



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 24.6.2011
COM(2011) 376 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN, AU COMITÉ
DES RÉGIONS ET À LA COUR DES COMPTES**

SUR LA STRATÉGIE ANTIFRAUDE DE LA COMMISSION

{SEC(2011) 791 final}

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN, AU COMITÉ
DES RÉGIONS ET À LA COUR DES COMPTES**

SUR LA STRATÉGIE ANTIFRAUDE DE LA COMMISSION

TABLE DES MATIÈRES

| | | |
|--------|--|----|
| 1. | Introduction | 2 |
| 2. | Stratégie globale de la Commission en matière de lutte antifraude | 4 |
| 2.1. | Principes de base et priorités | 7 |
| 2.2. | Prévention et détection de la fraude | 9 |
| 2.2.1. | Stratégies antifraude au niveau des services de la Commission | 9 |
| 2.2.2. | Le rôle de l'OLAF dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies..... | 11 |
| 2.2.3. | Contrôles et analyses de risque systématiques..... | 12 |
| 2.2.4. | Sensibilisation et formation..... | 13 |
| 2.3. | Enquêtes | 13 |
| 2.3.1. | Enquêtes de l'OLAF | 13 |
| 2.3.2. | Informateurs | 15 |
| 2.4. | Sanctions | 15 |
| 2.5. | Recouvrement | 16 |
| 2.6. | Autres instruments horizontaux de prévention de la fraude..... | 16 |
| 2.6.1. | Normes législatives internationales..... | 16 |
| 2.6.2. | Éthique et intégrité | 16 |
| 2.6.3. | Transparence et accès à l'information | 17 |
| 2.6.4. | Marchés publics et subventions | 17 |
| 3. | Suivi de l'exécution et compte rendu | 18 |

1. INTRODUCTION

La Commission, avec la présente communication, améliore et modernise sa stratégie antifraude. L'**objectif global** de cette nouvelle stratégie antifraude de la Commission est d'améliorer la **prévention**, la **détection** et les **conditions d'enquête** ainsi que d'obtenir une **réparation** adéquate et d'atteindre un niveau de **dissuasion** suffisant **au moyen de sanctions proportionnées et dissuasives**, dans le **respect du droit**, en introduisant des **approches stratégiques antifraude au niveau de chaque service**, et en prenant en considération et en clarifiant les responsabilités des différents acteurs.

L'article 325 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) exige de la Commission et des États membres qu'ils combattent la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. La prévention et la détection de la fraude constituent par conséquent une obligation générale s'imposant à l'ensemble des services de la Commission dans l'exercice de leurs activités quotidiennes qui impliquent l'utilisation de ressources.

La Commission européenne exécute le budget de l'UE conformément au principe de la bonne gestion financière (article 317 TFUE). Elle entend assurer que le cadre, les politiques, les règles et les procédures en vigueur permettent une prévention et une détection efficaces de la fraude¹.

La gestion financière et l'obligation de rendre compte ont été renforcées. Les services de la Commission² sont responsables de la gestion des ressources opérationnelles et administratives qui leur sont allouées pour mettre en œuvre les politiques de l'UE ou pour contribuer au bon fonctionnement des institutions de l'Union de manière efficiente et en réduisant autant que possible la charge administrative. Les services de la Commission³ sont tenus à cet égard de prendre les mesures nécessaires pour fournir une assurance raisonnable quant à la prévention et à la détection de la fraude⁴ et des irrégularités⁵.

L'Office de lutte antifraude (OLAF) mène des enquêtes administratives. Il se fonde sur son expérience et son expertise pour aider les autres services de la Commission à prévenir et à détecter la fraude⁶.

¹ La notion de «fraude» est définie à l'article 1^{er} de la convention établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (JO C 316 du 27.11.1995, p. 49).

² Les références aux services de la Commission couvrent l'ensemble des directions générales et services de la Commission ainsi que les agences exécutives.

³ Les ordonnateurs délégués, au sens du TFUE (article 322) et du règlement financier [règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (JO L 248 du 16.9.2002, p. 1)].

⁴ Voir les articles 28 et 28 bis du règlement financier.

⁵ Est constitutive d'une irrégularité toute violation d'une disposition du droit de l'UE par un opérateur économique qui a ou aurait pour effet de porter préjudice au budget général de l'Union européenne, article 1^{er}, paragraphe 2, du règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil du 18 décembre 1995 relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (JO L 312 du 23.12.1995).

⁶ Communication de la Commission «Prévenir la fraude en s'appuyant sur les résultats opérationnels: une approche dynamique de l'étanchéité à la fraude» [COM(2007) 806 final].

La prévention et la détection de la fraude se trouvent au cœur de la politique antifraude de la Commission. Mener des enquêtes efficaces et efficaces, recouvrer rapidement les sommes indûment versées par le budget de l'UE et appliquer des sanctions dissuasives sont cependant des facteurs tout aussi importants.

Les États membres gèrent la quasi-totalité des recettes du budget de l'Union. Ils partagent aussi avec la Commission la gestion d'environ 80 % des dépenses de ce budget. Les 20 % restants sont gérés directement par les services de la Commission, partiellement en coopération avec des pays tiers et des organisations internationales.

Dans des recommandations de décharge et divers autres rapports ou résolutions, le Parlement européen (PE)⁷, le Conseil⁸ et la Cour des comptes européenne⁹ ont demandé une meilleure protection des intérêts financiers de l'Union contre les fraudes et irrégularités. Le Conseil¹⁰ et le Parlement¹¹ ont cependant aussi appelé à simplifier les programmes européens et à éviter la surcharge administrative. Il incombe par conséquent à la Commission de trouver l'équilibre entre l'efficacité du contrôle et la simplification.

En 2010, le Conseil a adopté le programme pluriannuel de Stockholm¹², qui définit des priorités politiques dans le domaine de la justice, des libertés civiles et de la sécurité. Il invite l'Union et les États membres à intensifier leurs efforts en vue de lutter contre la corruption et la criminalité financière, ce qui nécessite d'accroître les moyens d'investigation financière et de déterminer plus clairement qui sont les ayants droit économiques détenteurs des avoirs.

En 2011, plusieurs initiatives seront prises pour renforcer la lutte contre la fraude et la corruption affectant les fonds publics de l'UE:

La proposition de la Commission **portant modification du cadre juridique de l'OLAF**¹³ vise à rendre les enquêtes de l'OLAF plus efficaces et plus rapides, à renforcer les garanties de procédure ainsi que la coopération de l'Office avec les États membres et à améliorer sa gouvernance.

⁷ Voir par exemple les résolutions que le Parlement a adoptées sur la protection des intérêts financiers des Communautés et la lutte contre la fraude en réponse aux rapports annuels 2008 (INI/2009/2167) et 2009 (INI/2010/2247) sur ce sujet.

⁸ Voir notamment la résolution du Conseil relative à une politique globale de l'UE contre la corruption (14 avril 2005), les conclusions du groupe de travail sur le Parquet européen organisé par la présidence espagnole (premier semestre 2010), et la déclaration de la présidence belge (second semestre 2010) sur le programme de Stockholm.

⁹ Avis de la Cour des comptes européenne n° 1/2010 – Améliorer la gestion financière du budget de l'Union européenne: risques et défis (JO C 35 du 12.2.2010, p. 4); rapport annuel de la Cour des comptes relatif à l'exercice 2009 (JO C 303 du 9.11.2010, pp. 10, 11 et 26).

¹⁰ Voir par exemple le document EUCO 2/1/11 REV1 du 8 mars 2011 («Il est essentiel de simplifier les instruments de l'UE destinés à encourager la R&D&I, de façon à en faciliter l'accès aux meilleurs scientifiques et aux entreprises les plus innovantes; il faudrait en particulier que les institutions concernées définissent un nouvel équilibre entre confiance et contrôle et entre prise de risque et refus des risques»).

¹¹ Résolution du PE du 11 novembre 2010 – P7 TA(2010)0401 – qui relève la complexité des règles de participation, l'investissement en temps qu'elles requièrent, les coûts élevés de personnel et une lourdeur administrative excessive.

¹² JO C 115 du 4.5.2010, p. 1.

¹³ COM(2011) 135 final.

La **communication sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne par le droit pénal et les enquêtes administratives**¹⁴ indique comment la Commission entend, au niveau de l'UE, protéger l'argent des contribuables contre les activités illégales, notamment contre la menace que représente la corruption tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des institutions de l'UE. Cette communication met en évidence les possibilités d'amélioration du cadre juridique pénal et des instruments de procédure disponibles pour les enquêteurs et les parquets ainsi que les développements institutionnels envisageables, comme la création d'un Parquet européen.

En complément de ces initiatives, la **communication sur la lutte contre la corruption dans l'Union européenne**¹⁵ met en place un mécanisme destiné à évaluer périodiquement l'action des États membres en la matière (rapport anticorruption de l'UE).

Le programme de travail de la Commission pour 2011 inclut aussi, dans la section des initiatives concernant la protection de l'économie légale, une **proposition de nouveau cadre juridique relatif à la confiscation et au recouvrement des avoirs d'origine criminelle**¹⁶.

La présente stratégie antifraude complète ces initiatives en portant principalement sur les questions de bonne administration. Combinées, ces communications mettent au point les politiques futures de l'Union en matière de lutte contre la fraude et la corruption dans un cadre cohérent et détaillé.

La présente stratégie antifraude vise principalement les services de la Commission; elle renforcera les politiques de l'UE et contribuera à la protection des intérêts financiers de l'Union. Elle s'inscrit dans le droit fil des orientations fondamentales que la Commission a présentées dans ses récentes communications sur **Europe 2020**¹⁷ et sur le **réexamen du budget de l'UE**¹⁸, qui soulignaient l'importance de simplifier et d'assurer la cohérence des règles de l'Union tout en maintenant un niveau élevé de responsabilité et de surveillance des risques financiers.

2. STRATEGIE GLOBALE DE LA COMMISSION EN MATIERE DE LUTTE ANTIFRAUDE

Fraude affectant le budget de l'UE — où en sommes-nous et à quels défis sommes-nous confrontés?

La dernière stratégie antifraude de la Commission a été adoptée en 2000¹⁹ et les plans d'action qui en ont découlé pour 2001-2003 et 2004-2005 ont jeté les bases d'une politique globale de l'UE contre la fraude²⁰. La Commission a, de 2001 à 2005, rendu compte de la mise en œuvre du plan d'action et de l'avancement dans l'élaboration de la politique antifraude dans ses rapports annuels sur la protection des intérêts financiers des Communautés et sur la lutte

¹⁴ Communication sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne par le droit pénal et les enquêtes administratives: Une politique intégrée pour protéger l'argent des contribuables [COM(2011) 293 final].

¹⁵ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, sur la lutte contre la corruption dans l'Union européenne [COM(2011) 308 final].

¹⁶ http://ec.europa.eu/atwork/programmes/index_fr.htm.

¹⁷ COM(2010) 2020.

¹⁸ COM(2010) 700.

¹⁹ COM(2000) 358 final.

²⁰ COM(2001) 254 final; COM(2004) 544 final.

contre la fraude²¹. En 2007, la Commission a adopté une communication sur l'étanchéité à la fraude²² ainsi qu'une communication concernant la division des responsabilités entre l'OLAF et les services de la Commission relatives aux dépenses communautaires en gestion partagée, en vertu de laquelle les services de la Commission assument la responsabilité du suivi financier des fraudes et irrégularités²³. La mise en œuvre de ces communications démontre que le savoir-faire de l'OLAF, qui repose sur l'expérience acquise à travers ses enquêtes, constitue un apport précieux aux travaux de la Commission.

L'élaboration en cours d'un nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) donne à la Commission l'occasion de renforcer la dimension antifraude de différentes politiques de l'Union. Le CFP applicable après 2013 sera étayé par de nouvelles propositions législatives de programmes européens. Celles-ci devraient comprendre des mesures antifraude appropriées, en complément de l'objectif global d'une simplification de grande ampleur. La Commission est déterminée à renforcer davantage les dispositions législatives antifraude de manière efficiente et proportionnée. Ce processus tiendra compte des actions déjà entreprises par les services de la Commission.

Les auteurs de fraudes, en particulier s'ils relèvent de la criminalité organisée, s'adaptent rapidement aux nouvelles circonstances. La Commission doit être en mesure de faire face à ces nouveaux défis. Le contexte changeant de la fraude impose à l'Union d'ajuster constamment sa politique antifraude. La prévention et la détection de la fraude constituent un aspect fondamental de la gouvernance que la Commission entend aborder à tous les niveaux et dans l'ensemble du cycle de la dépense.

Le budget de l'Union, alimenté par l'argent du contribuable, doit exclusivement financer l'application des politiques approuvées par le législateur européen. Or, en 2009, les États membres ont signalé des cas de fraude présumée, pour une valeur de 279,8 millions d'EUR, impliquant des fonds de l'UE gérés au niveau national²⁴.

Ce chiffre n'est qu'un indicateur de la dimension financière du problème, il ne peut donc pas être considéré comme se référant à des cas de fraude établie, ni comme correspondant à un montant non recouvrable. Il n'en montre pas moins que des efforts doivent être accomplis en matière de prévention et qu'il convient d'adapter régulièrement les mesures en vigueur afin de lutter contre les nouvelles formes de fraude.

Il importe par ailleurs que les nouveaux contrôles que la Commission suggère de mettre en place soient proportionnés et efficaces par rapport aux coûts engagés. La fraude impliquant souvent des stratagèmes complexes et soigneusement orchestrés destinés à dissimuler les faits, le risque de non-détection d'une fraude est plus élevé que pour les autres irrégularités, de sorte que les systèmes antifraude, pour être efficaces, doivent être plus fins et plus sophistiqués et sont donc sans doute plus coûteux. La valeur marginale de la fraude susceptible d'être détectée et sanctionnée par les États membres et la Commission à la suite de

²¹ Voir [COM\(2006\) 378](#), pp. 5 à 12, pour plus de détails (bilan de l'approche stratégique globale 2001-2005).

²² COM(2007) 806 final.

²³ C(2007) 5709.

²⁴ COM(2010) 382, p.6. Ce chiffre correspond à un stade précoce de l'ouverture des enquêtes sur les éventuelles irrégularités, à la suite de premiers soupçons d'infraction pénale.

contrôles antifraude supplémentaires doit être supérieure au coût marginal des contrôles et coûts additionnels, en prenant aussi en considération le risque de réputation.

Les mesures antifraude doivent en outre être mises en œuvre en tenant compte de l'objectif déclaré de la Commission de ne pas accroître les ressources et de réduire les fonctions d'appui administratif et de coordination²⁵. Il conviendra donc de réaliser les éventuels investissements complémentaires au moyen d'un redéploiement de personnel au sein des services, conformément à ces principes.

La Commission a déjà mis en place des mesures antifraude et elle en élabore d'autres. Les exemples suivants de bonnes pratiques démontrent le potentiel des actions antifraude bien conçues:

Pour les actions structurelles²⁶, la Commission a introduit une **stratégie conjointe de prévention de la fraude** dont l'objectif est d'accroître sa capacité à traiter la fraude, d'attirer l'attention, dans les États membres et au sein des services de la Commission, sur l'importance de la prévention de la fraude ainsi que de renforcer la coopération avec l'OLAF. Cette stratégie conjointe vient soutenir les mesures existantes pour les Fonds concernés et facilitera la mise en œuvre de la présente stratégie antifraude dans ce domaine budgétaire. D'autres services de la Commission, comme ceux responsables de la politique de recherche, ont aussi adopté des stratégies antifraude spécifiques qui s'appuient sur les données disponibles aux fins de la lutte contre la fraude.

Tous les services de la Commission qui gèrent des fonds de l'Union ne suivent cependant pas encore une approche systématique de ce type.

Développement de l'approche «Pluto» de détection et de prévention de la fraude:

Le projet Pluto a été créé afin d'aider la direction générale de la société de l'information de la Commission à améliorer sa capacité d'audit et de contrôle par la fourniture d'outils analytiques puissants et d'informations sur les indicateurs de fraude basés sur l'expérience opérationnelle de l'OLAF. Cette approche a permis de détecter de nombreux cas supplémentaires de fraude présumée²⁷.

Étant donné le succès du projet, notamment en termes de détection en temps opportun des cas de fraude, d'autres services opérationnels de la Commission ont manifesté un vif intérêt pour la mise en œuvre d'une telle approche. Cela sera facilité.

Une plateforme unique d'échange sécurisé de données entre les autorités douanières et les autres autorités nationales compétentes, y compris les cellules de renseignement financier de l'UE²⁸ (chargées de la lutte contre le blanchiment de capitaux), accessible au moyen d'un navigateur web, a été mise au point par la Commission européenne sous le nom de «*Mutual Assistance Broker (MAB)*». Elle permet un échange d'informations sécurisé concernant les mouvements illicites, présumés ou établis, de marchandises ou d'argent liquide entrant ou sortant de l'UE, qui supprime la

²⁵ SEC(2007)530.

²⁶ En particulier, le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE) et l'Instrument financier d'orientation pour la pêche (IFOP).

²⁷ Rapport annuel 2010 de l'OLAF, p. 30.

²⁸ Il s'agit en particulier de respecter l'obligation d'échanger des informations définie par le Groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux (GAFI) dans sa recommandation spéciale IX sur les passeurs de fonds, qui est mise en œuvre dans l'UE par les dispositions de l'article 6 du règlement (CE) n° 1889/2005 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relatif aux contrôles de l'argent liquide entrant ou sortant de la Communauté (JO L 309 du 25.11.2005, pp. 9 à 12).

nécessité de la duplication fastidieuse de l'encodage des données, tout en respectant les règles relatives à la protection des données.

Les nouveaux outils informatiques peuvent réduire considérablement la charge administrative qu'entraîne la détection de la fraude et des irrégularités pour la gestion du volet des recettes du budget.

La Commission a mis au point un cours de formation destiné à sensibiliser le personnel à la fraude, qui se base sur des cas réellement rencontrés par un service de la Commission.

Ce type de formation sur mesure sera développé en utilisant des cas effectivement traités par d'autres services de la Commission et sera offert de manière régulière, comme l'indique la section 2.2.4.

2.1. Principes de base et priorités

Quels sont les principes de base de la stratégie antifraude de la Commission?

La stratégie antifraude de la Commission s'applique à la fois au volet des dépenses et au volet des recettes du budget.

Les grands **principes directeurs** et objectifs de la politique de la Commission dans ce domaine sont les suivants:

Éthique. La Commission et les autres autorités responsables de la gestion des fonds de l'UE se doivent d'observer les **règles les plus rigoureuses en matière d'éthique et d'intégrité**. Il importe que leur personnel se conforme à ces règles et qu'il soit correctement formé à reconnaître les risques de fraude et sensibilisé à la nécessité de la combattre.

Transparence renforcée. Il s'agit d'un outil important dans la lutte contre la fraude. Il convient que les informations relatives à l'utilisation des fonds de l'Union soient, dans toute la mesure du possible, disponibles dans un format qui permet de les auditer, les comparer et les analyser aux fins de la lutte antifraude, dans le respect des règles applicables de protection des données²⁹.

Prévention de la fraude. L'élaboration des programmes de dépenses constitue la première phase d'une prévention efficace de la fraude. Une analyse de l'exposition potentielle à la fraude sera par conséquent intégrée, le cas échéant, aux études de faisabilité et d'impact. Au stade de la mise en œuvre des programmes, des mécanismes de suivi et de contrôle efficaces et axés sur les risques devraient permettre d'atténuer les risques de fraude.

Capacité effective d'enquête. Des outils et incitants adéquats contribuent de manière importante à l'efficacité de la détection de la fraude et des enquêtes en la matière. Lorsqu'une fraude est suspectée, les organismes de lutte contre la fraude doivent bénéficier d'un accès

²⁹ Voir les articles 29 et 30 du règlement financier (principe de transparence).

confidentiel aux informations nécessaires, en coopération avec les institutions et organes concernés par la piste d'audit et dans le respect de la réglementation en vigueur. Il importe par ailleurs que les institutions et organes concernés reçoivent en temps utile de l'organe d'enquête des informations leur permettant de prendre des mesures de précaution et d'empêcher que se poursuivent des irrégularités et des fraudes affectant le budget de l'UE. Les informateurs et témoins doivent pouvoir aisément recourir à des procédures sûres et rapides pour faire état de cas de fraude.

Sanctions. La justice doit être rendue dans le respect du droit et dans un délai raisonnable. Les procédures doivent prévoir des règles renforcées pour le respect de la légalité, en s'appuyant sur des mécanismes permettant d'agir rapidement et en toute indépendance. Outre l'application de sanctions adéquates, il importe que les personnes condamnées et sanctionnées administrativement soient effectivement privées du produit de l'infraction commise et que les ressources détournées soient récupérées.

Bonne coopération entre les acteurs internes et externes. La coopération harmonieuse entre les autorités européennes et nationales compétentes ainsi qu'entre les services de toutes les institutions concernées est, en particulier, une condition préalable à une lutte efficace contre la fraude. La Commission prend en considération le rôle important de ses partenaires dans l'exécution des programmes, notamment dans le cadre de la gestion partagée.

Quelles sont les priorités de la Commission?

La stratégie antifraude de la Commission se composera de mesures concernant la prévention et la détection (2.2); les enquêtes (2.3); les sanctions (2.4); le recouvrement (2.5) et d'autres questions horizontales de prévention de la fraude, comme les règles en matière d'éthique et d'intégrité, la transparence et l'accès à l'information; et les marchés publics et subventions (2.6).

Les questions à régler en **priorité** portent sur la prévention de la fraude:

- (1) introduction de dispositions antifraude appropriées dans les propositions de la Commission sur les programmes de dépenses relevant du nouveau cadre financier pluriannuel, à la lumière des études d'impact visées à la section 2.2.1.;
- (2) élaboration d'approches stratégiques antifraude au niveau des services de la Commission avec l'aide de l'OLAF (section 2.2.2.) et des services centraux ainsi que leur mise en œuvre (sections 2.2.1. à 2.2.3. et 2.2.4.); et
- (3) révision des directives relatives aux marchés publics en vue de les simplifier, tout en limitant le risque de fraude dans les États membres (section 2.6.4.).

Ces priorités devront être mises en œuvre à la fin 2013 au plus tard. Les autres mesures définies dans cette stratégie antifraude seront concrétisées au plus tard à la fin de l'année 2014.

2.2. Prévention et détection de la fraude

Il convient de réaliser les objectifs de la prévention et de la détection de la fraude et des irrégularités³⁰ au moyen du processus de contrôle interne qui s'exerce au sein de la Commission à tous les niveaux de gestion³¹. Toutes les entités gérant des fonds de l'UE sont tenues par la loi de prévenir les irrégularités et la fraude affectant le budget de l'UE. Dans la pratique, la Commission, les États membres et les autres partenaires chargés de l'exécution ont l'obligation de mettre en place des procédures de gestion et de contrôle interne propres à assurer la prévention et la détection des irrégularités, des erreurs et des fraudes³².

Les contrôles visant à prévenir et à détecter la fraude font partie intégrante du contrôle de la légalité et de la régularité des transactions. La présente stratégie antifraude ne devrait donc pas donner naissance à un niveau supplémentaire de contrôle. Il n'en est pas moins nécessaire de veiller à ce que les systèmes de contrôle interne mis en place couvrent suffisamment le risque de fraude.

S'il est vrai que le cadre juridique établit déjà toute une série d'exigences destinées à assurer la régularité et la légalité des procédures, de nouvelles améliorations sont nécessaires pour prendre en considération de manière satisfaisante l'exposition des programmes à des types particuliers de fraude. Les services centraux de la Commission, ainsi que certains de ses services de gestion, ont mis au point des outils d'analyse du risque qui peuvent aussi servir à gérer les risques de fraude, mais qu'il convient de réexaminer régulièrement afin d'augmenter leur efficacité³³. La Commission soutiendra activement la gestion du risque de fraude et suivra les résultats concrets des mesures de prévention de la fraude déjà mises en place.

2.2.1. Stratégies antifraude au niveau des services de la Commission

Les responsabilités des différents acteurs varient selon le mode de gestion et le domaine politique considérés. Il convient dès lors d'adapter l'approche stratégique retenue, au-delà de quelques éléments communs, aux besoins spécifiques du domaine politique et du service de la Commission concernés. Une solution uniforme ne serait pas la plus efficace. La mise en œuvre de la stratégie doit se fonder, le cas échéant, sur des **stratégies antifraude sectorielles** que doivent adopter tous les services gérant ou supervisant des fonds de l'Union.

En ce qui concerne la **gestion directe**, les services de la Commission chargés des différentes politiques sont essentiellement responsables de la prévention de la fraude, du suivi financier des cas de fraude dans leur sphère de compétence et, le cas échéant, en étroite coopération

³⁰ La fraude est une qualification de droit pénal prononcée par un juge. Dans la présente communication, la *détection* de la fraude et des irrégularités s'entend comme la découverte de faits ou de circonstances hautement suspects constituant des indices d'irrégularités, et donc de fraude potentielle (par exemple par le personnel financier ou les auditeurs), nécessitant d'être transmis à l'OLAF afin que ce dernier ouvre une *enquête*.

³¹ Article 28 bis du règlement financier.

³² Dispositions combinées de l'article 60, paragraphe 4, du règlement financier et de l'article 48 des modalités d'exécution de celui-ci (JO L 357 du 31.12.2002, pp. 1 à 71).

³³ Voir la communication de la Commission «Vers une gestion des risques efficace et cohérente dans les services de la Commission» [SEC(2005) 1327].

avec l'OLAF, de l'adoption de mesures propres à empêcher que la fraude ou les irrégularités se poursuivent³⁴.

S'agissant de la **gestion partagée**, les États membres sont responsables de l'exécution d'une partie significative du budget de l'UE (environ 80 %)³⁵. Cela constitue un défi particulier pour les services de la Commission en matière de prévention et de détection de la fraude. Dans ce type de gestion, les États membres sont les premiers responsables de la mise en place de systèmes de gestion et de contrôle des programmes opérationnels conformes à la réglementation. Ils sont tenus d'assurer l'efficacité de ces systèmes afin de prévenir, de détecter et de corriger les irrégularités, et notamment la fraude. Il appartient ensuite à la Commission d'appliquer des procédures d'apurement des comptes ou des mécanismes de correction financière lui permettant d'assumer la responsabilité finale de l'exécution budgétaire dans le cadre de la gestion partagée.

En ce qui concerne la gestion indirecte, conjointe, décentralisée³⁶ et partagée, les services de la Commission s'appuient sur des **partenaires extérieurs** pour l'exécution du budget de l'UE. Une stratégie antifraude au niveau des services de la Commission devra prendre en considération la proportionnalité et le rapport coût/bénéfice des mesures à mettre en œuvre et prendre pour base, lorsque cela est possible, une stratégie existante. Les particularités d'une gestion s'appuyant sur des partenaires extérieurs étant variables, il convient que les services de la Commission déterminent les modalités les mieux à même de protéger les intérêts financiers de l'Union dans chaque domaine, en tenant compte de ce rapport coût/bénéfice. L'OLAF apportera aux services de la Commission le soutien décrit à la section 2.2.2. Le cas échéant, la Commission proposera des textes législatifs ou renforcera les textes en vigueur, modifiera les conventions ou négociera les changements nécessaires avec les États membres et les autres partenaires extérieurs. Ces propositions tiendront aussi compte de l'évaluation des risques de fraude et d'autres analyses.

De quels éléments doivent se composer les stratégies antifraude mises en place au niveau des services de la Commission?

Les services de la Commission **adapteront leurs systèmes et procédures de contrôle interne** de manière cohérente, dans le respect du principe de proportionnalité.

Il importe que les stratégies sectorielles portent sur l'ensemble du cycle de lutte contre la fraude, à savoir la prévention et la détection de la fraude, la coopération entre l'OLAF et les services de la Commission, le recouvrement et les sanctions. Elles doivent servir à ajuster ces éléments aux besoins et au contexte particuliers du secteur d'activité concerné, et notamment au risque de fraude spécifique à ce secteur.

Les stratégies sectorielles existantes peuvent être utilisées comme base, pour autant qu'elles soient développées et complétées.

³⁴ Dans la gestion directe, selon l'article 53 bis du règlement financier, les tâches d'exécution sont effectuées soit directement par les services de la Commission ou par les délégations de l'Union.

³⁵ Article 53 ter du règlement financier.

³⁶ Articles 54, 53, 56 et 163 du règlement financier.

La Commission peut aussi mettre en place des **stratégies régionales** couvrant des types de fraude particuliers. Le plan d'action contre la contrebande de cigarettes et d'alcool le long de la frontière orientale de l'UE, qui accompagne la présente stratégie en tant que document de travail, constitue un nouvel exemple d'approche horizontale³⁷.

La Commission mettra en place une coopération étroite et des synergies et elle promouvra les normes pertinentes énoncées dans la présente stratégie antifraude au sein des **institutions de l'Union, y compris au sein du SEAE, des offices, des agences et des organes**, notamment des **entreprises communes**.

2.2.2. *Le rôle de l'OLAF dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies*

En vertu du règlement (CE) n° 1073/1999, l'OLAF «contribue à la conception et au développement des méthodes de lutte contre la fraude, ainsi que contre toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté européenne»³⁸. L'OLAF devrait être associé à cet exercice dès le stade initial. Bien que la prévention et la détection de la fraude relèvent principalement de la responsabilité de toute personne dirigeant un service de la Commission (en fonction de chaque mode de gestion), l'OLAF joue un rôle important tout au long de la procédure.

L'OLAF jouera un rôle proactif et renforcé et il assistera les services, en leur fournissant notamment une méthodologie et des orientations pour l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies antifraude sectorielles.

Seules les meilleures pratiques font actuellement l'objet d'un échange entre certains services de la Commission gérant des fonds de l'UE, mais cet échange n'implique pas l'ensemble des services de la Commission. Le groupe interservices des correspondants pour la prévention de la fraude est appelé à se transformer en un réseau de prévention et de détection de la fraude, organisé par l'OLAF. Ce réseau sera utilisé comme centre d'expertise, fournissant appui et conseils. Il diffusera les meilleures pratiques (par exemple le projet précité d'extraction de données «Pluto») et des évaluations du risque de fraude reposant sur l'expérience opérationnelle de l'OLAF ainsi que sur les informations pertinentes mises à la disposition de l'OLAF par les États membres, les pays tiers et les organisations internationales. Ce réseau contribuera également au développement et à l'actualisation régulière des stratégies sectorielles adoptées par les services de la Commission.

L'OLAF contribue à coordonner la coopération entre les États membres en matière de lutte contre la fraude, conformément à l'article 325, paragraphe 3, TFUE et au cadre réglementaire applicable³⁹. L'action des États membres est soutenue par une consultation régulière,

³⁷ SEC(2011) 791.

³⁸ Article 1^{er}; dans la proposition modifiée de réforme de l'OLAF [COM(2011) 135], cette partie a été légèrement adaptée dans la mesure où l'OLAF doit contribuer à la conception et au développement des méthodes **de prévention et de lutte** contre la fraude, contre la corruption et contre toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union.

³⁹ Règlement (CE) n° 515/97 du Conseil du 13 mars 1997 relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres (JO L 82 du 22.3.1997, p. 1) et règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil du 25 mai 1999 relatif aux enquêtes effectuées par l'OLAF, article 1^{er} (JO L 136 du 31.5.1999, p. 1).

notamment au sein du comité consultatif de coordination de la lutte antifraude (COCOLAF)⁴⁰. Ce comité pourrait se composer d'un plus grand nombre de sous-groupes sectoriels, ce qui garantirait la présence d'experts pour les différents secteurs d'activité. Ces sous-groupes stimuleraient la coopération entre les services antifraude des États membres en les encourageant à partager leurs expériences opérationnelles et à développer la sensibilisation aux pratiques frauduleuses constatées dans les différents États membres.

Les éléments qui précèdent illustrent le rôle de l'OLAF qui est d'enquêter sur les allégations de fraude et d'assister de manière active tous les services de la Commission dans l'élaboration de politiques de prévention de la fraude.

2.2.3. *Contrôles et analyses de risque systématiques*

En fonction des différents modes de gestion, les services de la Commission mettront en place, avec l'aide de l'OLAF, des systèmes leur offrant l'assurance raisonnable qu'ils sont à même de **détecter** les irrégularités et fraudes majeures. Il convient notamment de créer des conditions permettant d'assortir les opérations et les opérateurs suspects d'indicateurs spécifiques (signaux d'alerte ou «*red flags*»).

Les services évalueront la nécessité d'améliorer l'**évaluation du risque** de fraude en élaborant une procédure plus systématique et formalisée en vue de la mise en évidence des domaines présentant un risque de fraude. Parallèlement, en exploitant les ressources existantes de la manière la plus efficace possible, il importe que ces mêmes services instaurent des contrôles intelligents s'appuyant sur les outils informatiques, dûment adaptés à leurs besoins, qui ont été développés par certains services en collaboration avec l'OLAF⁴¹. Ces outils permettent, par exemple, la mise en commun des données existantes relatives à des projets financés par l'UE, clôturés ou en cours. Cette approche se révèle utile à des fins de prévention de la fraude, mais permet également de détecter les cas de plagiat et de double financement frauduleux. Ces outils ne seront pleinement efficaces que si les systèmes d'information pertinents contiennent des données complètes, cohérentes et fiables sur les fonds de l'UE. La possibilité d'analyser des données à des fins de prévention devrait également être prise en considération lors de la définition des exigences opérationnelles imposées aux nouveaux systèmes informatiques.

La communication entre les services de la Commission en matière de risques de fraude pourrait être améliorée. L'utilisation faite du **système d'alerte précoce** (SAP), interne à la Commission⁴², fera l'objet d'une révision afin d'en faire un outil de prévention de la fraude encore plus efficace, en matière de gestion directe. Il convient de mettre en place les conditions d'un **échange d'informations** plus étendu avec les parties prenantes extérieures par l'intermédiaire de la base de données centrale sur les exclusions⁴³, fondé sur la législation pertinente et respectueux des règles de protection des données.

⁴⁰ Décision 94/140/CE de la Commission (JO L 61 du 4.3.1994, p. 27).

⁴¹ Tels que le projet d'extraction de données «Pluto» mentionné à la section 1, mis au point par les services actifs dans le financement de la recherche et par l'OLAF.

⁴² Décision C(2008) 3872 de la Commission du 16 décembre 2008 relative au système d'alerte précoce à l'usage des ordonnateurs de la Commission et des agences exécutives (JO L 344 du 20.12.2008, p. 125).

⁴³ Article 95 du règlement financier.

Le contrôle efficace peut être entravé par un accès inadéquat aux documents et informations dans certains domaines de **gestion conjointe** impliquant des organisations internationales⁴⁴. La Commission continuera de veiller à améliorer les instruments juridiques de la coopération avec les pays tiers et les organisations internationales et à assurer que ces outils sont mis en œuvre et appliquées de manière adéquate. Cette approche peut inclure l'insertion, dans les conventions internationales et les protocoles d'accord, conformément aux règlements existants en matière d'enquête, de dispositions sur l'échange d'informations et sur la coopération au niveau opérationnel, y compris dans le cadre d'enquêtes conjointes.

2.2.4. *Sensibilisation et formation*

La Commission sensibilisera régulièrement son **personnel** au risque de fraude, en particulier les gestionnaires de projets, le personnel des services financiers et les auditeurs, ainsi que le personnel en poste dans les délégations de l'UE. Elle travaillera en étroite collaboration avec le SEAE et d'autres organes de l'UE en vue de promouvoir cette politique. Elle diffusera des informations sur le système d'alerte précoce, sur les **procédures de communication des fraudes** et sur les mesures de lutte contre la fraude. Ces éléments incluent la limitation de l'incidence de la fraude et des irrégularités par l'adoption de mesures appropriées en temps utile, en vue d'éviter que cet impact ne perdure, en se concentrant dans un premier temps sur les organes et les entités les plus concernés. Les informations diffusées devraient inclure des informations sur les mesures antifraude et sur l'OLAF.

Tout le **personnel** chargé de la gestion de projets et réalisant des opérations financières assume une responsabilité en matière de prévention et de détection des fraudes et devrait être suffisamment formé, notamment aux questions liées à la lutte antifraude. L'OLAF mettra à disposition un **site web antifraude** interne à la Commission qui proposera des orientations méthodologiques, concernant notamment les bonnes pratiques et les types de fraude, afin d'aider les services et les agences exécutives à élaborer des stratégies antifraude. Il partagera aussi son expertise dans le cadre de la mise au point de programmes de formation.

Le **réseau de prévention et de détection de la fraude** de l'OLAF ainsi que d'éventuels autres groupes d'experts existants contribueront à la sensibilisation et à la formation.

La Commission, et en particulier l'OLAF, continuera également à échanger les meilleures pratiques, à assister les autres organisations internationales et groupes d'experts et à collaborer avec eux dans le cadre de l'élaboration de politiques antifraude et anticorruption. Les activités liées à ce dernier point seront coordonnées grâce au mécanisme européen de suivi de la lutte contre la corruption.

2.3. **Enquêtes**

2.3.1. *Enquêtes de l'OLAF*

La Commission a présenté sa proposition modifiée de réforme de l'OLAF⁴⁵. Cette proposition améliore l'efficacité de l'OLAF dans la conduite de ses enquêtes⁴⁶. La proposition prévoit

⁴⁴ Avis de la Cour des comptes européenne n° 1/2010 – Améliorer la gestion financière du budget de l'Union européenne: risques et défis (JO C 35 du 12.2.2010), point 14.

⁴⁵ COM(2011) 135.

également une meilleure coopération avec les autres autorités. Elle prévoit explicitement des droits procéduraux et garantit la protection des droits individuels conformément à la charte des droits fondamentaux de l'UE.

Le **flux d'informations** entre les services de la Commission et l'OLAF avant, pendant et après les enquêtes devrait permettre à la Commission de prendre les mesures de précaution nécessaires, telles que la suspension des subventions, des contrats ou des paiements et l'arrêt des pratiques irrégulières existantes. Cet échange d'informations facilitera l'accès de l'OLAF à toutes les informations pertinentes aux fins de ses enquêtes.

Lorsque celles-ci impliquent du personnel des institutions de l'UE («enquêtes internes»), l'une des conditions essentielles du succès n'est autre que la **coopération intensive entre l'OLAF et les autres services d'enquête**. Cette **coopération** devrait être renforcée chaque fois que cela est nécessaire, en particulier **entre l'OLAF et les autres services d'enquête et de contrôle des institutions de l'UE**⁴⁷.

Quel que soit le mode de gestion, les **autorités constituant un point de contact central** devraient être identifiées au sein des États membres⁴⁸, des pays tiers et des organisations internationales. L'OLAF pourrait alors utiliser ces points de contact en tant que liens directs à des fins d'enquête, comme le propose la proposition modifiée de réforme de l'OLAF.

Le cas échéant, et dans le cadre des enquêtes de l'OLAF, la **coopération entre l'OLAF et les auditeurs externes des services de la Commission** devrait être encore renforcée afin de tirer parti de leur expertise respective. Les auditeurs de la Commission peuvent, à cette fin, participer aux missions de l'OLAF et aux vérifications sur place.

L'OLAF promeut et partage avec les États membres son expérience opérationnelle et les meilleures pratiques en matière de protection des intérêts financiers de l'UE. Il convient qu'il encourage les mesures antifraude conjointes prises par les États membres⁴⁹. Les partenaires devraient, le plus rapidement possible, **informer** l'OLAF des cas de fraude détectés et actualiser ces informations au fil du suivi, dans le respect du cadre juridique applicable.

Dans l'optique du nouveau cadre financier pluriannuel, les programmes de dépenses et l'ensemble des décisions, contrats et conventions de subvention financés par l'UE qui s'y rapportent doivent mentionner que l'OLAF est **compétent** pour enquêter sur les fraudes présumées dans le cadre des programmes et des projets financés par l'UE⁵⁰. Il importe que les clauses concernées imposent à tous les contractants et bénéficiaires de subventions, ainsi qu'à

⁴⁶ La Cour des comptes européenne souligne aussi la nécessité d'améliorer l'efficacité. Voir le rapport spécial n° 2/2011 de la Cour des comptes européenne «Suivi du rapport spécial n° 1/2005 relatif à la gestion de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF)».

⁴⁷ La proposition modifiée de réforme de l'OLAF [COM(2011) 135] prévoit par conséquent que l'OLAF établit des priorités dans son travail d'investigation, voir l'article 5, paragraphe 1, et l'exposé des motifs, p. 4.

⁴⁸ L'article 3 de la proposition modifiée de réforme de l'OLAF [COM(2011) 135] le prévoit. Voir également l'exposé des motifs, p. 4.

⁴⁹ En vertu de l'article 1^{er} de la proposition modifiée de réforme de l'OLAF [COM(2011) 135], l'OLAF devrait «soutenir les actions communes de lutte contre la fraude menées par les États membres à titre volontaire».

⁵⁰ Voir dans ce contexte le document SEC(2007) 1676 relatif aux activités liées à l'étanchéité à la fraude en ce qui concerne les programmes de dépenses relevant des perspectives financières 2001-2006.

leur personnel, l'obligation de donner accès à l'OLAF, à la demande de celui-ci, à toutes les informations sur la mise en œuvre des programmes et des projets. Les contractants et bénéficiaires de subventions doivent être tenus d'inclure dans les contrats qu'ils signent avec leurs sous-traitants les clauses nécessaires permettant à l'OLAF de bénéficier des mêmes droits d'accès auprès de tous les sous-contractants.

2.3.2. *Informateurs*

Le cadre dans lequel s'inscrit la communication d'une fraude ou d'une corruption présumée ainsi que la **protection de tous les informateurs** agissant de bonne foi revêt une grande importance pour la détection des fraudes. La législation de l'UE définit des règles, applicables au personnel de l'Union, relatives à la dénonciation de faits suspects⁵¹. Il convient que toutes les autres parties (**informateurs**) aient également aisément accès aux services d'enquête tels que l'OLAF⁵². La Commission étudiera la manière dont les informateurs peuvent être mieux guidés et protégés par les autorités concernées, et comment il est possible d'**encourager les informateurs** à faire part des irrégularités, des cas de fraude et de corruption (par exemple, mesures visant à motiver les informateurs et à encourager la divulgation volontaire d'informations).

2.4. **Sanctions**

La Commission rationalisera et renforcera l'utilisation de **sanctions financières et/ou administratives**, y compris l'exclusion du financement de l'Union en cas d'irrégularités, de fraude et de corruption graves. Au moment de décider des sanctions à imposer aux entités juridiques, il convient de prendre en considération les mesures que ces entités ont prises à l'encontre des personnes responsables de fraude et de corruption. Ces sanctions doivent bénéficier d'une publicité adéquate, dans le respect du cadre juridique existant.

Les États membres sont tenus de communiquer certains cas de fraude au détriment du budget de l'UE qui sont susceptibles de servir de base à l'exclusion de bénéficiaires de tout financement ultérieur par l'UE⁵³. Ils ne sont toutefois pas tenus de conserver ces informations dans un système centralisé qui canaliserait les flux d'informations sous la responsabilité d'une autorité unique, ce qui rendrait le système plus efficace. La Commission encouragera en conséquence les États membres à adopter des lignes directrices à l'intention des autorités concernées **au niveau national** afin de garantir que les notifications sont communiquées de manière adéquate à la base de données centrale de la Commission sur les exclusions. La Commission soutiendra les actions prises par les autorités concernées au sein des États membres ainsi que par les organes de l'UE afin de sensibiliser chacun à l'importance de cette base de données centrale.

Afin de créer à cet égard des conditions égales dans toute l'Union⁵⁴, la Commission vérifiera si les **sanctions financières et/ou administratives appliquées par les États membres** en

⁵¹ Statut, article 22 bis et 22 ter (JO 45 du 14.6.1962, p. 1385).

⁵² Le **système de notification des fraudes** (SNF) peut, par exemple, être utilisé à des fins d'information confidentielle: <https://fns.olaf.europa.eu/>.

⁵³ Article 95, paragraphe 2, du règlement financier.

⁵⁴ Voir les initiatives concernées, examinées dans la communication sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne par le droit pénal et les enquêtes administratives [COM(2011) 293].

vertu des dispositions nationales sont suffisamment **efficaces, proportionnées et dissuasives**. Elle élaborera aussi des initiatives législatives correspondantes, en particulier dans le domaine des douanes, comme le prévoit le plan d'action de Stockholm⁵⁵.

Afin d'accroître l'effet dissuasif des **sanctions disciplinaires**, il conviendrait de diffuser plus largement le résultat des procédures disciplinaires, tout en respectant les droits fondamentaux des personnes concernées et les principes de la protection des données. Il convient de conserver les **informations sur les agents sanctionnés** et de les partager avec d'autres autorités en fonction du besoin d'en connaître aux fins de la prévention de la fraude, dans le respect des règles relatives à la protection des données et sous réserve des garanties spécifiques et appropriées⁵⁶.

2.5. Recouvrement

Dans le cas de la gestion partagée, les États membres sont chargés en premier lieu de mener l'enquête sur les cas d'irrégularité et de fraude présumés et de récupérer les fonds indûment versés, notamment pour assurer le suivi des enquêtes effectuées par l'OLAF⁵⁷. Pour ce qui est de la gestion directe, il importe que les services de la Commission émettent sans retard les ordres de recouvrement dans le cadre du suivi des enquêtes de l'OLAF. Il est important que les informations relatives à ces recouvrements soient systématiquement exploitées dans les activités opérationnelles de l'OLAF. La Commission continuera d'améliorer l'exhaustivité, la qualité et la présentation des données sur les recouvrements dans son rapport relatif à la protection des intérêts financiers de l'Union européenne⁵⁸.

2.6. Autres instruments horizontaux de prévention de la fraude

2.6.1. Normes législatives internationales

La Commission assurera la mise en œuvre des normes et **conventions internationales** relatives à la lutte contre la fraude, en particulier la convention des Nations unies contre la corruption (UNCAC), les instruments du Conseil de l'Europe (GRECO) ainsi que les normes et recommandations de l'OCDE et du G20⁵⁹.

2.6.2. Éthique et intégrité

La Commission dispose de règles détaillées en matière d'éthique et d'intégrité du personnel⁶⁰ et des membres de la Commission⁶¹. Ces règles ont récemment été révisées. La Commission

⁵⁵ COM(2010) 171, p. 22.

⁵⁶ Voir l'article 8, paragraphe 5, de la directive 95/46/CE et l'article 10, paragraphe 5, du règlement n° 45/2001.

⁵⁷ Article 53 ter, paragraphe 2, point c), du règlement financier.

⁵⁸ http://ec.europa.eu/anti_fraud/reports/anti-fraud_fr.html.

⁵⁹ Voir la communication de la Commission sur la lutte contre la corruption dans l'Union européenne [COM(2011) 308], pp. 9 et 10.

⁶⁰ Statut (JO 45 du 15.6.1962, p. 1385), code de bonne conduite administrative (JO L 267 du 20.10.2000), guide pratique en matière d'éthique et de conduite du personnel, et autres règles spécifiques.

⁶¹ Code de conduite des Commissaires [C(2011) 2904: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/pdf/code_conduct_fr.pdf].

offre à tous les nouveaux agents une formation à ce sujet et il existe aussi des cours de perfectionnement.

La Commission s'assurera que les règles et les valeurs éthiques de la fonction publique européenne sont correctement et régulièrement communiquées, depuis les niveaux les plus élevés de la hiérarchie, à l'ensemble du personnel, et qu'une **formation** appropriée est fournie.

Il appartient à la Commission de garantir que des mesures efficaces de prévention de la fraude sont appliquées au recrutement et à la gestion du personnel. Il convient notamment dans ce cadre de vérifier le passé des candidats.

2.6.3. *Transparence et accès à l'information*

La transparence contribue à la prévention et à la détection de la fraude. Les citoyens, pour pouvoir s'assurer que les finances de l'Union sont gérées de manière transparente et dans le respect des dispositions légales applicables, doivent bénéficier d'un accès aisé aux informations pertinentes.

À la suite de l'initiative européenne en matière de transparence⁶², la Commission a aussi introduit un régime volontaire propre à accroître la transparence de la représentation des intérêts au niveau de l'UE. Un registre a été ouvert et un code de conduite a été adopté. Le 23 juin 2011, la Commission a signé avec le Parlement européen un accord interinstitutionnel relatif à un registre commun⁶³.

2.6.4. *Marchés publics et subventions*

La Commission procède actuellement au réexamen des directives européennes sur les marchés publics⁶⁴. Cela devrait **simplifier** et accroître la **transparence** des procédures d'attribution des marchés publics à tous les niveaux, tant européen que national. Dans le contexte de la réforme, la Commission examinera les autres possibilités de **prévention** des agissements frauduleux et des **conflits d'intérêts** dans la distribution des fonds publics.

La Commission envisage aussi de proposer des règles relatives à l'attribution des concessions de services, qui peuvent entraîner le recours à des fonds de l'UE dans le cadre des partenariats entre les secteurs public et privé et qui, à l'heure actuelle, ne sont soumis à aucune obligation concrète en matière de transparence.

Les entités recevant des crédits européens doivent être en mesure de démontrer, à la demande, le **caractère transparent de leur propriété**. Toutes les entités apparaissant dans la structure de l'actionnariat doivent pouvoir être vérifiées par les autorités en fonction du besoin d'en connaître. Cela s'applique aussi aux partenaires des consortiums et aux tiers bénéficiant d'un concours financier, lors de l'exécution d'une subvention.

⁶² SEC(2005) 1300 et SEC(2005) 1301.

⁶³ http://ec.europa.eu/transparency/index_fr.htm.

⁶⁴ Livre vert sur la modernisation de la politique de l'UE en matière de marchés publics [COM(2011) 15].

3. SUIVI DE L'EXECUTION ET COMPTE RENDU

Il convient d'introduire une référence à la mise en œuvre de la présente stratégie antifraude dans le cycle de planification stratégique et de programmation de la Commission, qui prévoit un ensemble de mécanismes de planification, de suivi et de compte rendu. Les stratégies antifraude ne nécessitent pas de niveaux de contrôle ou de charge administrative supplémentaires, mais doivent être correctement intégrées dans les mécanismes existants de planification, de contrôle et de compte rendu.

Les services de la Commission utilisent les plans de gestion annuels pour leurs activités de planification et de suivi; ils convient qu'ils y incluent également la mise en œuvre de leur stratégie antifraude. Dans le rapport d'activité annuel, chaque service indique ses réalisations de l'année concernée, notamment les améliorations qu'il a apportées aux systèmes de gestion et de contrôle et à sa gestion financière, y compris en matière de lutte contre la fraude. Les **rapports d'activité annuels**⁶⁵ doivent contenir des informations sur la prévention de la fraude **dans le cadre de l'évaluation des systèmes de contrôle interne**, en particulier sur la mise en œuvre de la stratégie sectorielle et les mesures visant à limiter les risques de fraude⁶⁶. Il importe aussi que les informations relatives à l'application de la stratégie antifraude sectorielle figurant dans ces rapports soient régulièrement actualisées.

La Commission rendra compte de l'exécution de la présente stratégie antifraude, à compter de 2013, dans son rapport sur la protection des intérêts financiers de l'UE.

Ces différents mécanismes assureront que les mesures de lutte contre la fraude demeureront l'une des priorités de la Commission et souligneront leur importance dans le cadre de la procédure de décharge.

⁶⁵ Ces rapports sont publiés sur le site web de l'UE: http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_fr.htm.

⁶⁶ Pour le suivi global de la présente stratégie antifraude, voir la section 3.