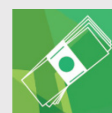


Rapport spécial

Protection du budget de l'UE

La mise sur liste noire, un outil à mieux utiliser



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Table des matières

	Points
Synthèse	I - VII
Introduction	01 - 14
Responsabilités de l'Union et des États membres en matière de protection du budget de l'UE	01 - 04
Exclure les cocontractants non fiables du bénéfice des fonds	05 - 07
Cadre juridique de l'UE en matière d'exclusion	08 - 14
Étendue et approche de l'audit	15 - 20
Observations	21 - 88
Gestion directe: le système d'exclusion recèle quelques atouts, mais des lacunes en limitent l'efficacité	21 - 63
Le système d'exclusion de la Commission a une grande portée et comprend des procédures d'exclusion rigoureuses	21 - 29
La «liste noire» dans EDES comporte peu de cocontractants exclus	30 - 34
Des lacunes dans les modalités de contrôle des situations d'exclusion limitent l'efficacité d'EDES	35 - 63
Gestion indirecte: la mise en œuvre du système de détection rapide et d'exclusion prend plus de temps que prévu	64 - 72
Peu de cas de détection rapide et d'exclusion sont à mettre à l'actif des partenaires chargés de la mise en œuvre	64 - 69
Des retards importants dans l'achèvement des évaluations des systèmes d'exclusion mis en place par les partenaires chargés de la mise en œuvre	70 - 72
Gestion partagée: les différences d'approche nuisent à l'efficacité globale des exclusions	73 - 88
Les États membres ont, en matière d'exclusion, des approches divergentes qui sont en partie responsables de l'inégalité des niveaux de protection des intérêts financiers de l'UE	73 - 81
Les États membres pourraient mieux utiliser les données et les outils disponibles au niveau de l'UE	82 - 87
La Commission n'a pas la nécessaire vision d'ensemble des modalités et des données des États membres en matière d'exclusion	88

Conclusions et recommandations 89 - 97

Acronymes, sigles et abréviations

Glossaire

Réponses de la Commission

Calendrier

Équipe d'audit

Synthèse

I L'Union européenne et les États membres sont conjointement responsables de la protection des intérêts financiers de l'UE et notamment de ses fonds. La «mise sur liste noire» (ou l'exclusion) est un outil important utilisé par les organismes internationaux et par les autorités nationales pour protéger leurs finances publiques. L'objectif est d'éviter de passer des conventions de financement avec des cocontractants non fiables, qui se seraient par exemple rendus coupables de fraude ou de corruption, d'une faute professionnelle, de blanchiment de capitaux ou de non-paiement d'impôts. En 2020, l'UE a versé environ 150 milliards d'euros dans le cadre de conventions de financement. Depuis 2016, la Commission est responsable du fonctionnement du système de détection rapide et d'exclusion (ci-après «EDES» – *Early Detection and Exclusion System*) pour le quart des dépenses de l'UE (39 milliards d'euros) qu'elle gère directement ou indirectement par l'intermédiaire de partenaires chargés de la mise en œuvre, conformément aux règles financières de l'Union. Pour les trois autres quarts (111 milliards d'euros), qui impliquent l'intervention des autorités nationales, les États membres doivent respecter des obligations en matière d'exclusion, mais ils ne sont pas tenus de mettre en place des bases de données ou des systèmes d'exclusion proprement dits.

II Le présent audit visait à déterminer si les exclusions ont été utilisées efficacement pour protéger les fonds de l'UE contre les cocontractants non fiables. Nous nous sommes essentiellement attachés à évaluer dans quelle mesure EDES fonctionnait efficacement dans le cadre des gestions directe et indirecte. Nous avons notamment examiné, dans le cadre d'EDES, l'efficacité des situations et des procédures d'exclusion, de la liste noire des cocontractants exclus, ainsi que des modalités d'identification des cocontractants qui se trouvent dans une situation d'exclusion. En ce qui concerne la gestion partagée, nous avons sélectionné quatre États membres afin de passer en revue leurs modalités d'exclusion et de recenser les bonnes pratiques. Nous avons réalisé cet audit afin de fournir des éléments de réflexion à la Commission en vue de ses propositions de révision des règles financières de l'UE, ainsi que de ses plans de renforcement du recours aux outils et données numériques pour protéger les intérêts financiers de l'UE.

III Nous avons estimé, en conclusion, que **les exclusions ne sont pas utilisées efficacement pour protéger les fonds de l'UE contre les cocontractants non fiables**. Bien qu'EDES comporte un large éventail de situations d'exclusion et des procédures décisionnelles rigoureuses, les services de la Commission ont enregistré peu d'exclusions dans le système, en raison de lacunes dans les modalités d'identification des cocontractants qui se trouvent dans une situation d'exclusion. En ce qui concerne la gestion partagée, à laquelle EDES n'est pas applicable, la diversité des approches des États membres compromet l'efficacité globale du recours aux exclusions pour protéger le budget de l'UE.

IV Pour ce qui est de la **gestion directe**, nous avons constaté qu'EDES a une large portée et comporte une procédure d'exclusion rigoureuse, qui repose sur une évaluation des cas au niveau central par une instance indépendante chargée de garantir un traitement équitable et uniforme des cocontractants. Cependant, des lacunes dans les modalités d'identification des cocontractants qui se trouvent dans une situation d'exclusion sont en partie responsables du nombre peu élevé d'exclusions. En particulier, la responsabilité en matière d'exclusion est diluée et les services de la Commission rencontrent des difficultés d'ordres juridique et technique pour accéder aux données des États membres sur les situations d'exclusion, entre autres aux registres du commerce et aux casiers judiciaires. Même lorsque des données pertinentes existent au niveau de l'UE, par exemple concernant les enquêtes antifraude, elles ne sont pas toujours utilisées ou utilisables. Concrètement, la Commission se fie dans une large mesure aux déclarations sur l'honneur faites par les cocontractants de l'UE concernant l'absence de situation d'exclusion. Dans ce contexte, nous avons constaté que l'identification et l'enregistrement de cas dans EDES ne faisaient guère l'objet d'un suivi et d'une surveillance centralisés et qu'il existe davantage de possibilités de promouvoir l'utilisation d'EDES et de plaider en faveur du partage de données et des outils numériques.

V En ce qui concerne la **gestion indirecte**, nous avons constaté que le nombre de cas d'exclusion enregistrés dans EDES à l'initiative des partenaires chargés de la mise en œuvre était peu élevé. Cela tient en grande partie aux mêmes facteurs que pour la gestion directe. Il existe cependant d'autres raisons également: certaines conventions passées avec les partenaires chargés de la mise en œuvre ne couvrent pas toutes les situations d'exclusion et ces derniers ne sont pas autorisés à exclure des cocontractants avant un jugement ou une décision administrative définitifs. Nous avons aussi constaté que la Commission a tardé à terminer son évaluation des modalités d'exclusion appliquées par les partenaires chargés de la mise en œuvre.

VI En ce qui concerne la **gestion partagée**, qui couvre essentiellement les dépenses agricoles et celles relatives à la cohésion et n'est pas couverte par EDES, il ressort clairement de nos visites dans quatre États membres que les approches en matière d'exclusion diffèrent considérablement, ce qui est en partie responsable d'une protection inégale des fonds de l'UE. Nous avons aussi constaté que certains États membres pourraient mieux utiliser les données et outils au niveau de l'UE, y compris les données sur la fraude et les irrégularités ainsi que l'outil d'exploration de données et de calcul du risque, Arachne. Enfin, nous avons observé que la Commission ne dispose pas d'une vue d'ensemble des systèmes d'exclusion des États membres ni des données nécessaires à l'élaboration d'une stratégie pour améliorer sa propre capacité, ainsi que celle des partenaires chargés de la mise en œuvre et des autorités des États membres, à identifier les cocontractants qui sont ou risquent de se trouver dans une situation d'exclusion.

VII Nous recommandons à la Commission:

- d'étendre davantage la portée des exclusions;
- de renforcer la mise en œuvre d'EDES;
- d'améliorer le suivi d'EDES dans le cadre de la gestion indirecte;
- d'étendre EDES à la gestion partagée;
- de mieux utiliser les données et les outils numériques à des fins d'exclusion.

Introduction

Responsabilités de l'Union et des États membres en matière de protection du budget de l'UE

01 En 2020, l'UE a déboursé environ 150 milliards d'euros¹ dans le cadre de conventions de financement. Il s'agit essentiellement d'octroi de subventions, de marchés de travaux, de biens ou de services, ainsi que d'instruments financiers tels que des prêts, des garanties ou des prises de participation. L'éventail des cocontractants parties à ces conventions va de personnes privées telles que des agriculteurs et des chercheurs, à de grandes entités comme des entreprises commerciales, des municipalités et des organisations non gouvernementales.

02 La Commission est globalement responsable de la gestion du budget de l'UE. En 2020, quelque 19 % des dépenses opérationnelles (28 milliards d'euros) ont été exécutées directement par des directions générales et d'autres services de la Commission dans le cadre de conventions, tandis que 7 autres % (11 milliards d'euros)² l'ont été indirectement, par l'intermédiaire d'une sélection de «partenaires chargés de la mise en œuvre» tels que le groupe Banque européenne d'investissement (BEI). Les autorités des États membres participent à la mise en œuvre des 74 % (111 milliards d'euros) restants de dépenses annuelles de l'UE dans le cadre de ce que l'on appelle la «gestion partagée», qui concerne essentiellement les dépenses agricoles et celles relatives à la cohésion.

03 La Commission délègue la responsabilité de la gestion du budget de l'UE dans les divers domaines d'action aux «ordonnateurs» de ses services (directions générales)³. Ces ordonnateurs sont chargés, entre autres, de signer les conventions de financement avec les cocontractants de l'UE (en cas de gestion directe)⁴ ou avec les partenaires chargés de la mise en œuvre (s'il s'agit de gestion indirecte) afin de leur confier la signature de conventions avec des cocontractants au nom de la Commission. Dans le cadre de la gestion partagée, les autorités de gestion et les organismes payeurs des

¹ Section 2.1.1 du [rapport annuel sur la gestion et la performance du budget de l'UE – Exercice 2020](#), à l'exclusion du domaine «Autre services et administration».

² Ibidem.

³ Article 73 du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 (ci-après le «[règlement financier](#)»).

⁴ Article 74 du [règlement financier](#).

États membres sont responsables de la passation de conventions avec des cocontractants.

04 La législation de l'UE dispose que la Commission, les partenaires chargés de la mise en œuvre et les autorités des États membres doivent protéger le budget de l'UE contre la fraude et les irrégularités⁵. À cet effet, ces organismes sont tenus de mettre en place des systèmes de contrôle efficaces⁶. Les États membres doivent prendre les mêmes mesures pour combattre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE que celles qu'ils prennent pour combattre celle portant atteinte à leurs propres intérêts financiers⁷. La Commission est chargée d'assurer un niveau de protection similaire pour tous les modes de gestion, à savoir directe, indirecte et partagée⁸.

Exclure les cocontractants non fiables du bénéfice des fonds

05 L'exclusion (ou la «radiation») constitue un outil important que des organisations telles que des organismes internationaux et des autorités nationales utilisent pour éviter que des cocontractants non fiables demandent et perçoivent des subventions ou passent des marchés avec les pouvoirs publics. Au sein d'une organisation, le système d'exclusion comporte les éléments clés suivants⁹:

- une «liste noire» des cocontractants pour lesquels la passation de conventions de financement avec l'organisation est exclue;
- un ensemble de motifs d'exclusion d'un cocontractant, tels qu'une faute professionnelle, la fraude, la corruption, le blanchiment de capitaux ou le non-paiement d'impôts (ci-après les «situations d'exclusion»);
- un processus pour ajouter des cocontractants sur la liste noire ou en retirer (ci-après la «procédure d'exclusion»);

⁵ Articles 36 et 63 du [règlement financier](#).

⁶ Considérant 5 de la directive (UE) 2017/1371 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal (ci-après la «directive PIF»).

⁷ Article 325 du [traité sur le fonctionnement de l'Union européenne](#).

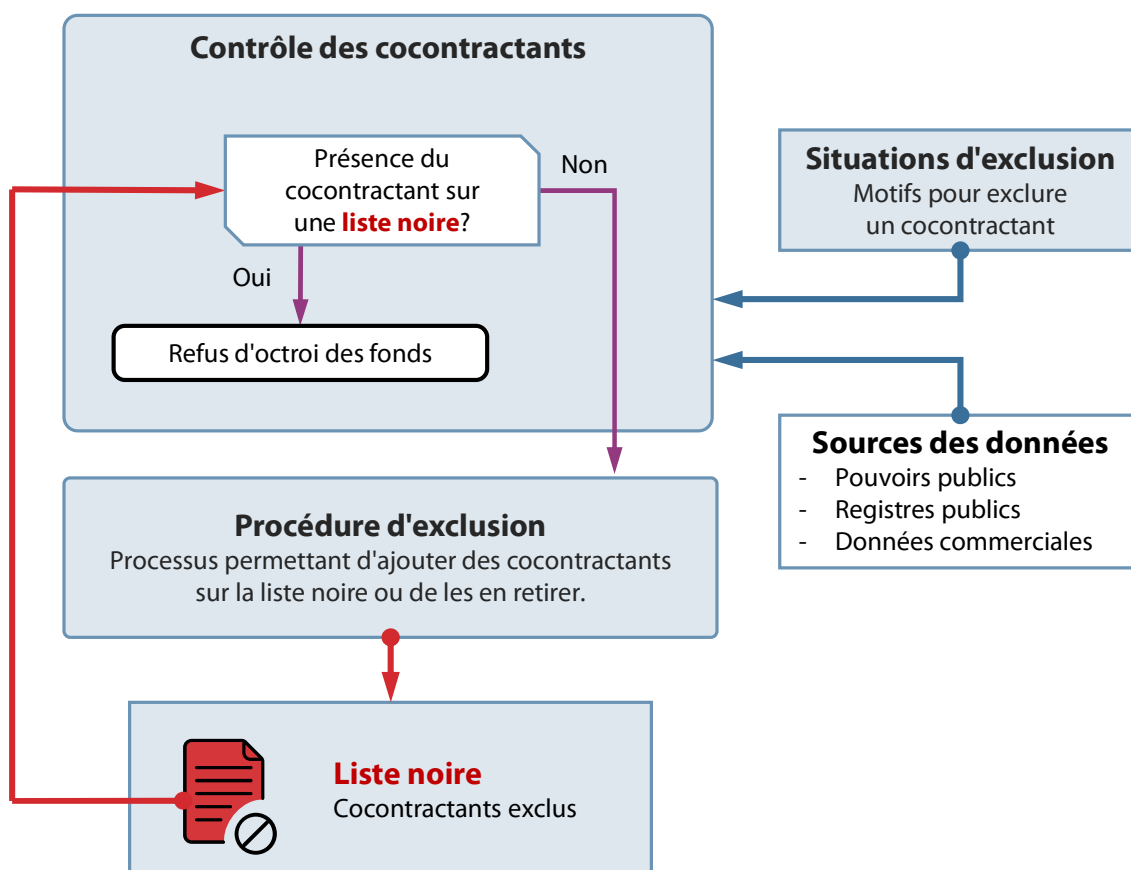
⁸ Considérant 5 de la [directive PIF](#).

⁹ Recensés par la Cour des comptes européenne sur la base d'une analyse concernant le Groupe de la Banque mondiale et le gouvernement fédéral des États-Unis.

- o des modalités, y compris l'utilisation de la liste noire, pour vérifier si des cocontractants se trouvent dans une situation d'exclusion.

06 La *figure 1* montre comment s'articulent les éléments clés d'un système d'exclusion.

Figure 1 – Principaux éléments d'un système d'exclusion



Source: Cour des comptes européenne.

07 En effet, la liste noire permet aux gestionnaires financiers d'un service donné de s'appuyer sur les contrôles réalisés auparavant par leurs homologues d'autres services de la même organisation concernant un cocontractant. La publication des noms des cocontractants exclus permet à des gestionnaires financiers d'autres organisations d'en profiter également et a un effet dissuasif. Le gouvernement fédéral des États-Unis et le Groupe de la Banque mondiale recourent depuis longtemps à la mise sur liste noire et ont inspiré le système d'exclusion utilisé pour le budget de l'UE. L'*encadré 1* présente une vue d'ensemble du système d'exclusion mis en place par le gouvernement fédéral des États-Unis et appliqué par les organismes fédéraux de ce pays.

Encadré 1

Exclusions opérées par les organismes fédéraux des États-Unis

Les cocontractants figurant sur une liste noire ne peuvent pas participer aux procédures d'octroi de subventions et de passation de marchés lancées par les organismes fédéraux des États-Unis. Tous les organismes fédéraux utilisent les mêmes systèmes, tels que le *Federal Awardee Performance and Integrity Information System* et le *System for Award Management*, pour vérifier si des cocontractants se trouvent dans une situation d'exclusion et enregistrer les cocontractants inscrits sur une liste noire.

Chaque organisme fédéral dispose d'un agent responsable des radiations, qui est indépendant du service compétent pour la passation des marchés et est chargé de décider de l'exclusion de cocontractants. Les exclusions opérées par un organisme fédéral s'appliquent à tous les autres et permettent d'empêcher qu'un cocontractant perçoive d'autres subventions ou passe des marchés financés sur le budget fédéral des États-Unis. Les noms des cocontractants exclus sont publiés en ligne.

Cadre juridique de l'UE en matière d'exclusion

08 L'une des conditions préalables à la protection des intérêts financiers de l'UE consiste à empêcher que des fonds soient versés à des cocontractants qui ne sont pas autorisés à les percevoir¹⁰. Les règles financières de l'UE (ci-après le «règlement financier»)¹¹ disposent que la Commission est tenue de mettre en place et d'exploiter un système de détection rapide et d'exclusion (ci-après «EDES» – *Early Detection and Exclusion System*) pour les fonds de l'UE dépensés en **gestions directe et indirecte**. La Commission a mis en place EDES en 2016.

09 Le règlement financier prévoit d'exclure et/ou de sanctionner financièrement les cocontractants qui se trouvent dans une situation d'exclusion¹² (voir [encadré 2](#)). Dans des cas graves, le nom du cocontractant peut aussi être publié, ce qui constitue une mesure de dissuasion¹³.

¹⁰ Article 135 du [règlement financier](#).

¹¹ Ibidem.

¹² Ibidem.

¹³ [Base de données EDES – Liste des opérateurs économiques exclus ou faisant l'objet de sanctions financières](#).

Encadré 2

Situations d'exclusion dans le cadre d'EDES

EDES permet d'exclure un cocontractant pour les motifs suivants:

- faillite, insolvabilité et situations analogues;
- non-paiement d'impôts ou de cotisations de sécurité sociale;
- faute professionnelle grave;
- fraude, corruption et autres activités illégales;
- irrégularités relatives à des activités financées par l'UE;
- manquement grave à des obligations essentielles dans le cadre de marchés financés sur le budget de l'UE;
- soustraction à des obligations fiscales, sociales ou à toute autre obligation légale, ou création d'une entité dans cette intention.

10 Les ordonnateurs de la Commission sont responsables de l'identification des cocontractants susceptibles d'être exclus et de l'enregistrement¹⁴ des cas d'exclusion dans la base de données EDES (à savoir la «liste noire»). La procédure d'exclusion à suivre dépend du type de situation d'exclusion. Les ordonnateurs devraient exclure directement les cocontractants en état de faillite ou d'insolvabilité, ainsi que ceux pour lesquels un jugement définitif ou une décision administrative définitive a établi qu'ils n'ont pas payé leurs impôts ou leurs cotisations de sécurité sociale.

11 Pour les autres situations d'exclusion, l'ordonnateur devrait envoyer une demande d'exclusion à l'instance EDES. Celle-ci est composée d'un président indépendant, de deux membres permanents désignés par la direction générale du budget, ainsi que d'un représentant de l'ordonnateur qui demande l'exclusion. Elle est chargée d'évaluer les faits et constatations établis et, dans les cas où un jugement définitif ou une décision administrative définitive ferait défaut, de leur donner une «qualification juridique préliminaire»¹⁵.

¹⁴ Article 135, paragraphe 3, du [règlement financier](#).

¹⁵ Article 143 du [règlement financier](#).

12 L'instance EDES¹⁶ évalue les cas dont elle est saisie par les ordonnateurs et formule des recommandations indiquant s'il faut exclure le cocontractant, lui imposer une sanction financière et/ou publier son nom¹⁷. Elle est aussi responsable de la protection des droits fondamentaux des cocontractants, y compris du «droit d'être entendu». Après avoir reçu la recommandation de l'instance, l'ordonnateur qui a enregistré le cas est chargé de prendre la décision définitive concernant la sanction éventuellement infligée au cocontractant.

13 La détection rapide vise à alerter l'ensemble des ordonnateurs concernant les cocontractants à risque¹⁸. Les ordonnateurs devraient enregistrer un cocontractant dans le cadre du mécanisme de détection rapide s'ils le soupçonnent de se trouver dans une situation d'exclusion, mais ils doivent recueillir les preuves nécessaires pour procéder à son exclusion. Ils devraient le notifier au cocontractant, sauf si cela compromettrait une enquête en cours. Un cocontractant signalé comme cas de détection rapide peut continuer de demander et de percevoir des fonds de l'UE. La durée de ce signalement ne devrait pas dépasser un an. Pour prolonger cette période, l'ordonnateur responsable doit saisir l'instance EDES du cas en question.

14 Actuellement, EDES est le seul système d'exclusion au niveau de l'UE. Dans le cadre de la gestion partagée, les États membres sont tenus de mettre en place des systèmes de contrôle pour protéger les intérêts financiers de l'UE, mais la législation de celle-ci ne leur impose pas d'établir des systèmes d'exclusion proprement dits¹⁹. La [figure 2](#) met en évidence la partie du budget de l'UE couverte par EDES.

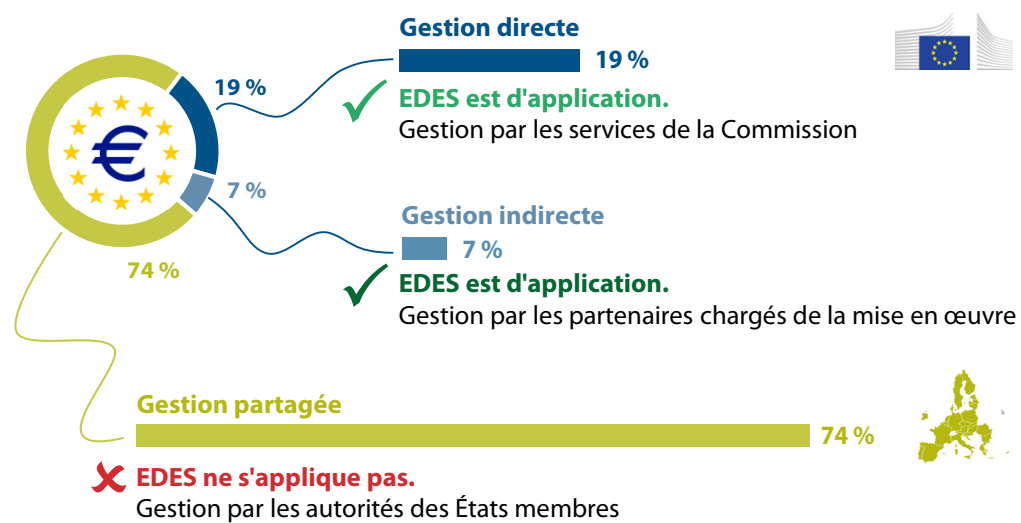
¹⁶ Décision (UE) 2018/1220 de la Commission.

¹⁷ Article 143 du [règlement financier](#).

¹⁸ Article 135 du [règlement financier](#).

¹⁹ Article 142, paragraphe 5, du [règlement financier](#).

Figure 2 – Couverture du budget de l'UE par EDES.



Source: Cour des comptes européenne.

Étendue et approche de l'audit

15 Le présent audit visait à examiner si les exclusions sont utilisées efficacement pour protéger les fonds de l'UE contre les cocontractants non fiables. Il a porté sur la période 2016-2020.

16 Nous avons essentiellement voulu vérifier si EDES fonctionnait efficacement dans le cadre des **gestions directe et indirecte**. Nous avons notamment examiné si, dans EDES:

- o les situations d'exclusion ont une portée suffisante pour permettre d'exclure les cocontractants non fiables;
- o la procédure d'exclusion assure la solidité du processus décisionnel lorsque des cocontractants dans une situation d'exclusion sont identifiés;
- o la base de données des cocontractants exclus (à savoir la «liste noire») contient les noms qui doivent y figurer, de manière à contribuer fortement à la protection des intérêts financiers de l'UE;
- o les modalités d'identification des cocontractants dans une situation d'exclusion sont adéquates.

17 Nous avons analysé des informations sur le fonctionnement d'EDES obtenues auprès des sources suivantes:

- o deux services de la Commission responsables de l'ordonnancement des dépenses opérationnelles relevant des gestions directe et indirecte, à savoir, respectivement, l'Agence exécutive européenne pour la recherche (ci-après «la REA») et la direction générale des partenariats internationaux (ci-après «la DG INTPA»);
- o deux services de la Commission investis, dans plusieurs domaines stratégiques, de responsabilités en matière de protection des intérêts financiers de l'UE, à savoir la direction générale du budget (ci-après «la DG BUDG») et l'Office européen de lutte antifraude (ci-après «l'OLAF»);

- o les principaux partenaires dans le cadre de la gestion indirecte, qui sont chargés de mettre en œuvre les instruments financiers de l'UE, à savoir la Banque européenne d'investissement (ci-après la «BEI»), le Fonds européen d'investissement (ci-après le «FEI») et une sélection de leurs intermédiaires financiers dans quatre États membres (l'Estonie, l'Italie, la Pologne et le Portugal).

18 Nous avons comparé EDES au système d'exclusion du gouvernement fédéral des États-Unis et à celui du Groupe de la Banque mondiale, auprès desquels nous nous sommes rendus en février 2020. En outre, nous avons procédé à une analyse et à un contrôle croisé des informations sur les cocontractants et les situations d'exclusion dans EDES, dans le système comptable de l'UE et dans d'autres bases de données au niveau de celle-ci, dans des sources de données nationales, ainsi que dans un outil sur les données de conformité disponible sur le marché²⁰.

19 En ce qui concerne la **gestion partagée**, nous avons examiné les dispositions en vigueur dans quatre États membres (l'Estonie, l'Italie, la Pologne et le Portugal), que nous avons sélectionnés de façon à montrer les diverses approches en matière de gestion des fonds publics. Pour chacun de ces États membres, nous avons sélectionné un organisme payeur et une autorité de gestion responsables des dépenses agricoles et de celles de cohésion. En raison de la flambée de COVID-19, nous nous sommes appuyés sur l'analyse de documents officiels, de réponses écrites envoyées par les autorités des États membres à nos questions sur leur recours aux exclusions, ainsi que sur des entretiens à distance avec des agents de ces autorités. Nous avons aussi analysé des informations sur les exclusions dans le cadre de la gestion partagée collectées auprès des principaux services de la Commission concernés, à savoir les directions générales de l'agriculture et du développement rural, de la politique régionale et urbaine, ainsi que de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion. Nous avons aussi utilisé l'outil sur les données de conformité pour examiner un échantillon stratifié de cocontractants relevant de la gestion partagée, afin de détecter d'éventuelles situations d'exclusion.

²⁰ LexisNexis Bridger Insight.

20 Nous avons réalisé cet audit afin de fournir des éléments de réflexion à la Commission en vue de sa proposition de révision du règlement financier en 2022, ainsi que de ses plans de renforcement du recours aux outils numériques et aux données pour protéger les intérêts financiers de l'UE moyennant la mise à disposition d'un système intégré et interopérable d'informations et de suivi couvrant l'ensemble des bénéficiaires de fonds de l'UE²¹.

²¹ Paragraphe 32 de l'accord interinstitutionnel du 16 décembre 2020 sur la discipline budgétaire.

Observations

Gestion directe: le système d'exclusion recèle quelques atouts, mais des lacunes en limitent l'efficacité

Le système d'exclusion de la Commission a une grande portée et comprend des procédures d'exclusion rigoureuses

EDES couvre un large éventail de cocontractants, de types de conventions de financement et de situations d'exclusion

21 Pour que son utilité soit maximale, nous attendons d'un système efficace d'exclusion qu'il s'applique à tous les types de cocontractants potentiels, qu'il couvre tous les types de conventions de financement et qu'il comporte une liste exhaustive des situations d'exclusion.

22 Nous avons constaté que les exclusions s'appliquent à tous **les types de cocontractants de l'UE** éligibles à l'aide financière de l'Union. Cependant, les possibilités d'exclure les parties liées, telles que les entités affiliées, les bénéficiaires effectifs, ainsi que les gestionnaires responsables (lorsqu'ils ne sont pas eux-mêmes destinataires de fonds de l'UE) sont relativement limitées dans le cadre du règlement financier²².

23 Nous avons aussi observé que, depuis la révision du règlement financier en 2016, les situations d'exclusion s'appliquent à tous **les types de conventions de financement**, notamment celles concernant les marchés, les subventions, les prix et les instruments financiers.

24 Enfin, nous avons constaté que le règlement financier prévoit un large éventail de **situations d'exclusion**, comparable à celui utilisé par le gouvernement fédéral des États-Unis. Nous n'avons relevé qu'une différence importante: les règles financières de l'UE n'imposent pas l'exclusion des cocontractants endettés envers son budget. Cependant, les ordonnateurs peuvent atténuer le risque en compensant toute dette par une réduction de la même valeur des paiements futurs, ce qui rend l'exclusion inutile.

²² Article 136, paragraphe 4, du [règlement financier](#).

Les procédures d'EDES assurent la solidité du processus décisionnel concernant les exclusions

25 Pour qu'une procédure d'ajout ou de retrait de cocontractants soit rigoureuse, nous attendrions qu'elle garantisse que les décisions sur les exclusions soient valables, cohérentes, justes et proportionnées. Le **tableau 1** présente succinctement notre comparaison entre EDES et le système d'exclusion utilisé par les États-Unis. Le système d'exclusion auquel recourt le Groupe de la Banque mondiale a des caractéristiques communes avec EDES et avec celui en place aux États-Unis.

Tableau 1 – Comparaison entre EDES et le système d'exclusion utilisé par les États-Unis

Caractéristique	EDES	Système des États-Unis
Preuves nécessaires	Jugement définitif ou décision administrative définitive Ou suffisamment de faits et constatations indiquant qu'une situation d'exclusion existe (qualification juridique préliminaire)	Jugement ou condamnation au civil Ou suffisamment de preuves que la situation d'exclusion est plus que probablement réelle (prépondérance des preuves)
Décideur	Ordonnateur du service ou de l'organisme responsable (après consultation de l'instance EDES)	Agent chargé des suspensions et des radiations au sein de l'organisme responsable
Notification au cocontractant	Oui	Oui
Droit d'être entendu	Oui	Oui
Conséquences pour les cocontractants	Ne peuvent plus bénéficier de nouveaux financements pendant un à cinq ans Publication de leur nom dans les cas graves Possibilité d'une sanction financière	Ne peuvent plus bénéficier de nouveaux financements pendant un à cinq ans Publication de leur nom dans tous les cas

Source: Cour des comptes européenne.

26 Nous avons constaté qu'EDES comporte **des procédures décisionnelles rigoureuses** concernant les exclusions. Le fait que la prise de décision s'appuie sur des jugements définitifs ou sur des décisions administratives définitives en garantit la validité. À défaut de jugement définitif ou de décision administrative définitive (qu'il faut parfois attendre pendant des mois, voire des années), le règlement financier autorise par ailleurs d'exclure des cocontractants lorsque le risque pour les intérêts financiers de l'UE est très élevé et si les faits ou constatations connus sont suffisants pour étayer une décision d'exclusion. En l'occurrence, l'ordonnateur responsable doit soumettre le cas à l'instance EDES.

27 Comme le système des États-Unis, le règlement financier exige que les cocontractants reçoivent une notification préalable et aient la possibilité de présenter des observations avant qu'une décision d'exclusion soit prise. L'instance EDES prend en considération les observations des cocontractants ainsi que les faits et constatations communiqués par les ordonnateurs, puis formule des recommandations. La procédure d'évaluation par l'instance protège les droits fondamentaux des cocontractants, tels que le droit d'être entendu²³.

28 De 2016 à 2020, les ordonnateurs ont soumis 98 cas à l'instance. Cette dernière a formulé 57 recommandations, dont 43 en faveur de l'exclusion du cocontractant concerné et 14 contre celle-ci²⁴. Les 41 saisines restantes portaient sur des cas retirés par l'ordonnateur en raison d'un changement de circonstances, sur des cas où l'instance n'était pas en mesure de formuler une recommandation, ainsi que sur des cas en cours. Depuis 2016, les ordonnateurs ont toujours choisi de donner suite aux recommandations de l'instance²⁵. La composition de l'instance et l'expérience qu'elle a acquise en évaluant de manière centralisée les cas d'exclusion ont contribué à assurer la cohérence des décisions prises. Les agents de l'équipe de la DG BUDG qui fournissent un appui administratif à l'instance EDES aident aussi à garantir cette cohérence, en fournissant aux ordonnateurs des autres services des conseils pour juger de l'opportunité d'une saisine.

²³ Article 143 du [règlement financier](#).

²⁴ [Rapports annuels](#) sur la protection des intérêts financiers de l'UE de 2016 à 2020: documents SWD(2017) 268, SWD(2018) 382, SWD(2020) 157 et SWD(2021) 256.

²⁵ Point 7 du document [SWD\(2020\) 157](#).

29 Lorsque l'ordonnateur compétent a pris une décision d'exclusion, les autres ordonnateurs sont tenus de la respecter jusqu'à la fin de la période d'exclusion du cocontractant. Les services peuvent accéder à la base de données EDES et vérifier directement dans le système comptable de la Commission si un cocontractant est inscrit dans celle-ci, avant de contracter un nouvel engagement financier. Les cocontractants cessent automatiquement de figurer sur la liste noire dans EDES au terme de leur période d'exclusion. Les ordonnateurs peuvent aussi demander à l'instance de réviser une recommandation d'exclusion afin de tenir compte de nouveaux faits ou circonstances, par exemple lorsque l'autorité compétente a rendu un jugement définitif ou une décision administrative définitive ou lorsque le cocontractant a pris des mesures correctrices.

La «liste noire» dans EDES comporte peu de cocontractants exclus

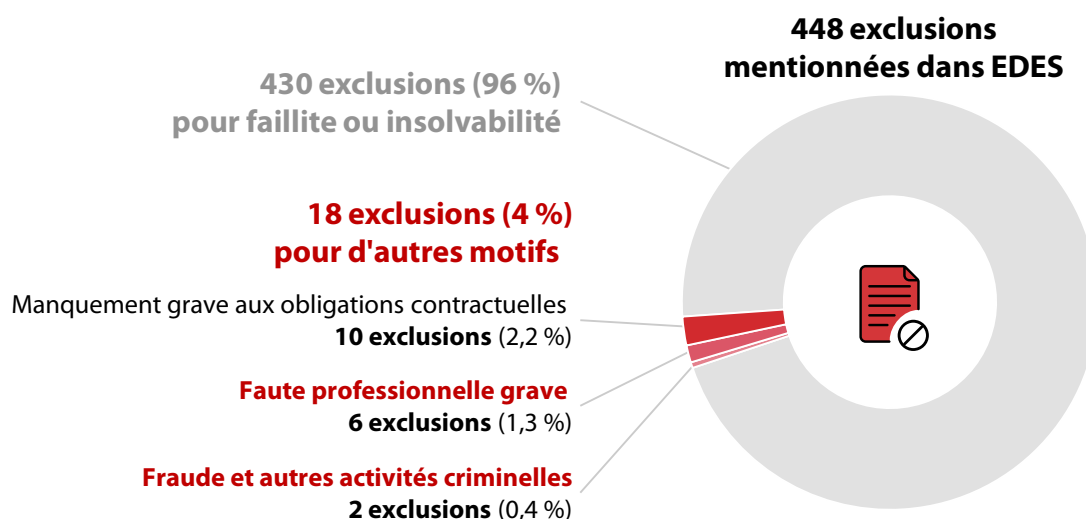
30 L'utilité d'une «liste noire» dépend dans une large mesure de sa longueur et de sa portée, qui sont déterminées essentiellement par d'autres éléments clés du système d'exclusion (voir [figure 1](#)):

- l'éventail des cocontractants, les types de convention de financement et les situations d'exclusion couvertes;
- le fonctionnement de la procédure d'exclusion;
- les modalités en place pour contrôler si les cocontractants se trouvent dans une situation d'exclusion, qui régissent l'essentiel de la procédure d'exclusion.

31 Nous avons analysé les données sur les cas d'exclusion enregistrés dans la base de données EDES pendant la période 2016-2020. Au 31 décembre 2020, la liste noire de l'UE comportait en tout les noms de 448 cocontractants exclus, dont 430 pour insolvabilité et faillite et 18 pour d'autres motifs. Les cocontractants en état de faillite ou d'insolvabilité ne présentent guère de risque supplémentaire pour les intérêts financiers de l'UE, étant donné qu'ils ne lui demanderont probablement pas davantage de fonds²⁶. Seuls deux cas concernaient des actes de fraude et de corruption. La [figure 3](#) présente une vue d'ensemble des exclusions, ventilées par type de situation.

²⁶ Article 167, paragraphe 2, et article 198, paragraphe 2, du [règlement financier](#).




Figure 3 – Ventilation des exclusions par type de situation d'exclusion



Source: Cour des comptes européenne, se fondant sur la base de données EDES de la Commission.

32 Par rapport au gouvernement fédéral des États-Unis et à la Banque mondiale, l'UE exclut très peu de cocontractants. D'après nos estimations calculées après un ajustement en fonction du montant des fonds concernés, le nombre d'exclusions de cocontractants par le gouvernement fédéral des États-Unis est plus de cinquante fois supérieur à celui des exclusions décidées par l'UE dans le cadre d'EDES (voir [tableau 2](#)). Les budgets et les cocontractants du gouvernement des États-Unis et de la Banque mondiale diffèrent considérablement de ceux de l'UE, mais le taux d'exclusion relativement faible pour EDES montre que les modalités d'identification, par l'UE, des cocontractants dans une situation d'exclusion présentent probablement des lacunes.

Tableau 2 – Comparaison entre les situations d'exclusion

Description	EDES	Gouvernement fédéral des États-Unis	Groupe de la Banque mondiale
Taux d'exclusion (nombre de cocontractants exclus par milliard d'euros)	0,5 	25 	27 
Nombre de cocontractants exclus au 31 décembre 2020 (sans tenir compte des cas de faillite et d'insolvabilité)	18	140 000	1 250
Budget annuel correspondant pour 2020 (en milliards d'euros)	39 (*)	5 500 (**)	46 (***)

(*) Section 2.1.1 du [rapport annuel sur la gestion et la performance du budget de l'UE – Exercice 2020](#), à l'exclusion du domaine «Autre services et administration».

(**) Sur la base de [chiffres du gouvernement des États-Unis](#) pour 2020, 1 euro = 1,1922 dollar des États-Unis (InforEuro décembre 2020).

(***) [Rapport annuel 2020 du Groupe de la Banque mondiale](#), 1 euro = 1,1922 dollar des États-Unis (InforEuro décembre 2020).

Source: Cour des comptes européenne.

33 Le gouvernement fédéral des États-Unis publie toutes les exclusions. Dans le règlement financier, la publication est considérée comme une sanction supplémentaire à imposer de façon proportionnée. Au 31 décembre 2021, la liste figurant dans la base de données EDES en ligne²⁷ comportait sept cocontractants.

34 Nous avons constaté qu'après leur exclusion, il est improbable que les cocontractants perçoivent encore des fonds de l'UE relevant de la gestion directe. Nous avons comparé la liste des cocontractants exclus dans EDES à celle de tous les engagements financiers ouverts enregistrés dans le système comptable de la Commission. Nous n'avons relevé aucun cas de nouvel engagement financier pris par un ordonnateur avec un cocontractant exclu.

²⁷ Base de données EDES – Liste des opérateurs économiques exclus ou faisant l'objet de sanctions financières.

Des lacunes dans les modalités de contrôle des situations d'exclusion limitent l'efficacité d'EDES

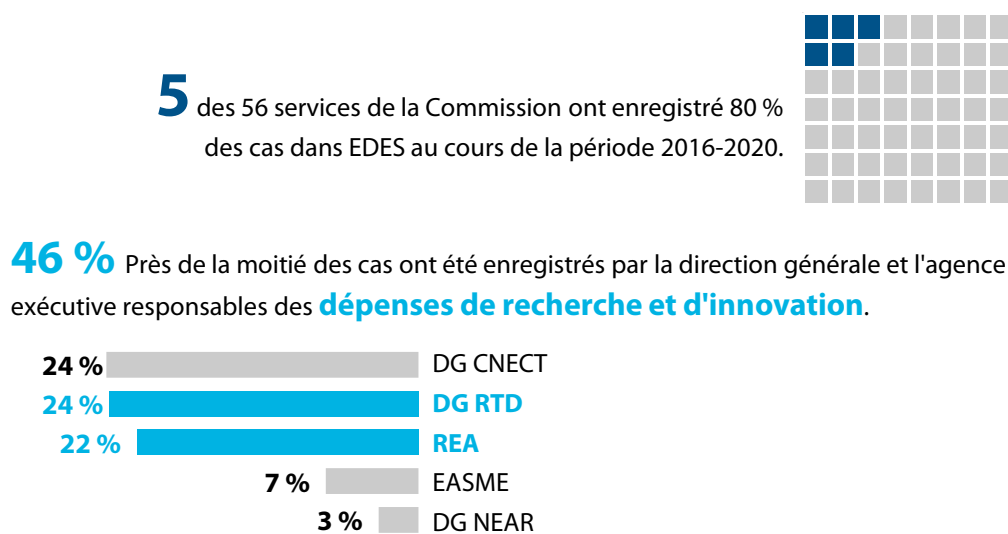
35 EDES a une grande portée et comprend une procédure d'exclusion rigoureuse, mais ses modalités d'identification des cocontractants qui se trouvent dans une situation d'exclusion présentent plusieurs lacunes qui sont largement responsables du taux d'exclusion relativement bas (voir sous-sections suivantes, points **36** à **63**).

La responsabilité en matière d'identification des cocontractants susceptibles d'être exclus est diluée au sein de la Commission

36 Conformément à son modèle de gouvernance décentralisé pour la gestion financière, la Commission a habilité ses ordonnateurs à prendre des décisions d'exclusion. Cependant, la mission consistant à contrôler concrètement si les cocontractants se trouvent dans une situation d'exclusion est habituellement confiée à des «ordonnateurs délégués», à savoir plusieurs agents dans chaque service, qui sont chargés de contracter les engagements budgétaires et juridiques et d'ordonnancer les paiements.

37 Le nombre élevé d'agents potentiellement concernés accroît le risque d'incohérence dans les approches utilisées pour déterminer si les cocontractants se trouvent dans une situation d'exclusion. Cinq services, ensemble responsables de la gestion d'environ 50 % des fonds en gestion directe, totalisent quelque 80 % de tous les cas (y compris ceux relatifs à des faillites), tandis que près de la moitié des cas ont été enregistrés par le service et l'agence exécutive compétents pour les dépenses de recherche et d'innovation (à savoir la DG RTD et la REA). La **figure 4** montre la répartition des cas repris dans EDES par service de la Commission. En examinant uniquement les situations autres que les cas de faillite et d'insolvabilité, nous avons constaté que 17 des 56 services et agences exécutives de la Commission ont enregistré des cas d'exclusion de 2016 à 2020. Sur l'ensemble des services et agences exécutives de la Commission, 39 n'ont enregistré dans EDES que des cas liés à une faillite.

Figure 4 – Cas repris dans EDES, ventilés par service de la Commission



Source: Cour des comptes européenne, se fondant sur la base de données EDES de la Commission.

38 Dans ce contexte, nous relevons que le service d'audit interne de la Commission (ci-après, l'«IAS» – *Internal Audit Service*) a signalé, en 2019²⁸, que celle-ci ne disposait d'aucune approche systématique pour vérifier si les cocontractants se trouvaient dans une situation d'exclusion et s'ils devaient faire l'objet d'une procédure d'exclusion. Dans les services que nous avons examinés, nous avons constaté qu'aucun agent n'avait pour spécialisation ou pour tâche exclusive de contrôler les situations d'exclusion éventuelles des cocontractants et d'enregistrer les cas dans EDES. L'IAS a aussi fait état d'un manque général de connaissance d'EDES dans l'ensemble de la Commission. Pour donner suite au rapport, la Commission a organisé des activités de formation et de sensibilisation, y compris concernant les outils que les ordonnateurs doivent utiliser pour identifier et signaler les cocontractants qui se trouvent dans une situation d'exclusion.

39 Les responsabilités en matière d'identification des cocontractants qui se trouvent dans une situation d'exclusion sont aussi manifestement diluées en ce qui concerne les cas de fraude présumée au détriment du budget de l'UE. En l'occurrence, les ordonnateurs responsables sont tenus de notifier à l'OLAF les cas de fraude présumée et devraient vérifier s'il convient ou non d'enregistrer un cas de détection rapide dans EDES. L'OLAF est chargé d'effectuer des enquêtes et d'en communiquer les résultats dans un rapport assorti de recommandations. Cependant, l'OLAF n'est pas explicitement obligé de recommander l'enregistrement d'un cas de détection rapide

²⁸ Rapport d'audit du service d'audit interne IAS.B4-2017-BUDG-001 du 25 janvier 2019.

ou d'exclusion. L'ordonnateur responsable devrait tenir compte des recommandations de l'OLAF en général²⁹ et vérifier s'il faut ou non saisir l'instance EDES en cas de confirmation de la fraude au terme de l'enquête de l'OLAF.

40 Nous avons constaté qu'il n'existe pas de lignes directrices ou de procédures claires sur les recommandations adressées par l'OLAF aux ordonnateurs concernant l'enregistrement de cas dans EDES. Au moment de l'audit, l'OLAF révisait ses procédures sur la formulation de recommandations et sur le suivi de leur mise en œuvre. L'OLAF collaborait aussi avec la DG BUDG en vue d'élaborer de nouvelles instructions pour la rédaction de recommandations liées à EDES. En outre, bien que l'OLAF précise dûment dans son rapport la qualification juridique préliminaire des faits constatés³⁰, la description de ces derniers nécessite une analyse plus approfondie et détaillée avant que les ordonnateurs soient en mesure de saisir l'instance EDES d'un cas d'exclusion.

Les services de la Commission connaissent des difficultés pour accéder aux données des États membres sur les cocontractants

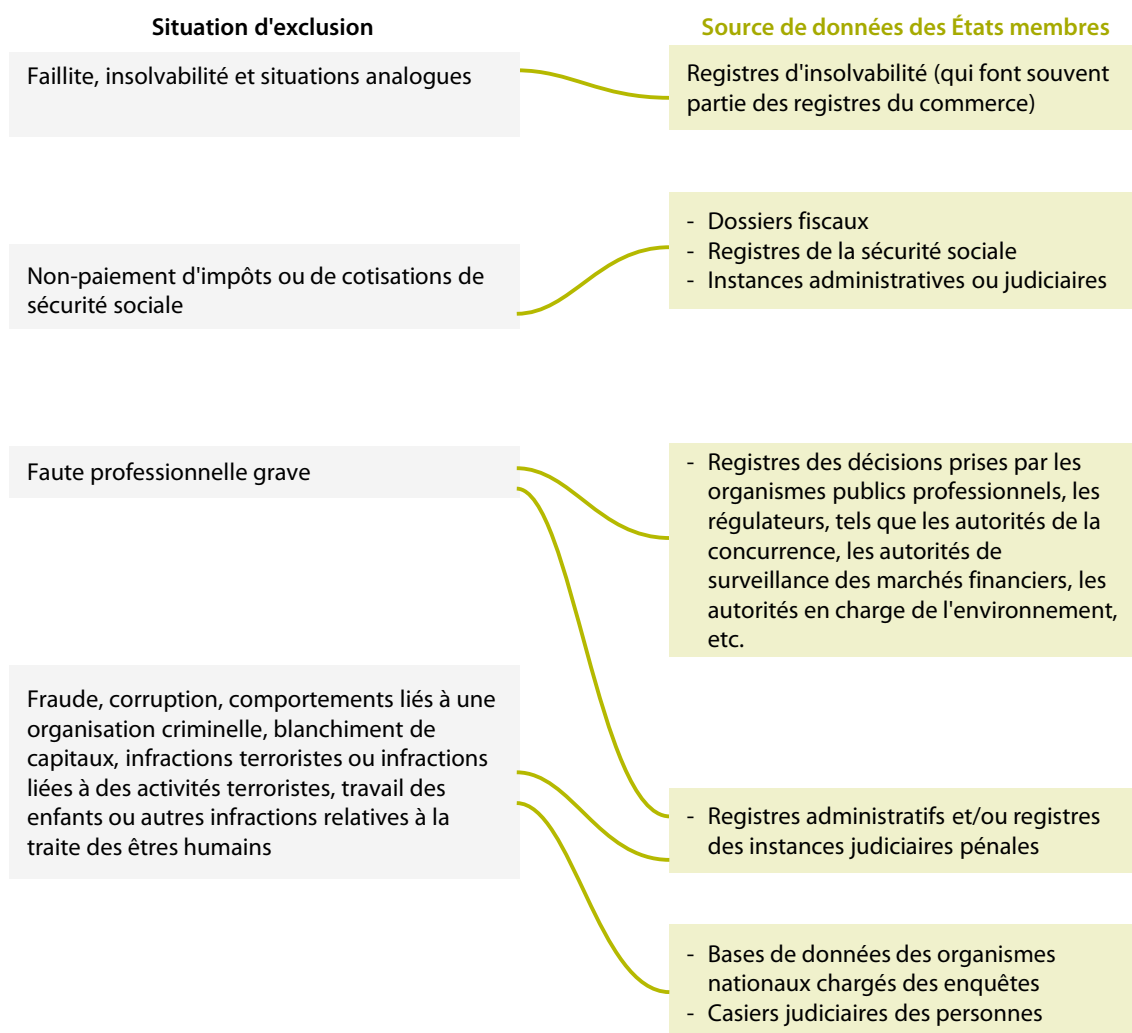
41 Pour pouvoir déterminer si des cocontractants se trouvent dans une situation d'exclusion, la Commission est souvent tributaire de l'accès aux données des États membres, puisqu'il n'existe aucun registre ou relevé au niveau de l'UE. La *figure 5* met en évidence les principaux types de sources de données nationales pour une série de situations d'exclusion dans EDES³¹.

²⁹ Article 136, paragraphe 2, du [règlement financier](#).

³⁰ Article 11 du [règlement \(UE, Euratom\) n° 883/2013](#) relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF).

³¹ Article 136, paragraphe 1, points a) à d), du [règlement financier](#).

Figure 5 – Données des États membres sur les situations d'exclusion



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'article 136 du règlement financier.

42 Dans le cadre de la gestion directe, les ordonnateurs sont appelés à traiter avec des cocontractants provenant d'un grand nombre d'États membres et de pays tiers. Ce faisant, ils rencontrent des obstacles majeurs d'ordre pratique, juridique et technique pour accéder aux données. En général, les services ayant des responsabilités en matière de gestion directe ne disposent d'aucun accès privilégié aux données des États membres et doivent donc s'appuyer sur des bases de données publiques parfois payantes et accessibles uniquement dans la langue de l'État membre.

43 Nous avons constaté que l'accès aux données varie en fonction de la situation d'exclusion et de l'État membre concernés. À titre d'exemple, l'accès aux données sur les entreprises **en faillite et insolubles** est généralement aisé. L'Estonie, l'Italie, la Pologne et le Portugal ont tous fourni des informations publiques sur la solvabilité des entreprises. Cependant, la nature exacte des informations diffère d'un État membre à l'autre.

44 Les modalités de contrôle du paiement **des impôts et des cotisations de sécurité sociale** sont aussi différentes dans chacun des quatre États membres. À titre d'exemple, l'Estonie permet au public d'avoir gratuitement accès, au travers de son registre du commerce en ligne, aux montants des impôts non payés et des dettes de sécurité sociale supérieurs à 100 euros. Le registre du commerce de la Pologne comporte aussi des informations accessibles gratuitement au public sur ce type de dettes, si elles demeurent impayées 60 jours après le début de la procédure de recouvrement. En Italie, une autorité bien précise fournit, sur un site internet spécifique, un certificat sur les impôts et cotisations de sécurité sociale impayés, mais uniquement si le demandeur enregistre son identité. Au Portugal, les informations sur les impôts et cotisations de sécurité sociale non payés sont réservées aux utilisateurs autorisés de la plateforme informatique des pouvoirs publics.

45 En outre, l'accès **aux casiers judiciaires** concernés fait l'objet de restrictions d'ordre juridique. Il se peut notamment que l'obtention des informations relatives à un cocontractant nécessite l'autorisation des autorités de l'État membre, voire de la personne concernée. Le casier judiciaire d'une personne n'est parfois disponible que sous la forme d'un certificat dont l'authenticité risque de ne pas être facilement vérifiable par la Commission.

46 Un autre problème rencontré par la Commission consiste à **identifier le cocontractant** dans les différents registres. Faute d'identifiant unique au niveau de l'UE pour une entreprise ou une personne en particulier, il est difficile d'établir une concordance entre des enregistrements provenant de différents ensembles de données. De tels identifiants uniques sont utilisés dans certains pays, par exemple les États-Unis. Dans les quatre États membres examinés, les numéros d'identification fiscale des entreprises ou des personnes étaient à la disposition des organismes publics nationaux. Cependant, ces identifiants n'étaient pas publiés dans tous les registres publics pertinents et la Commission ne pouvait donc pas en disposer.

47 L'une des façons d'atténuer l'impact de la fragmentation des données et de l'inexistence d'identifiants précis consiste à utiliser **des outils d'exploration de données**. Ces derniers sont largement utilisés dans le secteur financier pour identifier les cocontractants à risque. Toutefois, les outils d'exploration de données commerciaux ne sont actuellement pas bien adaptés aux besoins de la Commission, étant donné qu'ils ne couvrent pas tous les motifs d'exclusion prévus par l'UE et qu'ils s'appuient sur des données publiques dont la qualité et l'exhaustivité sont incertaines. Ces outils peuvent servir à collecter des informations pertinentes pour les cas de détection rapide, mais pas les faits et les constatations nécessaires pour procéder à une exclusion et l'enregistrer dans EDES.

48 La Commission développe un outil d'exploration de données et de calcul du risque, notamment à des fins d'audit et de contrôle dans le cadre de la gestion partagée (voir point **84**). Cet outil pourrait aussi s'avérer utile pour les gestions directe et indirecte. Toutefois, pour qu'il puisse servir à identifier les cocontractants qui sont dans une situation d'exclusion, des solutions devront être trouvées pour surmonter **les obstacles d'ordre pratique, technique et juridique** susmentionnés. À cette fin, il faudra que la législation de l'UE ouvre l'accès aux données existantes des États membres et que la numérisation, de même que le partage et l'analyse des données progressent encore en ce qui concerne la gestion des fonds de l'UE.

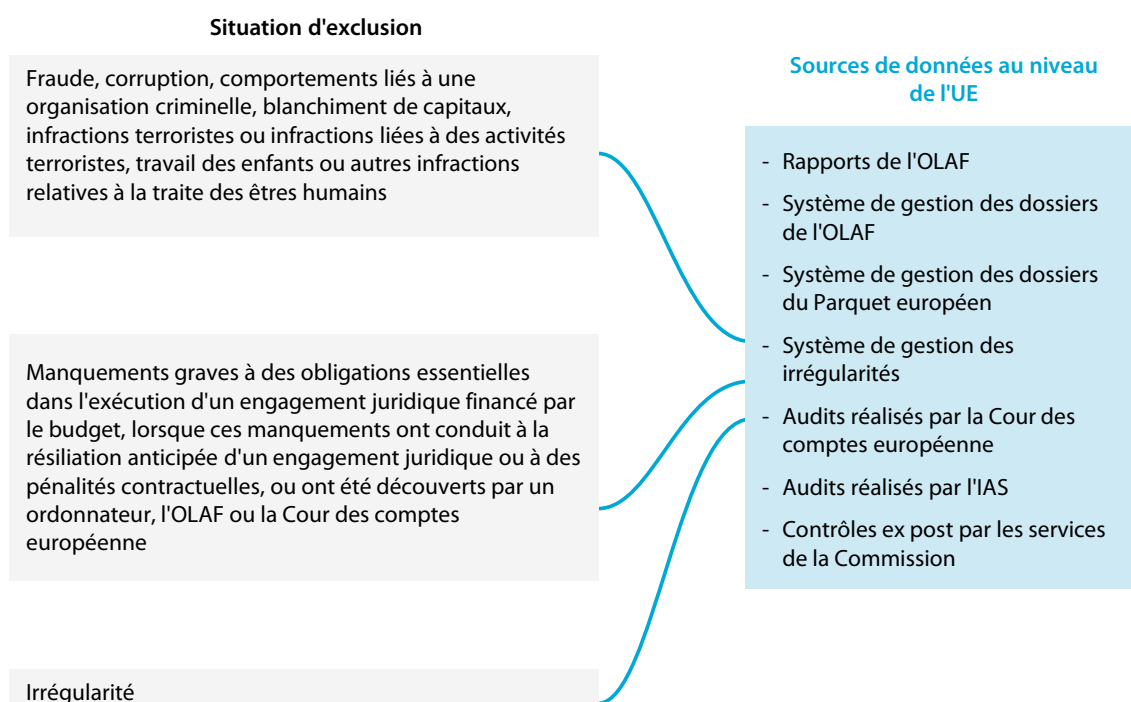
Les sources de données au niveau de l'UE sont sous-exploitées lorsqu'il s'agit d'identifier les cocontractants susceptibles d'être exclus

49 Le règlement financier dispose que les ordonnateurs utilisent plusieurs sources de données au niveau de l'UE pour identifier les cocontractants qui se trouvent dans certaines situations d'exclusion³². La *figure 6* met en évidence les principales situations d'exclusion pour lesquelles des sources de données existent au niveau de l'UE. Lorsque les informations provenant de ces sources de données font apparaître qu'un cocontractant risque de se trouver dans une situation d'exclusion, l'ordonnateur responsable devrait enregistrer un cas de détection rapide ou d'exclusion³³. Les sources se chevauchent dans une certaine mesure, étant donné que la détection rapide et l'exclusion peuvent résulter d'enquêtes menées par l'OLAF et débutées sur la base de preuves recueillies au cours d'audits réalisés au niveau de l'UE ou d'autres contrôles. Nous avons examiné la manière dont la détection rapide et d'autres sources de données au niveau de l'UE ont été utilisées lors des contrôles sur les situations d'exclusion.

³² Article 136, paragraphe 1, points d), e) et f), du [règlement financier](#).

³³ Article 142, paragraphe 2, du [règlement financier](#).

Figure 6 – Sources de données au niveau de l'UE sur les situations d'exclusion



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'article 136 du règlement financier.

Détection rapide

50 Dès lors que la **détection rapide** concerne des cocontractants présumés se trouver dans une situation d'exclusion, nous nous attendions à ce qu'elle aboutisse souvent à des exclusions. En tout, seuls 90 cas de détection rapide ont été clôturés de 2016 à 2020, dont 15 seulement ont donné lieu à une exclusion, huit en raison d'une situation de faillite ou d'insolvabilité et sept pour d'autres motifs. Sur les 75 cas restants, 13 ont été clôturés avant la date d'expiration d'un an, sans en indiquer le motif dans la base de données EDES, et 62 ont expiré automatiquement au terme de la période d'un an. Au 31 décembre 2020, 11 cas de détection rapide étaient ouverts dans la base de données EDES. Le nombre de cas est peu élevé, compte tenu des sources de données que les ordonnateurs sont tenus d'utiliser.

51 L'expiration automatique des cas après un an³⁴ risque de limiter le rôle joué par la détection rapide dans le suivi des cocontractants à risque, s'il faut plus d'un an pour obtenir un jugement définitif ou une décision administrative définitive. Cependant, les ordonnateurs ne peuvent reporter la date d'expiration que pour les cas dont est saisie l'instance EDES en vue d'une exclusion³⁵.

Données de l'OLAF sur les enquêtes antifraude

52 Nous nous attendions à ce qu'une grande partie **des enquêtes de l'OLAF** aboutisse à l'enregistrement, en tant que cas de détection rapide, des cocontractants impliqués. Nous avons constaté que les ordonnateurs enregistrent peu de cas dans EDES à la suite d'enquêtes de l'OLAF. Sur les 257 enquêtes clôturées par l'OLAF de 2016 à la mi-2020³⁶ en lien avec des dépenses en gestion directe, 143 cas correspondaient à des soupçons de fraude (76 cas) ou d'irrégularité (67 cas). Dix des cocontractants concernés ont été exclus, dont cinq pour faillite et cinq pour d'autres motifs. En outre, six cocontractants ont été enregistrés en tant que cas de détection rapide.

53 Comme indiqué aux points **39** et **40**, les ordonnateurs reçoivent des informations sur les résultats des enquêtes de l'OLAF sous la forme de rapports fondés sur des données conservées par celui-ci dans son système de gestion des dossiers. Il importe aussi que les ordonnateurs aient connaissance des enquêtes en cours sur les cocontractants avec lesquels ils traitent. Cependant, les données utiles pour les détections rapides et les exclusions ne sont pas directement mises à la disposition de la Commission.

54 Depuis qu'il est devenu opérationnel en juin 2021, le Parquet européen est compétent pour rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement les auteurs d'infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Au moment de l'audit, il établissait son propre système de gestion des dossiers³⁷. En vertu du règlement sur le Parquet européen, les échanges d'informations indiquant si un cocontractant fait l'objet d'une enquête en cours sont possibles entre les systèmes de

³⁴ Article 142, paragraphe 4, du [règlement financier](#).

³⁵ Ibidem.

³⁶ Données communiquées par l'OLAF, à la demande de la Cour des comptes européenne.

³⁷ Article 44 du [règlement \(UE\) 2017/1939](#).

gestion des dossiers de l'OLAF et du Parquet européen. En outre, ce dernier informe la Commission des suites données aux cas dont il est saisi³⁸.

Système de gestion des irrégularités

55 Le règlement financier dispose aussi que les ordonnateurs qui exécutent des fonds en gestion directe doivent utiliser les données que les États membres sont tenus de transmettre sur la fraude et les irrégularités dans le cadre de la gestion partagée³⁹. Les informations sont communiquées au moyen du système de gestion des irrégularités, qui est à la disposition de tous les ordonnateurs. Ces derniers sont chargés de vérifier si l'un ou l'autre de «leurs» cocontractants figure dans le système⁴⁰. En 2019, l'IAS a fait savoir que les services responsables ne contrôlaient pas systématiquement ces informations dans le système⁴¹. Il ressort de notre analyse qu'aucun élément probant n'atteste que l'un des 2 473 cas communiqués par les États membres pendant la période 2016-2020 était enregistré dans EDES. Or nous avons relevé sept cas où la Commission a pris, avec des cocontractants enregistrés dans le système, des engagements supplémentaires relevant de la gestion directe, sans trouver pour ceux-ci la moindre trace d'une évaluation préalable des critères d'exclusion. Ces constatations montrent que les données du système de gestion des irrégularités pourraient être mieux utilisées pour procéder à des exclusions dans le cadre de la gestion directe.

Audits et contrôles ex post

56 Le règlement financier reconnaît aussi les audits et les contrôles ex post effectués par la Cour des comptes européenne, l'IAS et les services de la Commission comme sources potentielles de cas à enregistrer dans EDES. La Cour des comptes européenne transmet les informations détaillées sur les irrégularités qu'elle détecte à la Commission de même que, dans les cas de fraude présumée, à l'OLAF et au Parquet européen⁴². De même, lorsque les audits ou les contrôles ex post réalisés par la Commission entraînent la détection de cas de fraude présumée, les ordonnateurs sont tenus de transmettre les informations à l'OLAF en vue d'une éventuelle enquête. Les

³⁸ Article 6 de l'[accord établissant les modalités de la coopération entre la Commission européenne et le Parquet européen](#).

³⁹ Article 142, paragraphe 2, point d), du [règlement financier](#).

⁴⁰ Article 136, paragraphe 2, point d), du [règlement financier](#).

⁴¹ Rapport d'audit du service d'audit interne IAS.B4-2017-BUDG-001 du 25 janvier 2019.

⁴² Accord administratif entre la Cour des comptes européenne et le Parquet européen.

ordonnateurs sont responsables de l'utilisation de ces sources de données comme base pour décider des cas de détection rapide et d'exclusion. La Commission n'a procédé à aucune exclusion fondée sur une irrégularité, bien qu'elle ait fait état de près de 8 000 irrégularités dans le cadre de la gestion directe pour la période 2016-2020⁴³ à la suite de ses contrôles ex post et audits.

La Commission se fie trop aux déclarations des cocontractants concernant l'absence de situation d'exclusion

57 Concrètement, en raison des difficultés rencontrées pour contrôler les cocontractants sur la base des principales sources de données au niveau national et à celui de l'UE (voir points [41](#) à [56](#)), les services responsables de la Commission ne soumettent pas chacun d'entre eux à un contrôle sur toutes les situations d'exclusion avant de passer des conventions de financement avec eux. Le règlement financier exige normalement que les cocontractants déclarent s'ils se trouvent dans une situation d'exclusion⁴⁴. À titre d'exemple, ils peuvent être tenus de déclarer tous les⁴⁵ «faits établis dans le cadre d'audits ou d'enquêtes» menés par le Parquet européen, la Cour des comptes européenne, l'OLAF ou le service d'audit interne, ou établis dans le cadre de «tout autre contrôle, audit ou vérification effectué sous la responsabilité d'un ordonnateur».

58 Des déclarations sur l'honneur concernant l'absence de situation d'exclusion sont requises dans la plupart des cas. Les ordonnateurs peuvent décider de ne pas exiger des cocontractants qu'ils fournissent des preuves à l'appui de la déclaration sur l'honneur. À titre d'exemple, la DG INTPA n'exige pas de déclaration sur l'honneur pour les subventions inférieures à 15 000 euros ni la présentation de pièces justificatives pour les déclarations relatives à des subventions de moins de 60 000 euros⁴⁶. Pour les marchés publics, les ordonnateurs imposent souvent aux cocontractants de fournir une preuve documentaire ou une déclaration exigée en vertu de la législation de leur pays attestant qu'ils ne se trouvent pas dans une situation d'exclusion.

⁴³ Tableau DM3 à la page 133 de la partie 2 de l'évaluation statistique des irrégularités communiquées pour 2020, document [SWD\(2021\) 258 final](#).

⁴⁴ Article 137, paragraphe 1, du [règlement financier](#).

⁴⁵ Exemple de [modèle de déclaration sur l'honneur](#) établi par la Commission.

⁴⁶ [Procédures contractuelles applicables à l'action extérieure de l'Union européenne – Guide pratique](#).

59 Étant donné que la Commission se fie aux déclarations sur l'honneur lors de ses procédures d'octroi de subventions et de marchés publics, il est moins probable qu'un cocontractant se trouvant dans une situation d'exclusion puisse être identifié avant la signature d'une convention de financement. Cette confiance dans les déclarations sur l'honneur est aussi contraire à la principale raison d'être de la mise en place d'un système d'exclusion, à savoir le passage d'un modèle de protection des finances fondé sur la détection et la correction à un modèle reposant sur la prévention.

Suivi et surveillance limités au niveau central en matière d'identification des cocontractants risquant l'exclusion

60 Étant donné que plusieurs ordonnateurs au sein de la Commission sont responsables de l'identification des cocontractants se trouvant dans une situation d'exclusion, le suivi et la surveillance de leurs activités sont essentiels pour assurer le fonctionnement efficace d'EDES. Le règlement financier dispose qu'il faut réaliser une évaluation au niveau central des cas d'exclusion enregistrés, mais il n'impose pas de communications ni de suivi centralisés concernant l'efficacité des services responsables de l'identification de ces cas.

61 Concrètement, nous avons constaté que le suivi et la surveillance de l'identification et de l'enregistrement des cas dans EDES n'avaient guère été assurés au niveau central de 2016 à 2020. En janvier 2021, l'OLAF et la DG BUDG ont informé le conseil d'administration de la Commission des suites données aux recommandations formulées entre 2012 et la mi-2019⁴⁷. Il s'agissait de tenir compte d'une observation de l'IAS concernant l'absence de suivi adéquat, par l'institution, des suites données aux recommandations de l'OLAF⁴⁸. Au moment de notre audit, aucun suivi n'avait été effectué au niveau central concernant l'utilisation, par les ordonnateurs, d'autres sources de données telles que les cas figurant dans le système de gestion des irrégularités, les audits réalisés par la Cour des comptes européenne et par l'IAS ou les contrôles ex post effectués par les services de la Commission.

62 L'IAS a aussi formulé des commentaires sur la nécessité de renforcer les lignes directrices et d'appliquer concrètement EDES⁴⁹. Il a notamment constaté qu'il fallait améliorer, au sein des services, les modalités d'identification des cas devant déclencher une procédure EDES, afin qu'elles fassent partie intégrante du système de

⁴⁷ Procès-verbal de la réunion du conseil d'administration du 27 janvier 2021.

⁴⁸ Rapport d'audit du service d'audit interne IAS.B4-2017-BUDG-001 du 25 janvier 2019.

⁴⁹ Ibidem.

contrôle interne. Nous relevons que la Commission a publié un guide sur EDES en octobre 2018. Ce guide indique clairement quand il faut enregistrer des cas dans EDES, ainsi que le champ d'application et le fonctionnement de la procédure d'exclusion. Cependant, il manque des orientations précisant comment les ordonnateurs devraient utiliser les différentes sources de données pour identifier les cocontractants qui se trouvent dans une situation d'exclusion.

63 L'absence de suivi au niveau central compromet la capacité de la Commission à améliorer l'efficacité d'EDES. Un meilleur suivi pourrait servir de base au recensement des bonnes pratiques et à l'établissement d'orientations à l'intention des ordonnateurs. Ces dernières pourraient aider à promouvoir une approche plus systématique de l'utilisation des sources de données disponibles pour identifier les cocontractants se trouvant dans une situation d'exclusion et les enregistrer dans la base de données EDES. En outre, le service responsable de ce suivi centralisé serait bien placé pour favoriser une plus grande disponibilité des données au niveau national et à celui de l'UE.

Gestion indirecte: la mise en œuvre du système de détection rapide et d'exclusion prend plus de temps que prévu

Peu de cas de détection rapide et d'exclusion sont à mettre à l'actif des partenaires chargés de la mise en œuvre

64 Depuis 2016, EDES s'applique aux fonds de l'UE que la Commission gère indirectement dans le cadre de conventions passées avec des partenaires chargés de la mise en œuvre. Nous avons examiné la mise en œuvre, en gestion indirecte, des principaux éléments d'EDES (à savoir la base de données EDES des cocontractants mis sur liste noire, les situations et procédures d'exclusion, ainsi que les modalités de contrôle des cocontractants).

65 En vertu du règlement financier, la Commission peut s'appuyer sur des partenaires chargés de la mise en œuvre, pour autant qu'ils soient capables de garantir un niveau adéquat de protection des intérêts financiers de l'UE. Le règlement financier⁵⁰ impose aux ordonnateurs de réaliser une «évaluation sur la base de piliers» des modalités de gestion financière des principaux partenaires de la Commission chargés de la mise en œuvre.

⁵⁰ Article 154 du [règlement financier](#).

66 En vertu des conventions passées avec la Commission, les partenaires chargés de la mise en œuvre ne peuvent fournir d'aide financière de l'UE à un cocontractant se trouvant dans une situation d'exclusion et doivent notifier à la Commission les noms de tous les cocontractants qu'ils savent être dans une telle situation. Cela permet aux ordonnateurs de déterminer si le cocontractant doit faire l'objet d'une procédure d'exclusion couvrant tous les fonds relevant des gestions directe et indirecte. Or nous n'avons trouvé dans EDES, pour la période 2016-2020, aucune preuve de cas d'exclusion liés à des notifications de la part des partenaires chargés de la mise en œuvre. À titre d'exemple, la DG INTPA, à savoir le service de la Commission comptant le plus grand nombre de partenaires chargés de la mise en œuvre, n'avait relevé qu'un seul cas non signalé dans le système.

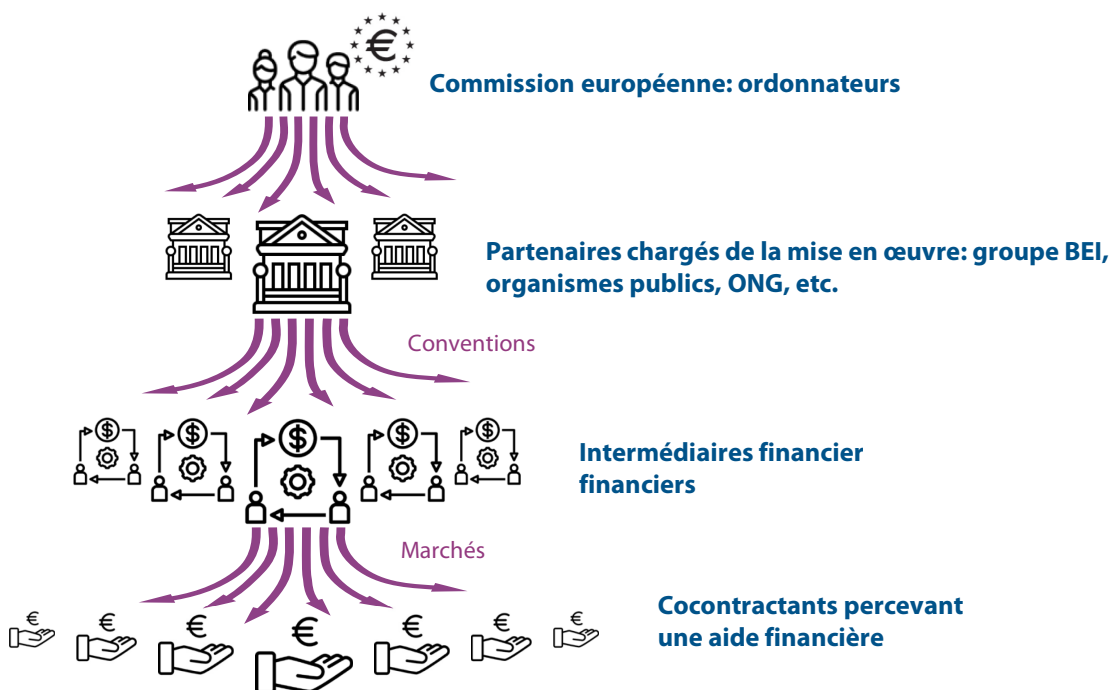
67 L'absence d'inscription dans EDES de cas relatifs à des cocontractants de partenaires chargés de la mise en œuvre est en grande partie due aux mêmes facteurs que ceux relevés dans le cadre de la gestion directe, à savoir:

- **la dilution des responsabilités en matière d'exclusion** – La Commission a conclu des conventions avec environ 200 partenaires chargés de la mise en œuvre, qui peuvent à leur tour faire appel à des sous-traitants ou à d'autres intermédiaires pour mettre en œuvre les actions de l'UE. À titre d'exemple, le FEI passe par des intermédiaires financiers pour financer des petites et moyennes entreprises. La [figure 7](#) montre les nombreux acteurs et les niveaux auxquels sont conclues les conventions dans le cadre de la gestion indirecte;
- **des difficultés pour accéder aux données nationales** – Les contrôles concernant les cocontractants effectués par les partenaires chargés de la mise en œuvre sont tributaires de la disponibilité de données nationales pertinentes sur certaines situations d'exclusion. Bon nombre des principaux partenaires chargés de la mise en œuvre, tels que le groupe BEI, traitent avec des cocontractants établis dans toute une série de pays ou territoires;
- **les sources de données au niveau de l'UE** – Les partenaires chargés de la mise en œuvre subissent des contraintes similaires (voire accrues par rapport) à celles de la Commission en ce qui concerne l'utilisation des sources de données au niveau de l'UE. À titre d'exemple, contrairement aux services de la Commission, les intermédiaires ne disposent d'aucun accès à la partie non publique de la base de données EDES ou au système de gestion des irrégularités;
- **la confiance accordée aux déclarations sur l'honneur** – Les partenaires chargés de la mise en œuvre peuvent (et souvent doivent) se fier à des déclarations sur

l'honneur concernant l'absence de situations d'exclusion lorsqu'ils passent des conventions avec des cocontractants;

- o **la faiblesse des fonctions de suivi et de surveillance au niveau central** – La Commission n'a pas encore examiné les raisons pour lesquelles les partenaires chargés de la mise en œuvre ont signalé si peu de cas de cocontractants dans une situation d'exclusion.

Figure 7 – Beaucoup d'acteurs et nombreux niveaux auxquels sont conclues les conventions dans le cadre de la gestion indirecte



Source: Cour des comptes européenne.

68 Nous avons constaté que plusieurs autres facteurs peuvent aussi expliquer pourquoi les partenaires chargés de la mise en œuvre notifient peu de cas de cocontractants dans une situation d'exclusion concernant les subventions et les marchés:

- o il se peut que les conventions avec les partenaires chargés de la mise en œuvre ne couvrent pas toutes les situations d'exclusion, étant donné que des dérogations sont négociées pour tenir compte des spécificités des modalités des partenaires chargés de la mise en œuvre. À titre d'exemple, les accords-cadres financiers et administratifs passés avec la BEI⁵¹ et avec le FEI⁵² en couvrent cinq sur les sept prévues dans EDES;
- o il est possible que des partenaires chargés de la mise en œuvre ne soient pas en mesure d'exclure des cocontractants avant qu'un jugement définitif ou une décision administrative définitive aient été arrêtés.

69 En ce qui concerne les instruments financiers, des systèmes efficaces de contrôle des cocontractants réduisent la probabilité que ceux-ci perçoivent une aide financière de l'UE s'ils se trouvent dans une situation d'exclusion. À titre d'exemple, la BEI contrôle la fiabilité de ses cocontractants avant de vérifier leur éligibilité au concours de l'UE. Les intermédiaires financiers du FEI appliquent des procédures similaires.

Des retards importants dans l'achèvement des évaluations des systèmes d'exclusion mis en place par les partenaires chargés de la mise en œuvre

70 Au moment de l'audit, la Commission ne disposait pas d'un aperçu complet des situations d'exclusion spécifiques appliquées par les partenaires chargés de la mise en œuvre, ni de leurs modalités d'exclusion. Cela résultait en partie de retards dans les évaluations sur la base de piliers concernant les modalités de gestion financière appliquées par les partenaires chargés de la mise en œuvre aux dépenses de l'UE pendant la période 2021-2027.

⁵¹ Accord-cadre financier et administratif du 8 octobre 2019.

⁵² Accord-cadre financier et administratif du 14 février 2020.

71 Pour ces évaluations, les partenaires chargés de la mise en œuvre doivent engager des auditeurs externes chargés d'établir un rapport sur leurs systèmes après les avoir examinés. Avant 2019, les évaluations sur la base de piliers ne couvraient pas spécifiquement les modalités d'exclusion appliquées par les partenaires chargés de la mise en œuvre. En 2019, la Commission a ajouté un nouveau pilier sur les exclusions dans les évaluations concernant les partenaires chargés de la mise en œuvre pour la période 2021-2027⁵³. Les dispositions relatives à EDES transparaissent dans les termes de référence pour les évaluations sur la base de piliers.

72 Au 31 décembre 2020, 5 % seulement des évaluations sur la base de piliers avaient été actualisées, en raison de retards dus à la pandémie de COVID-19. La Commission a prolongé jusqu'à la fin de 2021 le délai pour la finalisation des évaluations. Fin 2021, environ 42 % des évaluations sur la base de piliers avaient été actualisées. Grâce aux évaluations sur la base de piliers actualisées, la Commission devrait mieux comprendre l'utilisation, par les partenaires chargés de la mise en œuvre, de situations d'exclusion spécifiques, ainsi que leurs modalités d'identification des cocontractants à exclure. Toutefois, si elle n'assure aucun suivi de la façon dont les partenaires chargés de la mise en œuvre agissent par la suite, la Commission ne peut pas totalement garantir qu'elle sait précisément comment sont appliqués les systèmes d'exclusion.

Gestion partagée: les différences d'approche nuisent à l'efficacité globale des exclusions

Les États membres ont, en matière d'exclusion, des approches divergentes qui sont en partie responsables de l'inégalité des niveaux de protection des intérêts financiers de l'UE

73 Les systèmes d'exclusion tels qu'EDES peuvent contribuer à assurer une protection homogène des intérêts financiers de l'UE lorsque les fonds relèvent de la gestion partagée. Nous avons examiné les obligations imposées aux États membres par la législation de l'UE en matière d'exclusions et avons passé en revue les modalités qui s'appliquent aux dépenses agricoles et à celles de cohésion dans quatre États membres (l'Estonie, l'Italie, la Pologne et le Portugal).

⁵³ Décision [2019/C 191/02](#) de la Commission du 17 avril 2019.

74 La législation de l'UE n'exige pas des États membres qu'ils mettent en place des systèmes d'exclusion comparables à EDES, ni pour les fonds de l'UE ni pour leurs propres fonds publics. Cependant, le règlement financier, la législation sectorielle sur les dépenses en gestion partagée et les directives sur les marchés publics de l'UE imposent aux États membres plusieurs obligations liées aux exclusions en vue de protéger les intérêts financiers de l'UE.

75 En vertu du règlement financier, les autorités des États membres sont tenues de mettre en place des systèmes de contrôle interne efficaces pour prévenir, détecter et corriger les fraudes et les irrégularités⁵⁴, mais pas d'établir une liste noire ni d'appliquer des situations et des procédures d'exclusion analogues à celles utilisées pour EDES, lequel couvre uniquement les dépenses en gestions directe et indirecte. Le règlement financier et la législation sectorielle⁵⁵ disposent aussi que les États membres utilisent le système de gestion des irrégularités pour notifier les cas de fraude et d'irrégularité relatifs aux fonds de l'UE relevant de la gestion partagée⁵⁶. Toutefois, la Commission doit consulter les États membres avant d'utiliser les données notifiées de la sorte⁵⁷ et elle peut s'en servir uniquement pour exclure des cocontractants du bénéfice de fonds relevant des gestions directe ou indirecte.

⁵⁴ Article 36, paragraphe 2, point d), du [règlement financier](#).

⁵⁵ Article 144 du [règlement financier](#), article 5 du règlement délégué (UE) [2015/1971](#) de la Commission et article 5 du règlement délégué (UE) [2015/1970](#) de la Commission.

⁵⁶ Article 122, paragraphe 2, du [règlement \(UE\) n° 1303/2013](#); article 50, paragraphe 1, du [règlement \(UE\) n° 1306/2013](#); article 30, paragraphe 2, du [règlement \(UE\) n° 223/2014](#); article 5, paragraphe 5, du [règlement \(UE\) n° 514/2014](#); article 21, paragraphe 1, point d), du [règlement \(UE\) n° 1309/2013](#).

⁵⁷ Article 144 du [règlement financier](#).

76 La législation sectorielle sur les dépenses en gestion partagée n'impose pas aux États membres de mettre en place des systèmes d'exclusion dans les domaines correspondants, bien que certaines dispositions sur les dépenses de cohésion et de développement rural soient pertinentes en matière d'exclusion. À titre d'exemple, les règlements sur la cohésion n'autorisent pas les entreprises en difficulté financière à percevoir des fonds de l'UE⁵⁸, ce qui est comparable à la situation d'exclusion dans EDES concernant la faillite et l'insolvabilité⁵⁹. Pour ce qui est de l'agriculture, à l'exception des possibilités d'exclusion d'une même mesure pendant deux ans⁶⁰, il n'existe aucune obligation juridique concernant l'application de situations d'exclusion à des cocontractants demandeurs de paiements fondés sur des droits, qui constituent la majeure partie des dépenses de l'UE dans ce domaine, même si les bénéficiaires peuvent être de grandes entreprises ou des particuliers fortunés.

77 La directive sur la passation des marchés publics de l'UE⁶¹ impose aux autorités des États membres d'exclure les cocontractants qui se trouvent dans certaines situations. Cela vaut pour tous les marchés publics dans les États membres, y compris ceux portant sur des fonds de l'UE. La directive énumère des motifs d'exclusion obligatoires et facultatifs, que les États membres doivent transposer dans le droit national. Les situations facultatives comprennent celles obligatoires dans le cadre d'EDES, telles que la faillite, l'insolvabilité et toute situation analogue. Concrètement, dans certains pays ou territoires de l'UE, les autorités disposent d'une latitude considérable concernant l'application des situations d'exclusion dans des procédures de marchés publics spécifiques.

78 Cet ensemble hétéroclite d'obligations relatives aux exclusions ne peut servir de base à une utilisation efficace des exclusions pour protéger la partie du budget de l'UE en gestion partagée. En particulier, cela signifie qu'il n'existe aucune qualification juridique commune de ce qui constitue une situation d'exclusion pour les cocontractants qui perçoivent des fonds de l'UE dans le cadre de la gestion partagée. Il n'est pas non plus prévu que les cocontractants exclus du bénéfice des fonds de l'UE dans un État membre le soient également dans les autres États membres. En outre, les

⁵⁸ [Règlement \(UE\) n° 1301/2013](#) relatif au Fonds européen de développement régional et [règlement \(UE\) n° 1300/2013](#) relatif au Fonds de cohésion.

⁵⁹ Article 136, paragraphe 1, point a), du [règlement financier](#).

⁶⁰ Article 19 et article 35, paragraphe 5, du [règlement \(UE\) n° 640/2014](#).

⁶¹ Article 57 de la [directive 2014/24/UE](#) sur la passation des marchés publics.

autorités des États membres ne sont pas tenues de consulter ou d'appliquer la liste d'exclusions figurant dans EDES (voir point **83**)⁶².

79 Faute d'un ensemble cohérent d'obligations au niveau de l'UE, nous avons observé des différences considérables dans l'approche adoptée par les États membres en matière d'exclusion. C'est la législation nationale qui détermine dans quelle mesure les États membres recourent aux exclusions pour empêcher que des cocontractants non fiables perçoivent des fonds en gestion partagée. Aucun des quatre États membres couverts par notre audit n'avait établi un système d'exclusion à part entière couvrant tous les types de fonds de l'UE qu'ils géraient.

80 Faute de cohérence suffisante en matière de gestion partagée, des cocontractants qui se trouvent dans des situations similaires risquent d'être traités différemment. À titre d'exemple, la législation nationale polonaise sur les finances publiques établit, pour les bénéficiaires de Fonds structurels de l'UE, un système d'exclusion limité à ceux qui sont endettés ou condamnés pour fraude, corruption ou d'autres infractions pénales portant atteinte au budget de l'UE. En Estonie, les cocontractants peuvent être exclus du bénéfice des fonds de l'UE s'ils ont été condamnés pour fraude, corruption ou d'autres activités criminelles non liées aux fonds de l'UE. En Italie, la législation nationale impose que les bénéficiaires finals fassent l'objet de vérifications antimafia et obtiennent un certificat avant de pouvoir percevoir des fonds de l'UE dans le domaine agricole ou de la cohésion. Au Portugal, les cocontractants endettés à l'égard du Fonds de cohésion ne sont pas autorisés à bénéficier de financements supplémentaires de l'UE.

81 Les cocontractants qui se trouvent dans des situations similaires seront aussi traités différemment selon qu'il s'agisse de gestion partagée ou de gestion directe. Dans le cadre de la gestion partagée, il n'existe notamment aucune base juridique de l'UE permettant d'appliquer la notion de qualification juridique préliminaire pour exclure des cocontractants. Dans les quatre États membres couverts par notre audit, nous avons relevé des différences en ce qui concerne les situations d'exclusion. Elles portaient sur la mesure dans laquelle des jugements définitifs ou des décisions administratives définitives étaient requis(es) avant que les autorités puissent empêcher un cocontractant de demander ou de percevoir des fonds de l'UE. En effet, dans le cadre de la gestion partagée, les règles financières de l'UE en vigueur donnent moins de possibilités de procéder à des exclusions pour protéger les intérêts financiers de l'Union que dans celui de la gestion directe.

⁶² Article 142, paragraphe 5, du [règlement financier](#).

Les États membres pourraient mieux utiliser les données et les outils disponibles au niveau de l'UE

82 Aux fins des exclusions, les autorités des États membres disposent de trois principales sources de données au niveau de l'UE: EDES, les données de l'OLAF sur la fraude et les irrégularités, ainsi qu'Arachne, un outil d'exploration de données et de calcul du risque. Nous avons examiné la manière dont les États membres ont utilisé les sources de données et autres outils disponibles au niveau de l'UE.

83 Les autorités des États membres peuvent consulter EDES, mais les règles financières de l'UE ne les y obligent pas. Comme cela était indiqué dans le rapport 2019 de l'IAS sur EDES, seuls 16 États membres avaient désigné un administrateur national des utilisateurs pour EDES et quatre d'entre eux seulement avaient accédé régulièrement à EDES. De même, l'IAS a constaté que les autorités de gestion n'étaient pas au courant des enquêtes de l'OLAF ni des cas figurant dans le système de gestion des irrégularités et concernant les cocontractants des autorités de gestion d'autres États membres.

84 Arachne est un outil d'exploration de données au niveau de l'UE destiné à protéger les intérêts financiers de celle-ci. Il est conçu pour identifier les cocontractants à risque, mais pas spécifiquement ceux dans une situation d'exclusion. Au départ, la Commission a développé Arachne pour aider les autorités de gestion des États membres dans le domaine de la cohésion à effectuer des audits et des contrôles. Dans le cadre du projet pilote pour l'agriculture, sept organismes payeurs utilisent Arachne, et quatre autres en sont à la phase de test.

85 L'utilité d'un outil d'exploration de données dépend largement de la quantité et de la qualité des données sous-jacentes disponibles. Nous avons constaté que l'utilité d'Arachne était limitée en ce qui concerne les exclusions. Cela tient au fait que son champ d'application est restreint dans le cadre de la gestion partagée (la cohésion et un projet pilote dans le domaine agricole) ainsi qu'au manque:

- o de données de l'UE provenant de l'OLAF, du système de gestion des irrégularités et d'EDES;
- o de contrôles d'exhaustivité et d'exactitude effectués au niveau des projets par les États membres;
- o d'indicateurs clairement définis couvrant les situations d'exclusion figurant dans EDES.

86 Nous prenons acte du fait que la Commission s'est engagée à examiner les possibilités d'étendre l'utilisation d'Arachne à tous les modes de gestion (directe, indirecte et partagée) dans le cadre de sa stratégie antifraude⁶³.

87 L'utilisation de l'outil d'exploration de données et de calcul du risque de la Commission (à savoir Arachne) est prévue par la législation sectorielle pour la période 2021-2027, qui couvre les fonds relevant du règlement portant dispositions communes, la politique agricole commune, la facilité pour la reprise et la résilience, le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation et la réserve d'ajustement au Brexit. Même si le recours à l'outil restera facultatif pour les États membres, l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire pour la période en cause engage la Commission à le rendre disponible en vue d'une utilisation généralisée par tous les États membres⁶⁴.

La Commission n'a pas la nécessaire vision d'ensemble des modalités et des données des États membres en matière d'exclusion

88 Il ressort de nos entretiens avec des agents des principales directions générales responsables de la gestion partagée qu'elles n'ont pas une vue d'ensemble des modalités d'exclusion appliquées par les États membres. Une telle vue d'ensemble viendrait soutenir les efforts directement déployés pour mieux utiliser les exclusions de manière à protéger les intérêts financiers de l'UE dans tous les modes de gestion. Elle pourrait aussi servir à communiquer aux acteurs financiers intervenant dans l'exécution du budget de l'UE des informations sur la disponibilité de sources de données nationales utiles pour les exclusions. Une meilleure utilisation et réutilisation des données disponibles au niveau national et à celui de l'UE est une condition préalable à la création d'un outil d'exploration de données efficace, en mesure d'aider les ordonnateurs de la Commission à identifier les cocontractants qui se trouvent ou risquent de se trouver dans une situation d'exclusion.

⁶³ Stratégie antifraude de la Commission: action renforcée pour protéger le budget de l'Union européenne, [COM\(2019\) 196 final](#).

⁶⁴ Paragraphe 32 de l'[accord interinstitutionnel du 16 décembre 2020 sur la discipline budgétaire](#).

Conclusions et recommandations

89 Le présent audit visait à examiner si les exclusions sont utilisées efficacement pour protéger les fonds de l'UE contre les cocontractants non fiables. Nous estimons, en conclusion, que ce n'est pas le cas. Bien qu'EDES ait une portée étendue et comporte des procédures décisionnelles rigoureuses, la Commission n'avait enregistré dans le système, à la fin de 2020, que 18 exclusions non liées à des faillites, en raison de lacunes dans les modalités d'identification des cocontractants qui se trouvent dans une situation d'exclusion. Cela tient essentiellement à la dilution des responsabilités en matière d'exclusion, à des difficultés pour accéder aux données des États membres, à la sous-exploitation des données de l'UE, à la confiance excessive accordée aux déclarations sur l'honneur des cocontractants, ainsi qu'au suivi et à la surveillance limités au niveau central. Dans le cadre de la gestion partagée, à laquelle EDES ne s'applique pas, les différences d'approche entre États membres compromettent l'efficacité globale du recours aux exclusions pour protéger le budget de l'UE.

90 En ce qui concerne la gestion directe, nous avons constaté qu'EDES couvre un large éventail de cocontractants, de types de conventions de financement et de situations d'exclusion. Cependant, il reste possible d'étendre la gamme des situations d'exclusion couvertes (voir points [21](#) à [24](#)).

Recommandation n° 1 – Étendre la portée des exclusions

Lorsqu'elle élaborera sa proposition de révision du règlement financier à l'intention du législateur, la Commission devrait traiter la question de l'exclusion des entreprises affiliées, des bénéficiaires effectifs et des gestionnaires responsables de cocontractants de l'UE, même s'ils ne sont pas eux-mêmes des cocontractants de l'UE.

Quand? En 2022.

91 Nous avons aussi constaté que les procédures d'exclusion dans le cadre d'EDES permettent de prendre des décisions solides concernant les cocontractants qui se trouvent dans une situation d'exclusion. Elles permettent notamment d'exclure des cocontractants sans attendre pendant des années un jugement définitif ou une décision administrative définitive. L'évaluation des cas au niveau central par une instance indépendante contribue à garantir un traitement cohérent et équitable des cocontractants (voir points [25](#) à [29](#)).

92 Cependant, nous avons relevé plusieurs lacunes dans les modalités mises en place pour déterminer si des cocontractants se trouvent dans une situation d'exclusion, lacunes qui expliquent en partie pourquoi le nombre d'exclusions est peu élevé:

- o la dilution des responsabilités concernant l'identification des cocontractants susceptibles d'être exclus compromet l'évaluation systématique des cocontractants;
- o la Commission n'utilise pas suffisamment certaines des principales sources de données au niveau de l'UE;
- o la Commission accède difficilement aux données nationales sur certaines situations d'exclusion, en raison de restrictions d'ordre juridique et d'obstacles de nature technique;
- o la Commission s'appuie souvent sur les déclarations des cocontractants concernant l'absence de situation d'exclusion, sans procéder à des contrôles supplémentaires (voir points [30](#) à [59](#)).

93 Ces lacunes demeurent, entre autres en raison du suivi et de la surveillance limités exercés au niveau central concernant l'identification, par les services de la Commission, des cocontractants susceptibles d'être exclus. Nous sommes d'avis que des modalités de suivi et de surveillance plus rigoureuses seront indispensables pour pouvoir mieux utiliser les exclusions. Ce suivi pourrait être amélioré grâce à un système de gestion des dossiers capable de donner une vue d'ensemble des cas en cours et clôturés. Ce suivi pourrait aussi être renforcé grâce à de meilleurs contrôles ex post indiquant si les cocontractants se trouvent dans une situation d'exclusion, à des orientations à l'intention des ordonnateurs sur l'exploitation des données disponibles, ainsi qu'à une incitation accrue à utiliser EDES (voir points [60](#) à [63](#)).

Recommandation n° 2 – Renforcer la mise en œuvre du système de détection rapide et d'exclusion dans le cadre des gestions directe et indirecte

La Commission devrait:

- 1) développer un système de gestion des dossiers en mesure de fournir une vue d'ensemble des cas en cours et clôturés;
- 2) renforcer sa surveillance concernant le bon fonctionnement d'EDES, y compris en contrôlant l'action des ordonnateurs lorsqu'ils:
 - i) donnent suite aux recommandations formulées par l'OLAF et le Parquet européen concernant les détections rapides ou les exclusions;
 - ii) mènent des activités et utilisent des sources de données disponibles pour recenser les cas d'exclusion, tels que les cas de détection rapide, les registres du système de gestion des irrégularités, les enquêtes antifraude en cours de l'OLAF et du Parquet européen, les résultats finals des audits, les décisions en matière de concurrence, ainsi que les notifications des partenaires chargés de la mise en œuvre;
 - iii) mettent en œuvre les recommandations formulées par l'instance EDES;
- 3) réaliser des contrôles ex post pour vérifier si les cocontractants se trouvent dans une situation d'exclusion, notamment lorsque les ordonnateurs s'appuient sur des déclarations sur l'honneur;
- 4) élaborer, à l'intention des ordonnateurs, des procédures et des lignes directrices standard concernant l'utilisation des sources de données au niveau de l'UE, tels que les cas de détection rapides, les registres du système de gestion des irrégularités, les enquêtes antifraude de l'OLAF et du Parquet européen, les constatations d'audit, les affaires relatives à la concurrence, ainsi que les notifications de partenaires chargés de la mise en œuvre;
- 5) mieux faire connaître les détections rapides et les exclusions à ses services, aux partenaires chargés de la mise en œuvre et aux autorités des États membres participant à la gestion des fonds de l'UE.

Quand? Au plus tard en 2023.

94 En ce qui concerne la gestion indirecte, nous avons constaté que peu de cas d'exclusion enregistrés dans EDES sont le fait des partenaires chargés de la mise en œuvre. Cela tient en grande partie aux mêmes facteurs que dans le cadre de la gestion directe. Nous avons aussi relevé trois autres facteurs qui expliquent ce petit nombre d'exclusions: des conventions avec des partenaires chargés de la mise en œuvre qui ne couvrent pas toutes les situations d'exclusion; l'obligation d'attendre un jugement définitif ou une décision administrative définitive avant que les partenaires chargés de la mise en œuvre puissent exclure un cocontractant; l'exclusion des cocontractants non fiables avant même qu'il soit envisagé de leur octroyer une aide financière de l'UE (voir points 64 à 69).

95 La Commission tarde à achever son évaluation des systèmes d'exclusion mis en place par les partenaires chargés de la mise en œuvre. Dès que cette évaluation sera terminée, elle sera davantage en mesure d'examiner et de traiter les raisons sous-jacentes au faible nombre de cocontractants exclus dans le cadre de la gestion indirecte. Il importera alors également que la Commission surveille le fonctionnement des systèmes d'exclusion mis en place par les partenaires chargés de la mise en œuvre (voir points 70 à 72).

Recommandation n° 3 – Améliorer le suivi de la détection rapide et des exclusions dans le cadre de la gestion indirecte

Pour obtenir un niveau uniforme de protection des fonds de l'UE relevant de la gestion indirecte, la Commission devrait s'assurer que ses partenaires remplissent leur obligation de lui notifier les cas où il est constaté que des cocontractants se trouvent dans une situation d'exclusion.

Quand? Début de la mise en œuvre en 2023.

96 En ce qui concerne la gestion partagée, qui couvre essentiellement les dépenses agricoles et celles relatives à la cohésion, nous avons constaté qu'il n'existe aucun mécanisme au niveau de l'UE pour exclure des cocontractants. Notre examen de quatre États membres a montré que, faute d'un ensemble cohérent d'obligations concernant le recours aux exclusions, les approches diffèrent considérablement, ce qui contribue à l'inégalité des niveaux de protection des fonds de l'UE. Nous avons aussi constaté que certains États membres pourraient mieux utiliser les données et les outils disponibles au niveau de l'UE, notamment la base de données EDES, les données de l'OLAF sur la fraude et sur les irrégularités, ainsi qu'Arachne, l'outil d'exploration de

données et de calcul du risque, pour protéger les intérêts financiers de l'UE (voir points [73](#) à [87](#)).

Recommandation n° 4 – Étendre la détection rapide et les exclusions à la gestion partagée

Au moment d'élaborer sa proposition de révision du règlement financier à l'intention du législateur, la Commission devrait se demander comment appliquer les principaux éléments d'EDES aux fonds en gestion partagée, de sorte que les cocontractants se trouvant dans une situation d'exclusion soient traités de façon cohérente dans tous les modes de gestion.

Quand? En 2022.

97 Enfin, nous avons constaté que la Commission ne dispose pas d'une vue d'ensemble des systèmes d'exclusion et des données disponibles dans les États membres. Une telle vue d'ensemble viendrait soutenir les efforts directement déployés pour mieux utiliser les exclusions et les données de manière à protéger les intérêts financiers de l'UE dans tous les modes de gestion, ainsi que pour créer un outil d'exploration de données facilitant l'identification des cocontractants qui se trouvent ou risquent de se trouver dans une situation d'exclusion (voir point [88](#)).

Recommandation n° 5 – Mieux utiliser les données et les outils numériques existants

Dans le contexte des gros efforts qu'elle déploie pour utiliser les données et les outils numériques afin de protéger le budget de l'UE, la Commission devrait prendre des mesures pour que les données pertinentes concernant les exclusions soient mieux utilisées. Pour ce faire, elle devrait notamment:

- 1) faire un état des lieux pour recenser les sources de données pertinentes, y compris nationales, pour protéger le budget de l'UE et déterminer la façon d'y accéder;
- 2) proposer une base juridique adéquate sur l'accès et l'utilisation des données, y compris nationales, sur les cocontractants de l'UE à des fins d'audit et de contrôle;

- 3) développer un outil commun d'exploration de données et de calcul du risque, dont l'institution serait propriétaire et qui donnerait accès à toutes les données pertinentes au niveau national et à celui de l'UE;
- 4) veiller à la disponibilité des données et en encourager le partage au niveau de l'institution;
- 5) élaborer une stratégie qui garantisse que les données sur les cocontractants de l'Union au niveau national et à celui de l'UE soient numériques, accessibles, normalisées et interopérables.

Quand? Pour les recommandations sous 1) et 2): en 2023 au plus tard; pour la recommandation sous 3): d'ici 2025; pour la recommandation sous 4): au début du prochain cadre financier pluriannuel; pour la recommandation sous 5): en 2023 au plus tard en ce qui concerne les données de l'UE et d'ici à la date d'application du règlement financier révisé pour ce qui est des données nationales.

Le présent rapport spécial a été adopté par la Chambre V, présidée par Tony Murphy, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 26 avril 2022.

Par la Cour des comptes

Klaus-Heiner Lehne
Président

Acronymes, sigles et abréviations

Arachne: outil d'exploration de données et de calcul du risque, développé par la Commission européenne

BEI: Banque européenne d'investissement

DG BUDG: direction générale du budget

DG INTPA: direction générale des partenariats internationaux

EDES: système de détection rapide et d'exclusion (*Early Detection and Exclusion System*)

FEI: Fonds européen d'investissement

IAS: service d'audit interne (*Internal Audit Service*) de la Commission européenne

OLAF: Office européen de lutte antifraude

REA: Agence exécutive pour la recherche

Glossaire

Autorité de gestion: autorité (publique ou privée) nationale, régionale ou locale, désignée par un État membre pour gérer un programme financé par l'UE.

Banque européenne d'investissement: banque de l'UE, détenue par les États membres, qui finance des projets à l'appui des politiques de l'Union, essentiellement au sein de celle-ci, mais aussi en dehors.

Évaluation sur la base de piliers: évaluation, par la Commission, des modalités de gestion financière d'un partenaire chargé de la mise en œuvre.

Fonds européen d'investissement: mécanisme spécialisé dans les financements à risque en faveur des petites et moyennes entreprises dans l'UE et dans certains pays tiers. Le Fonds européen d'investissement fait partie du Groupe Banque européenne d'investissement.

Fraude: utilisation intentionnelle et illégale de la tromperie en vue d'obtenir un avantage matériel en privant une autre partie d'un ou de plusieurs biens ou de sommes d'argent.

Gestion directe: gestion d'un Fonds ou d'un programme de l'UE assurée par la seule Commission. S'oppose à la gestion partagée ou à la gestion indirecte.

Gestion partagée: méthode d'exécution du budget de l'UE selon laquelle, contrairement à ce qui se passe dans la gestion directe, la Commission délègue les tâches d'exécution à un État membre, tout en restant responsable en dernier ressort.

Groupe Banque européenne d'investissement ou groupe BEI: la Banque européenne d'investissement et le Fonds européen d'investissement.

Instrument financier: soutien financier provenant du budget de l'UE et prenant la forme de participations, de quasi-participations, de prêts ou de garanties, ou d'autres instruments de partage des risques.

Marché public: acquisition, par des organismes de droit public ou d'autres autorités, de travaux, de fournitures ou de services au terme d'une procédure ouverte et concurrentielle, visant à obtenir des prestations de qualité et d'un bon rapport coût-avantage.

Ordonnateur: personne chargée d'exécuter les recettes et les dépenses d'un organisme de l'UE.

Organisme payeur: organisme désigné par un État membre pour gérer les dépenses agricoles de l'UE.

Passage au numérique: tendance à l'intégration et à l'utilisation de technologies numériques et d'informations numérisées afin que les processus et les tâches deviennent plus simples, plus rapides, plus efficaces et/ou plus économiques.

Petites et moyennes entreprises: les entreprises et autres organisations ainsi qualifiées le sont en raison de leur taille, sur la base du nombre d'employés et de certains critères financiers. Sont considérées comme «petites», les entreprises qui occupent moins de 50 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel ou le total du bilan annuel n'excède pas 10 millions d'euros. Sont considérées comme «moyennes», les entreprises qui occupent moins de 250 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 50 millions d'euros ou dont le total du bilan annuel ne dépasse pas 43 millions d'euros.

Qualification juridique préliminaire: appréciation juridique de faits et constatations concernant une question spécifique, avant que l'autorité compétente prononce un jugement définitif ou prenne une décision administrative définitive.

Règlement portant dispositions communes: règlement établissant les règles qui s'appliquent à l'ensemble des cinq Fonds structurels et d'investissement européens au cours de la période 2014-2020.

Réponses de la Commission

<https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=61175>

Calendrier

<https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=61175>

Équipe d'audit

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

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre V (Financement et administration de l'Union européenne), présidée par Tony Murphy, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de Helga Berger, Membre de la Cour, assistée de: Silvia Janik, cheffe de cabinet; Franz Ebermann, attaché de cabinet; Judit Oroszki, manager principale; James McQuade, chef de mission; Tomasz Kokot et Attila Horvay-Kovacs, auditeurs. L'assistance linguistique a été fournie par Thomas Everett.



Première rangée (de gauche à droite): M^{me} Judit Oroszki, M. James McQuade, M^{me} Helga Berger, M^{me} Silvia Janik et M. Attila Horvay-Kovács

Deuxième rangée (de gauche à droite): M. Thomas Everett, M. Tomasz Kokot et M. Franz Ebermann

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2022

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Ainsi, en règle générale, vous pouvez en réutiliser le contenu à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications éventuelles que vous avez apportées. Si vous réutilisez du contenu de la Cour des comptes européenne, vous avez l'obligation de ne pas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'obtenir une autorisation supplémentaire si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables, comme par exemple sur des photos des agents de la Cour, ou contient des travaux de tiers.

Lorsqu'une telle autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, il peut être nécessaire de demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Figure 7: icônes réalisées par Pixel Perfect, disponibles sur le site <https://flaticon.com>.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

PDF	ISBN 978-92-847-7780-8	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/576929	QJ-02-22-006-FR-N
HTML	ISBN 978-92-847-7743-3	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/300528	QJ-02-22-006-FR-Q

La «mise sur liste noire» est une mesure destinée à éviter la fraude. À l'aide de sa base de données EDES, l'UE essaie d'empêcher que des fonds publics soient versés à des cocontractants non fiables, qui se seraient par exemple rendus coupables de fraude, de corruption ou d'autres irrégularités. Lors de notre audit, nous avons examiné si la mise sur liste noire était utilisée efficacement pour protéger le budget de l'UE. Nous avons estimé, en conclusion, que le système actuel n'était pas efficace, en raison de l'absence d'un ensemble cohérent d'obligations pour les différents modes de paiement. En outre, pour les fonds gérés par les États membres, le recours à des systèmes d'exclusion n'est pas obligatoire. À cause de la dilution des responsabilités et des lacunes en matière d'identification des cocontractants susceptibles d'être exclus, la liste noire dans EDES comporte peu de cas. C'est pourquoi nous recommandons d'étendre l'utilisation d'EDES aux fonds gérés par les États membres, au sein desquels un ensemble hétéroclite d'obligations juridiques relatives aux exclusions s'applique actuellement. Nous préconisons aussi de mieux utiliser les données et les outils numériques pour identifier les cocontractants non fiables.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications
de l'Union européenne

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

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx
Site web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors