Journal officiel de l'Union européenne

C 10

Édition de langue française

Communications et informations

62e année

10 janvier 2019

Sommaire

III *Actes préparatoires*

COUR DES COMPTES

2019/C 10/01 Avis nº 9/2018 *(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, du TFUE)* sur une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude 1

FR

III

(Actes préparatoires)

COUR DES COMPTES

AVIS N° 9/2018

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, du TFUE)

sur une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude

(2019/C 10/01)

TABLE DES MATIÈRES

	Points	*Page*
SYNTHÈSE	I-VI	2
INTRODUCTION	1-8	3
PREMIÈRE PARTIE: REMARQUES D'ORDRE GÉNÉRAL	9-17	4
Conception du programme	9-12	4
Objectifs des programmes	13-14	4
Indicateurs du programme	15-16	5
Suivi et évaluation du programme et établissement des rapports	17	5
DEUXIÈME PARTIE: REMARQUES SPÉCIFIQUES	18-21	5
Règles d'éligibilité	18	5
Taux de cofinancement	19-20	5
Évaluation	21	6
TROISIÈME PARTIE: CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	22-25	6
ANNEXE — MODIFICATIONS QUE LA COUR SUGGÈRE D'APPORTER À LA PROPOSITION		7

LA COUR DES COMPTES DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), et notamment son article 325, paragraphe 4,

vu l'avis de la Cour des comptes sur le programme Hercule III pour la promotion d'actions dans le domaine de la protection des intérêts financiers de l'Union européenne ([1]) (avis n° 3/2012 ([2])),

vu les rapports spéciaux de la Cour n[os] 10/2015 ([3]), 24/2016 ([4]) et 19/2017 ([5]),

vu les documents d'information de la Cour des comptes sur l'avenir des finances de l'UE ([6]) et sur le cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027 ([7]),

vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude, présentée par la Commission le 30 mai 2018 ([8]) (ci-après la «proposition»),

vu les demandes d'avis sur cette proposition que le Conseil et la Commission lui ont adressées, respectivement, le 27 juin 2018 et le 30 mai 2018,

vu le règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union ([9]),

A ADOPTÉ L'AVIS SUIVANT:

SYNTHÈSE

I. La proposition de la Commission relative au programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude pour la période de programmation 2021-2027 comprend un ensemble de mesures visant à aider les États membres et l'Union 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. En dépit des efforts de la Commission pour rationaliser la gestion budgétaire, il existe un risque de chevauchements et de synergies manquées avec des mesures visant à financer des actions similaires ou identiques. Cela remet en question la valeur ajoutée du programme.

II. Aucune analyse d'impact approfondie et documentée n'a été réalisée pour l'élaboration de la proposition. Celle-ci était assortie d'une évaluation ex ante, conformément aux dispositions du règlement financier. Nous prenons toutefois acte du fait que la Commission n'a pas réalisé d'évaluation pour examiner quels étaient les chevauchements et les synergies possibles entre le programme et d'autres actions de l'UE, ainsi que pour mieux évaluer la valeur ajoutée de ce dernier. Comme nous l'avions fait observer dans notre rapport spécial n° 19/2017, la Commission a constaté que, dans le cadre du programme Hercule II, il aurait été possible d'en faire davantage pour renforcer la coopération entre ses services afin d'éviter les chevauchements et de tirer un meilleur parti des synergies entre les programmes.

III. La proposition ne précise pas le taux de cofinancement, c'est-à-dire le pourcentage de la contribution de l'UE aux coûts des actions (la différence étant à la charge des États membres). Cela n'est pas conforme aux dispositions du règlement financier. Nous avons précédemment recommandé la fixation d'un taux maximal de cofinancement de 50 % pour la composante «matériel technique», et de 80 % pour les autres actions.

([1]) Voir 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).
([2]) JO C 201 du 7.7.2012, p. 1.
([3]) Rapport spécial n° 10/2015 intitulé «Les problèmes liés aux marchés publics dans le cadre des dépenses de cohésion de l'UE nécessitent des efforts supplémentaires».
([4]) Rapport spécial n° 24/2016 intitulé «Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour mieux faire connaître et respecter les règles relatives aux aides d'État dans la politique de cohésion».
([5]) Rapport spécial n° 19/2017 intitulé «Procédures d'importation: les intérêts financiers de l'UE pâtissent d'insuffisances au niveau du cadre juridique et d'une mise en œuvre inefficace».
([6]) Document d'information du 15 février 2018 intitulé «L'avenir des finances de l'UE: réformer le fonctionnement du budget de l'UE».
([7]) Document d'information du 10 juillet 2018 relatif à la proposition de cadre financier pluriannuel pour 2021-2027 présentée par la Commission.
([8]) Document COM(2018) 386 final.
([9]) JO L 193 du 30.7.2018, p. 1.

IV. Certains des objectifs généraux et spécifiques du programme ne sont ni mesurables ni spécifiques. Les indicateurs de performance proposés ne sont pas suffisamment clairs et solides. Cela est contraire aux dispositions du règlement financier et limite le suivi de la mise en œuvre, l'évaluation des résultats ainsi qu'un ciblage efficace des fonds en faveur d'actions présentant une valeur ajoutée.

V. Nous recommandons aux organes législatifs de mieux définir les objectifs du programme et les indicateurs qui seraient utilisés pour suivre sa mise en œuvre et évaluer ses résultats, et de demander à la Commission de réaliser un état des lieux afin d'examiner quels sont les chevauchements et les synergies possibles entre le programme et d'autres actions de l'UE et d'évaluer la valeur ajoutée de ce dernier.

VI. Nous suggérons également que les organes législatifs précisent la périodicité des rapports sur la performance ainsi que les taux de cofinancement à appliquer, et qu'ils indiquent que les évaluations doivent être confiées à un évaluateur indépendant.

INTRODUCTION

1. Conformément à l'article 325 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), l'Union partage avec les États membres la responsabilité de protéger les intérêts financiers de l'UE. La mise en œuvre des cadres financiers pluriannuels (CFP) précédents s'accompagnait d'un ensemble de mesures visant à aider les États membres et l'Union à prévenir et à combattre la fraude portant atteinte à ces intérêts ainsi qu'à encourager l'assistance administrative mutuelle et la collaboration en matière douanière et agricole. Pour la période de programmation 2014-2020, Hercule III était l'un des principaux programmes institués afin de mettre en œuvre les mesures antifraude.

2. Le programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude proposé pour la période de programmation 2021-2027 prévoit de reconduire la plupart des dispositions d'Hercule III, qui couvre les dépenses relatives à la fourniture d'une assistance technique spécialisée aux États membres ainsi que l'organisation de formations spécialisées ciblées et d'autres actions. Ces dispositions sont axées sur la lutte contre la fraude et soutiennent les opérations transfrontalières. Le programme financerait également deux systèmes clés: le système d'information antifraude (AFIS) ([10]), qui concerne les applications douanières gérées par la Commission, et le système de gestion des irrégularités (IMS), qui aide les États membres à s'acquitter de l'obligation qui leur est faite de signaler les irrégularités détectées (frauduleuses et non frauduleuses) en lien avec des fonds de l'UE.

3. Le programme proposé poursuivrait 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.

4. Il aurait également trois objectifs spécifiques:

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;

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.

5. Le budget total proposé pour la mise en œuvre du programme est de 181 millions d'euros pour l'ensemble de la période. Ce montant serait réparti entre ces trois objectifs spécifiques comme suit: 114 millions d'euros (63 %), 7 millions d'euros (4 %) et 60 millions d'euros (33 %), respectivement. Le programme serait géré directement par la Commission ([11]).

([10]) Voir 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 (JO L 82 du 22.3.1997, p. 1).

([11]) Il est possible qu'une action spécifique soit mise en œuvre en gestion indirecte.

6. Dans notre avis n° 3/2012, nous avons souligné un certain nombre de faiblesses concernant l'évaluation de la performance du programme Hercule II ([12]), laquelle était axée sur les intrants et les réalisations mais ne comportait pas d'informations sur l'impact du programme. Plus récemment, les constatations formulées dans nos rapports spéciaux n[os] 10/2015, 24/2016 et 19/2017 montrent en résumé que le fonctionnement de l'AFIS et de l'IMS présente des faiblesses. Ces déficiences ont porté atteinte à l'efficacité de la communication et de la notification d'informations concernant la fraude et les irrégularités.

7. Le présent avis s'appuie sur nos travaux antérieurs ainsi que sur une analyse de la proposition de la Commission, de l'évaluation ex ante ([13]) qui l'accompagne et de l'évaluation à mi-parcours du programme Hercule III (couvrant la période allant de janvier 2014 à juin 2017).

8. Il se compose de trois parties, à savoir les remarques d'ordre général, les remarques spécifiques et les conclusions.

PREMIÈRE PARTIE: REMARQUES D'ORDRE GÉNÉRAL

Conception du programme

9. Dans le CFP actuel, Hercule III est un programme de dépenses autonome. Le programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude prévoit de combiner Hercule III avec la base de financement de l'AFIS et l'IMS. Tandis que ces deux systèmes continueraient d'être régis, sur le plan opérationnel, par leurs instruments juridiques respectifs [le règlement (CE) n° 515/97 pour le premier et les multiples réglementations sectorielles pour le second], les dispositions de financement de l'AFIS seraient intégrées dans le nouveau programme.

10. Nous nous félicitons de l'initiative de la Commission consistant à rationaliser la gestion budgétaire des trois instruments. Cependant, il existe un risque de chevauchements et de synergies manquées avec des mesures visant à financer des actions similaires ou identiques ([14]), par exemple le prochain programme Douane. La combinaison d'actions concernant des domaines similaires devrait permettre d'assurer une utilisation efficiente et efficace des ressources. Dans notre rapport spécial n° 19/2017, nous avions pris acte de la constatation de la Commission selon laquelle, dans le cadre du programme Hercule II, il aurait été possible d'en faire davantage pour renforcer la coopération entre ses services afin d'éviter les chevauchements et de tirer un meilleur parti des synergies entre les programmes ([15]).

11. La proposition était assortie d'une évaluation ex ante, conformément aux dispositions de l'article 34, paragraphe 2, du règlement financier. Cependant, pour l'élaboration de cette proposition, aucune analyse d'impact approfondie et documentée n'a été réalisée ([16]). La Commission a estimé qu'aucune évaluation n'était nécessaire, d'une part, parce que le programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude poursuivrait les initiatives existantes et, d'autre part, en raison de la structure et du budget limité de ce dernier.

12. Selon l'exposé des motifs accompagnant la proposition, la Commission explorera, dans le cadre de l'élaboration des programmes de travail annuels, des pistes pour éviter les doubles emplois et trouver des synergies entre le nouveau programme et d'autres instruments dans les mêmes domaines d'action. Faute d'analyse d'impact, nous estimons que la proposition de la Commission gagnerait à évaluer si la combinaison du nouveau programme avec d'autres programmes destinés à financer des actions similaires ([17]) dans des domaines tels que la justice, les douanes et les affaires intérieures ([18]) permettrait de garantir une meilleure utilisation des fonds. Une telle évaluation constituerait également une meilleure base pour apprécier la valeur ajoutée du programme.

Objectifs des programmes

13. La proposition définit deux objectifs généraux et trois objectifs spécifiques (voir **points 3 et 4**). Selon nous, l'objectif général n° 1 et l'objectif spécifique n° 1 sont trop vastes et pourraient recouper les objectifs d'autres programmes. Contrairement à ce qu'exigent les dispositions de l'article 33, paragraphe 3, du règlement financier, ils ne sont qu'en partie SMART (spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et assortis d'échéances).

([12]) Le programme Hercule II a précédé Hercule III et concernait la période de programmation 2007-2013.

([13]) Document de travail des services de la Commission intitulé «Ex-ante evaluation accompanying the proposal for a regulation of the European Parliament and the Council establishing the EU Anti-Fraud Programme» [SWD(2018) 294 final du 30 mai 2018].

([14]) La justice, la douane et les affaires intérieures (voir également note de bas de page n° 18).

([15]) Document COM(2015) 221 final du 27 mai 2015: Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la réalisation des objectifs du programme Hercule II.

([16]) Le document de travail des services de la Commission intitulé *Better Regulation Guidelines* [SWD(2017) 350 final du 7 mai 2017] stipule qu'une analyse d'impact est requise lorsque les incidences économiques, environnementales ou sociales escomptées d'une action de l'UE sont susceptibles d'être importantes (p. 15).

([17]) Voir en particulier le considérant 13 de la proposition en ce qui concerne l'acquisition d'équipements de contrôle douanier.

([18]) Programme Fiscalis, programme Douane, programme Justice et Fonds pour la sécurité intérieure.

14. Nous observons également que le programme ne définit pas d'objectifs opérationnels similaires à ceux fixés pour Hercule III. Cela permettrait pourtant de décomposer les objectifs actuels en objectifs de terrain plus détaillés et faciliterait l'établissement d'indicateurs de performance.

Indicateurs du programme

15. Les dispositions de l'article 33, paragraphe 3, du règlement financier imposent le recours à des indicateurs de performance qui soient pertinents, reconnus, crédibles, aisés et solides (RACER). La proposition prévoit trois indicateurs pour assurer le suivi des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs spécifiques du programme (voir **encadré**).

Encadré — Indicateurs de performance liés aux 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 pendant la durée du programme.
2) Taux de satisfaction des utilisateurs du système de gestion des irrégularités.
3) Volume d'informations concernant l'assistance mutuelle rendues disponibles et nombre d'activités liées à l'assistance mutuelle bénéficiant d'un soutien.

16. Ces indicateurs ne permettent pas de mesurer les résultats et l'impact des actions entreprises pour soutenir la protection des intérêts financiers de l'Union. Sous leur forme actuelle, ils ne respectent que partiellement les critères RACER et ne sont pas adaptés pour mesurer le degré de réalisation des objectifs du programme. Selon nous, la proposition ne contient pas d'indicateurs appropriés permettant d'établir un lien entre les ressources utilisées pour les activités antifraude et leur impact.

Suivi et évaluation du programme et établissement des rapports

17. Les insuffisances mentionnées ci-dessus au niveau des objectifs et des indicateurs auraient pour effet de limiter le suivi de la mise en œuvre du programme et l'évaluation (intermédiaire et finale) de ses résultats. De plus, la proposition n'indique pas la périodicité des rapports sur la performance. Selon nous, la bonne pratique consiste à faire annuellement rapport sur la performance (voir **annexe**).

DEUXIÈME PARTIE: REMARQUES SPÉCIFIQUES

Règles d'éligibilité

18. Au sens de l'article 8 de la proposition, toutes les actions mettant en œuvre les objectifs rempliraient les conditions pour bénéficier d'un financement. Nous observons que la Commission n'a pas fixé de règles spécifiques pour évaluer l'éligibilité des actions à financer. Faute de telles règles, et compte tenu du fait que certains des objectifs sont vagues (voir **points 3, 4 et 13**), l'évaluation est trop générale pour être pertinente.

Taux de cofinancement

19. La proposition ne fixe pas de taux de cofinancement, c'est-à-dire le pourcentage de la contribution de l'UE aux coûts des actions (la différence étant à la charge de l'organe national d'exécution). Cela n'est pas conforme aux dispositions du règlement financier ([19]). Dans le cadre d'Hercule II, le taux de cofinancement pour l'assistance technique était égal à 50 % des coûts éligibles. Pour Hercule III, il s'élevait à 80 % pour toutes les actions de l'UE (voire 90 % dans des cas exceptionnels et dûment justifiés). Cependant, cette proposition n'indique pas le niveau maximal que pourrait atteindre le soutien de l'UE ni le montant de la contribution due par les États membres et financée sur leurs budgets nationaux.

20. Selon nous, les taux de cofinancement maximaux devraient être clairement définis dans le règlement (voir **annexe**), dans la mesure où ils permettront d'assurer un juste équilibre entre les intérêts de l'UE et les intérêts nationaux, l'appropriation par les États membres et la transparence en matière de dépenses. Dans notre avis n° 3/2012, nous avons indiqué que le taux maximal de cofinancement devrait être maintenu à 50 % pour la composante «matériel technique», afin de garantir un juste équilibre entre les intérêts de l'UE et les intérêts nationaux pour ce qui est de l'achat de matériel.

([19]) Article 186.

Évaluation

21. L'article 12, paragraphe 1, dispose que les évaluations sont réalisées en temps utile pour permettre leur prise en considération dans le cadre du processus décisionnel. La proposition ne précise cependant pas qu'elles devraient être réalisées par un évaluateur indépendant. D'après la Commission ([20]), une évaluation peut être considérée comme indépendante lorsque les évaluateurs: i) effectuent leurs travaux sans que l'organisation concernée exerce la moindre influence ou la moindre pression sur eux; ii) ont accès sans restriction à l'ensemble des informations nécessaires; iii) jouissent d'une pleine autonomie dans l'accomplissement de leur mission et dans la présentation de leurs constatations. Nous suggérons à la Commission de développer cet article en conséquence (voir **annexe**).

TROISIÈME PARTIE: CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

22. Le programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude proposé pour la période de programmation 2021-2027 consiste pour l'essentiel à poursuivre le programme Hercule III actuel avec, en prime, le financement de l'AFIS et de l'IMS. Nous nous félicitons de l'initiative de la Commission visant à rationaliser ainsi la gestion budgétaire du programme. Toutefois, combiner les actions concernant des domaines similaires permettrait d'utiliser les ressources de manière efficiente et efficace (voir **points 2 et 10**).

23. La proposition ne repose pas sur une analyse d'impact approfondie et dûment documentée. Nous prenons acte du fait que la Commission n'a pas réalisé d'évaluation pour examiner quels étaient les chevauchements et les synergies possibles entre le programme et d'autres actions de l'UE, ainsi que pour mieux évaluer la valeur ajoutée de ce dernier (voir **points 11 et 12**).

24. Certains des objectifs généraux et spécifiques ne sont ni mesurables ni spécifiques, et les indicateurs de performance ne sont pas suffisamment clairs et solides. Cela aurait pour effet de limiter le suivi de la mise en œuvre, l'évaluation des résultats ainsi que le ciblage efficace des fonds en faveur d'actions présentant une valeur ajoutée. La proposition ne précise pas non plus la périodicité des rapports sur la performance (voir **points 13 à 17**).

25. Nous recommandons aux organes législatifs de prendre les mesures suivantes dans les meilleurs délais:

a) mieux définir les objectifs du programme et les indicateurs qui seraient utilisés pour suivre sa mise en œuvre et évaluer ses résultats;

b) préciser la périodicité des rapports sur la performance, fixer des taux de cofinancement maximaux et indiquer que les évaluations doivent être réalisées par un évaluateur indépendant (**voir points 17, 20 et 21**). Les modifications que nous suggérons d'apporter figurent en **annexe**;

c) demander à la Commission de réaliser un état des lieux afin d'examiner quels sont les chevauchements et les synergies possibles entre le programme et d'autres actions de l'UE, ainsi que pour mieux évaluer la valeur ajoutée de ce dernier.

Le présent avis a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion du 15 novembre 2018.

Par la Cour des comptes,

Klaus-Heiner LEHNE

Président

([20]) Voir le document *Better Regulation Guidelines* [SWD(2017) 350 final du 7 mai 2017].

ANNEXE

Modifications que la Cour suggère d'apporter à la proposition

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude [COM(2018) 386 final]

Article	Notre suggestion/proposition de modification	Commentaires
8	**Texte actuel** *Actions éligibles* Seules les actions mettant en œuvre les objectifs mentionnés à l'article 2 remplissent les conditions pour bénéficier d'un financement. **Proposition de modification** *Actions éligibles et cofinancement* 1. Seules les actions mettant en œuvre les objectifs mentionnés à l'article 2 remplissent les conditions pour bénéficier d'un financement. 2. Le taux maximal de cofinancement s'élève à xx % pour la composante «matériel technique». Ce taux peut être relevé à xx % dans des cas exceptionnels et dûment justifiés. Le taux maximal de cofinancement de xx % s'applique également aux autres actions de l'UE.	Les taux de cofinancement devraient être clairement indiqués dans le règlement (voir **point 20**).
11, paragraphe 3	Ajouter une troisième phrase: «Les rapports sur la performance sont établis une fois par an.»	La proposition ne précise actuellement pas la périodicité des rapports sur la performance (voir **point 17**).
12, paragraphe 1	Ajouter une deuxième phrase: «Elles doivent être effectuées par un évaluateur indépendant.»	La proposition ne précise pas que les évaluations doivent être réalisées par un évaluateur indépendant. Nous suggérons de prévoir cette obligation à l'article en question (voir **point 21**).

ISSN 1977-0936 (édition électronique)
ISSN 1725-2431 (édition papier)

Office des publications de l'Union européenne
2985 Luxembourg
LUXEMBOURG

FR