



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 29.9.2011  
COM(2011) 595 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL**

**Protection des intérêts financiers de l'Union européenne - Lutte contre la fraude -  
Rapport annuel 2010**

{SEC(2011) 1107 final}

{SEC(2011) 1108 final}

{SEC(2011) 1109 final}

## TABLE DES MATIÈRES

Résumé .....	3
Introduction .....	5
1. Cas communiqués de fraude et autres irrégularités.....	7
1.1. Analyse des fraudes et autres irrégularités communiquées par les États membres et les services de la Commission en 2010.....	7
1.2. Recettes .....	10
1.2.1. Ressources propres traditionnelles (RPT).....	10
1.2.2. TVA.....	13
1.3. Dépenses .....	13
1.3.1. Dépenses agricoles .....	13
1.3.2. Politique de cohésion .....	15
1.3.3. Fonds de préadhésion.....	17
1.3.4. Dépenses directement gérées par la Commission .....	19
2. Recouvrement des montants irréguliers en 2010 .....	21
2.1. Ressources propres traditionnelles .....	22
2.2. Agriculture .....	23
2.3. Politique de cohésion .....	23
2.4. Fonds de préadhésion.....	24
2.5. Dépenses directement gérées par la Commission .....	24
3. Réponses au questionnaire sur la coopération avec les États membres concernant le risque de double financement des projets dans le domaine de la politique de cohésion .....	25
4. Politiques antifraude.....	26
4.1. Mise en œuvre des initiatives de politique antifraude en 2010.....	26
4.1.1. Programme Hercule II.....	26
4.1.2. Douanes.....	26
4.1.3. État de la ratification de la Convention relative à la protection des intérêts financiers de l'UE.....	27
4.1.4. Politique antifraude de la Commission dans le contexte de l'élargissement.....	27
4.1.5. Politique antifraude de la Commission dans le cadre de la politique européenne de voisinage .....	28

4.1.6.	Lutte contre le commerce illicite des produits du tabac.....	28
4.2.	Nouvelles initiatives de politique antifraude.....	29
4.2.1.	Réforme de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) .....	29
4.2.2.	Stratégie antifraude pluriannuelle de la Commission .....	29
4.2.3.	Communication sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne par le droit pénal et les enquêtes administratives.....	30
4.2.4.	Communication sur la lutte contre la corruption dans l'Union européenne.....	30
4.2.5.	Livre vert sur la modernisation de la politique de l'UE en matière de marchés publics .....	30
4.2.6.	Plan d'action pour lutter contre la contrebande de cigarettes et d'alcool le long de la frontière orientale de l'Union européenne .....	30
	conclusion générale .....	31

## RESUME

La Commission présente, en coopération avec les États membres, le présent rapport annuel sur la protection des intérêts financiers de l'UE en vertu de l'article 325 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Le présent rapport a pour finalité d'évaluer l'étendue des risques d'utilisation abusive des fonds européens par des irrégularités (y compris par la fraude) et d'expliquer les actions entreprises pour y remédier. Il couvre à la fois les dépenses et les recettes du budget européen.

### **Initiatives récentes pour protéger les intérêts financiers de l'UE**

La Commission a récemment adopté un certain nombre d'initiatives pour améliorer les cadres juridique et administratif de protection des intérêts financiers de l'Union européenne:

- une proposition modifiée de réforme de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF);
- la stratégie antifraude de la Commission;
- la communication sur la protection des intérêts financiers de l'UE par le droit pénal et les enquêtes administratives.

### **Irrégularités affectant le budget**

L'analyse contenue dans ce rapport s'appuie sur les données fournies par les États membres à l'exception de la partie liée aux dépenses directement gérées par la Commission européenne (CE).

Pour l'année concernée, l'impact financier<sup>1</sup> global des irrégularités détectées par les systèmes de contrôle dans le domaine des dépenses s'élève à 1,8 milliard d'EUR (1,27% des fonds alloués), contre 1,4 milliard d'EUR (1,13%) des fonds alloués en 2009. Sur le volet des recettes, l'impact financier global des irrégularités est également supérieur à celui de 2009: 393 millions d'EUR (1,88% du total des ressources propres traditionnelles perçues, brut) comparé à 357 millions d'EUR (1,84% du total des ressources propres traditionnelles perçues, brut).

Dans l'ensemble, les chiffres pour 2010 indiquent que le nombre d'irrégularités communiquées a augmenté dans tous les secteurs, à l'exception des fonds de préadhésion et des ressources propres traditionnelles. Les principales causes de cette hausse sont le caractère cyclique de la programmation des Fonds de cohésion, tout particulièrement la clôture de la période de mise en œuvre 2000 – 2006 et un accroissement général du volume et du rythme auquel (la plupart) des États membres établissent leur rapport à la suite de l'amélioration du système de suivi, à savoir le Système de gestion des irrégularités (IMS).

Les États membres ont l'obligation de communiquer les irrégularités qu'ils ont identifiées et d'indiquer les cas dans lesquels ces dernières peuvent constituer un soupçon de fraude. Les systèmes de communication ont été modernisés et améliorés, ce qui a entraîné une

---

<sup>1</sup> L'impact financier représente le montant des contributions publiques concerné par les irrégularités.

amélioration qualitative générale des rapports et partant, une amélioration du champ et de la fiabilité de l'analyse.

Alors que la vue d'ensemble est assez rassurante et qu'elle démontre en particulier que la Commission possède les structures permettant de traiter les irrégularités, les approches des États membres en ce qui concerne la communication des irrégularités diffèrent considérablement. Dans certains cas, ces approches mettent en cause l'adéquation des systèmes nationaux de communication. Elles sont décrites en détail dans le rapport et dans le document de travail des services de la Commission *Évaluation statistique des irrégularités*. L'analyse du risque de fraude montre également clairement que la nécessité de combattre la fraude délictuelle demeure très réelle et qu'elle constitue une priorité absolue.

Il est également essentiel que la minorité des États membres qui n'utilise pas encore pleinement le système électronique de communication le fasse dès que possible.

### **Amélioration des systèmes antifraude**

Sur le montant global des dépenses concernées par des irrégularités, l'impact financier estimé des cas de soupçons de fraude dans les dépenses est passé de 180 millions d'EUR en 2009 (0,13% des fonds alloués) à 478 millions d'EUR en 2010 (0,34% des fonds alloués).

Certains États membres continuent de communiquer des taux très bas de fraudes présumées. Ces États membres sont invités à expliquer la manière dont ils ont adapté leurs systèmes de contrôle pour cibler les secteurs où les risques de fraude et d'irrégularités sont élevés.

La Commission entend analyser les systèmes de contrôle des irrégularités et de la fraude mis en place par les États membres dans le domaine de la politique de cohésion. Les résultats initiaux de cette analyse seront publiés dans le rapport annuel sur la protection des intérêts financiers de l'UE pour l'année 2011.

### **Amélioration des procédures de recouvrement**

Il est nécessaire d'améliorer l'efficacité du processus de recouvrement, notamment dans le domaine des fonds de préadhésion. La Commission demande instamment aux États membres et aux pays qui enregistrent de faibles taux de recouvrement d'accélérer les procédures, de faire usage des garanties et des instruments juridiques en vigueur lorsque des irrégularités sont détectées et de saisir des actifs lorsque les dettes restent impayées.

## INTRODUCTION

Le présent rapport contient des informations concernant à la fois la mauvaise gestion financière et la fraude pénale afin de permettre au lecteur d'apprécier l'ensemble du contexte. Dans un sens plus large, il aborde également les mesures visant à éviter la mauvaise gestion, à dissuader la fraude et à améliorer les systèmes en ce sens, tant au niveau de l'UE que des États membres.

Le traité prévoit expressément que l'Union européenne et les États membres partagent la responsabilité de la protection des intérêts financiers de l'UE et de la lutte contre la fraude. Les autorités nationales gèrent quatre cinquièmes des dépenses de l'UE et en collectent presque toutes les ressources propres traditionnelles<sup>2</sup>. Dans ces domaines, la Commission exerce une supervision générale, définit les normes et en contrôle le respect. Une étroite coopération entre la Commission et les États membres est primordiale.

En conséquence, l'un des principaux objectifs du présent rapport est d'évaluer le niveau atteint par cette coopération, sur la base des données disponibles, et la manière dont cette coopération pourrait être renforcée.

Comme pour les années précédentes, le présent rapport contient à la fois les informations les plus récentes sur les irrégularités détectées par les systèmes de contrôle et les soupçons de fraude et sur les mesures prises pour y faire face, et une analyse ponctuelle portant sur un sujet spécifique. Le thème de l'analyse cette année, décidé d'avance par la Commission et les États membres, est le risque de «double financement dans le domaine de la politique de cohésion». Les États membres ont contribué à cette analyse en répondant à un questionnaire.

Le présent rapport contient des informations qui découlent des irrégularités et des cas de fraude présumée communiqués par les États membres. Il n'évalue pas le niveau réel d'irrégularités et de fraude dans chaque État membre comme demandé par le Parlement<sup>3</sup> et ce, parce que la Commission n'est pas en mesure d'estimer les niveaux réels d'irrégularités ou de fraude, en raison de la portée et de la nature des informations et des données disponibles communiquées par les États membres.

La Commission entend néanmoins discuter avec les États membres de la possibilité de mesurer les niveaux réels d'irrégularités et de fraude, notamment lorsque lesdits États membres ont eux-mêmes déjà entrepris de tels travaux.

Le rapport est transmis au Parlement européen et au Conseil et il est publié<sup>4</sup>. Il s'articule en quatre parties:

La **première partie** analyse les **irrégularités détectées** par les États membres dans les domaines où ils exécutent le budget (politique agricole, politique de cohésion et fonds de préadhésion) et dans la collecte des ressources propres traditionnelles de l'UE. Elle contient

---

<sup>2</sup> Elles comprennent notamment les droits de douane et les droits agricoles, mais aussi les droits antidumping et les cotisations sur le sucre.

<sup>3</sup> Par ex.: la résolution du Parlement européen du 6 avril 2011 sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne et la lutte contre la fraude – rapport annuel 2009 (2010/2247(INI)), point 3.

<sup>4</sup> Rapports des années précédentes: [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/reports/anti-fraud\\_en.html](http://ec.europa.eu/anti_fraud/reports/anti-fraud_en.html).

également une estimation des irrégularités survenues dans le domaine des dépenses directement gérées par la Commission.

La **deuxième partie** concerne le recouvrement des montants irréguliers en 2010.

La **troisième partie** traite du thème spécifique de cette année et notamment du risque de double financement dans les projets de la politique de cohésion. Elle commente aussi les mesures qui ont fait suite aux rapports antifraude précédents.

La **dernière partie du rapport** présente un aperçu des politiques antifraude mises en œuvre en 2010 et des nouvelles initiatives prises pour assurer la protection efficace des intérêts financiers de l'UE contre la fraude et autres activités illégales.

Le rapport est assorti de trois documents de travail des services de la Commission<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Les références figurent en page de couverture du présent rapport.

## 1. CAS COMMUNIQUES DE FRAUDE ET AUTRES IRREGULARITES

Afin d'interpréter correctement les données, il est essentiel d'établir une distinction entre la fraude et les autres irrégularités:

**Une irrégularité**: toute violation d'une disposition du droit de l'UE par un opérateur économique qui a ou aurait pour effet de porter préjudice aux intérêts financiers de l'Union européenne<sup>6</sup>.

**La fraude**: il s'agit d'une irrégularité commise intentionnellement dans le but d'obtenir un gain illicite et elle constitue une infraction pénale<sup>7</sup>. Les États membres signalent parmi les irrégularités celles qui constituent des soupçons de fraude. L'impact financier réel d'une fraude ne peut être mesuré qu'à la fin de la procédure judiciaire.

**Les erreurs** détectées par la Cour des comptes européenne sont utilisées par la Cour pour calculer des taux d'erreur à partir d'un échantillon de transactions. Il n'existe pas de définition de l'erreur dans la lutte antifraude<sup>8</sup>. Les statistiques reprises dans le présent rapport annuel reflètent le nombre réel d'irrégularités et de soupçons de fraude communiqué à la Commission par les États membres ou détecté par la Commission. C'est pourquoi les approches de la Commission et de la Cour des comptes ne sont pas comparables.

Les données contenues dans le présent rapport doivent être interprétées avec prudence. Les niveaux réels d'irrégularité ne sont ni connus ni estimés, ils ne sont en conséquence pas indiqués mais ils sont supérieurs aux niveaux communiqués qui apparaissent. De même, les niveaux réels de fraude ne sont ni connus ni estimés. Les chiffres fournis concernent les niveaux de fraude présumée communiqués par les États membres (y compris la fraude avérée). Ces niveaux de fraude présumée ne correspondent pas aux fraudes avérées à l'issue de procédures judiciaires, qui se terminent souvent plusieurs années après les faits. Le présent rapport ne contient pas de données spécifiques sur ces dernières. Toutes les irrégularités communiquées font l'objet de diverses formes de suivi, par la Commission et par les États membres.

### 1.1. Analyse des fraudes et autres irrégularités communiquées par les États membres et les services de la Commission en 2010

Dans les domaines où les États membres exécutent le budget et collectent les ressources propres de l'Union, la législation de l'UE impose aux États membres de notifier les soupçons de fraude et les autres irrégularités constatées au détriment des intérêts financiers de l'Union européenne. Les principaux domaines de dépenses concernés sont l'agriculture et la politique

---

<sup>6</sup> Article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, du règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil du 18 décembre 1995 relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés (JO L 312 du 23.12.1995).

<sup>7</sup> Article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, point a), de la Convention du 26 juillet 1995 relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (JO C 316 du 27.11.1995).

<sup>8</sup> Pour l'emploi du terme «erreur», voir le rapport annuel de la Cour des comptes sur l'exécution du budget relatif à l'exercice 2009, JO C 303/02, 9.11.2010. En raison des différentes méthodes de collecte des données, la Cour des Comptes et la Commission conviennent que les chiffres de la Cour des comptes sur les erreurs et ceux qui émanent de la Commission sur les irrégularités et les corrections financières ne peuvent faire l'objet d'une comparaison pertinente (JO C 303/02, du 9.11.2010, point 1.50, p. 32, 33). Sur la méthodologie de la Cour, voir l'annexe 1.1 (Approche et méthodologie d'audit) JO C 303/02, du 9.11.2010, p. 34.

de cohésion. Toute irrégularité portant sur plus de 10 000 EUR et affectant les ressources de l'UE doit être communiquée à la Commission<sup>9</sup>.

Deux systèmes électroniques permettent de communiquer des irrégularités, la base de données des ressources propres (OWNRES), qui couvre les ressources propres traditionnelles, et le système de gestion des irrégularités (IMS) qui couvre le volet des dépenses budgétaires, dont la gestion est partagée entre la Commission et les États membres.

La base de données OWNRES constitue également un outil essentiel pour obtenir des données à des fins d'analyse globale des fraudes et des irrégularités. La mise en œuvre réussie de l'IMS a nettement amélioré la qualité des communications, en permettant de rationaliser la répartition de la charge de travail relative à l'obligation de communiquer, en accélérant le processus de communication et en améliorant l'exhaustivité et la qualité générale des communications.

D'une façon générale, la qualité des communications sur les irrégularités s'est améliorée, bien que des incohérences subsistent en ce qui concerne le classement des cas selon qu'il s'agit d'irrégularité ou de soupçons de fraude.

Afin de résoudre ces difficultés, les services de la Commission élaboreront un document de travail relatif aux détails pratiques de la communication des irrégularités.

Enfin, les données concernant les irrégularités dans les dépenses gérées directement par la Commission sont extraites du système comptable ABAC de la Commission.

Pour plus de détails sur les systèmes de communication et la méthodologie, il convient de consulter le document de travail des services de la Commission sur l'évaluation statistique des irrégularités<sup>10</sup> qui accompagne le présent rapport.

---

<sup>9</sup> Sur les bases juridiques et les dérogations, voir le document de travail des services de la Commission *Évaluation statistique des irrégularités*.

<sup>10</sup> Le document de travail des services de la Commission *Évaluation statistique des irrégularités*.

Tableau 1: Nombre d'irrégularités et montants — 2010 —

Domaine	Nombre d'irrégularités communiquées		Impact financier total estimé des irrégularités, y compris les soupçons de fraude (en millions d'euros)		Impact financier estimé des soupçons de fraude uniquement (en millions d'euros)		Montants recouvrés (en millions d'euros)
	2009 <sup>11</sup>	2010	2009 <sup>12</sup>	2010	2009	2010	2010
<b>Agriculture</b>	1 621	1 825	125 (~0,24 % des fonds alloués)	131 (~0,23% des fonds alloués)	13,3 (0,03% des fonds alloués)	69 (0,12% des fonds alloués)	175 <sup>13</sup>
<b>Politique de cohésion</b>	4 737	7 062	1 183 (~2,44% des fonds alloués)	1550 (~3,15% des fonds alloués)	109 (~0,23% des fonds alloués)	364 (0,74% des fonds alloués)	611 <sup>14</sup>
<b>Fonds de préadhésion</b>	706	424	117 (~3,8% des fonds alloués)	83(~5,26% des fonds alloués)	57 (~0,78% des fonds alloués)	41 (2,6% des fonds alloués)	14 <sup>15</sup>
<b>Dépenses directes</b>	705	1 021	27,5 (~0,17% des fonds alloués)	43 (~0,27% des fonds alloués)	1,5 (~0,01% des fonds alloués)	4 (0,02% des fonds alloués)	25 <sup>16</sup>
<b>Dépenses totales</b>	7 769	10 332	1,4525 (~1,13% des fonds alloués)	1,807 (~1,27% des fonds alloués)	180,8 (0,13% des fonds alloués)	478 (0,34% des fonds alloués)	825

<sup>11</sup> Les chiffres ont été mis à jour, pour certains secteurs, depuis le rapport 2009.

<sup>12</sup> Les chiffres ont été mis à jour, pour certains secteurs, depuis le rapport 2009.

<sup>13</sup> Ce chiffre est fondé sur les informations communiquées par les États membres à la Commission (DG agriculture) et comprend tous les paiements irréguliers recouvrés par les États membres auprès des bénéficiaires en 2010.

<sup>14</sup> Ce chiffre est fondé sur les informations communiquées à l'OLAF au moyen de l'IMS et comprend les montants que les États membres ont exclus du financement de l'UE, liés à des projets dont il est apparu qu'ils sont irréguliers (retraits) et réaffectés à d'autres projets éligibles, sans que les montants en cause aient été recouvrés auprès des bénéficiaires.

<sup>15</sup> Ce chiffre est fondé sur des informations communiquées par les États membres à l'OLAF, au moyen de l'IMS, et comprend tous les paiements irréguliers recouvrés par les États membres auprès des bénéficiaires finals en 2010.

<sup>16</sup> Ce chiffre représente les ordres de recouvrement enregistrés dans l'ABAC.

<b>Recettes totales (Ressources propres traditionnelles)<sup>17</sup></b>	5 204	4 744	357 (~1,84% du montant total des RPT collectées, (brut) pour 2009.	393 (~1,88% du montant total des RPT collectées, (brut) pour 2010	103 (~0,53% du montant total des RPT, (brut) pour 2009.	139 (~0,67% du montant total des ressources propres collectées (brut) pour 2010.	180
---	-------	-------	--	---	---	--	-----

## 1.2. Recettes

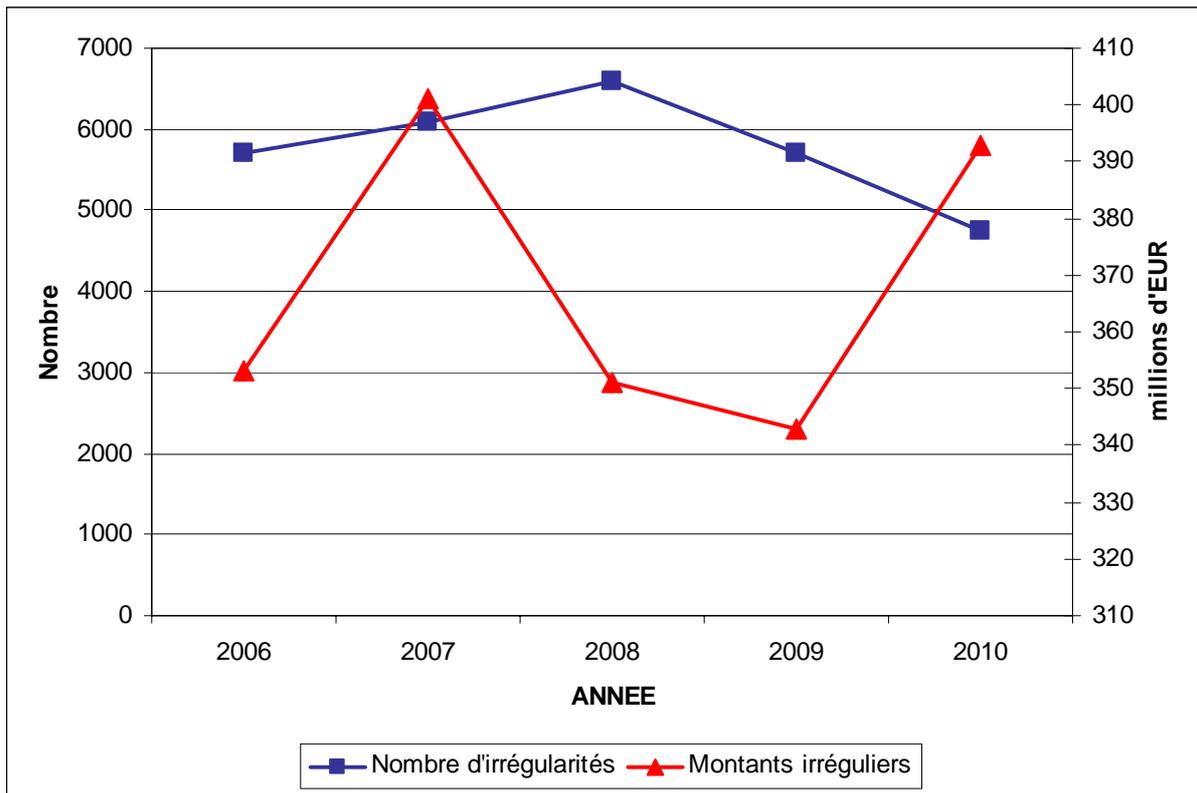
### 1.2.1. Ressources propres traditionnelles (RPT)

Plus de 97% de tous les montants des ressources propres traditionnelles constatés sont collectés sans problème particulier.

En 2010, le nombre d'irrégularités (y compris de soupçons de fraude) communiqués à la Commission est inférieur à celui des années précédentes, alors que le montant irrégulier communiqué est supérieur (voir le graphique 1). Le document de travail des services de la Commission intitulé *Évaluation statistique des irrégularités* contient une analyse détaillée des irrégularités et des soupçons de fraudes communiqués dans ce domaine.

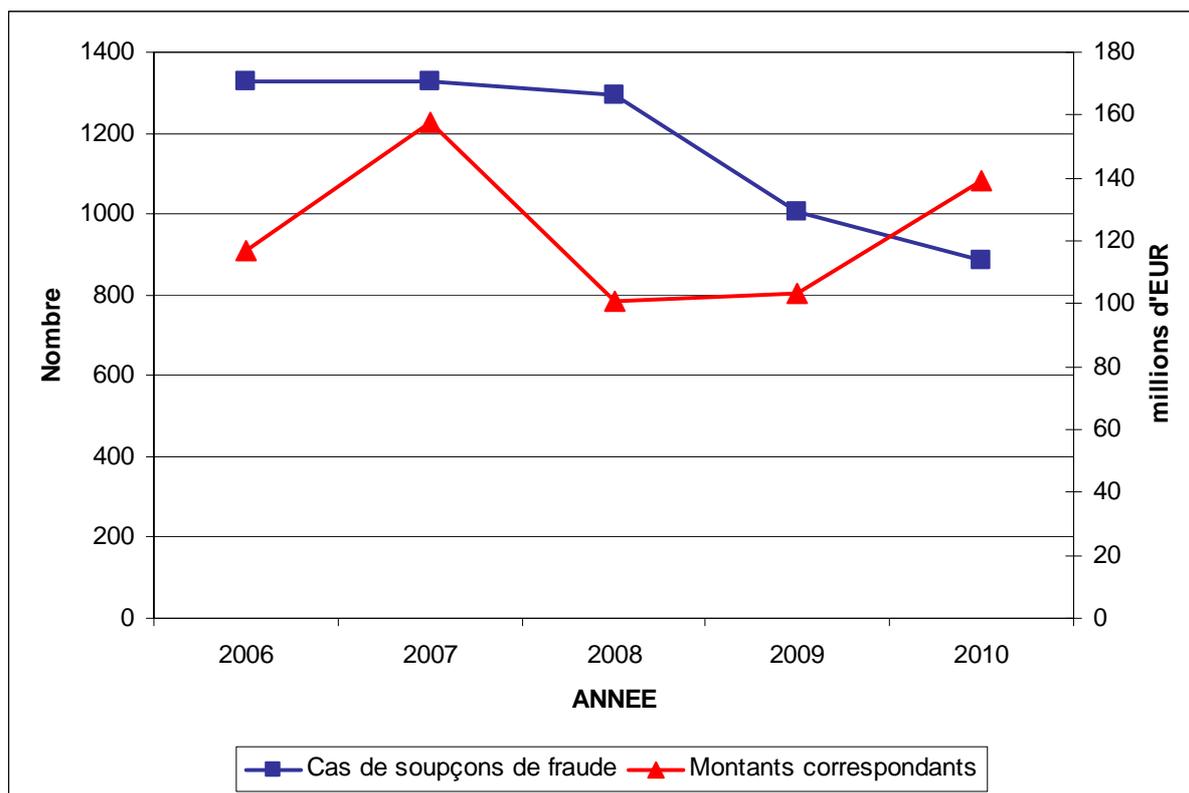
### **Graphique 1: Irrégularités y compris soupçons de fraude et montants irréguliers correspondants communiqués – 2006-2010**

<sup>17</sup> Ce chiffre concerne les montants constatés par les États membres comme étant des montants irréguliers dans la base de données OWNRES.



La proportion de cas qualifiés de fraude présumée par les États membres est restée stable. Les écarts importants entre les chiffres communiqués par les États membres laissent fortement présumer que le classement des cas selon qu'il s'agit d'irrégularités ou de fraudes dans la base de données ONWRES n'est pas encore totalement fiable à cause des différentes interprétations de la définition de ces termes. Comme déjà indiqué, un document de travail sur les aspects pratiques de la communication des irrégularités sera élaboré par les services de la Commission.

**Graphique 2: Cas de soupçons de fraude et montants correspondants communiqués – 2006-2010**



Des différences entre les États membres apparaissent également lors de l'analyse des montants irréguliers constatés et estimés, communiqués en 2010. Plusieurs facteurs peuvent influencer sur ces différences, notamment le type de trafic et le secteur commercial, le niveau de conformité des opérateurs économiques et la localisation géographique. Ces chiffres peuvent aussi varier considérablement d'une année à l'autre. Des cas individuels de fraude plus importante qui sont détectés pour une année donnée peuvent avoir une forte incidence sur les chiffres annuels, notamment dans les États membres dont la part dans la collecte des ressources propres traditionnelles est plus faible. Une autre variable tient à l'efficacité de la mise en œuvre des stratégies de contrôle douanier des États membres pour cibler des importations à haut risque et pour détecter des fraudes et des irrégularités liées aux ressources propres traditionnelles.<sup>18</sup>

Ces dernières années, la Commission a accordé une importance particulière aux stratégies de contrôle douanier des États membres lors de ses inspections sur les ressources propres traditionnelles. Elle surveille de près l'action des États membres en réponse aux observations faites pendant ses inspections<sup>19</sup>.

#### Suivi :

**Les stratégies de contrôle douanier des États membres devraient continuer à cibler les importations à haut risque, améliorant ainsi le taux de détection des irrégularités et des soupçons de fraude dans le domaine des ressources propres traditionnelles.**

<sup>18</sup> Pour de plus amples informations, voir le document de travail des services de la Commission *Évaluation statistique des irrégularités*.

<sup>19</sup> Un rapport thématique sur la stratégie de contrôle douanier des États membres qui fait la synthèse des résultats des inspections effectuées en 2009 et 2010 dans tous les États membres a été présenté au Comité consultatif des ressources propres du XX juillet 2011, SEC/COM(2011)XXX.

### 1.2.2. TVA

Dans le domaine de la taxation, les États membres doivent exercer une surveillance et apporter une réponse tant aux fraudes existantes qu'aux nouvelles tendances de la fraude. Cela soulève des considérations juridiques et opérationnelles, telles que la coopération administrative et les échanges d'informations, les politiques de conformité, l'analyse des risques et les stratégies de contrôle pour tous les types de taxe ainsi que l'étanchéité à la fraude des textes législatifs. La Commission a fourni aux États membres le cadre juridique nécessaire pour améliorer la coopération en matière de TVA. Cela a également constitué la base juridique pour la mise en place d'EUROFISC, qui est un réseau opérationnel d'échanges rapides et ciblés d'informations entre tous les États membres sur les cas de fraude, et notamment la fraude carrousel sur la TVA. Les experts des États membres coopèrent dans des domaines spécifiques, émettant des alertes précoces sur des cas potentiels de fraude et coordonnant les activités nationales. À partir de janvier 2013, les autorités des États membres disposeront d'un accès automatisé à certaines données détenues par d'autres États membres, accélérant ainsi l'échange des informations. Enfin, la Commission a suggéré que soit élaborée une nouvelle approche fondée en particulier sur la conformité volontaire, l'évaluation et la surveillance des risques, avec pour objectif de réduire l'implication des autorités fiscales et d'alléger la charge administrative qui pèse sur les entreprises.

**Le livre vert sur l'avenir de la TVA est une bonne occasion de donner une nouvelle impulsion à cette réflexion, en recueillant les suggestions sur les mesures concrètes potentielles.<sup>20</sup>**

## 1.3. Dépenses

### 1.3.1. Dépenses agricoles

Dans le secteur de l'agriculture, le nombre de cas d'irrégularités communiqués et les montants correspondants, par rapport au total des montants dépensés, diffère substantiellement à la fois d'un État membre à l'autre et au sein des États membres.

L'année dernière, la Commission a invité la Finlande, l'Autriche et les Pays-Bas à améliorer la conformité de leurs communications. Ces États membres ont confirmé leur engagement à communiquer les irrégularités et à réaliser des efforts afin d'optimiser le processus de communication.

Chaque trimestre, la Commission (OLAF) effectue des contrôles de qualité et fournit un retour aux États membres sur la qualité des communications et les données manquantes. La Commission entretient un contact étroit avec les correspondants des États membres désignés pour le secteur agricole afin d'apporter à ces derniers le soutien nécessaire et de les tenir informés des développements et des dernières tendances.

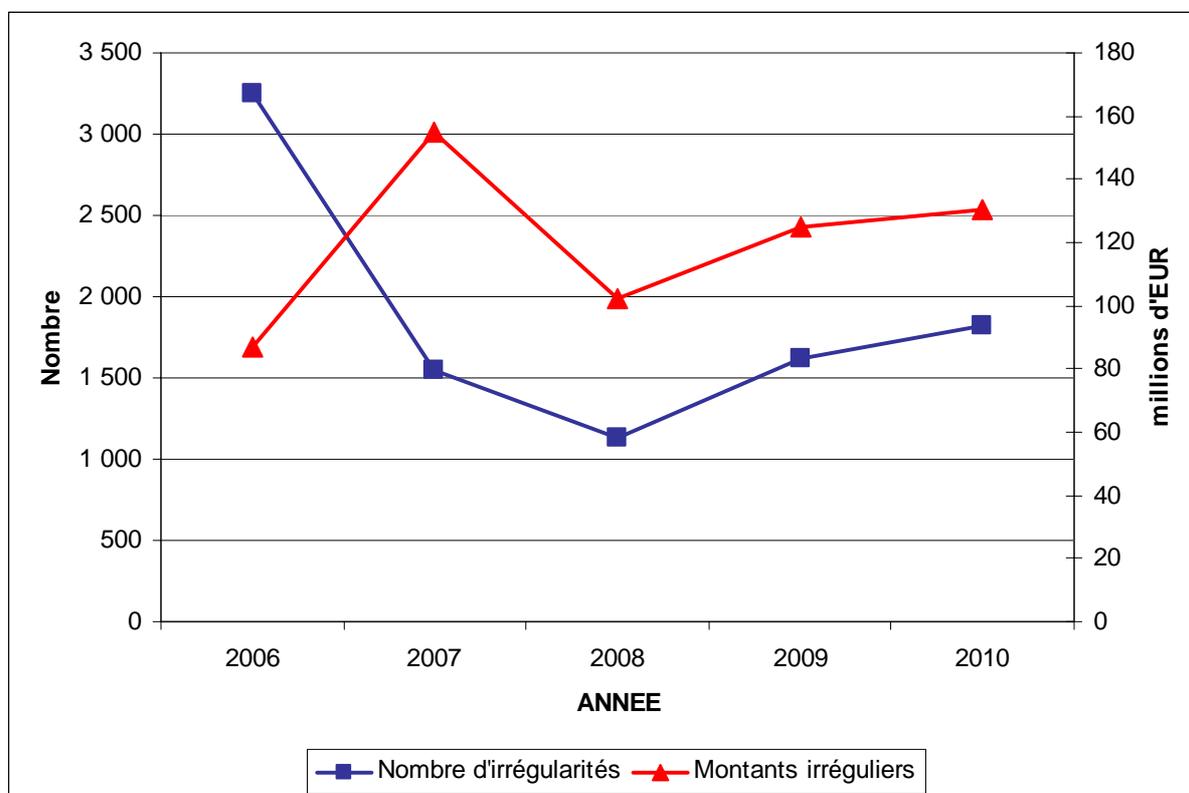
Le nombre communiqué de cas d'irrégularités et de fraudes présumées a augmenté, de même que l'impact financier correspondant. L'impact financier de la fraude présumée est passé de 13 millions d'EUR en 2009 à 69 millions d'EUR en 2010. L'augmentation des cas de soupçons de fraude en 2010 (voir le graphique 4 ci-dessous) peut s'expliquer par une meilleure prise en compte des irrégularités grâce au système de gestion des irrégularités (IMS) et par le fait que

---

<sup>20</sup> COM(2010)695. La consultation publique s'est terminée le 31 mai 2011.

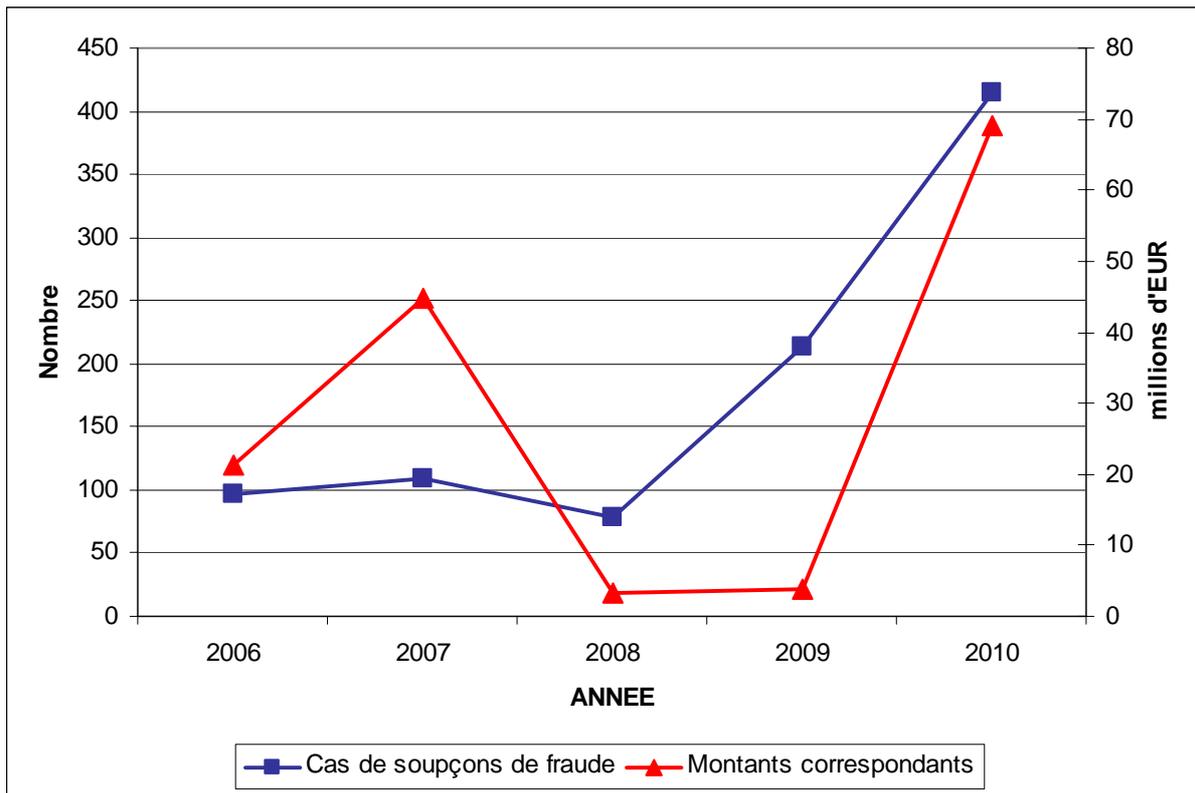
l'UE-10 et l'UE-2 commencent à transmettre des communications en ce qui concerne ce secteur.

**Graphique 3: Irrégularités, y compris soupçons de fraude, et montants irréguliers correspondants communiqués – 2006-2010**



En 2010, l'Italie et l'UE-12 ont qualifié plus de 90% des cas communiqués de «soupçons de fraude». Certains États membres effectuant les plus grandes dépenses comme l'Allemagne, l'Espagne, la France et le Royaume-Uni continuent de communiquer de très bas niveaux de cas de fraude présumée. En 2010, la France n'a classé aucun de ses cas comme étant des «fraudes présumées». Cette tendance soulève des questions quant à la capacité des systèmes de contrôle qui sont en place à détecter les fraudes.

**Graphique 4: Cas de soupçons de fraude et montants correspondants communiqués 2006-2010**



Le document de travail des services de la Commission intitulé *Évaluation statistique des irrégularités* contient une analyse détaillée des irrégularités communiquées par rapport à l'exercice budgétaire auquel elles appartiennent. Une attention particulière est accordée aux exercices budgétaires 2004-2005 qui sont considérés comme «finalisés», ce qui signifie que les projets d'audit ont été exécutés, que les procédures de recouvrement ont commencé et que les irrégularités ont été communiquées.

#### Suivi:

**L'Allemagne, l'Espagne, la France et le Royaume-Uni sont invités à expliquer les raisons du faible taux de communication des cas de soupçons de fraude, et en quoi leurs systèmes de contrôle sont adaptés pour cibler les secteurs présentant des risques élevés de fraude et d'irrégularités. La Finlande, les Pays-Bas et la Pologne devraient communiquer de manière plus systématique, en particulier concernant les données personnelles sur les individus ayant commis des irrégularités et des fraudes. En général, les États membres devraient améliorer davantage la qualité de leurs communications, car en 2010, ils ont enregistré un recul en ce qui concerne la communication en temps utile des irrégularités.**

#### 1.3.2. Politique de cohésion

Les irrégularités communiquées concernant la politique de cohésion représentent la plus grande part de toutes les irrégularités communiquées relatives au volet des dépenses du budget de l'UE (approximativement 70% des cas communiqués en 2010).

En 2010, la tendance à la hausse qui avait déjà été observée l'année précédente en ce qui concerne les irrégularités et les montants correspondants communiqués se confirme (voir le graphique 5). Plusieurs facteurs pourraient expliquer cette hausse, mais les plus importants sont liés aux activités accrues de contrôle résultant de la clôture de la période de

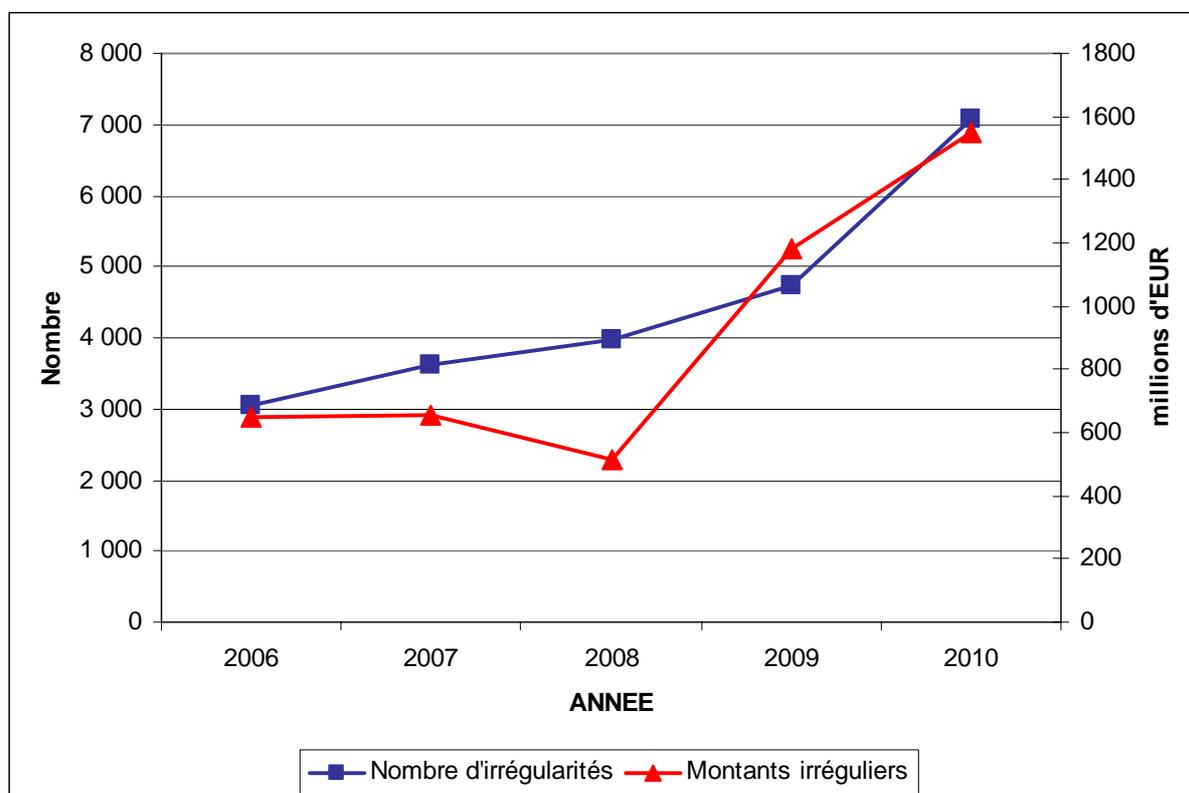
programmation 2000-2006, à la pleine exécution des programmes de la période de programmation 2007-2013 ainsi qu'à l'introduction du système IMS.

L'analyse détaillée des méthodes de détection des irrégularités porte à croire que les systèmes de contrôle fonctionnent désormais plus efficacement.

L'analyse des catégories d'irrégularités les plus fréquemment communiquées montre que les irrégularités les plus souvent identifiées concernent la phase d'exécution du cycle des projets. Cependant, les incidences les plus importantes en termes de valeur (impact financier) interviennent lors de la phase de sélection ou de passation du marché.

**L'analyse confirme la nécessité de revoir les règles de l'UE sur les marchés publics afin d'en accroître la clarté et d'améliorer les conditions d'exécution.<sup>21</sup>**

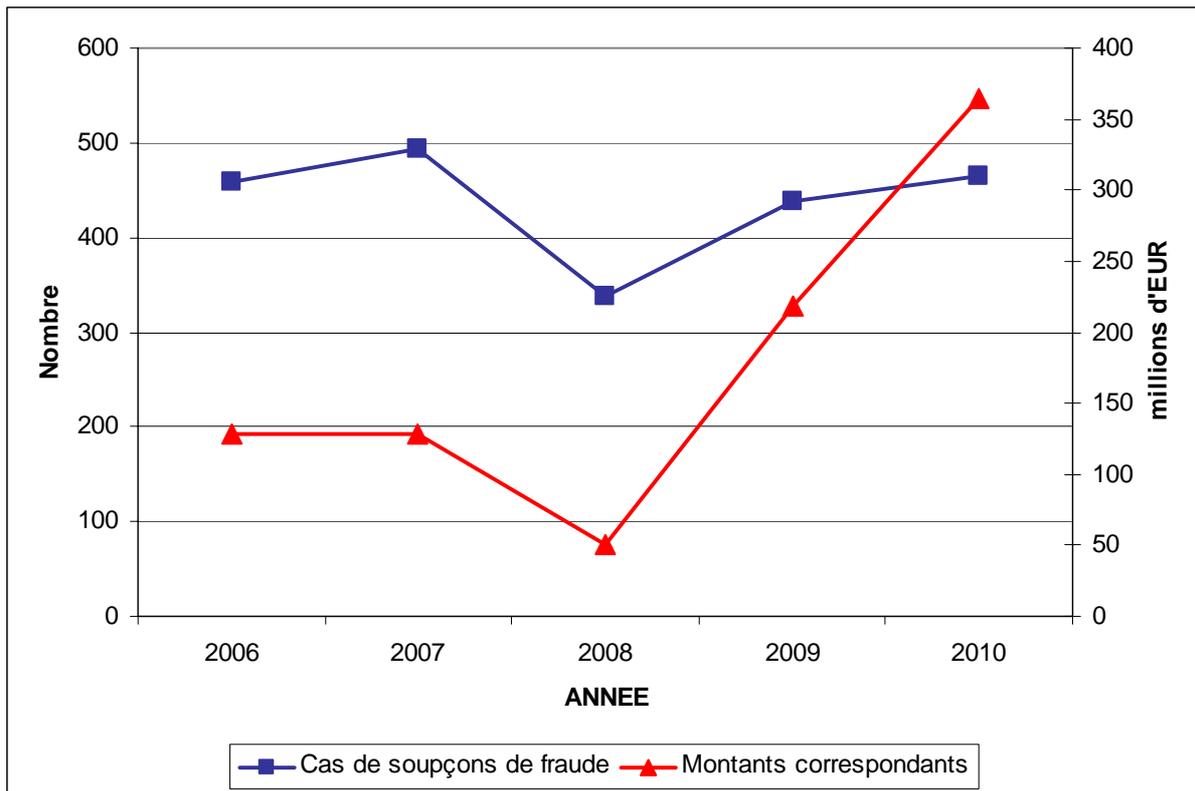
**Graphique 5: Irrégularités, y compris soupçons de fraude, et montants irréguliers correspondants communiqués – 2006-2010**



S'agissant des cas de soupçons de fraude communiqués, la tendance soulignée les années précédentes se confirme, l'Allemagne, l'Italie et la Pologne signalant la plupart des cas. L'Allemagne est l'État membre qui s'est le mieux acquitté des procédures de déclaration de fraude pour ce qui concerne la période 2000-2006, suivie de la Pologne et de l'Italie.

**Graphique 6: cas de soupçons de fraude et montants correspondants communiqués pour la période 2006-2010**

<sup>21</sup> La Commission a engagé ce processus en 2011 avec le livre vert sur la modernisation de l'UE en matière de marchés publics, COM(2011)15, voir aussi sous le point 4, ci-après.



Les pays suivants n'ont communiqué aucun cas en 2010: le Danemark, la France, Malte, les Pays-Bas, la Suède et la Slovénie, ce qui indique que le classement des irrégularités et des cas de soupçons de fraude dans le système IMS n'est pas encore entièrement fiable.

L'instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP)<sup>22</sup> indiquait le plus fort taux de fraudes sur la base des communications reçues en 2010. Le document de travail des services de la Commission intitulé *Évaluation statistique des irrégularités* contient une analyse détaillée des irrégularités et des soupçons de fraude communiqués dans ce domaine.

### Suivi

**La Commission soutient les efforts de l'Espagne et de la France pour achever la mise en place du système IMS à la fin de 2011 et invite l'Irlande à mettre le système en œuvre dans son intégralité.**

**La Commission analysera les systèmes de contrôle antifraude mis en place par les États membres dans le domaine de la politique de cohésion. Un questionnaire relatif à ce sujet a été envoyé aux États membres en juillet 2011. Les résultats seront publiés en 2012 avec le prochain rapport annuel sur la protection des intérêts financiers de l'UE.**

#### 1.3.3. Fonds de préadhésion

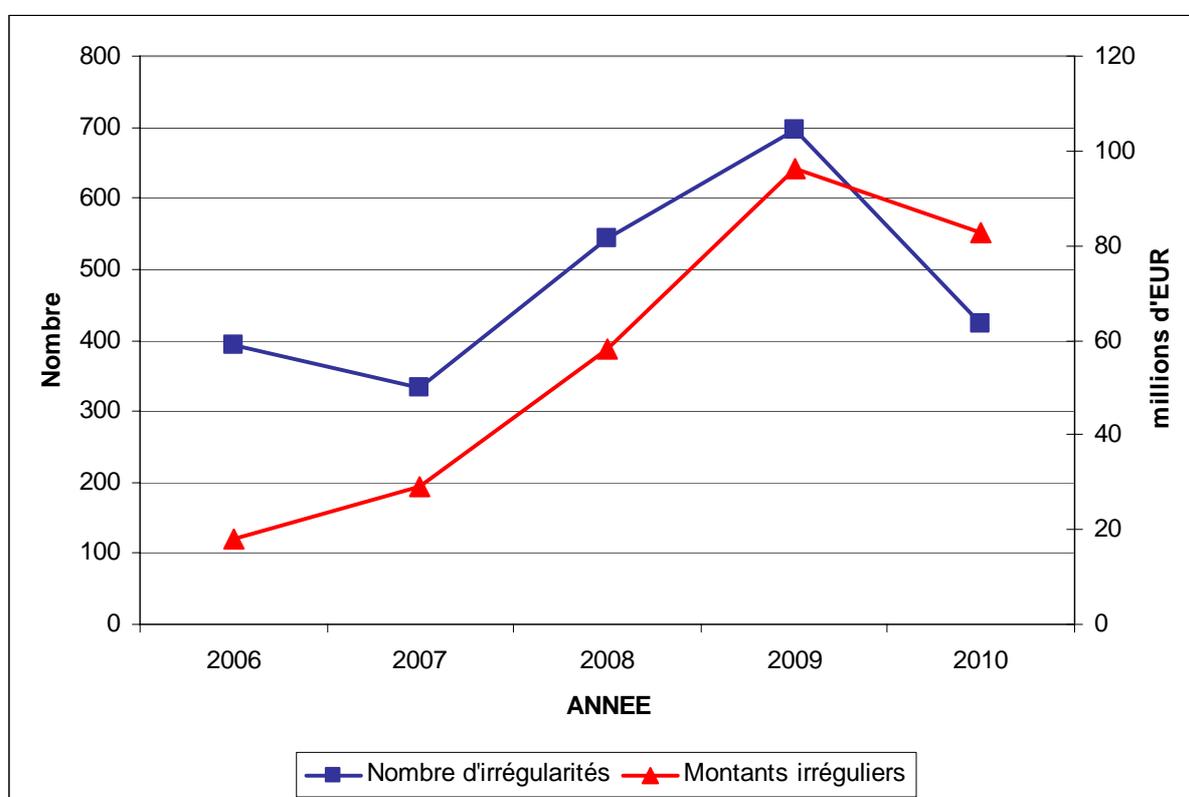
##### *Cas d'irrégularités et de fraude communiqués*

<sup>22</sup> Ce Fonds est l'un des Fonds structurels pour la période de programmation 2000-2006.

Dans le domaine de l'aide de préadhésion, des progrès considérables ont été réalisés dans la mise en place de la communication au moyen du système IMS. La plupart des États membres ayant bénéficié par le passé d'une aide de préadhésion ont désormais la possibilité de soumettre les rapports sur les irrégularités au moyen de ce système de communication. La qualité des communications reçues sur les irrégularités est satisfaisante, tant du point de vue de leur exhaustivité que de leur conformité.

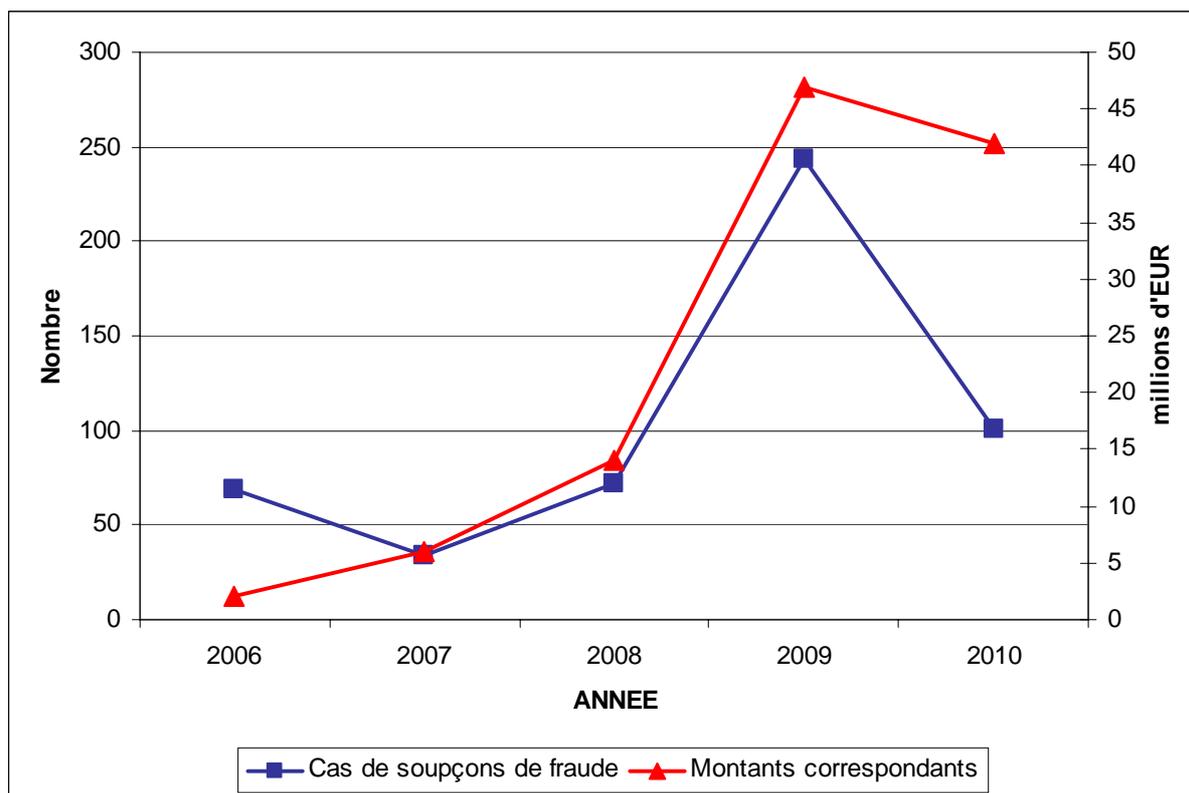
Le nombre d'irrégularités communiquées et le volume financier correspondant ont diminué substantiellement pour la plupart des fonds par rapport à 2009. L'exception concerne le programme PHARE pour lequel le nombre d'irrégularités est resté stable, bien que le volume financier ait diminué. Il semble que ce soit dû à la sortie de la phase d'aide de préadhésion des pays de l'UE-10 et de l'UE-2.

**Graphique 7: Irrégularités, y compris soupçons de fraude, et montants correspondants communiqués – 2006-2010**



La majorité des cas nouvellement communiqués est, comme en 2009, liée au programme SAPARD en Roumanie et en Bulgarie. Cependant, une évolution importante a été confirmée en Bulgarie, où les cas d'irrégularités et de soupçons de fraude sont maintenant principalement détectés par les services nationaux. La situation en Roumanie est différente, puisqu'une large proportion des cas d'irrégularités et de fraude présumée est détectée à la suite de contrôles effectués par les services de l'UE ou entrepris à leur demande. Le document de travail des services de la Commission intitulé *Évaluation statistique des irrégularités* contient une analyse détaillée des irrégularités et des soupçons de fraude communiqués dans ce domaine.

**Graphique 8: Cas de soupçons de fraude et montants correspondants communiqués 2006-2010**



#### Suivi :

**La Commission continuera à soutenir les efforts des nouveaux pays bénéficiaires (la Turquie, la Croatie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine et le Monténégro) pour mettre en œuvre le système IMS afin d'améliorer la qualité des communications.**

#### 1.3.4. Dépenses directement gérées par la Commission

Ce point concerne les informations sur les ordres de recouvrement<sup>23</sup> émis par les services de la Commission en ce qui concerne les dépenses gérées sous l'intitulé «Gestion centralisée directe».<sup>24</sup>

Les données sur les ordres de recouvrement suggèrent que malgré une augmentation de la part des dépenses directement gérées qui font ultérieurement l'objet d'un ordre de recouvrement, le taux d'irrégularités identifié reste bas (de 0,17% en 2009 à 0,27% en 2010). Seuls 2,1% des ordres de recouvrement émis ont été qualifiés de soupçons de fraude par les services de la Commission (environ 0,02% des montants alloués).

<sup>23</sup> Conformément à l'article 72 du règlement financier, l'ordonnancement des recouvrements est l'acte par lequel l'ordonnateur délégué ou subdélégué compétent donne au comptable, par l'émission d'un ordre de recouvrement, l'instruction de recouvrer une créance qu'il a constatée.

<sup>24</sup> La gestion centralisée directe comprend toutes les dépenses de l'UE financées sur des fonds gérés par les institutions de l'UE (par exemple les dépenses administratives des institutions, les programmes comme Leonardo, Erasmus, le 7<sup>e</sup> programme-cadre pour la recherche et le développement technologique, le Fonds européen de développement, etc.). Conformément à l'article 53 du règlement financier (règlement (CE, EURATOM) n° 1605/2002 du Conseil), cette partie du budget peut être exécutée sur une base centralisée, directement par les services de la Commission, ou par délégation des tâches d'exécution à des pays tiers (gestion décentralisée) ou à des organisations internationales (gestion conjointe).



## 2. RECOUVREMENT DES MONTANTS IRREGULIERS EN 2010

Les données de ce chapitre sont fondées sur les notifications de cas d'irrégularités par les États membres et sont axées sur les résultats des mesures prises par les autorités nationales pour recouvrer les montants indûment versés aux bénéficiaires (c'est-à-dire aux opérateurs économiques). L'analyse exclut tout recouvrement de moins de 10 000 EUR, à l'exception du secteur de l'agriculture, pour lequel les chiffres relatifs au recouvrement sont liés à tous les montants restant dus.

La portée du présent rapport diffère de celle d'autres documents de la Commission portant sur les recouvrements réalisés par la Commission auprès des États membres, que ce soit par exemple moyennant des corrections financières ou par des procédures d'apurement des comptes<sup>25</sup>.

Il importe de faire observer que les taux de recouvrement ne peuvent faire l'objet d'une comparaison par secteur en raison des différences entre les cadres réglementaires et les mécanismes de recouvrement qui sont appliqués (comme expliqué au tableau 2). En outre, certains mécanismes mis en place dans le but d'accélérer le processus de recouvrement ont été appliqués pendant une période plus courte (par exemple pour le secteur agricole).

Tableau 2: Taux de recouvrement par secteur -2009-2010

SECTEUR BUDGÉTAIRE	CONTEXTE	TAUX DE RECOUVREMENT	
		2009	2010
RPT	Le recouvrement étant en cours, le taux global de recouvrement est en constante mutation. Pour l'heure, le taux global de recouvrement toutes années confondues (1989-2010) est de 47%.	50%	46%
Agriculture	Les chiffres de cette colonne sont directement transmis à la Commission (DG AGRI) par les États membres et ne sont calculés que sur la base des montants effectivement recouverts auprès des bénéficiaires finals, pour les cas détectés depuis l'introduction du nouveau mécanisme d'apurement	39%	42%

<sup>25</sup> Voir, par exemple, les Comptes annuels de l'Union européenne - Exercice 2009, et en particulier la note 6 des notes annexes aux états financiers, «corrections financières et récupérations consécutives à la détection d'irrégularités».

[http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2009/EU\\_final\\_accounts\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2009/EU_final_accounts_2009_en.pdf).

	(2007) et ils comprennent également les recouvrements de moins de 10 000 EUR.		
Politique de cohésion	Les chiffres de cette colonne sont fondés sur les rapports que les États membres eux-mêmes transmettent directement à l'OLAF via l'IMS <sup>26</sup> . Les taux renvoient à la période de programmation 2000 - 2006 (début de la clôture des programmes en 2010) et tiennent également compte des paiements irréguliers que les États membres ont exclus du financement de l'UE (retraits), sans nécessairement les avoir recouverts auprès des bénéficiaires.	53%	67%
Fonds de préadhésion	Les chiffres de cette colonne sont directement transmis à l'OLAF par les États membres au moyen de l'IMS et concernent des recouvrements auprès des bénéficiaires finals.  La période de programmation est 2002—2006 (programmes clos en 2010)	27%	30%
Dépenses directes	Le taux de recouvrement est calculé annuellement.	56%	59%

## 2.1. Ressources propres traditionnelles

Pour les ressources propres traditionnelles, les États membres ont l'obligation de recouvrer les montants constatés qu'ils enregistrent dans la base de données OWNRES. Le montant constaté à recouvrer à la suite des irrégularités constatées en 2010 est de 393 millions d'EUR (approximativement 1,88% du montant total du montant brut des RPT perçues pour 2010). Un montant de 180 millions a déjà été recouvré par les États membres. Le taux de recouvrement pour 2010 à la date de publication de ce document est de 46%.

Les mesures de recouvrement prises par les États membres dans le domaine des RPT sont supervisées au moyen de contrôles portant sur les ressources propres et de procédures de communication à la Commission de tout montant dépassant 50 000 EUR, rendu finalement irrécouvrable. Les États membres sont financièrement responsables des pertes de RPT imputables aux lacunes de leur action en recouvrement.

<sup>26</sup> Les chiffres concernent des irrégularités impliquant des montants supérieurs à 10 000 EUR de financement de l'UE. Par ailleurs, des mécanismes sont en place pour permettre aux États membres d'exclure du financement de l'UE des projets dont il a été constaté qu'ils étaient irréguliers (retraits) et de réallouer ces ressources à d'autres projets éligibles.

## 2.2. Agriculture

Dans le domaine de l'agriculture, les États membres ont recouvré 175 millions d'EUR pour l'exercice budgétaire 2010.

Un mécanisme d'apurement (une règle des «50/50», introduite par le règlement (CE) n° 1290/2005<sup>27</sup>) incite fortement les États membres à recouvrer les paiements indus auprès des bénéficiaires aussi rapidement que possible. En conséquence, à la fin de l'année budgétaire 2010, 42% de la dette du nouveau Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) datant de 2007 et des années suivantes avaient déjà été recouverts par les États membres.

Néanmoins, le solde total cumulé à recouvrer auprès des bénéficiaires par les autorités nationales à la fin de l'année fiscale 2010 était de 1,2 milliard<sup>28</sup> d'EUR, desquels environ 300 millions d'EUR avaient déjà été versés au budget européen par les États membres en vertu de la règle des 50/50.

Au cours des années 2008-2010, la Commission a audité, par des contrôles et des vérifications sur place, le nouveau mécanisme d'apurement des autorités nationales qui sont en charge des 16 agences de paiement dans 12 États membres et qui couvrent 89% de la dette totale due à la fin de l'exercice 2010.

**En général, les procédures de recouvrement des autorités nationales sont appropriées. Le suivi des déficiences découvertes lors de ces contrôles est effectué dans le contexte des procédures d'apurement de conformité.**

## 2.3. Politique de cohésion

La politique de cohésion indique le meilleur taux de recouvrement dans le domaine des dépenses en 2010 (plus de 60%).

La politique de cohésion est fondée sur des programmes pluriannuels, ce qui a pour conséquence que certaines procédures de recouvrement sont différées jusqu'à la fin de la période de programmation. D'importantes difficultés sont apparues après la fin du cycle de programmation 1994-99. En fait, les procédures concernant un tiers de l'impact financier des irrégularités communiquées par les États membres relatives à cette période ne sont pas encore terminées (part de la contribution de l'UE, 500 millions d'EUR). Les services de la Commission effectuent des procédures de réconciliation dans le but de clore ces cas<sup>29</sup>. Le taux de recouvrement pour le cycle de programmation 1994-1999 est actuellement de 67%.

Le succès des procédures améliorées mises en place pour la période de programmation 2000-2006 est prouvé par le fait que, un an seulement après que les États membres ont soumis les

---

<sup>27</sup> Lorsque le recouvrement n'a pas eu lieu dans un délai de quatre ans après la date du premier acte de constat administratif ou judiciaire (ou de huit ans, si le recouvrement fait l'objet d'une action devant les juridictions nationales), les conséquences financières de l'absence de recouvrement sont supportées à hauteur de 50% par l'État membre concerné dans le cadre de l'apurement financier annuel des comptes du FEAGA et du FEADER.

<sup>28</sup> Ce montant dû concerne les sommes à recouvrer pour tous les exercices.

<sup>29</sup> En 2010, la Commission a adopté 12 décisions portant sur le traitement réservé à 107 cas d'irrégularités pour lesquels les États membres concernés ont demandé à la Commission de supporter la charge financière des montants irrécouvrables.

documents de clôture à la Commission, 70% des 2,9 milliards d'EUR de contributions de l'UE indûment payés ont été recouverts (ou retirés du contentieux relatif aux dépenses).<sup>30</sup>

**La Hongrie, la République tchèque et la Slovénie enregistrent des taux de recouvrement d'environ 20% ou moins. Ces États membres sont invités à en expliquer les raisons et à augmenter leurs efforts.**

#### **2.4. Fonds de préadhésion**

L'analyse des recouvrements pendant toute la période de programmation 2002-2006 confirme le besoin d'amélioration dans ce domaine. Le Fonds de préadhésion présente le taux de recouvrement des dépenses le plus bas. Le taux de recouvrement pour l'année 2010 se situe à 10%, ce qui est très inférieur au taux de l'année précédente (27%). Même en tenant compte des recouvrements des dernières années, le taux de recouvrement reste bas (à environ 30% en pourcentage cumulé pour les années 2002-2006) et spécialement bas pour la Bulgarie, la Turquie, la Lituanie, la Lettonie et la Slovénie. Pour les cas de soupçons de fraude, les procédures deviennent même de plus en plus longues et complexes, comme l'indique le taux de recouvrement réduit (14% en moyenne cumulée pour la même période). À l'exception des longues procédures liées aux cas de fraude présumée, les faibles taux pourraient s'expliquer par l'échec des pays bénéficiaires à mettre à jour les données sur le recouvrement des irrégularités.

**Les pays bénéficiaires sont invités à expliquer les raisons des faibles taux de recouvrement, à améliorer leurs performances en termes de recouvrement et à mettre à jour les données manquantes sur les procédures de recouvrement clôturées.**

#### **2.5. Dépenses directement gérées par la Commission**

Pour les ordres de recouvrement émis en 2010, un recouvrement partiel ou total a été enregistré pour la quasi-totalité des 791 cas, ce qui représente un montant de presque 25 millions d'EUR. Globalement le taux de recouvrement a augmenté pour atteindre 58,5% et le taux de recouvrement à la suite de cas de soupçons de fraude est élevé (82,4%).

**La Commission poursuivra les procédures de recouvrement.**

<sup>30</sup>

Ce pourcentage de recouvrements n'inclut pas les recouvrements à la suite de corrections financières, effectués par la Commission auprès des États membres.

### **3. REPONSES AU QUESTIONNAIRE SUR LA COOPERATION AVEC LES ÉTATS MEMBRES CONCERNANT LE RISQUE DE DOUBLE FINANCEMENT DES PROJETS DANS LE DOMAINE DE LA POLITIQUE DE COHESION**

Chaque année, la Commission et les États membres choisissent un thème spécifique qui est développé dans le rapport, d'après les réponses des États membres à un questionnaire qui leur a été adressé. Le thème de cette année concerne le risque de double financement des projets dans le domaine de la politique de cohésion.

Pour obtenir les réponses complètes des États membres au questionnaire et une analyse plus détaillée des pratiques nationales, il y a lieu de consulter le document de travail des services de la Commission accompagnant ce rapport et intitulé *Mise en œuvre de l'article 325 par les États membres en 2010*.

#### **Cadre juridique national**

Tous les États membres ont confirmé que le financement de la même dépense par deux sources différentes ou plus est interdit. L'interdiction du «double financement» est suffisamment définie dans les cadres juridiques et les autres réglementations nationales.

Lorsqu'ils détectent un cas de double financement d'un projet, les États membres appliquent des sanctions administratives et pénales, recouvrent les fonds de l'UE et poursuivent les bénéficiaires.

La plupart des États membres<sup>31</sup> utilise des indicateurs de risque de double financement. Les États membres préconisent généralement une prévention améliorée en élargissant l'analyse des risques, à la lumière des recommandations faites par la Commission et par l'échange d'informations sur les bénéficiaires à l'aide des bases de données partagées.

#### **Échange d'informations**

Tous les États membres ont effectué des échanges d'informations réguliers et assuré une coopération opérationnelle entre les autorités nationales pour prévenir et réduire le risque de double financement des projets. La détection des tentatives de double financement commence dès l'étape de soumission et d'autorisation.

Les autorités qui gèrent l'utilisation des fonds de l'UE aux niveaux nationaux, régionaux et locaux peuvent utiliser les bases de données qui contiennent les informations générales et financières sur les projets cofinancés par l'UE ainsi que sur les bénéficiaires. D'autres autorités peuvent également obtenir ces informations, comme la police et le ministère public. Le public a aussi accès à certaines informations.

La plupart<sup>32</sup> des États membres ont également développé d'autres outils électroniques pour collecter et analyser les données sur les projets cofinancés par l'UE, ces données pouvant être associées à d'autres sources de données externes (par exemple, les sites internet publics, les bases de données publiques).

---

<sup>31</sup> BE, BG, CZ, DE, EE, IE, EL, ES, FR, IT, LV, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PL, PT, SE.

<sup>32</sup> BE, BG, EE, IE, ES, FR, IT, LT, LU, MT, AT, PL, PT, RO, SI, SK, SE

Lors des phases de publication, d'attribution et d'exécution des contrats d'un projet, des informations sont transmises entre les différentes autorités nationales et échangées avec la Commission européenne au sein de groupes de travail et entre systèmes d'informations.

L'utilisation par les États membres de la base de données centrale sur les exclusions (BCDE) en vertu de l'article 95 du règlement financier est encore très limitée. Quelques États membres<sup>33</sup> utilisent des bases de données nationales d'exclusion.

La cause la plus répandue d'exclusion à la participation aux procédures d'appel d'offres était l'omission du paiement par le bénéficiaire des cotisations de sécurité sociale ou des impôts et taxes<sup>34</sup>.

**Conclusions du questionnaire: les contributions des États membres au rapport indiquent que ceux-ci ont mis en place des mesures qui devraient éviter le double financement. Ces mesures comprennent des dispositions juridiques, des analyses des risques, des procédures administratives et la coopération entre les autorités nationales, des échanges d'informations et l'utilisation d'outils électroniques. Cependant, des progrès supplémentaires sont nécessaires quant à la détermination des risques.**

**Il est demandé à tous les États membres de commencer à utiliser la base de données BCDE.**

#### **4. POLITIQUES ANTIFRAUDE**

##### **4.1. Mise en œuvre des initiatives de politique antifraude en 2010**

###### *4.1.1. Programme Hercule II*

Le programme Hercule II est l'instrument financier géré par la Commission (OLAF) dans le domaine de la protection des intérêts financiers de l'UE et de la prévention de toutes activités criminelles associées, notamment la contrebande de cigarettes. L'évaluation à mi-parcours du programme Hercule II confirme la valeur de cette dépense.<sup>35</sup> Elle recommande que le successeur du programme Hercule II permette de poursuivre l'amélioration des équipements techniques dans les États membres, de financer l'accès aux bases de données nécessaires aux enquêtes diligentées par les autorités des États membres et par l'OLAF, et de lutter contre la contrebande et la contrefaçon de cigarettes conformément aux accords juridiquement contraignants qui ont été pris avec les fabricants de tabac.

###### *4.1.2. Douanes*

La Commission a mis au point un ensemble d'outils informatiques qui facilitent l'évaluation des risques et la détection des irrégularités et de la fraude dans le domaine des douanes (échange d'informations, systèmes de collaboration et bases de données). Le principal

---

<sup>33</sup> DK, IE, ES, HU, SI, SE

<sup>34</sup> Article 45, paragraphe 2, alinéas e et f, directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 sur la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services.

<sup>35</sup> COM (2011)500 final.

développement en 2010 a été l'introduction du «mutual assistance broker» (MAB) qui fournit une interface commune avec les systèmes nationaux.

La Commission mène des **opérations douanières conjointes** avec les États membres.<sup>36</sup> Environ 40 millions de cigarettes, 1,2 tonne de tabac roulé à la main, 7 000 litres d'alcool et 8 millions d'autres articles contrefaits ont été saisis lors d'une opération douanière conjointe nommée «SIROCCO» coordonnée par l'OLAF en juin 2010. Cette opération a aussi conduit à l'arrestation de trois trafiquants de cigarettes présumés.<sup>37</sup>

À la fin de 2010, L'Union a relancé la coopération douanière avec la Chine et la Russie. Un cadre stratégique de coopération douanière a été approuvé avec ces deux pays. Eu égard à l'intérêt mutuel pour l'intégration économique, la modernisation des douanes et la convergence vers les normes internationales, ce cadre a été élaboré sur la base de trois priorités générales: 1) sûreté et fluidité des voies commerciales, 2) gestion des risques et lutte contre la fraude et 3) investissement dans la modernisation douanière. Une réunion du groupe de travail UE-Russie sur les problèmes de frontière douanière, qui s'est tenue le 6 mai 2011, a abouti à un accord sur des actions pratiques initiales visant à mettre en œuvre le cadre stratégique, notamment un mécanisme d'alerte précoce pour prévenir les encombrements à la frontière et la création d'un groupe d'experts commun pour étudier les possibilités de coopération dans d'autres domaines spécifiques.

#### *4.1.3. État de la ratification de la Convention relative à la protection des intérêts financiers de l'UE*

Malte a ratifié la Convention le 20 janvier 2011. La Commission réitère son invitation à la République tchèque de se joindre à tous les autres États membres en ratifiant la Convention et invite l'Estonie à ratifier le protocole du 29 novembre 1996 concernant l'interprétation à titre préjudiciel de la Cour de justice des Communautés européennes.

#### *4.1.4. Politique antifraude de la Commission dans le contexte de l'élargissement*

En 2010, la Commission a continué à veiller à ce que la politique antifraude soit pleinement reflétée dans les négociations d'adhésion, en particulier avec la Croatie et la Turquie.

La Commission a surveillé la mise en œuvre de la stratégie antifraude de la Croatie pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne pour 2010-2012 et le plan d'action de la Croatie, approuvé en janvier 2010<sup>38</sup>. En ce qui concerne la Turquie, les efforts de la Commission en 2010, comme lors des années précédentes, se sont concentrés sur une meilleure analyse et communication des irrégularités et sur la préparation d'une stratégie nationale antifraude. Après la désignation du Bureau d'inspection du premier ministre turc comme point de contact antifraude, en décembre 2009, des consultations beaucoup plus étroites ont été organisées par l'OLAF avec la Turquie pour étudier les progrès sur les plans législatif et institutionnel de la lutte antifraude.

---

<sup>36</sup> Dispositions relatives à une «surveillance spéciale» en vertu de l'assistance mutuelle – règlement 515/1997

<sup>37</sup> [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/budget/Sirocco/i\\_en.html](http://ec.europa.eu/anti_fraud/budget/Sirocco/i_en.html)

<sup>38</sup> Voir le rapport le Commission sur les progrès accomplis par la Croatie pour 2010, dans COM(2010)660.

La Commission a cofinancé le projet de l'Union européenne sur la création d'unités de coordination pour la mise en œuvre du droit international (ILECU)<sup>39</sup> dans les pays candidats des Balkans occidentaux (la Croatie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, le Monténégro) et dans les pays potentiellement candidats (l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Serbie).

**La Commission attend une coopération intensifiée dans le domaine de la protection des intérêts financiers de l'UE de la part de l'Islande et du Monténégro qui ont acquis le statut de pays candidats en 2011.**

#### *4.1.5. Politique antifraude de la Commission dans le cadre de la politique européenne de voisinage*

Le partenariat oriental constitue une nouvelle évolution de la politique européenne de voisinage avec l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Géorgie, la République de Moldova et l'Ukraine. Il a pour but de créer les conditions nécessaires pour accélérer l'association politique et approfondir l'intégration économique entre l'Union européenne et les pays partenaires. Sous l'égide du Partenariat oriental, depuis 2009, l'UE a négocié de nouveaux accords d'association avec les pays (exception faite de la Biélorussie).

Afin de disposer d'un cadre juridique solide et d'obtenir des engagements clairs de la part des pays partenaires pour garantir une gestion financière saine des fonds qu'ils reçoivent de l'Union européenne, la Commission a proposé de nouvelles dispositions de contrôle antifraude dans les Titres de coopération financière de ces accords.

En 2010, après la clôture de la négociation d'un titre de coopération financière avec l'Ukraine en 2009, la Commission a négocié un titre de coopération financière avec la Moldavie. Ces deux titres comprennent de nouvelles dispositions de contrôle antifraude. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, des négociations sont menées par le service d'action extérieure (SEAE) en étroite collaboration avec la Commission européenne.

**La Commission et le SEAE insisteront pour que ces dispositions soient incluses dans les nouveaux accords avec l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie lorsque les négociations relatives au titre «Coopération financière» seront engagées avec ces pays au début de 2012.**

#### *4.1.6. Lutte contre le commerce illicite des produits du tabac*

Afin de lutter contre le phénomène de la contrefaçon et la contrebande des produits du tabac, deux accords de coopération ont été signés en 2010 entre l'Union européenne et 26 États membres,<sup>40</sup> d'une part, et British American Tobacco et Imperial Tobacco Limited, d'autre part. Des accords avaient été précédemment signés avec Philip Morris International et Japan Tobacco International en 2004 et 2007 respectivement. Ces accords juridiquement contraignants comprennent un ensemble complet de mesures conçues pour limiter la présence des produits de ces sociétés sur le marché illicite du tabac<sup>41</sup> et ils sont conformes aux dispositions contre le commerce illicite du tabac de la Convention cadre de l'OMS pour la

<sup>39</sup> Programme d'action régional CARDS, EUROPAID/126164/C/ACT/Multi

<sup>40</sup> À l'exception de la Suède.

<sup>41</sup> Voir pour plus d'informations, [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/budget/2010/2010\\_en.html](http://ec.europa.eu/anti_fraud/budget/2010/2010_en.html)

lutte anti-tabac; ils sous-tendent les efforts de l'UE pour promouvoir un protocole solide sur l'élimination du commerce illicite des produits du tabac à cette Convention-cadre.

La Convention-cadre de l'OMS est le premier instrument international négocié sous les auspices de l'Organisation mondiale de la santé. Il a été adopté par l'Assemblée mondiale de la santé en 2003 et est entré en vigueur en février 2005. À la première réunion de la Conférence des Parties (COP) pour la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac en juillet 2007, la COP a mis en place un organe intergouvernemental (INB) pour négocier un protocole relatif à l'élimination du commerce illicite des produits du tabac fondé sur l'article 15 de la Convention-cadre. La Commission (OLAF) a coordonné la position de l'Union européenne et, avec la Présidence du Conseil, a représenté l'UE pendant le processus de négociation. Quatre réunions ont eu lieu, dont la plus récente en 2010. Bien que des progrès aient été accomplis, des négociations plus approfondies sur certains éléments importants du protocole restent nécessaires. La prochaine réunion INB aura lieu en 2012. La Commission européenne soutient fermement la conclusion d'un instrument mondial (le Protocole) relatif à l'élimination du commerce illicite des produits du tabac, ce qui est conforme à la responsabilité de la Commission qui est de protéger les intérêts financiers de l'UE, notamment en luttant contre la contrebande et la contrefaçon de cigarettes.

## **4.2. Nouvelles initiatives de politique antifraude**

### *4.2.1. Réforme de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF)*

La Commission a adopté une proposition modifiée portant modification du règlement (CE) n° 1073/1999 et abrogation du règlement 1074/1999 relatif aux enquêtes conduites par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF). En préparant la proposition modifiée, la Commission a tenu compte des positions exprimées par le Parlement européen et le Conseil et des conclusions qui, dans son document de réflexion<sup>42</sup> présenté en juillet 2010, esquisaient les solutions possibles pour faire avancer le processus législatif actuel.

**Les négociations sur la proposition ont été conduites sous la Présidence hongroise du Conseil et se poursuivent sous la Présidence polonaise. La Commission invite le législateur à achever le processus législatif actuellement en cours d'ici la fin de 2011.**

### *4.2.2. Stratégie antifraude pluriannuelle de la Commission*

Le 24 juin 2011, la Commission a adopté une communication sur la Stratégie antifraude de la Commission (SAC).<sup>43</sup> La stratégie fournit un cadre pour améliorer la protection des intérêts financiers de l'Union européenne dans différents secteurs, principalement dans le domaine de la prévention et la détection de la fraude. Un des principaux objectifs de la SAC est l'établissement de stratégies sectorielles antifraude au niveau des Directions générales de la Commission.

---

<sup>42</sup> SEC(2010)859, final

<sup>43</sup> COM(2011)376 final

#### 4.2.3. *Communication sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne par le droit pénal et les enquêtes administratives*

Le 26 mai 2011, la Commission a adopté une communication sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne par le droit pénal et les enquêtes administratives; il s'agit d'une politique intégrée pour protéger l'argent des contribuables.<sup>44</sup> La communication suggère que de nouvelles mesures législatives soient explorées pour protéger les intérêts financiers de l'UE à la lumière du traité de Lisbonne. L'amélioration des procédures pénales et administratives, des dispositions institutionnelles (modernisation des capacités d'Eurojust, création d'une autorité européenne spécialisée dans les poursuites, adaptation du rôle de l'OLAF au nouvel environnement institutionnel) et un cadre juridique pénal important sont envisagés.

#### 4.2.4. *Communication sur la lutte contre la corruption dans l'Union européenne*

En s'appuyant sur le programme de Stockholm du Conseil, le 6 juin 2011, la Commission a adopté une communication sur la lutte contre la corruption dans l'Union européenne<sup>45</sup>. Elle a également mis en place un nouveau mécanisme, le rapport anticorruption de l'UE, destiné à suivre et à évaluer les efforts des États membres dans la lutte contre la corruption. Cela devrait renforcer l'engagement politique des États membres et les aider à mieux appliquer la législation existante et à respecter pleinement leurs engagements internationaux. En même temps, la Commission a adopté un rapport sur la mise en œuvre de la décision-cadre 2003/568/JHA du Conseil relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé et un rapport sur les modalités de la participation de l'Union européenne au groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO).

#### 4.2.5. *Livre vert sur la modernisation de la politique de l'UE en matière de marchés publics*

Le 27 janvier 2011, la Commission a lancé une consultation publique (Livre vert)<sup>46</sup> sur la manière dont la réglementation en matière de marchés publics pouvait être actualisée et améliorée. Ce livre couvre plusieurs sujets comme la simplification des procédures, la réduction des formalités, notamment pour les petites et moyennes entreprises, la lutte contre le favoritisme, la corruption et les conflits d'intérêts. Le rapport d'évaluation sur cette consultation a été adopté à la fin de juin 2011<sup>47</sup>. La Commission s'inspirera de la consultation pour préparer sa future proposition législative sur la réforme de la réglementation de l'Union européenne en matière de marchés publics.

#### 4.2.6. *Plan d'action pour lutter contre la contrebande de cigarettes et d'alcool le long de la frontière orientale de l'Union européenne*

La contrebande, notamment de cigarettes est un problème majeur pour l'Union européenne, qui entraîne de lourdes pertes dans les budgets nationaux et de l'Union. La frontière orientale de l'Union européenne est particulièrement problématique dans ce contexte. La Commission a préparé un plan d'action pour lutter contre la contrebande sur la frontière orientale de l'Union

---

<sup>44</sup> COM(2011)293 final.

<sup>45</sup> COM(2011)308 final

<sup>46</sup> COM(2011)15 final.

<sup>47</sup> SEC(2011)853 final.

européenne<sup>48</sup>. Publié en juin 2011, il contient une présentation structurée et complète des mesures qui existent au niveau de la Commission et des États membres, énumère les manques et lacunes restants et fait part des suggestions de la Commission sur les actions qui pourraient être entreprises au niveau de la Commission et de l'Union européenne. La Commission attend de ce plan qu'il ait un effet plus large, au niveau de l'ensemble du territoire de l'Union européenne et qu'il contribue à la lutte contre les activités criminelles au niveau mondial.

Les actions prévues par le plan comprennent le renforcement des capacités, des actions d'assistance technique, des mesures de dissuasion et de sensibilisation, et des propositions pour renforcer la coopération opérationnelle et améliorer la coopération internationale.

## **CONCLUSION GENERALE**

Le présent rapport montre que des progrès ont été accomplis en 2010 en matière de communication des irrégularités, progrès dus, notamment, à la mise en œuvre de meilleurs systèmes de communication par les États membres. Les données reçues montrent aussi clairement qu'il y a encore matière à progresser, notamment dans le domaine du recouvrement pour lequel les procédures demeurent relativement longues.

Enfin, en 2010 et pendant la première partie de 2011, la Commission a adopté et mis en place un certain nombre d'initiatives politiques qui auront un effet positif sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne. La mise en œuvre pratique de ces initiatives a déjà commencé et nécessitera une coopération étroite entre les institutions de l'UE et les États membres. Les premiers résultats de ces initiatives politiques seront présentés dans le prochain rapport concernant l'année 2011.

---

<sup>48</sup> SEC (2011)791 final.