



COMMISSION EUROPÉENNE
OFFICE EUROPÉEN DE LUTTE ANTIFRAUDE (OLAF)

Direction D Politique
Unité D.2 Prévention de la fraude

Lignes directrices concernant des stratégies nationales anti-fraude pour les Fonds structurels et d'investissement européens («Fonds ESI»)

Élaborées par un groupe de travail d'experts des États membres, dirigé et coordonné par l'unité de prévention, de rapport et d'analyse de la fraude au sein 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.

Résumé

Les présentes lignes directrices ont été élaborées au moyen d'une procédure de travail conjointe impliquant des experts des États membres, de l'Office européen de lutte contre la fraude (OLAF) et des services ordonnateurs de la Commission responsables des Fonds structurels et d'investissement européens (les Fonds «ESI»). L'objectif de cette procédure de travail est de développer la coopération et la collaboration entre les autorités nationales et les services de la Commission au sein du groupe sur la prévention de la fraude du COCOLAF¹ par l'élaboration d'un guide pratique que les États membres et la Commission peuvent utiliser en tant qu'outil de référence, d'administration, d'orientation et de soutien afin de renforcer leurs mesures et stratégies antifraude.

Le cadre juridique 2014-2020 exige des États membres qu'ils élaborent des mesures antifraude en ce qui concerne la gestion des fonds de l'UE. Il est recommandé aux États membres d'incorporer ces mesures antifraude dans une stratégie nationale de lutte antifraude pour les Fonds «ESI», afin d'assurer des pratiques homogènes et efficaces, en particulier lorsque leurs structures organisationnelles sont décentralisées.

Les États membres peuvent bien sûr choisir d'élaborer une stratégie antifraude nationale globale relative aux revenus et aux dépenses des budgets nationaux et de l'UE. Actuellement, dans le cadre du groupe de lutte contre la fraude du COCOLAF, le choix s'est porté sur le traitement, en premier lieu, des dépenses dans le domaine des Fonds «ESI» en tant que projet pilote. C'est pourquoi le présent guide se limite à ce domaine.

Un atelier réunissant des experts de huit différents États membres a souligné la nécessité de lignes directrices présentant les étapes principales de l'élaboration d'une stratégie nationale antifraude pour les Fonds «ESI». Le présent document est le résultat de leurs travaux collectifs.

Il présente des recommandations aux entités nationales qui seraient désignées pour élaborer une telle stratégie dans le domaine des Fonds «ESI». Il n'a pas de force contraignante à l'égard des États membres mais vise à offrir aux autorités nationales et aux décideurs le soutien qui pourrait leur être nécessaire pour une telle tâche. Les principales étapes, recensées durant l'atelier, sont les suivantes:

1. Cadre juridique

Le cadre juridique est bien développé, au niveau tant national que de l'UE, et est constamment amélioré.

2. Phase préparatoire

Il s'agit d'une phase cruciale dans le processus. Elle comprend deux stades principaux: un diagnostic de la situation et une évaluation du risque de fraude. Le résultat permettra de déterminer si des améliorations sont nécessaires et dans quels domaines.

¹ Comité consultatif pour la coordination de la lutte contre la fraude

3. Phase de l'élaboration: établissement des objectifs et des indicateurs

Les objectifs montreront la feuille de route et la vision des États membres dans leur lutte contre la fraude. Les indicateurs connexes contribueront à l'évaluation des progrès réalisés.

4. Élaboration du plan d'action

Le plan d'action définit les actions à exécuter en ce qui concerne chaque objectif, le service responsable de ces actions, le délai et les indicateurs connexes. Il s'agira de l'outil de suivi de la mise en œuvre de la stratégie. Sa réalisation sera essentielle pour évaluer l'efficacité de la stratégie.

5. Évaluation et mise à jour de la stratégie

La stratégie est appelée à évoluer et doit être appliquée sans limite de temps. Il convient dès lors de procéder à l'évaluation et la mise à jour corrélative de ce document.

Les présentes lignes directrices comprennent, en annexe, un modèle pour une stratégie nationale antifraude concernant les Fonds «ESI». Ce modèle est de nature plus descriptive que prescriptive et laisse donc aux États membres autant de marge que possible pour en élargir le champ d'action, en conformité avec leur cadre juridique, leur organisation administrative et leur situation générale.

Un organigramme offrant un rapide aperçu de l'ensemble du processus est également joint en annexe.

Table des matières

Résumé.....	3
Annexe 3: élaboration d'une stratégie nationale antifraude pour les Fonds «ESI»: organigramme.....	47
Introduction.....	6
1. Environnement juridique	11
2. Phase préparatoire	13
2.1 Méthodologie	13
2.2 État de la situation actuelle en ce qui concerne les mesures antifraude.....	15
2.2.1 Comment?	16
2.2.2 Que faut-il passer en revue et pourquoi?.....	16
2.3 Évaluation du risque de fraude	20
2.3.1. Éléments généraux pour réaliser une évaluation du risque de fraude.	21
2.3.2. Quelle méthodologie pour l'évaluation du risque de fraude?.....	21
2.3.3 Exigences minimales pour une bonne méthodologie.....	22
2.3.4 Outils pour l'évaluation des risques.....	23
3-Phase d'élaboration: établissement des objectifs de la stratégie nationale antifraude et détermination des indicateurs pour mesurer les résultats de sa mise en œuvre.....	25
3.1 Établissement des objectifs	25
3.1.1 Caractéristiques des objectifs	25
3.1.2. Période visée par la stratégie	26
3.2 Établissement des indicateurs	26
4. Établissement du plan d'action	29
5. Évaluation et mise à jour de la stratégie	31
Annexes.....	33
Annexe 1: modèle pour une stratégie antifraude nationale et son contenu	35

Annexe 2: glossaire	41
Annexe 3: élaboration d'une stratégie nationale antifraude pour les Fonds «ESI»: organigramme.....	47

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 de lutte contre la fraude du COCOLAF et est exécutée par un groupe de travail composé d'experts des États membres et des représentants de l'OLAF, de la direction générale de la politique régionale, de la direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion et de la direction générale des affaires maritimes et de la pêche, travaillent pendant un an sur un thème spécifique sélectionné par les États membres. Le thème choisi pour 2014 était celui des «Stratégies nationales antifraude pour les Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds "ESI")».

Le présent guide a été élaboré sur la base de cette procédure. Son objectif est de favoriser l'échange de bonnes pratiques et d'offrir une documentation pratique que les États membres peuvent utiliser pour élaborer leurs stratégies nationales antifraude pour les Fonds «ESI». Les États membres ne sont pas tenus d'élaborer une telle stratégie mais peuvent souhaiter le faire.

Le règlement portant dispositions communes pour la période de programmation 2014-2020² exige des États membres qu'ils mettent en place des mesures antifraude efficaces et proportionnées, en tenant compte des risques recensés, afin de prendre les mesures nécessaires pour prévenir, détecter et sanctionner la fraude et les irrégularités de manière efficace, et rembourser les montants irréguliers au budget de l'UE. Il semble judicieux de dépasser les exigences réglementaires immédiates et d'incorporer ces mesures dans une stratégie antifraude nationale afin d'assurer une meilleure surveillance de la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE et des États membres.

En 2011, la Commission européenne a élaboré une stratégie antifraude globale visant à protéger les intérêts financiers de l'UE au sein de ses propres services et des agences exécutives et décentralisées. La Commission européenne encourage les États membres à adopter des stratégies antifraude au niveau national.

Les experts des États membres se sont portés volontaires pour partager leurs connaissances et leurs expériences en vue de la rédaction, avec le soutien de l'OLAF, du présent guide pratique, qui vise à fournir aux États membres des lignes directrices pour l'élaboration de leur propre stratégie antifraude dans le domaine des Fonds «ESI».

Les États membres peuvent bien sûr choisir d'élaborer une stratégie nationale antifraude globale relative aux revenus nationaux et aux dépenses des budgets nationaux et de l'UE. Entre-temps, dans le cadre du groupe de lutte contre la prévention du COCOLAF, le choix s'est porté sur le traitement en premier lieu des dépenses dans le domaine des Fonds «ESI» en tant que projet pilote. C'est pourquoi le présent guide se limite à ce domaine.

² Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 [article 125, paragraphe 4, point c), et article 122, paragraphe 2].

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

- recenser les vulnérabilités à la fraude au sein des systèmes;
- évaluer les principaux risques de fraude;
- planifier et mettre en œuvre les réponses;
- évaluer les progrès réalisés;
- adapter la réponse à l'évolution des tendances et aux ressources disponibles; et
- 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.

La stratégie doit examiner 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 proactive 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 un personnel correctement qualifié, une coopération totale des autorités de gestion et de contrôle et une bonne collaboration entre les autorités. La coopération avec d'autres acteurs pertinents au niveau de l'UE et au niveau national revêt également une grande importance.

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.

Le présent guide pratique vise à fournir:

- une méthode par étapes pour l'élaboration d'une stratégie nationale antifraude dans le domaine des Fonds «ESI»;
- des éléments de base du contenu pour l'élaboration de la stratégie nationale antifraude; et
- des éléments concrets fondés sur l'expérience acquise par les États membres.

L'OLAF souhaite remercier les experts suivants de leur contribution:

Verena Czaby

Autriche

Ministère fédéral du travail, des affaires sociales et de la protection du consommateur

Mirjana Jurić Željka Knezić Joško-Mislav Međeral.	Croatie	Ministère des finances, service de lutte contre les irrégularités et la fraude
Panagiota Tsirka	Grèce	Subventions et primes nationales et de l'UE, département des cas spéciaux, siège du SDOE
Dávid Szeverényi	Hongrie	Administration nationale fiscale et des douanes – Service de coordination antifraude (Anti-Fraud Coordination Service - AFCOS)
Aiva Avota	Lettonie	Département d'audit des Fonds de l'UE, ministère des finances / AFCOS
Antoine Dalli	Malte	Cabinet du premier ministre – département de l'audit et des enquêtes internes
Simona Stanca	Roumanie	Département de lutte contre la fraude – AFCOS roumain
Štefan Urbánek	République slovaque	Office du Gouvernement de la République de Slovaquie, section du contrôle et de la lutte contre la corruption, point de contact central pour l'OLAF

1. Environnement juridique

Les articles 310 et 325 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) exigent de l'UE 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 des traités, 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 autorités compétentes.

L'article 317 du TFUE énonce que le principe de bonne gestion doit s'appliquer dans l'utilisation du budget de l'UE par les États membres en coopération avec la Commission.

Les articles 30 à 33 du règlement financier³ applicable au budget général de l'UE clarifient le principe de bonne gestion financière. Il implique 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'UE 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 prévoit une coopération et une coordination entre la Commission et les États membres.

La convention relative à la protection des intérêts financiers de l'Union du 26 juillet 1995 (la convention «PIF») donne une définition de la fraude⁴. Le règlement (UE) n° 1303/2013 du 17 décembre 2013 établit des dispositions communes pour les Fonds «ESI» pour la période de programmation 2014-2020. L'article 125, paragraphe 4, point c), précise l'obligation faite aux autorités de gestion de mettre en place des mesures antifraude efficaces et proportionnés, tenant compte des risques constatés.

³ 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.

⁴ La convention «PIF» est actuellement en cours de révision afin de refléter les modifications apportées au cadre juridique. La Commission a publié une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal (COM(2012) 363 final du 11.7.2012).

La législation nationale régit l'application des sanctions administratives et expose également l'éventuelle procédure pénale et les pénalités qui peuvent être infligées. Dans certains pays, elle établit ou rend obligatoires des services spécialisés en ce qui concerne les enquêtes et/ou poursuites concernant de potentiels cas de fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE [par exemple, le département de lutte antifraude en Roumanie (DLAF)].

2. Phase préparatoire

La phase préparatoire dans l'établissement d'une stratégie antifraude nationale est cruciale et ne doit pas être négligée. Il convient d'accorder suffisamment de temps et de ressources à cette partie importante du processus. La phase de préparation a pour objectif d'obtenir un aperçu complet de la façon dont la fraude est traitée par toutes les parties prenantes impliquées dans les Fonds «ESI». Cela fournira une base pour les décisions à prendre lors de l'établissement des objectifs, en spécifiant les indicateurs et en élaborant le plan d'action connexe.

2.1 Méthodologie

La phase préparatoire comprend les deux stades suivants:

- un état de la situation actuelle pour faire le point sur les points forts et les domaines à améliorer des systèmes nationaux et des mesures antifraude en place; et
- une évaluation du risque de fraude.

Cette phase doit être mise en œuvre en: 1) examinant la structure organisationnelle, les acteurs, les mesures et les procédures déjà en place; et en 2) procédant à une évaluation du risque de fraude.

Qui doit élaborer la stratégie nationale antifraude?

Le service national désigné doit élaborer la stratégie nationale antifraude relative aux Fonds «ESI».

Ce service doit avoir:

- une large vue d'ensemble, au niveau de l'UE et national, à la fois de l'ensemble du système des Fonds «ESI» et des mesures antifraude actuellement en place; et
- le pouvoir de mobiliser l'expertise pertinente auprès des différents ministères, autorités et services impliqués dans la mise en œuvre des fonds de l'UE et auprès des ministères, autorités et services responsables des enquêtes financières et des poursuites.

Cela revêt une importance cruciale, notamment pour les États membres dont le système administratif est décentralisé.

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

Le service responsable de la stratégie nationale antifraude doit établir une équipe d'experts capable de fournir l'expertise adéquate. Cette équipe doit être en mesure de

couvrir les différents stades du cycle antifraude de par ses connaissances et son expérience.

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

Quelles autorités doivent être impliquées?

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 impliquées.

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

Outre les entités énumérées ci-dessus, il est souhaitable d'impliquer des organisations ayant des responsabilités de contrôle, de surveillance ou de gestion directement ou indirectement liées aux projets financés par les fonds de l'UE, telles que les:

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

L'équipe responsable de la procédure doit élaborer un programme de travail pour l'élaboration de la stratégie dans un délai donné. Elle doit viser à obtenir un soutien politique total.

Quel soutien politique est nécessaire?

Étant donné le large éventail et le nombre d'organismes impliqués, le ou les services responsables de l'élaboration de la stratégie nationale antifraude peuvent avoir besoin de tout le soutien politique du gouvernement.

2.2 État de la situation actuelle en ce qui concerne les mesures antifraude

L'évaluation de la situation requiert un examen des domaines suivants:

- la législation;
- l'organisation [par exemple nationale (centralisée ou décentralisée) ou locale, par l'entremise d'un coordinateur ou non, le rôle de l'AFCOS, etc.];
- la gestion et les acteurs;
- les procédures (y compris les contrôles en place);
- les moyens et les ressources (ressources humaines et outils appropriés, par exemple, informatique, documents, lignes directrices, formation et 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'UE (avec la Commission et avec d'autres États membres).

Il convient de recenser leurs points forts et leurs faiblesses et d'examiner leur contribution et leur incidence à chacun des quatre stades du cycle antifraude (prévention, détection, enquête et poursuites, et réparations).

Au cours de cette phase, il est important de déterminer les raisons qui sous-tendent les points forts et les domaines à améliorer recensés, et d'y réfléchir afin de trouver des solutions. Ces raisons doivent être recherchées dans:

- l'environnement juridique
- l'environnement institutionnel
- l'environnement économique et social
- l'environnement politique.

Exemple: extrait de la stratégie nationale antifraude de Malte

«Les irrégularités, la fraude et la corruption sont causés par des défauts dans les règles formelles réglementant les activités du secteur public (essentiellement la législation) et 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;*
- *le manque d'application de la législation et de surveillance externe;*
- *le manque de contrôle et de suivi, en particulier de contrôle interne;*

- *de faibles normes en matière de culture, d'éthique, de morale et de systèmes des valeurs de la société».*

2.2.1 Comment?

Un certain nombre de méthodes différentes peuvent être utilisées pour évaluer la situation existante:

- ✓ la collecte et l'analyse de documents, de rapports et de données (par exemple, législation, documents de travail du personnel, procédures, méthodologies et lignes directrices); et
- ✓ 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, téléphoniques, par Skype ou équivalents) et la tenue de discussions avec des experts (groupes de travail, par exemple).

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

2.2.2 Que faut-il passer en revue et pourquoi?

Cette phase a pour objectif de déceler les lacunes existantes: ces dernières apparaîtront lors de l'identification des points forts et des domaines à améliorer. Il est dès lors important d'évaluer la situation par rapport à ce qui constituerait de bonnes pratiques à chaque stade du cycle antifraude.

A) Prévention

La prévention est cruciale pour lutter contre la fraude. Il est plus facile et rentable de prévenir la fraude que de procéder à des réparations. Les États membres doivent dès lors être pleinement engagés 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 dans la lutte contre la fraude. Il permet de réduire de manière spectaculaire le risque de fraude, même s'il ne peut l'éliminer complètement.

L'examen des mesures et techniques préventives doit inclure:

- ✓ 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 connaissance du degré de sensibilisation du public à la fraude dans les Fonds «ESI»; et
- ✓ une meilleure connaissance du niveau de culture éthique au sein du personnel des États membres quant à la fraude en relation avec les Fonds «ESI».

L'efficacité des mesures préventives dépend de la présence sur place de systèmes robustes pour leur mise en œuvre. Cela inclut:

- ✓ une législation à l'épreuve de la fraude⁵;
- ✓ une politique de transparence soutenue par une communication d'envergure qui améliorera le degré de sensibilisation du public;
- ✓ un système de contrôle interne solide;
- ✓ un niveau élevé de normes éthiques parmi le personnel impliqué dans la protection des intérêts financiers de l'UE (Existe-t-il une manifestation claire, visible pour les observateurs, que le personnel s'efforce d'atteindre des normes éthiques élevées? Existe-t-il un document établi et sans ambiguïté, tel qu'un code de conduite, qui couvre la question du conflit d'intérêts?);
- ✓ une politique solide en matière de ressources humaines [trouver un juste équilibre entre la rotation du personnel (afin de garder 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 une formation antifraude; et
- ✓ une coopération étroite entre les organismes, tant au niveau national qu'au niveau de l'UE.

Exemple: coopération entre les autorités en Croatie

Conformément à la loi sur la procédure administrative⁶, toutes les institutions échangent des informations et s'aident mutuellement dans l'exécution de leurs tâches; en outre, deux ou plusieurs institutions peuvent conclure un accord concernant une coopération administrative. Un tel accord exposerait les détails quant aux modalités des échanges et au moment où les informations doivent être échangées, en spécifiant par exemple les délais pour la communication des informations, le type d'informations pouvant être échangées, les sanctions éventuelles si l'institution refuse de communiquer les

⁵ 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.*

⁶ 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).

informations et le mode de communication des informations, par exemple sur papier ou par courrier électronique.

B) Détection

Les États membres doivent mettre tout en œuvre pour détecter les irrégularités (y compris les soupçons de fraude) et doivent prendre les mesures appropriées pour rectifier la situation et imposer des sanctions. À cet effet, il est essentiel que les autorités nationales utilisent pleinement les outils et les ressources humaines dont ils disposent pour détecter les irrégularités.

L'examen des mesures et techniques de détection utilisées doit impliquer:

- ✓ l'élaboration d'un inventaire des systèmes de contrôle interne et externe existants;
- ✓ la vérification de la mise en place d'une procédure de dénonciation et l'évaluation de son efficacité;
- ✓ la vérification de la transmission des informations par les canaux adéquats et de manière efficace après la détection de cas de fraude présumée;
- ✓ la clarification de ce qu'implique le système de notification des irrégularités et de la fraude au niveau national et de l'UE et la vérification de la connaissance de ces procédures par le personnel; et
- ✓ la spécification du responsable du contrôle de la qualité des rapports (l'AFCOS ou une autre entité nationale).

L'efficacité des mesures de détection dépend de la solidité des systèmes en place, notamment:

- ✓ des procédures solides et claires pour le traitement des cas de fraude présumée et pour veiller à ce que les informations appropriées soient transmises rapidement aux autorités concernées;
- ✓ une politique de dénonciation claire et protectrice;
- ✓ l'utilisation par le personnel d'outils pour la détection de la fraude;
- ✓ une formation; et
- ✓ un mécanisme de notification solide et efficient.

Notification et analyse des irrégularités: un outil utile

Conformément aux obligations de notification de l'UE,⁷ les États membres doivent signaler les irrégularités et les cas de fraude présumée à la Commission (OLAF) via le système de gestion des irrégularités (IMS) sur une base régulière.

Cela revêt une énorme importance tant pour la Commission (OLAF) que pour les États membres car cela leur permet d'avoir une meilleure connaissance du type d'irrégularités et de fraudes, des mécanismes de fraude, de l'ampleur de la fraude et des méthodes utilisées pour la détection, etc.

Ce système de signalement est utile pour l'identification des zones les plus vulnérables, afin que les mesures appropriées puissent être adoptées pour atténuer les risques. Cela peut également rendre le personnel plus vigilant à l'égard de la fraude.

C) Enquête et poursuites

L'examen des mesures et techniques relatives aux enquêtes et aux poursuites doit se concentrer sur la fraude, la corruption et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE dans le domaine des Fonds «ESI». Il impliquera:

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

L'efficacité des mesures relatives à l'enquête et aux poursuites dépend de la solidité des systèmes en place, notamment:

- ✓ des procédures solides et claires sur l'échange d'informations entre les autorités administratives et judiciaires compétentes;
- ✓ une coopération solide et saine entre les autorités administratives et judiciaires pertinentes;
- ✓ la spécialisation des enquêteurs et des procureurs dans le domaine des Fonds «ESI»; et
- ✓ une formation continue dans le domaine.

D) Réparation

Les États membres doivent s'engager à obtenir des condamnations dans les cas de fraude, de corruption ou de toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE, et doivent faire les mêmes efforts que ceux qu'ils feraient si leurs

⁷ Par exemple, règlement (CE) n° 1828/2006 de la Commission du 8 décembre 2006 établissant les modalités d'exécution du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et du règlement (CE) n° 1080/2006 du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen de développement régional.

intérêts nationaux étaient en jeu. Un élément dissuasif clé pour des fraudeurs potentiels est la mise en œuvre de sanctions et leur visibilité.

L'examen des mesures et des techniques relatives à la réparation doit impliquer:

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

L'efficacité des mesures relatives à la réparation dépendra de la solidité des structures administratives et des systèmes en place, notamment:

- ✓ 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 d'irrégularité;
- ✓ une désignation claire des autorités chargées de veiller à ce que les sanctions soient correctement mises en œuvre et que les obligations définies soient respectées;
- ✓ des systèmes efficaces et efficaces pour recouvrer les fonds;
- ✓ un suivi statistique; et
- ✓ des formations, des séminaires, des outils pratiques et des manuels.

2.3 Évaluation du risque de fraude

Lors de l'exécution de l'évaluation du risque de fraude aux fins de l'élaboration d'une stratégie antifraude dans le domaine des Fonds «ESI», les spécificités nationales de la stratégie doivent être prises en compte. 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.

Il convient de faire appel au bon sens et d'ajuster les détails de l'évaluation du risque de fraude si nécessaire afin de parvenir à un équilibre raisonnable.

Exécution de l'évaluation du risque de fraude

Elle peut différer 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 «ESI»; et
- de la structure administrative et/ou judiciaire.

2.3.1. Éléments généraux pour réaliser une évaluation du risque de fraude

Les points suivants doivent être gardés à l'esprit lors de l'identification de risques de fraude potentiels:

1. Une personne susceptible de commettre une fraude agit dans les circonstances suivantes:⁸
 - elle a une opportunité: par exemple, elle se trouve au bon endroit et dans les bonnes conditions pour agir, les procédures dans le secteur ne sont pas claires ou sont faciles à contourner, etc.;
 - elle a la motivation: elle est confrontée à des problèmes au travail avec sa hiérarchie ou dans sa vie de famille ou se trouve dans des difficultés financières;
 - elle peut rationaliser ses actions: elle pourrait avoir le sentiment d'avoir de bonnes raisons d'éprouver du ressentiment à l'égard de son employeur (par exemple, elle a été oubliée pour une promotion, elle sait que des collègues sont impliqués dans une fraude et que les supérieurs ne donnent pas l'exemple);
 - elle a des raisons de croire que le risque de se faire attraper et/ou sanctionnée est très faible.
2. Évaluation du risque de fraude

L'évaluation du risque de fraude est spécifiquement orientée vers la détection de conditions pouvant indiquer l'existence d'incitations, de pressions et d'opportunités pour amener les personnes à la fraude et à d'autres irrégularités, et vers la détection de situations pouvant entraîner des cas d'irrégularités et de fraude. Lors de l'évaluation de la probabilité qu'une fraude se produise, il convient d'adopter une approche très conservatrice et de garder à l'esprit le principe de la «tolérance zéro».

2.3.2. Quelle méthodologie pour l'évaluation du risque de fraude?

Les autorités de gestion sont tenues de procéder à une évaluation du risque de fraude en vertu du règlement (UE) n° 1303/2013, qui s'applique à la période de programmation 2014-2020, comme mentionné ci-dessus. 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 2014-2020⁹, ou elles peuvent appliquer une autre méthodologie. Quelle que soit la méthode choisie, l'évaluation du risque de fraude doit être réalisée avec le soin requis pour veiller à ce que tous les domaines d'activités, les fonds sectoriels et les instruments financiers (par exemple, les procédures pour la passation des marchés publics, l'attribution de subventions et la passation de marchés pour une assistance technique ainsi que leur attribution) soient couverts.

⁸ 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.

⁹ EGESIF Fonds «ESI» 14-0021-00 du 16 juin 2014

Les résultats de l'évaluation du risque de fraude doivent servir de point de départ pour le service chargé de 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 priorité accordée à certains risques de fraude par rapport à d'autres doit être discutée avec ces autorités.

La sous-traitance de l'évaluation du risque de fraude n'est pas recommandée étant donné que cette tâche requiert une bonne connaissance du système de gestion et de contrôle actuellement en place et des types de bénéficiaires recevant un financement des programmes.

2.3.3 Exigences minimales pour une bonne méthodologie

Indépendamment de la méthodologie choisie, elle doit inclure au moins les trois étapes suivantes:

a) La détermination des risques de fraude.

b) L'évaluation des risques de fraude en tenant compte des mesures déjà en place pour atténuer ces risques.

Cette évaluation est fondée sur les deux indicateurs suivants:

- la probabilité que la fraude se produise; et
- l'impact de cette fraude si elle se produit.

La grille fournie en annexe 1 de la note d'orientation concernant le risque de fraude susmentionné peut être utilisée. Un autre exemple d'une telle grille est présenté ci-dessous.

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

Évaluation	Probabilité	Signification
1	Faible	La probabilité que la fraude se produise est pratiquement nulle ou très faible, et seul un très petit nombre de cas de fraude de ce type sont survenus par le passé.
2	Moyenne	Le risque de fraude existe. Cette conclusion est étayée par le fait qu'il y a eu des cas similaires par le passé. Ces situations sont relativement connues.
3	Élevée	Le risque de fraude est élevé. Cette conclusion est étayée par le fait que de tels cas se sont produits de façon répétée et fréquente par le passé. Ces situations sont bien connues.

L'impact de la fraude éventuelle peut être évalué de la façon suivante:

Évaluation	Effet	Signification
1	Faible	En cas de fraude, les tâches et les activités prévues ou en cours n'en seraient pas affectées ou ne le seraient que de façon minimale, et il n'y aurait pas besoin de ressources supplémentaires.
2	Moyen	Si elle survenait, la fraude aurait un effet préjudiciable important sur les activités en cours et il pourrait s'avérer nécessaire d'attribuer des ressources supplémentaires afin de s'assurer que les objectifs de ces activités soient réalisés.
3	Élevé	Si elle survenait, la fraude aurait un effet préjudiciable important sur les activités en cours et il pourrait s'avérer nécessaire d'attribuer des ressources supplémentaires afin de s'assurer que les objectifs de ces activités soient réalisés. Cette catégorie est également utilisée pour les cas où, même avec des ressources supplémentaires, il ne serait plus possible d'atteindre les objectifs fixés.

c) Classement du risque de fraude.

Ce classement implique l'établissement d'une priorité des risques de fraude en fonction de l'exposition totale au risque et du type de risques. Les risques de fraude les plus importants doivent être traités en priorité.

2.3.4 Outils pour l'évaluation des risques

Les risques de fraude peuvent être identifiés et évalués grâce aux connaissances recueillies lors de précédents cas de fraude dans les fonds structurels et de cohésion, ainsi que sur la base de mécanismes de fraude reconnus et récurrents. Les fraudes potentielles pourraient être classées selon le type de programme ou de marché, la valeur du marché, la durée du projet, le stade du projet auquel les cas se rapportent, le type d'activité financée par le projet, la région géographique ou le type de bénéficiaire, ou le mécanisme de fraude. Ce travail permettra de recenser les domaines les plus à risque.

Documentation

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 peuvent être cités :

- les rapports annuels de la Commission sur la protection des intérêts financiers de l'UE;

- des documents spécifiques tels que les listes de signaux d'alerte¹⁰, les lignes directrices concernant les conflits d'intérêts et les documents falsifiés;
- le compendium de cas rendus anonymes 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;
- des rapports de l'UE tels que le rapport de l'UE sur la lutte contre la corruption; et
- une étude de Price Waterhouse Coopers sur le coût de la corruption dans la passation des marchés publics.

Outils informatiques

Les outils informatiques sont aujourd'hui des instruments précieux qui contribuent à analyser les principaux mécanismes de fraude et les secteurs présentant le risque le plus élevé. Les bases de données, les outils d'extraction des données et d'évaluation des risques doivent être utilisés de façon intensive lorsqu'ils sont disponibles.

Le système de gestion des irrégularités (IMS) est la plus importante base de données en matière de fraude en Europe et peut être utilisé pour analyser la fraude.

La Commission a élaboré un outil spécifique d'évaluation des risques, Arachne, qui contribue à l'identification des domaines (opérations, projets, bénéficiaires et contrats ou contractants) présentant un risque plus élevé susceptible de mériter davantage d'attention de la part des autorités des États membres. Arachne est mis à la disposition de tous les États membres qui ont choisi de l'utiliser. Il se peut également que des États membres aient élaboré des outils similaires.

Autres sources d'information

Il convient de mentionner les principales sources suivantes:

- questionnaires, ateliers et réunions avec le personnel de la direction et d'autres membres du personnel; et
- séminaires, conférences et événements conçus pour promouvoir l'échange de bonnes pratiques au niveau national ou international.

¹⁰ Un signal d'alerte est un indicateur d'une éventuelle fraude, corruption, etc. Il s'agit d'un signal indiquant que quelque chose sort de l'ordinaire et nécessite un plus ample examen.

3-Phase d'élaboration: établissement des objectifs de la stratégie nationale antifraude et détermination des indicateurs pour mesurer les résultats de sa mise en œuvre

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 Fonds «ESI» pour les prochaines années. Ils doivent être accompagnés par des indicateurs connexes appropriés qui permettent de surveiller la mise en œuvre de la stratégie de manière approfondie et efficace et d'en évaluer l'efficacité.

3.1 Établissement des objectifs

Les objectifs doivent être directement et logiquement liés aux résultats de la situation et de l'évaluation du risque de fraude réalisée pendant la phase préparatoire. Ils doivent également prendre en compte les priorités nationales globales des États membres en ce qui concerne les Fonds «ESI» et la lutte contre la fraude. Cela signifie que les objectifs doivent se fonder sur la 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'UE.

3.1.1 Caractéristiques des objectifs

Les objectifs doivent être **Spécifiques**, **Mesurables**, **Atteignables**, **Réalistes** et limités dans le **Temps** (SMART).

Ils ne doivent pas être trop nombreux pour ne pas empêcher une mise en œuvre et un suivi efficaces de la stratégie nationale antifraude. Ils doivent clairement mentionner et indiquer les priorités fixées par les États membres dans la lutte contre la fraude relative aux Fonds «ESI». 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. Par exemple, un objectif «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'UE 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 des fonds et les sanctions.

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 pour chaque stade est aussi important que traiter chaque stade lui-même. Une transmission rapide des informations clés et une totale coopération entre les organismes répressifs et les autorités de gestion, de certification ou d'audit avant, pendant et après les enquêtes assurera en l'efficacité. Cela permettra également aux autorités de gestion de prendre les bonnes décisions en ce qui concerne le suivi de cas spécifiques, notamment en ce qui concerne les mesures de précaution telles que le blocage ou la suspension des paiements. Enfin, outre le recouvrement, une approche proactiv, et la prise de mesures pertinentes ont un effet fortement dissuasif.

3.1.2. Période visée par la stratégie

En ce qui concerne la période visée 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 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. Si cette option est choisie, il serait également nécessaire de prendre en considération les programmes opérationnels relatifs à la période 2007-2013, et les objectifs devraient également s'appliquer à ces programmes.

La seconde option consiste à considérer la stratégie nationale antifraude relative aux Fonds «ESI» comme une stratégie générale qui doit s'appliquer aux Fonds «ESI» indépendamment du cadre financier pluriannuel. Cela signifie que la période visée par la stratégie nationale doit être fixée indépendamment de la période du cadre financier pluriannuel. Néanmoins, une stratégie visant à établir la vision à moyen ou long terme dans un domaine devrait couvrir un minimum de quatre à cinq ans.

Exemple d'objectifs

1. Assurer un environnement à l'épreuve de la fraude pour les Fonds «ESI» (établissement d'un environnement juridique adéquat)
2. Promouvoir la prévention de la fraude parmi le public et parmi le personnel impliqué dans la mise en œuvre des Fonds «ESI».
3. Maximiser l'efficacité des contrôles

3.2 Établissement des indicateurs

Les indicateurs sont des éléments essentiels dans la stratégie antifraude car ils permettent de mesurer les progrès accomplis par rapport à ses objectifs. Ils seront utilisés pour rendre compte de la stratégie et contribueront à évaluer les effets de sa mise en œuvre.

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 reflétant la situation à un moment donné: par exemple, le nombre de sessions de formation / de participants, par programme, au cours d'une année donnée; ou
- 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 cas de fraude présumée 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 est-il en place?» ; oui; ou
- une évaluation du niveau de conformité dans un domaine particulier 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 objectif quantitatif. En outre, il convient de garder à l'esprit que les indicateurs doivent être analysés et commentés non 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 sources existantes et fiables (telles que les bases de données existantes utilisées pour consigner la participation aux sessions de formation ou les cas de fraude notifiés, par exemple, le système de gestion des irrégularités (IMS) etc.), desquelles les principales sources d'information pourraient être facilement et rapidement extraites. Ils doivent également être faciles à vérifier afin de garantir une transparence totale et de préserver ainsi la confiance du public.

Des indicateurs bien sélectionnés auront une importance cruciale pour évaluer l'impact de la mise en œuvre de la stratégie et, partant, pour l'actualiser et la réviser au besoin.

Exemples d'indicateurs

Objectifs	Indicateurs
Assurer un environnement à l'épreuve de la fraude pour les Fonds «ESI»	Nombre de modifications apportées aux règlements par année
Maximiser l'efficacité des contrôles	Montant moyen des fonds recouverts par contrôle effectué
Améliorer l'efficacité des poursuites	Nombre de procureurs formés dans le domaine de la lutte contre la fraude dans

concernant les Fonds «ESI»	les Fonds «ESI»
----------------------------	-----------------

4. Établissement du plan d'action

La stratégie antifraude doit être accompagnée d'un plan d'action détaillé, traduisant les objectifs en actions. Le plan d'action doit être élaboré par le service chargé de la stratégie nationale antifraude, avec le soutien de l'équipe d'experts qu'il a créée (voir point 2.1, page 7). 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. Les résultats de l'état de la situation 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'UE (avec la Commission et avec d'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 des actions prioritaires 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, par exemple, l'UE et/ou les institutions nationales.

Le plan d'action doit comprendre des **tâches** spécifiques, en énonçant à quels organismes elles sont assignées, et doit également donner les dates cibles pour lesquelles les objectifs doivent être réalisés. Les tâches doivent être divisées en domaines correspondant à ceux qu'implique la stratégie nationale antifraude pour les Fonds «ESI».

Chaque tâche doit être considérée avec le but de réaliser une synergie et d'encourager une approche intégrée. Le plan d'action doit, par exemple, prendre en compte le fait que les Fonds «ESI» sont utilisés pour améliorer les conditions de vie de la population de l'UE, 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 dans le domaine des Fonds «ESI».

Un réseau structuré d'autorités doit être créé dans chaque État membre afin de mettre en œuvre la stratégie antifraude pour les Fonds «ESI» et le plan d'action connexe. 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.

Rôle éventuel de l' AFCOS

En fonction de l'organisation au sein de chaque État membre, la mise en œuvre du plan d'action pourrait être contrôlée par le service de coordination antifraude national (AFCOS).

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^{er} janvier au 31 décembre). Il pourrait également produire une révision du plan d'action après deux ans, selon un format similaire à celui utilisé pour le plan lui-même.

Les mesures éventuelles à prendre pourraient inclure:

- l'instauration d'une politique de dénonciation;
- 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'instauration d'une procédure pour traiter les irrégularités détectées et les fraudes présumées dans les Fonds «ESI»;
- le développement du pouvoir des outils d'extraction des données et d'évaluation des risques qui contribueront à l'identification des facteurs de risque au niveau des projets individuels;
- le renforcement de la coopération entre les organismes de l'administration de l'État impliqués dans la passation de marchés publics et le contrôle de la concurrence;
- le renforcement de l'intégrité et la lutte contre les conflits d'intérêts dans la passation des marchés publics;
- l'élaboration d'un manuel pour les fonctionnaires impliqués dans la passation de marchés publics, qui les oriente sur leur rôle dans la lutte contre les irrégularités, la fraude et la corruption dans le domaine des Fonds «ESI»; et
- le renforcement de l'échange d'expériences entre les autorités nationales et les partenaires européens (OLAF, DG de la Commission, autres États membres).

5. Évaluation et mise à jour de la stratégie

La stratégie nationale antifraude doit être un document vivant, adapté et mis à jour sur une base permanente afin de prendre en considération les principales modifications structurelles et/ou organisationnelles qui peuvent se produire et les tendances observées dans les mécanismes de fraude.

Il est dès lors nécessaire de procéder à une évaluation régulière afin de s'assurer que les actions entreprises sont sur la bonne voie et que les objectifs seront réalisés en temps utile. L'évaluation contribuera à déterminer dans quelle mesure les objectifs ont été atteints, si l'approche adoptée à ce jour s'est avérée adéquate et s'il est nécessaire **de mettre à jour la stratégie**.

Les évaluations sont menées périodiquement, selon les délais – l'évaluation à mi-parcours fixée – qui peuvent être une évaluation à mi-parcours, annuelle, etc., ou un rapport d'exécution final.

L'évaluation doit être réalisée par l'autorité qui coordonne la mise en œuvre de la stratégie. Un rapport annuel doit être établi pour faire le point sur les progrès accomplis.

Lors d'une évaluation à mi-parcours, il serait 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 pourrait être publié à ce stade.

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. L'évaluation doit cibler les moyens utilisés pour la mise en œuvre ainsi que les résultats eux-mêmes. À ce stade, elle mesurera l'efficacité (les résultats, ou extrants, en relation avec les ressources investies, ou intrants) et l'efficacité de la stratégie (le ratio entre l'objectif des résultats obtenus et l'objectif à réaliser). Un rapport d'évaluation finale présentera les résultats de la stratégie.

Les critères d'évaluation doivent être conçus de façon à déterminer:

- a) dans quelle mesure les résultats de la mise en œuvre de la stratégie correspondent aux résultats prévus exposés dans la stratégie au stade de la formulation;
- b) le ratio entre les coûts effectivement exposés pour obtenir les résultats escomptés et les coûts estimés au moment de la formulation de la stratégie; et
- c) la mesure dans laquelle les activités et les délais exposés dans le plan d'action ont été respectés.

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

- la mise à jour ou la révision des objectifs;
- l'ajustement des indicateurs;
- l'actualisation des délais; et

- l'introduction de nouvelles mesures ou l'ajustement des mesures existantes.

Annexes

Annexe 1: modèle pour une stratégie antifraude nationale et son contenu

Le présent document formule certaines recommandations concernant les principaux points à détailler dans la stratégie. Les recommandations et suggestions sont indiquées en italique. Les propositions directes sont présentées dans la police de caractères normale.

1. Introduction et contexte général

Le présent chapitre doit inclure:

- *une référence aux cadres juridiques de l'UE et 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 à la stratégie ou politique nationale de lutte contre la fraude, la corruption et tout type de criminalité financière, si elle existe;*
- *une déclaration marquant 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'UE; et*
- *une mention de tous liens potentiels avec d'autres politiques nationales ou priorités politiques.*

Les informations suivantes concernant spécifiquement les Fonds structurels et d'investissement européens (les Fonds «ESI») doivent également être incluses:

- *une liste des autorités et des services impliqués dans le contrôle des Fonds «ESI» et dans la lutte contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale portant atteinte aux Fonds «ESI»;*
- *des informations détaillées quant à la façon dont les fonds de l'UE sont structurés, à savoir si le contrôle est centralisé, décentralisé ou structuré d'une autre façon; et*
- *l'existence de mesures ou d'une stratégie spécifiques liées à la lutte contre la fraude dans ce secteur.*

Indiquez quelle entité nationale est responsable de la stratégie, en particulier de l'élaboration de la stratégie et du contrôle de sa mise en œuvre.

Indiquez la période couverte par la stratégie.

2. État de la situation et évaluation du risque de fraude

Exposez les raisons pour lesquelles une stratégie est nécessaire (c.-à-d. le contexte de la stratégie).

Spécifiez les principaux domaines où des points forts et des possibilités d'amélioration ont été recensés lors de l'évaluation de la situation actuelle et exposez la cause de ces dernières. 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'UE) mais uniquement de se concentrer sur les principaux domaines présentant des possibilités d'amélioration et qui feront l'objet d'un objectif.

Résumez les principales conclusions de l'évaluation du risque de fraude et concentrez-vous sur celles qui nécessiteront une contribution spécifique dans le cadre de la stratégie.

Pour conclure, indiquez les domaines pour lesquels la stratégie doit servir à combler des «lacunes» dans le système actuel et, partant, à renforcer l'efficacité des mesures antifraude.

Faites référence aux principes et aux valeurs qui accompagnent la stratégie.

3. Moyens et ressources

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). Plus particulièrement, il doit:

- présenter une vue d'ensemble des services responsables de la gestion, de la certification et de l'audit pour les Fonds «ESI»;*
- présenter une vue d'ensemble des services responsables de la lutte contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale portant atteinte aux Fonds «ESI»;*
- fournir des informations sur le rôle des services informatiques dans la lutte contre la fraude, le cas échéant; et*
- fournir des informations sur la politique de formation et les ressources en matière de formation.*

4. Le but de la stratégie, les objectifs et les indicateurs connexes, et leur place dans le cycle antifraude

Décrivez le but de la stratégie.

Donnez une brève description de chaque objectif. Il convient de faire référence aux besoins identifiés dans le chapitre 2, étant donné que l'objectif doit logiquement en résulter.

L'ensemble des objectifs doit couvrir tous les stades du cycle antifraude (prévention, détection, enquête et poursuites, et réparation). Un objectif peut couvrir un ou plusieurs stades du cycle.

Objectif (1):

Contexte (pourquoi cet objectif est une priorité)

Description (le résultat souhaité)

Indicateur

Objectif (2):

Contexte (pourquoi cet objectif est une priorité)

Description (le résultat souhaité)

Indicateur

...

5. 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 mesure et assigne des responsabilités aux acteurs concernés, assorties des dates cibles auxquelles l'objectif doit être atteint. Les dates cibles 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 tous les ans ou tous les deux ans. Un rapport sera alors élaboré et soumis au [*gouvernement, ministère de ..., ...*].

Le plan d'action couvre tous les stades du cycle antifraude: prévention, détection, enquête et mesures correctives.

Les colonnes «objectif», «mesure ou action», «service responsable», «délai» et «indicateur» sont obligatoires, tandis que les deux dernières «risque» et «ressources financières et humaines» sont facultatives. Les États membres peuvent ajouter d'autres colonnes suivant leurs besoins particuliers.

Objectif 1	Mesure ou action	Service responsable	Délai	Indicateur	<i>Risque (de non-réalisation des objectifs)</i>	<i>Ressources financières et humaines</i>
Objectif 2	Mesure ou action	Service responsable	Délai	Indicateur		

Objectif 3	Mesure ou action	Service responsable	Délai	Indicateur		

6. Évaluation et mise à jour de la stratégie

La mise en œuvre de la stratégie sera évaluée dans les délais suivants: [*indiquez le calendrier pour l'évaluation intérimaire et l'évaluation finale de la stratégie*]. 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 stratégie sera mise à jour en réponse aux modifications ayant eu lieu durant sa mise en œuvre afin de garantir la responsabilisation et la capacité du service chargé de la mise en œuvre à apporter des modifications à la stratégie elle-même.

La mise à jour et l'ajustement de la stratégie peuvent impliquer, le cas échéant:

- le réexamen des objectifs;
- l'ajustement de la planification et la gestion des ressources;
- la mise à jour des mesures et/ou des délais; et
- l'examen des services responsables.

Une évaluation finale de la mise en œuvre de la stratégie sera réalisée pour le [*indiquez une date*] et la stratégie sera renouvelée.

Annexe 2: glossaire

pour les stratégies nationales antifraude pour les Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds «ESI»)

Plan d'action pour la stratégie nationale: une feuille de route exposant les étapes pour la mise en œuvre de la stratégie nationale antifraude pour les Fonds «ESI» et pour contrôler les progrès accomplis sur la voie 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^{er} 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 pour les 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 d'évaluation du risque qui permettra 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 impliquées dans la gestion des Fonds «ESI» un outil pour l'identification 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 identifier 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, 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 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.

Trucage des 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 devoirs¹¹.

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 exclusions¹².

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 nommée 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'entreprises indépendantes, y compris des jeunes pousses innovantes, 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'UE pour une croissance intelligente, durable et inclusive et est conçue et mise en œuvre par un groupe d'action local.

Opération complétée: une opération qui a été matériellement achevée ou qui a été menée à son terme, pour laquelle les bénéficiaires ont effectué tous les paiements y afférents et reçu toutes les aides au titre du programme opérationnel correspondant.

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 officielles¹³. 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 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.

¹¹ Convention pénale du Conseil de l'Europe en matière de lutte contre la corruption, Strasbourg, 27.1.1999.

¹² JO L 344 du 20.12.2008.

¹³ 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.

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: désigne toute personne physique ou morale ou toute autre entité participant à la mise en œuvre de l'assistance des Fonds «ESI», à l'exception d'un État membre qui exerce ses prérogatives en tant qu'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)¹⁴.

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

Office européen antifraude (OLAF): l'organisme au sein de la Commission européenne chargé 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.

Lutte contre la fraude et la corruption: elle fait partie de l'effort plus large visant à combattre la criminalité financière et organisée, et spécifiquement, le fait de lutter contre toutes les activités illégales qui pourraient porter atteinte aux intérêts financiers de l'UE. La 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 que, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, ils arrêtent, après consultation de la Cour des comptes,

¹⁴ Étude sur la corruption dans le secteur des soins de santé, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, octobre 2012.

les mesures nécessaires. Depuis juin 1999, l'organisme chargé de combattre la fraude est l'Office européen 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, paragraphe 1, du traité de l'Union européenne sur la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, établi sur la base de l'article K.3 du traité de l'Union européenne^{15,16}:

(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 indue de fonds provenant du budget général des Communautés européennes¹⁷ ou des budgets gérés par l'Union européenne ou pour son compte;
- à la non-communication d'une information en violation d'une obligation spécifique, ayant le même effet;
- 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.

¹⁵ JO C 316 du 27.11.1995, p. 49.

¹⁶ 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).

¹⁷ Aux fins du présent document, conformément au traité de Lisbonne, qui est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, le terme «Communauté européenne» ou «Communautés européennes» s'entend au sens de l'«Union européenne», et ce sans préjudice de la précédente législation pertinente.

Analyse d'impact: un outil pour analyser les avantages et coûts potentiels de différentes politiques qui pourraient être adoptées pour combattre un problème particulier.

Conduite intentionnelle:¹⁸ 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 sa conduite 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 lien avec la réalisation d'opérations par les bénéficiaires.

Irrégularité: conformément au règlement (UE) n° 1303/2013, 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 ESI, 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.

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

Pot de vin: une forme de corruption négociée dans laquelle une commission est payée au corrompu en échange de services rendus. En général, la rémunération (argent, biens ou services rendus) est négociée à l'avance. Le pot de vin diffère des autres formes de corruptions en ce qu'il existe une corruption implicite entre les deux parties (au lieu d'une partie qui l'extorque à l'autre). Le but du pot de vin est généralement d'encourager l'autre partie à coopérer à un système illégal¹⁹. 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 se présentent souvent en rapport avec une corruption dans le contexte d'une passation de marché.

Base juridique: en général, une loi basée sur un article du traité qui donne à l'UE la compétence d'agir dans un domaine politique spécifique et qui expose les conditions liées à cette compétence, y compris en matière de budget. Certains articles du traité autorisent la Commission à entreprendre certaines actions, qui impliquent des dépenses, sans qu'il y ait un nouvel acte juridique à cet effet.

Stratégie macrorégionale: un cadre intégré, approuvé par le Conseil européen, permettant de relever des défis communs dans une zone géographique donnée dans laquelle se trouvent aussi bien des États membres que des pays tiers. Son objectif est de

¹⁸ Par analogie, voir la section 15 de la loi n° 300/2005 (Code pénal slovaque).

¹⁹ Étude sur la corruption dans le secteur des soins de santé, HOME/2011/ISEC/PR/047-A2, octobre 2012.

renforcer la coopération 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.

Contrôle: 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, impliquant la collecte et l'enregistrement des données et 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 la suppression à un stade précoce des risques menaçant les intérêts financiers de l'UE.

Accord de partenariat: un document préparé par un État membre avec la participation de partenaires, conformément à l'approche de gouvernance à multiniveaux, exposant la stratégie, les priorités et les arrangements de l'État membre pour utiliser les Fonds «ESI» de manière efficace et efficiente aux fins de la poursuite de la stratégie de croissance intelligente, durable et inclusive de l'UE. Les accords de partenariat sont approuvés par la Commission à la suite d'une évaluation du document et d'une discussion 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'Office.

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: assurance de l'efficacité et de la transparence dans la création de recettes (droits agricoles, cotisations sur le sucre, droits de douane, recettes de la TVA et revenus dépendant du PIB) 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 et dans l'utilisation des biens appartenant à l'UE, à ses institutions et organes.

Dépenses publiques: toute contribution publique au financement des opérations sur le budget des autorités publiques nationales, régionales ou locales, le budget de l'UE alloué aux Fonds «ESI», le budget des organismes de droit public ou le budget des 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 est 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.

Recouvrement de fonds: circonstances dans lesquelles la Commission européenne est obligée de demander à un État membre de restituer le financement qui lui a été alloué. Un recouvrement a lieu lorsque:

1. tout le financement accordé à l'État membre n'était pas nécessaire;
2. les fonds ont été reçus pour une opération structurelle qui était déjà terminée; ou
3. l'argent des Fonds structurels et de cohésion de l'UE a fait l'objet d'un usage abusif en raison d'une fraude ou d'une négligence.

Dans chacune de ces trois situations, la Commission européenne a le droit de demander à l'État membre de rembourser le financement octroyé. Les procédures de recouvrement établies dans la législation de l'UE pourraient être activées afin de récupérer l'argent. Pour les Fonds de cohésion, une autorité de certification établit et envoie à la Commission un inventaire des dépenses et des demandes de paiement pour chaque programme opérationnel. L'autorité doit également certifier l'exactitude des éléments de dépenses et vérifier la conformité aux règles et règlements pertinents de l'UE. S'il doit apparaître un problème — identifié par des incohérences comptables ou par des inspections de la Commission ou d'autres organismes — l'autorité de certification est chargée de superviser le recouvrement du financement. Si nécessaire, le système judiciaire local peut être utilisé pour aider à mettre à exécution le processus de recouvrement.

Évaluation des risques: une des étapes dans le processus de gestion des risques. Il implique 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.

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 expose 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: conformité, de la part de l'autorité compétente dans l'exécution de ses activités, au principe d'économie, au principe d'efficacité — trouver le meilleur ratio entre les ressources employées et les résultats obtenus — et au principe d'efficacité dans la réalisation des objectifs spécifiques fixés.

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

Soupçon de fraude ou fraude présumée: conformément à l'article 1 *bis*, paragraphe 4, des règlements n° 1681/1994 et n° 1831/1994, modifiés respectivement par les règlements (CE) n° 2035/2005 et n° 2168/2005, à l'article 27, point c), du règlement (CE) n° 1828/2006, à l'article 54, point c), du règlement (CE) n° 498/2007, et à l'article 2, paragraphe 4, du règlement n° 1848/2006, toute 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^{er}, paragraphe 1, point a), de la Convention relative à la protection

des intérêts financiers des Communautés européennes²⁰. 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.

²⁰ La convention est entrée en vigueur le 17 octobre 2002, conjointement avec 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.

Annexe 3 - Élaboration d'une stratégie antifraude nationale pour les Fonds «ESI» - organigramme

