



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 17.12.2007  
SEC(2007) 1676

**DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION**

*Document accompagnant la*

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT  
EUROPÉEN ET À LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE**

**Prévenir la fraude en s'appuyant sur les résultats opérationnels:  
une approche dynamique de l'étanchéité à la fraude**

{COM(2007) 806}

## **Résultats du mécanisme de prévention de la fraude mis en place conformément à la communication de la Commission concernant l'étanchéité de la législation et de la gestion des contrats à la fraude adoptée le 7 novembre 2001**

### **1. INTRODUCTION**

Le présent document dresse un bilan de la procédure établie par la communication de la Commission concernant l'étanchéité de la législation et de la gestion des contrats à la fraude<sup>1</sup> et présente les principaux résultats pour la période 2001-2006.

Ces résultats ont permis de respecter les obligations prescrites à l'article 280 du traité<sup>2</sup>, notamment en ce qui concerne l'adoption de mesures de prévention dissuasives.

Tous les services et toutes les institutions ont participé à cet effort commun, soit directement, soit en étroite collaboration avec à la fois l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF) et les organes de contrôle.

Le processus mis en place dans la communication est remplacé par une nouvelle méthode de prévention basée sur les activités d'enquête de l'OLAF. Il reste cependant disponible dans deux cas de figure bien précis: (a) l'évaluation, sur demande, des risques de fraude liés à une proposition législative donnée, et (b) l'élaboration des contrats de marché et conventions de subvention standards.

### **2. REALISATIONS**

#### **2.1. Législation**

Depuis l'adoption de la communication de 2001, l'OLAF a sélectionné les propositions législatives les plus vulnérables (environ 15 à 20 propositions par exercice législatif annuel) en vue de les rendre étanches à la fraude. Cette sélection a été opérée parmi les propositions incluses dans le programme de travail de la Commission, les services spécialisés de l'Office se chargeant d'effectuer l'analyse nécessaire.

Le groupe interservices (correspondants «prévention de la fraude») a utilement contribué au choix des initiatives à protéger contre la fraude, à la prise de conscience de l'importance de la prévention et de la dimension «étanchéité à la fraude», ainsi qu'à la mise en place d'un réseau de correspondants avec l'OLAF.

L'OLAF a été étroitement consulté sur la révision du règlement financier régissant l'exécution du budget de l'EU, pierre angulaire de la réglementation financière communautaire.

L'actuel règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes<sup>3</sup> («le règlement financier») ainsi que ses modalités d'exécution<sup>4</sup> sont

---

<sup>1</sup> Communication de la Commission concernant l'étanchéité de la législation et de la gestion des contrats à la fraude, SEC(2001) 2029 du 7.11.2001, non publiée au JO.

<sup>2</sup> Traité instituant la Communauté européenne (version consolidée), JO C 325 du 24.12.2002.

<sup>3</sup> 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), comme

applicables depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003 et constituent l'une des principales retombées du livre blanc sur la réforme. Ce cadre juridique a été révisé successivement en 2005, 2006 et 2007, afin de refléter l'adoption de la directive «marchés publics» et de promouvoir la simplification des procédures financières<sup>5</sup> ainsi qu'une bonne gestion financière<sup>6</sup>.

L'OLAF a été associé à l'élaboration des actes de base<sup>7</sup> (et de leurs modalités d'application) comme ceux qui ont été adoptés concernant la politique de cohésion dans le cadre des nouvelles perspectives financières (2007-2013).

Des clauses standards de sauvegarde des intérêts financiers de l'UE ont été incluses dans les actes de base lors de l'adoption des perspectives financières actuelles pour la période 2007-2013. Les bases juridiques sur lesquelles reposent les politiques opérationnelles européennes offrent une protection préventive:

- (1) en prescrivant l'adoption de mesures de prévention (par la Commission et/ou les entités déléguées chargées de la gestion des fonds) et des contrôles efficaces. Des dispositions existent donc, lorsque des irrégularités sont détectées, pour récupérer les fonds indûment versés et imposer des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives;
- (2) en prévoyant, d'une part, que la Commission (ou ses représentants) et la Cour des comptes européenne sont habilitées à réaliser des audits des projets, et, d'autre part, que l'OLAF est autorisé à mener des enquêtes conformément au cadre législatif applicable<sup>8</sup>;
- (3) en clarifiant la notion d'irrégularité en ce qui concerne les dépenses communautaires faisant l'objet d'une gestion centralisée<sup>9</sup> ou bien partagée<sup>10</sup>.

---

modifié en dernier lieu par le règlement (CE, Euratom) n° 1995/2006 du Conseil du 13 décembre 2006 (JO L 390 du 30.12.2006, p. 1).

<sup>4</sup> Règlement (CE, Euratom) n° 2342/2002 de la Commission du 23 décembre 2002 établissant les modalités d'exécution du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (JO L 357 du 31.12.2002, p. 1), modifié en dernier lieu par le règlement (CE, Euratom) n° 478/2007 de la Commission du 23 avril 2007 (JO L 111 du 28.4.2007, p. 13).

<sup>5</sup> Directive 2004/18/CE du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services (JO L 134 du 30.4.2004, p. 114).

<sup>6</sup> Par exemple, pour aider à combattre la fraude et la corruption, les modalités d'exécution prévoient maintenant qu'en cas d'erreurs substantielles, d'irrégularités ou de fraude attribuables au contractant, tous les marchés passés avec ce dernier peuvent être dénoncés.

<sup>7</sup> Décisions ou règlements du Conseil constituant le cadre général du financement des politiques européennes spécifiques.

<sup>8</sup> Règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil du 25 mai 1999 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), JO L 136 du 31.5.1999.

<sup>9</sup> Toute violation d'une disposition du droit communautaire – en ce compris le non-respect d'une obligation contractuelle résultant d'un acte ou d'une omission d'un opérateur économique – qui a ou qui risque d'avoir un effet préjudiciable sur le budget de l'Union ou sur les ressources gérées par elle tombe sous le coup des dispositions antifraude pertinentes.

<sup>10</sup> Règlement (CE) n° 2035/2005 de la Commission du 12 décembre 2005 modifiant le règlement (CE) n° 1681/94 concernant les irrégularités et le recouvrement des sommes indûment versées dans le cadre du financement des politiques structurelles ainsi que l'organisation d'un système d'information dans ce domaine (JO L 328 du 15.12.2005), et le règlement correspondant (CE) n° 1831/94 concernant les irrégularités à l'égard du Fonds de cohésion, tel que modifié par le règlement (CE) n° 2168/2005,

Des dispositions antifraude standards ont été rédigées par l'OLAF, en coopération avec les principaux services de la Commission, à l'intention des documents suivants:

- (1) accords préférentiels de coopération commerciale et douanière avec des pays tiers (incluant, le cas échéant, des clauses d'assistance administrative mutuelle et de coopération administrative spéciale pouvant servir de base juridique à l'échange d'informations entre des autorités de pays tiers et la Commission ou les États membres par exemple, ou à l'organisation de contrôles sur place et à certaines procédures de sauvegarde en cas d'absence de coopération administrative);
- (2) réglementation financière applicable à la politique agricole commune (PAC);
- (3) accords standard de participation des pays candidats et pays tiers aux programmes communautaires (y compris les annexes spécifiques précisant les règles relatives au contrôle financier, aux enquêtes, aux mesures de prévention, à la récupération des sommes indûment versées et aux sanctions);
- (4) accords financiers standards avec les pays candidats, les pays en voie d'adhésion et/ou les pays tiers bénéficiant des programmes communautaires d'aide extérieure;
- (5) décisions de la Commission portant création d'agences exécutives et leur déléguant certaines tâches;
- (6) décisions du Conseil instituant des organes communautaires (en particulier, organismes de régulation).

Une attention renforcée a été prêtée à la prévention de la fraude dans tous les grands domaines du budget de l'UE. Ceci a été rendu possible grâce à l'implication de l'OLAF dans le processus législatif.

## **2.2. Contrats de marché et conventions de subvention**

La direction générale «Budget» met en oeuvre une politique de contrats standard à la Commission, tant pour les marchés publics que pour les procédures de subvention. Cela l'amène à entretenir avec l'OLAF des liens directs et une étroite coopération qui se sont avérés fructueux, souples et efficaces.

La Commission a adopté les modèles de contrats suivants<sup>11</sup> en 2003 et 2004:

- (a) quant aux marchés: contrat direct de service, contrat-cadre de service, contrat direct de fourniture, contrat-cadre de fourniture, bon de commande, ordre d'achat pour les marchés de faible valeur et conditions générales applicables à ces marchés. Ces modèles ont été révisés conformément aux modifications apportées au cadre législatif;

---

règlement (CE) n° 1083/2006, article 2, paragraphe 7, en ce qui concerne les Fonds structurels et le Fonds de cohésion pour la période 2007-2013 et règlement (CE) n° 1198/2006, article 3, point q), pour le Fonds européen pour la pêche et la période 2007-2013.

<sup>11</sup> Communications sur les modèles de contrats adoptés par la Commission par les décisions C(2003)5144 du 23/12/2003 et C(2004)2814 du 23/07/2004.

- (b) quant aux subventions: convention de subvention à l'action, convention de subvention au fonctionnement, convention-cadre de partenariat, convention spécifique de subvention à l'action et convention spécifique de subvention au fonctionnement. En 2005 et 2006, la DG «Budget» a conçu trois autres conventions de subvention standards, dérivées de la convention standard de subvention à l'action: une convention de subvention à l'action à bénéficiaires multiples, une convention de subvention pour les financements mixtes et une convention de subvention pour les financements à taux forfaitaire. Ces modèles ont été remaniés en fonction des révisions susmentionnées du cadre législatif. Une décision de subvention standard sera disponible d'ici la fin de 2007.

Le règlement financier adopté en 2002 prévoyait la constitution d'une base de données pour les entités légales se trouvant en situation d'exclusion. La Commission a créé une telle base dans le contexte de son système d'alerte précoce<sup>12</sup>, qui fournit des avertissements concernant les entités en situation d'exclusion et celles qui présentent des risques financiers potentiels. La Commission organise un échange mensuel d'informations sur les entités en situation d'exclusion entre les institutions et agences de l'UE. En application de la révision du règlement financier adoptée en 2006, les informations sur les contractants et les bénéficiaires de subventions exclus des financements provenant du budget communautaire<sup>13</sup> seront partagées avec toutes les entités associées à la gestion de ressources de l'UE, y compris les États membres, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009 au plus tard.

En 2005, la Commission a mis en place de nouvelles règles fondées sur les normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS) et les normes internationales d'information financière (IFRS). L'objectif poursuivi était de renforcer la transparence financière et la responsabilité vis-à-vis des utilisateurs, des organes de contrôle et d'audit et des citoyens et de garantir l'exhaustivité et l'exactitude des bilans, donnant ainsi une vue précise des avoirs et des engagements.

### 3. CONCLUSION

Les objectifs de la procédure de prévention de la fraude ont été atteints. Les textes législatifs les plus vulnérables ont bénéficié de cette procédure. Une série de contrats et de conventions types a été adoptée au niveau central ou bien des services. La procédure mise en place a contribué à améliorer la prévention de la fraude, de la corruption, des irrégularités et des autres activités illégales, en ce qui concerne tant la législation que les contrats.

---

<sup>12</sup> Décision C(2004) 193/3 de la Commission du 3 février 2004 relative au système d'alerte précoce, telle que modifiée par la décision C/2007/433 de la Commission du 21 février 2007.

<sup>13</sup> L'article 93, paragraphe 1, du règlement financier définit les situations dans lesquelles les soumissionnaires ou demandeurs de subventions doivent être exclus des procédures d'attribution de marchés et de subventions.