 07
email: rudy.hoskens@be.pwc.com

Ine Lejeune

Managing Partner, PwC EU Services EEIG
Tel: +32 92 68 83 00
email: ine.lejeune@be.pwc.com

Wim Wensink

Senior Manager
Tel: +31 6 51 59 21 96
email: wim.wensink@nl.pwc.com

Cette brochure a été produite par PwC EU Services comme sommaire simplifié de l’étude “Identifier et Réduire la Corruption dans les Marchés Publics dans au sein de l’UE”. Cette étude avait été commandée en 2011 par l’office européen de lutte antifraude - OLAF - de la Commission Européenne. En tant que tel, PwC Services décline toute responsabilité envers des tiers. Les informations contenues dans cette brochure se veulent de nature générales et uniquement à des fins de conseils sur des sujets d’intérêt général. Cette brochure n’est pas un substitut à des conseils professionnels dans quelque matière que ce soit. Aucun lecteur ne devrait agir sur la base des questions/informations contenue dans cette brochure sans prendre en considération des avis professionnels appropriés.

Le réseau international PwC est le plus important prestataire de services professionnels dans le domaine de l’audit, du conseil fiscal et du conseil en gestion. Plus de 180.000 personnes dans 158 Etats à travers le réseau partagent leurs idées, leurs expérience et leurs solutions pour présenter une perspective nouvelle et donner des conseils pratiques. © 2013 PwC EU Services EEIG. All rights reserved

