



COMMISSION  
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 30.5.2018  
COM(2018) 386 final

2018/0211 (COD)

Proposition de

**RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL**

**établissant le programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude**

{SWD(2018) 294 final}

## **EXPOSÉ DES MOTIFS**

### **1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION**

Dans le cadre de l’élaboration du prochain cadre financier pluriannuel (CFP), il convient d’établir un programme visant à soutenir la protection des intérêts financiers de l’Union ainsi que l’assistance administrative mutuelle entre les autorités douanières.

Conformément à l’article 30, paragraphe 4, du règlement financier de 2016, une évaluation ex ante en lien avec le nouveau programme a été réalisée, sous la forme d’un document de travail des services de la Commission.

La présente proposition prévoit une date d’application à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021 et est présentée pour une Union à 27 États membres, compte tenu de la notification par le Royaume-Uni de son intention de se retirer de l’Union et d’Euratom, fondée sur l’article 50 du traité sur l’Union européenne, reçue le 29 mars 2017 par le Conseil européen.

#### **• Justification et objectifs**

Conformément à l’article 325 du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne (TFUE), les États membres et l’Union ont l’obligation commune de protéger les intérêts financiers de cette dernière. L’article 33 du TFUE prévoit le renforcement de la coopération douanière entre les États membres et entre ces derniers et la Commission. La mise en œuvre des budgets pluriannuels antérieurs de l’Union a été accompagnée d’un ensemble de mesures visant à aider les États membres et l’Union dans son ensemble à prévenir et à combattre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l’Union et à encourager l’assistance administrative mutuelle et la collaboration en matière douanière et agricole. Parmi ces mesures figurent i) le programme de dépenses Hercule III<sup>1</sup> qui soutient des activités de lutte contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l’Union, ii) le système d’information antifraude (AFIS) qui est une activité opérationnelle consistant pour l’essentiel en une série d’applications informatiques douanières exploitées dans le cadre d’un système d’information commun géré par la Commission, mis en place pour exécuter les tâches confiées à la Commission par le règlement (CE) n° 515/97<sup>2</sup>, et iii) le système de gestion des irrégularités (IMS) qui est un outil de communication électronique sûr qui aide les États membres à remplir leur obligation de notifier les irrégularités décelées, y compris la fraude, et qui facilite la gestion et l’analyse de ces irrégularités. Bien qu’il soit difficile de quantifier leur incidence financière, ces mesures ont contribué à restituer des montants importants au budget de l’Union. Par exemple, Hercule a financé le développement de l’outil de vérification automatisée (AMT), un outil informatique qui permet de détecter les anomalies dans les flux commerciaux. Ce dernier a été utilisé dans le cadre de plusieurs opérations douanières et a joué un rôle déterminant dans l’identification des mécanismes de fraude à grande échelle liés à la sous-évaluation qui touchent les importations de textiles et de chaussures en provenance de pays tiers.

L’expérience montre que les intérêts financiers de l’Union pâtissent à la fois de la fraude et des irrégularités. Chaque année, le rapport annuel sur la protection des intérêts financiers de l’Union<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Règlement (UE) n° 250/2014 du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 établissant un programme pour la promotion d’actions dans le domaine de la protection des intérêts financiers de l’Union européenne (programme «Hercule III») et abrogeant la décision n° 804/2004/CE (JO L 84 du 20.3.2014, p. 6).

<sup>2</sup> Règlement (CE) n° 515/97 du Conseil du 13 mars 1997 relatif à l’assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d’assurer la bonne application des réglementations douanière et agricole, tel que modifié en dernier lieu par le règlement (UE) 2015/1525 (JO L 82 du 22.3.1997, p. 1).

<sup>3</sup> Tous les rapports PIF sont accessibles sur le site web de la Commission: [https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/communities-reports\\_en](https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/communities-reports_en).

démontre que le niveau de ces irrégularités, y compris la fraude, bien que fluctuant, requiert que l'Union prenne des mesures. En outre, le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) sera mis en œuvre dans un contexte caractérisé par des changements considérables dans le cadre législatif et institutionnel relatif à la protection des intérêts financiers de l'Union, en particulier avec la création du Parquet européen et la mise en œuvre de la directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal (ci-après la «directive PIF»)<sup>4</sup>.

Du point de vue de l'exécution du budget, l'IMS n'est pas un programme de financement, mais une activité opérationnelle. L'activité IMS est confiée à la Commission par la législation sectorielle. Le système IMS doit faire l'objet d'une maintenance et d'un développement appropriés afin de permettre aux États membres de remplir leurs obligations en matière de notification et de transmettre à la Commission les données nécessaires à l'analyse des principaux résultats en ce qui concerne la détection et la notification des irrégularités, y compris la fraude, en rapport avec le budget de l'Union en ce qui concerne la gestion partagée et les domaines de pré-adhésion.

Tout comme l'IMS, du point de vue de l'exécution du budget, l'AFIS est une activité opérationnelle. Plus particulièrement, les groupes criminels étant de plus en plus complexes et de nouveaux problèmes apparaissant dans le cadre de la lutte contre la fraude, notamment en lien avec les évolutions technologiques, la nécessité d'une assistance administrative mutuelle entre les autorités douanières et la collaboration avec la Commission se fait toujours vivement sentir.

L'établissement du programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude s'inscrira en grande partie dans le prolongement du programme Hercule III, avec quelques améliorations telles que la possibilité de financer de nouvelles initiatives (concernant l'analyse des données, par exemple); le programme sera également combiné avec la base de financement de l'AFIS et l'IMS. Il tirera aussi pleinement parti des possibilités ouvertes par le nouveau règlement financier. Le programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude assurera la continuité du soutien de l'Union en faveur des activités menées par les États membres et la Commission pour défendre les intérêts financiers de l'Union et soutenir l'assistance administrative mutuelle entre les États membres et la collaboration entre ceux-ci et la Commission en matière douanière et agricole.

Le programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude renforcera et rationalisera également le soutien existant apporté par l'Union aux efforts déployés pour protéger les intérêts financiers de l'Union et pour encourager l'assistance administrative mutuelle en matière douanière ainsi que pour exploiter les synergies et permettre une certaine souplesse entre les diverses actions existantes.

Le programme poursuivra deux **objectifs généraux**:

- (1) Protéger les intérêts financiers de l'Union européenne;
- (2) Soutenir l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres et la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanière et agricole.

Découlant directement des objectifs généraux, les **objectifs spécifiques** du programme seront triples:

- (1) Prévenir et combattre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union;
- (2) Encourager la notification des irrégularités, y compris la fraude, en ce qui concerne la gestion partagée et les fonds d'aide de préadhésion du budget de l'Union;

<sup>4</sup> Directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal (JO L 198 du 28.7.2017, p. 29).

- (3) Fournir des outils pour l'échange d'informations et une aide pour les activités opérationnelles dans le domaine de l'assistance administrative mutuelle en matière douanière et agricole.

- **Cohérence avec les dispositions existantes**

Plusieurs actes législatifs au niveau de l'Union portent sur la protection des intérêts financiers de l'Union, et plus particulièrement: le règlement (UE, Euratom) n° 883/2013<sup>5</sup> établissant les règles applicables aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), le règlement (CE) n° 515/97 relatif à l'assistance administrative mutuelle en matière douanière et agricole ou, plus récemment, le règlement (UE) 2017/1939<sup>6</sup> mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen et la directive PIF. La législation sectorielle comprend aussi des dispositions sur la protection des intérêts financiers de l'Union. Le programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude prêtera assistance aux États membres et aux organes de l'Union concernés afin de les aider à mieux protéger les intérêts financiers de l'Union. Il devrait soutenir les instruments stratégiques susmentionnés.

Dans le domaine douanier, la composante «AFIS» du programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude continuera à couvrir les activités confiées à la Commission par le règlement (CE) n° 515/97. Enfin, la composante «IMS» couvrira les activités confiées à la Commission par la législation sectorielle.

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

Un nouvel instrument pour les équipements de contrôle douanier sera mis en place au titre du nouveau cadre financier pluriannuel afin de soutenir le bon fonctionnement de l'union douanière, notamment en finançant l'achat d'équipements de contrôle destinés aux autorités douanières. Le programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude et le programme relatif aux équipements de contrôle douanier seront complémentaires, chacun d'entre eux se concentrant sur différents types de soutien dans le domaine douanier: le programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude apportera, entre autres, un soutien pour l'achat d'équipements, notamment des petits équipements douaniers destinés aux autorités douanières et autres, lorsque ceux-ci visent spécifiquement à protéger les intérêts financiers de l'Union, tandis que le nouveau programme relatif aux équipements douaniers est, quant à lui, destiné à financer l'acquisition de plus gros équipements douaniers afin que l'exécution des contrôles douaniers soit plus uniforme dans l'ensemble des États membres.

À titre d'exemple, les types d'équipements suivants pourraient relever de la compétence du programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude sans faire double emploi avec l'instrument pour les équipements de contrôle douanier: les équipements numériques pour la police scientifique, les équipements de surveillance, les équipements de conservation des données, les équipements de lutte contre le trafic de cigarettes, tels que les chiens renifleurs. Par ailleurs, contrairement à l'instrument pour les équipements de contrôles douaniers, le programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude disposera des moyens pour apporter un soutien aux autorités autres que douanières, telles que les autorités fiscales, les autorités judiciaires, les services d'inspection de la police et la police des frontières, les ministères, divers organismes d'enquête, des organismes de lutte contre la corruption, etc.

D'autres politiques de l'Union dans des domaines tels que la justice, la douane, les affaires intérieures et leurs programmes correspondants s'attacheront à des problèmes spécifiques dans ces domaines, qui

<sup>5</sup> Règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 septembre 2013 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et abrogeant le règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (Euratom) n° 1074/1999 du Conseil (JO L 248 du 18.9.2013, p. 1).

<sup>6</sup> Règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen (JO L 283 du 31.10.2017, p. 1).

seront attenants à la protection des intérêts financiers de l'Union. Il ne devrait y avoir aucun chevauchement entre ces programmes et le programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude. Dans le cadre de l'élaboration des programmes de travail annuels, des pistes seront explorées pour éviter les doubles emplois et trouver des synergies entre le programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude et d'autres programmes pertinents dans des domaines tels que la justice, la douane et les affaires intérieures.

## 2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

La base juridique du programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude sera une combinaison de l'**article 325** du **TFUE**, qui énonce l'obligation commune incombant aux États membres et à l'Union de protéger les intérêts financiers de l'Union, et de l'**article 33** du **TFUE** concernant la coopération douanière, étant donné que le règlement (CE) n° 515/97, qui prévoit les aspects opérationnels financés par la composante «AFIS» du programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude, est fondé sur l'article 33 du TFUE (en plus de l'article 325 du TFUE)<sup>7</sup>.

- **Subsidiarité**

Les irrégularités, y compris la fraude, en rapport avec le budget de l'Union sont par définition un phénomène observé à l'échelle de l'Union qui n'est pas limité à chaque État membre. Ce phénomène est particulièrement visible lorsque la fraude a une dimension transfrontière (volet des dépenses) ou, par exemple, lorsque les marchandises importées sont sous-évaluées dans le but d'éviter les droits de douanes, ce qui a une incidence directe sur les ressources propres traditionnelles de l'Union (volet des recettes).

Pour ce qui est de la composante «Hercule» du programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude, l'intervention au niveau de l'Union pour protéger les intérêts financiers de l'Union est justifiée sur le plan de la subsidiarité lorsqu'elle facilite la coopération entre l'Union et les États membres ou entre les États membres, sans empiéter sur les responsabilités des États membres (par exemple, la conception et la mise en œuvre de leurs propres systèmes antifraude). Le soutien qui sera apporté dans le cadre de cette initiative permettra de renforcer la coopération transfrontière.

La valeur ajoutée européenne de l'AFIS tient à sa dimension de coordination, en particulier pour ce qui est de la collecte des données et de l'accès à celles-ci qui ne pourraient être réalisés au niveau national, et au fait qu'il facilite la bonne exécution des tâches des autorités douanières nationales et leur assistance mutuelle, ainsi que la collaboration avec la Commission.

L'IMS est la seule base de données au niveau de l'Union qui regroupe les informations notifiées concernant des irrégularités, y compris la fraude, dans la gestion partagée et les fonds de préadhésion, par domaine d'action de l'Union et par État membre. Il permet d'effectuer divers types d'analyse et contribue à l'élaboration d'une politique de l'Union en matière de lutte contre la fraude fondée sur des éléments probants. Ce tableau de la situation à l'échelle de l'Union apporte une valeur ajoutée en permettant de recenser les risques et profils communs, de définir et de mettre en œuvre des approches communes pour combattre la fraude, en vue de protéger de manière efficace et équivalente les intérêts financiers de l'Union.

---

<sup>7</sup> L'AFIS couvre des activités qui ne relèvent pas de l'article 325 du TFUE, comme la coopération douanière en ce qui concerne les produits illicites.

En outre, les activités relevant des composantes «AFIS» et «IMS» du programme de l’Union en matière de lutte contre la fraude sont exécutées au niveau de l’Union conformément à la législation de l’Union applicable, qui respectent elles-mêmes le principe de proportionnalité.

- **Proportionnalité**

La composante «Hercule» du programme de l’Union en matière de lutte contre la fraude apporte aux États membres une aide ciblée pour l’accomplissement de leur obligation de protéger les intérêts financiers de l’Union. Elle se limite à ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs proposés et est dès lors conforme au principe de proportionnalité.

Les composantes «AFIS» et «IMS» du programme de l’Union en matière de lutte contre la fraude se bornent à couvrir les obligations financières imposées à la Commission par le droit dérivé, et ne concernent pas les aspects opérationnels de l’AFIS et de l’IMS. À ce titre, elles respectent le principe de proportionnalité.

- **Choix de l’instrument**

La base juridique du précédent programme Hercule [règlement (UE) n° 250/2014] expirera à la fin de l’année 2020. Par conséquent, il sera nécessaire d’établir le programme de l’Union en matière de lutte contre la fraude dans le cadre d’un nouveau règlement afin d’assurer la continuité du soutien de l’Union en faveur des activités menées par la Commission et les États membres afin de fournir une assistance pour la lutte contre la fraude. L’adoption du programme de l’Union en matière de lutte contre la fraude est l’occasion de combiner la composante «Hercule» avec la base de financement de l’AFIS et de l’IMS, pour parvenir à la rationalisation et rechercher des synergies opérationnelles, administratives et budgétaires.

### **3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS RÉTROSPECTIVES, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D’IMPACT**

- **Évaluations rétrospectives /bilans de qualité de la législation existante**

Hercule a fait l’objet de deux évaluations ces dernières années. Le rapport ex post de la Commission sur l’évaluation du programme Hercule II (2007-2013) a été adopté et transmis au Parlement européen et au Conseil en mai 2015<sup>8</sup>. Le rapport d’évaluation à mi-parcours de la Commission portant sur Hercule III (pour la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2014 à juin 2017, soit la première moitié de la durée du programme qui est de sept ans) a été adopté et transmis au début du mois de janvier 2018<sup>9</sup>. Il est ressorti de cette évaluation que le programme Hercule III a en grande partie rempli sa mission consistant à protéger les intérêts financiers de l’Union. Le programme a donc été jugé efficace. Son utilité a été prouvée, tout en envisageant la possibilité d’étendre ses objectifs opérationnels, tandis que les mécanismes nécessaires pour assurer sa cohérence étaient en place. Le programme s’est également avéré être globalement efficient. Des possibilités d’amélioration ont été proposées durant l’évaluation afin d’alléger la charge découlant des procédures de demande et de notification. À cette fin, la Commission a commencé à utiliser un système de gestion électronique pour la transmission, le traitement et la gestion des demandes de subventions au titre du programme. Disposer d’un tel programme au niveau de l’Union apporte une valeur ajoutée notable et les activités du programme se sont révélées durables.

---

<sup>8</sup> Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la réalisation des objectifs du programme Hercule II, COM(2015) 221 final.

<sup>9</sup> Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Évaluation à mi-parcours du règlement (UE) n° 250/2014 du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 établissant un programme pour la promotion d’actions dans le domaine de la protection des intérêts financiers de l’Union européenne (programme «Hercule III») et abrogeant la décision n° 804/2004/CE, COM(2018) 3 final.

En ce qui concerne l'AFIS et l'IMS, ceux-ci n'étant pas des programmes financiers, ils ne sont pas soumis aux cycles d'évaluation correspondants. Il existe toutefois certains indicateurs qui peuvent être pris en compte pour évaluer leur performance concernant les activités opérationnelles correspondantes<sup>10</sup>. Par ailleurs, l'AFIS fait l'objet de rapports d'enquête réguliers élaborés par la Commission. Selon les derniers rapports, plus de 80 % des utilisateurs des États membres sont satisfaits de la fonctionnalité et des performances des différentes applications AFIS ainsi que des formations relatives à l'AFIS dispensées.

Dans son rapport spécial n° 19/2017 sur les procédures d'importation, la Cour des comptes européenne (CCE) a conclu que les applications AFIS spécifiques sont des outils efficaces pour déceler les cas potentiels de fraude liés à une fausse déclaration d'origine et à une sous-évaluation/sous-facturation. Elles peuvent aussi fournir des outils utiles pour estimer l'ampleur du manque à gagner sur les droits de douane<sup>11</sup>. Dans ce même rapport spécial, la CCE indique également que les outils et programmes de l'Union pour l'échange d'informations douanières et le renforcement de la coopération n'ont pas déployé tout leur potentiel. Le rapport spécial conclut aussi que certains systèmes d'information douaniers AFIS ne sont pas suffisamment utilisés. Les rapports spéciaux n° 10/2015 et n° 24/2016 de la CCE ont formulé des recommandations en ce qui concerne l'IMS.

De plus amples informations sur les évaluations rétrospectives des programmes en cours sont disponibles dans la section 1.2 de l'évaluation ex ante accompagnant la proposition législative.

- **Consultation des parties intéressées**

Le 13 mars 2018, la Commission a organisé un atelier d'une journée avec les parties intéressées des États membres (essentiellement des représentants des services de coordination de la lutte contre fraude et des administrations douanières), dans le but d'examiner les options envisageables pour les activités du prochain programme. La consultation a confirmé la nécessité d'un soutien continu sous la forme d'un programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude. L'annexe 2 de l'évaluation ex ante résume les conclusions de cette consultation ciblée des parties intéressées.

La Commission a également mené une consultation publique ouverte en vue de l'élaboration des législations sectorielles futures qui accompagneront la proposition de CFP après 2020. Seul un nombre très limité des contributions reçues portait sur des aspects liés au programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude.

- **Expertise externe**

Un contractant externe a été chargé d'évaluer la performance d'Hercule III, conformément aux dispositions du règlement (UE) n° 250/2014. L'étude indépendante<sup>12</sup> réalisée par le contractant a fourni une évaluation à mi-parcours approfondie d'Hercule III et a exposé quelques idées d'objectifs et d'activités envisageables pour permettre au programme d'aller de l'avant, en particulier dans les domaines de la coopération transfrontière entre les États membres et de la coopération avec des

<sup>10</sup> Notamment sur la base des rapports annuels de la Commission sur les activités AFIS [conformément à l'article 51 bis du règlement (CE) n° 515/97] dans le cadre du rapport de la Commission sur la protection des intérêts financiers de l'Union (rapport PIF). L'IMS a été évalué dans le document de travail des services de la Commission intitulé «Mise en œuvre de l'article 325 TFUE dans les États membres» et le «Suivi des recommandations du rapport PIF de la Commission» qui accompagne ce rapport. Pour le rapport de 2016, voir COM(2017) 383 final et SWD(2017) 266, 267 et 270 final.

<sup>11</sup> Rapport spécial n° 19/2017 de la Cour des comptes européenne: «Procédures d'importation: les intérêts financiers de l'UE pâtissent d'insuffisances au niveau du cadre juridique et d'une mise en œuvre inefficace», 5 décembre 2017.

<sup>12</sup> Évaluation à mi-parcours du programme Hercule III, rapport final, CEPS, Economisti Associati, CASE, wedoIT, 2017 ([https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/herculeiii\\_midterm\\_evaluation\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/herculeiii_midterm_evaluation_en.pdf)).

partenaires de pays tiers, ainsi que pour relever les défis posés par les nouvelles évolutions technologiques. Elle a également constaté que seules quelques actions comportaient des échanges de personnel entre les administrations nationales et que peu d'actions prévoyaient une participation au niveau international.

- **Analyse d'impact**

Le programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude n'étant qu'un prolongement, avec quelques ajustements, d'initiatives existantes (Hercule, AFIS et IMS) et compte tenu de sa structure et de son budget limité, il a été jugé inutile de procéder à une analyse d'impact. Conformément à l'article 30, paragraphe 4, du règlement financier de 2016, une évaluation ex ante est par contre fournie, sous la forme d'un document de travail des services de la Commission.

- **Simplification**

Le programme Hercule III, l'activité opérationnelle AFIS et le système de notification IMS apportent chacun une contribution appréciable à la protection des intérêts financiers de l'Union et à l'assistance administrative mutuelle en matière douanière. Le programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude permettra de financer ces trois instruments dans le cadre d'un programme unique offrant l'avantage que chacun d'entre eux continuera à fournir le service spécialisé pour lequel il a été créé, tout en mettant en place les conditions propices à la rationalisation et à la création de synergies ainsi qu'à l'allégement des charges administratives et à la simplification de la gestion.

#### **4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE**

L'enveloppe financière prévue pour la mise en œuvre du programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude est établie à 181 207 000 EUR en prix courants, sur la période 2021-2027.

La répartition détaillée par année, y compris les crédits de paiement et les ressources humaines et administratives nécessaires, est présentée dans la fiche financière législative qui accompagne la présente proposition.

#### **5. AUTRES ÉLÉMENTS**

- **Plans de mise en œuvre et modalités de suivi, d'évaluation et d'information**

Le projet de règlement établissant le programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude prévoit les trois principaux indicateurs suivants en ce qui concerne les objectifs spécifiques du programme:

- (1) Soutien en vue de prévenir et de combattre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, mesuré par:
  - le taux de satisfaction pour les activités organisées et (co)financées dans le cadre du programme;
  - le pourcentage d'États membres bénéficiant d'un soutien chaque année du programme;
- (2) le taux de satisfaction des utilisateurs qui recourent au système de gestion des irrégularités;
- (3) le volume d'informations liées à l'assistance mutuelle mises à disposition et le nombre d'activités liées à l'assistance mutuelle bénéficiant d'un soutien.

Conformément aux paragraphes 22 et 23 de l'accord interinstitutionnel du 13 avril 2016<sup>13</sup>, dans lequel les trois institutions ont confirmé que les évaluations de la législation et des politiques existantes devraient servir de base aux analyses d'impact des différentes options envisageables pour la mise en œuvre d'autres actions, la Commission procédera à une évaluation intermédiaire et finale. Les évaluations examineront l'incidence du programme sur la base des indicateurs et des objectifs de celui-ci et d'une analyse détaillée de la mesure dans laquelle le programme peut être considéré comme utile, efficace et efficient, apporte une valeur ajoutée européenne suffisante et est cohérent avec les autres politiques de l'Union. Les évaluations intégreront les enseignements tirés afin de recenser les aspects ou les possibilités permettant d'améliorer encore les actions ou leurs résultats. Les conclusions des évaluations, accompagnées d'observations, seront communiquées au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Cour des comptes européenne.

- **Explication détaillée des différentes dispositions de la proposition**

Le chapitre I du règlement définit les paramètres de base du programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude pour la période 2021-2027 du prochain CFP, et notamment le champ d'action du programme et son enveloppe financière, répartie en fonction de ses trois composantes (Hercule, AFIS et IMS). Ce chapitre prévoit aussi les conditions de participation au programme applicables aux pays tiers. Pour ce qui est de la mise en œuvre du programme, le chapitre I renvoie en grande partie au règlement financier. En ce qui concerne les coûts relevant de l'AFIS, le règlement établit, dans son annexe I, une liste indicative des coûts couverts par le programme.

Le chapitre II précise les modalités de mise en œuvre du programme au moyen de subventions, et notamment les bénéficiaires potentiels des subventions. Ces derniers incluent les autorités publiques qui sont susceptibles de contribuer à la réalisation d'un des objectifs du programme, de l'un des pays suivants: un État membre ou un pays ou territoire d'outre-mer relevant de cet État, un pays tiers associé au programme ou un pays tiers figurant dans un programme de travail.

Le chapitre III établit des dispositions concernant les aspects du programme liés à la programmation, au suivi et à l'évaluation. Plus précisément, il définit les indicateurs et les méthodes de notification appliqués et détermine la procédure d'évaluation intermédiaire. Il établit aussi le pouvoir de la Commission d'adopter des actes délégués à des fins bien définies.

Le chapitre IV énonce les dispositions transitoires et définitives et prévoit l'abrogation du règlement relatif à Hercule III ainsi que des dispositions de financement de l'AFIS figurant dans le règlement (CE) n° 515/97.

---

<sup>13</sup> Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne «Mieux légiférer» du 13 avril 2016 (JO L 123 du 12.5.2016, p. 1).

Proposition de

**RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL**

**établissant le programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude**

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment ses articles 33 et 325,

vu la proposition de la Commission européenne,

après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,

vu l'avis de la Cour des comptes<sup>14</sup>,

statuant conformément à la procédure législative ordinaire,

considérant ce qui suit:

- (1) L'article 325 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne exige de l'Union et des États membres qu'ils combattent la fraude, la corruption et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Il convient que l'Union soutienne les actions dans ces domaines.
- (2) Le soutien accordé par le passé à de telles actions par la décision n° 804/2004/CE du Parlement européen et du Conseil<sup>15</sup> (programme Hercule), qui a été modifiée et prolongée par la décision n° 878/2007/CE du Parlement européen et du Conseil<sup>16</sup> (programme Hercule II), abrogée et remplacée par le règlement (UE) n° 250/2014 du Parlement européen et du Conseil<sup>17</sup> (programme Hercule III), a permis de renforcer les actions de l'Union et des États membres en matière de lutte contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union.
- (3) L'encouragement de la notification, par les États membres et les pays candidats et candidats potentiels, des irrégularités et cas de fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union par l'intermédiaire du système de gestion des irrégularités (IMS) est une exigence de la législation sectorielle pour le Fonds européen agricole de garantie et le Fonds européen agricole pour le développement rural<sup>18</sup>, le Fonds européen de développement régional, le Fonds social

---

<sup>14</sup> [ref]

<sup>15</sup> Décision n° 804/2004/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 établissant un programme d'action communautaire pour la promotion d'actions dans le domaine de la protection des intérêts financiers de la Communauté (programme Hercule) (JO L 143 du 30.4.2004, p. 9).

<sup>16</sup> Décision n° 878/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2007 modifiant et prolongeant la décision n° 804/2004/CE établissant un programme d'action communautaire pour la promotion d'actions dans le domaine de la protection des intérêts financiers de la Communauté (programme Hercule II) (JO L 193 du 25.7.2007, p. 18).

<sup>17</sup> Règlement (UE) n° 250/2014 du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 établissant un programme pour la promotion d'actions dans le domaine de la protection des intérêts financiers de l'Union européenne (programme «Hercule III») et abrogeant la décision n° 804/2004/CE (JO L 84 du 20.3.2014, p. 6).

<sup>18</sup> Règlement délégué (UE) 2015/1971 de la Commission du 8 juillet 2015 complétant le règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil par des dispositions spécifiques relatives à la notification des irrégularités en ce qui concerne le Fonds européen agricole de garantie et le Fonds européen agricole pour le

européen, le Fonds de cohésion et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche<sup>19</sup>, le Fonds «Asile, migration et intégration» et l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et à la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises<sup>20</sup>, le Fonds européen d'aide aux plus démunis<sup>21</sup>, ainsi que l'aide de préadhésion<sup>22</sup> pour la période de programmation 2014-2020 et au-delà. L'IMS est un outil de communication électronique sûr qui aide les États membres, ainsi que les pays candidats et candidats potentiels à satisfaire à l'obligation de notifier les irrégularités décelées et qui soutient la gestion et l'analyse de celles-ci.

- (4) Le règlement (CE) n° 515/97 du Conseil<sup>23</sup> et la décision 2009/917/JAI du Conseil<sup>24</sup> disposent que l'Union soutient l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres et la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanière et agricole.
- (5) Cette aide est allouée à un certain nombre d'activités opérationnelles. Elle bénéficie notamment au système d'information antifraude (AFIS), une plate-forme informatique consistant en une série d'applications exploitées dans le cadre d'un système d'information commun géré par la Commission. L'IMS est également exploité au moyen de la plateforme AFIS. Un tel système nécessite un financement stable et prévisible au fil des ans pour assurer sa pérennité.

---

développement rural et abrogeant le règlement (CE) n° 1848/2006 de la Commission et le règlement d'exécution (UE) 2015/1975 de la Commission du 8 juillet 2015 précisant la fréquence et la forme de la notification des irrégularités en ce qui concerne le Fonds européen agricole de garantie et le Fonds européen agricole pour le développement rural, conformément au règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil (JO L 293 du 10.11.2015, p. 6).

<sup>19</sup> Règlement délégué (UE) 2015/1970 de la Commission du 8 juillet 2015 complétant le règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil par des dispositions spécifiques relatives à la notification des irrégularités en ce qui concerne le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen, le Fonds de cohésion et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et règlement d'exécution (UE) 2015/1974 de la Commission du 8 juillet 2015 précisant la fréquence et la forme de la notification des irrégularités en ce qui concerne le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen, le Fonds de cohésion et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, conformément au règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil (JO L 293 du 10.11.2015, p. 1).

<sup>20</sup> Règlement délégué (UE) 2015/1973 de la Commission complétant le règlement (UE) n° 514/2014 du Parlement européen et du Conseil par des dispositions spécifiques relatives à la notification des irrégularités en ce qui concerne le Fonds «Asile, migration et intégration» et l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et à la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises; et règlement d'exécution (UE) 2015/1977 de la Commission précisant la fréquence et la forme de la notification des irrégularités en ce qui concerne le Fonds «Asile, migration et intégration» et l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et à la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises, conformément au règlement (UE) n° 514/2014 du Parlement européen et du Conseil (JO L 293 du 10.11.2015, p. 15).

<sup>21</sup> Règlement délégué (UE) 2015/1972 de la Commission du 8 juillet 2015 complétant le règlement (UE) n° 223/2014 du Parlement européen et du Conseil par des dispositions spécifiques relatives à la notification des irrégularités en ce qui concerne le Fonds européen d'aide aux plus démunis, et règlement d'exécution (UE) 2015/1976 de la Commission du 8 juillet 2015 précisant la fréquence et la forme de la notification des irrégularités en ce qui concerne le Fonds européen d'aide aux plus démunis, conformément au règlement (UE) n° 223/2014 du Parlement européen et du Conseil (JO L 293 du 10.11.2015, p. 11).

<sup>22</sup> Article 16 du règlement d'exécution (UE) n° 447/2014 de la Commission relatif aux règles spécifiques de mise en œuvre du règlement (UE) n° 231/2014 du Parlement européen et du Conseil instituant un instrument d'aide de préadhésion (IAP II) (JO L 132 du 3.5.2014, p. 32).

<sup>23</sup> Règlement (CE) n° 515/97 du Conseil du 13 mars 1997 relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanière et agricole, tel que modifié en dernier lieu par le règlement (UE) 2015/1525 (JO L 82 du 22.3.1997, p. 1).

<sup>24</sup> Décision 2009/917/JAI du Conseil sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes (JO L 323 du 10.12.2009, p. 20).

- (6) Le soutien apporté par l'Union dans les domaines de la protection des intérêts financiers de l'Union, de la notification des irrégularités, de l'assistance administrative mutuelle et de la coopération en matière douanière et agricole devrait être réorganisé en un programme unique, le programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude (ci-après le «programme»), en vue de renforcer les synergies et la flexibilité budgétaire et de simplifier la gestion.
- (7) Le programme combine donc une composante s'inspirant du programme Hercule, une autre garantissant le financement de l'IMS, et une troisième qui finance les activités confiées à la Commission au titre du règlement (CE) n° 515/97, dont la plate-forme AFIS.
- (8) La plateforme AFIS comprend plusieurs systèmes d'information, dont le système d'information douanier (SID). Le SID est un système d'information automatisé qui a pour objectif d'aider les États membres à prévenir, à rechercher et à poursuivre les opérations qui sont contraires aux réglementations douanière ou agricole, en renforçant, par une diffusion plus rapide des informations, l'efficacité des procédures de coopération et de contrôle de leurs administrations douanières. Le SID regroupe les dossiers de coopération administrative et policière en une infrastructure unique. Pour ce qui est de la coopération administrative, le CIS a pour base juridique le règlement (CE) n° 515/97, adopté sur la base des articles 33 et 325 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Pour ce qui est de la coopération policière, il a pour base juridique la décision 2009/917/JAI, adoptée sur la base de l'article 30, paragraphe 1, point a), et de l'article 34, paragraphe 2, point c), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. La dimension «coopération policière» du SID ne peut, techniquement, être dissociée de la dimension administrative, ces deux aspects étant pris en charge par un système informatique unique. Compte tenu du fait que le SID lui-même n'est qu'un des systèmes d'information gérés par AFIS et que le nombre de dossiers de coopération policière est inférieur au nombre de dossiers de coopération administrative dans le SID, la dimension «coopération policière» de l'AFIS est considérée comme accessoire par rapport à sa dimension administrative.
- (9) Le présent règlement établit, pour l'ensemble de la durée du programme, une enveloppe financière qui constitue le montant de référence privilégiée, au sens du [reference to be updated as appropriate according to the new inter-institutional agreement: point 17 de l'accord interinstitutionnel du 2 décembre 2013 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière<sup>25</sup>], pour le Parlement européen et le Conseil, au cours de la procédure budgétaire annuelle.
- (10) Les règles financières horizontales adoptées par le Parlement européen et le Conseil sur la base de l'article 322 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne s'appliquent au présent règlement. Ces règles sont énoncées dans le règlement financier et fixent notamment les modalités d'établissement et d'exécution du budget au moyen de subventions, de marchés, de prix et d'exécution indirecte et organisent le contrôle de la responsabilité des acteurs financiers. Les règles adoptées sur la base de l'article 322 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne concernent également la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'état de droit dans les États membres, étant donné que le respect de l'état de droit est une condition préalable essentielle à la bonne gestion financière et à un financement efficace de l'UE.

<sup>25</sup> Reference to be updated: JO C 373 du 20.12.2013, p. 1. L'accord peut être consulté à l'adresse suivante: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C\\_2013.373.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2013%3A373%3ATOC](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_2013.373.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2013%3A373%3ATOC).

- (11) Les types de financement et les modes d'exécution prévus par le présent règlement doivent être choisis en fonction de leur capacité à atteindre les objectifs spécifiques des actions et à produire des résultats, compte tenu notamment des coûts liés aux contrôles, de la charge administrative et des risques prévisibles de non-respect. Il s'agit notamment d'envisager un recours aux montants forfaitaires, aux taux forfaitaires et aux coûts unitaires, ainsi qu'un financement non lié aux coûts, visé à l'article 125, paragraphe 1, du règlement financier.
- (12) Afin d'assurer la continuité, dans le cadre du programme, du financement de l'ensemble des activités confiées à la Commission au titre du règlement (CE) n° 515/97, notamment la plateforme AFIS, l'annexe I fournit une liste indicative des activités à financer.
- (13) L'achat d'équipements au moyen de l'instrument de l'Union visant à offrir un soutien financier à l'acquisition d'équipements de contrôle douanier<sup>26</sup> peut avoir une incidence positive sur la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE. Il est de la responsabilité commune de l'instrument de l'Union visant à offrir un soutien financier à l'acquisition d'équipements de contrôle douanier et du programme d'éviter les doubles emplois dans le soutien apporté par l'Union. Le programme devrait essentiellement concentrer son soutien sur l'acquisition des types d'équipements qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'instrument de l'Union visant à offrir un soutien financier à l'acquisition d'équipements de contrôle douanier ou les équipements pour lesquels les bénéficiaires sont des autorités autres que les autorités visées par cet instrument. Il convient notamment d'éviter les doubles emplois dans le cadre de l'élaboration des programmes de travail annuels.
- (14) Il convient que le programme soit ouvert à la participation des pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE) qui sont membres de l'Espace économique européen (EEE). Il doit aussi être ouvert aux pays en voie d'adhésion, aux pays candidats et aux candidats potentiels, ainsi qu'aux pays couverts par la politique européenne de voisinage, conformément aux principes généraux et aux modalités et conditions générales applicables à la participation de ces pays aux programmes de l'Union établis dans les accords-cadres, les décisions des conseils d'association ou les accords similaires respectifs. Le programme devrait également être ouvert à d'autres pays tiers à condition que ces derniers concluent un accord spécifique couvrant leur participation à des programmes de l'Union.
- (15) Compte tenu des évaluations antérieures des programmes Hercule et afin de renforcer le programme, la participation d'entités juridiques établies dans un pays tiers qui n'est pas associé au programme devrait être exceptionnellement possible sans que ces entités soient tenues de supporter le coût de leur participation.
- (16) Le programme devrait être mis en œuvre compte tenu des recommandations et mesures énumérées dans la communication de la Commission du 6 juin 2013 intitulée «Renforcer la lutte contre la contrebande de cigarettes et les autres formes de commerce illicite de produits du tabac – une stratégie globale de l'Union européenne»<sup>27</sup>, ainsi que du rapport du 12 mai 2017 sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de cette communication<sup>28</sup>.
- (17) L'Union a ratifié le protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac, joint à la convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé pour la lutte antitabac (ci-après le «protocole»), en 2016. Le protocole devrait servir à protéger les intérêts financiers de l'Union dans la mesure où il concerne la lutte contre le commerce illicite transfrontière du tabac, qui entraîne des pertes de recettes. Le programme devrait soutenir le secrétariat de la convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé pour la lutte antitabac dans ses fonctions liées au

<sup>26</sup>

[ref]

<sup>27</sup>

COM(2013) 324 final

<sup>28</sup>

COM(2017) 235 final

protocole. Il devrait également soutenir d'autres activités organisées par le secrétariat dans le cadre de la lutte contre le commerce illicite du tabac.

- (18) Conformément au règlement financier, au règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 du Parlement européen et du Conseil<sup>29</sup>, au règlement (CE, Euratom) n° 2988/95<sup>30</sup> du Conseil, au règlement (Euratom, CE) n° 2185/96 du Conseil<sup>31</sup> et au règlement (UE) 2017/1939 du Conseil<sup>32</sup>, les intérêts financiers de l'Union doivent être protégés au moyen de mesures proportionnées, notamment par la prévention, la détection et la correction des irrégularités, y compris la fraude, ainsi que les enquêtes en la matière, par le recouvrement des fonds perdus, indûment versés ou mal employés et, si nécessaire, par l'application de sanctions administratives. En particulier, conformément au règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 et au règlement (Euratom, CE) n° 2185/96, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) peut effectuer des enquêtes administratives, y compris des contrôles et vérifications sur place, en vue d'établir l'existence éventuelle d'une fraude, d'un acte de corruption ou de toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Conformément au règlement (UE) 2017/1939, le Parquet européen peut mener des enquêtes et engager des poursuites dans le cadre de la lutte contre la fraude et les autres infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, comme prévu par la directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil<sup>33</sup>. Conformément au règlement financier, toute personne ou entité qui reçoit des fonds de l'Union doit coopérer pleinement à la protection des intérêts financiers de l'Union et accorder les droits et accès nécessaires à la Commission, à l'OLAF, au Parquet européen et à la Cour des comptes européenne et veiller à ce que tout tiers participant à l'exécution des fonds de l'Union accorde des droits équivalents.
- (19) Les pays tiers qui sont membres de l'EEE peuvent participer aux programmes de l'Union dans le cadre de la coopération instituée en vertu de l'accord EEE, qui prévoit la mise en œuvre des programmes par une décision adoptée au titre de cet accord. Les pays tiers peuvent également participer sur la base d'autres instruments juridiques. Il convient d'introduire une disposition spécifique dans le présent règlement pour accorder à l'ordonnateur compétent, à l'OLAF et à la Cour des comptes européenne les droits et accès nécessaires au plein exercice de leurs compétences respectives.
- (20)
- (21) En vertu de [référence à actualiser en fonction d'une nouvelle décision sur les PTOM: l'article 94 de la décision 2013/755/UE du Conseil<sup>34</sup>], les personnes et les entités établies dans des pays et territoires d'outre-mer remplissent les conditions pour bénéficier d'un financement, sous réserve des règles et des objectifs relatifs à ce programme ainsi que des dispositions

<sup>29</sup> Règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 septembre 2013 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et abrogeant le règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil, et règlement (Euratom) n° 1074/1999 du Conseil (JO L 248 du 18.9.2013, p. 1).

<sup>30</sup> JO L 312 du 23.12.1995, p. 1.

<sup>31</sup> Règlement (Euratom, CE) n° 2185/96 du Conseil du 11 novembre 1996 relatif aux contrôles et vérifications sur place effectués par la Commission pour la protection des intérêts financiers des Communautés européennes contre les fraudes et autres irrégularités (JO L 292 du 15.11.1996, p. 2).

<sup>32</sup> Règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen (JO L 283 du 31.10.2017, p. 1).

<sup>33</sup> Directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal (JO L 198 du 28.7.2017, p. 29).

<sup>34</sup> Décision 2013/755/UE du Conseil du 25 novembre 2013 relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à l'Union européenne («décision d'association outre-mer») (JO L 344 du 19.12.2013, p. 1).

susceptibles de s'appliquer à l'État membre dont relève le pays ou territoire d'outre-mer en question.

- (22) Conformément aux points 22 et 23 de l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» du 13 avril 2016<sup>35</sup>, il convient d'évaluer le présent programme sur la base des informations recueillies selon des exigences spécifiques en matière de suivi, tout en évitant une réglementation excessive et des lourdeurs administratives, en particulier pour les États membres. S'il y a lieu, ces exigences peuvent contenir des indicateurs mesurables pour servir de base à l'évaluation de l'impact du programme sur le terrain.
- (23) Le pouvoir d'adopter des actes en vertu de l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne devrait être délégué à la Commission pour introduire des dispositions relatives à un cadre de suivi et d'évaluation du programme. Il importe particulièrement que la Commission procède aux consultations appropriées durant son travail préparatoire, y compris au niveau des experts, et que ces consultations soient menées conformément aux principes définis dans l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» du 13 avril 2016. En particulier, pour assurer leur égale participation à la préparation des actes délégués, le Parlement européen et le Conseil reçoivent tous les documents au même moment que les experts des États membres, et leurs experts ont systématiquement accès aux réunions des groupes d'experts de la Commission traitant de la préparation des actes délégués.
- (24) L'article 42 bis, paragraphes 1 et 2, du règlement (CE) n° 515/97 constitue la base juridique du financement de l'AFIS. Il convient que le présent règlement remplace cette base juridique et en constitue une nouvelle. Il convient donc de supprimer l'article 42 bis, paragraphes 1 et 2, du règlement (CE) n° 515/97.
- (25) Le règlement (UE) n° 250/2014 établissant le programme Hercule III couvrait la période du 1er janvier 2014 au 31 décembre 2020. Le présent règlement assure le prolongement du programme Hercule III, prenant cours à compter du 1er janvier 2021. Il y a donc lieu d'abroger le règlement (UE) n° 250/2014.

ONT ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

## CHAPITRE I

### DISPOSITIONS GÉNÉRALES

#### *Article premier*

##### *Objet*

Le présent règlement établit le programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude (ci-après le «programme»).

Il fixe les objectifs du programme et arrête le budget pour la période 2021-2027, ainsi que les formes de financement de l'Union et les règles relatives à l'octroi d'un tel financement.

---

<sup>35</sup> Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne «Mieux légiférer» du 13 avril 2016 (JO L 123 du 12.5.2016, p. 1).

## *Article 2*

### *Objectifs du programme*

1. Le programme poursuit les objectifs généraux suivants:
  - (a) protéger les intérêts financiers de l'Union;
  - (b) soutenir l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres et la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanière et agricole.
2. Le programme poursuit les objectifs spécifiques suivants:
  - (a) prévenir et combattre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne;
  - (b) encourager la notification des irrégularités, y compris la fraude, en ce qui concerne la gestion partagée et les fonds d'aide de préadhésion du budget de l'Union;
  - (c) fournir des outils pour l'échange d'informations et une aide pour les activités opérationnelles dans le domaine de l'assistance administrative mutuelle en matière douanière et agricole.

## *Article 3*

### *Budget*

1. L'enveloppe financière pour l'exécution du programme, pour la période 2021-2027, est établie à 181 207 000 EUR en prix courants.
2. La répartition indicative du montant mentionné au paragraphe 1 est la suivante:
  - (a) 114 207 000 EUR pour l'objectif indiqué à l'article 2, paragraphe 2, point a);
  - (b) 7 000 000 EUR pour l'objectif indiqué à l'article 2, paragraphe 2, point b);
  - (c) 60 000 000 EUR pour l'objectif indiqué à l'article 2, paragraphe 2, point c).
3. Le montant mentionné au paragraphe 1 peut être consacré à l'aide technique et administrative apportée à l'exécution du programme, sous la forme notamment d'activités de préparation, de suivi, de contrôle, d'audit et d'évaluation, y compris de systèmes internes de technologies de l'information.

## *Article 4*

### *Pays tiers associés au programme*

Le programme est ouvert à la participation des pays tiers suivants:

- (a) les membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE) qui sont membres de l'Espace économique européen (EEE), conformément aux conditions énoncées dans l'accord EEE;
- (b) les pays en voie d'adhésion, les pays candidats et les candidats potentiels, conformément aux principes généraux et aux modalités et conditions générales applicables à la participation de ces pays aux programmes de l'Union établis dans les accords-cadres, les décisions des conseils d'association ou les accords similaires respectifs, et

- conformément aux conditions spécifiques prévues dans les accords entre l'Union et ces pays;
- (c) les pays couverts par la politique européenne de voisinage, conformément aux principes généraux et aux modalités et conditions générales applicables à la participation de ces pays aux programmes de l'Union établis dans les accords-cadres, les décisions des conseils d'association ou les accords similaires respectifs, et conformément aux conditions spécifiques prévues dans les accords entre l'Union et ces pays;
  - (d) d'autres pays tiers, conformément aux conditions établies dans un accord spécifique concernant la participation du pays tiers à tout programme de l'Union, pour autant que l'accord:
    - (a) assure un juste équilibre en ce qui concerne les contributions du pays tiers participant aux programmes de l'Union et les bénéfices qu'il en retire;
    - (b) établisse les conditions de participation aux programmes, y compris le calcul des contributions financières aux différents programmes et de leurs coûts administratifs. Ces contributions constituent des recettes affectées conformément à l'article [21, paragraphe 5], du nouveau règlement financier;
    - (c) ne confère pas au pays tiers un pouvoir de décision sur les programmes;
    - (d) garantissonne les droits dont dispose l'Union de veiller à la bonne gestion financière et de protéger ses intérêts financiers.

## *Article 5*

### *Mise en œuvre et formes de financement de l'Union*

1. Le programme est mis en œuvre en gestion directe, conformément au règlement financier, ou en gestion indirecte avec des organismes mentionnés à l'article 62, paragraphe 1, point c), du règlement financier.
2. Le programme peut allouer des fonds sous l'une ou l'autre forme prévue dans le règlement financier, en particulier des subventions et des marchés, et rembourser les frais de voyage et de séjour comme le prévoit l'article 238 du règlement financier.
3. Le programme peut allouer des fonds à des actions réalisées conformément au règlement (CE) n° 515/97, en particulier pour couvrir les types de coûts indiqués dans la liste indicative de l'annexe I.
4. Lorsque l'action soutenue nécessite l'acquisition d'équipements, la Commission met en place, s'il y a lieu, un mécanisme de coordination garantissant l'efficience et l'interopérabilité de tous les équipements achetés avec l'appui des programmes de l'Union.

## *Article 6*

### *Protection des intérêts financiers de l'Union*

Lorsqu'un pays tiers participe au programme en vertu d'une décision prise au titre d'un accord international ou en vertu de tout autre instrument juridique, le pays tiers accorde à l'ordonnateur compétent, à l'Office européen de lutte antifraude et à la Cour des comptes européenne les droits et accès nécessaires au plein exercice de leurs compétences respectives. Dans le cas de l'Office européen de lutte antifraude, ces droits incluent le droit d'effectuer des enquêtes, y compris des contrôles et

vérifications sur place, comme le prévoit le règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 du Parlement européen et du Conseil relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude.

## CHAPITRE II

### SUBVENTIONS

#### *Article 7*

Les subventions au titre du programme sont octroyées et gérées conformément au titre VIII du règlement financier.

#### *Article 8*

#### *Actions éligibles*

Seules les actions mettant en œuvre les objectifs mentionnés à l'article 2 remplissent les conditions pour bénéficier d'un financement.

#### *Article 9*

#### *Entités éligibles*

1. Les critères d'éligibilité énoncés au paragraphe 2 sont applicables, en plus des critères énoncés à l'article 197 du règlement financier.
2. Les entités suivantes sont éligibles:
  - (a) les autorités publiques qui sont susceptibles de contribuer à la réalisation d'un des objectifs définis à l'article 2 et sont établies dans un des pays suivants:
    - (a) un État membre ou un pays ou territoire d'outre-mer relevant de cet État;
    - (b) un pays tiers associé au programme;
    - (c) un pays tiers mentionné dans le programme de travail, aux conditions précisées au paragraphe 3;
  - (b) les instituts de recherche et d'enseignement et les entités sans but lucratif susceptibles de contribuer à la réalisation d'un des objectifs mentionnés à l'article 2 dans la mesure où ils ont été créés et exercent leur activité depuis au moins un an dans un État membre, dans un pays tiers associé au programme ou dans un pays tiers mentionné dans un programme de travail, aux conditions précisées au paragraphe 3;
  - (c) toute entité juridique constituée en vertu du droit de l'Union ou toute organisation internationale.
3. Les entités mentionnées au paragraphe 2 établies dans un pays tiers qui n'est pas associé au programme sont exceptionnellement autorisées à participer lorsque cela se révèle nécessaire pour atteindre les objectifs d'une action donnée.

4. Les entités mentionnées au paragraphe 2 établies dans un pays tiers qui n'est pas associé au programme devraient en principe supporter le coût de leur participation.

## CHAPITRE III

### PROGRAMMATION, SUIVI ET ÉVALUATION

#### *Article 10*

##### *Programme de travail*

Le programme est mis en œuvre au moyen de programmes de travail visés à l'article 110 du règlement financier.

#### *Article 11*

##### *Suivi et rapports*

1. Les indicateurs servant à rendre compte de l'état d'avancement du programme en ce qui concerne la réalisation des objectifs généraux et spécifiques énoncés à l'article 2 sont définis à l'annexe II.
2. Pour garantir une évaluation efficace de l'état d'avancement du programme en ce qui concerne la réalisation de ses objectifs, la Commission est habilitée à adopter des actes délégués, conformément à l'article 14, pour modifier l'annexe II afin de réviser ou compléter les indicateurs, lorsque cela est jugé nécessaire, et pour compléter le présent règlement par des dispositions établissant un cadre de suivi et d'évaluation.
3. Le système de déclaration de performance garantit que les données permettant de suivre la mise en œuvre et les résultats du programme sont collectées de manière efficiente, efficace et rapide. Pour ce faire, des obligations de déclaration proportionnées sont imposées aux bénéficiaires de fonds de l'Union et, si nécessaire, aux États membres.

#### *Article 12*

##### *Évaluation*

1. Les évaluations sont réalisées en temps utile pour permettre leur prise en considération dans le cadre du processus décisionnel.
2. L'évaluation intermédiaire du programme est effectuée dès lors qu'il existe suffisamment d'informations sur sa mise en œuvre, et au plus tard quatre ans après le début de celle-ci.
3. À la fin de la mise en œuvre du programme, et au plus tard quatre ans après la fin de la période spécifiée à l'article 1er, la Commission procède à une évaluation finale du programme.
4. La Commission communique les conclusions des évaluations, accompagnées de ses observations, au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Cour des comptes européenne.

## *Article 13*

### *Délégation de pouvoir*

La Commission est habilitée à adopter des actes délégués conformément à l'article 14 pour introduire des dispositions relatives à un cadre de suivi et d'évaluation comme le prévoit l'article 11.

## *Article 14*

### *Exercice de la délégation*

1. Le pouvoir d'adopter des actes délégués conféré à la Commission est soumis aux conditions fixées au présent article.
2. Le pouvoir d'adopter des actes délégués visé à l'article 13 est conféré à la Commission jusqu'au 31 décembre 2028.
3. La délégation de pouvoir visée à l'article 13 peut être révoquée à tout moment par le Parlement européen ou le Conseil. La décision de révocation met fin à la délégation de pouvoir qui y est précisée. La révocation prend effet le jour suivant celui de la publication de ladite décision au Journal officiel de l'Union européenne ou à une date ultérieure qui est précisée dans ladite décision. Elle ne porte pas atteinte à la validité des actes délégués déjà en vigueur.
4. Avant l'adoption d'un acte délégué, la Commission consulte les experts désignés par chaque État membre, conformément aux principes définis dans l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» du 13 avril 2016.
5. Aussitôt qu'elle adopte un acte délégué, la Commission le notifie au Parlement européen et au Conseil simultanément.

## **CHAPITRE IV**

## **DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES**

## *Article 15*

### *Information, communication et publicité*

1. Les destinataires de financements de l'Union font état de l'origine de ces derniers et en assurent la visibilité (en particulier lorsqu'il s'agit de promouvoir les actions et leurs résultats) en fournissant des informations ciblées, cohérentes, efficaces et proportionnées à divers groupes, notamment aux médias et au grand public. Il n'y a pas lieu de faire état de l'origine des financements de l'Union, ni d'en assurer la visibilité, lorsque cela risque de compromettre l'efficacité des activités opérationnelles en matière douanière et en matière de lutte contre la fraude.
2. La Commission met en œuvre des actions d'information et de communication relatives au programme, à ses actions et à ses résultats. Les ressources financières allouées au programme contribuent également à la communication institutionnelle sur les priorités politiques de l'Union, dans la mesure où celles-ci concernent les objectifs mentionnés à l'article 2.

## *Article 16*

### *Modification du règlement (CE) n° 515/97*

À l'article 42 bis du règlement (CE) n° 515/97, les paragraphes 1 et 2 sont supprimés.

## *Article 17*

### *Abrogation*

3. Le règlement (UE) n° 250/2014 est abrogé avec effet au 1er janvier 2021.

## *Article 18*

### *Dispositions transitoires*

1. Le présent règlement n'affecte pas la poursuite ni la modification des actions concernées jusqu'à leur clôture, au titre du règlement (UE) n° 250/2014 et de l'article 42 bis du règlement (CE) n° 515/97, qui continuent de s'appliquer aux actions concernées jusqu'à leur clôture.
2. L'enveloppe financière du programme peut également couvrir les dépenses d'assistance technique et administrative qui sont nécessaires pour assurer la transition entre le programme et les mesures adoptées en vertu du règlement (UE) n° 250/2014 et de l'article 42 bis du règlement (CE) n° 515/97.

## *Article 19*

### *Entrée en vigueur*

Le présent règlement entre en vigueur le **[vingtième]** jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Il est applicable à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Parlement européen  
Le président*

*Par le Conseil  
Le président*

## **FICHE FINANCIÈRE LÉGISLATIVE**

### **1. CADRE DE LA PROPOSITION/DE L'INITIATIVE**

- 1.1. Dénomination de la proposition/de l'initiative
- 1.2. Domaine(s) politique(s) concerné(s) (*groupe de programmes*)
- 1.3. Nature de la proposition/de l'initiative
- 1.4. Justification(s) de la proposition/de l'initiative
- 1.5. Durée et incidence financière
- 1.6. Mode(s) de gestion prévu(s)

### **2. MESURES DE GESTION**

- 2.1. Dispositions en matière de suivi et de compte rendu
- 2.2. Système(s) de gestion et de contrôle
- 2.3. Mesures de prévention des fraudes et irrégularités

### **3. INCIDENCE FINANCIÈRE ESTIMÉE DE LA PROPOSITION/DE L'INITIATIVE**

- 3.1. Rubrique(s) du cadre financier pluriannuel et ligne(s) budgétaire(s) de dépenses proposée(s)
- 3.2. Incidence estimée sur les dépenses
  - 3.2.1. *Synthèse de l'incidence estimée sur les dépenses*
  - 3.2.2. *Incidence estimée sur les crédits de nature administrative*
  - 3.2.3. *Participation de tiers au financement*
- 3.3. Incidence estimée sur les recettes

## **FICHE FINANCIÈRE LÉGISLATIVE**

### **1. CADRE DE LA PROPOSITION/DE L'INITIATIVE**

#### **1.1. Dénomination de la proposition/de l'initiative**

**Le programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude**

#### **1.2. Domaine(s) politique(s) concerné(s) (*groupe de programmes*)**

**03 Marché unique**

**03 03 Programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude**

#### **1.3. La proposition/l'initiative porte sur:**

- une action nouvelle**
- une action nouvelle suite à un projet pilote/une action préparatoire<sup>36</sup>**
- la prolongation d'une action existante**
- une fusion ou une réorientation d'une ou de plusieurs actions vers une autre action/une action nouvelle**

#### **1.4. Justification(s) de la proposition/de l'initiative**

##### **1.4.1. Besoin(s) à saisir à court ou à long terme, assorti(s) d'un calendrier détaillé pour la mise en œuvre de l'initiative**

L'article 325 du TFUE exige de l'Union et des États membres qu'ils combattent la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne. L'article 33 du TFUE prévoit le renforcement de la coopération douanière entre les États membres et entre ces derniers et la Commission, qui est décrite plus en détail dans le règlement n° 515/97 relatif à l'assistance administrative mutuelle et mise en œuvre notamment par l'intermédiaire de la plateforme AFIS. Les obligations de notification au système IMS sont énoncées dans la législation sectorielle concernée. Dans ce cadre, le programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude fournira aux bénéficiaires l'aide qui leur permettra de mieux protéger les intérêts financiers de l'UE et un soutien à l'assistance administrative mutuelle en matière douanière.

Le programme sera mis en œuvre au moyen de programmes de travail annuels tout au long de la période 2021-2027.

##### **1.4.2. Valeur ajoutée de l'intervention de l'Union (celle-ci peut résulter de différents facteurs, par exemple gains de coordination, sécurité juridique, efficacité accrue, complémentarités, etc.). Aux fins du présent point, on entend par «valeur ajoutée de l'intervention de l'Union» la valeur découlant de l'intervention de l'Union qui vient s'ajouter à la valeur qui, sans cela, aurait été générée par la seule action des États membres.**

Justification de l'action au niveau européen (ex ante)

La fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE est un phénomène transfrontière qui touche l'ensemble des États membres de l'UE, comme en

<sup>36</sup>

Tel(le) que visé(e) à l'article 58, paragraphe 2, point a) ou b), du règlement financier.

témoignent les statistiques publiées dans les rapports annuels relatifs à la lutte contre la fraude (les «rapports PIF»). Il est nécessaire de coordonner l'action contre la fraude et de faciliter l'assistance administrative mutuelle en matière douanière. Hercule, l'AFIS et l'IMS sont autant d'outils établis de longue date pour soutenir les États membres et l'Union à cet effet. La présente proposition vise à rationaliser le soutien financier en faveur de ces outils pendant la durée du prochain cadre financier pluriannuel.

#### Valeur ajoutée de l'UE escomptée (ex post)

Le programme devrait continuer à aider les États membres et l'Union à combattre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, en finançant, dans l'ensemble des États membres, des activités (assistance technique et formations) qui, sans un tel soutien, ne seraient peut-être pas disponibles au niveau national. Il fournira également des services (AFIS et IMS), qui, pour atteindre leurs objectifs, doivent être mis en œuvre de manière centralisée et horizontale pour tous les États membres. Le programme permettra également de réaliser des économies, comme cela a été le cas avec l'achat centralisé de l'accès à diverses bases de données utiles.

#### 1.4.3. *Leçons tirées d'expériences similaires*

Hercule, l'AFIS et l'IMS sont des outils établis de longue date par l'UE pour combattre les actes de fraude et irrégularités commis au détriment du budget de l'UE et pour soutenir l'assistance administrative mutuelle entre les administrations douanières et la coopération avec la Commission. Ils ont régulièrement fait l'objet d'évaluations et d'enquêtes de satisfaction des utilisateurs, qui ont largement démontré la valeur ajoutée de chacun de ces outils.

Dans le cas d'Hercule, l'évaluation à mi-parcours d'Hercule II, qui comprenait également une évaluation indépendante publiée en janvier 2018, constitue l'exercice de ce type le plus récent. Selon les conclusions de l'évaluation, l'utilité du programme a été prouvée, des mécanismes sont en place pour assurer sa cohérence et il a été efficace et efficient. Il ressort également de l'évaluation que le fait de disposer d'un tel programme au niveau de l'Union apporte une valeur ajoutée notable et que les activités du programme se sont révélées en grande partie durables.

En tant qu'activité opérationnelle, l'AFIS a fait l'objet d'enquêtes de satisfaction des utilisateurs, de mesures d'audit interne, ainsi que d'une évaluation des participants, dans le cas des ODC. L'appréciation de l'AFIS a été positive, les dernières données disponibles indiquant un taux de satisfaction des utilisateurs de plus de 80 % pour ses fonctionnalités, ses performances et les actions de formation. En outre, la Cour des comptes européenne a conclu que les informations concernant les messages sur le statut des conteneurs et les prix équitables fournies par le répertoire CSM des applications AFIS et l'instrument de suivi automatique sont des outils efficaces pour déceler les cas potentiels de fraude liés à une fausse déclaration d'origine ou à une sous-évaluation/sous-facturation.

L'IMS est analysé en étroite collaboration avec les États membres, dans le cadre du volet «rapport et analyse» du groupe d'experts COCOLAF.

#### 1.4.4. *Compatibilité et synergie éventuelle avec d'autres instruments appropriés*

Hercule est le seul programme de l'UE conçu exclusivement pour soutenir la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE. L'AFIS et l'IMS constituent des activités opérationnelles offrant des services spécialisés aux États

membres. Les évaluations d’Hercule ont démontré que le soutien qu’il fournissait était unique par sa portée et son contenu.

Un nouvel instrument de l’Union visant à offrir un soutien financier à l’acquisition d’équipements de contrôle douanier sera institué au titre de la prochaine période de programmation pluriannuelle afin de s’attaquer aux problèmes qui se posent dans le domaine des contrôles douaniers en soutenant l’acquisition d’équipements de contrôle au bénéfice des autorités douanières. Le nouvel instrument sera complémentaire avec le programme de l’Union en matière de lutte contre la fraude, dont le soutien à l’acquisition d’équipements sera de portée limitée, visera spécifiquement à protéger les intérêts financiers de l’UE et profitera aux autorités douanières que non douanières.

## 1.5. Durée et incidence financière

### durée limitée

- Initiative en vigueur à partir du 1/1/2021 jusqu'au 31/12/2027
- Impact financier de 2021 à 2027
- Incidence financière de 2021 jusqu'en 2030 (uniquement pour les crédits de paiement)
- **durée illimitée**
  - Mise en œuvre avec une période de montée en puissance de AAAA jusqu'en AAAA,
  - puis un fonctionnement en rythme de croisière au-delà.

## 1.6. Mode(s) de gestion prévu(s)<sup>37</sup>

### Gestion directe par la Commission

- dans ses services, y compris par l'intermédiaire de son personnel dans les délégations de l'Union;
- par les agences exécutives.

### Gestion partagée avec les États membres

### Gestion indirecte en confiant des tâches d'exécution budgétaire:

- à des pays tiers ou aux organismes qu'ils ont désignés;
- à des organisations internationales et à leurs agences: le secrétariat de la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac;
- à la BEI et au Fonds européen d'investissement;
- aux organismes visés aux articles 70 et 71 du règlement financier;
- à des organismes de droit public;
- à des organismes de droit privé investis d'une mission de service public, pour autant qu'ils présentent les garanties financières suffisantes;
- à des organismes de droit privé d'un État membre qui sont chargés de la mise en œuvre d'un partenariat public-privé et présentent les garanties financières suffisantes;
- à des personnes chargées de l'exécution d'actions spécifiques relevant de la PESC, en vertu du titre V du traité sur l'Union européenne, identifiées dans l'acte de base concerné.
- *Si plusieurs modes de gestion sont indiqués, veuillez donner des précisions dans la partie «Remarques».*

### Remarques

Le programme sera mis en œuvre en gestion directe. Il est toutefois possible qu'une action spécifique puisse être mise en œuvre en gestion indirecte dans le contexte du financement du secrétariat de la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac.

<sup>37</sup>

Les explications sur les modes de gestion ainsi que les références au règlement financier sont disponibles sur le site BudgWeb:

<https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/EN/man/budgmanag/Pages/budgmanag.aspx>

## **2. MESURES DE GESTION**

### **2.1. Dispositions en matière de suivi et de compte rendu**

*Préciser la fréquence et les conditions de ces dispositions.*

Les indicateurs de suivi de la mise en œuvre et de l'avancement du programme sont présentés à l'annexe II du projet de règlement. Des obligations proportionnées en matière de compte rendu seront imposées aux bénéficiaires d'un soutien financier dans le contexte des programmes de travail annuels.

### **2.2. Système(s) de gestion et de contrôle**

#### **2.2.1. Justification du (des) mode(s) de gestion, du (des) mécanisme(s) de mise en œuvre du financement, des modalités de paiement et de la stratégie de contrôle proposée**

Le programme sera mis en œuvre par l'OLAF en gestion directe. Il est toutefois possible qu'une action spécifique puisse être mise en œuvre en gestion indirecte dans le contexte du financement du secrétariat de la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac.

Le programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude reproduira dans une large mesure le programme Hercule existant, combiné à l'AFIS et à l'IMS. Les mécanismes de mise en œuvre des financements, les modalités de paiement et les mesures de contrôle se sont avérées efficaces et proportionnés. Ils seront donc maintenus dans le cadre du programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude, tout en bénéficiant de la flexibilité introduite par le règlement financier, qui doit être adoptée en 2018 (p. ex. la possibilité de recourir à des montants forfaitaires, à des taux forfaitaires et à des coûts unitaires).

Le circuit financier qui sera appliqué pour toutes les opérations constitue un modèle partiellement décentralisé avec le contrepoids de l'unité Budget de l'OLAF, sauf pour les paiements de préfinancement, auxquels s'appliqueront les modalités de la gestion centralisée.

Au sein de l'OLAF, chaque chef d'unité et chaque directeur ont obtenu une sous-délégation du directeur général (l'ordonnateur délégué). En conséquence, aux termes des règles internes sur l'exécution du budget, l'ordonnateur subdélégué désigné assume pleinement la responsabilité du fonctionnement (financier et opérationnel) du programme et - après avoir vérifié que les actions et contrôles nécessaires ont été menés par les initiateurs et vérificateurs - il lui appartient de décider s'il convient d'autoriser ou de refuser l'opération.

#### Particularités des dossiers de subvention:

- Les subventions seront gérées par voie électronique à partir du lancement de l'appel à propositions jusqu'au paiement final, grâce au système de gestion eGrants de la Commission.

- Les subventions prendront l'une des formes simplifiées prévues par le règlement financier, qui doivent être adoptées en 2018:

- les montants forfaitaires;
- les taux forfaitaires;
- les coûts unitaires.

Ces formes de subventions simplifiées permettent aux ordonnateurs responsables de l'OLAF de se concentrer sur la bonne mise en œuvre de l'action plutôt que sur les coûts réels.

- Les conventions de subvention types définissent les conditions applicables au financement des activités bénéficiant de la subvention, et contiennent notamment un chapitre consacré aux méthodes de contrôle.
- En fonction de différentes variables (le montant du contrat, la complexité du dossier), des contrôles ex post sur place sont effectués par les gestionnaires financier et opérationnel du dossier. Ces contrôles permettent d'évaluer tant la qualité que l'incidence financière du résultat.
- Les modalités de paiement s'appliqueront uniformément sur la base du préfinancement. Le paiement du solde sera exécuté dans un délai de 60 jours à compter de la date de présentation du rapport final.

Particularités des dossiers de passation de marché de l'OLAF:

Des cahiers des charges détaillés seront rédigés et formeront la base de chaque contrat spécifique. Des mesures de lutte contre la fraude sont prévues dans tous les contrats conclus entre l'OLAF et le contractant extérieur.

- L'OLAF effectuera des contrôles sur tous les résultats et supervisera l'ensemble des opérations et des services fournis par le contractant-cadre.
- La plupart des tâches effectuées au cours de la passation de marché seront exécutées par voie électronique au moyen des différentes applications de passation électronique de marché, telles que eTendering, eSubmission, eInvoice, etc.

Synthèse:

L'expérience acquise par le passé avec les programmes Hercule I, II et III, ainsi qu'avec l'AFIS, montre que les modalités de paiement et les méthodes de contrôle ont très bien fonctionné et que le règlement financier a été respecté.

**2.2.2. *Informations sur les risques recensés et sur le(s) système(s) de contrôle interne mis en place pour les atténuer***

L'OLAF a mis en place des procédures de contrôle interne visant à garantir une gestion adéquate des risques associés à la légalité et à la régularité des opérations sous-jacentes, en tenant compte du caractère pluriannuel des programmes, ainsi que de la nature des paiements concernés.

L'objectif des contrôles est de faire en sorte que le taux d'erreur estimé n'excède pas 2 % par an.

Le niveau de risque pour les conventions de subvention est jugé faible, car, dans environ 90 % des cas, les bénéficiaires sont des administrations publiques ou des services répressifs des États membres.

Le niveau de risque inhérent aux contrats attribués à la suite d'une procédure de passation de marché doit être considéré comme limité car une part importante des dépenses sont juridiquement et financièrement couvertes par un contrat-cadre conclu pour 1 an avec la possibilité de le reconduire 3 fois. Cette approche, qui inclut des conférences, des études, les éventuelles formations dans le domaine de l'informatique judiciaire, les contrats-cadres utilisés dans le contexte de l'AFIS, et

les réunions et formations organisées au titre du règlement n° 515/97, continuera d'être suivie à l'avenir.

Conformément aux exigences de la Commission, une évaluation des risques sera réalisée chaque année.

Systèmes de contrôle interne:

Les unités opérationnelles sont chargées des vérifications opérationnelles. Au sein de l'OLAF, tous les dossiers sont vérifiés par au moins trois personnes (un agent financier et deux agents opérationnels) avant leur approbation et leur traitement par l'ordonnateur subdélégué.

Les membres du personnel de l'OLAF désignés par l'ordonnateur pour vérifier les opérations financières sont choisis en raison de leurs connaissances, aptitudes et compétences particulières sanctionnées par des titres ou par une expérience professionnelle appropriée ou à l'issue d'un programme de formation approprié. Ils suivent une formation professionnelle continue et des cours de perfectionnement pour maintenir le niveau de compétence requis au fil du temps.

Des contrôles ex ante sont effectués par les agents vérifiants financiers de l'unité Budget de l'OLAF pour chaque opération (dossiers de subvention et de passation de marché) nécessitant l'approbation de l'ordonnateur subdélégué. Au cours de ces contrôles ex ante, la légalité et la régularité des opérations sont vérifiées sur la base de listes de contrôle. Lorsque des erreurs et/ou des lacunes sont constatées, les listes de contrôle sont actualisées afin de couvrir le risque décelé.

Les comptes sont vérifiés sur une base mensuelle par le correspondant comptable, supervisé par l'ordonnateur subdélégué de l'unité Budget.

En outre, l'OLAF évalue annuellement l'efficacité de ses principaux systèmes de contrôle interne, y compris les procédures suivies par les organes d'exécution conformément aux lignes directrices applicables de la Commission. Cette évaluation se fonde sur un certain nombre de mesures de suivi et sources d'information, et inclut une évaluation des risques par l'encadrement et le suivi des cas d'exceptions signalés, des cas de non-conformité et des faiblesses du contrôle interne liées aux conclusions de l'audit.

**2.2.3. *Estimation et justification du rapport coût-efficacité des contrôles (rapport «coûts du contrôle ÷ valeur des fonds concernés générés»), et évaluation du niveau attendu de risque d'erreur (lors du paiement et lors de la clôture)***

L'OLAF a jugé les coûts des contrôles adéquats, compte tenu de sa fonction atypique en tant qu'office chargé de la lutte contre la fraude qui plaide pour un environnement de contrôle strict. L'objectif des contrôles est de faire en sorte que le taux d'erreur estimé n'excède pas 2 % par an.

Se basant sur une évaluation des indicateurs clés les plus pertinents relatifs aux marchés et des résultats des contrôles, l'OLAF a évalué le rapport coût-efficacité et l'efficience du système de contrôle et est parvenu à une conclusion positive.

Le degré d'évaluation atteint généralement le niveau 3 et, dans certains cas, le niveau 4 lorsqu'un contrôle sur place a été effectué.

Pour les subventions

Dans le rapport d'activité annuel 2017, le coût total des contrôles relatifs aux subventions (incluant les coûts liés aux contrôles financiers ex ante et ex post) a été

estimé à 7,1 % du montant total des opérations concernées. Après l'introduction de formes de subventions simplifiées dans l'appel à propositions 2019, il devrait être possible de réduire encore le coût des contrôles, qui pourrait passer à 6,3 % des opérations concernées.

Ces contrôles n'ont pas permis de déceler la moindre erreur financière qui aurait pu avoir une incidence négative sur l'assurance. L'encadrement dispose dès lors d'une assurance suffisante quant à la réalisation des objectifs de gestion financière et de contrôle interne.

#### Pour les marchés

Dans le rapport d'activité annuel, le coût des contrôles relatifs aux procédures de passation de marché a été évalué à 1,59 % du budget alloué aux marchés.

Les coûts des contrôles liés au financement possible du secrétariat de la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac peuvent être estimés à 1,4 %.

Les contrôles ex post n'ont pas permis de déceler la moindre erreur financière qui aurait pu avoir eu une incidence négative sur l'assurance.

### **2.3. Mesures de prévention des fraudes et irrégularités**

*Préciser les mesures de prévention et de protection existantes ou envisagées, au titre de la stratégie antifraude par exemple.*

Les intérêts financiers de l'Union seront protégés conformément aux dispositions applicables du règlement financier, comme indiqué au considérant 17 et à l'article 6 de la présente proposition.

Dans l'ensemble, les mesures d'atténuation déjà en place donnent l'assurance raisonnable que les risques de fraude sont bien gérés et que la probabilité qu'ils se matérialisent est maintenue à un faible niveau. En tenant compte de l'évaluation des risques de fraude, de l'environnement de contrôle, des procédures en place et de la mission de l'OLAF, il a été décidé de se concentrer sur les objectifs suivants:

#### 1. maintenir un degré de contrôle élevé pour les fonds gérés par l'OLAF

Bien que l'OLAF dispose d'un faible budget opérationnel et que ses opérations financières soient limitées, sa mission de lutte contre la fraude exige qu'elle montre l'exemple. Par conséquent, l'OLAF limite le risque de fraude en se dotant d'un environnement de contrôle strict à l'égard des fonds qu'elle gère.

#### 2. promouvoir le niveau d'intégrité le plus élevé du personnel de l'OLAF

Il est de la plus haute importance, aux fins de la lutte contre la fraude, d'instaurer une culture interne favorisant l'intégrité du personnel. À cette fin, il est important de disposer de règles qui soient reconnues par chacun et claires pour tout le monde.

### 3. INCIDENCE FINANCIÈRE ESTIMÉE DE LA PROPOSITION/DE L'INITIATIVE

#### 3.1. Rubrique du cadre financier pluriannuel et nouvelle(s) ligne(s) budgétaire(s) de dépenses proposée(s)

Rubrique du cadre financier pluriannuel	Ligne budgétaire	Nature de la dépense	Participation			
			de pays AELE <sup>38</sup>	de pays candidats <sup>40</sup>	de pays tiers	au sens de l'article 21, paragraphe 2, point b), du règlement financier
	Numéro [Libellé.....]	CD/CND <sup>38</sup>				
1.	03 03 Programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude	CD	OUI	OUI	OUI	NON
	03 03 01 Prévenir et combattre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE	CD	OUI	OUI	OUI	NON
	03 03 02 Encourager la notification des irrégularités, y compris la fraude	CD	OUI	OUI	OUI	NON
	03 03 03 Allouer des fonds à des actions réalisées conformément au règlement (CE) n° 515/97	CD	OUI	OUI	OUI	NON

<sup>38</sup> CD = crédits dissociés / CND = crédits non dissociés.

<sup>39</sup> AELE: Association européenne de libre-échange.

<sup>40</sup> Pays candidats et, le cas échéant, pays candidats potentiels des Balkans occidentaux.

### 3.2. Incidence estimée sur les dépenses

#### 3.2.1. Synthèse de l'incidence estimée sur les dépenses<sup>41</sup>

En Mio EUR (à la 3<sup>e</sup> décimale)

Rubrique du cadre financier pluriannuel	1.	Marché unique, innovation et numérique								
		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Après 2027	TOTAL
03 03 01 Prévenir et combattre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE	Engagements	(1)	15,160	15,359	15,662	16,075	16,608	17,270	18,073	<b>114,207</b>
	Paiements	(2)	9,023	12,700	14,623	15,500	15,900	16,400	17,500	12,561 <b>114,207</b>
03 03 02 Encourager la notification des irrégularités, y compris la fraude	Engagements	(3)	0,929	0,941	0,960	0,985	1,018	1,059	1,108	<b>7,000</b>
	Paiements	(4)	0,929	0,941	0,960	0,985	1,018	1,059	1,108	p.m. <b>7,000</b>
03 03 03 Allouer des fonds à des actions réalisées conformément au règlement (CE) n° 515/97	Engagements	(5)	7,964	8,069	8,228	8,445	8,725	9,073	9,495	<b>60,000</b>
	Paiements	(6)	7,566	7,665	7,817	8,023	8,289	8,620	9,020	3,000 <b>60,000</b>
Crédits de nature administrative financés par l'enveloppe du programme <sup>42</sup>	Engagements = Paiements	(7)	<b>0</b>							

<sup>41</sup> Le total peut différer de la somme des rubriques en raison de l'arrondi.

<b>TOTAL des crédits pour l'enveloppe du programme</b>	Engagements	=1+ 3+5 +7	24,05 3	24,36 9	24,85 0	25,50 6	26,35 1	27,40 2	28,67 6		<b>181,207</b>
	Paiements	=2+ +4+ 6	17,51 8	21,30 7	23,40 0	24,50 8	25,20 7	26,07 8	27,62 8	15,561	<b>181,207</b>

<b>Rubrique du cadre financier pluriannuel</b>	7	«Dépenses administratives»
--	---	----------------------------

Cette partie est à compléter en utilisant les «données budgétaires de nature administrative», à introduire d'abord dans l'[annexe de la fiche financière législative](#) (Annexe V des règles internes), à charger dans DECIDE pour les besoins de la consultation interservices.

---

<sup>42</sup> Assistance technique et/ou administrative et dépenses d'appui à la mise en œuvre de programmes et/ou d'actions de l'UE (anciennes lignes «BA»), recherche indirecte, recherche directe.

En Mio EUR (à la 3<sup>e</sup> décimale)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Après 2027	TOTAL
Ressources humaines	1,502	1,502	1,502	1,502	1,502	1,502	1,502		<b>10,514</b>
Autres dépenses administratives	0,015	0,015	0,015	0,015	0,015	0,015	0,015		<b>0,105</b>
<b>TOTAL des crédits pour la RUBRIQUE 7 du cadre financier pluriannuel</b>	(Total engagements = Total paiements)	<b>1,517</b>	<b>1,517</b>	<b>1,517</b>	<b>1,517</b>	<b>1,517</b>	<b>1,517</b>		<b>10,619</b>

En Mio EUR (à la 3<sup>e</sup> décimale)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Après 2027	TOTAL	
<b>TOTAL des diverses RUBRIQUES</b> du cadre financier pluriannuel	Engagements	<b>25,570</b>	<b>25,886</b>	<b>26,367</b>	<b>27,023</b>	<b>27,868</b>	<b>28,919</b>	<b>30,193</b>		<b>191,826</b>
	Paiements	25,012	25,180	23,927	24,518	25,280	26,228	27,377	25,012	<b>191,826</b>

### 3.2.2. Synthèse de l'incidence estimée sur les crédits de nature administrative

- La proposition/l'initiative n'engendre pas l'utilisation de crédits de nature administrative.
- La proposition/l'initiative engendre l'utilisation de crédits de nature administrative, comme expliqué ci-après:

En Mio EUR (à la 3<sup>e</sup> décimale)

Années	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	TOTAL
--------	------	------	------	------	------	------	------	-------

RUBRIQUE 7du cadre financier pluriannuel								
Ressources humaines	1,502	1,502	1,502	1,502	1,502	1,502	1,502	<b>10,514</b>
Autres dépenses administratives	0,015	0,015	0,015	0,015	0,015	0,015	0,015	<b>0,105</b>
<b>Sous-total RUBRIQUE 7du cadre financier pluriannuel</b>	<b>1,517</b>	<b>10,619</b>						

Hors RUBRIQUE 7 <sup>43</sup> du cadre financier pluriannuel								
Ressources humaines								
Autres dépenses de nature administrative								
<b>Sous-total hors RUBRIQUE 7du cadre financier pluriannuel</b>								

TOTAL	1,517	1,517	1,517	1,517	1,517	1,517	1,517	10,619
-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	--------

Les besoins en crédits pour les ressources humaines et les autres dépenses de nature administrative seront couverts par les crédits de la DG déjà affectés à la gestion de l'action et/ou redéployés en interne au sein de la DG, complétés si nécessaire par toute dotation additionnelle qui pourrait être allouée à la DG gestionnaire dans le cadre de la procédure d'allocation annuelle et compte tenu des contraintes budgétaires existantes.

<sup>43</sup>

Assistance technique et/ou administrative et dépenses d'appui à la mise en œuvre de programmes et/ou d'actions de l'UE (anciennes lignes «BA»), recherche indirecte, recherche directe.

### 3.2.2.1. Besoins estimés en ressources humaines

- La proposition/l'initiative n'engendre pas l'utilisation de ressources humaines.
- La proposition/l'initiative engendre l'utilisation de ressources humaines, comme expliqué ci-après:

*Estimation à exprimer en équivalents temps plein*

Années	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
<b>• Emplois du tableau des effectifs (fonctionnaires et agents temporaires)</b>							
Siège et bureaux de représentation de la Commission	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5
Délégations							
Recherche							
<b>• Personnel externe (en équivalent temps plein: ETP) - AC, AL, END, INT et JPD</b> <sup>44</sup>							
Rubrique 7							
Financés au titre de la RUBRIQUE 7 du cadre financier pluriannuel	- au siège						
	- en délégation						
Financés par l'enveloppe du programme <sup>45</sup>	- au siège						
	- en délégation						
Recherche							
Autre (préciser)							
<b>TOTAL</b>	<b>10,5</b>	<b>10,5</b>	<b>10,5</b>	<b>10,5</b>	<b>10,5</b>	<b>10,5</b>	<b>10,5</b>

Description des tâches à effectuer:

Fonctionnaires et agents temporaires	6 fonctionnaires AD: planification stratégique, suivi et révision 4,5 AST: assistance aux supérieurs hiérarchiques et vérification opérationnelle et financière
Personnel externe	

Les besoins en ressources humaines seront couverts par les effectifs de la DG déjà affectés à la gestion de l'action et/ou redéployés en interne au sein de la DG, complétés si nécessaire par toute dotation additionnelle qui pourrait être allouée à la DG gestionnaire dans le cadre de la procédure d'allocation annuelle et compte tenu des contraintes budgétaires existantes.

<sup>44</sup> AC = agent contractuel; AL = agent local; END = expert national détaché; INT = intérimaire; JPD = Jeunes professionnels au sein des délégations.

<sup>45</sup> Sous-plafonds de personnel externe financés sur crédits opérationnels (anciennes lignes «BA»).

### 3.2.3. Participation de tiers au financement

La proposition/l'initiative:

- ne prévoit pas de cofinancement par des tierces parties
- prévoit le cofinancement par des tierces parties estimé ci-après:

Crédits en Mio EUR (à la 3<sup>e</sup> décimale)

Années	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	TOTAL
Préciser l'organisme de cofinancement								
TOTAL crédits cofinancés								

### 3.3. Incidence estimée sur les recettes

- La proposition/l'initiative est sans incidence financière sur les recettes.
- La proposition/l'initiative a une incidence financière décrite ci-après:
  - sur les ressources propres
  - sur les autres recettes

veuillez indiquer si les recettes sont affectées à des lignes de dépenses

En Mio EUR (à la 3<sup>e</sup> décimale)

Ligne budgétaire de recettes:	Incidence de la proposition/de l'initiative <sup>46</sup>						
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Article ....							

Pour les recettes affectées, préciser la(les) ligne(s) budgétaire(s) de dépenses concernée(s).

[...]

Autres remarques (relatives par exemple à la méthode/formule utilisée pour le calcul de l'incidence sur les recettes ou toute autre information).

[...]

<sup>46</sup> En ce qui concerne les ressources propres traditionnelles (droits de douane, cotisations sur le sucre), les montants indiqués doivent être des montants nets, c'est-à-dire des montants bruts après déduction de 20 % de frais de perception.