



**COMMISSION EUROPÉENNE**  
OFFICE EUROPÉEN DE LUTTE ANTIFRAUDE (OLAF)

Direction D: Politique  
Unité D.2: Prévention de la fraude, reporting et analyse

Réf. Ares(2016)6943965 - 13/12/2016

## **Lignes directrices concernant les stratégies nationales antifraude**

Élaborées par un groupe de travail d'experts des États membres, dirigé et coordonné par l'unité de prévention de la fraude, de reporting et d'analyse de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF)

### *CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ:*

*Le présent document de travail a été élaboré par un groupe d'experts des États membres avec le soutien de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF). Il est destiné à faciliter la mise en œuvre de programmes opérationnels et à encourager les bonnes pratiques. **Il n'est pas juridiquement contraignant à l'égard des États membres** mais fournit des lignes directrices et des recommandations reflétant les meilleures pratiques.*

*Les présentes lignes directrices générales sont sans préjudice de la législation nationale, doivent être lues dans le contexte de cette dernière et peuvent être adaptées en tenant compte du cadre juridique national.*

*Les présentes orientations sont sans préjudice de l'interprétation de la Cour de justice et du Tribunal de l'Union européenne ainsi que des décisions de la Commission.*

**NOTE**

**Le présent document n'a pas de force contraignante à l'égard des États membres et ne crée pas de nouvelles règles ni d'obligations pour les autorités nationales. Purement indicatif, il reflète les bonnes pratiques et ne doit pas être utilisé en tant que base juridique ou normative à des fins d'audit ou d'enquête.**

## Introduction

En 2012, l'OLAF a établi une procédure collaborative avec les États membres visant au développement de l'échange d'expériences et de bonnes pratiques entre les États membres et avec la Commission. Cette procédure est organisée dans le cadre du groupe sur la prévention de la fraude du COCOLAF<sup>1</sup> et exécutée par un groupe de travail composé d'experts des États membres et des représentants de l'OLAF et d'autres services de la Commission. Le groupe de travail se concentre chaque année sur un thème spécifique retenu par les États membres et s'appuie sur des projets de documents pratiques pouvant servir d'orientation pour le renforcement des mesures et stratégies antifraude des États membres.

Le nouveau cadre financier pluriannuel applicable à la période de programmation 2014-2020 a été renforcé en ce qui concerne l'évaluation des risques de fraude, ainsi que la prévention et la détection de la fraude. Pour la gestion partagée, les règlements sectoriels<sup>2</sup> exigent des États membres qu'ils mettent en place des mesures antifraude efficaces et proportionnées, en tenant compte des risques recensés, afin de prendre les dispositions nécessaires pour prévenir, détecter et sanctionner la fraude et les irrégularités de manière efficace, et rembourser les montants irréguliers au budget de l'Union européenne. Toutefois, il est recommandé d'aller au-delà des exigences réglementaires immédiates et d'intégrer ces mesures antifraude dans une stratégie nationale antifraude (ci-après la «stratégie») afin d'assurer un meilleur suivi de la lutte contre les fraudes préjudiciables aux intérêts financiers de l'Union européenne et des États membres, ainsi que pour garantir des pratiques homogènes et efficaces, en particulier lorsque les structures organisationnelles sont décentralisées.

Au cours des deux dernières années, le groupe pour la prévention de la fraude du COCOLAF s'est concentré sur divers aspects des stratégies nationales antifraude. Tout d'abord, en guise de projet pilote, le groupe de travail a élaboré en 2014 les «Lignes directrices concernant des stratégies nationales antifraude pour les Fonds structurels et d'investissement européens ("Fonds ESI")»<sup>3</sup>. Ces lignes directrices ont jeté les bases de l'élaboration d'une stratégie nationale antifraude, mais avec une portée limitée concernant les dépenses dans le domaine des Fonds ESI. L'année suivante, un autre groupe de travail a été mis sur pied pour cibler les aspects pratiques de la stratégie nationale antifraude. De ce fait, en 2015, le document intitulé «Étapes concrètes sur la voie de l'élaboration d'une stratégie nationale antifraude»<sup>4</sup> a été publié, accompagné d'un outil pratique sous la forme d'un fichier xls qui peut être utilisé pour évaluer l'état d'avancement des mesures en vigueur, en tenant compte des quatre stades du cycle antifraude<sup>5</sup>.

Les présentes lignes directrices représentent une mise à jour des lignes directrices concernant des stratégies nationales antifraude publiées en 2014. En 2016, le groupe de travail avait pour objectif de réviser et d'élargir les lignes directrices précédentes concernant les

---

<sup>1</sup> Comité consultatif pour la coordination de la lutte contre la fraude

<sup>2</sup> Par exemple, règlement (UE) n° 1303/2013, notamment son article 125, paragraphe 4, point c).

<sup>3</sup> Réf. Ares(2015)130814 - 13/01/2015

<sup>4</sup> Réf. Ares(2015)5642419 - 07/12/2015

<sup>5</sup> Les stades du cycle antifraude sont les suivants: 1) prévention de la fraude, 2) détection de la fraude, 3) enquête et poursuites, et 4) recouvrement et sanctions.

stratégies nationales antifraude afin d'en faire un document horizontal couvrant toutes les dépenses relevant de la gestion partagée: les Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI), les Fonds pour l'agriculture, les Fonds «Affaires intérieures» (FAMI/FSI) et le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD). En outre, les lignes directrices ont été enrichies d'un certain nombre d'exemples concrets de pratiques des États membres qui se sont révélées fructueuses.

Que les États membres choisissent d'élaborer des stratégies antifraude sectorielles ou de mettre en place une stratégie nationale générale couvrant le budget global, les présentes lignes directrices peuvent aider concrètement les autorités nationales et les décideurs dans le processus d'élaboration d'une stratégie nationale antifraude.

Le document fournit aux États membres:

- ✓ une méthode par étapes pour l'élaboration d'une stratégie nationale antifraude;
- ✓ les composantes de la stratégie nationale antifraude et le modèle de sa structure;
- ✓ des exemples concrets des pratiques des États membres.

Cependant, encore une fois, ces lignes directrices n'ont aucun effet contraignant. De plus, il n'existe pas de méthode unique, valable pour tous, pour l'élaboration d'une stratégie nationale antifraude; il appartient aux États membres d'évaluer l'état actuel de la lutte contre la fraude au niveau national, de fixer leurs propres objectifs et de préparer leur propre plan d'action sur mesure.

*L'OLAF remercie tous les experts associés à l'élaboration des présentes lignes directrices pour leurs efforts et leur contribution aux groupes de travail, ainsi que pour le partage de leurs connaissances et expériences en vue de produire ce guide pratique, permettant ainsi d'aider les États membres à initier le processus d'élaboration d'une stratégie nationale antifraude.*

## Table des matières

Introduction.....	4
I. Protéger efficacement les intérêts financiers de l'Union européenne .....	9
1. Cadre juridique .....	9
1.1. Droit de l'Union .....	9
1.2. Droit national.....	11
2. Avantages d'une stratégie nationale antifraude .....	11
3. Étapes sur la voie d'une stratégie nationale antifraude.....	12
II. Élaborer la stratégie nationale antifraude .....	15
1. Étapes préliminaires .....	15
1.1. Désignation du service responsable de la stratégie nationale antifraude .....	15
1.1.1. <i>L'AF COS en tant que service responsable de la stratégie nationale antifraude</i> .....	15
1.2. Autorités à associer au processus d'élaboration de la stratégie nationale antifraude.....	17
1.2.1. <i>Coopération nationale</i> .....	17
1.2.2. <i>Coopération internationale</i> .....	18
1.3. Période couverte par la stratégie .....	19
1.4. Appui politique en faveur de la stratégie nationale antifraude .....	19
1.5. Communication et sensibilisation du public.....	23
2. Phase préparatoire .....	24
2.1. État d'avancement de la lutte contre la fraude.....	25
2.1.1. <i>Prévention de la fraude</i> .....	26
2.1.1.1. <i>Une législation étanche à la fraude</i> .....	28
2.1.2. <i>Détection de la fraude</i> .....	30
2.1.3. <i>Enquêtes et poursuites</i> .....	31
2.1.4. <i>Recouvrement et sanctions</i> .....	31
2.2. Évaluation du risque de fraude .....	32
2.2.1. <i>Fondements théoriques de l'évaluation du risque de fraude</i> .....	34
2.2.2. <i>Méthodologie pour l'évaluation du risque de fraude</i> .....	36
2.2.2.1. <i>Détermination et formulation des risques de fraude</i> .....	36
2.2.2.2. <i>Évaluation et classement des risques de fraude identifiés</i> .....	39
2.2.3. <i>Détermination et évaluation du risque de fraude dans la pratique</i> .....	41
2.2.3.1. <i>Évaluation du risque de fraude dans le budget de la PAC</i> .....	43

2.2.4. Outils informatiques de détermination des risques.....	43
2.2.4.1. Système de gestion des irrégularités (IMS).....	44
1) Outil de déclaration.....	45
2) Outil d'analyse.....	45
2.2.4.2. ARACHNE - Outil de notation des risques .....	46
2.2.4.3. Bases de données nationales antifraude.....	47
1) Caractéristiques et structure d'une application informatique nationale antifraude .....	47
2) Fonctionnalités des bases de données .....	48
A) Fonctions d'analyse.....	48
B) Fonctions d'information .....	50
2.2.5. Sources d'information pour la détermination des risques.....	51
3. Phase d'élaboration.....	53
3.1. Établissement des objectifs.....	53
3.2. Définition des mesures.....	54
3.3. Établissement des indicateurs de performance .....	57
4. Établissement du plan d'action .....	60
4.1. Contenu du plan d'action .....	60
4.2. Période couverte par le plan d'action .....	61
4.3. Rôle possible de l'AFCOS dans la définition du plan d'action .....	62
III. Évaluation et mise à jour de la stratégie nationale antifraude .....	63
1. Évaluation de la stratégie .....	63
2. Mise à jour de la stratégie .....	65
Annexes .....	67
Annexe 1 – Organigramme du processus d'élaboration d'une stratégie nationale antifraude.....	68
Annexe 2 – Modèle de la structure d'une stratégie nationale antifraude.....	69
Annexe 3 – Structure et contenu éventuels d'un document d'évaluation du risque de fraude .....	73
Annexe 4 – Risques de fraude .....	74
Annexe 5 – Risques associés au fonctionnement de l'AFCOS.....	78
Annexe 6 – Principaux points du formulaire d'alerte.....	81
Annexe 7 – Registre des risques.....	82
Annexe 8 – Principaux points de la déclaration d'intention initiale .....	84

Annexe 9 – Modèle pour la définition des objectifs .....	85
Annexe 10 – Glossaire .....	86

# I. Protéger efficacement les intérêts financiers de l'Union européenne

## 1. Cadre juridique

### 1.1. Droit de l'Union

Les articles 310 et 325 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) exigent de l'Union et des États membres qu'ils combattent la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Les États membres prennent les mêmes mesures pour combattre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union que celles qu'ils prennent pour combattre la fraude portant atteinte à leurs propres intérêts financiers. Sans préjudice d'autres dispositions de ce traité, les États membres coordonnent leur action visant à protéger les intérêts financiers de l'Union contre la fraude. À cette fin, ils organisent, avec la Commission, une collaboration étroite et régulière entre les services compétents de leurs administrations.

L'article 317 du TFUE dispose que les États membres coopèrent avec la Commission pour faire en sorte que les crédits du budget de l'UE soient utilisés conformément au principe de la bonne gestion financière.

Les articles 30 à 33 du règlement financier<sup>6</sup> applicable au budget général de l'Union clarifient le principe de bonne gestion financière. Celui-ci suppose le respect des principes d'économie, d'efficacité et d'efficacités et la mise en œuvre d'un contrôle interne efficace et efficient.

L'article 59, paragraphe 2, point b), du règlement financier impose aux États membres la responsabilité première, dans le cadre de la gestion partagée, de prévenir, détecter et corriger les irrégularités et la fraude. À cet effet, les États membres doivent créer des systèmes solides de gestion et de contrôle afin d'assurer la bonne gestion financière, la transparence et la non-discrimination. Ils doivent également imposer des sanctions effectives, dissuasives et proportionnées aux destinataires lorsque la législation de l'Union ou de l'État membre le prévoit.

Le règlement (CE, Euratom) n° 2988/1995 du 18 décembre 1995 donne la définition de l'irrégularité et établit des dispositions communes pour les mesures et sanctions administratives qui doivent s'appliquer.

Le règlement (CE, Euratom) n° 2185/1996 du 11 novembre 1996 a trait aux contrôles et vérifications sur place effectués par la Commission dans les États membres. Il contient des

---

<sup>6</sup> Règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil.

éléments relatifs à la coopération et à la coordination entre la Commission et les États membres.

La convention «PIF» du 26 juillet 1995, sur la protection des intérêts financiers de l'Union, fournit une définition de la fraude.

Le règlement (UE) n° 1303/2013 du 17 décembre 2013 établit des dispositions communes concernant les Fonds «ESI» pour la période de programmation 2014-2020. L'article 125, paragraphe 4, point c), précise l'obligation imposée aux autorités de gestion de mettre en place des mesures antifraude efficaces et proportionnées, tenant compte des risques constatés. Les critères et procédures prévus par le règlement (UE) n° 1303/2013 du 17 décembre 2013 s'appliquent également aux organismes désignés par les États membres pour la gestion et le contrôle des actions soutenues par le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) en vertu de l'article 21, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1309/2013 du 17 décembre 2013.

Dans le cadre du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) au titre de la politique agricole commune (PAC), l'article 58, paragraphe 1, points b) et c), du règlement (UE) n° 1306/2013 du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune précise l'obligation des États membres de prendre «toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives, ainsi que toute autre mesure nécessaire pour assurer une protection efficace des intérêts financiers de l'Union, en particulier pour [...] b) assurer une prévention efficace de la fraude, en particulier pour les zones à plus haut niveau de risque, qui aura un effet dissuasif, eu égard aux coûts et avantages ainsi qu'à la proportionnalité des mesures; c) prévenir, détecter et corriger les irrégularités et les fraudes; [...]».

En ce qui concerne le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), l'article 28, point h), du règlement (UE) n° 223/2014 du 11 mars 2014 dispose que, conformément au principe de bonne gestion financière tel que défini à l'article 30 du règlement financier, «les systèmes de gestion et de contrôle prévoient [...] la prévention, la détection et la correction des irrégularités, y compris les fraudes, [...]».

En ce qui concerne le Fonds «Asile, migration et intégration» et les instruments de soutien financier établis dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure<sup>7</sup>, l'article 5 du règlement (UE) n° 514/2014 du 16 avril 2014 dispose que «[l]es États membres assurent une

---

<sup>7</sup> Le règlement (UE) n° 514/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 s'applique au règlement (UE) n° 513/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et à la répression de la criminalité ainsi qu'à la gestion des crises, et abrogeant la décision 2007/125/JAI du Conseil, ainsi qu'au règlement (UE) n° 515/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier dans le domaine des frontières extérieures et des visas et abrogeant la décision 574/2007/CE. Il s'applique au premier règlement cité conformément à l'article 1<sup>er</sup> et l'article 2, point a), deuxième tiret, du règlement (UE) n° 514/2014, et au second conformément à l'article 1<sup>er</sup> et l'article 2, point a), troisième tiret, du règlement (UE) n° 514/2014, et à l'article 19 du règlement (UE) n° 515/2014.

prévention efficace de la fraude, particulièrement dans les domaines comportant un niveau de risque supérieur. Cette prévention doit être dissuasive, en tenant compte des avantages et du caractère proportionné des mesures qu'ils prennent.»

Il est possible qu'une stratégie nationale antifraude pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne couvre à la fois les dépenses et les recettes. Outre les dépenses, la stratégie pourrait couvrir les fraudes concernant les ressources propres traditionnelles – droits de douane et cotisations sur le sucre – voire la TVA. La Cour de justice a établi, par sa jurisprudence dans les affaires C-539/09, Commission européenne/République fédérale d'Allemagne (arrêt du 15 novembre 2011), C-617/10, Hans Åkerberg Fransson (arrêt du 26 février 2013), et C-105/14, Ivo Taricco et autres (arrêt du 8 septembre 2015), que la TVA fait partie des intérêts financiers de l'Union européenne, que les sanctions fiscales et les poursuites pénales pour fraude fiscale, telles que celles appliquées lorsque les informations fournies en matière de TVA sont inexactes, constituent une mise en œuvre des articles 2, 250, paragraphe 1, et 273 de la directive 2006/112 (anciennement les articles 2 et 22 de la sixième directive) et de l'article 325 TFUE, et, enfin et surtout, que l'obligation des États membres de pénaliser efficacement les fraudes préjudiciables aux intérêts financiers de l'Union européenne s'étend à la fraude à la TVA.

## **1.2. Droit national**

La législation nationale s'applique en ce qui concerne les sanctions administratives ainsi que les poursuites et sanctions pénales. Dans certains pays, la législation crée des services spécialisés ou charge les services spécialisés existants de procéder à des enquêtes et/ou à des poursuites concernant des cas potentiels de fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne [par exemple, le département de lutte antifraude en Roumanie (DLAF)].

## **2. Avantages d'une stratégie nationale antifraude**

L'objectif principal d'une stratégie nationale antifraude est d'assurer une protection efficiente et efficace des intérêts financiers de l'Union européenne. La stratégie doit être un document vivant et souple, permettant d'intégrer d'éventuels nouveaux développements dans le plan d'action ou dans la stratégie elle-même. L'État membre peut tirer de ce processus de multiples avantages.

La stratégie nationale antifraude:

- ✓ assure une protection efficiente et efficace des intérêts financiers de l'Union européenne;
- ✓ crée un lien de coopération entre la partie dépenses et la partie recettes du budget;
- ✓ assure une position plus solide pour négocier des financements supplémentaires à partir du budget de l'Union;
- ✓ améliore la prévention, la détection et la lutte contre les irrégularités et la fraude;
- ✓ permet d'atteindre un niveau plus élevé de recouvrement des fonds indûment dépensés à partir du budget de l'Union européenne;

- ✓ définit un meilleur cadre de travail dans lequel les institutions associées au processus de mise en œuvre et de contrôle des fonds de l'Union pourraient coopérer; détermine plus précisément les rôles et les responsabilités des institutions concernées;
- ✓ crée et/ou développe de nouvelles méthodes de prévention et de lutte contre la fraude, la corruption et les autres activités illégales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union;
- ✓ contribue à l'imposition de sanctions proportionnées et dissuasives conformément à la législation applicable;
- ✓ crée un cadre accompagné de recommandations ou d'actions pour améliorer la capacité administrative;
- ✓ répond au besoin de transparence dans le processus de protection des intérêts financiers de l'Union européenne;
- ✓ améliore l'accès à l'information pour le grand public, puisque la stratégie nationale antifraude est un document public;
- ✓ jette les bases de l'établissement juridique du cadre national, la mise à jour et le renouvellement des accords de coopération et du modus operandi;
- ✓ assure une coordination efficace des activités législatives, administratives et opérationnelles des institutions;
- ✓ renforce la coopération avec l'OLAF ainsi qu'avec les institutions compétentes de l'Union, les États membres de celle-ci et d'autres pays.

Une stratégie nationale antifraude permettra de structurer la lutte contre la fraude qui affecte les budgets nationaux et le budget de l'Union au niveau des États membres. Elle contribuera à:

- ✓ recenser les vulnérabilités à la fraude au sein des systèmes;
- ✓ évaluer les principaux risques de fraude;
- ✓ définir et mettre en œuvre les réponses;
- ✓ évaluer les progrès réalisés;
- ✓ adapter la réponse à l'évolution des tendances en matière de fraude et aux ressources disponibles;
- ✓ assurer l'implication de toutes les parties prenantes concernées, notamment au moyen d'actions collaboratives et coordonnées renforcées.

Elle assurera également l'harmonisation de la réponse apportée aux risques de fraude dans le pays, notamment dans le cas d'une structure de gestion décentralisée.

### 3. Étapes sur la voie d'une stratégie nationale antifraude

En règle générale, la stratégie doit prendre en considération chaque étape du cycle antifraude:

- ✓ La **prévention** doit être traitée comme une priorité par les autorités de gestion, de certification et d'audit, afin d'atténuer les risques de fraude. Elle sera rendue plus

efficace par une collaboration plus étroite entre toutes les parties concernées et par une coordination renforcée des actions.

- ✓ La **détection** constitue une étape cruciale qui doit être traitée avec la diligence requise et de manière réactive par toutes les parties concernées, les autorités de gestion et de contrôle, y compris les autorités d'audit ainsi que les services répressifs.
- ✓ **Les enquêtes et les poursuites** sont étroitement liées. Leur efficacité requiert la spécialisation du personnel, une coopération totale des autorités de gestion et de contrôle et une bonne collaboration entre les autorités.
- ✓ **Le recouvrement et les sanctions** doivent être efficaces et faire l'objet d'un suivi rigoureux de la part des autorités administratives et répressives concernées.

Les principales étapes sur la voie de l'élaboration d'une stratégie nationale antifraude sont les suivantes:

#### 1. Étapes préliminaires

Il s'agit notamment de définir le cadre juridique (c'est-à-dire la référence au cadre juridique national et à celui de l'Union) et la portée de la stratégie en fonction des principales priorités nationales en matière de lutte contre la fraude, la corruption ou toute activité illégale, ainsi que de déterminer le service responsable et les institutions associées au processus d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi de la stratégie. Il convient en outre de mentionner les liens existant avec d'autres stratégies/politiques nationales.

#### 2. Phase préparatoire

Il s'agit d'une phase cruciale dans le processus. Elle comprend deux stades principaux: un diagnostic de la situation (c'est-à-dire un bilan visant à évaluer les mesures antifraude en vigueur et leur contexte, déterminant ainsi les forces et les faiblesses du système) et une évaluation du risque de fraude. Le résultat permettra de définir les besoins et les domaines à améliorer, qui doivent être traduits en objectifs et en mesures.

#### 3. Phase d'élaboration

Au cours de la phase d'élaboration, il convient de fixer les objectifs et les indicateurs de performance connexes. Les objectifs représentent les besoins de l'État membre et contribuent à définir la feuille de route et la vision des États membres dans leur lutte contre la fraude. Les objectifs doivent se traduire par des mesures concrètes. Il importe en outre de définir des indicateurs de performance correspondant à chaque mesure, car ceux-ci contribueront à évaluer les progrès réalisés. Les objectifs et les mesures doivent être inclus dans un plan d'action.

#### 4. Le plan d'action

Le plan d'action définit les actions concrètes à exécuter pour chaque objectif, le service responsable de ces actions, le délai de leur mise en œuvre et les indicateurs de performance connexes. Il s'agit d'un outil de suivi pour la mise en œuvre de la stratégie elle-même.

#### 5. Évaluation et mise à jour de la stratégie

La stratégie est un document en constante évolution; elle nécessite donc une évaluation et une mise à jour corrélative. À la suite de l'évaluation ou des évaluations intérimaires, il sera décidé s'il y a lieu ou non de mettre à jour la stratégie antifraude et le plan d'action connexe. La mise à jour de la stratégie sera entreprise en fonction des changements survenus au cours de la mise en œuvre, afin de garantir la responsabilisation et la capacité de la structure responsable de la mise en œuvre d'adopter et de modifier la structure stratégique.

La structure détaillée ci-dessus est purement indicative: il appartient aux États membres d'élargir le document en tenant compte de la portée de la stratégie, des principaux objectifs, du cadre juridique, de la structure administrative, etc.

Un organigramme offrant un aperçu de l'ensemble du processus est joint en annexe: ***Annexe 1 – Organigramme du processus d'élaboration d'une stratégie nationale antifraude***  
En outre, pour un modèle détaillé de la structure de la stratégie elle-même, veuillez consulter ***l'annexe 2 – Modèle de la structure d'une stratégie nationale antifraude***.

## II. Élaborer la stratégie nationale antifraude

### 1. Étapes préliminaires

#### 1.1. Désignation du service responsable de la stratégie nationale antifraude

Il importe que le gouvernement désigne un service spécifique (ci-après le «service responsable de la stratégie nationale antifraude») aux fins de l'élaboration de la stratégie nationale antifraude. Ce service doit avoir:

- ✓ une vue d'ensemble horizontale du système de dépenses et de recettes relatif au budget de l'Union européenne, d'une part, et des mesures antifraude, d'autre part;
- ✓ le pouvoir de mobiliser l'expertise pertinente auprès des différents ministères, autorités et services associés à la mise en œuvre des fonds de l'Union et auprès des ministères, autorités et services responsables des enquêtes financières et des poursuites.

La désignation d'un service responsable de la stratégie nationale antifraude revêt une importance cruciale, notamment pour les États membres dont le système administratif est décentralisé.

Le service responsable de la stratégie nationale antifraude doit constituer une équipe d'experts capable de fournir l'expertise adéquate. Cette équipe multidisciplinaire doit être en mesure de couvrir les différents stades du cycle antifraude par ses connaissances et son savoir-faire. Les éléments essentiels à traiter dans le cycle antifraude sont la sensibilisation à la fraude, la prévention et la détection de la fraude, les sanctions et, enfin, la communication sur la lutte contre la fraude.

La phase de préparation s'appuiera sur un dialogue continu avec les partenaires et les parties prenantes, notamment par la mise en place de groupes de travail ad hoc selon les besoins identifiés.

Le service de coordination antifraude (AFCOS) peut jouer un rôle clé dans l'élaboration et le suivi d'une stratégie nationale antifraude.

##### ***1.1.1. L'AFCOS en tant que service responsable de la stratégie nationale antifraude***

La désignation de l'AFCOS en tant que service national responsable de l'élaboration de la stratégie nationale antifraude offre de multiples avantages. Compte tenu des principales fonctions de l'AFCOS, il pourrait garantir une coopération et un échange d'informations efficaces en ce qui concerne la préparation, l'élaboration et l'adoption d'une stratégie nationale antifraude et de son plan d'action. Cette fonction permettrait à l'AFCOS de solliciter l'appui des autorités des deux volets du budget – les dépenses et les recettes –, y compris des responsables de la gestion, de la mise en œuvre, de la certification, de l'audit, des enquêtes, des poursuites et de l'imposition de sanctions au niveau national, ainsi que de

l'OLAF, de la Commission européenne et des partenaires internationaux au niveau de l'Union et au niveau international. À cet égard, l'AFCOS pourrait:

- ✓ organiser et coordonner le processus d'élaboration de la stratégie nationale antifraude et de son plan d'action;
- ✓ procéder à un examen de la structure organisationnelle, des acteurs, des mesures et des procédures déjà en place;
- ✓ mener une évaluation du risque de fraude et dresser de manière appropriée le bilan de la situation d'un pays concernant les mesures antifraude en place, en tenant compte des quatre stades du cycle antifraude;
- ✓ procéder à une évaluation de la situation actuelle en matière d'irrégularités et de fraude;
- ✓ déterminer la portée et l'extension de la stratégie nationale antifraude et fixer un calendrier indicatif pour la préparation de la stratégie;
- ✓ veiller à la planification globale et à la répartition des tâches visant à l'élaboration de la stratégie nationale antifraude et du plan d'action;
- ✓ servir de secrétariat ou de présidence à la structure organisationnelle politique qui apportera son soutien politique à l'adoption de la stratégie;
- ✓ mobiliser des experts issus des différentes autorités et services, représentant les deux volets du budget – les dépenses et les recettes –, ainsi que des autorités judiciaires, du parquet et des autorités chargées de l'application de la loi;
- ✓ être responsable de la mise à jour de la stratégie et du plan d'action;
- ✓ diffuser des informations et du matériel auprès des participants et des institutions;
- ✓ solliciter l'aide et le soutien de partenaires internationaux, comme l'OLAF, la Commission européenne, etc.;
- ✓ associer les autorités fédérales/régionales;
- ✓ sensibiliser à l'élaboration de la stratégie nationale antifraude (et inclure la société civile) et à son adoption.

#### **EXEMPLE**

##### ***Le rôle de l'AFCOS bulgare dans la stratégie nationale antifraude***

*L'AFCOS bulgare sert de secrétariat à l'organe politique du conseil AFCOS; il est responsable de l'élaboration de la stratégie nationale antifraude et de son plan d'action et de leurs mises à jour en temps opportun, ainsi que de la présentation de rapports au conseil AFCOS sur la mise en œuvre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre les irrégularités et la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne pour la période 2014-2020.*

## **EXEMPLE**

### ***Le rôle central de coordination de l'AFCOS letton***

*Dans le cas de la Lettonie, l'AFCOS relève du ministère des finances. Il a un rôle de coordonnateur central et élabore la stratégie commune/unique, sur la base des informations fournies par son groupe de travail, où ses membres représentent le conseil AFCOS national. Le conseil AFCOS compte dix experts permanents et six experts non permanents appartenant à différentes autorités nationales compétentes. En outre, le bureau de Transparency International est associé au réseau institutionnel de l'AFCOS en tant que partenaire externe qui peut formuler des recommandations sur l'élaboration de la stratégie nationale antifraude et peut également participer aux réunions du conseil AFCOS. Il est par conséquent essentiel de disposer d'un organe commun de coordination et de mise en œuvre chargé d'élaborer et de mettre en œuvre la stratégie.*

## **1.2. Autorités à associer au processus d'élaboration de la stratégie nationale antifraude**

### ***1.2.1. Coopération nationale***

Toutes les autorités responsables de la gestion et de la mise en œuvre, de la certification, de l'audit, des enquêtes, des poursuites et de l'imposition de sanctions doivent être associées. L'expertise de ces parties prenantes doit couvrir la gestion, le contrôle et le système judiciaire. Dans la mesure du possible, elle doit provenir:

- des autorités de gestion;
- des organismes intermédiaires;
- des autorités de certification;
- des autorités d'audit;
- de l'AFCOS;
- des autorités de contrôle du gouvernement ou du Parlement;
- des autorités inspectant les administrations publiques;
- des autorités d'enquête;
- des parquets;
- des cours et tribunaux.

Il est souhaitable d'associer les organisations exerçant des responsabilités de contrôle, de surveillance ou de gestion directement ou indirectement liées aux projets financés par les fonds de l'Union européenne, telles que:

- les autorités de contrôle de la concurrence;
- les comités d'arbitrage en matière de passation de marchés publics;
- les autorités fiscales;
- les autorités douanières.

Il est en outre possible d'établir une collaboration et d'associer en tant que partenaires externes un certain nombre d'organisations non gouvernementales qui jouent un rôle de surveillance en vue de prévenir les risques de fraude et de corruption. Ces organisations apportent également leur soutien à la sensibilisation du public.

L'équipe responsable doit préparer un programme de travail pour l'élaboration de la stratégie dans un délai donné. Elle doit viser à obtenir un soutien politique total et à engager les parties prenantes pertinentes.

### **1.2.2. Coopération internationale**

La mise en place d'un système efficace pour l'élaboration et, par conséquent, l'adoption d'une stratégie nationale antifraude nécessite non seulement une bonne coordination entre toutes les structures associées au processus de mise en œuvre et de contrôle des fonds de l'Union, tant au niveau national qu'europpéen, mais également une capacité administrative solide dotée d'une expérience pertinente, y compris une expérience internationale. Afin d'accroître les compétences de toutes les personnes et institutions associées, mais aussi pour créer un réseau dans lequel sont discutés les différents enjeux et aspects relatifs à l'élaboration de la stratégie nationale antifraude, plusieurs États membres ont organisé avec succès des réunions bilatérales pour échanger des expériences afin d'obtenir l'expertise appropriée.

#### **EXEMPLE**

##### ***Expériences bilatérales internationales de la Bulgarie***

*Dans le cadre d'un projet réalisé par l'AFCOS bulgare au titre du programme d'assistance technique, cofinancé par le Fonds européen de développement régional (FEDER), plusieurs études internationales de lutte contre la fraude ont été menées conjointement par différents services AFCOS nationaux. Ainsi, l'AFCOS bulgare a tenu des réunions – bilatérales – avec le DLAF roumain, l'AFCOS portugais, l'AFCOS slovaque et l'AFCOS grec. Les deux dernières études ont été menées avec des États membres qui ont déjà élaboré une stratégie nationale antifraude et l'ont officiellement transmise à la Commission. Ces coopérations bilatérales internationales se sont révélées importantes sur une base comparative en ce qui concerne l'élaboration d'une stratégie nationale antifraude et la création et la mise à jour du plan d'action.*

## EXEMPLE

### **Expériences trilatérales internationales de la Lettonie**

*La Lettonie a eu une expérience fructueuse en bénéficiant de l'assistance d'autres États membres (à savoir l'AFCS bulgare et l'AFCS maltais) sous la forme d'un atelier et d'une mission d'experts trilatéraux entre pairs dans le cadre de TAEX, afin de faire progresser la stratégie antifraude de la Lettonie. À la suite de cette collaboration internationale, l'état d'avancement des efforts en matière de lutte contre la fraude a fait l'objet d'une analyse et des recommandations ont été formulées. Les experts ont partagé leurs bonnes pratiques. Ils ont contribué à renforcer les capacités de l'AFCS letton et ont souligné l'importance et la nécessité d'établir une stratégie antifraude au plus haut niveau politique.*

### **1.3. Période couverte par la stratégie**

En ce qui concerne la période couverte par la stratégie, il existe deux options.

Une première consiste à relier directement la stratégie aux programmes opérationnels. Le cadre financier pluriannuel suivant couvre la période 2014-2020. Il pourrait être judicieux de relier la durée de validité de la stratégie à la période couverte par les programmes opérationnels. Cela signifierait que la stratégie doit être valide jusqu'à la clôture des programmes opérationnels 2014-2020. Dans cette option, les programmes opérationnels de la période 2007-2013 ne devraient pas être oubliés et les objectifs devraient également s'appliquer à ces programmes.

La deuxième option consiste à fixer la période couverte par la stratégie nationale antifraude indépendamment de la période du programme opérationnel/cadre financier pluriannuel, en tenant compte des spécificités des dépenses et des recettes du budget. Dans tous les cas, une stratégie visant à donner une vision à long terme dans un certain domaine devrait idéalement être établie pour un minimum de quatre à cinq ans. Toutefois, chaque pays dispose de son propre cadre et de sa propre planification nationale: la période couverte par la stratégie doit donc être adaptée en conséquence.

### **1.4. Appui politique en faveur de la stratégie nationale antifraude**

Étant donné le large éventail et le nombre d'organismes associés, il se peut que le service responsable de la stratégie nationale antifraude ait besoin de tout l'appui politique du gouvernement.

L'appui politique en faveur de ce type de document est extrêmement important pour garantir sa mise en œuvre fructueuse. Il doit non seulement acquérir une légitimité, mais aussi avoir un effet contraignant pour les organes associés, sans quoi il pourrait être difficile d'atteindre les objectifs fixés. La meilleure façon d'assurer un appui politique est de publier la stratégie nationale antifraude sous la forme d'un décret gouvernemental donnant ainsi à la stratégie la légitimité et l'effet contraignant nécessaires. À défaut, il est recommandé de créer un comité politique, qui définira les principales orientations de la stratégie, assurera l'appui du

gouvernement et approuvera les principaux changements. De tels comités ont été créés, par exemple en Slovaquie ou en Bulgarie, et ont fait leurs preuves.

La stratégie nationale antifraude doit être contraignante pour tous les sujets concernés. Il est donc fortement recommandé aux États membres de mettre en place un organe politique qui sera essentiellement chargé de fournir un appui politique aux AFCOS et à tous les organismes associés au processus d'organisation, de coordination, d'élaboration, d'adoption et de contrôle de la stratégie nationale antifraude.

Pour que la stratégie nationale antifraude soit contraignante, la stratégie elle-même doit être adoptée au moyen d'un acte juridique, tel qu'un acte du Parlement, du gouvernement, etc.

L'organe politique doit:

- ✓ représenter et mobiliser toutes les institutions participant à la protection des intérêts financiers de l'Union européenne. (À cet égard, l'organe politique aura des fonctions organisationnelles);
- ✓ apporter un appui politique à l'élaboration et à l'adoption de la stratégie nationale antifraude;
- ✓ collaborer efficacement avec le service national désigné qui élaborera la stratégie nationale antifraude;
- ✓ représenter les institutions engagées dans le processus de mise en œuvre et de contrôle des fonds de l'Union, et même éventuellement la société civile.

#### **EXEMPLE**

##### ***Comité de pilotage en Slovaquie***

*Un modèle similaire d'interaction est mis en œuvre en Slovaquie en ce qui concerne la structure organisationnelle politique du comité de pilotage pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne en République slovaque (ci-après le «comité de pilotage»). Les pouvoirs et responsabilités du comité de pilotage sont définis dans un statut approuvé par la résolution du gouvernement n° 748 du 5 septembre 2007 et le comité est présidé par le directeur général de la section de contrôle et de lutte contre la corruption (AFCOS slovaque). Le comité de pilotage supervise l'exécution des tâches et des mesures découlant de la mise en œuvre de la stratégie nationale; assure la coopération avec le département des points de contact centraux pour l'OLAF, afin de garantir la coordination et la coopération entre les partenaires du réseau AFCOS en vue de la protection des intérêts financiers de l'Union européenne en République slovaque; met en place des groupes de travail chargés de s'acquitter de tâches spécifiques découlant de l'engagement de la République slovaque à protéger les intérêts financiers de l'Union, et surveille leurs activités, etc.*

## **EXEMPLE**

### **Conseil AFCOS en Bulgarie**

*Le conseil de coordination pour la lutte contre les atteintes aux intérêts financiers de l'Union européenne (conseil AFCOS) est un organe politique institué par le décret n° 18 du Conseil des ministres du 4 février 2003. Le conseil AFCOS assure, sur le plan politique, un niveau élevé de cohérence et de complémentarité des mesures prises par les autorités nationales pour la lutte contre les irrégularités et les fraudes concernant des fonds de l'Union européenne. Le président du conseil est le vice-premier ministre et ministre de l'intérieur, qui met en œuvre la politique de l'État sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne. Les membres du conseil sont des ministres, des vice-ministres, des directeurs exécutifs, des chefs d'organes de contrôle et d'administrations, des responsables de la gestion des fonds et programmes de l'Union, des directeurs d'agences de recouvrement, de la certification et de l'audit, c'est-à-dire toute personne jouant un rôle dans la lutte contre les infractions affectant les dépenses et recettes du budget. Les autorités judiciaires, le parquet et les services répressifs sont également représentés au sein du conseil AFCOS.*

*Le conseil AFCOS propose au Conseil des ministres des projets de nouveaux actes législatifs, stratégies (y compris la stratégie nationale antifraude) et plans d'action concernant la lutte contre la fraude portant sur des fonds de l'Union européenne; élabore un rapport annuel des activités adressé au Conseil des ministres et examine des questions relatives aux intérêts financiers de l'Union, adopte des décisions et prend des mesures pour optimiser le processus de lutte contre la fraude portant sur des fonds de l'Union européenne.*

*L'AFCOS bulgare sert de secrétariat au conseil AFCOS, ce qui permet de garantir une bonne coopération entre eux et facilite l'élaboration et l'adoption de la stratégie nationale antifraude et de son plan d'action.*

## **EXEMPLE**

### **Le comité national de lutte contre la fraude (CNLF) en France**

*Le comité national de lutte contre la fraude (CNLF) a été créé par un arrêté du 18 avril 2008 relatif à la coordination de la lutte contre les fraudes et créant une délégation nationale à la lutte contre la fraude. Le comité est chargé d'orienter la politique du gouvernement en matière de lutte contre les fraudes portant atteinte aux finances publiques, qu'elles se rapportent aux prélèvements obligatoires et autres recettes des collectivités publiques ou aux prestations sociales. Chaque année, le comité national approuve un plan national d'orientations qui est mis en œuvre par les comités.*

*Le comité est présidé par le Premier ministre et comprend le ministre chargé du budget, ainsi que les ministres respectivement chargés du travail, de la sécurité sociale, de la santé, de la justice, de la défense, de l'intérieur, de l'agriculture et de l'immigration.*

*Le plan national de lutte contre la fraude pour 2015 a, par exemple, été arrêté par le Premier ministre au cours de la réunion du comité national de lutte contre la fraude (CNLF) le 23 juin 2016. Il a reflété les orientations de la politique de lutte contre la fraude aux finances publiques à laquelle entendait s'attacher le gouvernement, en 2015 et début 2016, tant au niveau international, national que local.*

*Pour 2016, le CNLF a approuvé pour la première fois un plan stratégique pour 2016-2018 le 14 septembre 2016. Ce plan comprendra des actions concernant les finances publiques nationales et celles de l'Union européenne. Il sera structuré autour de grands axes stratégiques et comportera une partie de type «tableau de bord» (objectifs, actions, phases, résultats) destinée, au cours des réunions ultérieures du CNLF, à rendre compte de manière précise du suivi de son exécution. L'AFCOS français (DNLF) est responsable de l'élaboration du plan et de l'évaluation de sa mise en œuvre, en collaboration avec tous les partenaires.*

*Les cinq orientations stratégiques du plan sont les suivantes:*

- *adapter le processus de contrôle à la mobilité internationale;*
- *optimiser la gestion et la sécurité des informations numériques;*
- *renforcer la lutte contre l'usurpation d'identité et la fraude documentaire;*
- *élaborer une cartographie des risques;*
- *améliorer les techniques d'enquête, l'efficacité des sanctions et le recouvrement.*

### EXEMPLE

#### **Appui politique en faveur de la stratégie nationale antifraude en Roumanie**

*Le département de la lutte antifraude en Roumanie – DLAF (AFCOS roumain) – est le coordonnateur national de la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne en Roumanie, comme le prévoit le cadre juridique. Il est également chargé, par la loi, d'élaborer et de coordonner la mise en œuvre de la stratégie nationale antifraude.*

*L'appui politique à la stratégie nationale antifraude est assuré puisque le DLAF relève de la coordination du Premier ministre. Le DLAF a envoyé un mémoire au cabinet du Premier ministre l'informant de la possibilité et de la nécessité d'élaborer une stratégie nationale antifraude et a demandé l'appui du gouvernement aux fins de l'association à ce processus de l'ensemble des autorités nationales exerçant des responsabilités dans la gestion des fonds de l'Union européenne. Le gouvernement a apporté son appui à cet égard. En conséquence, la stratégie sera approuvée par une décision du gouvernement.*

Si l'appui politique n'est pas encore assuré au moment de l'élaboration de la stratégie nationale antifraude, il est suggéré de le développer progressivement à travers un dialogue et en expliquant la nécessité de la stratégie. Il est en outre souhaitable de rechercher des expertises internationales, telles que l'appui de l'OLAF ou d'autres États membres qui possèdent déjà une stratégie nationale antifraude, et d'utiliser ces recommandations internationales dans le dialogue afin de renforcer les positions.

### EXEMPLE

#### **Obtenir l'appui politique en Lettonie**

*En Lettonie, la stratégie antifraude de l'AFCOS est actuellement en cours d'élaboration. Grâce à une coopération internationale fructueuse avec d'autres États membres, les recommandations des experts internationaux ont servi de base à l'obtention de l'approbation politique. Ainsi, il est prévu que la stratégie antifraude de l'AFCOS qui a été élaborée soit approuvée par le Conseil des ministres et qu'elle soit juridiquement contraignante pour toutes les institutions participant au réseau AFCOS.*

Cependant, même après l'approbation officielle de la stratégie, il est essentiel de maintenir un dialogue permanent au plus haut niveau de gestion et avec le grand public.

## **1.5. Communication et sensibilisation du public**

Il convient que le service responsable de la stratégie nationale antifraude prenne également en charge la sensibilisation du public à la stratégie elle-même. En effet, l'un des outils clés pour prévenir les irrégularités, la fraude et la corruption consiste en une stratégie de communication et de relations publiques ciblant la société. La stratégie de communication de la stratégie nationale antifraude devrait suggérer des moyens concrets d'informer le grand public sur les objectifs de la stratégie et d'expliquer à l'ensemble du secteur public ses

obligations en matière de protection des intérêts financiers. De cette manière, l'engagement national à protéger à la fois le budget national et celui de l'Union sera présenté aux bénéficiaires actuels et futurs.

#### **EXEMPLE**

##### ***Campagne de sensibilisation à la lutte contre la fraude dans les écoles de Malte***

*Une campagne de sensibilisation à la lutte contre la fraude dans les écoles a été lancée à l'attention des élèves de 14 à 16 ans, en collaboration avec le ministère de l'éducation et de l'emploi. La direction de la qualité et des normes de l'éducation (Directorate for Quality and Standards in Education, DQSE) a fourni des informations sur l'initiative destinée aux enseignants des filières commerciales et de comptabilité dans les secteurs scolaires public, professionnel et indépendant. Les élèves ont été invités à participer à un concours en ligne contre la fraude permettant de gagner des prix. Le concours s'inscrivait dans la campagne de sensibilisation contre la fraude et la corruption qui a permis de discuter avec les élèves de cette question éthique de plus en plus sensible.*

Dans le cas d'un système administratif décentralisé, la meilleure pratique consisterait à établir une stratégie de communication mutuelle et intégrée entre tous les services participant à la mise en œuvre de la stratégie nationale antifraude. En outre, la participation de différentes organisations parallèles (ONG, par exemple) doit être envisagée, car, dans certains pays, elle peut permettre d'obtenir un soutien public plus important.

#### **EXEMPLE**

##### ***Élaboration de la communication stratégique en Lettonie***

*L'AFCOS letton dispose d'un système administratif décentralisé. La stratégie antifraude sera juridiquement contraignante pour tous les services inclus dans le cadre institutionnel AFCOS. Par conséquent, parallèlement à l'élaboration de la stratégie, le réseau des communicateurs AFCOS est développé au niveau national.*

*Le principe du réseau prévu est similaire à celui suivi par l'OLAF (OAFCN). Les communicateurs de toutes les institutions doivent donc se mettre d'accord sur la stratégie et les activités qui seront mises en œuvre pendant la période donnée, ainsi que sur le plan concret suivant lequel sera menée la communication avec le public sur la prévention de la fraude et de la corruption. Le principal rôle de coordination incombe toujours à l'AFCOS letton.*

## **2. Phase préparatoire**

La phase préparatoire dans l'établissement d'une stratégie nationale antifraude est cruciale et doit s'effectuer avec diligence. Il convient d'accorder suffisamment de temps et de ressources à cette partie importante du processus. Cette phase vise à obtenir un aperçu

complet de la manière dont la fraude et les irrégularités sont traitées par toutes les parties prenantes dans la partie relative aux dépenses et recettes du budget. Cela fournira une base pour les décisions à prendre lors de l'établissement des objectifs, des indicateurs et du plan d'action connexe.

La phase préparatoire comprend les deux stades suivants:

- un bilan des points forts et des points faibles des systèmes nationaux et des mesures antifraude en place;
- une évaluation du risque de fraude.

Cette phase doit être mise en œuvre: 1) en procédant à un examen de la structure organisationnelle, des acteurs, des mesures et des procédures déjà en place; et 2) en procédant à une évaluation du risque de fraude. Dans la mesure où des faiblesses sont constatées à ces stades, leur élimination devrait être prévue dans les objectifs définis au cours de la phase d'élaboration qui apparaîtront par la suite dans le plan d'action.

## **2.1. État d'avancement de la lutte contre la fraude**

Le diagnostic de la situation nécessite un examen des éléments suivants en fonction de leurs points forts et de leurs points faibles, en ce qui concerne leur contribution ou leur incidence sur chacun des quatre stades du cycle antifraude (prévention, détection, enquête et poursuites, recouvrement et sanctions):

- la législation;
- l'organisation [par exemple nationale (centralisée ou décentralisée) ou locale, par l'entremise d'un coordonnateur ou non, le rôle de l'AFCOS, etc.];
- la gestion et les acteurs;
- les procédures (y compris les contrôles en place, etc.);
- les moyens et les ressources (ressources humaines et outils appropriés, comme l'informatique, les documents, les lignes directrices, la formation et la communication, etc.);
- la coopération et la collaboration au niveau national entre les autorités compétentes (partage de l'expérience et coopération sur des cas spécifiques); et
- la coopération au niveau de l'Union (avec la Commission et avec d'autres États membres).

Au cours de cette phase, il est également important de comprendre l'origine des forces et des faiblesses recensées, ce qui aidera par la suite à définir des solutions. Les causes doivent être recherchées dans l'environnement juridique, institutionnel, économique, social et politique.

Afin de faciliter l'évaluation de l'état d'avancement, le groupe de travail sur la prévention de la fraude du COCOLAF a élaboré un document pratique en 2015. Le document est intitulé «Étapes concrètes sur la voie de l'élaboration d'une stratégie nationale antifraude»<sup>8</sup> et il contient un outil pratique (sous la forme d'un fichier xls) qui peut être utilisé pour réaliser l'évaluation. Ce document de travail fournit aux États membres une liste

---

<sup>8</sup> Réf. Ares(2015)5642419 - 07/12/2015

considérable, mais non exhaustive, d'éléments à prendre en considération à chaque stade du cycle antifraude. En outre, ce document peut aussi fournir un exemple de la façon dont les objectifs peuvent être structurés et liés directement au résultat de la phase d'évaluation.

### **EXEMPLE**

#### ***Définir les principales causes sous-jacentes à Malte***

*Les irrégularités, la fraude et la corruption sont imputables à des défauts dans les règles formelles qui régissent les activités du secteur public (essentiellement la législation) et à des lacunes dans les règles informelles (systèmes de valeurs, éthique et morale). Les principales causes sous-jacentes sont les suivantes:*

- ♦ *les défaillances du marché;*
- ♦ *l'exercice de fonctions réglementaires inappropriées par l'administration publique;*
- ♦ *une législation inappropriée;*
- ♦ *une mise en œuvre inefficace des règles formelles;*
- ♦ *l'application insuffisante de la législation et le manque de surveillance externe;*
- ♦ *le manque de contrôle et de suivi, en particulier de contrôle interne;*
- ♦ *la faiblesse des normes en matière de culture, d'éthique, de morale et de systèmes des valeurs de la société.*

*(Extrait de la stratégie nationale antifraude de Malte.)*

Pour mener à bien l'évaluation, les informations nécessaires peuvent être obtenues par:

- ✓ la collecte et l'analyse de documents, de rapports et de données (par exemple, législation, documents de travail du personnel, procédures, méthodologies, lignes directrices);
- ✓ la mise en œuvre de questionnaires en ligne et d'enquêtes, l'établissement de contacts directs avec les parties concernées, la conduite d'entretiens (en vis-à-vis, par téléphone, par Skype ou des moyens équivalents, etc.) et la tenue de discussions avec des experts, groupes de travail, etc.

L'utilisation de plusieurs sources d'information contribuera à étayer les constatations.

#### **2.1.1. Prévention de la fraude**

La prévention est cruciale pour lutter contre la fraude. Il est plus facile et plus rentable de prévenir la fraude que de devoir remédier à des situations irrégulières. Les États membres doivent s'engager pleinement en faveur du développement et de la mise en œuvre de la prévention de la fraude.

Un système de gestion et de contrôle robuste et efficacement mis en œuvre est essentiel car il permet de réduire considérablement le risque de fraude même s'il ne peut pas l'éliminer complètement.

L'examen des mesures et techniques préventives doit permettre:

- ✓ une évaluation de l'efficacité des mesures et techniques préventives déjà en place;

- ✓ des propositions pour corriger, adapter ou abroger les mesures existantes ou en créer de nouvelles;
- ✓ une meilleure appréciation du degré de sensibilisation du public et de la culture éthique des fonctionnaires des États membres en matière de fraude portant atteinte aux fonds de l'Union européenne.

Les mesures de prévention reposent sur des capacités administratives solides telles que:

- ✓ une législation étanche à la fraude (notamment l'élimination des lacunes)<sup>9</sup>;
- ✓ une politique de transparence, soutenue par une vaste action de communication visant à sensibiliser le public;
- ✓ un système de contrôle interne solide;
- ✓ la culture éthique des fonctionnaires participant à la protection des intérêts financiers de l'Union européenne est développée: (Existe-t-il une manifestation claire, visible pour les observateurs, du fait que les fonctionnaires s'efforcent d'atteindre des normes éthiques élevées?; Existe-t-il un document solide et sans ambiguïté, tel qu'un code de conduite, couvrant également la question des conflits d'intérêts?);
- ✓ une politique rigoureuse en matière de ressources humaines, consistant à trouver un juste équilibre entre la rotation du personnel (afin de conserver le personnel expérimenté) et la mobilité obligatoire (pour atténuer les risques de conflit d'intérêts, etc.);
- ✓ une gestion structurée, pratique et ciblée du risque de fraude;
- ✓ une stratégie pour la formation antifraude;
- ✓ une coopération étroite entre les organismes, tant au niveau national qu'au niveau de l'Union.

---

<sup>9</sup> Voir COM(2000) 358 final du 28 juin 2000 sur la lutte antifraude, et notamment son point 1.1: *Pour être durablement efficace, une politique de défense des intérêts et des fonds publics doit reposer sur une législation claire, aisément applicable et reprenant des dispositions de nature à renforcer la bonne gestion financière et le contrôle efficace des politiques communautaires. Ces dispositions doivent être suffisamment dissuasives pour décourager au maximum les comportements irréguliers.*

## EXEMPLE

### Coopération entre les autorités en Croatie

Conformément à la loi sur la procédure administrative\*, toutes les institutions échangent des informations et s'aident mutuellement dans l'exécution de leurs tâches; en outre, des accords relatifs à la coopération administrative entre deux ou plusieurs institutions peuvent être conclus afin d'organiser les modalités de l'échange d'informations, à savoir les délais d'information, le type d'informations pouvant être échangées, les éventuelles sanctions si l'institution refuse de fournir des informations, le mode de fourniture des informations – copie papier, courriel.

\* La disposition relative au partage des informations entre les institutions est énoncée à l'article 26 de la loi sur la procédure administrative (JO 47/09).

#### 2.1.1.1. Une législation étanche à la fraude

Bien qu'il soit difficile de trouver une législation entièrement étanche à la fraude, les États membres s'efforcent d'améliorer constamment leurs dispositions en matière de lutte contre la fraude afin de réduire les possibilités de fraude. Par conséquent, l'étanchéité à la fraude de la législation existante ou en cours d'élaboration devrait constituer la première étape. Cela suppose la recherche d'informations pertinentes sur la manière dont la loi est appliquée dans la pratique. Un certain nombre de sources d'information sont disponibles à cet égard:

- [http://ec.europa.eu/smart-regulation/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_fr.htm)
- [http://ec.europa.eu/dgs/legal\\_service/law\\_making\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/law_making_fr.htm)
- résolution du Parlement européen du 14 septembre 2011 sur «Mieux légiférer: subsidiarité et proportionnalité, réglementation intelligente» [2011/2029(INI)];
- *Évaluation préventive des risques en matière pénale dans le processus législatif: rapport final sur le projet de recherche 1999/FAL/140 financé par le programme FALCONE de l'Union européenne et l'Institut Max Planck, 2001;*

L'étanchéité à la fraude de la législation peut être assurée, par exemple, par une autorité désignée, des universitaires ou sous la forme d'un projet externalisé et coordonné par l'AFCOS national, le cas échéant.

Les objectifs de l'étanchéité à la fraude sont les suivants:

- ✓ révéler les conséquences indésirables des dispositions législatives en vigueur et/ou en cours d'élaboration, en accordant une attention particulière aux failles permettant de commettre des fraudes;
- ✓ déterminer les risques découlant des dispositions et du libellé de la législation applicable qui n'a pas été protégée contre la fraude;
- ✓ élaborer des propositions d'amendements à la législation concernée afin d'éliminer les risques réels ou potentiels, de prévenir l'apparition de nouveaux risques et d'éliminer les possibilités de fraude.

## EXEMPLE

### **Étanchéité à la fraude de la législation en Slovaquie**

*L'étanchéité à la fraude a été incluse dans le plan d'action annexé à la stratégie nationale pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne en Slovaquie. Le point de contact central de l'OLAF (ci-après le «PCC») est l'organe chargé de la coordination des tâches liées à cette mesure. L'étanchéité à la fraude de la législation nationale est l'une des tâches spécifiées dans le plan d'action accompagnant la stratégie nationale pour la protection des intérêts de l'Union européenne en République slovaque.*

*Après avoir étudié la documentation pertinente de l'Union sur la lutte contre la fraude et d'autres documents analytiques pertinents, le PCC a proposé 19 domaines qui sont perçus comme exposés à des risques potentiels de fraude. Les six domaines suivants ont été sélectionnés pour une analyse plus approfondie: les conflits d'intérêts; le double financement; l'efficacité et l'efficience des recouvrements; l'efficacité des pénalités et des sanctions; l'efficacité de la gestion, du contrôle et de la sélection des projets financés par le budget de l'Union européenne.*

*\* La disposition relative au partage des informations entre les institutions est énoncée à l'article 26 de la loi sur la procédure administrative (JO 47/09).*

Les experts ont choisi leurs domaines d'action en fonction de leurs spécialités, afin d'exploiter pleinement leurs connaissances lorsqu'ils procèdent à l'étanchéisation à la fraude de la législation relative à ces domaines. Toutefois, la législation en vigueur et la législation proposée/en cours d'élaboration ne sont pas les seules à pouvoir être rendues étanches à la fraude; d'autres documents contraignants pertinents peuvent également l'être.

Les experts conviennent d'une procédure générale divisée en plusieurs phases. Chaque phase doit inclure des informations sur l'objectif, les personnes responsables, les délais et la description de l'activité.

Ainsi, la première phase peut inclure la description de situations réelles perçues comme présentant un risque, dans des domaines juridiques sélectionnés, du point de vue de la protection des intérêts financiers de l'Union européenne. La désignation des experts/organismes chargés de l'étanchéité à la fraude de la législation/des documents sélectionnés repose sur un accord mutuel entre les experts. Afin d'obtenir des informations pertinentes, la sélection des sources inclut, par exemple, la législation en vigueur/proposée, des décisions judiciaires, des analyses juridiques, des avis inclus dans des rapports d'audit, des résultats d'analyses de risque de fraude réalisées dans divers secteurs, par les médias, des conférenciers, des ONG, etc.

La deuxième phase peut inclure le choix de la législation qui doit être rendue étanche à la fraude. Les experts devraient proposer une liste des législations/documents pertinents.

La troisième phase peut inclure la détermination des points faibles et des lacunes dans la législation sélectionnée soumise à l'étanchéité à la fraude. Les informations initiales doivent inclure le nom du document; le libellé des dispositions examinées; la description de la manière dont la législation et/ou une disposition spécifique répond à la situation particulière;

l'identification précise et l'évaluation/appréciation des points faibles et des lacunes; la détermination des obstacles juridiques et la méthode proposée pour leur élimination.

Lors de la quatrième phase, des conclusions et des recommandations devraient être formulées. Les experts résumeront les constatations et les résultats, et rédigeront des rapports concernant le domaine de compétence de l'expert. Ces rapports, évaluations, appréciations et analyses devraient ensuite être résumés dans un rapport unique. Le rapport final peut contenir des recommandations concernant le libellé des dispositions concernées.

Le rapport récapitulatif devrait être soumis, à des fins de commentaires, à tous les membres du groupe de travail. Les propositions et commentaires pertinents et utiles devraient être intégrés au rapport récapitulatif. Le rapport récapitulatif modifié devra ensuite être soumis à l'organe directeur du réseau AFCOS, pour approbation, et ensuite au gouvernement.

Pour que ce processus bénéficie d'un soutien politique, il est judicieux que le gouvernement adopte une mesure sur la nécessité de garantir l'étanchéité à la fraude de la législation nationale. La clause relative à l'étanchéité à la fraude doit être ancrée dans les règles législatives. Il est approprié de proposer l'intégration au processus législatif d'un mécanisme régulier d'étanchéisation à la fraude de la législation en cours d'élaboration. La participation d'experts issus d'ONG et le recours à l'expertise d'universitaires dans la procédure d'étanchéité à la fraude constituent aussi un atout important.

### **2.1.2. Détection de la fraude**

Les États membres doivent être déterminés à détecter les irrégularités et à engager les procédures appropriées de rectification et de sanction. À cet égard, il est essentiel que tous les moyens et ressources au sein des autorités nationales responsables soient pleinement utilisés et exploités pour détecter les irrégularités. L'examen des mesures et techniques de détection permettra:

- ✓ d'élaborer un inventaire des systèmes de contrôle interne et externe existants;
- ✓ de vérifier l'existence et l'efficacité d'une procédure de lancement d'alerte;
- ✓ de vérifier si les informations sont transmises par les canaux adéquats et de manière efficace après la détection de soupçons de fraude;
- ✓ de clarifier le système de notification des irrégularités et de la fraude au niveau national et de l'Union et de vérifier la connaissance de ces procédures par le personnel;
- ✓ de spécifier le responsable du contrôle de la qualité des rapports (l'AFCOS ou une autre entité).

Les mesures de détection reposent sur des capacités administratives solides telles que:

- ✓ des procédures claires et rationnelles pour traiter les soupçons de fraude détectés et assurer un flux d'informations rapide et approprié à destination des autorités compétentes;
- ✓ une politique de lancement d'alerte claire et protectrice;
- ✓ des outils de détection fournis au personnel;
- ✓ une formation;

- ✓ un mécanisme de notification bien conçu et efficient (par exemple, IMS).

### **2.1.3. Enquêtes et poursuites**

L'examen des mesures et des techniques relatives aux enquêtes et aux poursuites doit se concentrer sur la fraude, la corruption et toute autre activité illégale préjudiciable aux intérêts financiers de l'Union européenne. Il permettra:

- ✓ d'évaluer les règles juridiques, organisationnelles et procédurales concernant les enquêtes et/ou poursuites administratives et/ou pénales;
- ✓ d'évaluer la fluidité et la qualité du flux/de l'échange des informations entre les autorités pertinentes concernées.

Les mesures relatives aux enquêtes et aux poursuites devraient reposer sur des capacités administratives solides telles que:

- ✓ des règles claires et efficaces sur l'échange/le flux d'informations entre les autorités administratives et judiciaires compétentes;
- ✓ une coopération forte et rationnelle entre les autorités administratives et judiciaires pertinentes;
- ✓ la spécialisation des enquêteurs et des procureurs dans le domaine des dépenses et des recettes du budget de l'Union européenne;
- ✓ une formation continue dans le domaine.

### **2.1.4. Recouvrement et sanctions**

Conformément à l'article 325, paragraphe 2, du TFUE, les États membres sont tenus de prendre les mêmes mesures pour sanctionner la fraude, la corruption et toute autre activité illégale préjudiciable aux intérêts financiers de l'Union européenne que celles qu'ils prennent pour combattre la fraude portant atteinte à leurs propres intérêts financiers. Un élément dissuasif clé pour des fraudeurs potentiels est la mise en œuvre de sanctions et la visibilité de celles-ci.

L'examen des mesures et techniques de réparation permettra:

- ✓ d'évaluer les règles juridiques, organisationnelles et procédurales concernant les sanctions administratives et pénales;
- ✓ d'évaluer l'effet dissuasif des sanctions.

Les mesures de réparation devront reposer sur des capacités administratives solides telles que:

- ✓ un système de sanctions administratives et/ou judiciaires efficaces, dissuasives et proportionnées qui va au-delà de la correction financière qui s'applique en cas de simple irrégularité;
- ✓ des autorités, clairement désignées, responsables du suivi de la mise en œuvre des sanctions, et de tâches définies, en vue d'assurer leur application effective;
- ✓ des services de recouvrement efficaces et efficaces;
- ✓ un suivi statistique;

- ✓ des formations, des séminaires, des outils pratiques et des manuels.

## 2.2. Évaluation du risque de fraude

Lors de la formulation de la méthodologie d'évaluation du risque de fraude visant à élaborer la stratégie antifraude, il convient de tenir compte de l'objectif de la gestion des risques de fraude. L'évaluation du risque de fraude vise à faciliter la formulation et la mise en œuvre de mesures antifraude proactives et proportionnées avec des moyens rentables.

Cela suppose, entre autres, de prendre en considération les spécificités nationales de la stratégie. Un équilibre adéquat doit être trouvé entre une évaluation très détaillée du risque de fraude de tous les processus et procédures au niveau opérationnel et une approche plus globale. La première serait appropriée pour concevoir une stratégie au niveau régional et sectoriel, tandis que la seconde doit être utilisée pour définir les objectifs nationaux.

L'exécution de l'évaluation du risque de fraude peut varier d'un État membre à l'autre en fonction:

- de la taille du pays;
- du degré de décentralisation;
- du type d'organisations mandatées pour gérer les fonds de l'Union européenne;
- de la structure administrative et/ou judiciaire;
- du cadre réglementaire du pays.

Les autorités de gestion doivent procéder à une évaluation du risque de fraude dans le cadre du nouveau cadre financier pluriannuel et du règlement (UE) n° 1303/2013 applicable à la période de programmation 2014-2020. Elles peuvent utiliser la note d'orientation concernant l'évaluation du risque de fraude et les mesures antifraude efficaces et proportionnées rédigée par la Commission pour la période de programmation 2014-2020<sup>10</sup>, ou elles peuvent appliquer une autre méthodologie.

---

<sup>10</sup> EGESIF Fonds «ESI» 14-0021-00 du 16 juin 2014: <https://ec.europa.eu/sfc/en/2014/anti-fraud>

## EXEMPLE

### **Outil d'évaluation du risque de fraude utilisé en Grèce**

*En 2014, l'autorité de gestion du programme opérationnel «Compétitivité et esprit d'entreprise 2007-2013» a lancé l'outil d'évaluation du risque de fraude de l'UE (EGESIF 14-0021-00, 16.6.2014). L'autorité de gestion a utilisé l'outil pour examiner, dans un premier temps, l'ancien système d'administration et de contrôle (ΣΔΕ) et, dans un deuxième temps, la procédure de désignation requise par le cadre réglementaire 2014-2020.*

*Sur la base de la procédure susmentionnée, chaque autorité de gestion a désigné un expert en matière de fraude et a mis sur pied une équipe d'évaluation du risque de fraude. Les experts de toutes les autorités de gestion (ΔΑ) participent au réseau de coopération interne pour la mise en œuvre de la stratégie contre la fraude portant sur les actions structurelles, coordonnée par le service spécial d'appui institutionnel (ΕΥΘΥ).*

*Grâce à la collaboration d'experts désignés, le réseau de coopération interne a procédé à l'application et à l'optimisation de l'outil de l'UE en ce qui concerne l'inclusion de toutes les mesures de contrôle existantes introduites par la Grèce dans les procédures manuelles 2014-2020 du système de contrôle (ΣΔΕ). Cet exemple montre comment l'outil d'évaluation du risque de fraude de l'Union européenne peut contribuer non seulement à se conformer au règlement susmentionné, mais aussi à prévenir et combattre la fraude dans le domaine des actions structurelles.*

Quelle que soit la méthode utilisée, il convient de réaliser l'évaluation du risque de fraude avec le soin requis afin que tous les domaines d'activité, les fonds sectoriels et les instruments financiers (par exemple, les procédures pour la passation des marchés publics, l'attribution de subventions et l'assistance technique) soient couverts. Un autre modèle possible du document d'évaluation du risque de fraude est disponible à l'**annexe 3 – Structure et contenu éventuels d'un document d'évaluation du risque de fraude**.

L'objectif de l'évaluation du risque de fraude est de procéder à un contrôle complet des risques, permettant de maintenir un niveau acceptable d'exposition au risque pour l'autorité de gestion, à des coûts minimaux.

L'analyse des risques doit être effectuée par l'autorité de gestion, les organismes intermédiaires (le cas échéant), l'autorité de certification, l'autorité d'audit et le service de coordination antifraude (AFCOS).

Un groupe d'évaluation du risque de fraude doit être mis en place au sein de chaque autorité afin de faciliter et de coordonner la procédure d'évaluation du risque de fraude au sein de l'institution. Il est recommandé que l'analyse des risques au sein d'une institution soit coordonnée par les gestionnaires des risques, lesquels sont tenus d'avoir connaissance des techniques et de la terminologie relatives à l'analyse des risques. Toutefois, l'évaluation elle-même devrait être effectuée par le personnel des services chargés de différents processus comprenant: la gestion des programmes (sélection des opérations/projets), la passation des

marchés, les vérifications, l'autorisation de paiement, les marchés publics, le suivi de la mise en œuvre (vérification documentaires et vérifications sur place), l'audit interne, le contrôle de la fraude et des irrégularités, etc. Ces services sont les mieux placés pour connaître les risques qui menacent ces processus.

Avant le début de l'évaluation du risque de fraude, les participants devraient recevoir des directives/instructions adéquates et suivre des formations pour s'assurer de l'application correcte de la méthodologie.

Le service responsable de la stratégie nationale antifraude (qui pourrait être l'AFCOS) devrait coordonner et orienter l'ensemble du processus d'analyse des risques et rassembler toutes les contributions des autorités de gestion, y compris sa propre évaluation du risque de fraude. Les résultats devraient servir de référence pour l'élaboration de la stratégie nationale antifraude. Des ateliers ad hoc avec les autorités de gestion et de contrôle peuvent être organisés afin d'évaluer et d'ajuster les travaux consolidés. La hiérarchisation des risques de fraude devrait être discutée à ce niveau.

Il est recommandé de *ne pas externaliser* l'évaluation du risque de fraude car celle-ci requiert une bonne connaissance du système de gestion et de contrôle opérationnel et des bénéficiaires des programmes.

Il est également recommandé que les autorités d'audit ne prennent pas directement part à la prise de décisions concernant l'analyse des risques, puisqu'elles peuvent être associées à l'audit de l'ensemble du processus. Toutefois, elles pourraient être invitées à participer au processus d'évaluation à titre consultatif ou en qualité d'observateur.

Le processus d'analyse des risques devrait être dûment documenté.

L'évaluation du risque de fraude devrait être menée chaque année. Si nécessaire, cette période pourrait être réduite ou prolongée (deux ans), en tenant compte de l'évolution des risques dans l'organisation.

Sur la base des conclusions tirées à la fin du processus, des examens et des mises à jour périodiques devraient être effectués.

### **2.2.1. Fondements théoriques de l'évaluation du risque de fraude**

Il existe des différences entre une évaluation du risque de fraude et une appréciation commune des risques:

- ✓ L'appréciation commune des risques est axée sur l'analyse des événements qui peuvent se produire dans l'environnement (externe ou interne) et l'analyse des effets potentiellement négatifs sur la réalisation des objectifs (organisationnels) qui peuvent être déclenchés par ces événements si les contrôles mis en place pour prévenir de tels événements se révèlent inefficaces. Ainsi, l'appréciation commune des risques est axée sur la réalisation des objectifs et est liée au système antifraude mis en place (autorités de gestion et institutions ayant des attributions PIF).

*Exemple: La préparation et la soumission tardives de documents d'appel d'offres pour un projet spécifique en raison d'une lourde charge de travail ou de compétences insuffisantes du personnel chargé de l'appel d'offres pourraient entraîner des retards dans la passation des marchés et la mise en œuvre des activités et, par conséquent, des*

*retards dans l'exécution des contrats. Des retards importants pourraient entraîner l'annulation de projets et la perte de fonds.*

- ✓ L'évaluation du risque de fraude est, en revanche, spécifiquement orientée vers la détection d'événements ou de conditions pouvant indiquer l'existence d'incitations ou de pressions susceptibles de mener à la fraude et à d'autres irrégularités, et vers la détection de situations pouvant entraîner des cas d'irrégularités et de fraude. Cette évaluation peut être effectuée sur la base:
  - des irrégularités et des fraudes effectivement survenues (données historiques);
  - de comportements symptomatiques;
  - des opportunités de commettre une fraude.
- ✓ L'évaluation du risque de fraude est donc davantage orientée vers le facteur humain, c'est-à-dire l'existence d'éléments relevant de ce qu'on appelle le «triangle de la fraude» ou, même, du «diamant de la fraude». En effet, lors de la détermination des risques de fraude, il convient de garder à l'esprit qu'un fraudeur agit en cas de présence des facteurs suivants<sup>11</sup>:
  - **Opportunité:** Le fraudeur se trouve au bon endroit et dans les bonnes conditions pour agir, les procédures dans le domaine visé ne sont pas claires ou sont faciles à contourner, etc. Exemple: les procédures relatives à l'estimation des coûts des services/biens/travaux et les procédures d'appel d'offres étaient d'ordre général et permissives. Ainsi, les prix pouvaient être facilement surestimés et fondés sur un accord qui pouvait permettre au fournisseur de gagner un certain pourcentage de la valeur du contrat (le pourcentage de cofinancement).
  - **Motivation:** Le fraudeur a la motivation/un incitant pour commettre une fraude: il est confronté à des problèmes au niveau professionnel avec sa hiérarchie ou dans sa vie de famille, ou il connaît des difficultés financières. Exemple: le bénéficiaire a adopté un comportement frauduleux en raison de pressions financières et de ressources insuffisantes résultant de la perte de plusieurs contrats/clients. La motivation était la nécessité de gagner plus d'argent pour cofinancer le projet.
  - **Rationalisation:** Le fraudeur peut rationaliser ses actions: il pourrait avoir le sentiment d'avoir de bonnes raisons d'éprouver du ressentiment à l'égard de son employeur (par exemple, il a été oublié pour une promotion, il sait que des collègues sont impliqués dans une fraude et que les supérieurs ne donnent pas l'exemple). Exemple: le bénéficiaire pense qu'il ne sera pas démasqué parce que d'autres bénéficiaires ont utilisé la même méthode/technique et que leurs entreprises prospèrent.

En général, l'opportunité ouvre la porte à la fraude, tandis que la motivation et la rationalisation peuvent pousser la personne à la franchir. Cependant, la personne doit

---

<sup>11</sup> Sur la base de la théorie du triangle de la fraude, élaborée par Donald R. Cressey dans *Other People's Money* (Montclair: Patterson Smith, 1973) p. 30, et de «The Fraud Diamond: Considering the Four Elements of Fraud developed by Wolfe, D. T. and Hermanson, D. R.» (2004), *The CPA Journal*, p. 74.

avoir la capacité de reconnaître la porte ouverte comme une opportunité et d'en tirer profit, non pas une seule fois, mais à maintes reprises.

Il existe également d'autres facteurs motivants pour commettre une fraude, tels que:

- la collusion: le fraudeur peut collaborer avec d'autres personnes dans son environnement de travail pour tirer profit des faiblesses de l'environnement de contrôle interne dans son propre intérêt;
- la capacité: le fraudeur possède une capacité; les traits personnels et les capacités jouent un rôle majeur dans la question de savoir si la fraude peut effectivement être commise. Il peut s'agir: de sa position/sa fonction, ses connaissances et son intelligence, sa confiance/son ego, ses capacités de coercition, sa capacité à mentir efficacement et sa résistance au stress.

Des exemples de tels risques sont donnés à l'*annexe 4 – Risques de fraude*.

- ✓ Enfin, lorsque l'on évalue la probabilité d'apparition d'une fraude, il convient d'appliquer une approche plus conservatrice en tenant compte du principe de la «tolérance zéro».

### **2.2.2. Méthodologie pour l'évaluation du risque de fraude**

La gestion des risques devrait commencer par un inventaire détaillé des activités et des processus clés mis en œuvre au sein des autorités de gestion. L'inventaire pourrait comprendre les relations et la méthode de communication avec les autres unités. Les risques doivent être soigneusement définis, compris et expliqués. Par conséquent, les techniques d'analyse pourraient inclure des discussions avec des collègues, des ateliers, des questionnaires, etc.

L'évaluation du risque de fraude est un processus continu qui comprend les étapes suivantes:

- ✓ la détermination et la formulation des risques de fraude;
- ✓ l'évaluation et le classement des risques de fraude identifiés;
- ✓ la planification, la mise en œuvre et l'examen des actions préventives et correctives.

#### **2.2.2.1. Détermination et formulation des risques de fraude**

Les risques de fraude peuvent être identifiés et évalués grâce aux connaissances recueillies lors de précédents cas de fraude affectant les fonds de l'Union européenne, ainsi que sur la base de mécanismes de fraude reconnus et récurrents. Ainsi, l'évaluation du risque de fraude doit être fondée sur des éléments objectifs, ce qui signifie qu'elle doit être impartiale et indépendante.

Une analyse des données historiques pourrait être effectuée, dans le cadre de laquelle les informations sur les irrégularités et les fraudes qui ont déjà eu lieu sont analysées en fonction des critères suivants:

- les types de programmes ou de contrats (à savoir assistance technique, subventions);
- la valeur du contrat;
- la durée du projet;

- le stade/processus du projet (à savoir sélection des candidats, mise en œuvre et vérification des opérations, certification et paiements);
- le type d'activité financé par le projet;
- l'indication géographique;
- le type de bénéficiaires, etc.

En effet, pour chacun des critères susmentionnés, il convient d'établir un nombre de cas d'irrégularités et/ou de (soupçons de) fraude. Une telle analyse permet d'identifier les processus les plus risqués ou de définir un profil de projet risqué. Un profil de projet risqué peut inclure une combinaison de critères différents dont l'exemple est donné dans l'image suivante:

IRRÉGULARITÉS / FRAUDES SELON LE TYPE DE BÉNÉFICIAIRE / UNITÉ TERRITORIALE				
		Type de bénéficiaire		
		Organe de l'administration publique	Organisation non gouvernementale	Petite et moyenne entreprise
Unité territoriale	Unité n° 1			
	Unité n° 2			
	Unité n° 3			
	Unité n° 4			
	Unité n° 5			

	<i>Les irrégularités/fraudes de la catégorie se sont produites dans plus de 50 % des cas</i>
	<i>Les irrégularités/fraudes de la catégorie se sont produites dans 25 % à 50 % des cas</i>
	<i>Les irrégularités/fraudes de la catégorie se sont produites dans moins de 25% des cas</i>

Lors de la détermination des risques, il convient de prêter attention à la description des risques. Ceci est important pour définir le contrôle le mieux adapté. Il convient en effet de définir clairement la cause du risque, d'une part, et ses conséquences, d'autre part.

Il importe de garder à l'esprit les points suivants lors de la formulation des risques:

- ✓ l'effet négatif de la survenance du risque sur le budget, la réputation et/ou les objectifs doit ressortir de manière évidente;
- ✓ le risque comprend un élément d'incertitude;
- ✓ le risque devrait être décrit comme un événement potentiel, pas un état négatif. L'état négatif n'est pas un risque, mais un problème qui peut avoir ou non des conséquences négatives;
- ✓ l'indication de l'existence ou l'inexistence d'un contrôle devrait être évitée;
- ✓ le risque ne devrait pas être décrit comme la négation d'un processus opérationnel (retardé, inefficace, inefficace ou illégal). La description du risque devrait en inclure la cause;
- ✓ il convient de se détacher des hypothèses organisationnelles car cela fait ressortir une planification inadéquate (par exemple, le manque de personnel).

Les résultats de l'analyse peuvent contribuer à l'auto-évaluation de l'exposition au risque de fraude. L'objectif ultime de l'évaluation du risque de fraude est d'établir un

classement des risques énumérant tous les risques auxquels une organisation peut être exposée. Le fait que les risques sont identifiés et organisés en fonction de leur importance permet de mettre en place des méthodes adéquates pour y faire face au niveau hiérarchique approprié.

Afin de faciliter l'identification et la formulation des risques, une liste non exhaustive des risques de fraude, de leurs causes possibles et de leurs conséquences est fournie à l'*annexe 4 – Risques de fraude*.

En outre, il est utile de prendre en considération les points suivants lors de l'identification et l'évaluation des risques:

- ✓ en ce qui concerne les marchés publics, ou plus spécifiquement leur phase d'évaluation et de sélection, les contrôles internes menés auprès des autorités nationales de gestion et de suivi des Fonds ESI sont généralement très stricts. Par conséquent, les activités frauduleuses se produisent habituellement avant et après ces phases (par exemple, la divulgation d'informations confidentielles par le personnel responsable de l'appel d'offres et les manipulations d'appels d'offres par les soumissionnaires, d'une part, et la violation des contrats, d'autre part). Les relations entre les bénéficiaires et les tiers sont plus risquées;
- ✓ le risque de fraude augmente proportionnellement à la taille et au pourcentage de la subvention et à la portée de l'opération;
- ✓ les risques sont également plus élevés dans les petits États membres, car il est plus probable que les différentes parties prenantes (bénéficiaires, fonctionnaires, soumissionnaires) entretiennent une certaine forme de relation. Le problème du pantouflage est également plus répandu (situation où les fonctionnaires quittent le secteur public pour travailler pour le secteur privé et vice versa, ou lorsque des consultants travaillent pour des associations opérant dans le même domaine). Il se peut que des fonctionnaires participent aussi à des projets.

Outre les risques qui affectent les processus de gestion des programmes, il convient d'identifier les risques qui pourraient affecter le fonctionnement de l'AFCOS, par exemple le risque que la fraude ne soit pas correctement signalée et traitée. Une liste non exhaustive de ces risques est fournie à l'*annexe 5 – Risques associés au fonctionnement de l'AFCOS*.

#### **2.2.2.2. Évaluation et classement des risques de fraude identifiés**

Une fois formulés, les risques devraient être évalués en tenant compte des contrôles antifraude en place.

Cette évaluation est fondée sur les deux indicateurs suivants:

- ✓ la probabilité que la fraude se produise: cela renvoie à la possibilité/la probabilité qu'un risque se concrétise en déterminant les chances d'apparition d'un résultat spécifique;
- ✓ l'incidence de la fraude en cas d'apparition (effet): cela renvoie aux effets/conséquences qui résultent de la concrétisation d'un risque spécifique. L'incidence représente l'effet sur les objectifs attendus (résultats) qui peuvent

dépendre de la nature du risque (positif ou négatif). L'indicateur relatif à l'incidence du risque devrait prendre en considération l'incidence financière, les activités affectées, le niveau de confiance envers l'organisation, les ressources supplémentaires et la répétabilité au cours de la période de référence.

La probabilité que la fraude se produise peut être évaluée comme suit:

Évaluation	Probabilité	Signification
1	Faible	La probabilité de survenance du risque est presque nulle ou très faible, et il n'y a que peu de cas dans la pratique où ces risques se sont effectivement manifestés.
2	Moyenne	La probabilité de survenance du risque est confirmée par des événements précédents et il y a une prise de conscience des situations qui se sont produites.
3	Élevée	La probabilité de la manifestation du risque est confirmée par des événements clairs et fréquents et par la prise de conscience de l'existence de ces situations.

L'incidence de la fraude en cas d'apparition peut être évaluée comme suit:

Évaluation	Effet	Signification
1	Faible	En cas d'apparition des risques, les tâches en cours et les activités planifiées ne seront pas entravées ou seront entravées dans une moindre mesure et il n'est pas nécessaire de faire intervenir des ressources supplémentaires. L'émergence des risques entraîne une acquisition lente de la confiance du public et une attitude partiellement négative de celui-ci.
2	Moyen	En cas d'apparition des risques, les activités sont entravées de manière significative et il est possible qu'il soit nécessaire d'investir des ressources supplémentaires pour assurer la réalisation des objectifs. L'émergence des risques entraîne une perte partielle de crédibilité et une attitude négative des médias.
3	Élevée	En cas d'apparition des risques, les activités sont considérablement entravées et un investissement important de ressources supplémentaires est nécessaire pour assurer la réalisation des objectifs. Cette catégorie est également utilisée lorsqu'il n'est pas possible d'atteindre les objectifs fixés. L'émergence des risques entraîne une perte importante de crédibilité et une pression du public réclamant la démission de la direction.

Les systèmes de contrôle interne mis en place au sein des autorités nationales de gestion et de contrôle des Fonds ESI devraient garantir un niveau élevé de protection des intérêts financiers nationaux et de l'Union européenne. Par conséquent, la probabilité qu'une fraude se produise devrait en théorie être assez faible. C'est pourquoi l'évaluation du risque de fraude doit porter essentiellement sur l'incidence et l'ampleur des dommages potentiels (effet). Comme le montre le tableau qui fournit des lignes directrices pour l'évaluation de l'effet, celui-ci peut porter sur la réputation ou être d'ordre financier ou structurel/organisationnel.

Le **classement du risque de fraude** consiste en l'établissement d'une priorité des risques de fraude en fonction de l'exposition totale au risque et du type de risques.

L'exposition totale au risque est calculée en multipliant la probabilité et l'effet. Les résultats possibles et leur interprétation sont les suivants:

		Probabilité									
		1	2	3							
Effet	1	1	2	3	<table border="1"> <tr> <td>6, 9</td> <td>Critique</td> </tr> <tr> <td>3, 4</td> <td>Significative</td> </tr> <tr> <td>1, 2</td> <td>Tolérable</td> </tr> </table>	6, 9	Critique	3, 4	Significative	1, 2	Tolérable
	6, 9	Critique									
	3, 4	Significative									
1, 2	Tolérable										
2	2	4	6								
3	3	6	9								

Les risques de fraude les plus importants (définis comme étant critiques et significatifs) doivent être traités en priorité.

Chaque institution devrait élaborer un plan d'action pour atténuer les risques qu'elle a identifiés. Le contenu recommandé d'un plan d'action est le suivant: la mesure des risques, la description des risques, la mesure d'atténuation des risques, la priorité, l'indicateur, le service ou la fonction responsable, le délai, l'état d'avancement de la mise en œuvre, la date de suivi.

Les mesures énoncées dans les plans d'action des différentes institutions doivent être intégrées dans le plan d'action qui accompagne la stratégie nationale antifraude.

### 2.2.3. Détermination et évaluation du risque de fraude dans la pratique

La détermination du risque de fraude peut s'effectuer de différentes façons.

Une approche consiste à organiser un groupe de travail (groupe d'évaluation du risque de fraude) chargé d'identifier les risques de fraude et de mettre au point un outil d'évaluation de ces risques prédéfinis. L'outil peut être étendu rétrospectivement, au cours de la phase d'évaluation, en insérant des risques supplémentaires identifiés par tout évaluateur.

Lors de la détermination des risques, il est important d'analyser la cause du risque car il convient d'axer la mesure d'atténuation des risques sur cette cause. Il est souhaitable que la cause du risque soit intégrée dans la description du risque.

Une autre approche est similaire à celle utilisée dans l'appréciation commune des risques et comprend la collecte de formulaires d'alerte auprès du personnel de l'autorité de gestion afin d'identifier les risques. Cette approche est décrite de manière plus détaillée ci-dessous.

Toutes les personnes relevant de l'autorité de gestion doivent, à la demande du gestionnaire des risques ou à tout moment à l'issue de l'identification d'un nouveau risque, remplir un **formulaire d'alerte** qui fournit une analyse préliminaire des risques fondée sur les deux indicateurs susmentionnés (probabilité et incidence). La combinaison entre la probabilité estimée et l'incidence estimée représente le niveau d'exposition au risque, sur la base duquel le profil de risque est établi. Le formulaire d'alerte doit être envoyé au gestionnaire des risques.

Les principaux points du **formulaire d'alerte** pourraient être ceux présentés à l'**annexe 6 – Principaux points du formulaire d'alerte**.

Ensuite, le groupe d'évaluation du risque de fraude recueille les formulaires d'alerte et applique la même procédure que celle relative à l'analyse préliminaire des risques: le groupe formule son propre avis sur la probabilité et l'incidence de chaque risque en utilisant la même échelle et décide si le risque est «pertinent», «non pertinent» (auquel cas le formulaire d'alerte est archivé) ou «nécessite davantage d'informations».

L'analyse des risques elle-même comprend les étapes suivantes: 1) la quantification du risque brut (le niveau de risque existant avant que l'autorité de gestion entame ses vérifications), 2) l'évaluation de l'efficacité des vérifications en cours afin de réduire les risques bruts et l'évaluation du risque net/résiduel (le niveau de risque suivant les vérifications en fonction de leur efficacité), 3) l'évaluation de l'efficacité des vérifications prévues afin de réduire les risques nets/résiduels, 4) la détermination du risque cible (risque jugé acceptable par l'autorité de gestion après que toutes les vérifications ont été exécutées et rendues effectives).

Les risques identifiés sont consignés dans le **registre des risques**.

Le **registre des risques** est un document interne et un outil de suivi de chaque organisme. Il peut comprendre les éléments suivants: la mesure et la description des risques, la probabilité du risque, l'effet du risque et sa notation globale, les mesures d'atténuation du risque, le service ou la fonction responsable, le délai à respecter, une note sur l'état de la mesure et une note définissant si le risque est clos ou non. Il doit être régulièrement mis à jour (une ou deux fois par an ou suivant l'évolution des risques) afin de vérifier si les mesures d'atténuation des risques sont mises en œuvre et si les résultats escomptés sont atteints. Le registre des risques pourrait prendre la forme du modèle présenté à l'**annexe 7 – Registre des risques**.

Au cours du **processus d'évaluation**, outre la quantification du risque au moyen de la probabilité et de l'incidence, le groupe d'évaluation du risque de fraude:

- ✓ définit les actions à entreprendre pour faire face aux risques (actions à mener par le personnel exécutif et de direction),
- ✓ assigne les responsabilités des actions pour faire face aux risques,
- ✓ fixe des délais, etc.

Comme déjà mentionné, toutes ces informations figurent dans le **registre des risques**.

Le groupe d'analyse des risques peut décider d'avertir les institutions qui collaborent en cas de situations à haut risque.

Parallèlement, une *déclaration d'intention initiale* provenant du plus haut niveau des autorités de gestion devrait, de même qu'un *état annuel d'avancement*, être établie afin de démontrer leur engagement à lutter contre la fraude dès le début (la déclaration d'intention initiale devrait être plus simple que l'état annuel d'avancement afin de suivre et de comprendre plus facilement les orientations de l'autorité de gestion en matière d'action antifraude).

Les principaux points de la *déclaration d'intention initiale* pourraient être ceux présentés à l'*annexe 8 – Principaux points de la déclaration d'intention initiale*.

#### **2.2.3.1. Évaluation du risque de fraude dans le budget de la PAC**

Un document pratique a été publié en 2016 par le conseiller antifraude de la direction générale de l'agriculture et du développement rural (Commission européenne) sur l'évaluation du risque de fraude et d'autres irrégularités graves portant atteinte au budget de la PAC. Ce document récent apporte une contribution aux analyses des risques effectuées par les États membres et les pays candidats et propose des mesures d'atténuation possibles. Il couvre:

- ✓ les risques de fraude externe: la fraude et d'autres irrégularités graves commises par les bénéficiaires finals du budget de la PAC;
- ✓ les risques de fraude interne: la fraude et d'autres irrégularités graves commises par le personnel des autorités nationales participant à la gestion des fonds de la PAC; ainsi que
- ✓ des mesures d'atténuation concrètes, énumérées par type de risque.

Bien que l'atténuation des risques de fraude externe (principalement par la prévention, la détection et la correction) incombe aux autorités de gestion et aux organismes payeurs des États membres, plusieurs mesures et actions au niveau de l'Union européenne<sup>12</sup> ont déjà contribué à atténuer ces risques de fraude externe. En outre, la Commission européenne aide les organismes payeurs et les autorités de gestion, ainsi que les organismes compétents des pays candidats, à appliquer efficacement et effectivement les nouvelles dispositions en matière de lutte contre la fraude en publiant des notes d'orientation et en organisant des séminaires antifraude dans les locaux des États membres.

#### **2.2.4. Outils informatiques de détermination des risques**

Les outils informatiques constituent aujourd'hui des instruments précieux pour l'analyse des mécanismes de fraude et pour l'identification des secteurs à haut risque de fraude. Les bases de données, les outils d'extraction des données et les outils de notation des risques doivent être utilisés de façon intensive lorsqu'ils sont disponibles.

---

<sup>12</sup> Règlement (UE) n° 1306/2013, règlement délégué (UE) n° 907/2014 de la Commission et règlement d'exécution (UE) n° 908/2014 de la Commission.

Depuis 2012, les autorités de gestion et de paiement jouent un rôle croissant dans la détection des cas de fraude. Ce rôle devrait se renforcer davantage au cours des prochaines années grâce au nouveau cadre réglementaire en vigueur pour la période 2014-2020. Compte tenu de la complexité des opérations gérées et du nombre élevé de bénéficiaires concernés, les autorités de gestion/organismes payeurs et les autorités de contrôle/d'audit sont invités à planifier et à orienter leurs activités d'audit et de contrôle sur la base d'analyses de risques et d'outils informatiques tels que ARACHNE, l'IMS et l'outil d'évaluation du risque de fraude (mis au point par la Commission européenne), ainsi que toute autre alternative nationale comparable.

La Commission estime que l'utilisation systématique et efficace d'outils informatiques appropriés aidera les autorités nationales à se conformer, entre autres, aux dispositions antifraude spécifiques du nouveau cadre réglementaire pour la période 2014-2020 et pour les périodes suivantes.

#### ***2.2.4.1. Système de gestion des irrégularités (IMS)***

Pour la protection des intérêts financiers de l'UE, la législation de l'Union définit des obligations de déclaration en ce qui concerne les domaines bénéficiant d'un soutien financier de l'Union. Les États membres, les pays candidats et les pays candidats potentiels doivent envoyer régulièrement des rapports sur les irrégularités détectées, les montants concernés et l'état d'avancement des procédures administratives et judiciaires connexes.

Cette obligation de déclaration incombe aux États membres dans tous les secteurs du budget de l'Union gérés directement par les États membres (Fonds ESI, agriculture, FAMI/FSI, pêche, FEAD) ou les pays candidats et candidats potentiels (IAP).

Conformément aux obligations de déclaration de l'UE<sup>13</sup>, les États membres, les pays candidats et les pays candidats potentiels doivent signaler à la Commission européenne (OLAF) les irrégularités portant sur ces fonds (qu'elles soient frauduleuses ou non frauduleuses) via le système de gestion des irrégularités (IMS) sur une base trimestrielle dans les domaines relevant de la gestion partagée et sans retard en ce qui concerne l'aide de préadhésion.

Ces informations sont utilisées pour réaliser des analyses de risque, produire des rapports et mettre au point des systèmes d'alerte précoce qui permettent d'identifier plus efficacement les risques. En outre, l'analyse des résultats des actions des États membres aide les services de la Commission à rendre la législation de l'Union plus étanche à la fraude.

En plus d'être un outil de bonne gestion financière, le système de notification des fraudes et autres irrégularités constitue également un outil d'information pour le public, le Parlement européen et les États membres sur la lutte contre la fraude. Ces informations viennent alimenter le rapport sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne au titre de l'article 325 TFUE.

---

<sup>13</sup> Pour le résumé du cadre juridique applicable à l'obligation de déclaration, veuillez consulter: DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION Méthodologie concernant l'évaluation statistique des irrégularités signalées pour 2015 – Document accompagnant le rapport PIF [SWD(2016) 237 final] [http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/methodology\\_statistical\\_evaluation\\_2015\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/methodology_statistical_evaluation_2015_en.pdf)

### **1) Outil de déclaration**

L'IMS sert avant tout d'outil de déclaration. Il compte plus de 3 200 utilisateurs dans les États membres, les pays candidats et les pays candidats potentiels. Le système de gestion des irrégularités constitue une base de données unique qui collecte des informations détaillées sur les irrégularités et les fraudes.

L'IMS contient des informations détaillées sur:

- ✓ les mesures de soutien telles que les fonds, programmes, projets, lignes budgétaires;
- ✓ l'incidence financière (dépenses et montant irrégulier/frauduleux);
- ✓ les personnes et/ou entités concernées (ayant commis l'irrégularité/la fraude);
- ✓ la manière dont l'irrégularité/la fraude a été commise (modus operandi);
- ✓ le moment auquel l'irrégularité/la fraude a été commise;
- ✓ le lieu où l'irrégularité/la fraude a été commise;
- ✓ le mode de détection de l'irrégularité/la fraude;
- ✓ le suivi de l'affaire (suivi administratif, judiciaire ou pénal);
- ✓ les sanctions imposées.

Le système de déclaration est maintenant en place depuis plusieurs années et la quantité d'informations collectées par ce biais revêt une grande importance tant pour la Commission européenne (OLAF) que pour les pays déclarants. Il permet de mieux connaître les types d'irrégularités/de fraudes, les mécanismes de fraude, l'incidence financière, les personnes concernées, les méthodes de détection, etc. Ces connaissances peuvent être utilisées pour recenser les domaines budgétaires les plus vulnérables et ainsi adopter des mesures appropriées pour atténuer les risques. Il peut également contribuer à sensibiliser à la fraude le personnel chargé du financement de l'Union.

À cet égard, l'IMS est non seulement un outil de déclaration, mais aussi un outil d'analyse.

### **2) Outil d'analyse**

Le système de gestion des irrégularités est la plus importante base de données en matière de fraude en Europe et peut être utilisé pour analyser la fraude. Depuis le lancement de sa version la plus récente en avril 2016, l'IMS permet également une analyse intersectorielle puisque les données déclarées sont désormais structurées de manière similaire pour tous les secteurs du budget relevant de la gestion partagée. Dans certains États membres, l'IMS est déjà utilisé pour l'intégration des données disponibles au niveau local, afin d'améliorer l'analyse de la notation des risques (voir l'exemple italien).

L'analyse fournie par la Commission dans le cadre du rapport PIF<sup>14</sup> repose principalement sur les irrégularités signalées par l'intermédiaire de l'IMS. Un nouvel outil analytique intégré sera mis à la disposition des pays déclarants (prévu en 2017), ce qui renforcera leurs capacités analytiques. Toutes les analyses fondées sur des données provenant

---

<sup>14</sup> Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne – Lutte contre la fraude  
[https://ec.europa.eu/anti-fraud/reports\\_fr](https://ec.europa.eu/anti-fraud/reports_fr)

de l'IMS (pouvant être combinées à d'autres données) sont particulièrement utiles pour lutter contre la fraude et les irrégularités préjudiciables aux intérêts financiers nationaux et européens.

#### **2.2.4.2. ARACHNE - Outil de notation des risques**

La Commission a développé ARACHNE<sup>15</sup>, un outil informatique intégré pour l'exploration et l'enrichissement de données visant à soutenir les autorités de gestion et les organismes intermédiaires dans leurs contrôles administratifs et leurs vérifications relatives à la gestion du Fonds européen de développement régional, du Fonds de cohésion et du Fonds social européen. Il s'agit d'un puissant outil de notation des risques qui aide à prévenir et à détecter les erreurs et les irrégularités parmi les projets, les bénéficiaires, les contrats et les contractants.

Cet outil permet d'effectuer des contrôles ex ante améliorés avant la signature de contrats et de conventions de subvention sur la base des indicateurs de risque calculés et des diagrammes d'affinité. ARACHNE fournit systématiquement des informations fondées sur les risques au sujet des bénéficiaires de projets, des contractants et des sous-traitants pendant les phases de sélection, d'approbation et de mise en œuvre des opérations. Ainsi, lors de la sélection et de l'approbation, il est possible de déterminer les risques liés aux conflits d'intérêts, au non-respect des règles relatives aux aides d'État ou à la capacité opérationnelle, administrative et financière des entreprises à entreprendre des opérations cofinancées par l'Union européenne. De plus, pendant la mise en œuvre des opérations, plusieurs indicateurs de risque génèrent des alertes utiles sur les erreurs ou les irrégularités potentielles dans les domaines soumis à vérification, tels que les marchés publics, l'éligibilité des opérations, la concentration des projets et des parties prenantes ou les indicateurs de performance.

ARACHNE est mis à la disposition de tous les États membres. Une fois que les autorités de gestion ont décidé d'utiliser l'outil, la Commission européenne peut apporter une assistance technique aux fins de la mise en œuvre et de la formation des utilisateurs. L'utilisation de l'outil est facultative, mais elle est recommandée car elle peut constituer une mesure antifraude efficace et proportionnée, notamment à la lumière de l'article 125, paragraphe 4, point c), du règlement (UE) n° 1303/2013, comme indiqué ci-dessus.

---

<sup>15</sup> Pour en savoir plus, veuillez consulter: charte Arachne V1.0 - 2016-01-07: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14836&langId=en>

### 2.2.4.3. Bases de données nationales antifraude

#### EXEMPLE

##### **Base de données antifraude en Italie**

*En Italie, l'office central de coordination antifraude (AFCOS) a planifié la mise au point d'une application électronique spéciale connue sous le nom de D.N.A (base de données nationale antifraude) afin de renforcer considérablement la lutte contre la fraude entraînant des pertes pour le budget de l'Union européenne.*

*Cette démarche est conforme aux nouvelles dispositions réglementaires sur les fonds de l'Union pour la période de programmation 2014-2020 qui exigent des États membres qu'ils adoptent des mesures appropriées pour prévenir la fraude, éventuellement par le développement d'outils informatiques. Pour ce faire, le logiciel antifraude sera conçu pour:*

- ♦ *mettre à la disposition des autorités de surveillance (ministérielles ou régionales) toutes les informations individuelles et combinées sur les flux de financement européens en relation avec les projets ou le territoire concerné;*
- ♦ *effectuer une «analyse des risques» pour une utilisation purement opérationnelle et visant à lutter contre la fraude.*

L'application informatique nationale antifraude devrait consister en une **plateforme unique** qui rassemble des données provenant de différentes sources. En particulier, les données incluses dans l'application devraient provenir de deux types de sources: des bases de données d'information et des bases de données opérationnelles.

Les **bases de données d'information** contiennent des informations sur l'utilisation et la destination des flux de financement de l'Union détenues par les autorités (ou organes) responsables de leur gestion. Dans ce contexte, le système devrait extraire des informations concernant:

- ✓ les contributions des programmes opérationnels financés par les Fonds structurels: les informations compilées par le ministère de l'économie et des finances ou par une autre autorité compétente (par exemple, la «Banca Dati Unitaria centrale», la base de données centrale unique en Italie);
- ✓ le financement au titre de la politique agricole commune et de la politique commune de la pêche: les informations recueillies par le ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la politique forestière et l'agence des paiements agricoles ou toute autre autorité compétente (par exemple, le «Sistema Informativo Agricolo Nazionale», le système national d'information agricole en Italie);
- ✓ les irrégularités et les fraudes entraînant des pertes pour le budget de l'Union, détectées par les services antifraude dans chaque État membre et enregistrées dans le système de gestion des irrégularités géré par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF);

- ✓ des informations complémentaires relatives à la gestion des fonds européens utilisés par les régions ou d'autres administrations locales (par exemple, les «Sistemi Informativi Locali», les systèmes locaux d'information en Italie).

Les **bases de données opérationnelles** contiennent des informations qui sont vérifiées et combinées avec les données contenues dans les bases de données d'information, afin d'effectuer une analyse des risques:

- ✓ la base de données contenant des informations fiscales sur les bénéficiaires potentiels des flux de financement;
- ✓ la base de données contenant des informations financières relatives aux entreprises;
- ✓ un relevé des condamnations pénales antérieures relatives à des infractions spécifiques (fraude au détriment de l'État, corruption, infractions dans des procédures de passation de marchés publics, etc.) impliquant des personnes physiques et morales;
- ✓ un relevé des pertes financières antérieures dans le secteur du financement public, imputables à des personnes physiques/morales.

Les informations provenant de ces bases de données devraient être mises à jour régulièrement dans des délais préalablement établis et variables selon la base de données concernée.

## **2) Fonctionnalités des bases de données**

Une fois que les informations provenant des bases de données susmentionnées ont été extraites, le système devrait effectuer une série d'opérations fondées sur des fonctions prédéterminées spécifiques qui peuvent être divisées en deux catégories: les fonctions d'analyse et les fonctions d'information.

### **A) Fonctions d'analyse**

Les fonctions d'analyse peuvent inclure des analyses de contexte, des analyses de risques et des rapports concernant le traitement et le recoupement des données effectués par le logiciel d'analyse, afin de donner une idée claire des modalités de répartition du financement de l'Union à travers le pays ou de relever des cas individuels présentant des anomalies qui pourraient avoir des conséquences opérationnelles.

L'**analyse de contexte** est la première fonction permettant d'obtenir des combinaisons spécifiques d'informations contenues exclusivement dans les bases de données d'information (en particulier les bases de données uniques gérées par le ministère de l'économie et des finances, le ministère de l'agriculture et les administrations régionales).

Cette fonction donnera un aperçu général de la destination et de l'utilisation des flux de financement dans toute l'Italie. En particulier, l'analyse prendrait comme point de départ le regroupement automatique des projets financés en fonction du fonds utilisé, du type de bénéficiaire, de l'emplacement et de la nature des projets. Ainsi, en appliquant les filtres ANNÉE et RÉGION, le système produirait un récapitulatif (sous forme de graphique ou de tableau) de tous les projets financés dans l'année et dans les régions sélectionnées pour chaque type de fonds.

Les résultats pourraient être affinés par l'utilisation de filtres de recherche pertinents, qui généreront, entre autres, une décomposition arborescente indiquant le stade des résultats obtenus après l'application successive des différents paramètres de recherche sélectionnés.

Ainsi, à partir des projets financés par le Fonds social européen dans une région donnée, un filtre «territorial» pourrait être appliqué afin de générer un chiffre pour chaque province de cette région (le niveau de détail qui peut être obtenu en utilisant le même paramètre pour subdiviser des projets financés pour chaque municipalité).

L'*analyse des risques* est une autre fonction que la plateforme antifraude devrait être capable d'effectuer. Elle consiste à extraire des listes de bénéficiaires de fonds publics qui pourraient présenter un risque d'irrégularités.

Le système calcule ce risque par rapport aux personnes et aux entreprises, sur la base de la correspondance entre des profils subjectifs individuels et des facteurs spécifiques établis lors de la mise en place de la plateforme.

Fondamentalement, pour chaque bénéficiaire de fonds de l'Union enregistré, le système antifraude devrait calculer un «*indice global de risque*» en utilisant la combinaison pondérée de catégories homogènes de paramètres. Par exemple, le système pourrait être axé sur cinq catégories de paramètres présélectionnés afin de calculer le niveau de risque des bénéficiaires du financement, à savoir:

- ✓ les «condamnations pénales antérieures», recensant les condamnations (du bénéficiaire potentiel du financement) relatives à des fraudes ayant entraîné des pertes pour le budget national ou celui de l'Union européenne;
- ✓ outre ces infractions, le système pourrait également recenser les condamnations antérieures pour d'autres types d'infractions qui pourraient être considérées comme étroitement liées à la fraude entraînant des pertes pour le budget de l'Union et le budget national, comme les délits affectant l'administration publique (corruption et pots-de-vin), les infractions fiscales et le blanchiment d'argent, notamment des capitaux issus de la criminalité organisée;
- ✓ le relevé des pertes financières antérieures, recensant les éventuelles constatations antérieures (à l'encontre du bénéficiaire potentiel du financement);
- ✓ le risque fiscal, qui tiendrait compte des anomalies et des manquements en matière d'obligations fiscales, telles que la non-présentation de déclarations en vertu du droit fiscal ou dans les cas où une personne physique ou morale a effectué des opérations financières à l'étranger;
- ✓ le risque de financement, déterminant la fréquence d'accès à un financement par le budget de l'Union pour la même personne physique ou morale ou si le siège social de la société bénéficiaire et la région dans laquelle le projet financé est situé ne correspondent pas;
- ✓ le risque d'entreprise, qui évaluerait les aspects indiquant des anomalies liées à la structure de l'entreprise et à la chaîne de participation. Tel est le cas de participations prises dans des activités économiques qui bénéficient d'un financement ou auxquelles il est renoncé peu de temps après la réception des paiements.

Ces paramètres doivent être pris en considération pour les personnes faisant l'objet des vérifications et pour d'autres particuliers liés à ces personnes, par exemple les membres de leur famille vivant avec eux ou les dirigeants d'une filiale.

Les résultats du rapport doivent être présentés sous forme graphique ou en mettant en évidence les noms en rouge, jaune ou vert selon le niveau de risque ou en attribuant un pourcentage indiquant le degré de risque des personnes concernées.

Des **rapports d'analyse des risques spécifiques** peuvent être générés automatiquement par le système antifraude. Ces rapports tiennent compte de cas de risques particuliers développés sur la base de l'expérience opérationnelle acquise dans le secteur. Quelques exemples de ces rapports d'analyse des risques spécifiques:

- ✓ «*Pertes pour le budget de l'Union européenne*»: devrait inclure, dans le format approprié pour chaque bénéficiaire, le nombre de déclarations de fraude au détriment de l'Union et le nombre total de déclarations de fraude, afin d'indiquer la propension à commettre des infractions dans ce domaine;
- ✓ «*Localisation des projets*» / «*Localisation des terrains*»: pourrait indiquer tous les bénéficiaires de financements de l'Union ayant leur siège social dans une région différente de celle où se trouve le projet ou le terrain (dans le cas d'un financement au titre de la politique agricole commune);
- ✓ «*Circonstances anormales*»: dans d'autres cas, le système pourrait signaler des irrégularités éventuelles qui, en tant que telles, pourraient faire l'objet d'un examen opérationnel plus poussé. Dans ce contexte, un *rapport de double facturation* pourrait indiquer quelles personnes semblent avoir utilisé les mêmes pièces pour justifier des dépenses (factures) dans plus d'un projet financé par des fonds publics.

### **B) Fonctions d'information**

Les fonctions d'information, y compris un onglet personnalisé de recherche et de profil, serviraient principalement à des fins d'enquête puisqu'elles fourniraient toutes les informations disponibles dans le système au sujet des personnes enregistrées, de manière succincte et organisée.

La **fonction de recherche personnalisée** doit être l'une de ces fonctions permettant à l'utilisateur d'opérer une recherche en sélectionnant (dans les panneaux correspondants) certains paramètres prédéterminés, tels que:

- ✓ la portée territoriale du projet;
- ✓ le lieu de résidence du bénéficiaire;
- ✓ le code fiscal/numéro de TVA.

La **fonction de l'onglet de profil** doit fournir un fichier complet comprenant les informations disponibles dans le système pour chaque personne enregistrée, y compris des informations sur leur catégorie de risque. Ce fichier doit être disponible en saisissant le code fiscal ou le numéro de TVA dans le champ concerné ou en cliquant sur les liens inclus dans les outils d'analyse décrits ci-dessus.

Les informations figurant dans le fichier doivent être divisées en sections distinctes pour chaque sujet afin de faciliter la navigation, qui peut être ajustée selon les exigences de l'utilisateur. Par exemple, la section «financement» devrait fournir des informations sur le nombre total de subventions reçues par une personne physique ou morale spécifique et le montant total du financement. Ce chiffre devrait ensuite être ventilé pour toutes les années pendant lesquelles cette personne a reçu des versements.

Il convient de noter que l'élément central du système antifraude doit être l'onglet de profil qui, en extrayant et en rassemblant les informations collectées au sujet des personnes enregistrées, devrait transformer le système en une sorte de «registre» des bénéficiaires de financements de l'Union européenne.

### ***2.2.5. Sources d'information pour la détermination des risques***

Les États membres ont à leur disposition un large éventail de documents qui sont élaborés chaque année au niveau national et international. L'OCDE, le Fonds monétaire international, la Banque mondiale, la Commission européenne et le Parlement européen publient de nombreux rapports qui peuvent être utiles aux États membres.

Certains documents récents susceptibles de présenter de l'intérêt méritent d'être mentionnés:

- les rapports annuels de la Commission sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne;
- des documents spécifiques tels que des listes de signaux d'alerte<sup>16</sup>, des lignes directrices sur les conflits d'intérêts et les documents falsifiés; un manuel sur le rôle des auditeurs, etc.;
- le recueil de cas anonymisés de l'OLAF concernant les actions structurelles (2011);
- les rapports d'audit des auditeurs de la Commission;
- les rapports d'audit de la Cour des comptes européenne;
- les rapports d'audit des autorités d'audit nationales;
- les résultats des vérifications de l'autorité de gestion;
- des rapports de l'Union tels que le rapport de l'Union sur la lutte contre la corruption;
- une étude de Price Waterhouse Coopers sur le coût de la corruption dans la passation des marchés publics;
- des orientations tirées des normes professionnelles émanant de l'IASB (ISA) pour l'évaluation et l'audit des activités de contrôle et des risques et procédures de l'environnement de contrôle;
- les portails nationaux relatifs aux marchés publics;
- le droit national applicable;

---

<sup>16</sup> Un signal d'alerte indique une éventuelle fraude, corruption, etc. Il signifie que quelque chose sort de l'ordinaire et nécessite un plus ample examen.

- le cadre de conformité des organismes de réglementation pour le lancement d'alertes, la fraude et la corruption.

D'autres sources peuvent également se révéler utiles: des questionnaires; des ateliers et des réunions avec des personnes et des membres du personnel exerçant des responsabilités; des séminaires, conférences et événements conçus pour l'échange de bonnes pratiques au niveau national ou international.

## 3. Phase d'élaboration

### 3.1. Établissement des objectifs

Cette section définit les objectifs de la stratégie nationale antifraude, c'est-à-dire les mesures dont la mise en œuvre devrait permettre d'atteindre les objectifs et les indicateurs de performance visant à mesurer les résultats de la mise en œuvre. Ainsi, les objectifs de la stratégie nationale antifraude constituent la feuille de route de l'État membre dans la lutte contre la fraude dans le domaine des dépenses et des recettes du budget pour les prochaines années.

Les objectifs doivent être directement et logiquement liés à l'état d'avancement des mesures et à l'évaluation du risque de fraude réalisés pendant la phase préparatoire. Ils doivent également prendre en considération les priorités nationales globales des États membres en ce qui concerne les dépenses et recettes du budget et la lutte contre la fraude. Cela signifie que les objectifs doivent découler d'une stratégie nationale antifraude ou anticorruption, s'il y en a déjà une en place, ou du moins y être liés. Dernier point, mais non des moindres, ils doivent également être alignés sur les recommandations de l'Union européenne.

Les objectifs doivent être Spécifiques, Mesurables, Atteignables, Réalistes et limités dans le Temps (SMART). Ils ne doivent pas être trop nombreux afin de permettre une mise en œuvre et un suivi appropriés et réalistes de la stratégie nationale antifraude. Ils doivent clairement mentionner et indiquer les priorités fixées par les États membres dans la lutte contre la fraude. Les objectifs doivent être réalistes compte tenu des ressources disponibles.

La formulation de chaque objectif doit être dynamique et montrer clairement la voie à suivre. Ainsi, un objectif de «renforcement des capacités» n'est pas significatif. La formulation «renforcement de la capacité administrative afin de mieux combattre la fraude portant atteinte au budget de l'Union et national» est plus expressive.

Les objectifs doivent englober tous les stades du cycle antifraude. Il est important de prendre en considération chaque stade, à savoir la prévention, la détection, l'enquête et les poursuites, ainsi que le recouvrement et les sanctions. Cependant, les divers stades du cycle antifraude ne sont pas indépendants les uns des autres, mais étroitement liés. Assurer le flux d'informations adéquat et la coopération entre les entités responsables de chaque stade est aussi important que le traitement de chaque stade en soi.

Une transmission rapide des informations clés et une coopération totale entre les organismes répressifs et les autorités de gestion, de certification ou d'audit avant, pendant et après les enquêtes assureront l'efficacité de ces dernières. Cela permettra également aux autorités de gestion de prendre les bonnes décisions en matière de suivi des dossiers, notamment en ce qui concerne les mesures de précaution telles que le blocage ou la suspension des paiements. Enfin, outre le recouvrement, une approche hautement proactive et la prise de mesures pertinentes ont un effet fortement dissuasif.

Quelques exemples d'objectifs sont donnés ci-après:

- assurer un environnement étanche à la fraude (établissement d'un environnement juridique adéquat);
- promouvoir la prévention de la fraude auprès du public et du personnel;
- maximiser l'efficacité des contrôles;
- introduire une politique de lancement d'alerte;
- mettre en place un programme d'éducation, de formation et de sensibilisation à la fraude;
- assurer un système rigoureux de recouvrement des pertes encourues.

Un modèle est disponible à l'*annexe 9 – Modèle pour la définition des objectifs*. En outre, le document intitulé «Étapes concrètes sur la voie de l'élaboration d'une stratégie nationale antifraude»<sup>17</sup> peut également fournir un exemple de la façon dont les objectifs peuvent être structurés et liés directement au résultat de la phase d'évaluation.

### 3.2. Définition des mesures

Alors que les objectifs reflètent le résultat escompté, les mesures montrent la voie à suivre pour atteindre ce résultat. Les mesures sont donc plus spécifiques que les objectifs. En outre, un objectif peut être atteint par la mise en œuvre de plusieurs mesures. Par conséquent, il est important de choisir la ou les mesures qui sont les plus efficaces et efficientes pour atteindre un objectif. Enfin, chaque mesure devrait être accompagnée d'un indicateur de performance approprié.

Certaines mesures envisageables pourraient être:

- ✓ l'instauration d'une politique de lancement d'alerte;
- ✓ le renforcement de la coordination et de la coopération entre les autorités nationales compétentes, notamment en ce qui concerne l'échange de connaissances sur les mécanismes de fraude;
- ✓ le renforcement de la législation et des lignes directrices méthodologiques;
- ✓ la sensibilisation du public;
- ✓ l'élaboration d'une procédure pour traiter les irrégularités détectées et les soupçons de fraude en matière de dépenses et de recettes du budget;
- ✓ l'augmentation de la puissance des outils d'extraction des données et de notation des risques qui contribueront au recensement des facteurs de risque au niveau des projets individuels;
- ✓ le renforcement de la coopération entre les organismes de l'administration publique associés à la passation de marchés publics et au contrôle de la concurrence;
- ✓ le renforcement de l'intégrité et de la lutte contre les conflits d'intérêts dans la passation des marchés publics;

---

<sup>17</sup> Réf. Ares(2015)5642419 - 07/12/2015

- ✓ l'élaboration d'un manuel destiné aux fonctionnaires engagés dans la passation de marchés publics pour lutter contre les irrégularités, la fraude et la corruption en relation avec le financement de l'Union européenne;
- ✓ le renforcement de l'échange d'expériences entre les autorités nationales et les partenaires européens (OLAF, DG compétentes au sein de la Commission, autres États membres).

*Exemple de mesures liées aux objectifs:*

Objectifs	Mesures
Assurer un environnement étanche à la fraude (établissement d'un environnement juridique adéquat)	Analyse du cadre juridique en vigueur régissant les enquêtes et les poursuites relatives aux fraudes portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne, en coopération avec les organes d'enquête et les organes judiciaires
	Selon les résultats de l'analyse du cadre juridique régissant les enquêtes et les poursuites relatives aux fraudes portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne, élaboration et adoption de modifications aux réglementations existantes ou adoption de nouvelles réglementations
Promouvoir la prévention de la fraude auprès du public et du personnel	Élaboration et adoption d'une stratégie de communication visant spécifiquement à prévenir les irrégularités et la fraude dans les dépenses et recettes du budget, à intégrer dans la stratégie générale de communication
	Mise en œuvre d'activités de communication conformes au plan d'action de communication accompagnant la stratégie de communication
Amélioration des poursuites judiciaires	Évaluation complète des besoins de formation
	Création/modification de programmes de formation de manière à répondre aux besoins de formation du personnel des organes du système de gestion et de contrôle, des organismes d'enquête et des organes judiciaires
	Organisation de formations appropriées pour le personnel des organes du système de gestion et de contrôle, des organismes d'enquête et des organes judiciaires

La coopération internationale sous la forme d'une visite d'étude est une mesure utile qui peut contribuer à un certain nombre d'objectifs.

Une visite d'étude est un bref séjour sur une période limitée (quelques jours ou semaines) dans un pays hôte, organisé pour une personne ou un groupe. Elle comprend généralement des présentations et des visites dans les institutions locales. En outre, il s'agit d'une excellente occasion de participer à des forums de discussion, d'échanger des informations et des expériences et d'en apprendre davantage sur des sujets d'intérêt commun.

Une visite d'étude présente une valeur ajoutée supplémentaire dans la mesure où elle permet d'établir des contacts et des réseaux entre collègues de différents pays.

En outre, le fait de travailler ensemble, de discuter de questions d'ordre professionnel et de partager des points de vue différents fournit aux organisateurs et aux participants une base solide pour améliorer leurs méthodes/procédures de travail et peut être utile pour de futurs projets communs.

#### **EXEMPLE**

##### **Visites d'études effectuées par la Croatie**

*Dans le cadre du programme TAIEX et du programme Hercule II, des représentants du service de lutte contre les irrégularités et la fraude (ci-après le «SCIF») de la Croatie ont visité l'AFCOS bulgare, l'AFCOS maltais et le DLAF (Roumanie). Les visites d'étude ont été couronnées de succès. Ensuite, des collègues des pays hôtes (Malte, Bulgarie et Roumanie) se sont rendus en Croatie afin d'échanger davantage de connaissances et d'expériences acquises grâce à leurs travaux, non seulement avec des représentants du SCIF mais aussi avec des représentants d'autres institutions nationales.*

### **3.3. Établissement des indicateurs de performance**

Les indicateurs de performance sont des éléments clés qui montreront les progrès réalisés ou les résultats atteints par rapport aux objectifs. Ils serviront à rendre compte de la stratégie antifraude et aideront à évaluer l'incidence de la mise en œuvre de la stratégie.

Les indicateurs peuvent être quantitatifs ou qualitatifs.

- ✓ Un indicateur quantitatif peut être:
  - un nombre: par exemple, le nombre d'accords de coopération signés entre les autorités compétentes (par exemple, les autorités d'audit et les autorités judiciaires);
  - un pourcentage indiquant un bilan: par exemple, le nombre de sessions de formation/de participants par programme (personnes) au cours d'une année donnée;
  - un pourcentage indiquant les progrès réalisés: par exemple  $CF(\text{année } N) - CF(\text{année } N-1) / CF(\text{année } N-1) * 100$  (où CF représente le nombre de soupçons de fraude signalés aux autorités judiciaires par les autorités de gestion, de certification ou d'audit).
- ✓ Un indicateur qualitatif peut être:
  - une déclaration appelant une réponse par oui ou par non, p. ex.: un code d'éthique: oui
  - une évaluation du niveau de conformité basé sur une échelle (élevé, moyen, faible).

Un indicateur qualitatif peut être considéré comme plus subjectif qu'un indicateur quantitatif. Toutefois, il peut également être plus pertinent et significatif qu'un indicateur quantitatif. En outre, il convient de garder à l'esprit que les indicateurs doivent être analysés et commentés non pas en tant qu'éléments d'informations autonomes mais en tenant compte du contexte et des autres indicateurs. Les indicateurs doivent être faciles à déterminer et/ou à calculer. Cela signifie que leur évaluation ne doit pas nécessiter un travail pesant mais être fondée sur des outils existants et fiables [telles que les bases de données existantes utilisées pour consigner la participation les formations, les cas de fraude notifiés (IMS), etc.], desquels les principaux éléments pourraient être facilement et rapidement extraits. Ils doivent également être faciles à vérifier afin de garantir une transparence totale et préserver ainsi la confiance du public. Des indicateurs bien sélectionnés auront une importance cruciale pour évaluer l'incidence de la mise en œuvre de la stratégie et, partant, pour l'actualiser et la réviser en temps utile. Ainsi, les indicateurs sont des éléments essentiels dans la stratégie antifraude car ils permettent de mesurer les progrès réalisés par rapport à ses objectifs.

### *Exemples d'indicateurs*

<b>Objectifs</b>	<b>Mesures</b>	<b>Indicateurs</b>
Assurer un environnement étanche à la fraude (établissement d'un environnement juridique adéquat)	Analyse du cadre juridique régissant les enquêtes et les poursuites relatives aux fraudes portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne, en coopération avec les organes d'enquête et les organes judiciaires	Analyse du cadre juridique régissant les enquêtes et les poursuites relatives aux fraudes portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne menée à bien Rapport sur l'analyse du cadre juridique régissant les enquêtes et les poursuites relatives aux fraudes portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne élaboré et approuvé par toutes les parties prenantes
	Selon les résultats de l'analyse du cadre juridique régissant les enquêtes et les poursuites relatives aux fraudes portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne, élaboration et adoption de modifications aux réglementations existantes ou adoption de nouvelles réglementations	Modification des réglementations/année
Promouvoir la prévention de la fraude auprès du public et du personnel	Élaboration et adoption d'une stratégie de communication visant spécifiquement à prévenir les irrégularités et la fraude dans les dépenses et recettes du budget, à	Stratégie de communication visant spécifiquement à prévenir les irrégularités et la fraude dans les dépenses et recettes du

	intégrer dans la stratégie générale de communication	budget élaborée et adoptée
	Mise en œuvre d'activités de communication conformes au plan d'action de communication accompagnant la stratégie de communication	Conformément au plan d'action de communication accompagnant la stratégie de communication visant à prévenir les irrégularités et la fraude dans les dépenses et recettes du budget
Amélioration des poursuites judiciaires	Évaluation des besoins de formation dans le domaine de la protection des intérêts financiers de l'Union européenne	Analyse des besoins de formation menée à bien Stratégie d'éducation dans le domaine de la protection des intérêts financiers de l'Union européenne élaborée
	Création/modification de programmes de formation dans le domaine de la lutte contre la fraude affectant les intérêts financiers de l'Union européenne de manière à répondre aux besoins de formation des organismes d'enquête et des organes judiciaires	Conformité avec la stratégie d'éducation dans le domaine de la protection des intérêts financiers de l'Union européenne
	Organisation de formations appropriées dans le domaine de la lutte contre la fraude portant sur les dépenses et recettes du budget pour le personnel des organismes d'enquête et des organes judiciaires	Nombre d'enquêteurs formés dans le domaine de la lutte contre la fraude dans les dépenses et recettes du budget Nombre de procureurs formés dans le domaine de la lutte contre la fraude dans les dépenses et recettes du budget
Assurer un système de recouvrement solide des pertes encourues		Montant moyen des fonds recouverts par les tribunaux

## 4. Établissement du plan d'action

### 4.1. Contenu du plan d'action

La stratégie antifraude doit être accompagnée d'un plan d'action détaillé, traduisant les objectifs en actions/mesures. Le plan d'action doit être élaboré par le service responsable de la stratégie nationale antifraude, appuyé par l'équipe d'experts. Il s'agit de la phase où la coopération de tous les organismes associés est nécessaire pour s'assurer que tous ont la possibilité et la capacité de remplir leurs tâches et que les termes sont raisonnablement fixés et tiennent compte de toutes les procédures requises. Cela est essentiel, en particulier dans les cas où l'organe de mise en œuvre dispose d'un pouvoir juridique limité pour faire appliquer les mesures, sinon le plan d'action n'aura aucun effet pratique.

Les considérations de rentabilité et de disponibilité des ressources humaines deviennent une question cruciale à ce stade. Les efforts doivent se concentrer essentiellement sur les mesures identifiées en tant que priorités. L'état d'avancement des mesures et l'évaluation du risque de fraude doivent avoir donné un aperçu clair des priorités.

Les États membres disposent d'un large éventail d'outils pour développer des actions efficaces et efficientes. Ils devraient envisager d'agir dans les domaines suivants:

- élaboration de la législation;
- organisation;
- gestion;
- procédures;
- moyens et ressources;
- coopération et collaboration au niveau national entre les autorités compétentes;
- coopération au niveau de l'Union (avec la Commission et les autres États membres).

Le plan d'action est basé sur les *priorités* identifiées et les objectifs corrélatifs. Il assigne aux autorités appropriées une responsabilité pour la mise en œuvre de ces priorités et pour les exercices de suivi qui s'y rapportent. Ces priorités doivent refléter les principaux domaines dans lesquels la stratégie peut contribuer à l'amélioration de l'action antifraude. Il doit également attribuer des responsabilités aux acteurs individuels ou aux partenaires AFCOS dans l'État membre, avec le soutien, le cas échéant, d'autres partenaires, comme l'Union européenne et/ou les institutions nationales.

Le plan d'action doit comprendre des *tâches* spécifiques assignées aux entités concernées chargées de les exécuter et fixer des dates butoirs pour leur exécution. Ces tâches doivent être réparties en domaines induits par la stratégie nationale antifraude et conformément à celle-ci.

Chaque tâche doit être considérée en vue de réaliser une synergie et d'encourager une approche intégrée. Le plan d'action doit, par exemple, prendre en considération le fait que les fonds de l'Union sont utilisés pour améliorer les conditions de vie des citoyens de l'Union,

assurer la croissance et créer des emplois. Cet objectif est sapé si les fonds provenant du budget sont mal utilisés.

Des actions individuelles peuvent être réalisées sous la forme de projets afin d'atteindre les objectifs fixés dans la stratégie antifraude. Pour mettre en œuvre la stratégie nationale antifraude et le plan d'action qui l'accompagne, il convient d'établir un réseau structuré d'autorités dans chaque État membre. La tâche de ces réseaux consisterait à veiller à ce que la stratégie et le plan d'action soient mis en œuvre, évalués et suivis de manière systématique et à ce qu'ils soient actualisés et révisés en cas de nécessité.

#### 4.2. Période couverte par le plan d'action

Étant donné que le plan d'action est fondé sur les priorités définies dans le cadre de la stratégie nationale antifraude et sur les objectifs corrélatifs, il comprendra des tâches spécifiques. Cela signifie que le plan d'action sera constamment actualisé ou modifié pendant la période qu'il couvre. Une approche suggérée consiste à ne pas lier la durée du plan d'action à la durée de la stratégie. La stratégie nationale antifraude représente une orientation générale destinée aux États membres, établie selon la durée du cadre financier pluriannuel ou en dehors de celui-ci, tandis que le plan d'action suppose la mise en œuvre de tâches spécifiques.

L'approche recommandée consiste à établir un plan d'action **annuel** qui sera évalué à la fin de chaque année civile.

##### EXEMPLE

##### *Plan d'action de la Bulgarie*

*En République de Bulgarie, la stratégie nationale de prévention et de lutte contre les irrégularités et la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne pour la période 2014-2020 est accompagnée d'un plan d'action pour la période 2015-2016 qui a déjà été actualisé pour 2016. L'expérience bulgare montre que même un plan de deux ans est trop long et ne peut pas traiter de la meilleure manière les tâches et les questions actuelles de la stratégie. À compter de 2017, le plan sera fixé pour une période correspondant à une année civile et sera évalué à la fin de chaque année civile.*

L'évaluation du plan d'action doit être effectuée régulièrement (intervalles de 6 mois à 2 ans). De temps à autre, les progrès réalisés doivent être comparés aux objectifs et la stratégie doit être actualisée en fonction des résultats de cette comparaison. Il a été prouvé qu'il est possible de publier le plan d'action en tant que document distinct, de sorte que la stratégie ne doive pas être modifiée chaque fois que le plan d'action est évalué et révisé.

### **4.3. Rôle possible de l'AFCOS dans la définition du plan d'action**

En fonction de l'organisation mise en place dans chaque État membre, la mise en œuvre du plan d'action pourrait être pilotée par le service de coordination antifraude national (AFCOS). L'AFCOS peut jouer un rôle de premier plan, mobiliser les partenaires concernés et les amener à proposer des actions et à s'engager sur des résultats en termes d'indicateurs ou d'éléments livrables.

L'AFCOS pourrait présenter un rapport sur la mise en œuvre du plan d'action sur une base annuelle (afin de couvrir la période du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre). Il pourrait produire une révision du plan d'action après deux ans, selon un format similaire à celui utilisé pour le plan adopté.

### III. Évaluation et mise à jour de la stratégie nationale antifraude

L'objectif du suivi et de l'évaluation de la stratégie nationale antifraude est de vérifier si celle-ci est conçue de sorte à garantir l'efficacité et l'efficience de la lutte contre la fraude et de la protection des intérêts financiers de l'Union.

Par conséquent, la stratégie doit être un document évolutif: elle doit être adaptée et mise à jour en tenant compte des principaux changements structurels et/ou organisationnels, de l'évolution des mécanismes de fraude qui peuvent se produire au fil du temps, etc.

#### 1. Évaluation de la stratégie

Les critères d'évaluation doivent viser à déterminer:

- ✓ dans quelle mesure les résultats de la mise en œuvre de la stratégie correspondent aux objectifs prévus dans la stratégie;
- ✓ le ratio entre les coûts effectivement exposés pour obtenir les résultats escomptés et les coûts estimés au moment de la formulation de la stratégie;
- ✓ la réalisation des activités et le respect des délais fixés dans le plan d'action.

Afin de rendre le suivi et l'évaluation de la stratégie nationale antifraude aussi simples que possible, il peut être utile d'élaborer des orientations ou des manuels à cet effet.

L'AFCOS national ou une autre entité pertinente qui coordonne la mise en œuvre de la stratégie nationale antifraude devrait jouer un rôle de premier plan dans l'exécution du suivi et de l'évaluation. Le cas échéant, le gouvernement peut désigner une telle entité. Il est essentiel que cette entité obtienne le plein appui politique du gouvernement de l'État membre pour assurer un processus de suivi et d'évaluation sans heurts.

L'entité désignée devrait recueillir des données et des informations auprès des parties prenantes:

- les entités responsables de la gestion, de la mise en œuvre, de la certification, de l'audit, de l'enquête, de l'application de la loi, des poursuites et des sanctions (par exemple, les autorités de gestion, de certification, d'audit, de contrôle et d'enquête, les organismes intermédiaires, l'AFCOS, les tribunaux, etc.);
- les entités responsables de la supervision et du suivi des projets financés par l'Union devraient également être examinées (par exemple, concurrence, marchés publics, autorités fiscales et douanières).

Il est essentiel d'assurer une bonne coopération avec un large éventail d'acteurs de la lutte contre la fraude afin d'évaluer correctement la stratégie nationale antifraude. En outre, il peut se révéler utile de coopérer avec des experts des ONG lors de l'évaluation, notamment afin d'améliorer la perception impartiale du processus et d'encourager la participation du grand public.

Le suivi peut être continu ou périodique. En règle générale, il utilise des méthodes quantitatives et ne se concentre pas sur la causalité. Il sert à recueillir des données sur la réalisation des tâches, des objectifs et des niveaux spécifiés.

L'évaluation doit être effectuée périodiquement, dans des délais précis (par exemple sur une base semestrielle ou annuelle/biennale, à court terme, à moyen terme, à long terme). Lors d'une évaluation intermédiaire ou à mi-parcours, il est utile d'examiner s'il est nécessaire de mettre à jour la stratégie afin de s'assurer de la réalisation des objectifs fixés. Un rapport d'évaluation intermédiaire doit être rédigé.

Une évaluation finale doit être réalisée à la fin de la période visée par la stratégie. Elle quantifiera les résultats de la mise en œuvre et fournira les fondements de la stratégie suivante.

Elle doit se concentrer sur le système de mise en œuvre, en déterminant les forces et les faiblesses qui affectent la capacité des parties prenantes de la lutte contre la fraude à détecter et éliminer les risques de fraude. Elle met en évidence les raisons du non-respect des objectifs et des priorités.

Une attention particulière doit être accordée à la question de savoir si les résultats de l'analyse du risque de fraude ont été incorporés dans la stratégie nationale antifraude.

La réalisation de l'évaluation n'est pas un objectif final en soi. L'évaluation appropriée doit:

- ✓ couvrir l'ensemble du cycle antifraude et toutes les parties de la stratégie nationale antifraude, y compris le plan d'action qui l'accompagne;
- ✓ examiner si et dans quelle mesure les mesures et activités définies sont pertinentes, efficaces et efficients en ce qui concerne les objectifs spécifiés;
- ✓ déterminer le ratio entre les coûts effectivement exposés pour obtenir les résultats escomptés et les coûts estimés au moment de la formulation de la stratégie;
- ✓ déterminer la mesure dans laquelle les activités et les délais exposés dans le plan d'action ont été respectés;
- ✓ définir les améliorations qui ont été apportées et les tendances et implications pour la prochaine période;
- ✓ permettre de dresser une image claire des progrès réalisés dans la lutte contre la fraude;
- ✓ contribuer à ajuster les mécanismes, les instruments et les outils fonctionnels de lutte contre la fraude, à apporter des corrections et à modifier/mettre à jour la stratégie nationale antifraude et son plan d'action en conséquence. Il convient de tenir compte à la fois des principaux changements structurels et/ou organisationnels qui ont pu se produire et des tendances observées dans les mécanismes de fraude;
- ✓ inclure des propositions de spécification des modifications/amendements à la stratégie nationale antifraude et à ses composantes afin d'améliorer l'efficacité et l'efficience de la protection des intérêts financiers de l'Union;

- ✓ aboutir à des conclusions qui contribueraient à formuler des recommandations pour la mise à jour et l'adaptation du document afin d'accomplir des progrès tangibles et d'obtenir des résultats concrets dans la lutte contre la fraude et la protection des intérêts financiers de l'Union européenne;
- ✓ proposer des solutions aux problèmes et des moyens d'éliminer les obstacles à la bonne mise en œuvre de la stratégie nationale antifraude.

Les informations fournies/obtenues doivent inclure des données suffisamment claires et concrètes à utiliser pour évaluer les mesures et les tâches formulées dans le plan d'action de la stratégie nationale antifraude.

Pour évaluer les indicateurs, la question clé à se poser est de savoir si un indicateur quantitatif particulier est en mesure de produire des informations significatives, objectives et convaincantes. De plus, le lien de causalité (c'est-à-dire «si-alors») entre les activités et les résultats peut être examiné. L'évaluateur peut poser des questions telles que: Que se passe-t-il si l'analyse des risques n'a pas été effectuée? Que se passe-t-il si un indicateur donné n'est pas mesurable? Quelles sont les conséquences d'une absence de changement?

Pour mieux comprendre les progrès réalisés et les tendances dans les mécanismes de fraude et la lutte contre la fraude, la méthodologie devrait mettre l'accent sur les indicateurs qualitatifs (par exemple, l'acquisition de nouvelles compétences par les personnes participant à la protection des intérêts de l'Union; l'élimination des lacunes dans la législation et la formulation de propositions de lois antifraude, etc.) reflétant des données quantitatives (par exemple, des mesures adoptées concernant la quantité, le nombre, le pourcentage, etc.).

Enfin, un rapport sur l'évaluation, provisoire et définitive, devrait être rédigé. Il devrait inclure:

- ✓ une description de la méthodologie d'évaluation;
- ✓ une évaluation du degré de réalisation des objectifs;
- ✓ des conclusions et des recommandations de suivi qui devraient être formulées clairement et sans ambiguïté, facilement perceptibles, sur la base de résultats vérifiables et qui devraient aborder les risques de fraude et les problèmes recensés.

## 2. Mise à jour de la stratégie

La mise à jour et l'ajustement de la stratégie peuvent entraîner:

- la mise à jour ou la révision des objectifs;
- l'ajustement de la planification et la gestion des ressources;
- l'ajustement des indicateurs;
- l'actualisation des délais;
- l'ajustement et/ou la mise à jour des mesures, actions et activités existantes;
- l'introduction de nouvelles mesures, actions et activités.

Les résultats de chaque évaluation de stratégie nationale antifraude doivent être communiqués aux parties prenantes associées à la lutte contre la fraude et publiés dans un rapport annuel.

Mise à jour du plan d'action et de la stratégie pour une période plus longue que celle qu'ils couvrent actuellement:

La stratégie nationale antifraude et le plan d'action pourraient être mis à jour – non seulement en ce qui concerne le contenu, mais aussi en ce qui concerne la période couverte. Étant donné que le plan d'action repose sur les priorités recensées dans la stratégie nationale antifraude et sur les objectifs corrélatifs, il comprend des tâches spécifiques, ce qui signifie qu'il sera constamment mis à jour ou modifié pendant la période qu'il couvre, mais qu'il ne devrait pas être prolongé pour une période plus longue que celle couverte par la stratégie. L'approche recommandée consiste à établir un plan d'action annuel qui sera évalué à la fin de chaque année civile. En ce qui concerne la stratégie nationale antifraude, la mise à jour d'une stratégie est plus adéquate lorsqu'elle n'est pas liée à une période actuelle du programme opérationnel.

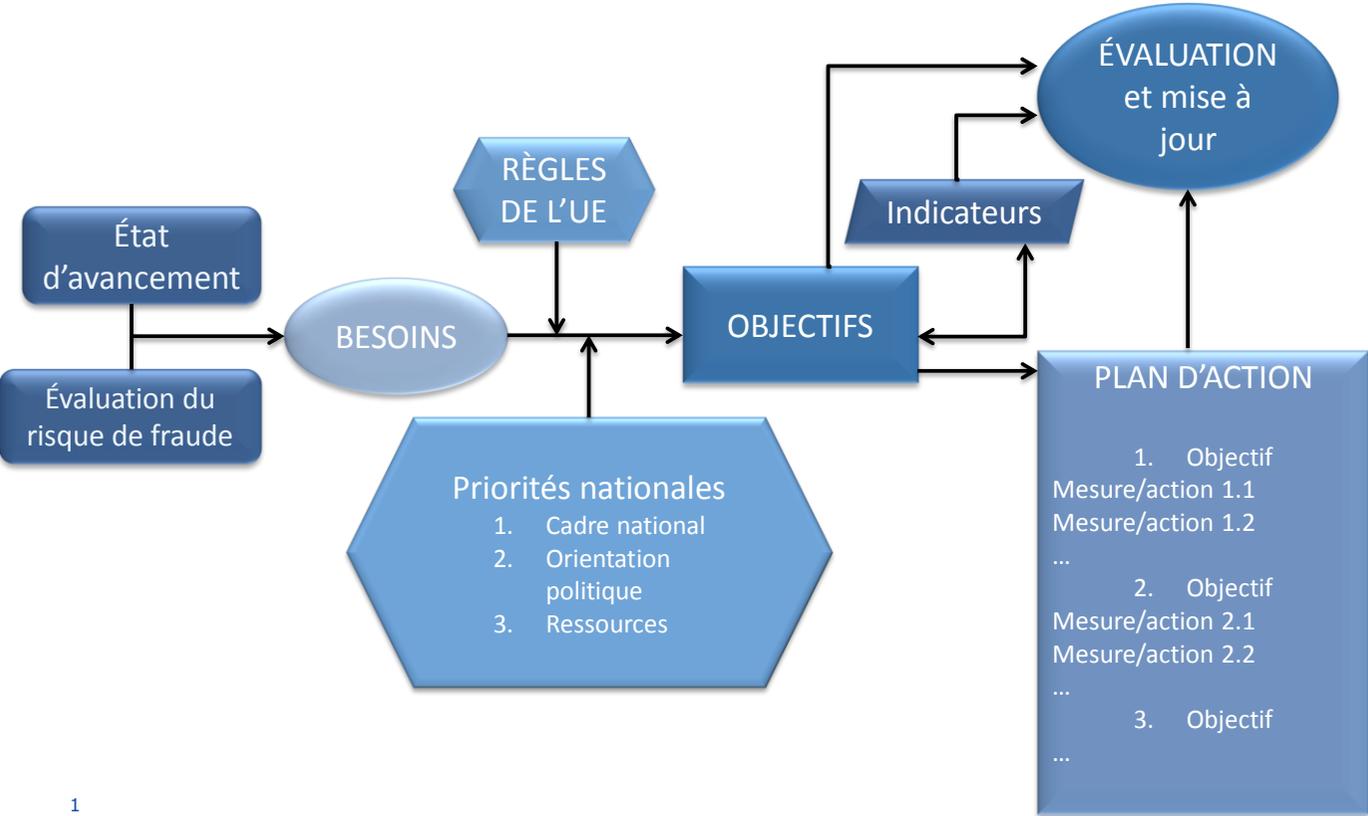
La mise à jour devrait tenir compte de divers facteurs, tels que:

- Quelle est la période actuelle à laquelle la stratégie/le plan d'action se rapporte?
- Quelle est la nécessité de prolonger la stratégie/le plan d'action?
- Les indicateurs de la stratégie/du plan d'action sont-ils respectés?
- Est-il préférable de prolonger la stratégie actuelle/le plan d'action actuel plutôt que d'en créer une nouvelle/un nouveau?
- Existe-t-il un nouveau cadre réglementaire au niveau de l'Union/du pays qui nécessite des changements plus profonds?
- La période de programmation actuelle arrive-t-elle à son terme?

Le processus de mise à jour de la stratégie/du plan d'action pourrait mettre à profit le savoir-faire tiré de leur élaboration.

## **Annexes**

**Annexe 1 – Organigramme du processus d'élaboration d'une stratégie nationale antifraude**



## **Annexe 2 – Modèle de la structure d'une stratégie nationale antifraude**

### **1. Introduction - Contexte général**

Le présent chapitre doit inclure le cadre juridique (c'est-à-dire la référence au cadre juridique national et de l'Union); définir la portée de la stratégie en fonction des principales priorités nationales en matière de lutte contre la fraude, la corruption ou toute activité illégale; déterminer le service responsable et les institutions associées au processus d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi de la stratégie. En outre, il devrait mentionner le lien qui existe avec d'autres stratégies/politiques nationales. Plus concrètement, le présent chapitre doit inclure ce qui suit:

#### **1.1. Cadre juridique**

- ✓ Une référence à l'environnement juridique européen: traités, règlements, etc.;
- ✓ une référence au cadre juridique national;
- ✓ une référence aux principales priorités nationales pouvant avoir une incidence sur la lutte contre la fraude, la corruption ou toute autre activité illégale;
- ✓ une référence aux stratégies ou politiques nationales de lutte contre la fraude, la corruption et tout type de criminalité financière; par exemple, lutte contre la corruption, lutte contre la criminalité organisée, blanchiment d'argent, etc. Idéalement, ces stratégies devraient être liées à la stratégie nationale antifraude;
- ✓ un engagement général à l'égard de cette action et la volonté des autorités de lutter activement contre la fraude, en particulier en ce qui concerne les fonds de l'Union européenne;
- ✓ des liens potentiels avec d'autres politiques nationales ou priorités politiques.

#### **1.2. Cadre institutionnel**

- ✓ Une indication de l'entité nationale/département ministériel qui est responsable de l'élaboration de la stratégie (et du plan d'action) et du suivi de leur mise en œuvre;
- ✓ une mention des ministères/autorités/services associés au suivi des fonds de l'Union et à la lutte contre la fraude/corruption ou toute autre activité illégale préjudiciable au budget de l'Union;
- ✓ le type d'organisation pour le suivi des fonds de l'Union européenne: centralisée, décentralisée ou autre.

#### **1.3. Objet de la stratégie**

- ✓ Une description de l'objet de la stratégie et des principales considérations qui ont mené à sa création;
- ✓ une indication de la période couverte par la stratégie.

#### 1.4. Méthodologie

- ✓ Une explication des fondements de la stratégie (sources d’information telles que l’analyse des risques, les groupes de travail interinstitutionnels, questionnaires, etc., modes d’obtention des informations).

### **2. Phase préparatoire: État d’avancement des mesures et évaluation du risque de fraude**

Le présent chapitre vise à :

- ✓ spécifier les principaux domaines où des points forts et des faiblesses ont été recensés lors de l’examen de la situation et fournir des indications sur les raisons de ces faiblesses. Il n’est pas nécessaire de détailler chaque domaine (législation, structure organisationnelle, gestion et acteurs, procédures, moyens et ressources, coopération et collaboration au niveau national entre les autorités compétentes et coopération au niveau de l’Union) mais uniquement de se concentrer sur les principaux domaines présentant des possibilités d’amélioration et sur lesquels portera un objectif;
- ✓ résumer les principales conclusions de l’évaluation du risque de fraude et se concentrer sur celles qui nécessiteront une contribution spécifique dans le cadre de la stratégie;
- ✓ conclure en indiquant les domaines pour lesquels la stratégie doit servir à combler les lacunes et apporter une valeur ajoutée à la lutte contre la fraude;
- ✓ faire référence aux principes et aux valeurs qui accompagnent la stratégie;
- ✓ fournir une liste d’objectifs et donner une brève description de chacun d’eux. Il convient également de se référer aux besoins recensés.

### **3. Phase d’élaboration: objectifs et indicateurs de performance**

Au cours de la phase d’élaboration, les objectifs et les indicateurs de performance connexes devraient être fixés. Les objectifs représentent les besoins de l’État membre et contribuent à définir la feuille de route et la vision des États membres dans leur lutte contre la fraude. Les objectifs doivent se traduire par des mesures concrètes. En outre, il convient de définir des indicateurs de performance pour chaque mesure car ceux-ci contribueront à évaluer les progrès réalisés. Les objectifs et les mesures doivent être inclus dans un plan d’action.

Les objectifs doivent être fixés en tenant compte de toutes les étapes du cycle antifraude: 1) prévention de la fraude, 2) détection de la fraude, 3) enquête et poursuites, et 4) recouvrement et sanctions. Idéalement, les objectifs sont énumérés en fonction de la phase du cycle antifraude. Un même objectif peut être attribué à plus d’une étape.

Lors de la définition des objectifs, il est essentiel:

- ✓ d’expliquer pourquoi un objectif donné est une priorité;
- ✓ de décrire le résultat escompté que l’objectif vise à atteindre;

- ✓ de déterminer l’indicateur de performance qui mesurera si l’objectif a bien été atteint.

Le présent chapitre doit décrire brièvement les principaux moyens et ressources qui joueront un rôle dans la mise en œuvre de la stratégie (services antifraude spécialisés, comités de coordination, réseaux interservices, accords interservices, systèmes informatiques, procédures et lignes directrices, etc.). Plus particulièrement, il doit:

- ✓ présenter brièvement les services responsables de la gestion, de la certification et de l’audit pour les fonds de l’Union;
- ✓ présenter brièvement les services responsables de la lutte contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l’Union européenne;
- ✓ fournir des informations sur le rôle des systèmes informatiques dans la lutte contre la fraude, le cas échéant;
- ✓ fournir des informations sur la politique de formation et les ressources en matière de formation.

Les éléments suivants doivent être mentionnés en ce qui concerne les objectifs: le nom de la phase du cycle antifraude, les faiblesses/l’état de la situation actuelle, l’indicateur de mesure et de performance, ainsi que les principaux acteurs (institutions responsables) et le calendrier. Ces éléments peuvent être présentés sous la forme d’un tableau xls.

Une telle structure permet de mieux percevoir le lien entre les risques/faiblesses, les objectifs et les mesures d’atténuation correspondantes. Le document intitulé «Étapes concrètes sur la voie de l’élaboration d’une stratégie nationale antifraude»<sup>18</sup> peut également fournir un exemple de la façon dont les objectifs peuvent être structurés et liés directement au résultat de la phase d’évaluation.

#### **4. Plan d’action**

Le plan d’action est l’instrument de mise en œuvre de la stratégie nationale antifraude. Il fait partie intégrante de la stratégie. Il propose une série de mesures/actions et assigne des responsabilités aux acteurs concernés, assorties de dates butoirs/délais à l’issue desquels l’objectif doit être atteint. Les dates butoirs sont fixées en fonction du degré de priorité.

La mise en œuvre du plan d’action sera contrôlée par [nom de l’autorité compétente] et sera évaluée [régularité à déterminer par l’autorité compétente: par exemple, tous les ans ou tous les deux ans]. Un rapport doit être rédigé et soumis au [nom de l’autorité compétente: par exemple, gouvernement, ministère, etc.]

Le plan d’action couvre tous les stades du cycle antifraude: 1) prévention de la fraude, 2) détection de la fraude, 3) enquête et poursuites, et 4) recouvrement et sanctions.

---

<sup>18</sup> Réf. Ares(2015)5642419 - 07/12/2015

Les colonnes «objectif», «action/mesures», «service responsable», «délai» et «indicateur de performance clé» sont obligatoires, tandis que les deux dernières, «risques» et «ressources financières et humaines», sont facultatives mais fortement recommandées. Les États membres peuvent ajouter d'autres colonnes suivant leurs besoins particuliers.

## **5. Évaluation et mise à jour de la stratégie**

La stratégie est un document en constante évolution; elle nécessite donc une évaluation et une mise à jour corrélative. À la suite de l'évaluation ou des évaluations intérimaires, il sera décidé s'il y a lieu ou non de mettre à jour la stratégie antifraude et le plan d'action connexe. La mise à jour de la stratégie sera entreprise en fonction des changements survenus au cours de la mise en œuvre, afin de garantir la responsabilisation et la capacité de la structure responsable de la mise en œuvre d'adopter et de modifier la structure stratégique.

Par conséquent, le présent chapitre doit faire référence à la manière dont l'évaluation sera menée en mentionnant le service responsable de l'évaluation de la stratégie, le délai applicable à l'évaluation intermédiaire et à l'évaluation finale de la stratégie, etc. Chaque évaluation sera détaillée dans un rapport qui:

- ✓ décrira la méthodologie de l'évaluation;
- ✓ évaluera le degré de réalisation des objectifs;
- ✓ rendra une conclusion quant aux mesures ultérieures à prendre.

À la suite de l'évaluation ou des évaluations intérimaires, il sera décidé s'il y a lieu ou non de mettre à jour la stratégie antifraude et le plan d'action connexe. La mise à jour de la stratégie sera entreprise en fonction des changements survenus au cours de la mise en œuvre, afin de garantir la responsabilisation et la capacité de la structure responsable de la mise en œuvre d'adopter et de modifier la structure stratégique.

La mise à jour et le réajustement de la stratégie comprendront, le cas échéant:

- ✓ le réexamen des objectifs;
- ✓ une réorientation, une planification et une gestion des ressources de meilleure qualité et plus précises;
- ✓ la mise à jour des mesures et/ou des délais;
- ✓ l'examen des services responsables.

### Annexe 3 – Structure et contenu éventuels d’un document d’évaluation du risque de fraude

PARTIE DU DOCUMENT	CONTENU
Page de couverture	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Institution auteur du document</li> <li>- Titre du document</li> <li>(- Version)</li> <li>- Lieu et date</li> </ul>
Table des matières	Table des matières
Abréviations / glossaire	Abréviations et définitions
Introduction	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Base juridique et cadre institutionnel</li> <li>- Finalité du document</li> <li>- Portée de la mise en œuvre (concernant le type de financement et la période couverte)</li> <li>- Bénéficiaires du document, y compris la note sur la confidentialité</li> </ul>
Contenu	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Description de la méthodologie et de ses outils</li> <li>- Instructions exposant les activités du processus d’évaluation des risques, les responsabilités, les produits, les voies hiérarchiques et les délais</li> </ul>
Liste des annexes	<ul style="list-style-type: none"> <li>Outils d’évaluation des risques</li> <li>Modèle de registre des risques</li> <li>Modèle de plan d’action</li> </ul>
Appendice	Références aux sources d’information utiles pour la détermination des risques

## Annexe 4 – Risques de fraude

Risque	Cause	Conséquences
Sélection irrégulière d'une demande de projet	En raison de conflits d'intérêts non divulgués ou de pots-de-vin, les membres du comité d'évaluation influencent intentionnellement l'évaluation et la sélection des candidats pour favoriser un certain candidat, en réservant un traitement favorable à sa demande au cours de l'évaluation ou en exerçant une pression sur les autres membres du comité.	Préjudice financier Méfiance envers le processus de sélection Perte de crédibilité de l'institution
Sélection d'une fausse demande de projet	Afin d'être retenus à l'issue d'une procédure de sélection, les candidats soumettent de fausses déclarations dans le dossier, faisant croire au comité d'évaluation qu'ils remplissent les critères d'admissibilité.	Préjudice financier Méfiance envers le processus de sélection Perte de crédibilité de l'institution
Double financement d'un projet/d'une opération	Les candidats omettent de déclarer qu'ils ont demandé un financement pour le même projet auprès de plusieurs fonds de l'Union européenne et/ou États membres.	Préjudice financier Méfiance envers le processus de sélection Perte de crédibilité de l'institution
Sélection irrégulière d'offres	En raison de conflits d'intérêts non divulgués ou de pots-de-vin, les membres du comité d'évaluation influencent intentionnellement l'évaluation et la sélection des offres pour favoriser un certain soumissionnaire, en réservant un traitement favorable à sa demande au cours de l'évaluation ou en faisant pression sur les autres membres du comité.	Distorsions de la concurrence sur le marché Préjudice financier Méfiance envers le processus de passation des marchés Perte de crédibilité de l'institution et de l'État membre
Attribution du marché à un soumissionnaire qui n'aurait pas remporté le marché si une procédure de mise en concurrence avait été appliquée	En raison d'intérêts personnels, le personnel responsable de la procédure d'adjudication évite la procédure de mise en concurrence requise afin d'aider un soumissionnaire à obtenir ou à conserver un marché: <ul style="list-style-type: none"> <li>- en omettant d'organiser une procédure d'appel d'offres ou</li> <li>- en fractionnant les achats pour éviter les seuils applicables à la passation de marchés ou</li> <li>- en attribuant un marché à une seule source sans justification</li> <li>- en prorogeant le marché de manière irrégulière.</li> </ul>	Distorsions de la concurrence sur le marché Préjudice financier Méfiance envers le processus de passation des marchés Perte de crédibilité de l'institution et de l'État membre

Risque	Cause	Conséquences
Attribution du marché à un soumissionnaire qui n'aurait pas remporté le marché si la procédure de passation du marché n'avait pas été manipulée par le personnel responsable de la procédure d'adjudication	<p>En raison d'intérêts personnels, le personnel d'adjudication favorise un soumissionnaire particulier dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- en adaptant le cahier des charges aux spécifications d'un soumissionnaire particulier</li> <li>- en divulguant des informations confidentielles afin d'aider un soumissionnaire privilégié à formuler une proposition de meilleure qualité</li> <li>- en manipulant les offres après réception pour s'assurer que le soumissionnaire privilégié est sélectionné.</li> </ul>	<p>Distorsions de la concurrence sur le marché  Préjudice financier  Méfiance envers le processus de passation des marchés  Perte de crédibilité de l'institution et de l'État membre</p>
Attribution du marché à un soumissionnaire qui a manipulé la procédure de passation de marchés et qui, autrement, n'aurait pas remporté le marché	<p>Pour remporter un marché, un soumissionnaire manipule la procédure de mise en concurrence sans que le personnel d'adjudication ne le remarque. La manipulation consiste à collaborer avec d'autres sociétés ou à mettre en place de faux enchérisseurs, ou à ne pas spécifier certains coûts dans son offre.</p>	<p>Distorsions de la concurrence sur le marché  Préjudice financier  Méfiance envers le processus de passation des marchés  Perte de crédibilité de l'institution</p>
Paiement injustifié au contractant	<p>Afin d'obtenir des gains financiers indus, un contractant manipule les déclarations de coûts ou les factures en dupliquant les déclarations de coûts ou en soumettant des factures fausses, gonflées ou dupliquées.</p>	<p>Préjudice financier  Méfiance envers le processus de vérification et de paiement  Perte de crédibilité de l'institution</p>
Paiement au contractant qui n'a pas respecté le contrat	<p>Afin d'obtenir des gains financiers indus, un contractant enfreint les conditions contractuelles en ne livrant pas les produits convenus ou en les remplaçant par des produits de qualité inférieure.</p>	<p>Préjudice financier  Méfiance envers le processus de vérification  Risques en matière de sécurité (si du matériel de moindre qualité est utilisé dans des projets d'infrastructure)  Objectifs du projet/de l'opération menacés (si les activités sous-traitées sont une condition préalable à d'autres activités)  Perte de crédibilité de l'institution</p>

Risque	Cause	Conséquences
Paiement au contractant sur la base d'un contrat irrégulier	Afin d'obtenir des gains financiers indus, le bénéficiaire et le contractant modifient un contrat existant en insérant des conditions plus favorables pour le contractant à tel point que la décision d'achat initiale n'est plus valide.	Distorsions de la concurrence sur le marché Préjudice financier Méfiance envers le processus de vérification Perte de crédibilité de l'institution
Paiement de coûts irréguliers	Afin d'obtenir des gains financiers indus, le contractant met en œuvre des activités en utilisant du personnel ne possédant pas les qualifications requises et déclare les coûts comme si les activités avaient été mises en œuvre par du personnel qualifié. Le contractant et le bénéficiaire falsifient sciemment les descriptions des tâches exécutées par le personnel afin de s'assurer que les coûts déclarés seront considérés comme étant admissibles.	Préjudice financier Méfiance envers le processus de vérification Perte de crédibilité de l'institution
Paiement de coûts irréguliers	Le contractant et le bénéficiaire manipulent les coûts de la main-d'œuvre afin d'obtenir des gains financiers indus. Les possibilités de manipulation sont les suivantes: déclaration de faux coûts de main-d'œuvre ou de fausses heures supplémentaires, déclaration de coûts de main-d'œuvre qui ne sont pas correctement calculés, déclaration de coûts de main-d'œuvre pour du personnel qui n'existe pas ou pour des activités qui ne sont pas mises en œuvre pendant la période prévue.	Préjudice financier Méfiance envers le processus de vérification Perte de crédibilité de l'institution
Paiement de coûts irréguliers	Afin d'obtenir des gains financiers indus, un bénéficiaire répartit sciemment de manière erronée des coûts de personnel entre des projets de l'Union et d'autres sources de financement.	Préjudice financier Méfiance envers le processus de vérification Perte de crédibilité de l'institution
Approbation de paiements irréguliers	En raison de l'insuffisance des compétences ou des ressources nécessaires au sein de l'autorité de gestion ou de l'organe intermédiaire, qui peuvent résulter d'une planification insuffisante des ressources humaines ou de programmes de formation inadéquats, il se peut que les vérifications portant sur la gestion ne donnent pas une assurance suffisante quant à l'absence de fraude.	Préjudice financier Méfiance envers le processus de vérification Perte de crédibilité de l'institution et de l'État membre

Annexe 4 – Risques de fraude

Risque	Cause	Conséquences
Vérification de dépenses irrégulières	En raison de l'insuffisance des compétences ou des ressources nécessaires au sein de l'autorité de certification, qui peuvent résulter d'une planification insuffisante des ressources humaines ou de programmes de formation inadéquats, il se peut que les certifications des dépenses ne donnent pas une assurance suffisante quant à l'absence de fraude.	Préjudice financier Méfiance envers le processus de certification Perte de crédibilité de l'institution et de l'État membre
Approbation de paiements irréguliers	Les conflits d'intérêts du personnel de l'autorité de gestion ou de l'organe intermédiaire ont une influence indue sur l'approbation des paiements pour certains bénéficiaires.	Préjudice financier Méfiance envers le processus de vérification Perte de crédibilité de l'institution et de l'État membre
Certification de dépenses irrégulières	Les dépenses sont certifiées par une autorité de certification qui a un lien avec le bénéficiaire.	Préjudice financier Méfiance envers le processus de certification Perte de crédibilité de l'institution et de l'État membre

## Annexe 5 – Risques associés au fonctionnement de l’AFCOS

Risque	Cause	Conséquences
Les irrégularités et les (soupçons de) fraudes ne sont pas gérées de manière adéquate	Le manque de procédures de gestion des irrégularités ou le caractère insuffisant des procédures peuvent entraîner des erreurs et des omissions en ce qui concerne la gestion des irrégularités.	Système de déclaration non fiable Statistiques non fiables Perte de crédibilité des institutions
Les irrégularités et les (soupçons de) fraudes ne sont pas gérées de manière adéquate	En raison d’un cadre juridique insuffisant, les fonctions des différentes institutions en matière de gestion des irrégularités peuvent ne pas être claires et entraîner une mauvaise coopération et un flux d’informations faussé.	Système de déclaration non fiable Statistiques non fiables Perte de crédibilité des institutions
Les irrégularités et les (soupçons de) fraudes ne sont pas gérées de manière adéquate	En raison du manque de compétences nécessaires au sein des organismes de gestion et de contrôle, qui peuvent résulter de l’insuffisance ou de l’inadéquation des programmes de formation, les erreurs et omissions concernant la gestion des irrégularités peuvent être fréquentes.	Système de déclaration non fiable Statistiques non fiables Perte de crédibilité des institutions
Les irrégularités et les soupçons de fraude ne sont pas signalés par les bénéficiaires et le public	Étant donné que le mécanisme de dénonciation des comportements présumés frauduleux n’est pas suffisamment promu, le public n’est pas enclin à signaler des irrégularités ou des soupçons de fraude, ou ne fournit pas les informations nécessaires.	Système de déclaration non fiable Statistiques non fiables Préjudice financier Perte de réputation de l’État membre
Les irrégularités et les (soupçons de) fraudes ne sont pas communiquées en temps utile	En raison de l’absence de procédures de transfert des responsabilités au niveau de l’encadrement supérieur, une discontinuité des notifications peut survenir, ce qui peut entraîner des omissions ou des retards en ce qui concerne le signalement des irrégularités.	Système de déclaration non fiable Statistiques non fiables Préjudice financier Perte de crédibilité des institutions
La culture organisationnelle favorise les activités frauduleuses	Le personnel des organismes de gestion et de contrôle opère dans une culture organisationnelle où les normes éthiques sont faibles (c’est-à-dire que la responsabilité personnelle n’est pas encouragée; les contrôles portant sur les conflits d’intérêts ne sont pas en place; «l’exemple donné par la direction» n’est pas représentatif). Cela peut contribuer au développement de la «rationalisation» (l’un des éléments du «triangle de la fraude» ou du «diamant de la fraude»), ce qui accroît la possibilité d’activités frauduleuses.	Système de contrôle et de gestion non fiable Préjudice financier Perte de crédibilité des institutions

Annexe 5 – Risques associés au fonctionnement de l’AFCOS

Risque	Cause	Conséquences
La culture organisationnelle favorise les activités frauduleuses	En raison d'une gestion insatisfaisante des ressources humaines (charge de travail trop lourde due à une mauvaise planification des ressources humaines ou à une répartition des tâches inadéquate, incohérences en matière de rémunération, retenue d'informations utiles, incohérences globales dans la gestion des ressources humaines), le personnel des organismes de gestion et de contrôle est peu motivé à exercer ses fonctions avec la diligence voulue. Il en résulte une forte fluctuation des effectifs et une perte de crédibilité de l’AFCOS, ainsi qu’une augmentation de la probabilité que les employés se livrent à des activités frauduleuses (des difficultés avec la hiérarchie ou une mauvaise situation financière peuvent constituer une motivation pour commettre des fraudes – un élément du «triangle de la fraude» ou «diamant de la fraude»).	Système de contrôle et de gestion non fiable Préjudice financier Perte de crédibilité des institutions
Les soupçons de fraude ne sont pas traités adéquatement par les autorités d’enquête et les organes judiciaires	Le cadre juridique ne prévoit pas de base adéquate pour un traitement efficace et efficient des fraudes présumées par les organes d’enquête et les organes judiciaires. (Les recherches sont coûteuses et longues.)	Préjudice financier Perte de crédibilité des organes d’enquête et judiciaires Perte de réputation de l’État membre
Les soupçons de fraude ne sont pas traités adéquatement par les autorités d’enquête et les autorités judiciaires	En raison du manque de compétences nécessaires aux organes d’enquête ou judiciaires (partiellement en raison du manque ou de l’absence de programmes de formation adéquats), le traitement des soupçons de fraude est rendu difficile/inefficace/inefficient.	Préjudice financier Perte de crédibilité des organes d’enquête et les organes judiciaires Perte de réputation de l’État membre
La perception du public à l’égard de l’AFCOS est vague/dans une certaine mesure négative et les occasions de sensibiliser le public à l’importance de la sauvegarde des fonds publics sont perdues	En raison de la communication insuffisante (en ce qui concerne le contenu de l’information et la dynamique de la communication) et/ou de canaux de communication inadéquats, la perception du public à propos de l’AFCOS est vague et la possibilité de sensibiliser le public est perdue. De plus, les informations sur les tendances des irrégularités peuvent être sujettes à interprétation (erronée). La cause première peut être une mauvaise planification des activités de communication, le manque de compétences en matière de relations publiques ou le manque de soutien de la part de la haute direction.	Contexte social favorable à la fraude Faible crédibilité des institutions

Annexe 5 – Risques associés au fonctionnement de l’AFCOS

Risque	Cause	Conséquences
Les informations sur les irrégularités/(soupçons de) fraudes sont peu fiables	Les rapports d’irrégularités et les données (internes) ne fournissent pas d’informations fiables et suffisantes sur les irrégularités en raison d’instructions inappropriées ou d’une démotivation du personnel.	Manque de crédibilité des institutions Données non fiables pour l’analyse statistique et la gestion des risques
Le recouvrement de fonds est inefficace et inefficace	En raison d’un cadre juridique inadéquat ou du manque de compétences nécessaires des fonctionnaires responsables du recouvrement des fonds, le recouvrement des fonds est long, c’est-à-dire qu’il est généralement difficile. [L’une des raisons pourrait être un mauvais environnement socio-économique (cause externe).]	Préjudice financier Perte de crédibilité des institutions Faibles normes éthiques de la société

**Annexe 6 – Principaux points du formulaire d’alerte**

<i>Description du risque</i>	<i>Cause du risque</i>	<i>Probabilité du risque</i>	<i>Incidence du risque</i>	<i>Personnes associées à ce risque</i>	<i>Risque interne/externe</i>	<i>Mesures à prendre</i>
		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Faible</i></li> <li>2. <i>Moyenne</i></li> <li>3. <i>Élevée</i></li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Faible</i></li> <li>2. <i>Moyenne</i></li> <li>3. <i>Élevée</i></li> </ol>			

### Annexe 7 – Registre des risques

<b>DESCRIPTION DU RISQUE</b>			
<b>N° d'enregistrement</b>	<b>Description du risque</b>	<b>Personnes associées à ce risque</b>	<b>Risque interne (au sein de l'autorité de gestion)/externe</b>

<b>RISQUE BRUT</b>			<b>VÉRIFICATIONS/CONTRÔLES EN COURS</b>				<b>RISQUE NET</b>	
<b>Probabilité de risque brut</b>	<b>Incidence du risque brut</b>	<b>Exposition au risque (probabilité x incidence)</b>	<b>Description des vérifications/contrôles en cours</b>	<b>Existe-t-il des éléments probants justifiant ces vérifications/contrôles?</b>	<b>Ces vérifications/contrôles sont-ils testés périodiquement?</b>	<b>Niveau de confiance concernant les vérifications/contrôles</b>	<b>Effet global des vérifications/contrôles sur la probabilité de risque brut, compte tenu du niveau de confiance</b>	<b>Effet global des vérifications/contrôles sur l'incidence du risque brut, compte tenu du niveau de confiance</b>
1. <i>Faible</i> 2. <i>Moyenne</i> 3. <i>Élevée</i>	1. <i>Faible</i> 2. <i>Moyenne</i> 3. <i>Élevée</i>							

Annexe 7 – Registre des risques

RISQUE NET			PLAN D'ACTION					RISQUE CIBLE		
Probabilité de risque net	Incidence du risque net	Exposition au risque (probabilité x incidence)	Nouveaux contrôles/vérifications prévus (contrôles d'atténuation)	Personne responsable	Délai de mise en œuvre	Effet global des nouveaux contrôles/vérifications prévus sur la probabilité de risque net	Effet global des nouveaux contrôles/vérifications prévus sur l'incidence du risque net	Probabilité de risque cible	Incidence du risque cible	Exposition au risque cible (probabilité x incidence)
1. Faible 2. Moyenne 3. Élevée	1. Faible 2. Moyenne 3. Élevée									

Explication:

Pour chacun des principaux processus, il convient d'analyser les risques spécifiques pertinents, de quantifier le **risque brut** (le niveau de risque existant avant les vérifications de l'autorité de gestion), d'évaluer l'efficacité des vérifications en cours afin de réduire les risques bruts ainsi que d'évaluer le **risque net/résiduel** (le niveau de risque après les vérifications en fonction de leur efficacité).

Le **risque cible** est le risque jugé acceptable/admissible par l'autorité de gestion après que toutes les vérifications/tous les contrôles ont été exécutés et rendus effectifs.

## **Annexe 8 – Principaux points de la déclaration d'intention initiale**

Par la déclaration d'intention initiale, l'autorité de gestion doit s'engager à:

- a) poursuivre la fraude, la corruption et les conflits d'intérêts affectant la gestion des fonds de l'Union européenne;
- b) promouvoir des normes juridiques, éthiques et morales élevées afin d'assurer l'intégrité, l'objectivité et l'honnêteté des systèmes de gestion et de contrôle des fonds de l'Union européenne;
- c) accorder une attention particulière au risque de fraude et de corruption qui pourrait affecter les intérêts financiers de l'Union européenne, en mettant en place une équipe d'experts antifraude au sein de l'autorité de gestion. L'équipe de lutte contre la fraude doit être chargée d'identifier et d'évaluer le risque de fraude, d'établir un plan efficace de lutte contre la fraude, de sensibiliser le personnel à la fraude et de garantir sa formation en la matière;
- d) mettre en œuvre le plan d'action antifraude, notamment en veillant à ce qu'il existe un système de contrôle interne adéquat, en assurant la prévention et la détection de la fraude, ainsi que la diligence raisonnable, en mettant en œuvre des mesures de précaution en cas de suspicion de fraude et en prenant, le cas échéant, des mesures correctives, y compris des sanctions administratives;
- e) mettre en œuvre des procédures de signalement de la fraude, en interne comme en externe, en respectant le principe de confidentialité et en protégeant les lanceurs d'alerte;
- f) coopérer avec l'autorité de certification, l'autorité d'audit, la DLAF (AFCOS) et les autorités judiciaires en cas de soupçon de fraude;
- g) appliquer une politique de tolérance zéro vis-à-vis de la fraude et de la corruption grâce à des politiques adéquates et à un système de contrôle rigoureux.

### Annexe 9 – Modèle pour la définition des objectifs

N°	Objectifs	Chapitre de la stratégie*	Mesures	Activités	Groupes cibles**	Responsabilités	Période de mise en œuvre/date butoir	Indicateurs de performance clés	Risques	Ressources financières/ressources humaines
1.	Objectif 1		Mesure 1							
			Mesure 2							
2.	Objectif 2		Mesure 1							

\* 1) prévention de la fraude, 2) détection de la fraude, 3) enquête et poursuites, et 4) recouvrement et sanctions.

\*\* Les services de l'AFCOS, les organismes de gestion et de contrôle (OC, AG, OI, AC, AA), les organismes publics/demandeurs/bénéficiaires, le parquet/les services chargés des poursuites, le ministère de l'intérieur/les organismes d'enquête

## Annexe 10 – Glossaire

**Plan d'action pour la stratégie nationale:** une feuille de route exposant les étapes à suivre en vue de mettre en œuvre la stratégie nationale antifraude et d'assurer le suivi des progrès accomplis sur la voie de la réalisation de ses objectifs.

**Arrangements administratifs:** les arrangements de nature technique et/ou opérationnelle conclus par l'OLAF, qui peuvent viser à faciliter la coopération et l'échange d'informations entre les parties, et qui ne créent pas d'obligations légales supplémentaires.

**Enquêtes administratives:** tout contrôle, toute vérification ou action entrepris par l'OLAF, conformément aux articles 3 et 4 du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013, en vue d'atteindre les objectifs définis à l'article 1<sup>er</sup> de ce règlement et d'établir, le cas échéant, le caractère irrégulier des activités contrôlées; ces enquêtes n'affectent pas le pouvoir des autorités compétentes des États membres d'engager des poursuites pénales.

**AFCOS (service de coordination antifraude):** un organisme de coordination des activités antifraude, dont le rôle consiste à faciliter la coopération efficace et l'échange d'informations avec l'OLAF, y compris en ce qui concerne les informations de nature opérationnelle.

**Arachne:** un outil de notation du risque qui permet de définir, de prévenir et de détecter les opérations, les projets, les bénéficiaires et les marchés/contractants à risque. Il vise à fournir aux autorités des États membres participant à la gestion des Fonds «ESI» un outil pour le recensement des projets présentant les risques les plus élevés.

**Audit:** l'examen des activités et opérations d'un organisme afin de s'assurer qu'il exécute les tâches qui lui sont assignées et qu'il fonctionne conformément aux objectifs, budgets, règles et normes établis dans la stratégie. Ce type d'examen doit être exécuté à intervalles réguliers et servira à mettre en évidence les écarts qui pourraient nécessiter une action corrective.

**Autorité d'audit:** une autorité ou un organisme public national, régional ou local, fonctionnellement indépendant des autorités de gestion et de certification, qui est désigné par l'État membre pour chaque programme opérationnel et est chargé de vérifier que le système de gestion et de contrôle fonctionne comme prévu.

**Bénéficiaire:** un organisme public ou privé et, aux seules fins du règlement FEADER et du règlement FEAMP, une personne physique, chargés du lancement ou, à la fois, du lancement et de la mise en œuvre des opérations. Dans le cadre de régimes d'aide d'État, au sens de la définition donnée au point 13 de l'article 2 du règlement (UE) n° 1303/2013, le terme «bénéficiaire» désigne l'organisme qui reçoit l'aide. Dans le cadre d'instruments financiers relevant du titre IV de la deuxième partie du même règlement, il signifie l'organisme qui met en œuvre l'instrument financier ou le fonds de fonds, selon le cas.

**Manipulation des procédures d'appel d'offres:** une forme particulière de collusion entre entreprises qui peut avoir une incidence négative sur le résultat de tout processus de vente ou d'achat dans lequel des offres sont soumises.

**Corruption:** le fait pour une personne de promettre, d'offrir ou de donner, directement ou indirectement, un avantage indu à une personne en position de pouvoir (par exemple, le titulaire d'une charge publique; un membre d'une assemblée publique exerçant des pouvoirs législatifs ou administratifs, ou une personne qui dirige une entité du secteur public

ou privé ou des travaux pour une telle entité, en quelque qualité que ce soit), ou le fait, pour cette personne, de solliciter ou de recevoir un avantage indu, pour elle-même ou pour quelqu'un d'autre, afin que cette personne accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions, en violation de ses devoirs<sup>19</sup>.

**Base de données centrale sur les exclusions:** la base de données de la Commission qui contient des informations sur les organismes qui, pour diverses raisons, dont des irrégularités financières, sont exclus du bénéfice des financements de l'Union et sont soumis aux conditions établies dans le règlement (CE, Euratom) n° 1302/2008 de la Commission du 17 décembre 2008 relatif à la base de données centrale sur les exclusions<sup>20</sup>.

**Autorité de certification:** l'autorité ayant pour tâche de garantir l'exactitude et la fiabilité des déclarations de dépenses et des demandes de paiement avant leur envoi à la Commission européenne. La gestion du Fonds européen de développement régional, du Fonds social européen et du Fonds de cohésion est assurée conjointement par les États membres, les régions et d'autres organismes intermédiaires. Pour chaque programme opérationnel cofinancé par les Fonds précités, une autorité de certification est désignée par une ou plusieurs des entités susmentionnées.

**Vérification:** telle que définie dans le règlement financier, la vérification d'un aspect spécifique d'une opération de dépense ou de recette.

**Pôle d'innovation:** un groupements d'entités indépendantes, parmi lesquelles des start-ups, des entreprises petites, moyennes ou grandes ainsi que des organes consultatifs et/ou des organismes de recherche, destiné à stimuler l'activité économique ou innovante en encourageant les interactions intensives, le partage des équipements et l'échange de connaissances et de savoir-faire, ainsi qu'en contribuant de manière effective au transfert de connaissances, à la mise en réseau et à la diffusion de l'information entre les entreprises et organisations qui constituent le pôle.

**Stratégie locale de développement menée par des acteurs locaux:** un ensemble cohérent d'opérations ayant pour but de satisfaire des objectifs et des besoins locaux. Elle contribue à la réalisation de la stratégie de l'Union européenne pour une croissance intelligente, durable et inclusive et est conçue et mise en œuvre par un groupe d'action local.

**Opération achevée:** une opération qui a été matériellement achevée ou menée à terme et pour laquelle tous les paiements y afférents ont été effectués par les bénéficiaires et la participation publique correspondante a été payée aux bénéficiaires.

**Conflit d'intérêts:** toute situation dans laquelle un agent public a un intérêt personnel de nature à influencer ou paraître influencer sur l'exercice impartial et objectif de ses fonctions officielles<sup>21</sup>. On entend par intérêt personnel tout avantage pour lui-même ou en faveur de sa famille, de parents, d'amis et de personnes proches, ou de personnes ou organisations avec lesquelles il a ou a eu des relations d'affaires ou politiques. Cela inclut également toute obligation financière ou civile à laquelle l'agent public est assujéti. Conformément au règlement (CE, Euratom) n° 966/2012 du Conseil, il y a conflit d'intérêts lorsque l'exercice impartial et objectif des fonctions d'une personne participant à l'exécution du budget ou

---

<sup>19</sup> Convention pénale du Conseil de l'Europe en matière de lutte contre la corruption, Strasbourg, 27.1.1999.

<sup>20</sup> JO L 44 du 20.12.2008.

<sup>21</sup> Conseil de l'Europe. Recommandation n° R (2000) 10 du Comité des Ministres aux États membres sur les codes de conduite pour les agents publics, article 13.

d'un auditeur interne est compromis pour des motifs familiaux, affectifs, d'affinité politique ou nationale, d'intérêt économique ou pour tout autre motif de communauté d'intérêt avec le bénéficiaire.

**Pouvoirs adjudicateurs:** les collectivités territoriales, les organismes de droit public et les associations formées par une ou plusieurs de ces collectivités ou un ou plusieurs de ces organismes de droit public.

**Contrôle:** tel que défini dans le règlement financier, toute mesure prise pour fournir des assurances raisonnables en ce qui concerne l'efficacité, l'efficience et l'économie des opérations, la fiabilité de l'information, la protection des actifs et de l'information, la prévention, la détection et la correction de la fraude et des irrégularités ainsi que leur suivi et la gestion appropriée des risques concernant la légalité et la régularité des transactions sous-jacentes, en tenant compte du caractère pluriannuel des programmes et de la nature des paiements concernés. Les contrôles peuvent donner lieu à différentes vérifications ainsi qu'à la mise en œuvre de toutes politiques et procédures destinées à réaliser les objectifs décrits à la première phrase.

**Opérateur économique:** toute personne physique ou morale ou toute autre entité intervenant dans la mise en œuvre de l'intervention du Fonds, à l'exception des États membres dans l'exercice de leurs prérogatives d'autorité publique.. Aux fins du présent document, les termes «entité économique» et «opérateur économique» sont considérés identiques en substance.

**Détournement de fonds (détournement d'actifs):** une appropriation frauduleuse de biens ou d'argent confiés à une personne en sa qualité d'agent ou de curateur. La Convention des Nations unies contre la corruption définit le «détournement, abus de confiance ou autre forme d'appropriation frauduleuse de biens par un fonctionnaire public» comme un délit de corruption. Toutefois, le détournement de fonds n'est pas nécessairement une corruption – il peut s'agir également d'une fraude (par un seul acteur)<sup>22</sup>.

**Fonds «ESI»:** Fonds structurels et d'investissement européens.

**Office européen de lutte antifraude (OLAF):** l'organisme chargé, au sein de la Commission européenne, de combattre la fraude portant atteinte au budget de l'Union européenne.

**Banque européenne d'investissement (BEI):** créée par le traité de Rome, la Banque européenne d'investissement est l'institution financière de l'Union Européenne: elle contribue à la cohésion économique, sociale et territoriale en promouvant le développement équilibré du marché intérieur de l'UE.

**Fonds européen d'investissement (FEI):** il fournit du capital-risque aux PME, en particulier aux jeunes sociétés et aux entreprises à orientation technologique. Il octroie également des garanties aux institutions financières (par exemple des banques) afin de couvrir leurs prêts aux PME. Le FEI n'est pas une institution bailleur de fonds: il n'octroie pas de prêts ni de subventions aux entreprises et n'investit pas directement dans des sociétés. Il travaille plutôt par l'intermédiaire d'autres banques et intermédiaires financiers. Il utilise à cet effet soit ses propres fonds, soit ceux qui lui sont confiés par la BEI ou par l'UE.

---

<sup>22</sup> Étude sur la corruption dans le secteur des soins de santé, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, octobre 2012.

**Lutte contre la fraude et la corruption:** elle fait partie intégrante d'un vaste effort visant à combattre la criminalité financière et organisée et porte, spécifiquement, sur la lutte contre toutes les activités illégales susceptibles de porter atteinte aux intérêts financiers de l'UE. Cette notion se fonde essentiellement sur l'article 325 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) qui a trait aux activités portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE et impose au Conseil et au Parlement européen d'arrêter les mesures nécessaires à cet effet, en statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation de la Cour des comptes. Depuis juin 1999, l'organisme chargé de combattre la fraude est l'Office européen de lutte antifraude (OLAF). Sur la base des chapitres 4 et 5 du TFUE, qui concernent la coopération policière et judiciaire en matière pénale, Eurojust and Europol ont également compétence pour soutenir les États membres dans la lutte contre la fraude et la corruption.

**Bénéficiaire final:** une personne morale ou physique qui reçoit un soutien financier d'un instrument financier.

**Instruments financiers:** soutien financier provenant du budget de l'UE afin de répondre à un ou plusieurs des objectifs politiques spécifiques de l'UE. Ces instruments peuvent prendre la forme de participations, de quasi-participations, de prêts ou de garanties, ou d'autres instruments de partage des risques, et peuvent, le cas échéant, être associés à des subventions.

**Intérêts financiers de l'UE:** conformément au règlement (UE, EURATOM) n° 8383/2013, ces intérêts comprennent les revenus, les dépenses et les actifs couverts par le budget de l'UE et ceux couverts par les budgets des institutions, des organismes et des agences de l'UE, ainsi que les budgets gérés et contrôlés par eux.

**Fraude:** telle que définie à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, de la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, établie sur la base de l'article K.3 du traité de l'Union européenne<sup>23,24</sup>:

- (a) Fraude en matière de dépenses au budget de l'UE:** tout acte ou omission intentionnel relatif:
- à l'utilisation ou à la présentation de déclarations ou de documents faux, inexacts ou incomplets, ayant pour effet la perception ou la rétention induite de fonds provenant du budget général des Communautés européennes<sup>25</sup> ou des budgets gérés par les Communautés européennes ou pour leur compte;
  - à la non-communication d'une information en violation d'une obligation spécifique, ayant le même effet;

---

<sup>23</sup> JO C 316 du 27.11.1995, p. 49.

<sup>24</sup> Le Parlement européen, dans sa résolution du 10 mai 2012 sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne, attire l'attention sur le fait que l'article 325 TFUE concerne la fraude et non les irrégularités. Il relève en outre que la fraude est une faute volontaire, qui constitue un délit pénal, et qu'une irrégularité est le non-respect d'une certaine règle. Il demande également à ce qu'une distinction soit faite entre fraudes et erreurs et à ce que la corruption soit abordée en même temps que la fraude (voir la résolution du Parlement européen du 10 mai 2012 sur la protection des intérêts financiers de l'UE — Lutte contre la fraude — Rapport annuel 2010).

<sup>25</sup> Aux fins du présent document, conformément au traité de Lisbonne, qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009, le terme «Communauté européenne» ou «Communautés européennes» s'entend au sens de l'«Union européenne», et cela sans préjudice de la législation antérieure pertinente.

- au détournement de tels fonds à d'autres fins que celles pour lesquelles ils ont initialement été octroyés.

**(b) Fraude en matière de recettes:** tout acte ou omission intentionnel relatif:

- à l'utilisation ou à la présentation de déclarations ou de documents faux, inexacts ou incomplets, ayant pour effet la diminution illégale de ressources du budget général des Communautés européennes ou des budgets gérés par les Communautés européennes ou pour leur compte;
- à la non-communication d'une information en violation d'une obligation spécifique, ayant le même effet;
- au détournement d'un avantage légalement obtenu, ayant le même effet.

**Garantie:** un engagement écrit d'assumer la responsabilité de tout ou partie de la dette ou de l'obligation d'un tiers ou de l'exécution réussie de ses obligations par ledit tiers en cas d'événement qui déclenche ladite garantie, tel qu'un défaut de paiement sur un prêt.

**Analyse d'impact:** un outil servant à analyser les avantages et coûts potentiels de différentes actions pouvant être adoptées pour combattre un problème particulier.

**Comportement intentionnel**<sup>26</sup>: un acte commis par une personne qui, en agissant de la sorte, avait l'intention d'enfreindre ou de porter atteinte à un intérêt protégé par la loi, ou qui avait conscience que son comportement était susceptible de causer une telle infraction ou atteinte et était prête à en accepter les conséquences, le cas échéant.

**Organisme intermédiaire:** tout organisme public ou privé qui agit sous la responsabilité d'une autorité de gestion ou de certification, ou qui exécute pour le compte de celle-ci des tâches en relation avec la réalisation d'opérations par les bénéficiaires.

**Irrégularité:** conformément à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, du règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, est constitutive d'une irrégularité toute violation d'une disposition du droit de l'UE résultant d'un acte ou d'une omission d'un opérateur économique qui a ou aurait pour effet de porter préjudice au budget général des Communautés ou à des budgets gérés par celles-ci, soit par la diminution ou la suppression de recettes provenant des ressources propres perçues directement pour le compte des Communautés, soit par une dépense indue.

Pour la politique agricole commune, l'article 2, paragraphe 1, point g), du règlement (UE) n° 1306/2013 renvoie à la définition d'une irrégularité figurant à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, du règlement (CE, Euratom) n° 2988/95.

Cependant, pour les Fonds ESI, et conformément à l'article 2, paragraphe 36, du règlement (UE) n° 1303/2013 (règlement portant dispositions communes), est constitutive d'une irrégularité toute violation du droit de l'Union ou du droit national relatif à son application résultant d'un acte ou d'une omission d'un opérateur économique participant à la mise en œuvre des Fonds, qui a ou aurait pour effet de porter préjudice au budget de l'Union européenne par l'imputation au budget de l'Union d'une dépense indue. La même définition est introduite à l'article 2, paragraphe 16, du règlement (UE) n° 223/2014 relatif au Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD).

**Système de gestion des irrégularités (IMS):** un système d'information pour la notification électronique des irrégularités. Il s'agit d'une source d'information importante sur la mesure

---

<sup>26</sup> Par analogie, voir la section 15 de la loi n° 300/2005 (code pénal slovaque).

dans laquelle les États membres ont fait appel aux fonds. Le système couvre la partie des dépenses du budget géré conjointement par la Commission et les États membres.

**Système de suivi informatique:** un système où des données sur tous les programmes opérationnels, projets, vérifications, tests et audits sont introduites, afin d'assurer un suivi efficace et transparent de tous les processus relatifs à la mise en œuvre des Fonds structurels, du Fonds de cohésion et du Fonds européen pour la pêche. Il propose des liens avec le système d'information comptable des Fonds.

**Pot-de-vin:** une forme de corruption négociée dans laquelle une commission est versée à une personne en échange de services rendus. En général, la rémunération (argent, biens ou services) est négociée à l'avance. Le pot-de-vin diffère des autres formes de corruption par le fait qu'il existe une collusion entre les deux parties (contrairement à une situation où une partie extorque l'autre). Le but du pot-de-vin est généralement d'encourager l'autre partie à coopérer à un système illégal<sup>27</sup>. La forme de pot-de-vin la plus commune implique un vendeur qui soumet une facture frauduleuse ou gonflée (souvent pour des produits ou services qui n'étaient pas nécessaires, de qualité inférieure ou les deux), et un membre du personnel de l'entreprise victime qui apporte son assistance à l'obtention du paiement. Pour son assistance à l'obtention du paiement, la personne reçoit une certaine forme de récompense (de l'argent en espèces, des biens ou des services) ou une faveur (par exemple, un emploi offert à cette personne elle-même ou à un proche). Les pots-de-vin sont souvent liés à la corruption dans le contexte de la passation d'un marché.

**Base juridique:** en général, une loi fondée sur un article du traité qui confère à l'UE la compétence pour agir dans un domaine politique spécifique et qui définit les conditions liées à cette compétence, y compris en matière budgétaire. Certains articles du traité autorisent la Commission à entreprendre certaines actions qui entraînent des dépenses, sans qu'il y ait un nouvel acte juridique à cet effet.

**Stratégie macrorégionale:** un cadre intégré approuvé par le Conseil européen, dont l'objectif est de relever les défis communs auxquels est confrontée une zone géographique délimitée. Il concerne aussi bien les États membres que les pays tiers situés dans la même zone géographique. Son objectif est de renforcer la coopération entre les pays tiers et l'UE afin d'assurer une meilleure cohésion économique, sociale et territoriale.

**Autorité de gestion:** un organisme désigné par un État membre de l'UE au niveau national, régional ou autre pour gérer des programmes qui bénéficient d'un soutien des Fonds structurels. Elle est chargée d'informer les bénéficiaires potentiels, de sélectionner les projets et de contrôler la mise en œuvre.

**Suivi:** dans le cadre de la protection des intérêts financiers de l'UE et de l'utilisation des fonds de l'UE, examen et évaluation de routine, nécessitant la collecte et l'enregistrement de données et d'informations financières et non financières, afin d'obtenir un aperçu du degré existant de conformité aux lois et autres règlements, normes, accords, contrats et procédures pertinents, et de permettre la détection et l'élimination à un stade précoce des risques menaçant les intérêts financiers de l'UE.

**SNAF:** stratégie nationale antifraude

**Service SNAF:** l'organe désigné pour élaborer la stratégie nationale antifraude

---

<sup>27</sup> Étude sur la corruption dans le secteur des soins de santé, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, octobre 2012.

**Accord de partenariat:** un document préparé par un État membre en partenariat, conformément au principe de gouvernance à plusieurs niveaux, exposant la stratégie, les priorités et les modalités fixées par l'État membre pour une utilisation efficace et efficiente des fonds de l'UE dans l'optique de la stratégie de l'Union pour une croissance intelligente, durable et inclusive. Les accords de partenariat sont approuvés par la Commission à la suite d'une évaluation du document et d'un échange de vues avec l'État membre concerné.

**Personne concernée:** telle que définie dans le règlement (UE, EURATOM) n° 883/2013, toute personne ou tout opérateur économique soupçonné de fraude, de corruption ou de toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union et faisant de ce fait l'objet d'une enquête de la part de l'OLAF.

**Zone du programme:** la zone géographique couverte par un programme ou, dans le cas d'un programme couvrant plus d'une catégorie de régions, la zone géographique qui correspond à chacune des catégories de régions.

**Protection des intérêts financiers de l'UE:** action visant à assurer l'efficacité et la transparence dans la création de recettes (droits agricoles, cotisations sur le sucre, droits de douane, recettes de TVA et recettes liées au PNB) pour le budget de l'UE; l'efficacité, l'efficacité, la frugalité et la transparence dans l'utilisation de ce budget et des budgets gérés par l'UE, ainsi que dans l'utilisation des biens appartenant à l'UE, à ses institutions et organes.

**Dépenses publiques:** toute participation publique au financement d'opérations provenant du budget d'autorités publiques nationales, régionales ou locales, du budget de l'UE alloué aux Fonds ESI, du budget d'organismes de droit public ou du budget d'associations d'autorités publiques ou d'organismes de droit public. Aux fins de la détermination du taux de cofinancement pour les programmes recevant un financement du Fonds social européen, elles peuvent également inclure toute ressource financière collectivement versée par les employeurs et les travailleurs.

**Partenariat public-privé:** forme de coopération entre organismes publics et secteur privé, dont l'objectif est d'améliorer la mise en œuvre d'investissements dans des projets d'infrastructure ou d'autres types d'opérations qui fournissent des services publics. L'avantage des partenariats pour la fourniture de services publics consiste en un gain d'efficacité grâce au partage des risques, à la mise en commun de l'expertise du secteur privé et à l'accès à des sources de capital supplémentaires.

**Destinataire:** un bénéficiaire, un contractant ou toute personne morale ou physique qui reçoit des subventions ou un financement dans le cadre d'un instrument financier.

**Risque:** une menace potentielle, un événement, une activité ou des occasions perdues pouvant conduire à une irrégularité, c'est-à-dire une dépense injustifiée, la nécessité de corrections financières ou un préjudice à la réputation de l'organisme de gestion et de contrôle. Il peut avoir une incidence sur les performances de l'organisme de gestion et de contrôle ou même sur la performance du système de gestion et de contrôle dans son ensemble.

**Évaluation des risques:** une des étapes dans le processus de gestion des risques. Il nécessite la mesure de deux quantités associées au risque  $R$  — l'ampleur de la perte potentielle  $L$  et la probabilité  $p$  que la perte ait lieu.

**Gestion des risques:** un processus continu, proactif et systématique de détermination, d'évaluation et de gestion des risques conformément aux niveaux de risque acceptés, appliqué par

chaque organe du système de gestion et de contrôle, afin de fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation des objectifs et à la prévention des fraudes.

**Insuffisance grave dans le bon fonctionnement d'un système de gestion et de contrôle:** telle que définie dans la partie IV du règlement (UE) n° 1303/2013, aux fins de la mise en œuvre du Fonds européen de développement régional, du Fonds social européen, du Fonds de cohésion et du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), une insuffisance qui appelle des améliorations notables du système, qui exposent lesdits Fonds à un risque important d'irrégularités et dont l'existence n'est pas compatible avec un avis d'audit sans réserve sur le fonctionnement du système de gestion et de contrôle.

**Bonne gestion financière:** le fait, pour l'autorité compétente, de se conformer, dans l'exécution de ses activités, au principe d'économie, au principe d'efficience — établir le meilleur rapport entre les ressources employées et les résultats obtenus — et au principe d'efficacité aux fins de la réalisation des objectifs fixés.

**Fonds structurels et d'investissement:** instruments de financement qui permettent à l'UE d'accorder une assistance financière à des secteurs ou régions spécifiques, ou à une combinaison des deux, afin de résoudre des problèmes structurels économiques et sociaux. Les Fonds structurels et d'investissement comprennent le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen, le Fonds de cohésion, le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche.

**Soupçon de fraude:** conformément à l'article 2 des règlements délégués (UE) 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972 et 2015/1973 de la Commission<sup>28</sup>, on entend par «suspçon de fraude», une irrégularité donnant lieu à l'engagement d'une procédure administrative ou judiciaire au niveau national afin de déterminer l'existence d'un comportement intentionnel, en particulier d'une fraude telle que visée à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, point a), de la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes<sup>29</sup>, établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne. Depuis 2006, les États membres sont priés de spécifier si l'irrégularité donne lieu à un soupçon de fraude.

**Irrégularité systémique:** telle que définie dans le règlement (UE) n° 1303/2013, toute irrégularité, qui peut présenter un caractère récurrent, avec une probabilité d'occurrence élevée dans des opérations de nature similaire, qui résulte d'une insuffisance grave au niveau du bon fonctionnement d'un système de gestion et de contrôle, y compris le non-établissement des procédures appropriées prévues par le présent règlement et les règles spécifiques des Fonds.

---

<sup>28</sup> JO L 293 du 10.11.2016.

<sup>29</sup> La convention est entrée en vigueur le 17 octobre 2002, en même temps que son premier protocole et le protocole sur l'interprétation de la convention par la Cour. Le second protocole est entré en vigueur le 19 mai 2009.