



COMMISSION EUROPÉENNE
DIRECTION GÉNÉRALE
POLITIQUE RÉGIONALE ET URBAINE

Période de programmation 2014-2020

NOTE D'ORIENTATION RELATIVE À L'ÉVALUATION DU RISQUE DE FRAUDE ET AUX MESURES ANTIFRAUDE EFFICACES ET PROPORTIONNÉES

CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ:

«Le présent texte est un document de travail préparé par les services de la Commission. Sur la base de la législation l'Union applicable, il fournit à l'attention des autorités publiques, des praticiens, des bénéficiaires ou des bénéficiaires potentiels et d'autres organismes intervenant dans le suivi, le contrôle ou la mise en œuvre de la politique de cohésion des orientations techniques sur l'interprétation et l'application de la réglementation de l'Union dans ce domaine. Ce document a pour objet de fournir les explications et interprétations des services de la Commission afin de faciliter la mise en œuvre des programmes opérationnels et d'encourager les bonnes pratiques. Toutefois, ces orientations sont sans préjudice de l'interprétation de la Cour de justice et du Tribunal ou de décisions de la Commission.»

Table des matières

| | |
|--|----|
| SYNTHÈSE..... | 4 |
| 1. INTRODUCTION..... | 5 |
| 1.1. Contexte..... | 5 |
| 1.2. Une approche proactive, structurée et ciblée de la gestion du risque de fraude..... | 7 |
| 2. DEFINITIONS | 7 |
| 2.1. Définition du terme «irrégularité»..... | 8 |
| 2.2. Définition de la fraude dans le traité | 8 |
| 2.3. Définition du terme «corruption»..... | 8 |
| 3. ÉVALUATION DU RISQUE DE FRAUDE | 9 |
| 3.1. L’outil..... | 9 |
| 3.2. Composition de l’équipe chargée de l’autoévaluation | 10 |
| 3.3. Fréquence de l’autoévaluation..... | 11 |
| 4. ORIENTATIONS SUR LES EXIGENCES MINIMALES RELATIVES A DES MESURES ANTIFRAUDE EFFICACES ET PROPORTIONNEES. | 11 |
| 4.1. Politique de lutte contre la fraude..... | 12 |
| 4.2. Prévention..... | 12 |
| 4.2.1. Culture éthique | 13 |
| 4.2.2. Répartition des responsabilités | 14 |
| 4.2.3. Formation et sensibilisation..... | 14 |
| 4.2.4. Systèmes de contrôle interne | 14 |
| 4.2.5. Analyse de données et l’outil ARACHNE | 14 |
| 4.3. Détection et signalement | 16 |
| 4.3.1. Développer un état d’esprit approprié | 16 |
| 4.3.2. Indicateurs de fraude (signaux d’alerte) | 16 |
| 4.4. Enquêtes, correction et poursuites..... | 17 |
| 4.4.1. Récupération des produits de la fraude et poursuites pénales | 18 |
| 4.4.2. Suivi..... | 18 |
| 5. AUDIT PAR L’AUTORITE D’AUDIT DE L’EVALUATION DU RISQUE DE FRAUDE MENEÉ PAR L’AUTORITE DE GESTION ET DE SES MESURES ANTIFRAUDE | 18 |

| | | |
|------|--|----|
| 5.1. | Listes de contrôle à l'attention des autorités d'audit | 18 |
| 5.2. | Fréquence des vérifications de l'autorité d'audit | 19 |

Annexe 1 Outil d'autoévaluation du risque de fraude et instructions d'utilisation

Annexe 2 Contrôles d'atténuation recommandés

Annexe 3 Modèle de déclaration de politique antifraude

Annexe 4 Liste de contrôle à l'attention de l'autorité d'audit

SYNTHÈSE

La présente note d'orientation fournit une assistance et des recommandations aux autorités de gestion (AG) pour l'application de l'article 125, paragraphe 4, point c),¹ qui dispose que l'autorité de gestion met en place des mesures antifraude efficaces et proportionnées, tenant compte des risques identifiés. La Commission fournit également des orientations permettant à l'autorité d'audit de vérifier si l'autorité de gestion respecte ledit article.

La Commission recommande que les autorités de gestion adoptent une **approche proactive, structurée et ciblée vis-à-vis de la gestion du risque de fraude**. En ce qui concerne le FEDER, le FSE, le Fonds de cohésion et le FEAMP, il convient de mettre en place des mesures antifraude proactives et proportionnées par des moyens présentant un bon rapport coût-efficacité. Toutes les autorités chargées de la mise en œuvre des programmes s'engagent à maintenir une politique de tolérance zéro à l'égard de la fraude, en commençant par **montrer l'exemple au sommet de la hiérarchie**. Une évaluation du risque de fraude bien ciblée, combinée avec un engagement clair et explicite de lutter contre la fraude, peut adresser un message clair aux fraudeurs potentiels. Des systèmes de contrôles solides, mis en place de manière efficace, peuvent réduire considérablement le risque de fraude mais ne peuvent éliminer totalement le risque que la fraude survienne ou demeure non détectée. C'est la raison pour laquelle les systèmes doivent également garantir que des procédures sont en place pour détecter les cas de fraude et pour prendre les mesures appropriées lorsqu'un cas de fraude suspecté est détecté. Ces orientations ont été conçues de manière graduelle afin de faciliter le traitement des cas de fraude subsistant une fois que d'autres mesures de bonne gestion financière ont été mises en place et sont appliquées de manière efficace. Cependant, l'objectif général des dispositions réglementaires est de mettre en place une gestion du risque de fraude qui présente un bon rapport coût-efficacité et d'appliquer des mesures antifraude efficaces et proportionnées, ce qui signifie dans la pratique **une approche ciblée et différenciée pour chaque programme et chaque situation**.

Par conséquent, l'outil d'autoévaluation du risque de fraude joint en annexe à la présente note d'orientation, accompagné d'instructions détaillées, peut être utilisé pour évaluer l'incidence et la probabilité de la survenance de risques de fraude courants. De plus, les orientations mentionnent les contrôles d'atténuation recommandés qui peuvent contribuer à réduire davantage les risques subsistants, que les contrôles actuels n'ont pas permis d'éliminer totalement. L'objectif opérationnel pour l'autorité de gestion est de fournir des réponses aux cas de fraude qui sont proportionnées aux risques et adaptées aux situations spécifiques liées à la mise en œuvre des fonds dans le cadre d'un programme ou dans une région en particulier. Plus précisément, à la suite de cette évaluation du risque et des contrôles d'atténuation connexes mis en place au niveau des systèmes, il est recommandé aux autorités de gestion de traiter des problèmes spécifiques pouvant survenir au niveau de la mise en œuvre d'opérations, en continuant de développer des indicateurs de fraude spécifique (signaux d'alerte) et en garantissant une coopération et une coordination efficaces entre l'autorité de gestion, l'autorité d'audit et les organismes d'enquête. La Commission aidera également les États membres en leur fournissant un outil spécifique d'évaluation du risque, ARACHNE, qui permettra de définir, de prévenir et de détecter

¹ Règlement (CE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013.

les opérations, les projets, les bénéficiaires et les marchés/contractants à risque et servira également d'instrument de prévention.

L'autoévaluation du risque de fraude proposée par la Commission est simple, logique et pratique, et fondée sur cinq étapes méthodologiques:

1. la quantification du risque de survenance d'un type de fraude donné sur la base de l'évaluation de l'incidence et de la probabilité (risque brut);
2. l'évaluation de l'efficacité des contrôles actuels en place pour atténuer le risque brut;
3. l'évaluation du risque net après avoir pris en considération l'effet des contrôles actuels et leur efficacité, c'est-à-dire, la situation telle qu'elle est à l'heure actuelle (risque résiduel);
4. l'évaluation de l'effet des contrôles d'atténuation prévus sur le risque net (résiduel);
5. la définition du risque cible, c'est-à-dire le niveau de risque que l'autorité de gestion considère comme étant tolérable une fois que tous les contrôles sont en place et efficaces.

Enfin, la Commission prévoit de fournir un soutien opérationnel ciblé, si nécessaire, pour aider les États membres à mettre en œuvre des dispositions de l'article 125, paragraphe 4, point c), et les présentes orientations.

1. INTRODUCTION

1.1. Contexte

Au titre de l'article 59, paragraphe 2, du règlement financier, les États membres prennent toutes les mesures législatives, réglementaires et administratives qui sont nécessaires à la protection des intérêts financiers de l'Union, à savoir prévenir, détecter et corriger les irrégularités et la fraude.

Le règlement portant dispositions communes relatives au Fonds de cohésion pour la période 2014-2020² inclut des exigences spécifiques concernant la responsabilité des États membres en matière de prévention de la fraude. Les présentes orientations sur la gestion du risque de fraude sont destinées aux autorités de gestion et aux autorités d'audit du Fonds européen de développement régional (FEDER), du Fonds de cohésion, du Fonds social européen (FSE) et du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

Outre l'article 72, point h), du règlement précité, qui établit que les systèmes de gestion et de contrôle prévoient la prévention, la détection et la correction des irrégularités, y compris les fraudes, et le recouvrement des montants indûment payés ainsi que des intérêts de retard éventuels y afférents, l'article 125, paragraphe 4, point c), dispose que l'autorité de gestion met en place **des mesures antifraude efficaces et proportionnées, tenant compte des risques identifiés.**

² Règlement (CE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013.

Les risques de fraude et de corruption doivent être gérés de manière adéquate. Les autorités de gestion ont la responsabilité de démontrer que toute tentative de fraude relative au budget de l'Union est inacceptable et ne sera pas tolérée. Le traitement de la fraude, ainsi que de ses causes et conséquences, comporte des difficultés significatives pour toute autorité de gestion, car la fraude est conçue de manière à ne pas pouvoir être détectée. Il est également conseillé aux autorités de gestion de prendre connaissance de l'*Indice de perception de la corruption* (IPC) de Transparency International³ et du rapport anticorruption de l'UE élaboré par la Commission européenne⁴, au moment d'évaluer dans quelle mesure leur environnement opérationnel global est perçu comme étant exposé à des cas de corruption et de fraude potentiels.

Le potentiel de fraude ne peut être ignoré et doit être considéré comme un ensemble de risques devant être gérés de manière adéquate parallèlement aux autres risques économiques ou événements potentiellement négatifs. L'évaluation des risques de fraude peut dès lors être réalisée en utilisant les principes et outils existants pour la gestion du risque. Des systèmes de contrôle solides, mis en place de manière efficace, peuvent réduire le risque que la fraude survienne ou demeure non détectée, mais ne peuvent éliminer la probabilité de survenance de la fraude. L'objectif global doit être d'éliminer les principaux risques de fraude de manière ciblée, en gardant à l'esprit que – hormis les exigences de base – l'avantage global de toute mesure antifraude supplémentaire doit être supérieur à son coût global (le principe de proportionnalité), et en tenant compte du coût élevé de la fraude et de la corruption pour la réputation.

Afin d'évaluer l'incidence et la probabilité de tout risque de fraude susceptible de nuire aux intérêts financiers de l'Union, la Commission recommande aux autorités de gestion d'utiliser l'outil d'évaluation du risque de fraude joint à l'**annexe 1**. Les évaluations doivent être effectuées par une équipe chargée de l'autoévaluation mise en place par l'autorité de gestion⁵. La liste des contrôles d'atténuation recommandés mais non contraignants pouvant être mis en place par l'autorité de gestion en réponse aux risques subsistants est fournie à l'**annexe 2**. Ces mesures proportionnées pourraient contribuer à atténuer davantage les risques subsistants observés dans l'autoévaluation, mais qui ne sont pas encore traités efficacement par les contrôles actuels.

En outre, un modèle optionnel de déclaration de politique antifraude est également proposé à l'**annexe 3** pour les autorités de gestion qui souhaitent inscrire leur programme de lutte contre la fraude dans une déclaration de politique générale exprimant aux niveaux interne et externe leur position officielle concernant la fraude et la corruption.

³ <http://cpi.transparency.org/cpi2012>.

⁴ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen, du 6 juin 2011 – La lutte contre la corruption dans l'Union européenne (COM(2011) 308 final).

⁵ Dans le cas de la coopération territoriale européenne, étant donné que les autorités de gestion sont chargées de toutes les fonctions, l'évaluation du risque doit tenir compte des risques de fraude dans l'ensemble de la zone couverte par les programmes et chercher à garantir que des mesures antifraude efficaces et proportionnées sont mises en place, le cas échéant.

Afin de compléter les présentes orientations, la Commission fournit également des lignes directrices pour la vérification par l'autorité d'audit du travail accompli par l'autorité de gestion dans le contexte de l'évaluation du risque de fraude et des mesures correspondantes qu'elle a mises en place pour atténuer les risques de fraude. Les listes de contrôle jointes à l'**annexe 4** peuvent s'avérer utiles pour les contrôles des systèmes devant être réalisés par les autorités d'audit au titre de l'article 127 du règlement. Elles seront utilisées aux fins de l'évaluation des risques de la Commission et peuvent également être utiles aux fins du rapport et de l'avis de l'organisme d'audit indépendant chargé d'évaluer le système de gestion et de contrôle en vue de la désignation des autorités de gestion mentionnée à l'article 124, paragraphe 2.

1.2. Une approche proactive, structurée et ciblée de la gestion du risque de fraude

L'outil pratique d'autoévaluation du risque de fraude joint en annexe cible les principales situations dans lesquelles des processus clés dans la mise en œuvre des programmes pourraient être le plus exposés à des manipulations de fraudeurs – qu'il s'agisse de personnes ou d'organisations –, y compris la criminalité organisée, l'évaluation de la probabilité et de la gravité de ces situations et les mesures actuellement prises par l'autorité de gestion pour y remédier. Trois processus clés sélectionnés, considérés comme étant les plus exposés à des risques de fraude spécifiques, sont ciblés:

- la sélection des candidats;
- la mise en œuvre et la vérification des opérations;
- la certification et les paiements.

Le résultat final de l'évaluation du risque de fraude est l'identification des risques spécifiques dans les cas où l'autoévaluation conclut que les efforts actuellement déployés pour réduire à un niveau acceptable la probabilité ou l'incidence de l'activité potentiellement frauduleuse ne sont pas suffisants. Cette évaluation constituera ensuite la base pour remédier aux déficiences en choisissant des mesures antifraude efficaces et proportionnées à partir de la liste des contrôles d'atténuation recommandés. Dans certains cas, la conclusion que l'on pourrait tirer est que la plupart des risques résiduels ont été traités et que, par conséquent, le cas échéant, très peu de mesures antifraude supplémentaires sont nécessaires. Dans tous les scénarios d'évaluation, il est attendu de l'autorité de gestion qu'elle motive ses conclusions.

2. DEFINITIONS

La présente évaluation des risques traite uniquement des risques de fraude spécifiques, et non des irrégularités. **Toutefois, indirectement, la réalisation efficace de l'exercice peut également avoir une incidence sur la prévention et la détection des irrégularités au sens large**, celles-ci étant comprises comme une catégorie plus générale que la fraude.

C'est l'élément d'intention qui distingue la fraude de l'irrégularité.⁶

2.1. Définition du terme «irrégularité»

Au sens du règlement (CE) n° 2988/95 du Conseil du 18 décembre 1995⁷ relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, le terme «irrégularité» est une notion d'une certaine ampleur couvrant les irrégularités tant intentionnelles que non intentionnelles commises par des opérateurs économiques.

Le règlement (CE) n° 2988/95 définit à son article 1, paragraphe 2, le terme «irrégularité» de la manière suivante:

«toute violation d'une disposition du droit communautaire résultant d'un acte ou d'une omission d'un opérateur économique qui a ou aurait pour effet de porter préjudice au budget général des Communautés, ou à des budgets gérés par celles-ci, soit pas la diminution ou la suppression de recettes provenant des ressources propres perçues directement pour le compte des Communautés, soit par une dépense indue.»

2.2. Définition de la fraude dans le traité

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 européennes⁸ définit le «**fraude**», en matière de dépenses, comme 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 européennes ou des budgets gérés par celles-ci ou pour leur 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.»*

2.3. Définition du terme «corruption»

Une vaste définition du terme «corruption» utilisée par la Commission est l'abus d'un pouvoir (public) à des fins privées. Le versement de pots-de-vin facilite d'autres types de fraude, comme les fausses factures, les dépenses fictives, ou le non-respect du cahier des charges. La forme la plus répandue de corruption est le versement de pots-de-vin ou d'autres avantages; un receveur (corruption passive) accepte un pot-de-vin d'un donneur (corruption active) en échange d'une faveur.

⁶ Les raisons à l'origine d'un comportement frauduleux ont été abordées dans le document COCOF 09/0003/00 du 18.2.2009 – Note d'information sur les indices de fraude pour le FEDER, le FSE et le FC.

⁷ JO L 312 du 23.12.1995, p. 1.

⁸ JO C 316 du 27.11.1995, p. 49.

3. ÉVALUATION DU RISQUE DE FRAUDE

3.1. L'outil

Le principal objectif de l'outil d'évaluation du risque de fraude figurant à l'**annexe 1** est de faciliter la réalisation par l'autorité de gestion d'une autoévaluation de l'incidence et de la probabilité de la survenance de cas de fraude spécifiques. Les risques de fraude spécifiques qui doivent être évalués ont été recensés sur la base des connaissances de cas de fraude rencontrés précédemment dans le cadre de la politique de cohésion, et des mécanismes de fraude généralement admis et récurrents. En d'autres termes, l'outil a été prérempli sur la base d'un ensemble de risques spécifiques reconnus. Tout autre risque connu pour le programme ou la région spécifique faisant l'objet de l'évaluation doit être ajouté par l'équipe chargée de l'autoévaluation.

Les lignes directrices contenues à l'annexe 1 expliquent en détail comment compléter l'outil d'évaluation du risque de fraude.

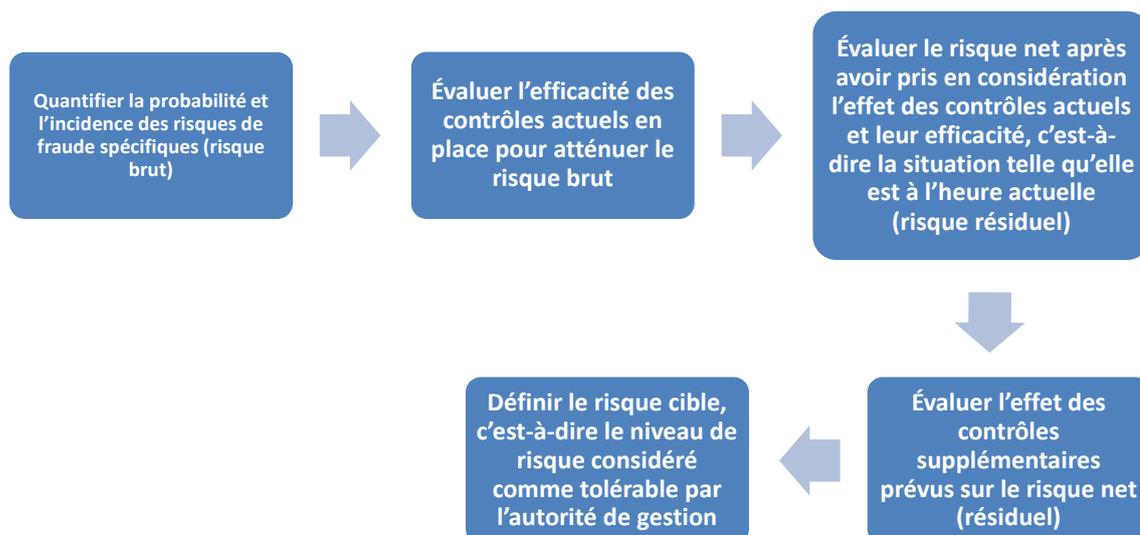
L'outil couvre la probabilité et l'incidence des risques de fraude généralement admis et spécifiques qui sont particulièrement pertinents pour les processus clés:

- la sélection des candidats (feuille de travail 1 du tableau);
- la mise en œuvre des projets par les bénéficiaires, en se concentrant sur la passation de marchés publics et les coûts de main-d'œuvre (feuille de travail 2);
- la certification des dépenses par l'AG et les paiements (feuille de travail 3).

Une fiche de couverture précède chaque section et dresse la liste des risques spécifiques pertinents pour la section.

En outre, il est recommandé à l'AG d'évaluer les risques de fraude généraux liés aux marchés publics qu'elle gère directement, par exemple, dans le contexte de marchés d'assistance technique (feuille de travail 4). Lorsque l'AG ne lance pas de procédure de passation de marchés publics pour lesquels il est nécessaire de réaliser une évaluation du risque de fraude, la section 4 ne doit pas être remplie.

La méthode relative à cette évaluation du risque de fraude comporte **cinq étapes principales**:



Pour chacun des risques spécifiques, l'objectif général est d'évaluer le risque «brut» des cas de fraude particuliers qui surviennent, puis ensuite de définir et d'évaluer l'efficacité des contrôles déjà en place soit pour atténuer la survenance de ces risques de fraude, soit pour s'assurer que ces risques ne passent pas inaperçus. Il en résulte un risque actuel «net» qui doit donner lieu à la mise en place d'un plan d'action interne lorsque le risque résiduel est significatif ou critique, afin d'améliorer les contrôles et de réduire davantage l'exposition de l'État membre à des conséquences négatives (c'est-à-dire, la mise en place de mesures antifraude efficaces et proportionnées supplémentaires, si nécessaire – voir la liste des contrôles d'atténuation recommandés⁹ à l'annexe 2).

3.2. Composition de l'équipe chargée de l'autoévaluation

Selon l'ampleur du programme et la taille de l'autorité de gestion, il se peut que chacun des processus de mise en œuvre soit exécuté par des départements différents au sein de l'AG. Il est recommandé que les acteurs les plus pertinents participent à l'évaluation de sorte que celle-ci soit la plus honnête et la plus précise possible et qu'elle puisse être réalisée de manière efficace et sans heurts. L'équipe chargée de l'évaluation pourrait par conséquent inclure du personnel de différents départements de l'AG ayant des responsabilités différentes, y compris dans les domaines de la sélection des opérations, de la vérification documentaire et sur place et de l'autorisation des paiements, ainsi que des représentants de l'autorité de certification et des organes chargés de la mise en œuvre. Il se peut que les autorités de gestion veuillent envisager d'associer le service de coordination antifraude («AFCOS») ou d'autres organes spécialisés, qui pourraient apporter un savoir-faire spécifique dans le processus d'évaluation en matière de lutte contre la fraude.

Étant donné que l'autorité d'audit contrôlera l'évaluation des risques achevée, il est recommandé qu'elle ne soit pas directement associée à la prise de décision concernant le niveau d'exposition au risque. Il pourrait toutefois être envisagé de la

⁹ Ces recommandations sont des **suggestions non contraignantes** de contrôles supplémentaires destinés à atténuer davantage le risque résiduel.

faire participer au processus d'évaluation en tant qu'organe consultatif ou en tant qu'observateur.

Pour des raisons évidentes, il convient que l'autoévaluation ne soit pas sous-traitée puisqu'elle exige une bonne connaissance des systèmes de gestion et de contrôle opérationnels et des bénéficiaires des programmes.

3.3. Fréquence de l'autoévaluation

Tout d'abord, le respect des exigences nécessaires à des procédures adéquates aux fins de la mise en place de mesures antifraude efficaces et proportionnées fait partie des critères de désignation des autorités de gestion.

Il est recommandé que cet outil soit complété entièrement chaque année, en règle générale, ou tous les deux ans. Toutefois, il peut être nécessaire de réaliser des examens plus réguliers des progrès accomplis par rapport aux plans d'action concernant les contrôles supplémentaires mis en place, les changements dans l'environnement de risque et la pertinence continue des notes d'évaluation (par exemple, lors de réunions de gestion). Lorsque le niveau de risque observé est très faible et qu'aucun cas de fraude n'a été signalé au cours de l'année précédente, l'AG peut décider d'examiner son autoévaluation uniquement une fois tous les deux ans. La survenance de nouveaux cas de fraude, ou de changements majeurs dans les procédures ou le personnel de l'AG, doit immédiatement donner lieu à un examen des lacunes perçues dans le système et des parties concernées de l'autoévaluation.

4. ORIENTATIONS SUR LES EXIGENCES MINIMALES RELATIVES A DES MESURES ANTIFRAUDE EFFICACES ET PROPORTIONNEES.

Tandis que la présente section fournit des orientations générales sur les principes et méthodes à employer par l'AG pour lutter contre la fraude, pour chaque risque spécifique observé dans l'évaluation du risque de fraude, l'**annexe 2** précise les contrôles d'atténuation non contraignants recommandés qui peuvent être mis en place en vue de réduire les risques à un niveau acceptable.

Les normes minimales exposées dans le présent chapitre sont liées au cycle de lutte contre la fraude; il est recommandé aux autorités de gestion de les respecter.

Afin de lutter efficacement contre la fraude, il est recommandé à l'AG de mettre au point une approche structurée de lutte contre la fraude. Le cycle de lutte contre la fraude comporte quatre éléments clés: la prévention, la détection, la correction et les poursuites. La combinaison d'une évaluation approfondie du risque de fraude, de mesures de prévention et de détection adéquates, ainsi que d'enquêtes coordonnées et opportunes par des organes compétents pourrait significativement réduire le risque de fraude et servir de moyen adéquat de dissuasion de la fraude.

4.1. Politique de lutte contre la fraude

De nombreuses organisations disposent d'une politique antifraude pour exprimer leur détermination à lutter contre la fraude et à l'éliminer. Dans le cadre d'une telle politique, qui doit être simple et ciblée, il convient de couvrir les aspects suivants:

- des stratégies de développement d'une culture de lutte contre la fraude;
- la répartition des responsabilités pour lutter contre la fraude;
- des mécanismes de signalement en cas de suspicion de cas de fraude;
- la coopération entre les différents acteurs.

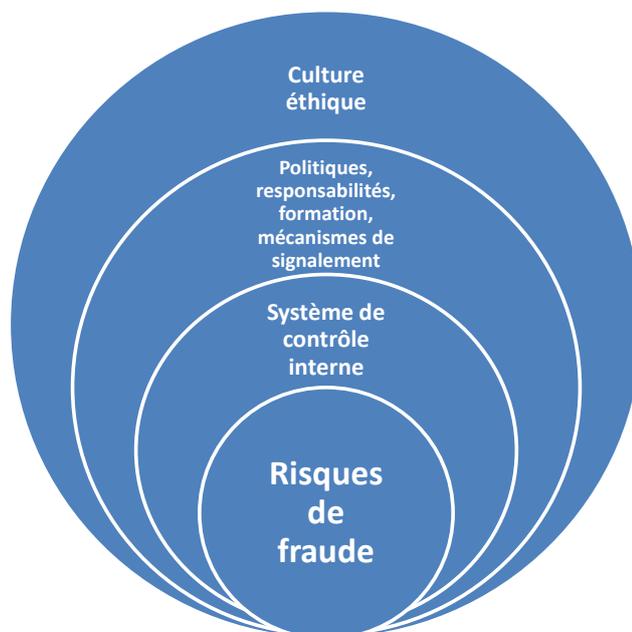
Cette politique doit être visible au sein d'une organisation (diffusée auprès de tous les nouveaux membres du personnel, y compris sur l'intranet) et le personnel doit clairement savoir qu'elle est activement mise en œuvre, par des canaux comme des mises à jour régulières sur les questions ayant trait à la fraude et des comptes rendus de résultats d'enquêtes sur des cas de fraude. Voir le modèle proposé de politique de lutte contre la fraude à l'**annexe 3**, qui est un modèle optionnel de déclaration de politique antifraude destiné aux autorités de gestion qui souhaitent aller au-delà des exigences réglementaires immédiates et formaliser et exprimer aux niveaux interne et externe leur position officielle concernant la fraude et la corruption.

4.2. Prévention

Si l'AG fait preuve d'un engagement clair vis-à-vis de la lutte contre la fraude et la corruption, qu'elle mène une campagne de sensibilisation concernant ses contrôles de prévention et de détection, et qu'elle est déterminée à transmettre des cas aux autorités compétentes à des fins d'enquête et de sanctions, elle enverra un message clair à tout fraudeur potentiel et pourrait changer les comportements et les attitudes vis-à-vis de la fraude.

Compte tenu des difficultés inhérentes au fait de prouver un comportement frauduleux et de réparer les torts à la réputation, il est généralement préférable de prévenir une activité frauduleuse plutôt que de devoir y faire face une fois la fraude survenue. Les techniques de prévention sont le plus souvent axées sur la réduction des possibilités de commettre une fraude par la mise en place d'un système de contrôle interne solide, combiné à une évaluation proactive, structurée et ciblée du risque de fraude. Toutefois, des activités de formation et de sensibilisation globales peuvent également être menées et une **culture «éthique»** peut être créée pour lutter contre toute «rationalisation» possible du comportement frauduleux.

La meilleure mesure de prévention contre la fraude est l'exploitation d'un système solide de contrôle interne qui doit être conçu et géré comme une réponse proportionnée aux risques détectés lors d'un exercice d'évaluation du risque. Néanmoins, une organisation doit aussi œuvrer à la création de structures et d'une culture adéquates afin de décourager les éventuels comportements frauduleux.



4.2.1. Culture éthique

La création d'une culture antifraude est essentielle tant pour dissuader les fraudeurs potentiels que pour exploiter au maximum l'engagement du personnel vis-à-vis de la lutte contre la fraude au sein de l'AG. Cette culture peut être créée par une combinaison de structures et de politiques antifraude spécifiques, comme le montre le deuxième cercle dans le diagramme ci-dessus et comme il est indiqué de façon plus détaillée ci-dessous, mais également par l'exploitation de mécanismes et de démarches d'ordre plus général:

- **définition de la mission** – une expression claire, visible de tous les observateurs internes et externes, du fait que l'AG s'efforce d'atteindre les normes éthiques les plus élevées;
- **montrer l'exemple au sommet de la hiérarchie** – une communication orale et/ou écrite émanant du niveau le plus élevé de l'AG et indiquant qu'un comportement éthique irréprochable est attendu de la part du personnel et des bénéficiaires (pour ces derniers, cela peut être appliqué par des lettres ou des contrats de subvention);
- **code de conduite** – un code d'éthique dénué d'ambiguïtés auquel tout le personnel doit adhérer, et couvrant notamment:
 - les conflits d'intérêts – explications et exigences et procédures à suivre pour les déclarer;
 - les politiques en matière de cadeaux et d'accueil – explication et responsabilités à respecter par le personnel;
 - les informations confidentielles – explication et responsabilités du personnel;
 - les exigences en matière de signalement des cas de fraude suspectés.

En résumé, le personnel doit respecter des principes tels que l'intégrité, l'objectivité, la responsabilité et l'honnêteté.

4.2.2. Répartition des responsabilités

Au sein de l'AG, il doit y avoir une claire répartition des responsabilités pour la mise en place de systèmes de gestion et de contrôle conformes aux exigences de l'Union, et la vérification de l'efficacité de ces systèmes pour la prévention, la détection et la correction de la fraude. Cela a pour but de garantir que tous les acteurs comprennent pleinement leurs responsabilités et obligations et communiquent, aux niveaux interne et externe, à tous les bénéficiaires potentiels des programmes, que l'organisation suit une approche coordonnée vis-à-vis de la lutte contre la fraude.

4.2.3. Formation et sensibilisation

Une formation et une sensibilisation formelles peuvent faire partie de la stratégie générale en matière de gestion des risques de l'organisation, le cas échéant. Tout le personnel pourrait être formé sur les aspects théoriques et pratiques afin de les sensibiliser à la culture antifraude de l'AG et de les aider à détecter et à répondre aux cas suspectés de fraude. Cela pourrait couvrir dans les détails toute politique antifraude, les rôles et les responsabilités spécifiques et les mécanismes de signalement.

La sensibilisation peut également être réalisée par des canaux moins formels, comme au moyen de lettres d'information, d'affiches, de sites intranet, ou par l'inclusion d'un point régulier à l'ordre du jour pour les réunions de groupe.

4.2.4. Systèmes de contrôle interne

La meilleure défense contre la fraude potentielle est un système bien défini et fonctionnel de contrôle interne, dans lequel les contrôles sont axés sur l'atténuation efficace des risques observés.

Les vérifications de la gestion doivent être approfondies, les contrôles sur place y afférents doivent être fondés sur les risques et leur couverture doit être suffisamment large. **Plus les vérifications de gestion seront approfondies, plus la probabilité de détecter des cas de fraude potentiels sera grande.** Le personnel chargé des vérifications documentaires et sur place de la gestion doit avoir connaissance des orientations de la Commission et de toutes les orientations nationales relatives aux indicateurs de fraude (voir ci-dessous).

4.2.5. Analyse de données et l'outil ARACHNE

La sophistication accrue de la collecte de données, du stockage et des analyses ouvre de nouvelles perspectives dans la lutte contre la fraude. En tenant dûment compte des limites des législations respectives de chaque État membre, et dans les limites de celles-ci, les analyses de données peuvent être utilisées à ce stade pour enrichir significativement le processus d'évaluation des risques, en vérifiant les données par recoupement avec d'autres organisations du secteur public ou privé (par exemple, les autorités fiscales, les différents ministères, les autorités de vérification de crédit) et en détectant les situations pouvant comporter des risques élevés même avant l'attribution d'un financement.

Dans le cadre de la lutte contre la fraude (et les irrégularités), la Commission met à la disposition des autorités de gestion un outil spécifique d'exploration de données appelé ARACHNE afin de définir les projets pouvant être sensibles aux risques de fraude, de conflit d'intérêts et d'irrégularités. ARACHNE est un outil d'évaluation du risque qui peut améliorer l'efficacité du processus de sélection des projets ainsi que les vérifications et l'audit de la gestion, et renforcer davantage la prévention et la détection de la fraude. Cet outil a été développé par les directions générales de la Commission chargées de la politique de cohésion et est tout particulièrement adapté pour la détection et l'évaluation des risques de fraude au niveau des Fonds structurels et d'investissements européens, y compris, entre autres domaines, la passation de marchés publics, un domaine particulièrement sensible à la fraude et aux irrégularités, comme la soumission collusoire.

Le 17 mai 2013, par l'intermédiaire du Service de la protection des données, la Commission a soumis la notification de contrôle préalable demandée concernant le traitement de données à caractère personnel au Contrôleur européen de la protection des données qui, après une vérification approfondie de la base juridique applicable, a émis un avis positif le 17 février 2014 concernant la conformité du système ARACHNE avec les dispositions du règlement (CE) n° 45/2001. Cet avis incluait certaines considérations relatives au traitement de catégories particulières de données afin de veiller au respect des principes de nécessité, de proportionnalité et de qualité des données. D'autres recommandations portaient sur la boucle de retour d'information afin de garantir l'exactitude des données, des mesures garantissant un niveau élevé de qualité, une analyse au cas-par-cas des transferts de données à l'OLAF et à la Cour des comptes européennes, la suppression des données à la fin d'une période de conservation et l'information de la personne concernée. Toutes ces considérations et recommandations font actuellement l'objet d'une analyse approfondie en vue de leur mise en œuvre par la Commission.

La bonne utilisation du système ARACHNE sera considérée par la Commission comme une bonne pratique afin de détecter les signaux d'alerte et de cibler les mesures de lutte antifraude, et devrait être prise en considération au moment d'évaluer si les contrôles actuellement en place pour la prévention et la détection sont adéquats. L'outil sera progressivement introduit en 2014 dans tous les États membres qui auront décidé volontairement de l'utiliser afin d'améliorer leurs contrôles de la gestion du risque de fraude. Contrairement à une approche unique, cette décision variera peut-être d'un État membre à l'autre, même au sein de différents programmes opérationnels ou régions d'un États membres, étant donné que sur la base du dernier rapport sur la protection des intérêts financiers de l'Union¹⁰, dans les faits, les cas de fraude détectés et signalés à la Commission varient également considérablement entre les États membres.

¹⁰ Protection des intérêts financiers de l'Union européenne – Lutte contre la fraude, Rapport annuel 2012. COM(2013) 548 final du 24.7.2013.

4.3. Détection et signalement

Les techniques de prévention ne peuvent fournir une protection absolue contre la fraude, et l'autorité de gestion a donc besoin de systèmes qui détectent rapidement les comportements frauduleux. Parmi ces techniques figurent des procédures d'analyse qui mettent en valeur les anomalies (par exemple, des outils d'exploration de données, comme l'outil ARACHNE), des mécanismes de signalement solides et des évaluations des risques permanentes.

Une solide culture éthique et un système sain de contrôle interne ne peuvent fournir une protection sans faille contre les fraudeurs. Une stratégie de lutte contre la fraude doit par conséquent tenir compte du fait que des cas de fraude peuvent encore survenir, et qu'il est nécessaire de concevoir et mettre en œuvre une série de mesures de détection de la fraude pour y faire face.

4.3.1. Développer un état d'esprit approprié

L'AG peut traiter les risques de fraude au moyen de techniques de détection spécialisées et ciblées et de personnes désignées responsables de ces techniques. En outre, tous les acteurs participant à la mise en œuvre d'un cycle de programmation des Fonds structurels ont un rôle important à jouer dans la détection des activités potentiellement frauduleuses et les actions à mener à leur égard. Cela nécessite de cultiver un état d'esprit approprié. Il y a lieu d'encourager un bon niveau de scepticisme, ainsi que des connaissances actualisées de ce que pourrait constituer des signes d'alerte de fraude potentielle.

4.3.2. Indicateurs de fraude (signaux d'alerte)

Les indicateurs de fraude sont des signes très spécifiques ou «signaux d'alerte» indiquant l'existence d'une activité frauduleuse, lorsqu'une réaction immédiate est nécessaire pour vérifier si d'autres actions s'imposent.

Les indicateurs peuvent aussi être propres aux activités qui ont fréquemment lieu dans le cadre des programmes des Fonds structurels, comme la passation de marchés publics ou les coûts de main-d'œuvre. À cette fin, la Commission a fourni les informations suivantes aux États membres:

- *le document COCOF 09/0003/00 du 18.2.2009 – Note d'information sur les indices de fraude pour le FEDER, le FSE et le FC;*
- *le recueil de cas anonymisés – Actions structurelles de l'OLAF;*
- *le guide pratique de l'OLAF sur le conflit d'intérêt;*
- *le guide pratique de l'OLAF sur les faux documents.*

Il convient de lire ces publications dans le détail et d'en diffuser largement le contenu à l'ensemble des membres du personnel occupant des fonctions dans lesquelles ils sont susceptibles de détecter de tels comportements. En particulier, toutes les personnes dont le travail suppose l'examen des activités de bénéficiaires, comme celles réalisant des vérifications documentaires et sur

place de la gestion ou d'autres visites de suivi, doivent avoir une bonne connaissance de ces indicateurs.

4.3.3. Mécanismes de signalement

La mise en place et la promotion de mécanismes de signalement clairs est un élément essentiel de la prévention et de la détection. Tout mécanisme de ce type doit faciliter le signalement aussi bien des suspicions de cas de fraude que des lacunes dans les contrôles pouvant accroître la sensibilité de l'AG à la fraude. Les AG doivent disposer de mécanismes de signalement clairs garantissant **une coordination suffisante concernant les aspects de la lutte contre la fraude avec l'autorité d'audit et les autorités d'enquête compétentes dans les États membres**, y compris les autorités chargées de la lutte contre la corruption.

Le signalement à la Commission des résultats de mesures antifraude efficaces et tous les cas suspectés de fraude figureront dans le rapport annuel de synthèse et dans l'avis de l'autorité de gestion. Le rapport annuel de contrôle de l'autorité d'audit comprendra également une section sur les suspicions de fraude constatées durant l'année.

La communication avec le personnel, ainsi que sa formation sur ces mécanismes de signalement doivent garantir que le personnel:

- comprend à quelle instance signaler les comportements frauduleux suspectés ou les contrôles;
- a l'assurance que des mesures seront prises par la gestion en réponse à ces suspicions;
- a l'assurance qu'il peut signaler en toute confiance les cas suspectés de fraude et que l'organisation ne tolère aucune représailles à l'encontre des membres du personnel qui signalent les suspicions.

Les cas de fraude suspectés doivent être signalés à l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) par l'autorité désignée par l'État membre conformément aux exigences établies à l'article 122 du règlement. En outre, les bénéficiaires doivent avoir connaissance des moyens de contacter l'OLAF et disposer de toutes les informations nécessaires.¹¹

4.4. Enquêtes, correction et poursuites

Une fois qu'une suspicion de fraude a été constatée et signalée de manière appropriée, l'AG doit transmettre le cas à l'autorité compétente dans l'État membre à des fins d'enquête et de sanctions, y compris aux autorités de lutte contre la corruption le cas échéant, et en informer l'OLAF.

¹¹ Le document COCOF 09/0003/00 du 18.2.2009 – Note d'information sur les indices de fraude pour le FEDER, le FSE et le FC.

Il convient également que l'AG réalise un examen approfondi et critique de tout système de contrôle interne connexe pouvant l'avoir exposé à la fraude potentielle ou avérée.

Une fois que le cas de fraude suspectée a été détecté et signalé conformément aux exigences nationales et européennes afin que l'organe compétent puisse réaliser une évaluation pour déterminer s'il y a lieu d'ouvrir une enquête, la récupération des produits de la fraude et des poursuites pénales devraient avoir lieu, le cas échéant.

4.4.1. Récupération des produits de la fraude et poursuites pénales

La récupération des paiements indus aux bénéficiaires est exigée par les AG et les autorités compétentes, c'est pourquoi celles-ci doivent s'assurer qu'elles disposent de processus solides pour le suivi des récupérations potentielles des fonds de l'Union dépensés de manière frauduleuse. Ces processus doivent également préciser dans quelles affaires des poursuites civiles et pénales seront initiées. **L'application de ces sanctions, et leur visibilité, est un élément dissuasif clé pour les fraudeurs potentiels** et l'AG doit donc être stricte en cherchant à obtenir ces effets.

4.4.2. Suivi

Une fois qu'une enquête sur un cas de fraude a été conclue par les autorités compétentes, ou transmises aux autorités concernées à des fins de poursuites, un examen de tout processus, procédure ou contrôle lié à la fraude potentielle ou réelle doit être mené. Cet examen doit être objectif et autocritique et doit aboutir à des conclusions claires quant aux lacunes perçues et aux enseignements tirés, et mentionnant des actions précises, les personnes responsables et les délais. Il sera également intégré dans l'examen ultérieur de l'autoévaluation, comme indiqué à la section 3.3 ci-dessus.

La pleine coopération avec les autorités d'enquête, les autorités répressives ou les autorités judiciaires doit être garantie, en particulier en conservant les dossiers concernant les cas de fraude en lieu sûr et en veillant à une transmission adéquate en cas de mobilité du personnel.

5. AUDIT PAR L'AUTORITE D'AUDIT DE L'EVALUATION DU RISQUE DE FRAUDE MENEÉ PAR L'AUTORITE DE GESTION ET DE SES MESURES ANTIFRAUDE

5.1. Listes de contrôle à l'attention des autorités d'audit

Une proposition de liste de contrôle permettant à l'autorité d'audit de contrôler le respect par l'AG (et ses organismes intermédiaires) de l'article 125, paragraphe 4, point c), figure à l'**annexe 4**. Cette proposition peut faire partie des listes de contrôle utilisées par l'autorité d'audit pour ses audits de systèmes.

La liste de contrôle peut également être utilisée par l'organisme indépendant chargé d'évaluer le système de gestion et de contrôle à des fins de désignation, conformément à l'article 124, paragraphe 2, du règlement.

5.2. Fréquence des vérifications de l'autorité d'audit

En ce qui concerne les audits liés au fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle, l'autorité d'audit doit vérifier que l'AG prend de manière efficace des mesures antifraude dès que possible au cours de la période de programmation.¹² En fonction des résultats de ces audits et de l'environnement de risque de fraude observé, des audits de suivi peuvent être réalisés aussi souvent que nécessaire. Dans certains cas, cela peut entraîner des audits annuels de suivi, en fonction de la gravité de la suspicion de fraude pour chaque programme. Ici encore, il est recommandé de suivre une approche (liée aux risques) ciblée et proportionnée. Les conclusions doivent être incluses dans le rapport annuel de contrôle de l'autorité d'audit.

L'autorité d'audit doit également examiner de manière systématique l'application de mesures antifraude efficaces et proportionnées au niveau des organismes intermédiaires, dans le cadre de ses audits de systèmes.

¹² En ce qui concerne la coopération territoriale européenne, l'autorité d'audit unique, ou si ce n'est pas possible, un groupe d'auditeurs, doit assister l'autorité d'audit du programme.