

Rapport spécial

La Commission européenne et les consultants externes

Une gestion perfectible



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Table des matières

	Points
Synthèse	I - IX
Introduction	01 - 13
Raisons du recours à des consultants externes	01 - 03
Volume et type de services fournis	04 - 10
Rôles et responsabilités	11 - 13
Étendue et approche de l'audit	14 - 17
Observations	18 - 84
Importantes lacunes dans le cadre régissant l'engagement de consultants externes et la justification du recours aux services de ces derniers	18 - 32
Les lignes directrices pour une meilleure réglementation: une base solide, qui ne s'applique toutefois qu'aux évaluations et aux études	20 - 26
Les analyses de besoins n'ont pas été réalisées ou n'ont pas été documentées de manière systématique	27 - 32
Les procédures de passation de marchés ont été respectées, mais la gestion des risques spécifiques laisse encore à désirer	33 - 56
L'acquisition de services de consultants externes était conforme aux règles en matière de marchés publics	34 - 36
La supervision effectuée par la Commission ne correspondait pas au niveau de risque potentiel	37 - 56
Manquements dans la manière dont les services des consultants externes sont gérés et utilisés	57 - 71
Les différents contrats ont été gérés dans le respect des règles, mais il y a des lacunes dans l'évaluation de la performance	58 - 64
Pratiques insuffisantes concernant l'exploitation des résultats des missions effectuées par les consultants externes	65 - 71

Manque de précision dans les informations de gestion de la Commission et absence de compte rendu systématique 72 - 84

La Commission manque d'informations précises sur le volume et les types de services de consultants externes qu'elle utilise 73 - 79

La Commission ne rend pas compte systématiquement de son recours aux services de consultants externes 80 - 84

Conclusions et recommandations 85 - 91

Annexes

Annexe I – Exemples de choix incorrects ou incohérents de la catégorie d'engagements juridiques

Abréviations et sigles

Glossaire

Réponses de la Commission

Calendrier

Équipe d'audit

Synthèse

I La Commission européenne recourt de plus en plus à des consultants externes pour un certain nombre de services de conseil et de soutien. Les services de ce type qu'elle a acquis entre 2017 et 2020 représentaient un montant d'environ 3,7 milliards d'euros. Il s'agissait notamment de travaux de conseil, d'études, d'évaluations et de recherches.

II Depuis peu, les autorités de décharge et les médias montrent un intérêt croissant à l'égard de l'utilisation de tels services par la Commission. Notre rapport vise à contribuer à améliorer la transparence et l'obligation de rendre compte pour cet important domaine de dépenses.

III Notre audit avait pour objectif d'établir si la Commission gérait son recours à des consultants externes de façon à préserver ses intérêts et à garantir une utilisation optimale des ressources. Nous avons plus précisément examiné si la Commission:

- a) avait mis en place, pour régir ce recours, un cadre qui définisse les formes de soutien à apporter et qui énonce des règles justifiant l'utilisation de consultants;
- b) avait passé les contrats concernés de manière appropriée et avait atténué les risques liés à une telle coopération;
- c) avait géré et suivi la performance des consultants externes et avait instauré des pratiques pour évaluer les résultats;
- d) disposait d'informations de gestion fiables et précises et établissait des rapports concernant son recours à des consultants externes.

IV Notre audit a porté sur l'engagement de consultants externes entre 2017 et 2019, mais nous avons également tenu compte d'informations importantes plus récentes lorsqu'elles étaient pertinentes. Nous avons analysé les informations financières et de gestion relatives aux services acquis, interrogé des membres du personnel de la Commission et examiné les contrats pour comprendre les pratiques en place en matière de planification, de passation de marchés, de justification, d'évaluation et de gestion.

V Nous sommes arrivés à la conclusion que la Commission ne gère pas son recours à des consultants externes de sorte à garantir pleinement une utilisation optimale des ressources. Le cadre adopté par la Commission pour régir l'utilisation de ces services présente d'importantes lacunes. Si les formes de soutien susceptibles d'être fournies par les consultants externes et la mesure dans laquelle des tâches peuvent être externalisées sont bien définies pour les études et les évaluations, ce n'est pas le cas pour les autres services qu'ils offrent.

VI Le recours à des consultants a également accru les risques potentiels de dépendance excessive, d'avantage concurrentiel, de concentration des fournisseurs et de conflit d'intérêts. La Commission ne surveille, ne gère et n'atténue pas suffisamment ces risques à l'échelle de l'institution.

VII En ce qui concerne les contrats spécifiques que nous avons examinés, nous avons constaté que la Commission avait respecté les procédures imposées en matière de passation de marchés et s'était assurée que les services requis, fournis par les consultants, étaient d'une qualité appropriée avant de les payer. Cependant, elle n'apprécie pas systématiquement la performance des consultants externes et ne diffuse pas les informations afférentes à ses appréciations auprès des différentes directions générales, sauf pour les études et les évaluations. Cette lacune réduit la capacité de la Commission à cerner les avantages des services fournis et à en rendre compte.

VIII Enfin, les systèmes d'information de la Commission ne fournissent pas d'informations précises et fiables sur le volume et les types de services acquis auprès de consultants externes. En outre, le recours à ces services ne fait pas l'objet d'un compte rendu systématique.

IX Nous recommandons à la Commission:

- de continuer à développer son cadre régissant le recours aux services de consultants externes;
- d'améliorer son approche en matière de surveillance et d'atténuation des risques liés à l'utilisation de tels services;
- de déterminer les résultats de ces services et de les utiliser;
- de rendre compte régulièrement de son recours à ces services.

Introduction

Raisons du recours à des consultants externes

01 Les administrations publiques ont recours à des consultants externes pour toute une série de raisons. Ces dernières années, la rapide évolution des circonstances, combinée aux contraintes en matière de ressources administratives, s'est traduite par une utilisation renforcée de ces services. Étant donné que les consultants sont de plus en plus impliqués dans la conception et la fourniture des services, la nécessité de disposer de cadres régissant la manière d'y recourir s'est elle aussi accrue en vue d'une utilisation optimale des ressources.

02 Aux fins du présent rapport, il faut entendre par «consultants externes» les fournisseurs, publics ou privés, de prestations intellectuelles, susceptibles de travailler dans les locaux de leurs clients ou en dehors. Dans le cas qui nous occupe, le «client» est la Commission européenne. Le client utilise le résultat de leurs services pour alimenter les processus lui permettant de prendre et de mettre en œuvre ses décisions, ou pour soutenir son fonctionnement administratif.

03 Le *tableau 1* donne une vue d'ensemble des principales raisons pour lesquelles la Commission recourt à des consultants externes.

Tableau 1 – Principales raisons du recours de la Commission à des consultants externes

Finalités		Avantages
<p>Optimiser la gestion des ressources humaines</p> <p>La Commission ne peut se permettre d'employer, de cultiver et de conserver le vaste éventail de talents et d'expertises dont elle pourrait avoir besoin pour des projets spécifiques.</p>	<p>Ressource complémentaire</p> 	<ul style="list-style-type: none"> • Ressource complémentaire pour mettre en œuvre des actions destinées à de multiples parties prenantes d'États membres et de pays tiers, notamment en période de surcroît de travail ou lorsque des compétences particulières sont nécessaires pour un temps limité • Nécessité de disposer de compétences spécialisées afin de réaliser des travaux techniques et scientifiques (par exemple l'acquisition, la collecte et la compilation de données, l'appui scientifique et statistique, et le développement informatique) • Renforcement de l'agilité et de la flexibilité face à l'évolution des priorités organisationnelles et politiques
<p>Atteindre des résultats en respectant le délai et les paramètres de coûts fixés</p>	<p>Conception et mise en œuvre de programmes</p> 	<ul style="list-style-type: none"> • Soutien apporté à la Commission lors de la conception et de la mise en œuvre de politiques et de programmes dans le but de favoriser une prise de décision transparente et solidement étayée (par exemple par un apport sur des aspects spécifiques sous la forme d'études ou d'évaluations) • Accès souple à la bonne combinaison de compétences afin de combler rapidement les lacunes, notamment lorsque le besoin en effectifs est temporaire ou que leur présence est requise dans des États membres ou des pays tiers • Solutions moins coûteuses que l'engagement de personnel sur place pour le développement des capacités par une assistance et un appui techniques
<p>Obtenir une assistance pour la prise de décision</p>	<p>Éclairage indépendant</p> 	<ul style="list-style-type: none"> • Avis indépendant crédible (par exemple lorsqu'il est nécessaire pour mettre en œuvre les objectifs fixés dans les plans stratégiques) • Points de vue extérieurs afin de fournir d'autres regards sur les politiques et les programmes de l'UE.

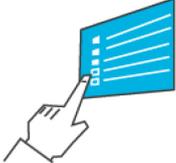
Source: Cour des comptes européenne, sur la base des entretiens menés avec des agents de la Commission européenne.

Volume et type de services fournis

04 Au cours de la période 2017-2019, qui correspond à celle visée par notre audit (voir point 16), la Commission a signé 8 009 contrats avec des consultants externes pour une valeur totale de 2,7 milliards d'euros. Le montant annuel consacré à ces contrats est passé de 799 millions d'euros en 2017 à 955 millions d'euros en 2019. En 2020, elle a conclu des contrats pour un montant total de 971 millions d'euros.

05 La Commission a comptabilisé ces services dans l'une des catégories suivantes: conseil, étude, évaluation ou recherche (voir [tableau 2](#)).

Tableau 2 – Catégories et descriptions utilisées par la Commission pour les services des consultants externes

	<p>Conseil</p>	<p>Services de conseil sauf «Services administratifs, RH et sociaux», «Communication et publication», «Conférences, réunions externes et voyages», «Évaluation», «Études», «Services d'audit», «Services informatiques et redevances de télécommunications», «Services juridiques», «Recherche, développement ou activités scientifiques», «Services de formation» et «Traduction et interprétation»</p>
	<p>Étude</p>	<p>Tous les types d'études (y compris les analyses juridiques)</p>
	<p>Évaluation</p>	<p>Évaluation ex ante ou ex post de projets, de programmes, analyse d'impact, etc.</p>
	<p>Recherche</p>	<p>Services en lien avec la recherche, le développement ou des activités scientifiques n'entrant pas dans le cadre d'une des catégories de services existantes</p>

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations tirées de la liste des classes/catégories d'engagements juridiques de la Commission en matière de marchés publics et de subventions, fondée sur le règlement financier de 2015.

06 Les contrats les plus importants d'un point de vue financier et conclus au cours de la période 2017-2019 concernent des services enregistrés dans la catégorie «conseil» (72 % du montant global). La [figure 1](#) donne un aperçu du recours de la Commission à des consultants externes pendant ces trois années.

Figure 1 – Les consultants externes à la Commission¹ (2017-2019)

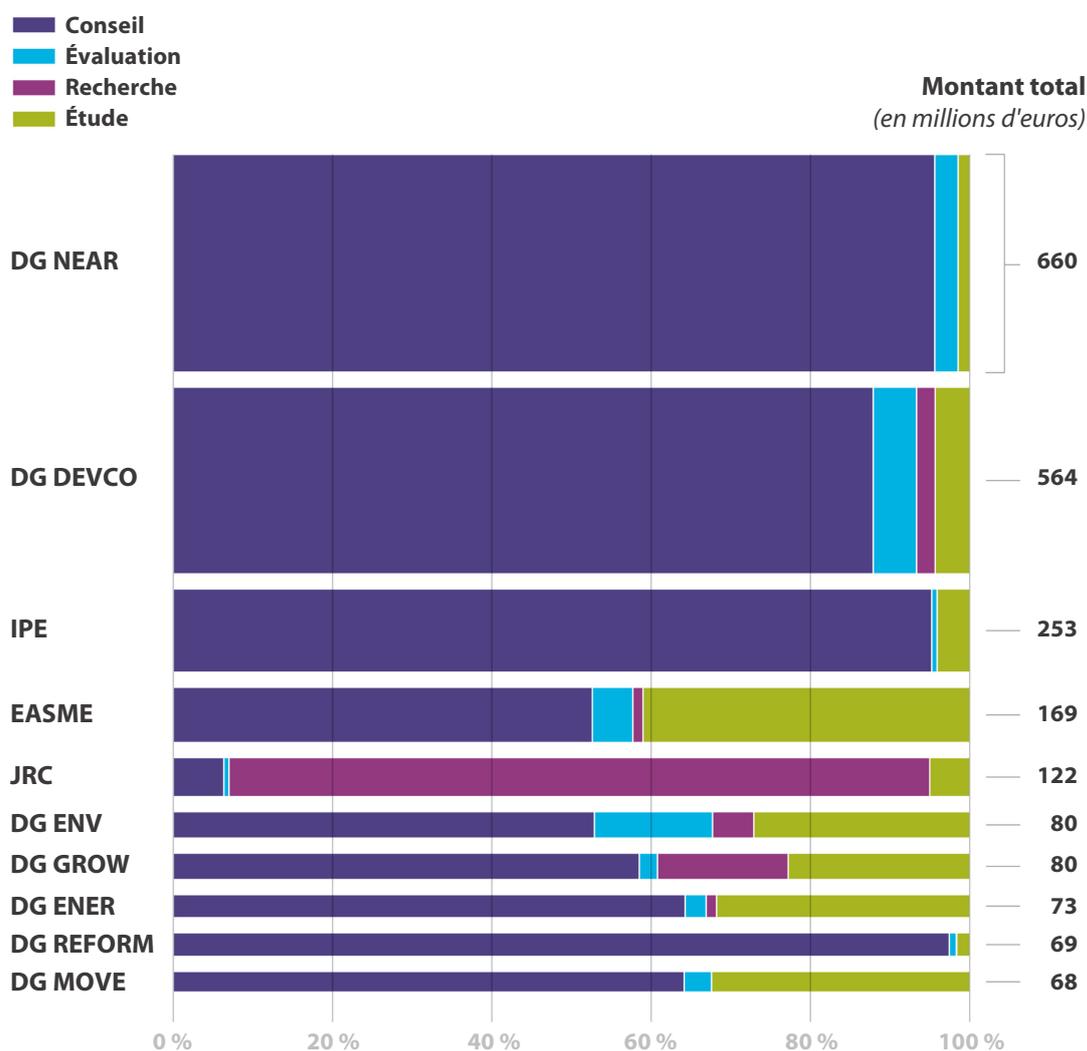


Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données financières de la Commission.

¹ Directions générales, services et agences exécutives ayant conclu des contrats avec des consultants externes.

07 Des 45 directions générales, services et agences exécutives de la Commission ayant recours à des consultants externes, neuf directions générales et une agence exécutive ont consacré ensemble un montant de 2,1 milliards d'euros à des services de consultants externes au cours de la période 2017-2019, soit 80 % du montant total. Le top 3 des directions générales dépensant le plus dans ce domaine représente plus de la moitié de ce montant (voir *figure 2* ci-après pour plus de détails).

Figure 2 – Les 10 plus importants utilisateurs de services de consultants externes à la Commission (2017-2019)



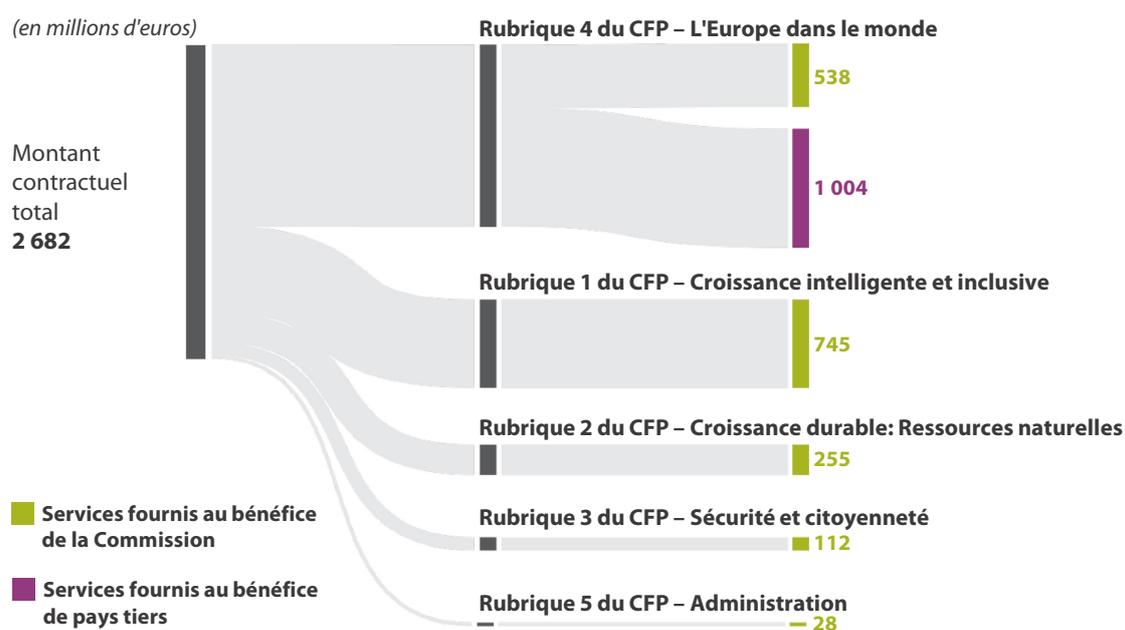
Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données financières de la Commission.

08 Une part équivalant à 98 % du montant total des contrats relatifs aux services de consultants externes est allée à des fournisseurs enregistrés dans l'UE. Au cours de la période 2017-2019, 72 % du volume total de ces services ont été acquis auprès de

prestataires établis en Belgique, en Allemagne, en France, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni.

09 Environ 57 % (1 542 millions d'euros) de la valeur totale des contrats conclus avec des consultants externes ont été financés au titre de la rubrique 4 («L'Europe dans le monde») du cadre financier pluriannuel (CFP). Ces marchés portent notamment sur des services acquis dans le cadre de programmes de l'UE destinés à améliorer la coopération avec les pays tiers. La rubrique 1 («Croissance intelligente et inclusive») du CFP est la deuxième source de financement des contrats passés avec des consultants externes (28 % du montant total, soit 745 millions d'euros), les contrats financés au titre de la rubrique 5 («Administration») du CFP ne représentant que 1 % environ. La [figure 3](#) donne une ventilation de la valeur totale des contrats conclus avec des consultants externes au titre des différentes rubriques du CFP.

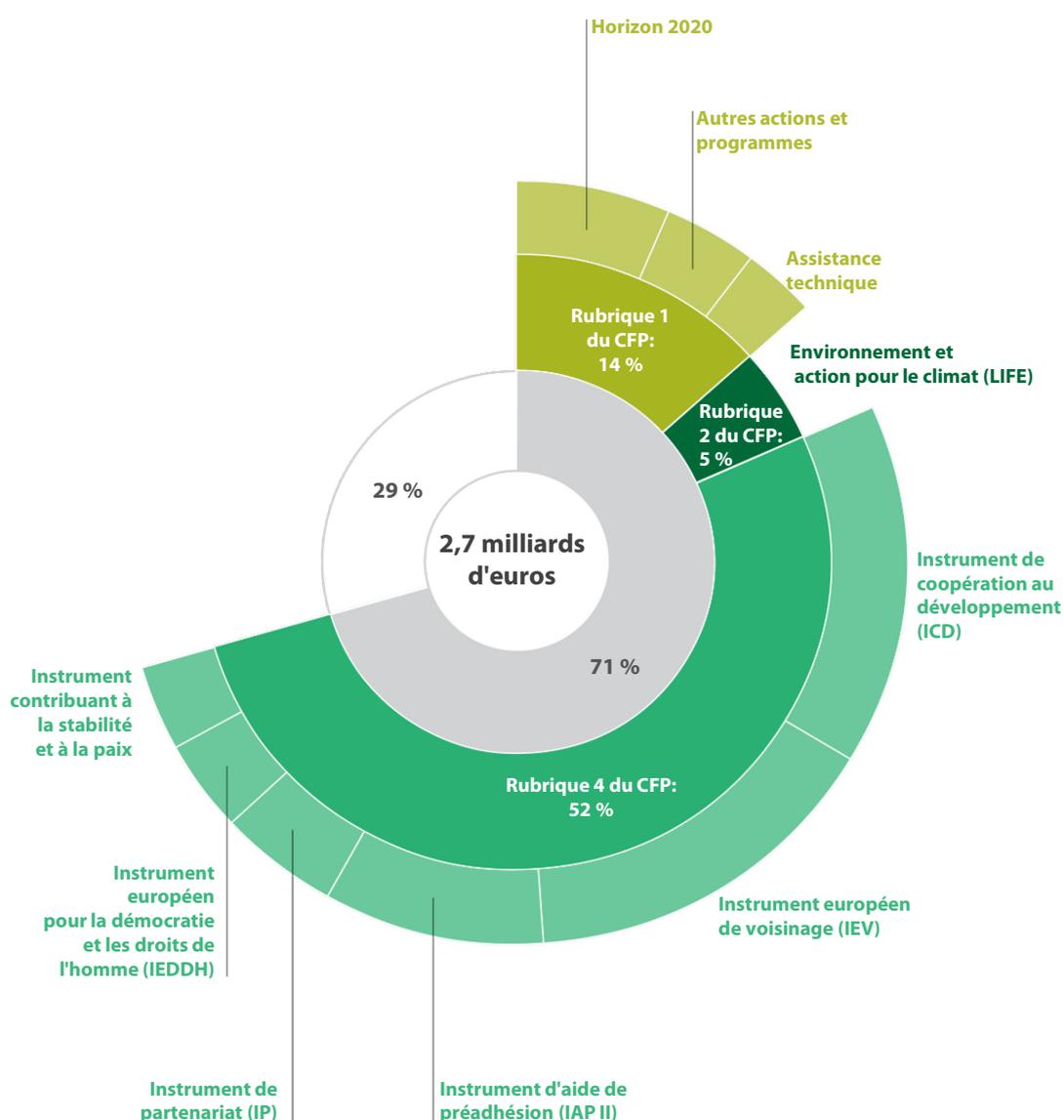
Figure 3 – Sources de financement des contrats conclus avec des consultants externes (2017-2019)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données financières de la Commission.

10 Les consultants externes interviennent principalement lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre les politiques de voisinage et d'élargissement de l'UE, les partenariats internationaux, les instruments de politique étrangère et les actions en faveur de l'environnement et du climat. La *figure 4* présente les 10 programmes et instruments de l'UE qui ont le plus nécessité de recourir aux services de consultants externes, avec des contrats dont la valeur totale a atteint 1,9 milliard d'euros (soit 71 % du montant de l'ensemble des contrats), au cours de la période 2017-2019.

Figure 4 – Les 10 programmes et instruments de l'UE ayant le plus «consommé» de services de consultants externes (2017-2019)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données financières de la Commission.

Rôles et responsabilités

11 Au sein de la structure de gouvernance décentralisée de la Commission, les directions générales sont chargées de déterminer les besoins en consultants externes et de veiller à y recourir de manière efficiente et efficace. Elles doivent également recenser, évaluer et atténuer les risques que présente un tel recours. Si elles considèrent certains de ces risques comme «critiques» (c'est-à-dire présentant un degré de priorité élevé), elles sont censées les signaler au secrétariat général et à la direction générale du budget (DG BUDG)².

12 La DG BUDG et le secrétariat général fournissent des orientations et des conseils pour garantir que les directions générales planifient et gèrent les engagements de consultants externes de manière cohérente, évitent les doublons et améliorent la gestion des connaissances et la transparence. Si, dans le cadre de leurs évaluations régulières des risques pour leurs activités, les directions générales décèlent des risques critiques liés au recours à des consultants externes, elles doivent les notifier aux services centraux et les ajouter à la liste reprenant l'ensemble des risques critiques signalés au conseil d'administration³.

13 À la Commission, le conseil d'administration assure la coordination et la supervision des questions institutionnelles et fournit des orientations stratégiques en la matière, notamment en ce qui concerne l'affectation de ressources et la gestion des risques. Il supervise le processus de gestion des risques et informe régulièrement le collège de ses conclusions. Il étudie notamment la liste des risques critiques⁴.

² Commission européenne, document C(2018) 7703 final, [Communication à la Commission – La gouvernance au sein de la Commission européenne](#), 21.11.2018.

³ *Risk Management in the Commission – Implementation Guide*, version mise à jour de septembre 2021.

⁴ Commission européenne, document C(2018) 7703 final, [Communication à la Commission – La gouvernance au sein de la Commission européenne](#), 21.11.2018.

Étendue et approche de l'audit

14 Ces dernières années, le Parlement européen⁵, le Conseil⁶ et les médias se sont intéressés au recours croissant de la Commission à des consultants externes. Des questions ont notamment été soulevées à propos du type et du montant des contrats, mais aussi des risques de concentration, de dépendance excessive et de conflit d'intérêts, ainsi que de la pertinence de recourir à des consultants externes plutôt qu'à du personnel interne. Notre rapport vise à contribuer à rendre plus transparent le recours de la Commission à des consultants externes et à renforcer l'obligation d'en rendre compte.

15 Nous avons axé notre audit sur la question de savoir si la Commission gérait son recours à des consultants externes de manière à préserver ses intérêts et à garantir une utilisation optimale des ressources. Nous avons examiné si la Commission:

- a) avait mis en place, pour régir ce recours, un cadre qui définisse les formes de soutien à apporter et qui énonce des règles justifiant l'utilisation de consultants;
- b) avait passé les contrats concernés de manière appropriée et avait atténué les risques liés à une telle coopération;
- c) avait géré et suivi la performance des consultants externes et avait instauré des pratiques permettant d'évaluer ces résultats;
- d) disposait d'informations de gestion fiables et précises et faisait rapport sur son recours à des consultants externes.

⁵ Lettre du Parlement européen à la présidente de la Commission européenne du 30.3.2021; Décharge 2019 à la Commission, questions écrites au commissaire Hahn, audition du 11.1.2021, et Décharge 2019 à la Commission, questions écrites à la secrétaire générale Ilze Juhansone, audition du 6.1.2021.

⁶ Réponses détaillées de la Commission aux demandes spécifiques adressées par le Conseil en complément du rapport de la Commission sur le suivi de la décharge pour l'exercice 2019 – COM(2021) 405 final (point 33).

16 Notre audit a porté sur les services fournis par des consultants externes (voir point 02), financés sur le budget de l'UE, utilisés par la Commission au cours de la période 2017-2019 et comptabilisés par celle-ci comme services de conseil, d'étude, d'évaluation ou de recherche. Nous avons également tenu compte d'informations importantes plus récentes concernant les consultants externes lorsqu'elles étaient pertinentes. Dans le cadre de cet audit, nous n'avons pas examiné les services de soutien informatique. Ces derniers sont très spécifiques et sont acquis dans le cadre de contrats couvrant tout un éventail de prestations informatiques. En outre, la Commission ne les comptabilise pas d'ordinaire dans l'une des quatre catégories citées plus haut, mais bien dans une classe qui leur est propre («Services informatiques et redevances de télécommunications»).

17 Nous avons recueilli nos éléments probants:

- a) en examinant les instructions, lignes directrices et listes de contrôle de la Commission relatives au recours à des consultants externes, à l'attribution et à la gestion de ce type de projets, et à l'établissement de rapports sur les résultats obtenus;
- b) en menant des entretiens d'audit avec 11 directions générales de la Commission et une agence exécutive⁷ à propos de leurs pratiques en matière d'engagement et de gestion des consultants externes, d'évaluation des travaux de ces derniers et d'identification des enseignements à tirer. Nous avons effectué notre sélection sur la base des montants des contrats conclus en veillant à couvrir l'ensemble du budget de l'UE et les différents modes de gestion;
- c) en analysant 20 contrats sélectionnés dans quatre des onze directions générales citées, portant sur des services fournis par des consultants externes et conclus au cours de la période 2017-2019. Notre choix s'est porté sur les directions générales qui avaient conclu les contrats présentant les montants les plus élevés (DG NEAR, le JRC, DG REFORM et DG GROW) et concernant différents types de services commandés à des consultants externes;
- d) en procédant à une analyse des informations financières et de gestion disponibles sur les services acquis entre 2017 et 2019 dans le cadre de contrats de services de conseil, d'étude, d'évaluation ou de recherche.

⁷ DG AGRI, DG BUDG, DG EMPL, DG ENV, DG GROW, DG HR, le JRC, DG NEAR, DG REFORM, Eurostat, l'EASME et le secrétariat général de la Commission européenne.

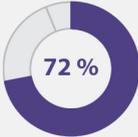
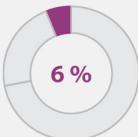
Observations

Importantes lacunes dans le cadre régissant l'engagement de consultants externes et la justification du recours aux services de ces derniers

18 Cette section du rapport est plus particulièrement consacrée au cadre mis en place par la Commission pour régir le recours à des consultants externes. Nous avons examiné si ce cadre prévoyait des principes et lignes directrices communs sur la planification et la justification du recours à des consultants externes.

19 Le [tableau 3](#) illustre notre analyse de l'étendue et du type de services fournis par des consultants externes et comptabilisés par la Commission dans les quatre catégories couvertes par notre audit pour la période 2017-2019.

Tableau 3 – Étendue et type de services fournis par des consultants externes (2017-2019)

Étendue des travaux		Type de services
<p>Mise en œuvre de programmes de l'UE</p> <p>Le recours à des consultants externes (acquisition de leurs services au moyen d'une passation de marchés) est défini dans les documents de programme et les conventions de financement (c'est le cas, par exemple pour le PARS, l'action extérieure, LIFE, Horizon 2020 et l'équipe de soutien pour les subventions du programme en faveur de la communauté chypriote turque).</p> <p>Services de soutien</p> <p>Le soutien apporté dans le cadre de la mise en œuvre des plans de gestion des directions générales concerne souvent des opérations quotidiennes récurrentes.</p> <p>Services professionnels</p> <p>Services destinés à combler les déficits de capacités relatifs aux nouveaux dispositifs (par exemple dans le domaine des développements informatiques)</p>	<p>Conseil 1), 2)</p>  <p>72 %</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Projets d'assistance technique et services de soutien technique • Experts externes travaillant tant dans l'enceinte de la Commission qu'en dehors, avec des contrats renouvelés (par exemple des services statistiques, de compilation de données et d'acquisition d'informations) • Services de conseil dans le domaine informatique • Services acquis par l'agence exécutive pour mettre en œuvre les programmes délégués par la direction générale de tutelle, conformément aux exigences de ces programmes • Contrats de service pour la mise en œuvre d'activités prévues dans les plans de gestion
<p>Services liés au programme pour une meilleure réglementation ou à la conception et à la mise en œuvre des programmes</p>	<p>Étude et évaluation 1)</p>  <p>22 %</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Réalisation d'études, d'évaluations et d'analyses d'impact • Études et analyses techniques et sectorielles, services d'acquisition de données
<p>Services concernant des activités scientifiques, de recherche ou de développement</p>	<p>Recherche 1)</p>  <p>6 %</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Production d'études ou d'évaluations, acquisition de données, assistance technique en lien avec les activités de recherche du JRC • Maintenance et équipement des laboratoires • Renouvellement des marques et paiement des brevets • Organisation de cours de formation et de conférences • Déclassement d'installations nucléaires

1) Services fournis au bénéfice de la **Commission**

2) Services fournis au bénéfice des **États membres** et des **pays tiers**

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données enregistrées dans le système financier de la Commission.

Les lignes directrices pour une meilleure réglementation: une base solide, qui ne s'applique toutefois qu'aux évaluations et aux études

20 Nous avons examiné si la Commission disposait d'un cadre commun englobant les règles, les principes fondamentaux et les lignes directrices régissant le recours à des consultants externes. Nous avons vérifié si ce cadre comportait une définition des différentes formes de prestations intellectuelles et s'il précisait la mesure dans laquelle la Commission pouvait confier ces services à des consultants externes ou, au contraire, devait les fournir elle-même en interne. Un tel cadre est important, en particulier si ces services ont pour vocation de soutenir des activités récurrentes.

21 Dans l'ensemble, les directions générales recourent aux services de consultants externes dans le cadre du règlement financier⁸ et dans le respect des règles générales en matière de contrats de service figurant dans le vade-mecum de la Commission sur les marchés publics⁹. Ce cadre comporte des règles générales relatives aux contrats de service, notamment sur la manière correcte d'appliquer les procédures d'appel d'offres et de payer les services obtenus. Il ne comporte toutefois pas de dispositions spécifiques pour les engagements externes de prestations intellectuelles, notamment les risques liés à ce type d'engagements (voir point 55).

22 En 2002, la Commission a adopté ses principes et ses lignes directrices relatifs à l'obtention et à l'utilisation d'expertise¹⁰. Les principes fondamentaux de qualité, d'ouverture et d'efficacité ainsi que les lignes directrices pour leur mise en œuvre sont censés s'appliquer «lorsque des services de la Commission obtiennent et utilisent l'avis d'experts ne provenant pas du service responsable», donc aussi de consultants externes.

⁸ Règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union (JO L 193 du 30.7.2018).

⁹ Commission européenne, *Vade-mecum on public procurement in the Commission*, février 2016, version mise à jour en janvier 2020.

¹⁰ COM(2002) 713 final, *Communication de la Commission sur l'obtention et l'utilisation d'expertise par la Commission: principes et lignes directrices*, 11.12.2002.

23 La Commission a élaboré des lignes directrices supplémentaires pour les études et les évaluations, qui représentaient 22 % des dépenses totales affectées aux consultants externes au cours de la période examinée (voir [tableau 3](#)). En 2012, elle a publié une note d'orientation visant à harmoniser les procédures de gestion des études¹¹. Ces procédures couvrent l'intégralité de la production d'études, de la planification à l'enregistrement en passant par la commande et la diffusion. Le document comporte une définition des études ainsi que des critères communs relatifs à leur utilisation. Depuis 2015, les lignes directrices et la «boîte à outils» pour une meilleure réglementation¹² fournissent un cadre pour la réalisation d'évaluations, avec notamment la définition de ce qu'est une évaluation, des orientations sur les ressources, et les activités susceptibles d'être menées par des contractants externes¹³.

24 Nous n'avons pas trouvé de lignes directrices similaires pour les services de conseil et de recherche, qui représentaient 78 % du total des dépenses liées aux consultants externes durant la période examinée dans le cadre de notre audit. Il en résulte que, comme l'illustre le [tableau 3](#), les services de conseil couvraient un vaste éventail d'activités, allant de services de conseil à court terme à des prestations à plus long terme complémentaires de l'expertise et des ressources disponibles en interne. Ces services récurrents, qui sont utilisés régulièrement, concernaient pour la plupart la mise en œuvre de programmes de l'UE ou de plans de gestion des directions générales. Le cadre mis en place par la Commission ne comportait pas d'orientations claires ni de définition des services de conseil et de recherche. Il ne précisait pas non plus dans quelle mesure la Commission pouvait confier ces services à des consultants externes.

25 Nous avons constaté que, en l'absence d'orientations claires applicables à l'ensemble des directions générales, l'une des DG que nous avons sélectionnées pour notre audit analysait les facteurs à prendre en considération au moment de décider d'externaliser ou non des services, notamment:

- le maintien du contrôle de la prise de décision, de la stratégie et de la qualité;

¹¹ Commission européenne, *Harmonised procedures for managing Commission studies*, 4.7.2012.

¹² Documents SWD(2015) 111 final et SWD(2017) 350 final.

¹³ Outil 43: *What is an evaluation and when is required*, Outil 44: *Planning & the 5 year rolling evaluation plan*, et Outil 48: *Conducting the evaluation*.

- les critères applicables aux activités et processus qui ne devraient pas être externalisés;
- les raisons d'une externalisation, à expliquer dans le cahier des charges.

26 En juillet 2020, la Commission a publié des orientations sur le recours aux services de contractants externes travaillant dans ses locaux¹⁴. Elle y précise que les missions qui lui sont confiées par les traités ne devraient jamais être externalisées, mais que ses directions générales peuvent sous-traiter les tâches d'appui. Ce document porte essentiellement sur les contrats de service relatifs à l'informatique, à la communication, à l'entretien des bâtiments et à la sécurité. La Commission n'a pas adopté de lignes directrices concernant les consultants externes qui ne travaillent pas dans ses locaux, si bien que les problèmes soulevés au point **24** ne sont pas traités.

Les analyses de besoins n'ont pas été réalisées ou n'ont pas été documentées de manière systématique

27 Nous avons voulu savoir si la Commission avait dûment justifié et documenté le recours à des consultants externes. Nous avons examiné si les directions générales avaient bien pesé les raisons de recourir aux services de consultants externes, et comment ce processus était documenté. Nous avons analysé les lignes directrices ainsi que les pratiques utilisées pour les 20 contrats sélectionnés, en complétant notre appréciation par des entretiens avec des interlocuteurs des différentes directions générales sélectionnées.

28 Nous avons constaté que les lignes directrices et la «boîte à outils» pour une meilleure réglementation donnaient des orientations concernant la planification et la justification du recours à des consultants externes pour les évaluations. Ces documents indiquent que les directions générales doivent considérer l'expertise interne comme la principale source d'éléments probants. Lors de la planification des évaluations, les directions générales doivent tenir compte de facteurs clés, comme les ressources à disposition, les données requises et disponibles, le type d'analyse à effectuer et tout double emploi avec d'autres travaux en cours. Les ressources internes et externes

¹⁴ Commission européenne, *Guidelines on the use of in-house service providers and assimilated*, 27.7.2020.

affectées à une évaluation doivent être proportionnelles à l'importance perçue et aux effets attendus de l'intervention, tant sur le plan des coûts que des avantages créés¹⁵.

29 En ce qui concerne les études et les évaluations demandées selon les lignes directrices pour une meilleure réglementation, des systèmes sont en place pour garantir que les dossiers de projet comportent une demande expliquant les raisons de l'étude ou de l'évaluation, ses objectifs, les résultats attendus, les impacts, l'utilisation qui en sera faite, le calendrier envisagé et une analyse coûts-avantages. Nous avons constaté que la Commission avait dûment justifié le recours à des consultants externes dans les cas que nous avons examinés.

30 Lorsque les directions générales sous-traitent des activités de conseil ou de recherche, elles documentent la nécessité d'une telle externalisation dans la demande d'acquisition. Elles sont tenues de s'assurer que l'externalisation proposée est conforme aux impératifs stratégiques et qu'elle ne fait pas double emploi avec les programmes de travail d'autres directions générales.

31 En ce qui concerne de nombreux services de conseil acquis dans le cadre de programmes européens, comme l'appui technique fourni aux États membres et l'assistance technique apportée aux pays tiers, le recours à des consultants externes est un moyen de mettre en œuvre des programmes qui est ancré dans les règles et dans les conventions de financement. En l'occurrence, nous avons constaté que les directions générales ne documentaient pas leur appréciation de la question de savoir si l'engagement de consultants était la solution la plus appropriée pour une demande d'acquisition donnée. La Commission nous a informés qu'elles examinaient les options en matière de ressources au stade de la programmation afin de déterminer si un recours à des consultants externes se justifie. Toutefois, cet examen n'étant pas documenté, nous n'avons aucune preuve de son existence.

32 Pour ce qui est des services de conseil acquis pour la réalisation de tâches récurrentes en complément des ressources internes, les directions générales ne réalisent aucune analyse coûts-avantages pour mesurer l'intérêt relatif de faire appel à des fournisseurs externes plutôt qu'à du personnel interne, avant de lancer de nouvelles demandes d'acquisition. Nous avons constaté qu'une telle analyse faisait notamment défaut pour:

¹⁵ Outil 4: *Evidence-based better regulation* et Outil 44: *Planning & the 5 year rolling evaluation plan*.

- des services fournis par des consultants externes travaillant dans les locaux de la Commission ou en dehors, avec des contrats renouvelés dans le domaine de la statistique équivalant à environ 52 salariés à temps plein par an;
- des activités récurrentes liées à la mise en œuvre et au suivi de programmes de l'UE.

Les procédures de passation de marchés ont été respectées, mais la gestion des risques spécifiques laisse encore à désirer

33 Cette section de notre rapport est consacrée à la manière dont la Commission a acquis des services de consultants externes pour parvenir à une utilisation optimale des ressources et à la façon dont elle a atténué les risques liés au recours à ces consultants.

L'acquisition de services de consultants externes était conforme aux règles en matière de marchés publics

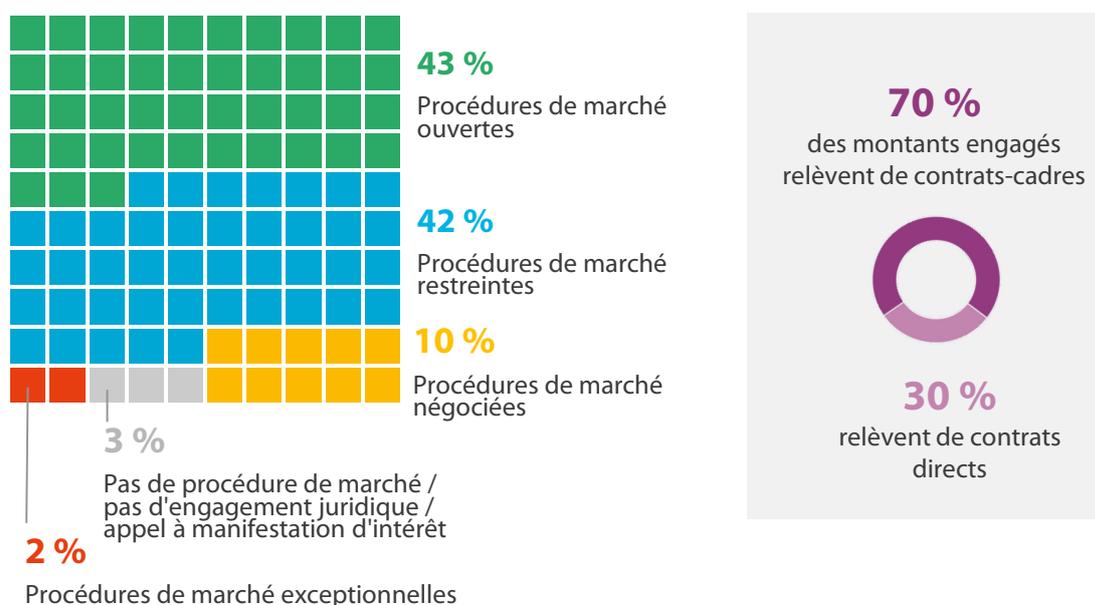
34 Afin de garantir une utilisation optimale des ressources, le règlement financier et les règles internes de la Commission imposent à celle-ci de suivre des procédures de sélection concurrentielles lorsqu'elle décide de faire appel aux services de consultants externes. Ces procédures impliquent l'établissement et l'application de critères de sélection et d'attribution appropriés. Nous avons examiné les procédures de marchés de la Commission à l'égard des consultants externes et passé au crible les 20 contrats sélectionnés.

35 Nous avons constaté que, dans leurs procédures d'appel d'offres, les directions générales concernées avaient respecté les exigences imposées par le règlement financier et le vade-mecum sur les marchés publics (voir point [21](#)). En ce qui concerne les 20 procédures de marchés que nous avons analysées, la Commission a appliqué des critères d'attribution appropriés (y compris le rapport qualité-prix) aux fins d'une utilisation optimale des ressources, ainsi que pour sélectionner les meilleures offres.

36 Lorsqu'il s'agit de sous-traiter des services, la Commission a le choix entre plusieurs procédures de marchés. Elle a principalement eu recours à des procédures ouvertes (n'importe quelle entreprise peut soumettre une offre) ou à des procédures restreintes (un nombre limité d'entreprises sont invitées à soumettre une offre) pour engager des consultants externes. Au cours de la période 2017-2019, les contrats

attribués dans le cadre de ces deux types de procédure ont représenté un montant de 2,3 milliards d'euros (soit 85 % du montant total des contrats), comme l'illustre la *figure 5*. Ces procédures prenant du temps, les contrats-cadres sont monnaie courante. Ils sont en effet un moyen efficace de sous-traiter des services à des consultants externes, puisqu'ils évitent de devoir lancer de multiples procédures de marchés. En outre, ces contrats-cadres, qui ont souvent une valeur élevée, définissent les conditions (par exemple le prix et le niveau de qualité) des marchés spécifiques à attribuer qui en relèvent, de sorte qu'ils permettent à la Commission de solliciter plus rapidement l'expertise des consultants pour répondre aux besoins réels. Au cours de la période examinée, 70 % des montants des contrats conclus avec des consultants externes (1,9 milliard d'euros) relevaient de contrats-cadres.

Figure 5 – Répartition des montants contractuels par type de procédure de marché (2017-2019)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données financières de la Commission.

La supervision effectuée par la Commission ne correspondait pas au niveau de risque potentiel

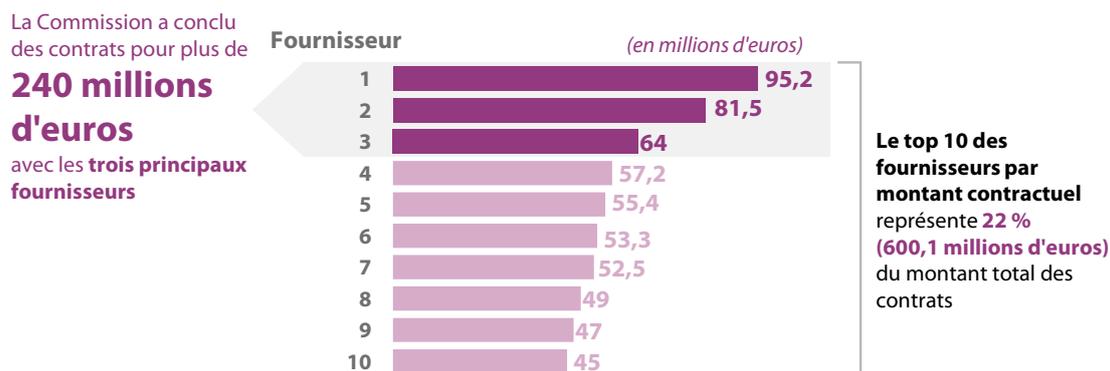
37 Nous avons examiné comment la Commission avait identifié et traité les risques potentiels de concentration et de dépendance excessive, d'avantage concurrentiel et de conflit d'intérêts. Nous avons également cherché à déterminer si ces risques avaient fait l'objet d'une information à l'échelle de l'institution et comment celle-ci les avait gérés.

Risques de concentration et de dépendance excessive

38 Lorsqu'une organisation s'appuie largement sur des consultants externes spécifiques pour réaliser certaines activités, elle prend le risque d'en devenir dépendante pour la poursuite de ces activités. Nous avons analysé les informations financières et de gestion relatives aux fournisseurs afin de déterminer la mesure dans laquelle la Commission s'appuyait sur des prestataires de services, ainsi que le niveau de concentration des services.

39 La *figure 6* présente une ventilation des montants contractuels pour les 10 principaux prestataires de la période 2017-2019. Ces 10 fournisseurs représentaient moins de 0,4 % du nombre total (2 769) de consultants externes concernés par un contrat au cours de la période examinée, mais le montant cumulé des contrats conclus avec eux correspondait à 22 % du montant total des contrats pour la période.

Figure 6 – Top 10 des consultants externes, par montant contractuel (2017-2019)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données financières de la Commission.

40 Certains consultants externes fournissent leurs services à plusieurs directions générales de la Commission. Parmi eux, il en est qui possèdent des succursales ou des filiales dans différents États membres. D'un point de vue formel, il s'agit d'entités juridiques distinctes, mais leur présence à la Commission est plus importante si elles sont considérées ensemble.

41 La *figure 7* ci-après montre les 10 prestataires ayant signé le plus de contrats au cours de la période 2017-2019. La Commission a conclu 1 297 contrats avec ces fournisseurs (soit 16 % des 8 009 contrats conclus pendant la période – voir point **04**). Ces chiffres montrent qu'un nombre relativement limité de contractants se sont vu attribuer un nombre plutôt élevé de marchés par les services de la Commission.

Figure 7 – Top 10 des consultants externes, par nombre de contrats et par présence au sein des directions générales (2017-2019)

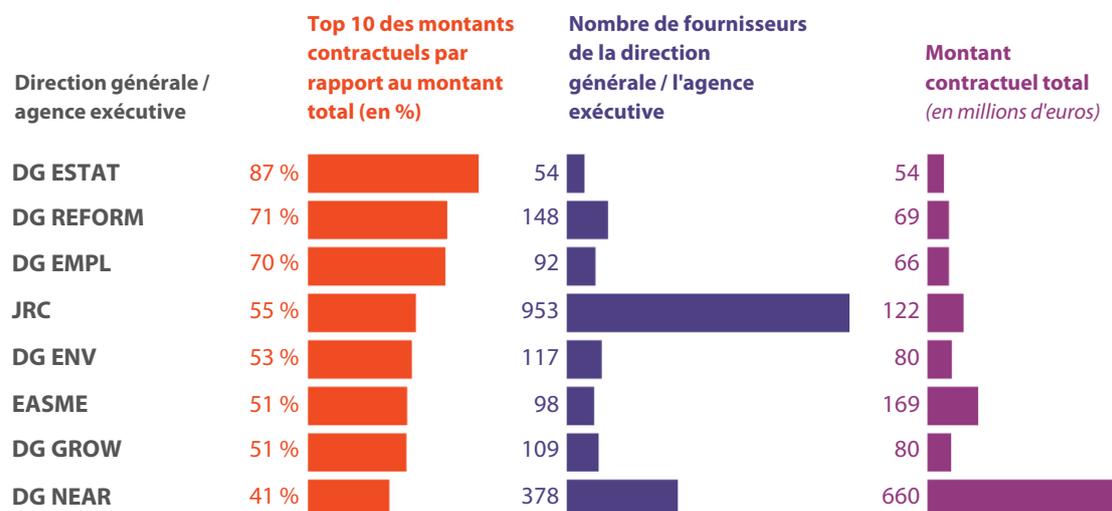


Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données financières de la Commission.

42 Nous avons également analysé la part des montants contractuels totaux obtenus par les 10 principaux fournisseurs dans les directions générales sélectionnées¹⁶. La **figure 8** montre que certaines directions générales ont largement recours à un nombre relativement réduit de contractants. Au niveau d'Eurostat, par exemple, 10 prestataires représentaient moins de 19 % du nombre total de consultants externes employés par les directions générales, mais 87 % (47 millions d'euros) du montant total des contrats conclus par cette direction générale. À la DG NEAR, les 10 principaux prestataires représentaient moins de 3 % du nombre total de consultants externes, mais 41 % (277 millions d'euros) du montant total des contrats. Cette concentration crée un risque de dépendance excessive à l'égard de certains contractants.

¹⁶ Seules les directions générales ayant signé des contrats pour un montant total supérieur à 50 millions d'euros ont été retenues.

Figure 8 – Les 10 principaux fournisseurs obtiennent une part élevée du montant contractuel total (2017-2019)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données financières de la Commission.

43 Les marchés attribués à des consultants externes exigent souvent une expertise technique spécifique, qui peut limiter le nombre de fournisseurs potentiels. Cela étant, certains prestataires importants, qui ont souvent une grande expérience de la collaboration avec la Commission, parviennent régulièrement à remporter des contrats de ce type, les entreprises plus modestes rencontrant moins de succès dans leurs tentatives.

44 Nous avons relevé quatre cas dans lesquels, bien que des procédures d'appel d'offres ouvertes aient été organisées régulièrement, les mêmes fournisseurs ont remporté des marchés successifs pendant plusieurs années. Par conséquent, nous avons observé un risque de dépendance à l'égard de consultants externes (voir [tableau 4](#)).

Tableau 4 – Risque de dépendance à l'égard de consultants externes

Cas	Faits concernés
Cas n° 1	Une direction générale a conclu, pour la période 2014-2018, des contrats-cadres d'une valeur globale de 20,8 millions d'euros avec un consultant externe pour des services liés à la mise en œuvre d'un programme de l'UE. Une agence exécutive a repris ces activités à la direction générale pour la période de programmation suivante. Elle a organisé de nouvelles procédures d'appel d'offres pour la période 2019-2023. À la suite des procédures ouvertes, elle a attribué un nouveau contrat-cadre d'une valeur de 8 millions d'euros au même prestataire.
Cas n° 2	Le même fournisseur a remporté deux procédures d'appel d'offres consécutives portant sur une demande d'assistance technique et juridique dans la gestion d'un des portails «L'Europe est à vous» (il s'agit de contrats de deux ans, le premier valant 1,68 million d'euros, le second, 1,73 million d'euros).
Cas n° 3	Une direction générale a conclu un contrat-cadre relatif à des services de conseil avec des contractants travaillant tant dans les locaux de la Commission qu'en dehors, pour une valeur correspondant à 27 % du montant contractuel total (14,5 millions d'euros et 104 contrats) consacré aux consultants externes pour la période 2017-2019.
Cas n° 4	Dans une direction générale, 51 % du montant contractuel total pour la période 2017-2019 (36 millions d'euros) concernaient quatre entreprises également très sollicitées par d'autres directions générales.

Source: Cour des comptes européenne.

Risque d'avantage concurrentiel

45 Lorsque différents services de la Commission recourent massivement à certains consultants externes (voir [figure 7](#)), ceux-ci acquièrent de l'expérience, ce qui peut leur procurer un avantage pour remporter de futurs contrats. Nous avons vérifié si la Commission avait mis en place des procédures garantissant la transparence du processus de sélection, afin que les consultants ou leurs filiales en lice pour une mission spécifique ne tirent pas d'avantage concurrentiel du fait d'avoir fourni d'autres services en lien avec la mission en question.

46 Nous avons constaté que certains fournisseurs avaient proposé une formule combinant des services de conseil, de mise en œuvre et d'évaluation pour une direction générale. En pareil cas, il existe un risque que ces prestataires acquièrent un avantage concurrentiel, parce qu'ils participent aux phases de conception, de mise en œuvre et d'évaluation d'une même politique de l'UE.

47 Il y a aussi un risque de voir certains contractants obtenir un avantage concurrentiel grâce à leur vaste expérience de la fourniture de services aux directions générales, un atout pour de futures procédures de marchés. Dans un cas, un fournisseur s'est vu attribuer en 2018 un contrat portant sur l'établissement de documents de mise en concurrence relatifs à un marché de travaux (1,1 million d'euros). L'année suivante, le même prestataire a décroché un autre contrat portant sur la supervision de ces mêmes travaux (3 millions d'euros).

48 Certaines directions générales ont développé de bonnes pratiques pour atténuer les risques de concurrence trop limitée lorsqu'elles lancent une procédure de passation de marchés pour des services de consultants externes (voir [encadré 1](#) pour plus de détails).

Encadré 1

Bonnes pratiques visant à limiter le risque d'avantage concurrentiel

Le JRC réalise des études de marché afin d'obtenir une vue d'ensemble du niveau de concurrence dans le domaine où il envisage de faire appel aux services de consultants externes. L'objectif est de mettre tous les marchés en concurrence sur la base la plus large possible et de respecter les principes de transparence, de proportionnalité, d'égalité de traitement et de non-discrimination.

La DG ENV a mis en place un comité pour évaluer les procédures de marchés sélectionnées (ENVAC) et rendre compte à l'encadrement supérieur des appels d'offres effectués chaque année. En 2019, ce comité a mis en évidence la nécessité de surveiller le caractère concurrentiel des procédures de marchés, étant donné que cette année-là, plus de la moitié des appels ayant donné lieu à la signature de contrats n'avaient enregistré qu'une seule offre.

Eurostat a créé un comité chargé de fournir des conseils en matière de cahier des charges aux ordonnateurs compétents. Il analyse également la concentration du marché afin d'indiquer le degré de concurrence entre ses contractants et de limiter le risque d'avantage concurrentiel.

Risque de conflit d'intérêts

49 Nous avons analysé les pratiques en vigueur pour traiter le risque de conflit d'intérêts. Le règlement financier donne une définition des conflits d'intérêts et précise les mesures à prendre pour les éviter lors des procédures de passation de marchés. Le vade-mecum de la Commission sur les marchés publics fournit des instructions supplémentaires. Il impose aux membres du comité d'évaluation de la

Commission, ainsi qu'aux soumissionnaires, de fournir une déclaration confirmant qu'ils ne se trouvent pas en situation de conflit d'intérêts.

50 Dans le cas des 20 contrats que nous avons examinés, la Commission a suivi les exigences posées, tant par le règlement financier que par le vade-mecum, en matière de vérification de l'éventuelle existence de conflits d'intérêts. Toutes les déclarations requises avaient été signées et chaque contrat comportait une clause standard stipulant que le contractant était tenu de déclarer tout conflit d'intérêts pouvant survenir lors de l'exécution du contrat. Il s'agit en l'occurrence de contrôles formels qui ne peuvent à eux seuls garantir que les risques de conflits d'intérêts sont pris en considération.

51 En 2021, la Commission a publié des orientations sur la prévention et la gestion de ce type de conflits lors de la passation de marchés de services¹⁷. Elles ne couvrent toutefois pas les risques suivants:

- le risque que des activités des consultants externes et de leurs filiales soient en conflit avec le contrat conclu avec la Commission;
- le risque que des services de consultants externes puissent être en conflit entre eux;
- le risque que des consultants externes servent différents clients (au sein et en dehors de la Commission) avec des intérêts contradictoires entre des missions étroitement liées.

52 Des conflits d'intérêts peuvent également naître à la suite de phénomènes de «pantouflage», c'est-à-dire lorsqu'un membre du personnel de la Commission quitte l'institution pour occuper une fonction ailleurs (par exemple dans le secteur privé) ou, inversement, lorsqu'une personne active dans le secteur privé en sort pour rejoindre la Commission. Ces conflits d'intérêts peuvent impliquer un usage inapproprié de l'accès à des informations confidentielles (par exemple si un ancien fonctionnaire de la Commission exploite ses connaissances et ses contacts pour faire pression dans l'intérêt d'employeurs ou de clients externes).

¹⁷ Communication de la Commission (2021/C 121/01), [Orientations relatives à la prévention et à la gestion des conflits d'intérêts en vertu du règlement financier](#), 9.4.2021.

53 Le statut des fonctionnaires de l'Union européenne¹⁸ impose à ceux-ci, lorsqu'ils quittent la Commission, de se comporter avec honnêteté et délicatesse s'ils obtiennent de nouveaux emplois après leur départ. La Commission traite les cas potentiels de pantouflage sur la base de ces règles. L'efficacité du mécanisme dépend uniquement de la transmission à la Commission, par les agents qui la quittent, de déclarations relatives au type d'emploi qu'ils ont l'intention d'occuper au cours des deux années qui suivent leur départ de la fonction publique européenne. Au moment d'évaluer les dossiers d'appel d'offres, le personnel chargé de la passation de marchés s'efforce également de repérer les anciens agents susceptibles d'avoir un conflit d'intérêts.

54 La Médiatrice européenne a déjà mené plusieurs enquêtes sur ce sujet et conclu que si les pratiques de la Commission respectent bien les règles, elle pourrait faire davantage pour rendre ces règles plus efficaces et plus utiles. Elle a notamment recommandé à la Commission d'adopter une approche plus solide dans son traitement des situations de pantouflage, lorsque de hauts fonctionnaires de la Commission sont concernés¹⁹. En février 2021, elle a lancé une nouvelle enquête de grande ampleur sur la manière dont la Commission gère les affaires de pantouflage de son personnel. Cette enquête s'inscrit dans le cadre du contrôle renforcé de la méthode de l'administration de l'UE pour imposer des obligations en matière d'éthique au personnel de l'Union qui rejoint le secteur privé²⁰.

Certains risques ne sont pas évalués à l'échelle de l'institution

55 Nous avons examiné comment les risques de concentration et de dépendance excessive, d'avantage concurrentiel et de conflit d'intérêts avaient été portés à l'attention de la Commission et gérés à l'échelle de l'institution.

56 D'une manière générale, nous avons constaté que les directions générales n'identifiaient pas ou ne considéraient pas comme critiques les risques de concentration et de dépendance excessive, d'avantage concurrentiel et de conflit d'intérêts lorsqu'elles avaient recours à des consultants externes. Nous avons également relevé que les risques de surconcentration de fournisseurs et de dépendance excessive n'étaient pas toujours perceptibles au niveau de la direction

¹⁸ Modifié en dernier lieu par le [règlement \(UE, Euratom\) n° 1023/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013](#) (JO L 287 du 29.10.2013, article 16).

¹⁹ https://www.ombudsman.europa.eu/fr/decision/fr/110_608

²⁰ https://www.ombudsman.europa.eu/fr/event-document/fr/141_928

générale concernée. Ils peuvent pourtant être considérables pour l'ensemble de la Commission. Ils ne pouvaient dès lors être correctement traités que dans le cadre d'une évaluation à l'échelle de l'institution, évaluation que la Commission n'effectue de toute façon pas. De ce fait, certains risques critiques ne pouvaient être décelés et, par conséquent, signalés au conseil d'administration.

Manquements dans la manière dont les services des consultants externes sont gérés et utilisés

57 Cette section traite de la manière dont la Commission a géré les engagements de consultants externes et, en particulier, la façon dont elle a évalué leur performance et repéré les travaux réalisés susceptibles d'être utilement diffusés dans ses différents services.

Les différents contrats ont été gérés dans le respect des règles, mais il y a des lacunes dans l'évaluation de la performance

58 Nous avons examiné si la Commission avait fixé des mandats et des modalités de livraison clairs en ce qui concerne les services de consultants externes et si elle avait payé des montants appropriés pour les services fournis. Nous nous sommes également penchés sur la manière dont elle avait partagé et évalué les résultats de ces engagements à l'échelle de l'institution. Nous avons analysé si la Commission avait veillé à ce que les engagements de consultants externes soient gérés de manière cohérente dans ses différentes directions générales afin de permettre une évaluation systématique de la performance des fournisseurs, et si elle avait établi la valeur apportée par les consultants externes.

59 La Commission a géré les engagements de consultants externes (services de conseil, de recherche, d'étude ou d'évaluation) conformément au cadre juridique fourni par le règlement financier et aux règles générales en matière de passation de marchés de services prévues par le vade-mecum sur les marchés publics. Pour la passation de ses marchés de services, la Commission a rédigé un cahier des charges précisant les travaux à effectuer par le fournisseur, ainsi que le nombre et le format des rapports d'avancement qu'elle attend du prestataire pendant la durée de la mission.

60 En ce qui concerne les 20 contrats que nous avons examinés, nous avons constaté que la Commission les avait tous gérés en respectant ce cadre juridique. D'une manière générale, les contrats conclus entre la Commission et le fournisseur précisaient les modalités de suivi et de rapport, ainsi que la procédure de contrôle des éléments à fournir. La Commission a vérifié si les consultants avaient fourni les services au niveau de qualité requis avant de procéder aux paiements.

61 Notre analyse a permis d'établir que, dans le cas de plusieurs services de conseil, la Commission avait effectué des contrôles de qualité supplémentaires pour certains éléments à fournir:

- avant de payer les services statistiques, la Commission a vérifié la qualité des statistiques fournies par le consultant;
- dans le cas d'un contrat de soutien technique relevant du programme d'appui à la réforme structurelle, un comité de pilotage a été mis en place (avec la participation du service responsable de la DG REFORM, de l'État membre et du contractant) pour superviser la mise en œuvre du contrat, ce qui a permis un suivi régulier (souvent assorti d'un rapport mensuel) de celle-ci.

62 Si le produit final est fourni en retard ou est d'une qualité moins bonne que prévu, la Commission suspend en général le paiement demandé jusqu'à ce que le produit soit d'une qualité satisfaisante, et choisit de ne pas appliquer les sanctions prévues dans les dispositions contractuelles. Elle n'a privilégié les sanctions et la réduction du montant à payer que pour trois des 20 contrats sélectionnés. Cette attitude a impliqué d'importants et intenses efforts de la part des unités opérationnelles pour obtenir des produits finals de la qualité attendue.

63 Si nous avons relevé de bons exemples de la manière dont la Commission évalue la performance des consultants externes dans les contrats que nous avons examinés, cette évaluation a été nettement moins cohérente au niveau des directions générales. Nous avons constaté que seules certaines directions générales procédaient systématiquement à des exercices permettant de tirer des enseignements ou à une évaluation coûts-avantages ex post une fois les contrats achevés. Nous estimons que cela réduit la capacité de la Commission à identifier les domaines éventuellement perfectibles et accroît le risque de voir des consultants peu performants par le passé être réengagés.

64 À l'exception des services relevant du cadre pour une meilleure réglementation (voir [encadré 2](#) pour plus de détails), les directions générales n'ont pas partagé systématiquement les informations disponibles sur l'évaluation des consultants externes (par exemple une vue globale des coûts, la qualité des éléments livrables et les résultats) au sein de la Commission. Il n'y a pas eu de collecte centralisée d'informations sur l'engagement de consultants à l'échelle de l'institution, ce qui aurait permis de comparer et d'évaluer la performance des différents fournisseurs.

Encadré 2

Évaluation systématique et partagée de la performance des consultants externes fournissant des services relevant du cadre pour une meilleure réglementation

Une fois les projets mis en œuvre, les unités opérationnelles ont rédigé une note d'évaluation résumant la performance du contractant (sur la base de vérifications avec les clauses contractuelles), les travaux livrés et la pertinence de ceux-ci²¹.

En ce qui concerne les programmes en gestion partagée, les éléments factuels de certaines études et évaluations sont également validés avec les États membres.

En outre, les lignes directrices et la «boîte à outils» pour une meilleure réglementation ont permis la mise en place d'un forum (le réseau pour une meilleure réglementation), au sein duquel des représentants des unités opérationnelles «Mieux légiférer» de toutes les directions générales concernées ont discuté de questions horizontales relatives à la gestion des travaux des consultants externes. C'était aussi un moyen de porter des questions importantes à l'attention des services centraux de la Commission.

Pratiques insuffisantes concernant l'exploitation des résultats des missions effectuées par les consultants externes

65 Nous avons examiné si la Commission avait instauré des pratiques appropriées pour tirer le meilleur parti des résultats issus des services fournis par les consultants externes et, le cas échéant, pour transférer les connaissances acquises et diffuser ces résultats.

²¹ Outil 48: *Conducting the evaluation*.

66 Nous avons constaté que les lignes directrices et la «boîte à outils» pour une meilleure réglementation avaient donné lieu à des orientations pour le suivi et l'analyse de la contribution des travaux des consultants externes au processus d'évaluation de la Commission. Celle-ci présente cette analyse dans un document de travail synthétisant l'évaluation. Ce document décrit comment la Commission a utilisé les conseils d'experts dans le cadre de son processus d'évaluation²².

67 Nous n'avons pas trouvé de lignes directrices similaires concernant les services de consultants externes sortant du cadre pour une meilleure réglementation. Dans les directions générales sélectionnées, nous avons relevé différentes pratiques permettant d'établir comment la Commission avait utilisé les résultats et les conclusions fournis par les consultants externes (voir [tableau 5](#)). L'absence d'approche cohérente entre les différentes directions générales compromet la capacité de la Commission à évaluer les avantages liés à l'utilisation de ces services.

²² Outil 49: *The staff working document for evaluation*.

Tableau 5 – Variation d'une direction générale à l'autre dans l'évaluation de l'utilisation effective des résultats des services fournis par les consultants externes

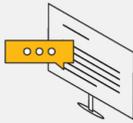
Direction générale	Pratiques en place
JRC	Le JRC dispose d'un système permettant d'analyser la manière dont les réalisations scientifiques et techniques ont influencé l'élaboration des politiques de l'UE, mais aussi la mesure dans laquelle les contributions du JRC sont utilisées par la Commission. Cet examen de la performance concerne toutes les contributions du JRC, sans distinction entre celles fournies par son personnel et celles apportées par des consultants externes.
DG AGRI	La DG AGRI produit des notes analytiques qui présentent les objectifs, l'évaluation de la qualité et les principales conclusions des études, ainsi que leur utilisation lors de l'élaboration des politiques.
DG REFORM et DG NEAR	<p>La DG REFORM et la DG NEAR acquièrent des services auprès de consultants externes au profit d'États membres ou de pays tiers, mais elles ne sont pas responsables de l'utilisation des résultats des projets ni de l'éventuelle analyse de cette utilisation. Cette responsabilité incombe au bénéficiaire final.</p> <p>En 2020, la DG REFORM, qui procédait déjà à une évaluation ex post de l'appui technique, a commencé à suivre la mesure dans laquelle les États membres utilisent les résultats des projets de conseil.</p> <p>La DG NEAR n'analyse pas les résultats des missions de conseil, mais elle effectue des réalisations au niveau stratégique (par exemple le changement climatique et l'égalité hommes-femmes), au niveau opérationnel (projet/programme) et au niveau des instruments, des modalités ou des pays.</p>

Source: Cour des comptes européenne.

68 La question du transfert de compétences des consultants externes vers le personnel de la Commission ne s'applique pas à tous les types de contrats. Lorsque des consultants sont recrutés pour combler une lacune dans l'expertise de la Commission, le transfert de compétences vers celle-ci peut constituer un facteur important et pertinent. La Commission a confirmé que les contrats de service ne prennent guère en considération le transfert de connaissances des consultants. Elle n'examine pas systématiquement si un transfert de compétences est nécessaire. Aucun des contrats que nous avons analysés ne comportait d'exigence spécifique concernant un tel transfert vers le personnel de la Commission.

69 La Commission dispose de tout un éventail d'outils contenant des informations qui peuvent être utilisées pour échanger des informations sur les services des consultants externes, mais qui conviennent moins lorsqu'il s'agit de diffuser les travaux produits par ces derniers, comme cela est résumé au [tableau 6](#).

Tableau 6 – Outils informatiques de la Commission contenant des informations sur le recours à des consultants externes

 Outil informatique	 Description	 Caractéristiques
<p style="text-align: center;">▼</p> <p>Module ABAC Engagements juridiques</p>	<p style="text-align: center;">▼</p> <p>Répertoire central des subventions et des contrats. Il s'agit du système central d'information budgétaire et comptable, intégré à d'autres systèmes informatiques.</p>	<p style="text-align: center;">▼</p> <p>Il contient des données sur les contrats.</p> <p>La qualité, la précision et la fiabilité des données saisies sont limitées et soumises à des analyses de la qualité des données.</p>
<p style="text-align: center;">▼</p> <p>Système de transparence financière (STF)</p>	<p style="text-align: center;">▼</p> <p>Site internet publiant des données sur les bénéficiaires des différents types de financement gérés directement par les directions générales de la Commission, ses agents au sein des délégations de l'Union ou des agences exécutives.</p> <p>Le STF tire ses informations du module ABAC Engagements juridiques, ce qui a une incidence sur la qualité et la fiabilité des données enregistrées.</p>	<p style="text-align: center;">▼</p> <p>Il offre des possibilités de recherche pour les contrats (bénéficiaires), par type (classe/catégorie), objet du contrat ou zone bénéficiant de l'action.</p> <p>Les informations relatives aux bénéficiaires sont limitées.</p>
<p style="text-align: center;">▼</p> <p>Tenders Electronic Daily (TED)</p>	<p style="text-align: center;">▼</p> <p>Version en ligne du supplément au Journal officiel de l'Union européenne, avec la publication des avis de marchés (des autorités publiques).</p>	<p style="text-align: center;">▼</p> <p>L'analyse peut être effectuée sur la base de l'examen de l'avis de marché.</p>
<p style="text-align: center;">▼</p> <p>Répertoire de l'Office des publications</p>	<p style="text-align: center;">▼</p> <p>Répertoire central des études de l'UE (IISDB), qui permet aux utilisateurs de suivre l'avancement des évaluations et des études.</p>	<p style="text-align: center;">▼</p> <p>Informations généralement limitées aux études et aux évaluations, avec aussi quelques études techniques.</p>
<p style="text-align: center;">▼</p> <p>Outils informatiques/répertoires locaux</p>	<p style="text-align: center;">▼</p> <p>Répertoires établis au niveau des directions générales pour suivre et gérer l'expertise.</p>	<p style="text-align: center;">▼</p> <p>Les informations concernent les réalisations produites au niveau des directions générales.</p>

Source: Cour des comptes européenne.

70 Les directions générales ont utilisé différentes méthodes pour partager les connaissances acquises sur les réalisations des consultants externes (voir exemples à la [figure 9](#)). La diffusion a été fragmentée et concentrée au niveau des directions générales, ce qui réduit la possibilité de partager de manière efficace les résultats des travaux des consultants externes au niveau de l'ensemble de la Commission.

Figure 9 – Pratiques de diffusion des réalisations des consultants externes



Source: Cour des comptes européenne.

71 Nous avons constaté que la base de données interinstitutionnelle des études de l'UE (IISDB) fournissait des informations sur les évaluations et études prévues et réalisées, susceptibles de permettre une diffusion des connaissances. Depuis mars 2022, la base de données est accessible à toutes les institutions. Nous avons analysé les informations saisies dans cette base de données par une sélection de

directions générales. Ces dernières avaient enregistré les études de différentes manières, et certaines études techniques (par exemple des rapports, des recommandations et des analyses techniques) ne figuraient pas dans la base de données, comme l'illustre le [tableau 7](#). En d'autres termes, l'IISDB ne contient que des informations partielles sur l'ensemble des études réalisées et n'a pas été conçue par la Commission comme un outil complet de partage des connaissances.

Tableau 7 – Caractère incomplet des informations sur les études dans l'IISDB

Direction générale	Pratiques en place
JRC	Les études et évaluations externes réalisées à la demande d'autres directions générales ne sont pas enregistrées dans l'IISDB.
DG AGRI et DG GROW	Ce sont principalement les études et évaluations acquises dans le cadre du programme pour une meilleure réglementation qui sont enregistrées dans l'IISDB. Les études techniques réalisées en dehors de ce programme ne sont pas incluses.
Eurostat	Les études et évaluations produites sont enregistrées, à l'exception de celles utilisées pour les besoins internes de la direction générale. Les études et évaluations réalisées en interne (par exemple les évaluations à mi-parcours du programme statistique européen) sont également incluses dans l'IISDB.
DG ENV	Ce sont principalement les études et évaluations réalisées dans le cadre du programme pour une meilleure réglementation qui sont enregistrées dans l'IISDB. Les études entreprises pour examiner les liens entre l'environnement et l'économie sont publiées sur la page internet que la Commission européenne consacre à ce sujet et ne sont pas enregistrées dans l'IISDB.
DG EMPL	Ce sont principalement les études et évaluations acquises dans le cadre du programme pour une meilleure réglementation qui sont enregistrées dans l'IISDB.

Source: Cour des comptes européenne.

Manque de précision dans les informations de gestion de la Commission et absence de compte rendu systématique

72 Dans cette section, nous examinons les informations dont dispose la Commission à propos des engagements de consultants externes, ainsi que la manière dont elle a rendu compte de l'utilisation de leurs services.

La Commission manque d'informations précises sur le volume et les types de services de consultants externes qu'elle utilise

73 Nous avons examiné si la Commission disposait d'informations suffisantes et fiables lui permettant d'assurer une supervision et un compte rendu efficaces de son recours à des consultants externes, et si ces informations existaient pour les différents types de services. Nous avons examiné comment les directions générales de la Commission avaient enregistré les informations relatives à ces services et nous avons testé les données au cours de la période 2017-2019.

74 Depuis 2017, le système financier de la Commission permet d'enregistrer les contrats de service conclus avec des consultants externes dans quatre catégories: conseil, étude, évaluation et recherche. La Commission a clairement précisé ce que les catégories «étude» et «évaluation» recouvrent (voir point **23**), mais elle n'a pas donné aux directions générales de définition claire des services de conseil et de recherche (voir point **24**). ces deux catégories étant définies de manière plus globale (voir **tableau 2**). Par conséquent, les directions générales en ont fait une utilisation peu cohérente lorsqu'elles ont enregistré le recours à des consultants externes.

75 À titre d'exemple, la catégorie «conseil», où figure la grande majorité des services de consultants externes (voir **tableau 3**), correspond aux «services de conseil». Nous avons constaté que les directions générales avaient enregistré un large éventail de services dans cette catégorie, dont certains généralement sous-traités, tels que:

- les services de développement et d'exploitation de systèmes informatiques, y compris les licences, la maintenance, les études et l'assistance;
- les services statistiques, de compilation de données et d'acquisition d'informations (les activités principales d'Eurostat et secondaires d'autres directions générales);
- l'appui technique aux États membres et l'assistance technique aux autres pays (en particulier les pays tiers).

Dans ce dernier cas, le système financier de la Commission n'identifie pas le bénéficiaire final du service fourni par le consultant externe. En ce qui concerne la rubrique 4 («L'Europe dans le monde») du cadre financier pluriannuel, la Commission acquiert la majorité des engagements au profit de pays tiers. Ils ont représenté 1 milliard d'euros dans le montant total des contrats conclus avec les consultants externes au cours de la période 2017-2019. Cela ne permet pas à la Commission de présenter un tableau précis de son recours à des consultants externes.

76 La catégorie «recherche» couvre tous les services en lien avec des activités scientifiques, de recherche et de développement qui n'entrent pas dans le cadre d'une des trois autres catégories. Le JRC, par exemple, a enregistré environ 88 % des services qu'il a contractés (107,2 millions d'euros) dans cette catégorie. Or nous avons constaté que celle-ci comportait une grande variété de contrats, dont certains relevaient d'autres catégories (voir [tableau 3](#)): la réalisation d'études ou d'évaluations, la fourniture d'une assistance technique, la maintenance et l'équipement des laboratoires, l'acquisition de données, le renouvellement des marques et le paiement des brevets, l'organisation de cours de formation et de conférences, et le déclassement d'installations nucléaires.

77 La Commission dispose d'une structure décentralisée, au sein de laquelle de nombreux services sont chargés d'enregistrer des données dans le système financier central. Consciente des problèmes d'exactitude dans l'enregistrement des données, elle a lancé des «exercices de nettoyage» en 2020 et en 2021 afin de rectifier les erreurs de saisie ou les imprécisions concernant les contrats conclus avec les consultants externes. En 2021, elle a également créé un tableau de bord spécifiquement destiné à suivre de manière systématique la qualité des données contractuelles enregistrées.

78 Malgré ces initiatives, nous avons encore constaté des incohérences et des erreurs dans la saisie, par les directions générales, des contrats conclus avec des consultants externes (voir [annexe I](#) pour plus de détails).

79 Le manque de précision des catégories contractuelles ajouté aux erreurs de saisie a pour effet de priver la Commission d'informations précises sur le volume et les types de services qu'elle a confiés à des consultants externes.

La Commission ne rend pas compte systématiquement de son recours aux services de consultants externes

80 En raison de l'ampleur du recours de la Commission à des consultants externes, nous avons examiné si un mécanisme avait été mis en place, à l'échelle de l'institution, pour lui permettre d'en rendre compte de manière appropriée et systématique. Les autorités de décharge et d'autres parties prenantes ont demandé à la Commission de fournir des informations sur les montants qu'elle consacre aux services de consultants externes (voir point [14](#)). Ces demandes reflètent un véritable intérêt public pour le

nombre de consultants externes sollicités, le coût qu'ils représentent, les types de services qu'ils fournissent et les risques potentiels qui y sont associés.

81 Il n'existe pas, à l'échelle de la Commission, de mécanisme d'information et d'analyse sur son recours à des consultants externes ni sur les dépenses que ces services engendrent. Le conseil d'administration a traité la question des consultants externes sur une base ad hoc, par exemple en approuvant les lignes directrices relatives aux fournisseurs de services internes²³.

82 La fourniture d'informations sur le recours à des consultants externes s'effectue en général sur demande. Si la Commission reçoit une demande en ce sens (par exemple de la part du Parlement européen), elle établit un rapport sur la base des informations enregistrées dans son système financier. Toutefois, ses directions générales doivent procéder à des contrôles manuels des données afin de s'assurer que seuls les montants corrects correspondant aux services visés soient communiqués. Lors de notre audit, nous avons relevé des erreurs dans les données de la Commission (voir point 78).

83 Le rapport annuel sur la gestion et la performance de la Commission est le principal rapport de haut niveau sur la performance du budget de l'UE. Dans leurs rapports annuels d'activités, les directions générales rendent compte de la performance à leur niveau. Aucun de ces deux types de rapports ne donne d'informations sur le recours à des consultants externes.

84 Les dépenses consacrées à ces derniers sont financées par les crédits opérationnels des différents programmes de l'UE et représentent une toute petite partie des dépenses opérationnelles totales. C'est la raison pour laquelle elles tendent à échapper à une supervision et un compte rendu rigoureux concernant l'utilisation de ressources internes, financées dans le cadre des dépenses administratives. L'absence de rapports complets à l'échelle de l'institution amoindrit la capacité de la Commission à gérer efficacement de tels services dans le cadre de l'utilisation globale des ressources et à cerner les risques liés à leur fourniture.

²³ *Guidelines on the use of in-house service providers and assimilated.*

Conclusions et recommandations

85 Chaque année, la Commission européenne consacre environ 1 milliard d'euros à des contrats de service conclus avec des consultants externes, qui lui fournissent un soutien dans tout un éventail d'activités de conseil, d'étude, d'évaluation et de recherche. Nous sommes arrivés à la conclusion que la gestion, par la Commission, de son recours à des consultants externes ne permet pas de garantir une utilisation optimale des ressources ni de préserver pleinement ses intérêts.

86 Nous avons relevé d'importantes lacunes dans le cadre mis en place par la Commission pour régir le recours à des consultants externes. Les dispositions de la Commission pour ce qui est du conseil et de la recherche, soit les deux catégories représentant l'essentiel des dépenses relatives aux consultants externes, ne comportaient pas d'orientations concernant la mesure dans laquelle des tâches pouvaient être externalisées, la façon dont les services des consultants externes sont définis ou quels moyens et capacités devaient être maintenus en interne (points **18** à **26**).

87 Dans le cas des catégories «étude» et «évaluation», le cadre de la Commission donnait des orientations claires pour justifier et documenter le recours à des consultants externes plutôt qu'à du personnel interne. La Commission a régulièrement fait appel à des consultants pour réaliser des activités récurrentes et, dans bien des cas, rien n'indiquait qu'une évaluation des besoins avait eu lieu (points **24** et **28** à **32**).

Recommandation n° 1 – Compléter le cadre en place régissant le recours aux services de consultants externes

La Commission devrait continuer à développer son cadre régissant le recours à des consultants externes. Ce cadre devrait:

- a) définir les différentes formes de soutien susceptibles d'être fournies par des consultants externes;
- b) comporter des orientations sur la manière de réaliser des évaluations des besoins (notamment déterminer le moment auquel procéder à des analyses coûts-avantages), avec, entre autres, des méthodes permettant d'évaluer la nécessité d'externaliser les travaux concernés au lieu de recourir à du personnel interne;

- c) fournir les critères applicables aux activités et processus qui devraient continuer à être gérés en interne et donc ne pas être externalisés.

Quand? D'ici à décembre 2023.

88 Nous avons constaté que la Commission avait respecté le règlement financier et ses propres règles internes lorsqu'elle a acquis des services auprès de consultants externes. Les critères utilisés par la Commission pour sélectionner les meilleures offres étaient appropriés (points **34** à **36**).

89 La Commission n'a pas suffisamment surveillé et géré les risques importants liés au recours à des consultants externes. Citons notamment les risques de concentration et de dépendance excessive à l'égard d'un nombre relativement limité de prestataires de services. Il en résulte que certains fournisseurs possédant une grande expérience de la collaboration avec la Commission ont plus de chances de remporter un marché, parce qu'ils bénéficient d'un avantage concurrentiel. La Commission a procédé à tous les contrôles formels nécessaires pour détecter les éventuels conflits d'intérêts. Il n'empêche que ces contrôles ne permettent pas de garantir que tous les risques importants sont repérés et traités. De ce fait, plusieurs risques majeurs liés aux services fournis par des consultants externes n'ont pas fait l'objet d'une analyse suffisante à l'échelle de l'institution (points **38** à **56**).

Recommandation n° 2 – Améliorer la surveillance et l'atténuation des risques liés au recours aux services de consultants externes

La Commission devrait améliorer son approche en matière de surveillance et d'atténuation des risques liés à l'utilisation de consultants externes en:

- a) analysant périodiquement les risques de concentration et de dépendance excessive au niveau des directions générales et de l'institution dans son ensemble;
- b) clarifiant les procédures en place pour contrer les avantages concurrentiels dont bénéficient les consultants externes ayant acquis une longue expérience avec l'UE;
- c) complétant ses orientations sur la prévention des conflits d'intérêts par l'intégration des risques non encore couverts;

- d) veillant à ce que les directions générales identifient et signalent les risques critiques, notamment au conseil d'administration afin qu'il puisse en coordonner et en guider l'évaluation et la gestion.

Quand? D'ici à décembre 2023.

90 La Commission a bien géré les différents contrats conclus avec des consultants externes. Elle a notamment vérifié si les consultants avaient fourni les services avec un niveau de qualité approprié avant de procéder aux paiements. Cependant, elle n'a pas apprécié systématiquement la performance des consultants externes et n'a pas diffusé les informations afférentes à ses appréciations auprès des différentes directions générales, sauf pour les études et les évaluations. Les contrats de service prévoient rarement le transfert de connaissances de consultants, et la Commission n'examine pas systématiquement si un transfert de compétences est nécessaire. La diffusion des résultats des travaux des consultants était fragmentée et concentrée au niveau des directions générales. Dans certains cas, les informations étaient incomplètes (points 57 à 71).

Recommandation n° 3 – Mieux exploiter les résultats des services des consultants externes

La Commission devrait identifier et utiliser de manière cohérente la valeur apportée par les services des consultants externes et, chaque fois que c'est nécessaire:

- a) procéder à des évaluations systématiques après achèvement afin de tirer des enseignements;
- b) effectuer une analyse systématique de la nécessité de transférer des connaissances des consultants externes vers le personnel de la Commission;
- c) prendre des dispositions à l'échelle de l'institution pour diffuser les enseignements tirés et les résultats des missions des consultants externes et déterminer les bonnes pratiques les concernant.

Quand? D'ici à décembre 2023.

91 Les systèmes d'information de la Commission ne détaillaient pas le volume ni les types de services acquis auprès de consultants externes, alors que l'institution utilise cette ressource complémentaire pour ses réalisations. La Commission est consciente de cette situation et a récemment commencé à œuvrer à des améliorations. Elle n'informe pas systématiquement le Parlement européen ni le Conseil sur son recours aux services de consultants externes, et elle n'en rend pas compte à l'échelle de l'institution (points 72 à 84).

Recommandation n° 4 – Améliorer l'information relative aux services des consultants externes

La Commission devrait rendre compte régulièrement de son recours aux services de consultants externes. Ce compte rendu devrait s'appuyer sur des données exactes et complètes et comporter des informations telles que le volume et les types de services acquis.

Quand? D'ici à décembre 2023.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre V, présidée par Tony Murphy, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg le 17 mai 2022.

Par la Cour des comptes

Klaus-Heiner Lehne
Président

Annexes

Annexe I – Exemples de choix incorrects ou incohérents de la catégorie d'engagements juridiques

Les tableaux ci-après présentent une liste des cas de choix incorrects (*tableau 8*) ou incohérents (*tableau 9*) de la catégorie d'engagements juridiques. Ces cas ont été relevés dans les documents que nous avons examinés. Pendant la période visée par notre audit, la catégorie d'engagements juridiques d'un contrat-cadre déterminait celle de tout contrat spécifique ultérieur, indépendamment du thème exact de celui-ci. Ces cas ne sont pas mentionnés dans les tableaux ci-après.

Tableau 8 – Choix incorrect de la catégorie d'engagements juridiques

Type de service	Catégorie saisie	Commentaire
Élaboration d'un rapport sur les modalités de l'octroi de licences concernant les brevets essentiels liés à une norme (BEN) avec la généralisation de l'internet	Conseil	Le produit final est une étude.
Études à l'appui de la compétitivité et rapport intégré 2018: le marché unique des biens après 25 ans de transformation numérique	Recherche	Le produit final est une étude.
ESP DESIS III – Prestation de services externes pour le développement, les études et le soutien de systèmes d'information-LOT 1 – Deuxième contractant	Conseil	Aurait dû être saisi sous «Conseil informatique».
Prestation de services dans les domaines du développement et de l'exploitation des systèmes informatiques financiers et/ou comptables pour les autorités contractantes	Conseil	Aurait dû être saisi sous «Conseil informatique».
Licences et maintenance des produits SAP	Conseil	Aurait dû être saisi sous «Conseil informatique».
2017/388-933 – Audit financier des projets 2015/356-593 sur les conditions de vie	Conseil	Aurait dû être saisi sous «Services d'audit».
ENI/2015/365-481 – Organisation de conférences, séminaires et réunions	Conseil	Aurait dû être saisi sous «Conférences, réunions externes et voyages».

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'ensemble de données ABAC de la Commission pour la période 2017-2019.

Tableau 9 – Services similaires saisis dans des catégories d'engagements juridiques différentes

Contrat d'expert – commission payée – 30 jours, sans voyage	Conseil
Contrat d'expert – 30 jours, avec voyage	Recherche
Évaluation du dossier FAD-2018-0	Recherche
Évaluation du dossier FAD-2018-0	Évaluation
Secrétariat technique des organes notifiés du groupe au titre du règlement sur les produits de construction	Évaluation
Secrétariat technique du groupe ADCO (coopération administrative) pour les organes relevant du règlement sur les produits de construction	Conseil
ÉCOCONCEPTION – Analyse d'impact concernant les mesures relatives aux produits durables	Conseil
Analyse d'impact relative à l'indication des fragrances allergisantes sur les étiquettes de produits cosmétiques	Étude
Analyse d'impact de la révision de la directive 2000/14/CE sur le bruit à l'extérieur	Recherche
Contrat de service – EMODNET – LOT 3 Physique	Conseil
Contrat de service – EMODNET – LOT 6 Activité humaine	Étude

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'ensemble de données ABAC de la Commission pour la période 2017-2019.

Abréviations et sigles

CFP: cadre financier pluriannuel

DG AGRI: direction générale de l'agriculture et du développement rural

DG BUDG: direction générale du budget

DG CLIMA: direction générale de l'action pour le climat

DG DEVCO: direction générale de la coopération internationale et du développement, rebaptisée «direction générale des partenariats internationaux» (DG INTPA) en 2021

DG EMPL: direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion

DG ENER: direction générale de l'énergie

DG ENV: direction générale de l'environnement

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

DG MOVE: direction générale de la mobilité et des transports

DG NEAR: direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement

DG REFORM: direction générale de l'appui aux réformes structurelles

EASME: Agence exécutive pour les petites et moyennes entreprises²⁴

ENVAC: comité consultatif de la direction générale de l'environnement sur les marchés publics

Eurostat: Office statistique de l'Union européenne

IISDB: base de données interinstitutionnelle des études de l'UE (*Interinstitutional database of EU studies*)

IPE: service des instruments de politique étrangère

JRC: Centre commun de recherche (*Joint Research Centre*)

PARS: programme d'appui à la réforme structurelle

²⁴ Devenue «Agence exécutive pour le Conseil européen de l'innovation et les PME» (EisMEA) en 2021 pour refléter son nouveau mandat et ses nouvelles activités.

Glossaire

Appel à manifestation d'intérêt: présélection de soumissionnaires potentiels qui seront invités à participer à une procédure restreinte de passation de marché.

Conseil d'administration: à la Commission, il s'agit de l'organe central de gestion qui assure la coordination et la supervision des questions institutionnelles et qui fournit des conseils et des orientations stratégiques en la matière, notamment en ce qui concerne l'affectation de ressources et la gestion des risques.

Contrat-cadre: accord général en vertu duquel des contrats plus spécifiques peuvent être conclus.

Plan de gestion: plan annuel établi par chaque service de la Commission, décrivant ses travaux compte tenu des priorités et des objectifs stratégiques de la Commission, et lui permettant de planifier et de suivre l'ensemble de ses activités, ressources et besoins en personnel, ainsi que d'en rendre compte.

Procédure de marché exceptionnelle: procédure d'adjudication utilisée dans les situations d'urgence, caractérisée par une négociation avec les candidats sélectionnés sans qu'il y ait d'appel d'offres.

Procédure de marché négociée: procédure d'adjudication concernant un nombre restreint de soumissionnaires et dans le cadre de laquelle l'acquéreur peut négocier les conditions du contrat.

Procédure de marché ouverte: procédure d'adjudication à laquelle tous les soumissionnaires potentiels peuvent participer.

Procédure de marché restreinte: procédure d'adjudication à laquelle seuls les soumissionnaires sélectionnés peuvent participer.

Rapport annuel d'activités: rapport établi par chaque direction générale de la Commission, institution ou organisme de l'UE, qui y présente sa performance par rapport à ses objectifs, ainsi que l'utilisation de ses ressources financières et humaines.

Rapport annuel sur la gestion et la performance: rapport produit chaque année par la Commission relatif à sa gestion du budget de l'UE et aux résultats obtenus. Il synthétise les informations contenues dans les rapports annuels d'activités de ses directions générales et de ses agences exécutives.

Réponses de la Commission

<https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=61461>

Calendrier

<https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=61461>

Équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'Union 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 François-Roger Cazala, Membre de la Cour, assisté de: Dirk Pauwels, chef de cabinet; Stéphanie Girard, attachée de cabinet; Colm Friel, manager principal; Daria Bochnar, cheffe de mission; Marion Kilhoffer et Anzela Poliulianaite, auditrices. L'assistance graphique a été fournie par Alexandra Mazilu et Jesús Nieto Muñoz, l'assistance linguistique, par Richard Moore.



François-Roger Cazala



Colm Friel



Daria Bochnar



Marion Kilhoffer



Anzela Poliulianaite

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.

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 978-92-847-8219-2	1977-5695	doi:10.2865/227315	QJ-AB-22-013-FR-N
HTML	ISBN 978-92-847-8210-9	1977-5695	doi:10.2865/772848	QJ-AB-22-013-FR-Q

La Commission a largement recours à des consultants externes et a engagé à cette fin près d'un milliard d'euros par an au cours de la période 2017-2020. Nous avons analysé si, concernant son recours aux services de consultants externes, la Commission appliquait une gestion qui préserve ses intérêts tout en garantissant une utilisation optimale des ressources. Les consultants externes contribuent au développement des objectifs de la Commission. Le cadre mis en place par celle-ci pour régir l'utilisation de ces services présente toutefois d'importantes lacunes, qui créent des risques de dépendance excessive et de conflit d'intérêts. La Commission n'a pas suffisamment géré ces risques et n'a informé que d'une manière limitée sur le recours à des consultants. Nous formulons plusieurs recommandations pour remédier à ces problèmes.

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