



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 14 juillet 2023
(OR. en)

11854/23

GAF 23	DEVGEN 148
FIN 788	EJUSTICE 33
AGRIFIN 85	EMPL 380
CADREFIN 107	ENFOCUSTOM 88
COH 60	ENFOPOL 338
COMPET 764	ENV 854
CYBER 187	FISC 169
DATAPROTECT 199	RELEX 896

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	11 juillet 2023
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2023) 405 final
Objet:	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 Plan d'action de la stratégie antifraude de la Commission - révision 2023

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2023) 405 final.

p.j.: COM(2023) 405 final



Bruxelles, le 11.7.2023
COM(2023) 405 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**

Plan d'action de la stratégie antifraude de la Commission - révision 2023

{SWD(2023) 245 final}

1. INTRODUCTION

L'UE est confrontée à des défis considérables, comme l'inflation, la relance après la pandémie, le changement climatique et la guerre d'agression menée contre l'Ukraine. Ces défis pèsent très lourdement sur le budget de l'UE. Il est donc plus important que jamais que le budget bénéficie d'une protection efficace et que les fonds de l'UE parviennent aux bénéficiaires visés. Tout manquement à cette obligation érode la confiance placée dans les institutions de l'UE et dans l'Union dans son ensemble.

Dans ce contexte, le moment est venu de faire le point sur les efforts déployés par la Commission pour lutter contre la fraude et les irrégularités et de donner un nouvel élan à ces efforts.

Si la protection du budget de l'UE est une responsabilité partagée entre l'Union et ses États membres¹, c'est avant tout à la Commission européenne qu'il incombe de définir les normes et d'élaborer le cadre dans lequel s'inscrit cette responsabilité partagée. Un instrument essentiel pour remplir cette fonction est la stratégie antifraude de la Commission (CAFS), accompagnée de son plan d'action, dont la dernière version remonte à avril 2019².

La CAFS de 2019 précisait que le plan d'action serait revu et ajusté si nécessaire. Les nouvelles réalités auxquelles la Commission est actuellement confrontée dans les efforts qu'elle déploie pour protéger le budget de l'UE rendent une telle révision nécessaire. L'objectif est que l'UE dispose d'un plan d'action ciblé et efficace pour relever les défis croissants auxquels elle est confrontée dans le domaine de la lutte contre la fraude, tout en s'appuyant sur les travaux réalisés dans le cadre du plan d'action de 2019.

Comme sa version précédente, le plan d'action révisé a pour but de renforcer toutes les étapes du cycle antifraude: la prévention, la détection, l'enquête et la correction. Il complète un certain nombre d'autres initiatives récentes ou en cours, comme la proposition relative à un organe interinstitutionnel chargé des questions d'éthique³, le train de mesures anticorruption⁴, la refonte en cours du règlement financier⁵, le mécanisme de protection de l'état de droit⁶ et le mécanisme de conditionnalité⁷.

Il complète aussi les enquêtes indépendantes menées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et le Parquet européen.

La présente communication est accompagnée du plan d'action révisé.

2. PRÉPARATION DU PLAN D'ACTION RÉVISÉ

Le plan d'action révisé résulte d'un vaste processus de consultation interne mené au sein de la Commission, notamment au moyen du réseau de prévention et de détection de la fraude (FPDNet), dans lequel les services de la Commission et les agences exécutives sont tous représentés. Le processus a été mené sous la direction de l'OLAF, qui est le chef de file de la

¹ Article 325, paragraphe 1, TFUE.

² COM (2019) 196 final et SDW (2019) 170 final.

³ COM(2023) 311 final.

⁴ JOIN(2023) 12 final, COM(2023) 234 final / 2023/0135(COD).

⁵ COM(2022) 223 final.

⁶ COM(2019) 163 final, COM(2019) 343 final.

⁷ Règlement (UE, Euratom) 2020/2092.

Commission en matière de lutte contre la fraude et qui préside le FPDNet. La principale conclusion de ce processus de consultation réside dans le fait que, même si la CAFS de 2019 reste valable, il convient, pour un certain nombre de raisons, de mettre à jour le plan d'action qui l'accompagne.

Premièrement, la mise en œuvre du plan d'action de 2019 est quasiment achevée. À ce jour, 60 des 63 actions ont été finalisées ou, dans le cas d'actions répétitives ou continues telles que la formation, sont en cours⁸. De nouvelles actions sont nécessaires pour asseoir des progrès durables en matière de lutte contre la fraude.

Deuxièmement, un certain nombre de développements importants sont intervenus depuis 2019, notamment le début d'un nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2021-2027, le lancement de NextGenerationEU et de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) ainsi que le commencement des activités du Parquet européen.

Afin de préparer la révision du plan d'action, l'OLAF a procédé à une évaluation de la mise en œuvre du plan d'action de 2019 au moyen d'une enquête menée auprès des services de la Commission et des agences exécutives. Selon cette enquête, les mesures les plus utiles du plan d'action de 2019 concernent la formation et la sensibilisation aux questions liées à la fraude, le renforcement des outils informatiques de prévention de la fraude, les travaux du FPDNet et l'amélioration des stratégies antifraude.

L'évaluation a également fourni de nombreuses idées relatives à de nouvelles actions à inclure dans le plan révisé, notamment en ce qui concerne l'utilisation de l'exploration de données et d'autres outils informatiques, la coopération avec le Parquet européen et avec les organismes décentralisés.

En outre, l'OLAF a recensé et analysé les principaux risques de fraude identifiés par les services de la Commission et les agences exécutives, afin de déterminer quels sont les risques de fraude les plus courants et les plus significatifs. Les principaux risques de fraude identifiés sont les suivants:

- la falsification de déclarations et de documents relatifs aux marchés publics, aux subventions et aux dépenses administratives;
- le double financement;
- le conflit d'intérêts, la corruption, le favoritisme ou la collusion;
- l'utilisation abusive d'informations privilégiées;
- le plagiat;
- l'abus d'influence;
- des partenaires peu fiables;
- un accès injustifié aux dispositifs et systèmes informatiques, aux comptes bancaires et le piratage informatique.

Les résolutions annuelles du Parlement européen sur la protection des intérêts financiers de l'UE⁹, les rapports spéciaux de la Cour des comptes européenne ainsi que les enquêtes de l'OLAF constituent aussi des sources d'information importantes pour le plan d'action révisé.

⁸ Les quelques actions restantes ont nécessité une mise à jour.

⁹ Notamment les résolutions du Parlement européen du 19 janvier 2023 (P9_TA(2023)0018) et du 7 juillet 2022 (P9_TA(2022)0300).

Grâce à des réunions bilatérales et multilatérales et à une consultation écrite des services de la Commission et des agences exécutives, l'OLAF a recueilli plus de 200 idées sur les nouvelles actions à inclure dans le plan d'action révisé et sur les actions du plan d'action de 2019 à poursuivre.

La sélection et la formulation finales des actions ont été guidées par l'ambition de disposer d'un plan d'action ciblé et efficace. Le besoin de continuité a en outre été mis en balance avec le besoin de renouvellement et d'innovation. La priorité a été donnée aux actions liées aux nouveaux développements et aux actions visant à faire face à des risques de fraude importants.

3. LES SEPT THÈMES DU PLAN D'ACTION RÉVISÉ

Les 44 actions sont regroupées en sept thèmes qui reflètent les priorités de la Commission en matière de lutte contre la fraude.

1. Favoriser la numérisation et l'utilisation d'outils informatiques pour lutter contre la fraude

Le processus de consultation a abouti à la conclusion que la numérisation devrait être une priorité pour la Commission dans la poursuite de son programme de lutte contre la fraude. Il est nécessaire, en particulier, de disposer de davantage de solutions informatiques au niveau de l'institution pour rendre la lutte contre la fraude plus efficace et efficiente. La Commission continuera donc d'étudier les possibilités d'accroître la numérisation et l'interopérabilité. Il est aussi nécessaire de renforcer et d'élargir l'utilisation des outils informatiques existants tels qu'Arachne¹⁰, EDES¹¹, SUMMA¹² et IMS¹³, afin de prévenir et de détecter la fraude et d'enquêter sur celle-ci. La future configuration d'Arachne sera développée, à l'échelle de l'institution, à des fins de calcul du risque et d'exploration de données dans tous les modes de gestion, tandis que l'OLAF étudiera les solutions numériques permettant d'améliorer sa communication sur les enquêtes avec les autres services de la Commission et les agences exécutives.

2. Aider les États membres à renforcer la protection de la facilité pour la reprise et la résilience ainsi que celle des fonds relatifs à la cohésion, à l'agriculture et à la pêche

La FRR est un nouvel instrument, doté de mécanismes spécifiques de contrôle et de lutte contre la fraude. Il convient donc de veiller tout particulièrement à ce qu'aucune lacune ou vulnérabilité à la fraude ne passe inaperçue. La Commission poursuivra donc ses efforts pour prévenir et détecter la fraude affectant la FRR, notamment en analysant attentivement les risques liés à la fraude, à la corruption, au double financement et aux conflits d'intérêts et en

¹⁰ Arachne est un outil informatique intégré servant au calcul du risque, à l'exploration et à l'enrichissement de données, conçu pour aider les autorités de gestion à réaliser leurs contrôles administratifs et leurs vérifications de la gestion dans le domaine des Fonds structurels. Arachne peut être utilisé pour calculer les risques liés, notamment, au double financement et aux conflits d'intérêts.

¹¹ L'EDES est le système de détection rapide et d'exclusion, conçu pour empêcher des personnes et des entités peu fiables de recevoir des fonds de l'UE en gestion directe et indirecte.

¹² SUMMA est le système financier central de la Commission européenne, mis au point pour remplacer le système actuel, ABAC.

¹³ L'IMS est le système de gestion des irrégularités, conçu pour permettre aux États membres de l'UE et aux pays candidats de remplir leur obligation légale de signaler à la Commission les irrégularités liées aux dépenses. Sur la base des données de l'IMS, la Commission effectue une analyse opérationnelle et stratégique et publie le rapport annuel sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne.

réalisant des audits axés sur la protection des intérêts financiers de l'UE. Dans le cadre de la gestion partagée, la Commission joue un rôle important, notamment en fournissant un soutien et des orientations aux États membres sur une série de sujets, tels que l'élaboration de stratégies antifraude et la notification des irrégularités et des fraudes dans le système de gestion des irrégularités (IMS). Le plan d'action prévoit que les services de la Commission concernés par la gestion partagée et l'OLAF renforceront leur soutien ciblé aux autorités des États membres.

3. Renforcer la protection des fonds relevant de la gestion indirecte et du domaine des relations extérieures

La protection des fonds relevant de la gestion indirecte est confiée à des organisations partenaires. C'est toutefois la Commission qui conserve la responsabilité à cet égard et doit garantir un niveau élevé de protection de ces fonds. Par conséquent, les partenaires chargés de la mise en œuvre doivent signaler systématiquement à la Commission les fraudes détectées. À cette fin, la Commission travaillera encore davantage à soutenir et à sensibiliser ces partenaires, tout en insistant sur l'obligation légale de coopération qui leur incombe.

4. Renforcer la capacité de l'UE à lutter contre la fraude douanière et à protéger les recettes de l'UE

Pour renforcer la capacité de l'UE à lutter efficacement contre la fraude douanière, les outils d'analyse et le partage de données jouent un rôle important. La Commission poursuivra le développement de ces outils analytiques et renforcera le partage des données. Afin de protéger les recettes provenant du pacte vert, la Commission mettra en place des mesures visant à réduire au minimum les risques de fraude associés au mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, au système d'échange de quotas d'émission de l'UE et à d'autres nouvelles ressources propres.

5. Renforcer l'architecture antifraude de l'UE

L'architecture antifraude de l'UE se compose d'un grand nombre d'acteurs qui doivent travailler ensemble de manière coordonnée afin de protéger autant que possible les intérêts financiers de l'UE. Le paysage antifraude de plus en plus complexe et la sophistication des mécanismes de fraude rendent plus importantes que jamais la coopération et la coordination par-delà les frontières organisationnelles. La Commission continuera de développer la coopération avec des partenaires clés, tels que les autorités des États membres et le Parquet européen, pour lutter contre la fraude. Elle renforcera également son soutien aux organismes décentralisés et aux entreprises communes, protégera les journalistes d'investigation, qui sont une source importante d'information, et étudiera la possibilité d'accroître la participation de la société civile à la lutte contre la fraude.

6. Renforcer la gouvernance antifraude de la Commission et maintenir un niveau élevé de coordination et de coopération entre les services de la Commission et les agences exécutives

Bien que des progrès considérables aient été accomplis en ce qui concerne le renforcement de la gouvernance antifraude et l'amélioration de la coordination, de la coopération et des processus au sein de la Commission, ces efforts doivent être poursuivis et renforcés dans des domaines ciblés, afin d'en maintenir l'efficacité et l'efficience à long terme. L'OLAF continuera de soutenir les services de la Commission et les agences exécutives par l'intermédiaire du FPDNet et en prodiguant des conseils sur les stratégies antifraude. La politique antifraude doit, par ailleurs, être examinée dans le contexte général de l'action de

l'Union. Il importe que les considérations antifraude soient davantage intégrées dans d'autres domaines d'action qui sont intrinsèquement liés à la lutte contre la fraude, comme l'état de droit et la lutte contre la corruption, et que les synergies soient davantage exploitées.

7. Renforcer la culture de l'éthique et de la lutte contre la fraude au sein de la Commission

Il demeure nécessaire de renforcer les connaissances en matière d'éthique et de lutte contre la fraude et de maintenir un niveau élevé de sensibilisation du personnel de la Commission sur ces questions. La prise en considération des questions éthiques et antifraude devrait constituer un automatisme pour l'ensemble des membres du personnel de la Commission, en particulier pour ceux qui gèrent ou contrôlent des fonds de l'UE, ainsi que pour les membres de la Commission. La Commission renforcera progressivement la formation et la sensibilisation à l'éthique et à la lutte contre la fraude de manière globale, étant donné que ces deux thèmes vont de pair. La Commission améliorera aussi la base de connaissances antifraude et intégrera les considérations antifraude dans son processus de recrutement.

4. MISE EN ŒUVRE ET SUIVI DU PLAN D'ACTION RÉVISÉ

L'OLAF coordonnera et suivra la mise en œuvre du plan d'action révisé et informera régulièrement le conseil d'administration de la Commission de son avancement. Pour veiller à ce que les efforts visant à réduire la fraude au budget de l'UE se poursuivent, l'OLAF collaborera avec les services de la Commission et les agences exécutives pour faire en sorte que les actions pertinentes soient prises en compte dans les stratégies antifraude au niveau des services, dans les plans de gestion et dans les rapports annuels d'activités.

Chaque année, la Commission fera rapport aux autres institutions de l'UE et au public sur les mesures prises au niveau de l'Union et dans les États membres pour protéger les intérêts financiers de l'UE, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre du plan d'action. Des indicateurs seront élaborés en interne pour suivre les progrès accomplis.

La Commission fera donc le nécessaire pour que les résultats des actions visant à combattre la fraude soient accessibles au public. Cela devrait contribuer à renforcer la confiance des citoyens dans les institutions de l'UE et à faire en sorte que la lutte contre la fraude reste une priorité politique de l'UE.

Le plan d'action révisé sera mis en œuvre au cours de la période 2023-2026 et pourra être ajusté, si nécessaire.