

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 17.12.2007
COM(2007) 806 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT
EUROPÉEN ET À LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE**

**Prévenir la fraude en s'appuyant sur les résultats opérationnels:
une approche dynamique de l'étanchéité à la fraude**

{SEC(2007) 1676}

1. INTRODUCTION

La fraude, la corruption et les autres activités illégales qui affectent les intérêts financiers de l'Union européenne contournent les procédures mises en place pour la gestion et le contrôle des fonds communautaires ou exploitent leurs faiblesses. Il importe donc, afin de prévenir la fraude et la corruption dans tous les secteurs du budget de l'Union, tant au niveau des recettes que des dépenses¹, que les services ordonnateurs continuent, avec l'aide de l'OLAF, d'améliorer la prévention de la fraude dans le cadre de leur gestion financière².

La présente communication définit la nouvelle approche de la Commission en matière d'«étanchéité à la fraude» de la législation, des contrats ainsi que des systèmes de gestion et de contrôle. Elle remplace la communication de la Commission concernant l'étanchéité de la législation et de la gestion des contrats à la fraude³ adoptée le 7 novembre 2001 afin de mettre en œuvre l'action 94 du Livre blanc intitulé «Réforme de la Commission»⁴.

2. CONTEXTE

2.1. L'OLAF et la réforme

L'Office européen de lutte antifraude (OLAF) a été créé en 1999. Il remplit sa mission en menant des enquêtes en qualité d'office indépendant, ainsi qu'en contribuant à l'élaboration de la stratégie antifraude de l'UE et en préparant les initiatives nécessaires à l'introduction ou au renforcement de la législation en tant que service de la Commission.

En 2000, la Commission a entamé une réforme administrative⁵. Le système de gestion financière a été modernisé par l'élargissement du champ des responsabilités des ordonnateurs et par le renforcement de leur obligation de rendre compte.

Le Livre blanc baptisé «Réforme de la Commission» contenait des mesures devant permettre de mieux utiliser l'expertise disponible au sein de la Commission afin d'améliorer la prévention des irrégularités et de la fraude. Cette politique de prévention était encore précisée dans la communication de la Commission intitulée «Protection des intérêts financiers des Communautés - Lutte antifraude - Pour une approche stratégique globale»⁶.

¹ Règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil, du 18 décembre 1995, relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, JO L 312 du 23.12.1995, p. 1.

² Règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes, comme modifié par le règlement (CE, Euratom) n° 1995/2006 du Conseil du 13 décembre 2006.

³ Communication de la Commission concernant l'étanchéité de la législation et de la gestion des contrats à la fraude, SEC(2001) 2029 du 7.11.2001, non publiée au JO. Voir cependant le point 3.3.

⁴ Livre blanc «Réforme de la Commission», Volume I, COM(2000) 200 final.

⁵ Livre blanc «Réforme de la Commission», Volume II (plan d'action), du 5.4.2000, COM(2000) 200 final/2.

⁶ COM(2000) 358 final.

L'action 94 du Livre blanc sur la réforme, intitulée «Étanchéité de la législation et de la gestion des contrats à la fraude», prenait l'engagement suivant:

«Afin de rendre le système actuel de prévention de la fraude plus efficace, les services de la Commission seront tenus, lorsqu'ils proposent une législation nouvelle susceptible d'avoir une incidence sur le budget communautaire, de présenter des propositions à l'OLAF en vue d'une évaluation des risques pendant les consultations interservices. La DG Budget sera assistée par l'Office dans l'examen des systèmes de gestion des contrats de la Commission (contrats types, base de données centrale pour les contrats, outils de gestion). En outre, l'OLAF prodiguera des conseils sur la prévention de la fraude tout au long du processus législatif.»

2.2. La communication concernant l'étanchéité de la législation et de la gestion des contrats à la fraude

La communication de 2001 sur l'étanchéité à la fraude visait à réaliser les objectifs du Livre blanc sur la réforme et de la communication de la Commission sur l'approche stratégique globale en matière de lutte antifraude, à savoir développer une culture de prévention et renforcer la capacité de résistance des principaux instruments juridiques à la fraude ou à toute autre activité illégale. Le mécanisme de prévention mis en place dans la communication de 2001 incluait deux volets: la législation et la gestion des contrats.

Dans le domaine législatif, la prévention de la fraude était limitée aux projets les plus sensibles. L'identification préalable des domaines de politique communautaire plus vulnérables a permis de mieux cibler la procédure de consultation. La communication prévoyait un processus de coopération en quatre phases:

- (a) définition de critères permettant d'identifier les domaines à haut risque;
- (b) identification des domaines à haut risque;
- (c) identification des projets législatifs devant faire l'objet d'une «analyse d'étanchéité» avant leur adoption;
- (d) consultation de l'OLAF en amont.

En ce qui concerne la gestion des contrats, la prévention de la fraude et des irrégularités était prévue à deux niveaux:

- (a) au plan central (direction générale du Budget), les clauses et les procédures des contrats de marché et conventions de subvention ont été harmonisées, avec l'établissement de contrats et de conventions types utilisables par tous les services de la Commission et la publication de guides et de lignes directrices (vade-mecums, circulaires...);
- (b) au niveau des services gestionnaires des contrats, divers instruments ont été mis au point, qui sont utilisables de manière indépendante par les services et dont certains présentent un intérêt spécifique, tels que

les contrats types et les bases de données locales interfacées ou non avec le système comptable général de la Commission.

2.3. Nécessité d'une nouvelle approche de l'étanchéité à la fraude

Les objectifs de la procédure de prévention de la fraude ont été atteints. L'OLAF a été étroitement associé aux révisions successives de la législation régissant l'exécution du budget communautaire, ainsi qu'à l'adoption des actes de base et instruments standards mis au point par les services de la Commission en vue d'exécuter le budget. Pour plus de détails, on se reportera au rapport joint en annexe sur les résultats de la procédure de prévention de la fraude.

Les dispositions financières les plus importantes pour les années à venir ont déjà été rendues étanches à la fraude, au moyen soit de la procédure formelle de prévention, soit de la consultation interservices. Des dispositions antifraude standards ont été rédigées et le cadre juridique fixant les règles de la gestion financière de l'UE entre dans une période de stabilité, de sorte que le mécanisme de prévention défini dans la communication de 2001 paraît maintenant moins adapté au contexte actuel. En outre, la nouvelle approche contribuera à la réalisation des mêmes objectifs que les standards de contrôle interne révisés pour une gestion efficace, notamment les standards 2, 7 et 8.

Enfin, la Commission poursuit une politique de «simplification», dont le but est notamment «de poursuivre le travail de consolidation, de rationalisation et de simplification des procédures internes et des méthodes de travail pour des raisons d'efficacité et d'efficience et d'établir un meilleur équilibre entre le coût du contrôle et les risques financiers en jeu⁷». Il convient par conséquent d'assouplir la consultation de l'OLAF en amont.

3. LA NOUVELLE APPROCHE

3.1. Conception

La nouvelle approche en matière de prévention de la fraude reposera principalement sur les enseignements tirés de l'expérience pratique de l'OLAF. L'exploitation des résultats opérationnels créera un nouveau lien entre l'expérience acquise sur le terrain et les mesures adoptées par les différentes institutions pour prévenir la fraude et les irrégularités. L'OLAF utilisera mieux les connaissances tirées de ses activités opérationnelles et de renseignement et les mettra à la disposition des autres services de la Commission et des institutions et organes de l'UE.

La nouvelle approche consiste à identifier les enseignements à tirer des activités d'investigation et d'analyse de renseignements puis à les communiquer aux autorités concernées. Par exemple, l'OLAF soutiendra les services mettant en œuvre les politiques communautaires dans leurs efforts pour protéger les intérêts financiers des Communautés et publiera des recommandations visant à assurer la plus grande sécurité possible contre la fraude, la corruption et les irrégularités.

⁷

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, «Rapport de suivi sur la réforme de la Commission : après la réforme», COM (2005) 668 final du 21.12.2005.

Pour être efficace, cette approche oblige les autorités/services compétents à donner suite à ces mesures.

Les irrégularités et faiblesses à caractère systémique recevront une attention spéciale, en particulier lorsque des solutions simples et peu coûteuses sont envisageables (par exemple, amélioration des modèles et documents types tels que les déclarations d'absence de conflit d'intérêts, échanges de données entre services, modifications des vade-mecums, etc.).

3.2. Améliorations attendues

On s'attend à ce l'approche révisée en matière d'étanchéité à la fraude renforce l'impact des enquêtes sur la prévention de la fraude, de la corruption, des irrégularités et des autres activités illégales affectant les intérêts financiers de l'UE.

Il en résultera un flux d'information plus proactif fourni à titre de service par l'OLAF. Ce flux sera indépendant des consultations interservices de la Commission sur les initiatives concernant la gestion financière.

L'OLAF élargira son soutien aux autres services de la Commission, à qui il proposera des analyses ciblées fondées sur ses propres enquêtes et collectes d'informations. Les résultats de la vérification de l'étanchéité à la fraude seront tenus à la disposition de tous les services, organes et institutions de l'UE concernés (voir points 5.1, 5.2 et 5.3).

3.3. Disponibilité du processus de consultation actuel

L'actuel processus de consultation en amont sur les projets de législation (et sur tout risque ou problème particulier identifié par le service responsable de la proposition) introduit par la communication de 2001 restera à la disposition, sur leur demande, des services de la Commission. On trouvera un aperçu du type d'instruments qui sont soumis à ce processus dans le document de travail ci-joint des services de la Commission concernant les résultats de la communication de 2001.

Pour l'adoption des contrats de marché et des conventions de subvention standards, cette procédure de consultation en amont sera maintenue. La DG Budget continuera d'actualiser, en fonction de l'expérience acquise et de la législation révisée, les contrats et conventions/décisions de subvention standards actuels et de mettre au point de nouveaux modèles chaque fois que nécessaire.

4. LA PROCEDURE DE MISE EN ŒUVRE DE LA NOUVELLE APPROCHE

Dans le cadre de la nouvelle approche, les activités d'enquête alimenteront les «livrables» (documents à réaliser) transmis aux services de la Commission et aux organes et institutions concernés de l'UE, tandis que les activités de renseignement permettront d'évaluer les risques dans le cadre de la prévention thématique.

L'étanchéité à la fraude et l'activité de renseignement se complèteront: la première servira à identifier les questions qui requièrent un traitement thématique approfondi par les méthodes de renseignement, tandis que la deuxième alimentera les livrables concernant l'étanchéité à la fraude.

4.1. Un large éventail d'informations

La mise en œuvre de la prévention de la fraude n'exclut aucune source d'information.

L'OLAF analysera ses activités d'enquête de manière structurée et d'un point de vue pluridisciplinaire. Cette analyse inclura les informations résultant d'enquêtes internes et externes ainsi que des autres activités opérationnelles de l'Office.

Outre l'obligation légale d'informer la Commission et l'OLAF de toute indication concrète laissant soupçonner l'existence d'une fraude, la nouvelle approche en matière de prévention permettra aussi d'améliorer le flux d'information entre les organes de contrôle. Les résultats des audits seront inclus dans le réservoir d'informations, notamment les conclusions pertinentes des audits réalisés par le service d'audit interne (IAS). Ce service informera l'Office des irrégularités systémiques potentielles pouvant constituer un risque de fraude identifiées au cours de ses audits. Ce même type d'informations devrait être fourni à l'OLAF à la fois par les structures d'audits internes (IAC) et les entités de contrôle ex post des services opérationnels (données de l'outil d'audit ABAC).

Le cas échéant, l'analyse s'enrichira des rapports et conclusions de la Cour des comptes européenne ainsi que des rapports des directions générales ordonnatrices. Les rapports annuels d'activité et autres rapports de gestion identifiant clairement les points faibles ainsi que les mesures adoptées à la suite des recommandations de l'OLAF viendront compléter l'ensemble.

Les informations reçues des autorités des États membres, et notamment de leurs organes d'audit et de contrôle, seront elles aussi mises au service de la nouvelle approche. Les irrégularités notifiées par les autorités nationales en vertu de la législation⁸ communautaire sont des indications de risques potentiels. Enfin, la jurisprudence nationale directement liée à la protection des intérêts financiers de l'UE ne sera pas exclue non plus de l'analyse de prévention de la fraude.

4.2. Principales étapes du processus de prévention de la fraude

Les principales étapes du processus sont les suivantes:

- (1) les informations sont tirées des enquêtes et autres résultats opérationnels ainsi que d'autres sources extérieures (voir point 4.1). Les données recueillies à partir de cas individuels sont rendues totalement anonymes afin de ne pas divulguer d'informations personnelles, confidentielles ou sensibles;
- (2) analyse des informations collectées afin de repérer les points faibles éventuels de la législation, des systèmes de contrôle/de gestion, ou des contrats, et analyse d'une série de cas;

⁸

Règlement (CE) n°1681/94 de la Commission, du 11 juillet 1994, concernant les irrégularités et le recouvrement des sommes indûment versées dans le cadre du financement des politiques structurelles ainsi que l'organisation d'un système d'information dans ce domaine, JO L 178 du 12.7.1994, p.43–46, et règlement (CE) n°1848/2006 de la Commission du 14 décembre 2006 concernant les irrégularités et la récupération des sommes indûment versées dans le cadre du financement de la politique agricole commune, ainsi que l'organisation d'un système d'information dans ce domaine, et abrogeant le règlement (CEE) n°595/91 du Conseil.

- (3) formulation des recommandations visant à éviter les défauts identifiés ou à améliorer l'étanchéité à la fraude, à la corruption et aux autres activités illégales;
- (4) les conclusions et recommandations sont transmises aux services de la Commission, organes et institutions de l'UE concernés;
- (5) réception d'informations en retour des services de la Commission et organes/institutions de l'UE concernés.

5. RECOMMANDATIONS ET AUTRES INSTRUMENTS DE PARTAGE DE L'INFORMATION

Le processus décrit doit aboutir à des recommandations et autres éléments concrets. L'ensemble sera adressé directement aux services de la Commission et organes et institutions de l'UE concernés à titre individuel ou collectif, notamment pour ce qui est des «familles de politiques».

Les recommandations émises par l'OLAF n'auront pas de caractère contraignant. Le cas échéant, elles feront l'objet d'un dialogue ouvert et flexible avec leurs destinataires.

Leur mise en œuvre, en ce compris l'évaluation de la charge administrative correspondante et du rapport coûts/bénéfices, incombe aux services de la Commission et organes et institutions de l'UE concernés.

5.1. Cas par cas

L'OLAF émettra des recommandations ad hoc lorsque la protection des intérêts financiers de l'UE exige une action particulière du service de la Commission, de l'institution ou de l'organe de l'UE concerné.

Le service concerné sera invité à réfléchir à l'adoption et/ou à la mise en œuvre des mesures appropriées afin de supprimer ou de pallier les risques ou faiblesses spécifiques détectés par l'OLAF. En outre, les services concernés de la Commission informeront en retour l'OLAF sur les actions réalisées afin de prévenir toute atteinte aux intérêts financiers de l'UE, et les institutions et organes de l'UE seront également invités à le faire.

5.2. Recommandations à caractère général et recueil des cas les plus courants

Les parties intéressées auront elles aussi largement accès aux recommandations dérivées de l'analyse de risques et des schémas de fraude mis à jour par l'examen d'une série de cas fréquents présentant des similitudes en termes d'irrégularités. Les services concernés de la Commission informeront en retour l'OLAF des mesures qu'ils ont prises dès lors pour éviter de connaître des situations similaires dans le cadre de leurs responsabilités, et les organes et institutions de l'UE seront invités à en faire autant.

En outre, un recueil de cas rendus anonymes, incluant une description des schémas de fraude et d'irrégularité et leurs modes opératoires, sera constitué et mis à

disposition des services de la Commission (et des autres institutions le cas échéant) en fonction des besoins de son personnel.

5.3. Guide de prévention de la fraude

L'initiative de la Commission pour une gestion financière saine et efficace⁹ (SEM 2000) a été lancée en 1995. Les deux premières phases devaient permettre d'améliorer la gestion financière au sein de la Commission tandis que la troisième visait à améliorer la gestion de la partie du budget communautaire (plus de 80%) qui est gérée par les États membres.

Un «Guide pour l'examen de l'étanchéité à la fraude»¹⁰ a été adopté par la Commission suite à la recommandation n°7 de SEM 2000¹¹. Ce guide, publié par le Secrétariat général de la Commission, est encore à la disposition du personnel de la Commission participant à la gestion financière et à la protection des intérêts financiers de l'UE.

Une nouvelle version publiée par la Commission sous la responsabilité de l'OLAF sera diffusée largement à toutes les parties intéressées, y compris les États membres. Elle reposera sur les informations résultant de la procédure d'étanchéité à la fraude et sera conçue en tant qu'outil en ligne («outil web»). Si besoin, le guide pourrait être segmenté et fourni par secteur ou famille de politiques.

5.4. Informations pour les organes de contrôle et d'audit

Lors de la mise en œuvre de la nouvelle approche en matière de prévention de la fraude, on prêtera une attention particulière aux faiblesses structurelles ou systémiques qui n'ont pas déjà été analysées par les organes d'audit et de contrôle ni détectées par d'autres contrôles systématiques. Ces faiblesses du système ou failles potentielles dans les systèmes de gestion détectées à l'intérieur des institutions de l'UE seront communiquées, outre la direction, à l'IAS, aux structures d'audit interne concernées ou aux auditeurs internes des autres organes et institutions de l'UE.

5.5. Flexibilité de la nouvelle approche

Pour qu'elle représente un obstacle supplémentaire permanent pour les fraudeurs et fasse échec aux irrégularités profondément ancrées dans le système, la nouvelle politique d'étanchéité à la fraude doit être conçue comme un instrument flexible, capable de s'adapter rapidement à des réalités changeantes.

L'OLAF évaluera constamment la nécessité de recentrer les activités de prévention sur tel ou tel secteur et d'adapter la procédure d'analyse pour la rendre la plus efficace possible. Cela pourrait l'amener, à un moment donné, à cibler son activité sur certains domaines précis du budget de l'UE, en fonction des risques et faiblesses identifiés

⁹ Initiative de la Commission «Une gestion saine et efficace» (SEM 2000): Rapport général de la Commission européenne de 1995, point 976.

¹⁰ Doc SG/C/3/ED D96 du 6 mai 1996, non publié au JO.

¹¹ Disponible seulement en français, décision interne émise par les anciens systèmes d'archivage. Communication de la Commission adoptée sur communication de Mme Gradin. Étanchéité de la législation à la fraude: mise en œuvre de la recommandation n°7 de SEM 2000, phase 2, SEC(1996)1802/4 du 11 octobre 1996.

ainsi que des ressources disponibles. La procédure d'étanchéité à la fraude s'intéressera tout d'abord au secteur des dépenses directes.

6. CONCLUSION

La nouvelle politique d'étanchéité à la fraude définie dans la présente communication vise à améliorer la prévention de la fraude et de la corruption en s'appuyant sur les enseignements tirés des enquêtes et autres activités opérationnelles de l'OLAF.

Les résultats de cette nouvelle procédure seront transmis aux services de la Commission et aux autres institutions concernés et partagés avec les États membres associés à la gestion et/ou au contrôle des recettes ou des dépenses communautaires. Les premiers résultats – attendus durant la seconde moitié de 2008 – consisteront en recommandations ad hoc et un recueil de cas fréquemment rencontrés.

Après une période d'essai de trois ans, on procèdera à une évaluation de l'approche exposée dans la présente communication.

La Commission fera rapport sur ses activités en matière de prévention de la fraude dans son rapport annuel sur la lutte anti-fraude publié en application de l'article 280 du traité.

7. ANNEXES

- (1) Diagramme de l'ensemble du processus.
- (2) Document de travail des services de la Commission sur les résultats du mécanisme de prévention de la fraude mis en place conformément à la communication de la Commission concernant l'étanchéité de la législation et de la gestion des contrats à la fraude adoptée le 7 novembre 2001.

**PREVENTION OF FRAUD BY BUILDING ON OPERATIONAL RESULTS:
A DYNAMIC APPROACH TO FRAUD-PROOFING**

