

Nom de la pratique:

Groupe d'évaluation des risques de fraude (groupe GVRF) et outil d'auto-évaluation

Pays:
Italie

Catégorie de la pratique:

- Systèmes et outils



Contact:

- Autorité de gestion du programme opérationnel national PON GOV
- [Site web](#)
- [Site web](#)
- Directeur: Riccardo Monaco; Unité 5 – *Autorità di gestione dei programmi operativi nazionali relativi al rafforzamento della capacità amministrativa e alla assistenza tecnica* (Autorité de gestion des programmes opérationnels nationaux relatifs au renforcement de la capacité administrative et à l'assistance technique)
- [Courrier électronique](#)
- [Courrier électronique](#)
- [Courrier électronique](#)
- Tél.: +39 06 96517742

Lutte contre les risques de fraude suivants:

- Conflit d'intérêts
- Contournement ou manipulation des procédures de passation de marchés publics
- Double financement
- Collusion
- Manipulation des coûts de projet

Contexte et objectifs

Le programme opérationnel national italien «Gouvernance et capacité institutionnelle» (PON GOV) est géré par l'agence italienne pour la cohésion territoriale et par deux organismes intermédiaires, le département du service public au sein de la présidence du Conseil des ministres et le ministère de la justice. L'autorité d'audit est le ministère de l'économie et des finances, tandis que le rôle de l'autorité de certification est assuré par un service spécifique au sein de l'agence italienne pour la cohésion territoriale. Le programme PON GOV a alloué un budget de 805 millions d'EUR entre 2014 et 2020 et soutient le renforcement des capacités et l'innovation de toutes les administrations publiques. 80 % des ressources ont été affectées aux régions les moins développées (la Basilicate, la Calabre, la Campanie, les Pouilles et la Sicile).

En 2017, l'agence italienne pour la cohésion territoriale a créé un groupe d'évaluation des risques de fraude (*Gruppo di Valutazione del Rischio Frode* – groupe GVR) dans le cadre du programme PON GOV afin de réduire le plus possible le risque de comportement frauduleux, d'évaluer en permanence les risques potentiels de fraude et d'adopter des mesures préventives et correctives adéquates¹.

Le groupe GVRF a fondé ses travaux relatifs à l'**outil d'autoévaluation des risques de fraude** sur la note d'orientation de la Commission européenne EGESIF n° 14-0021-00 publiée le 16 juin 2014². L'outil

¹ <http://www.pongovernance1420.gov.it/it/istituzione-del-gruppo-di-valutazione-dei-rischi-di-frode/>

² https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_fraud_risk_assessment.pdf

d'autoévaluation de la Commission couvre la probabilité et l'incidence des risques de fraude généralement admis et spécifiques qui sont particulièrement pertinents pour les processus clés tels que:

- la sélection des candidats;
- la mise en œuvre des projets par les bénéficiaires, en se concentrant sur la passation de marchés publics et les coûts de main-d'œuvre;
- la certification des dépenses par l'autorité de gestion (AG) et les paiements;
- la sélection des projets d'assistance technique directement par l'autorité de gestion ou l'organisme intermédiaire.

La méthode générale de la Commission pour cette évaluation du risque de fraude comporte cinq étapes principales:

1. Quantification du **risque brut**

Le risque brut indique le niveau de risque **bien** avant de prendre **en considération l'effet des contrôles existants ou prévus. La quantification du risque est évaluée en fonction de sa probabilité et de son incidence; de la probabilité que l'événement se produise; et des conséquences financières qu'il peut avoir, tant d'un point de vue financier que non financier. Afin de normaliser l'évaluation, il convient de fixer un horizon temporel de sept ans (la durée de la période de programmation)** pour déterminer **la séquence probable des événements qui entraînerait un risque.**

2. Évaluation des **contrôles d'atténuation mis en place**

3. Évaluation du **risque net**

Le risque net indique le niveau de risque après avoir pris en considération l'**effet** des contrôles existants et leur efficacité, c'est-à-dire la situation telle qu'elle est à l'heure actuelle.

4. **Plans d'action** pour la mise en place de mesures antifraude efficaces et proportionnées

5. Définition du **risque cible**

Le risque cible indique le niveau de risque après avoir pris en considération **l'effet des contrôles existants ou prévus. C'est le niveau de risque** que l'autorité de gestion considère comme tolérable.

Description de la pratique

Tenant compte des lignes directrices de la Commission, les objectifs spécifiques du groupe GVRF du programme PON GOV étaient les suivants:

- adopter l'outil d'**autoévaluation des risques de fraude** afin de réduire le risque de fraude pour chaque autorité de gestion et chaque organisme intermédiaire;
- **recueillir les sources d'information** nécessaires à la réalisation de l'évaluation et demander toute information complémentaire à toutes les parties prenantes. Au cours de cette phase, le groupe examine également de près le contenu du plan triennal de lutte contre la corruption établi par l'autorité nationale italienne de lutte contre la corruption (ANAC), consulte des bases de données d'informations sur la fraude (telles que SIAF/PIAF, ARACHNE) et mène des entretiens avec des agents clés participants à des projets de suivi des activités actuellement en place;
- **procéder à la première** évaluation des risques potentiels de fraude au plus tard six mois après la désignation de l'autorité de gestion du programme et des organismes intermédiaires, et avant que ces autorités ne procèdent à la sélection des bénéficiaires;
- **identifier tout nouveau risque (avéré ou potentiel)** en analysant une multitude d'études de cas sur des cas de fraude suspectés ou avérés;
- approuver **les évaluations et toute action de renforcement des capacités**, le cas échéant,

- en tant que mesures correctives d'atténuation;
- assurer le **suivi des plans d'action** afin d'améliorer les contrôles de premier niveau;
- réexaminer périodiquement l'**évaluation des risques de fraude**, en fonction des niveaux de risque et des cas de fraude.

L'autorité de gestion ainsi que l'autorité de certification et l'organisme intermédiaire participent au groupe GVRF. Le groupe se compose :

- de six représentants de l'agence pour la cohésion territoriale (le directeur du bureau chargé de la gestion des programmes de renforcement des capacités administratives et d'assistance technique, le directeur de l'unité chargée de la coordination et de l'exécution des contrôles de premier niveau, le responsable de la prévention de la corruption et de la transparence de l'agence, le directeur du bureau de coordination de la certification et du suivi des dépenses, le directeur de l'unité «organisation, budget et ressources humaines» et le directeur de l'unité «services d'information et achats»);
- deux représentants du département des services publics au sein de la présidence du Conseil des ministres;
- deux représentants du ministère de la justice.

Lorsque les autorités d'audit vérifient l'évaluation des risques effectuée, elles ne jouent pas un rôle direct dans la prise de décisions concernant le niveau d'exposition au risque, mais elles participent au processus d'évaluation en tant qu'organe consultatif ou à titre d'observateur.

L'approche méthodologique du processus s'est déroulée comme suit :

1. l'unité de coordination a recueilli des informations et des documents d'intérêt général sur les questions de lutte contre la fraude et les a transmis au groupe GVRF et à l'autorité de gestion. Celle-ci a ensuite évalué la nécessité de prendre des actions «préventives» et de diffuser davantage de connaissances et d'informations (par exemple, diffusion d'informations aux employés du personnel, mise en place de modules de formation internes, etc.);
2. un suivi constant du système antifraude a été mis en place. Cette étape comprenait un suivi continu des risques et des contrôles/mesures mis en place pour atténuer les risques (une vérification de l'«étanchéité» de l'instrument ou de l'existence/persistance effective des différents domaines de risque spécifiques et chaque point/mesure de contrôle atténuant le risque précédemment identifié, ainsi que la mise en œuvre de tout plan d'action);
3. l'unité de coordination a procédé à la détection, à la collecte et à l'analyse des cas de fraude dans le cadre du programme PON GOV. Il s'agissait de cas de fraude présumée et/ou avérée, ainsi que des constatations de risques nouveaux ou potentiels identifiés dans le cadre des activités d'audit interne et externe (contrôles de premier et de deuxième niveaux - audit de la Commission européenne – Cour des comptes européenne). Un document de synthèse a été envoyé chaque année au groupe GVRF afin de faciliter l'évaluation du système antifraude et de recenser les possibilités d'améliorations au moyen de plans d'action.

Le groupe GVRF a mentionné le document descriptif accompagnant l'outil d'autoévaluation, qui a été initialement publié dans la note EGESIF n° 14-0021-00 de la Commission européenne, en tant qu'«ajout» à l'outil Excel. Ce document descriptif porte sur :

- la composition du groupe chargé de l'autoévaluation du risque de fraude;
- l'organisation des travaux du groupe;
- le processus interne et les activités ayant permis de procéder à l'analyse et à l'évaluation;
- la méthode utilisée pour l'autoévaluation;
- un aperçu synoptique de la documentation et des sources d'information utilisées pour l'autoévaluation;

- pour chaque risque spécifique et point de contrôle correspondant figurant dans l'outil, des tableaux récapitulatifs indiquant les informations et/ou les éléments documentaires sur la base desquels les évaluations ont été exprimées («Arguments»).

L'objectif de ce document supplémentaire est de faciliter la lecture des évaluations (chiffrées uniquement) figurant dans l'outil et de permettre un examen clair et précis des conclusions tirées.

Le système d'autoévaluation des risques de fraude de l'outil PON GOV a été présenté comme une bonne pratique lors du principal événement de mise en réseau de l'administration publique en Italie, baptisée FORUM PA 2018.

Caractéristiques uniques

Sans objet

Résultats

Sans objet

Facteurs clés de succès

1. Les membres du groupe GVRF ont été choisis sur la base de leur expertise de haut niveau et ils possédaient des compétences clairement reconnues. Cet aspect est pertinent car les audits réalisés par les autorités d'audit tiennent compte du niveau d'expertise des membres du groupe (voir annexe 4, point C.1.1 des orientations EGESIF). La composition était délibérément de nature transversale et cette diversité était un atout dans l'intégration des différents points de vue institutionnels dans les activités de suivi, car elle rend la stratégie antifraude plus exhaustive.
2. Le groupe GVFR a également reçu l'appui d'un sous-groupe de travail technique restreint visant à partager les méthodologies, à interpréter les doutes/clarifications possibles et à élaborer des outils d'évaluation individuels. Bien qu'il n'existe qu'un seul groupe GVRF, il a été décidé de créer trois outils d'autoévaluation distincts dans le cadre du programme PON GOV, chaque organisme intermédiaire et chaque autorité de gestion disposant de son propre outil d'autoévaluation.
3. Il est essentiel de garantir l'indépendance et l'objectivité nécessaires des autoévaluations. Le groupe GVRF a laissé chaque autorité de gestion/organisme intermédiaire mener ses propres travaux en toute indépendance et procéder à sa propre analyse interne, à la cartographie des risques et à l'évaluation des risques de fraude pouvant être liés à leurs projets.

Difficultés rencontrées et enseignements tirés

Le groupe GVFR a été confronté aux difficultés suivantes:

1. pour effectuer une autoévaluation aussi précise que possible, le groupe GVRF a dû traiter un volume de documents et d'informations considérable. Le groupe GVRF a sollicité l'aide d'une unité de coordination au sein de l'autorité de gestion. Cette unité s'est chargée de la collecte et de la documentation des sources d'information au cours du processus d'évaluation des risques et a appuyé le processus d'autoévaluation (l'un des aspects les plus exigeants du processus en raison du grand nombre de documents à collecter et à analyser);
2. l'évaluation approfondie des risques potentiels de fraude dans le cycle de vie d'un projet n'est

pas aisée. L'évaluation doit porter sur la sélection de l'opération, la mise en œuvre du projet, le contrôle, ainsi que le paiement et la certification des dépenses (« cartographie des risques et des processus »);

3. le groupe a dû s'appuyer sur la participation active de différents domaines/structures/bureaux/services et du personnel associé (exemple: bureau des appels d'offres et des achats, bureau du personnel, bureau du budget, bureau des paiements, gestionnaire de la transparence et de la lutte contre la corruption).

Potentiel de transférabilité

Le système d'autoévaluation des risques de fraude (étant entendu que le « système » signifie à la fois le processus/la méthode et les outils) peut être transféré à d'autres États membres de l'UE, car les facteurs de réussite (composition du groupe GVFR, organisation opérationnelle des activités, méthodes de travail et outils utilisés) sont en réalité reproductibles avec les ajustements nécessaires.

L'outil d'autoévaluation des risques de fraude (et le rapport qui l'accompagne) peut toujours être adapté aux caractéristiques spécifiques de chaque programme, ce qui rend ses fonctions d'évaluation et de suivi plus ciblées et plus méthodiques. Par exemple, **on pourrait introduire de nouveaux facteurs de risque et, par conséquent, de nouveaux points de contrôle/mesures d'atténuation** des risques potentiels de fraude qui pourraient survenir dans les phases de sélection, de mise en œuvre, de contrôle et de certification des projets de l'UE.

D'autres pays de l'UE peuvent avoir un programme géré par différentes structures d'autorité de gestion et d'organisme intermédiaire (comme l'Espagne). Pour ces pays, il serait logique de disposer d'un seul groupe GVFR (composé de représentants de chaque administration) avec chacun ses propres outils d'autoévaluation (et non pas un seul outil d'autoévaluation pour l'ensemble du programme). Comme le montre la pratique du programme PON GOV, **chaque administration peut personnaliser et adapter les outils à ses spécificités et, par conséquent, travailler de manière indépendante et objective.**