



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 19.12.2011  
SEC(2011) 1611 final

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

**RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT**

*Accompagnant le document*

**Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil**

**relatif au programme Hercule III pour la promotion d'actions dans le domaine de la  
protection des intérêts financiers de l'Union européenne**

{COM(2011) 914 final}

{SEC(2011) 1610 final}

This report commits only the Commission's services involved in its preparation and does not prejudice the final form of any decision to be taken by the Commission.

<b>RESUME DE L'ANALYSE D'IMPACT DU PROGRAMME HERCULE</b> .....	<b>3</b>
<b>1. CONTEXTE POLITIQUE ET CONTRIBUTION AUX PRIORITES DE L'UE</b> .....	<b>3</b>
<b>2. CONSULTATION DES PARTIES INTERESSEES</b> .....	<b>3</b>
<b>3. DEFINITION DU PROBLEME ET LOGIQUE D'INTERVENTION</b> .....	<b>3</b>
<b>4. OBJECTIFS DU PROGRAMME</b> .....	<b>4</b>
<b>5. SUBSIDIARITE ET VALEUR AJOUTEE DE L'UE</b> .....	<b>5</b>
<b>6. DESCRIPTION DES OPTIONS POLITIQUES</b> .....	<b>5</b>
<b>7. ANALYSE DES INCIDENCES PAR OPTION</b> .....	<b>6</b>
<b>8. LIENS AVEC D'AUTRES INITIATIVES APRES 2013</b> .....	<b>6</b>
<b>9. SIMPLIFICATION ET REDUCTION DE LA CHARGE ADMINISTRATIVE</b> .....	<b>7</b>
<b>10. SUIVI ET EVALUATION</b> .....	<b>7</b>

## **Résumé de l'analyse d'impact du programme Hercule**

### **1. Contexte politique et contribution aux priorités de l'UE**

Le programme Hercule est le seul instrument expressément consacré à la lutte contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Il est géré par l'OLAF.

Le traité énonce le principe d'une protection effective et équivalente des intérêts financiers de l'UE dans tous les États membres et dans les institutions de l'Union et prévoit une coopération étroite pour atteindre cet objectif.

Les dépenses au titre de Hercule II pour la période 2007-2013 s'élèvent à 98,5 millions d'EUR. Il est proposé de poursuivre ces dépenses au titre de Hercule III au rythme actuel de 15 millions d'EUR par an.

Les dépenses au titre de Hercule II se répartissent comme suit:

1. assistance technique (60 %);
2. formation spécialisée dans la lutte antifraude (35 %);
3. soutien aux associations pour le droit pénal européen et pour la protection des intérêts financiers de l'UE (associations de juristes européens) (5 %).

En outre, 6 millions d'EUR au moins doivent être consacrés chaque année, au titre des points 1 et 2 ci-dessus, à la répression de la contrebande de cigarettes. Cette obligation est conforme aux objectifs spécifiques de lutte contre la fraude, la contrebande et la contrefaçon, convenus dans les accords conclus avec quatre grands fabricants internationaux de cigarettes et en vertu desquels ces derniers contribueront aux budgets nationaux et au budget de l'Union européenne à hauteur de 2,3 milliards d'USD répartis sur une période de vingt ans.

### **2. Consultation des parties intéressées**

L'analyse d'impact tient compte des consultations menées avec les parties prenantes, en particulier au sein des services opérationnels des États membres, d'autres services de la Commission ainsi que d'autres organes de l'Union; elle témoigne également de l'expérience opérationnelle de l'OLAF ainsi que de l'expérience de l'OLAF dans la gestion du programme. Elle intègre des informations issues de l'évaluation intermédiaire, achevée fin 2010, qui portait sur la réalisation des objectifs du programme Hercule II.

### **3. Définition du problème et logique d'intervention**

#### *Ampleur*

Le rapport annuel 2010 de la Commission sur la protection des intérêts financiers, présenté conformément à l'article 325, souligne la nécessité de mettre en œuvre de nouvelles actions pour lutter contre la fraude. La stratégie antifraude de la Commission répond à ce besoin et insiste sur l'importance des programmes Hercule. Les statistiques présentées dans le rapport «article 325» ainsi que dans celui sur le travail opérationnel indépendant de l'OLAF donnent

une indication de l'ampleur de la fraude et de la charge de travail de l'OLAF. L'incidence financière globale des irrégularités rapportées pour 2010 s'élevait à 1,8 milliard d'EUR, dont 500 millions pour les cas présumés de fraude [sur 141 milliards d'EUR dépensés et environ 17 milliards de droits de douane perçus sur les ressources propres traditionnelles (recettes)]. L'OLAF a clôturé plus de 1 500 de ses propres enquêtes entre 1999 et 2011 (360 sont toujours en cours), permettant de recouvrer plus de 1 milliard d'EUR, grâce aux enquêtes qu'il a menées sur des cas de fraude et d'autres irrégularités jusqu'à mi-2011.

La fraude a des conséquences financières considérables et des retombées sociales et économiques négatives. Elle compromet également la réputation du projet européen.

### *Enjeux*

L'analyse d'impact recense cinq principaux enjeux auxquels le programme Hercule III devrait répondre:

1. Les fraudeurs s'adaptent rapidement aux nouvelles circonstances à l'échelle de l'Union européenne, agissent au-delà des frontières et profitent des points faibles.
2. La Commission et les États membres se sont engagés à intensifier la lutte contre la contrebande de cigarettes.
3. Les pressions qui pèsent sur les finances publiques obligent à améliorer la protection des intérêts financiers de l'Union tout en limitant le coût, grâce à une détection et une prévention plus efficaces.
4. Les autorités compétentes des États membres et des pays candidats ou associés sont nombreuses et diverses. La plupart des ressources disponibles pour lutter contre la fraude au budget de l'UE sont détenues au niveau national, et non européen.
5. Les différences de motivation et de capacité entre les États membres empêchent d'assurer la protection des intérêts financiers de manière équivalente.

### *Problèmes*

Chaque enjeu s'accompagne de problèmes spécifiques, notamment un manque de connaissances spécialisées et d'équipement technique, l'évolution de la menace que représente la criminalité organisée, un manque de confiance de la population, un manque de sensibilisation à la fraude à l'encontre de l'Union, une analyse des risques et un échange d'informations insuffisants, une capacité insuffisante des autorités nationales compétentes à coopérer les unes avec les autres et avec l'OLAF, l'incompatibilité de l'équipement technique et de communication, l'absence d'un environnement administratif et judiciaire uniforme pour enquêter et poursuivre les fraudeurs ainsi que des carences dans les compétences et l'échange des meilleures pratiques entre les autorités nationales.

## **4. Objectifs du programme**

Le programme a pour objectif général de protéger les intérêts financiers de l'Union et, partant, de renforcer la compétitivité de l'économie européenne et d'assurer la protection de l'argent du contribuable.

Le programme a pour objectif spécifique de prévenir et de combattre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union.

D'autres objectifs opérationnels ont été définis dans l'annexe au règlement.

## **5. Subsidiarité et valeur ajoutée de l'UE**

Le traité (articles 317 et 325 du TFUE) rend la Commission, en coopération avec les États membres, responsable de l'exécution du budget et de la lutte contre la fraude. Cette dernière est une politique de compétence partagée de l'UE. C'est pourquoi l'UE a expressément pour tâche de promouvoir une coopération étroite et régulière entre toutes les autorités compétentes, en offrant son aide et son soutien. En outre, certaines actions prévues par le programme Hercule sont mises en œuvre au niveau des institutions de l'UE.

Ces actions présentent une réelle valeur ajoutée, car elles facilitent la coopération entre les autorités des États membres, permettent de réaliser des économies grâce aux procédures conjointes de passation de marchés publics et corrigent les faiblesses des autorités nationales particulièrement exposées à la criminalité organisée à partir du territoire de pays voisins. Elles sont également profitables aux finances nationales, étant donné que la plupart des dépenses de l'UE sont effectuées dans le cadre d'un régime de cofinancement et que la contrebande a souvent des effets négatifs tant sur les droits de douane que sur les impôts (indirects) nationaux. Le programme s'attaque au problème du manque de motivation de certains États membres à traiter les questions ayant peu d'incidence sur leurs propres finances, mais qui peuvent avoir des effets négatifs sur le budget de l'UE ou sur les budgets nationaux d'autres États membres, en particulier en période d'austérité budgétaire (par exemple, la contrebande et la contrefaçon de cigarettes).

Le programme encourage également la création de réseaux et l'échange des meilleures pratiques entre les administrations des États membres et améliore le respect du droit de l'Union européenne, en formant des spécialistes nationaux lors d'événements communs auxquels assistent des ressortissants de nombreux États.

## **6. Description des options politiques**

Le scénario de base consiste à maintenir le statu quo (option 1).

L'option 2 se baserait sur le statu quo, mais améliorerait la méthodologie du programme, en augmentant notamment les seuils maximaux de cofinancement afin de résoudre les problèmes croissants de contrepartie financière dans les États membres, ce qui est essentiel si l'on souhaite renforcer la protection dans les zones géographiques particulièrement à risque et combler les faiblesses des moyens de défense de l'Union européenne contre la fraude.

L'option 3 serait un changement radical en faveur du soutien d'activités opérationnelles immédiates au détriment d'objectifs à plus long terme tels que favoriser le respect des règles, améliorer l'échange d'informations et développer la pensée juridique sur des questions de droit pénal de portée européenne portant atteinte à la protection des ressources financières de l'UE.

L'option 4 consiste en l'abandon du programme.

Deux autres options n'ont pas été davantage prises en compte:

- Une option visant à augmenter les dépenses au-delà des niveaux actuels est rejetée, car elle est contraire à la planification du cadre financier pluriannuel telle que proposée par la Commission dans sa communication [COM(2011) 500] intitulée «Un budget pour la stratégie Europe 2020».
- Une option visant à combiner le programme avec Pericles (protection contre le faux monnayage de l'euro) n'est pas viable, car les bases juridiques de chacun des programmes prévoient des procédures législatives différentes pour leur adoption (voir les articles 133 et 325 du TFUE, respectivement).

## **7. Analyse des incidences par option**

Les incidences des options sont analysées en examinant d'abord les incidences de Hercule II (scénario de base, option 1) et en les comparant ensuite avec celles des autres options possibles.

La discussion sur l'option 4 porte sur les effets de l'abandon du programme par secteur et sert, dès lors, de base pour examiner les changements possibles dans la répartition des dépenses entre les secteurs. L'option 4 est rejetée, car le coût induit en termes de réduction de l'efficacité et de l'efficience dans la lutte contre la fraude dépasserait largement les économies réalisées. La possibilité de transférer certaines actions vers d'autres programmes de l'UE est également rejetée, car elle entraînerait inévitablement une perte d'attention sur la protection du budget de l'Union.

L'option 3 pourrait avoir comme effet indésirable de créer un déséquilibre dans l'approche globale de la lutte contre la fraude au niveau de l'UE. Conformément à la stratégie antifraude de la Commission [COM (2011) 376], il est nécessaire de poursuivre de réels efforts, et même de les concentrer davantage sur des actions spécifiques destinées à prévenir et à détecter la fraude, notamment l'amélioration de la formation et de l'échange des meilleures pratiques.

La solution privilégiée est dès lors l'option 2 (en substance, un statu quo amélioré). Celle-ci permettrait un changement d'orientation plus prudent que l'option 3, en accordant davantage d'attention à l'aide opérationnelle, si une décision était prise en ce sens au vu de l'évolution de la situation et des points de vue des parties prenantes.

## **8. Liens avec d'autres initiatives après 2013**

D'autres initiatives prises en matière de répression et de coopération douanière auront des incidences positives sur la protection des intérêts financiers de l'UE. De même, les initiatives mises en œuvre dans le cadre du programme Hercule influenceront positivement d'autres politiques douanières, de répression et de sécurité: un scanner destiné au départ à détecter les envois illicites de cigarettes peut également identifier d'autres envois illicites, ayant des répercussions judiciaires, sur les recettes ou la sécurité.

Ces initiatives poursuivent néanmoins des objectifs politiques distincts et ne peuvent pas soutenir de manière permanente des actions spécifiquement axées sur la lutte antifraude. Il est en effet essentiel de maintenir l'attention sur un programme ciblant, de manière spécifique, la protection des intérêts financiers de l'Union, afin de permettre la mise en œuvre de projets spécialisés visant à améliorer la prévention et la détection de la fraude ainsi que les enquêtes en la matière, notamment des projets nécessitant la participation multidisciplinaire de services

appartenant à différentes administrations. La lutte antifraude est un objectif multidisciplinaire requérant une coopération efficace et transnationale entre de nombreuses autorités partenaires.

La coordination nécessaire a eu lieu entre l'OLAF et d'autres directions générales afin d'éviter des chevauchements ou des confusions entre les programmes.

## **9. Simplification et réduction de la charge administrative**

Certaines améliorations techniques ont été proposées afin de tenir compte des expériences et des consultations conformément aux dispositions du règlement financier: accroître la flexibilité des procédures pour le financement de projets d'un montant inférieur à un certain plafond (50 000 EUR), réduire les exigences en termes de répartition des frais et d'estimations, simplifier les exigences pour les demandes et les rapports sur les résultats et recourir davantage aux groupes de travail afin d'accélérer la communication des réactions et de mieux cibler les dépenses.

## **10. Suivi et évaluation**

Des évaluations annuelles et intermédiaires seront effectuées. Les fonctionnaires de l'OLAF assistent à de nombreux événements financés afin de garantir un suivi approprié de la qualité ainsi que le caractère ciblé des actions. Cela permet un contrôle ex ante approprié du financement des projets. Il s'agit en outre d'un aspect important de la mise en œuvre du mandat de la Commission (OLAF) qui consiste à aider les États membres dans l'organisation d'une coopération étroite et régulière. Les résultats et les réactions seront systématiquement collectés et analysés. Des indicateurs SMART seront définis chaque fois que cela est possible, afin de mesurer les incidences des actions mises en œuvre dans le cadre du programme. Lorsque ce n'est pas possible en raison de la nature de l'action, par exemple pour certaines actions de formation, la qualité et les indicateurs de résultats seront suivis de près.

La réorganisation de l'OLAF, prévue début 2012, renforcera sa capacité à gérer et à évaluer le programme Hercule.