



Bruxelles, le 11.10.2019
COM(2019) 444 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

**30e rapport annuel sur la protection des intérêts financiers de l'Union
européenne - lutte contre la fraude - 2018**

{SWD(2019) 361 final} - {SWD(2019) 362 final} - {SWD(2019) 363 final} -
{SWD(2019) 364 final} - {SWD(2019) 365 final}

TABLE DES MATIÈRES

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL 30^e rapport annuel sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne et la lutte contre la fraude (2018)

1. INTRODUCTION	6
1.1. La première décennie (1989-1998): poser les bases de la lutte antifraude	6
1.2. La deuxième décennie (1999-2008): élargissement, consolidation et réformes opérationnelles	7
1.3. La troisième décennie (2009-2018): réformes et un nouveau bond en avant	9
2. HARMONISATION ET RENFORCEMENT DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE DANS L'UE: POLITIQUES, MESURES ET RESULTATS ANTIFRAUDE TRANSVERSAUX EN 2018	11
2.1. Actes législatifs adoptés par les institutions de l'UE.....	11
2.1.1. Règlement mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen: état des lieux	11
2.1.2. Le règlement omnibus	11
2.2. Construire l'avenir: initiatives législatives et stratégiques des institutions européennes ..	11
2.2.1. Proposition de la Commission de réviser le règlement (UE, Euratom) n° 883/2013.....	11
2.2.2. Proposition de règlement de la Commission relatif à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'état de droit dans un État membre	12
2.2.3. Dispositions transversales sur la protection des intérêts financiers de l'Union (dispositions PIF) incluses dans toutes les propositions de la Commission relatives au CFP.....	12
2.2.4. Lutte contre la corruption dans l'UE.....	12
2.2.5. Coopération internationale	12
2.2.6. Stratégie antifraude de la Commission et nouveau paquet sur la gouvernance.....	13
2.2.7. Mise en œuvre du programme Hercule	13
2.3. Jurisprudence de la CJUE.....	13
2.3.1. Sigma Orionis contre Commission	13
2.3.2. Jurisprudence relative à l'EDES.....	14
2.4. Mesures adoptées par les États membres.....	14
2.4.1. Aperçu des mesures adoptées par les États membres	14
2.4.1.1. Stratégies nationales antifraude.....	14
2.4.1.2. Renforcement de la transparence, lutte contre la corruption et les conflits d'intérêts dans les marchés publics	14
2.4.1.3. Autres mesures	14
2.4.2. Mise en œuvre des recommandations de 2017	15
2.5. Synthèse des statistiques concernant les irrégularités et les fraudes détectées	18
2.5.1. Irrégularités frauduleuses détectées	19
2.5.2. Irrégularités non frauduleuses détectées et signalées	19
2.5.3. Enquêtes de l'OLAF	20
3. POLITIQUES, MESURES ET RESULTATS ANTIFRAUDE – RECETTES	20
3.1. Mesures antifraude des institutions de l'UE - Recettes.....	20
3.1.1. Assistance administrative mutuelle.....	20
3.1.1.1. Système d'information antifraude (AFIS).....	20

3.1.1.2.	Opérations douanières conjointes (ODC)	21
3.1.2.	Dispositions relatives à l'assistance mutuelle et à la lutte contre la fraude dans les accords internationaux	22
3.1.3.	Lutte contre le commerce illicite des produits du tabac	22
3.1.4.	Coopération liée à la lutte contre la fraude avec le Centre commun de recherche (JRC)	22
3.1.5.	Lutte contre la fraude à la TVA	23
3.2.	Mesures antifraude des États membres - Recettes	25
3.3.	Statistiques sur les irrégularités et les fraudes détectées - Recettes	25
3.3.1.	Irrégularités frauduleuses détectées	26
3.3.2.	Irrégularités non frauduleuses détectées	26
4.	POLITIQUES, MESURES ET RESULTATS ANTIFRAUDE SECTORIELS – DEPENSES	26
4.1.	Politiques et mesures antifraude sectorielles des États membres couvrant plusieurs secteurs de dépenses	26
4.2.	Agriculture – Politiques, mesures et résultats antifraude sectoriels	27
4.2.1.	Agriculture – Mesures antifraude des États membres	27
4.2.2.	Agriculture – Statistiques concernant les irrégularités et les fraudes détectées	27
4.2.2.1.	Irrégularités frauduleuses détectées	28
4.2.2.2.	Irrégularités non frauduleuses détectées	28
4.3.	Politique de cohésion et pêche – Politiques, mesures et résultats antifraude sectoriels	29
4.3.1.	Politique de cohésion et pêche – Mesures antifraude des États membres	29
4.3.2.	Politique de cohésion et pêche – Statistiques concernant les irrégularités et les fraudes détectées	31
4.3.2.1.	Irrégularités frauduleuses détectées	31
4.3.2.2.	Irrégularités non frauduleuses détectées	31
4.4.	Gestion indirecte (préadhésion) – Statistiques concernant les irrégularités et les fraudes détectées	32
4.5.	Gestion directe – Politiques, mesures et résultats antifraude sectoriels	32
4.5.1.	Gestion directe – Statistiques concernant les irrégularités et les fraudes détectées	32
4.5.1.1.	Irrégularités frauduleuses détectées	32
4.5.1.2.	Irrégularités non frauduleuses détectées	32
5.	RECOUVREMENT ET AUTRES MESURES PREVENTIVES ET CORRECTRICES	32
6.	COOPERATION AVEC LES ÉTATS MEMBRES	32
7.	SYSTEME DE DETECTION RAPIDE ET D'EXCLUSION (EDES)	33
8.	SUITES DONNEES A LA RESOLUTION DU PARLEMENT EUROPEEN SUR LE RAPPORT ANNUEL 2017	34
9.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	35
9.1.	Recettes	35
9.2.	Dépenses	36

Liste des figures

FIGURE 1: IRREGULARITES SIGNALEES COMME FRAUDULEUSES EN 2018	18
FIGURE 2: IRREGULARITES SIGNALEES COMME FRAUDULEUSES ET MONTANTS CORRESPONDANTS, 2014-2018.....	19
FIGURE 3: IRREGULARITES SIGNALEES COMME NON FRAUDULEUSES EN 2018.....	20
FIGURE 4: ODC EN 2018.....	21
FIGURE 5: RPT - PRINCIPAUX FAITS ET MECANISMES	26
FIGURE 6: TAUX DE DETECTION PAR COMPOSANTE DE LA PAC.....	28
FIGURE 7: POLITIQUE AGRICOLE - PRINCIPAUX FAITS ET CHIFFRES.....	28
FIGURE 8: MESURES DE MARCHÉ LES PLUS AFFECTÉES PAR LES IRREGULARITES (FRAUDULEUSES ET NON FRAUDULEUSES)	29
FIGURE 9: MESURES ADOPTÉES PAR LES ÉTATS MEMBRES DANS LE DOMAINE DE LA POLITIQUE DE COHESION	29
FIGURE 10: POLITIQUES EN MATIÈRE DE COHESION ET DE PÊCHE - PRINCIPAUX FAITS ET CHIFFRES.....	30
FIGURE 11: STRUCTURE ET SOUS-GROUPES DU COCOLAF	33

Synthèse

Trente ans de protection des intérêts financiers de l'UE

Le présent rapport est le trentième rapport annuel de la Commission sur la protection des intérêts financiers de l'UE et la lutte contre la fraude (ci-après le «rapport PIF»). Ces trente années peuvent être divisées en trois phases, chacune correspondant environ à une décennie.

Durant la première phase (1989-1998), les fondements législatifs de la lutte contre la fraude et les irrégularités ont été posés.

La deuxième décennie (1999-2008) a été une période marquée par une consolidation, des réformes opérationnelles et le plus grand élargissement de l'histoire de l'Union européenne.

Pendant la troisième décennie (2009-2018), la protection des intérêts financiers de l'UE a connu un nouvel élan. Les institutions européennes ont convenu d'une série de nouveaux actes et de nouvelles initiatives visant à renforcer encore la lutte contre la fraude à l'échelle de l'UE et les conditions ont été définies pour l'entrée en scène prochaine d'un nouvel acteur, le Parquet européen.

Principales initiatives transversales adoptées et développées en 2018

Au cours de l'année 2018, la dernière année de la troisième phase, de nouvelles règles financières ont été adoptées (dans le cadre du «*règlement omnibus*») pour simplifier et harmoniser l'utilisation des fonds de l'UE, mais aussi pour redéfinir la notion de conflit d'intérêts pour tous les acteurs financiers qui exécutent le budget de l'UE dans les divers modes de gestion, y compris au niveau national.

Alors que les institutions négocient le cadre juridique du cadre financier pluriannuel pour 2021-2027, les dispositions de lutte contre la fraude pour les programmes de dépenses sont définies plus précisément. Les personnes ou entités qui reçoivent des fonds de l'Union doivent coopérer pleinement à la protection des intérêts financiers de l'Union. Il leur faut accorder les droits d'accès nécessaires à la Commission, à l'OLAF, au Parquet européen et à la Cour des comptes européenne et veiller à ce que tout tiers participant à l'exécution des fonds de l'Union accorde des droits équivalents.

Principaux points en ce qui concerne les recettes

En ce qui concerne le volet des recettes, la Commission a également présenté un nouveau plan d'action en vue de lutter efficacement contre le commerce illicite des produits du tabac.

De nouvelles règles ont été adoptées pour enrayer la fraude transnationale à la TVA. L'assistance administrative mutuelle entre les États membres s'est renforcée grâce à la nouvelle possibilité de lancer des enquêtes administratives conjointes ainsi qu'à un réseau d'analystes nationaux issus des États membres de l'UE qui travaillent dans différents domaines exposés à un risque de fraude dans le cadre d'Eurofisc.

Conformément aux recommandations de la Commission figurant dans le rapport PIF 2017, les États membres ont déployé de nouveaux outils informatiques, des approches fondées sur les risques et des initiatives visant à relever le défi que constitue la sous-évaluation des marchandises (notamment les chaussures et les produits textiles), notamment dans le cadre du commerce électronique. Bien que les États membres aient détecté un moins grand nombre d'irrégularités qu'en 2017 dans le domaine des douanes (ressources propres traditionnelles - RPT), le coût financier de ces irrégularités s'est révélé supérieur. De même, les fraudes détectées sont stables, mais leurs conséquences financières étaient plus importantes.

Dans le domaine des RPT, le présent rapport recommande l'adoption de mesures complémentaires pour s'attaquer aux problèmes relatifs au commerce électronique transfrontière, notamment les abus potentiels liés aux envois de faible valeur.

Principaux points en ce qui concerne les dépenses

En ce qui concerne les dépenses, les États membres ont adopté diverses mesures opérationnelles, notamment l'introduction d'outils informatiques de notation des risques (comme ARACHNE), des évaluations des risques de fraude et des formations destinées à sensibiliser à la fraude de manière générale, conformément aux dispositions relatives au CFP 2014-2020 et aux recommandations formulées par la Commission dans les précédents rapports PIF.

La détection de fraudes et d'irrégularités dans les secteurs de dépenses suit une tendance similaire à celle observée du côté des recettes, avec une diminution du nombre de cas détectés par an mais avec un coût financier correspondant plus élevé.

Comme plusieurs programmes de dépenses fonctionnent selon un cycle pluriannuel, une analyse comparative a porté sur les périodes de programmation 2007-2013 et 2014-2020 de la politique de cohésion. Elle met en évidence des tendances qui peuvent être le résultat d'un renforcement des capacités en matière de détection des fraudes et de prévention des irrégularités découlant des mesures antifraude

adoptées. La Commission continuera de suivre ces résultats afin d'évaluer s'ils sont réellement imputables à des systèmes plus efficaces plutôt qu'à une détection et à un signalement insuffisants.

L'analyse confirme les conclusions des précédents rapports PIF en ce qui concerne les domaines à risques et la nécessité d'améliorer la coordination et la coopération entre les autorités administratives et judiciaires. Par conséquent, le présent rapport PIF appelle à nouveau les États membres à améliorer leurs systèmes de lutte contre la fraude dans le cadre des stratégies nationales pertinentes.

Les réalisations de la Commission Juncker

Le présent rapport est le dernier rapport adopté sous la Commission Juncker. Pendant le mandat de celle-ci, la lutte contre la fraude et la protection des intérêts financiers de l'UE ont connu un nouvel élan. Ses réalisations les plus importantes comprennent la directive relative à la lutte contre la fraude au moyen du droit pénal et le règlement mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen, adoptés tous deux en 2017, ainsi que la révision du règlement financier qui a redéfini en conséquence la notion de conflit d'intérêts pour tous les acteurs financiers qui exécutent le budget de l'UE. En 2018, la Commission a aussi présenté une proposition de révision ciblée du règlement relatif à l'OLAF (règlement n° 883/2013), qui fera l'objet de négociations dans le cadre d'un trilogue qui devrait commencer prochainement.

Il va de soi, cependant, que l'on ne saurait faire preuve de complaisance dans ce domaine. De nouveaux défis se profilent en permanence et les institutions européennes et nationales doivent prouver toute leur détermination à lutter contre le gaspillage des ressources et les actes répréhensibles pour conserver la confiance du grand public.

La Commission a adopté le 29 avril 2019 sa nouvelle stratégie antifraude, pour répondre à plusieurs recommandations émises par la Cour des comptes européenne en 2019 quant à la gestion des risques de fraude. La stratégie antifraude de la Commission vise à améliorer la capacité analytique de la Commission afin que celle-ci soit en mesure de réagir rapidement à ces défis qui évoluent constamment, notamment par l'intégration de nouvelles technologies aux processus de contrôle et par l'accroissement de la coordination interne globale, essentielle pour une organisation aussi complexe.

1. INTRODUCTION

Le présent rapport est le trentième rapport annuel de la Commission sur la protection des intérêts financiers de l'UE et la lutte contre la fraude (ci-après le «rapport PIF»). Le premier rapport a été adopté en janvier 1990. Avec l'entrée en vigueur du traité de Maastricht le 1^{er} janvier 1993, un article spécifique du traité prévoyait expressément la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de ce que l'on appelait autrefois les Communautés.

Depuis le 1^{er} mai 1999, à la suite de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, les rapports annuels adressés au Parlement européen et au Conseil relatifs aux mesures prises pour lutter contre la fraude et les autres activités illégales portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE sont couverts par une disposition spécifique (initialement l'article 280, paragraphe 5, du traité CE devenu l'article 325, paragraphe 5, du TFUE).

L'Union européenne et les États membres partagent la responsabilité de la protection des intérêts financiers de l'Union et de la lutte contre la fraude. Les autorités des États membres gèrent environ 74 % des dépenses de l'UE et perçoivent les ressources propres traditionnelles. La Commission supervise ces deux domaines, définit les normes et contrôle le respect de celles-ci. Pour protéger les intérêts financiers de l'UE avec efficacité, la Commission et les États membres doivent travailler en étroite collaboration.

Depuis l'année de référence 1989, le rapport PIF évalue cette coopération en vue de l'améliorer. Pour ce faire, le rapport:

- fournit un récapitulatif des mesures adoptées au niveau de l'UE et des États membres pour lutter contre la fraude;
- inclut une analyse des principaux résultats obtenus par les organismes nationaux et européens dans la détection des fraudes et des irrégularités concernant les dépenses et les recettes de l'UE. Cette analyse est réalisée, en particulier, sur la base des irrégularités et des fraudes détectées qui ont été signalées par les États membres conformément aux réglementations sectorielles.

La 30^e édition de ce rapport donne un aperçu des grandes réalisations de ces 30 dernières années ainsi que des informations sur les initiatives de 2018. Les sections 1.1, 1.2 et 1.3 exposeront dans les grandes lignes les actions entreprises au cours des 30 dernières années pour lutter contre la fraude et protéger le budget de l'UE.

Le rapport s'accompagne de cinq documents de travail des services de la Commission (SWD), énumérés à l'annexe 3¹.

1.1. La première décennie (1989-1998): poser les bases de la lutte antifraude

À la fin de l'année 1988, l'unité de coordination de la lutte antifraude (**UCLAF**) a été mise en place pour orienter et superviser toutes les activités de prévention de la fraude de la Commission, un **programme de travail en 45 points** ayant été élaboré pour mettre en œuvre ces objectifs.

Au cours de la première décennie, un certain nombre d'actes législatifs majeurs a été adopté, qui ont façonné de manière significative le paysage de la lutte contre la fraude jusqu'en 2017. En **1991**, le Conseil a adopté le **règlement n° 595/91** sur le signalement des irrégularités dans le cadre de la politique agricole commune. Le **traité de Maastricht (TUE)**, qui est entré en vigueur à la fin de l'année **1993**, a placé les objectifs et les moyens de lutte contre la fraude au plus haut niveau législatif et a confirmé, dans un article spécifique (209 A), l'obligation pour les États membres d'assimiler, dans la lutte contre la fraude, les intérêts financiers de la Communauté à leurs propres intérêts financiers, en les protégeant à l'aide de moyens effectifs, proportionnés et dissuasifs. Le titre IV du TUE a prévu la possibilité d'instaurer des coopérations renforcées et les outils pour y parvenir.

En **1994**, le **comité consultatif pour la coordination dans le domaine de la lutte contre la fraude (COCOLAF)**² a été mis en place. Les règlements (CE) n° 1681/94 et n° 1831/94, relatifs à la notification des irrégularités et au recouvrement des sommes indûment versées dans le domaine des fonds structurels et de cohésion, ont également été adoptés et un **numéro d'appel gratuit** a été mis en place dans chaque État membre pour permettre aux particuliers de contribuer à la protection des intérêts financiers de l'Union.

¹ i) Mise en œuvre de l'article 325 par les États membres en 2018;
ii) Analyse statistique des irrégularités signalées pour les ressources propres, les ressources naturelles, la politique de cohésion, l'aide de préadhésion et les dépenses directes;
iii) Suivi des recommandations du rapport de la Commission sur la protection des intérêts financiers de l'UE – lutte contre la fraude, 2017;
iv) Système de détection rapide et d'exclusion (EDES) – Instance visée à l'article 108 du règlement financier; et
v) Vue d'ensemble annuelle assortie d'informations sur les résultats du programme Hercule III en 2018.

² Voir le point 6.

Au niveau intergouvernemental, les États membres ont signé la **convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés dans le cadre du droit pénal (1995)**. Cette convention a formulé une définition commune de la fraude et d'autres infractions graves portant atteinte aux intérêts financiers des Communautés qui impose aux États membres de la considérer comme une infraction pénale spécifique dotée de sanctions appropriées. À la fin de l'année, le Conseil a adopté le **règlement (CE, Euratom) n° 2988/95**, un acte législatif cadre qui s'applique à toutes les dépenses et aux ressources propres traditionnelles (à l'exception de la TVA), qui a jeté les bases de la définition de sanctions administratives uniformes, dotées de la même force juridique dans l'ensemble de la Communauté européenne.

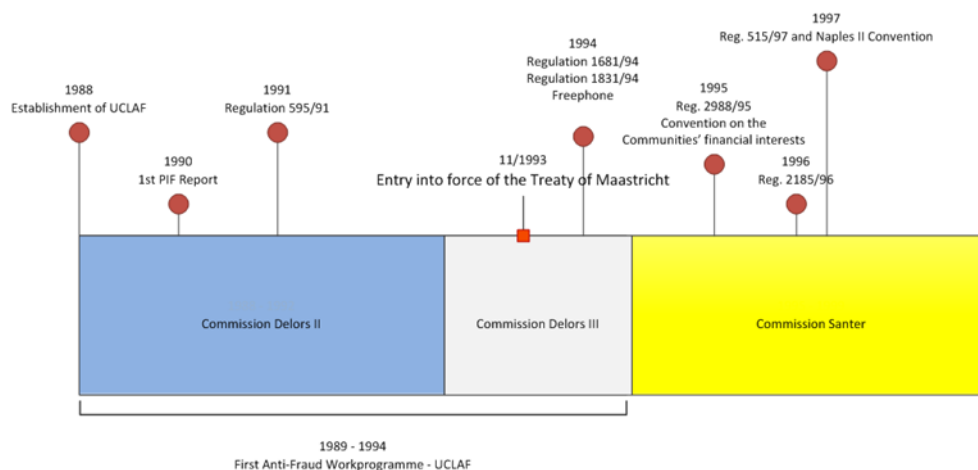
Le règlement (CE) n° 2185/96 relatif aux contrôles et vérifications sur place effectués par les fonctionnaires de la Commission dans les États membres aux fins de la détection des fraudes et des irrégularités a été adopté en **1996**, tout comme le **premier protocole de lutte contre la corruption** joint à la convention de 1995.

En **1997** a été adopté le règlement (CE) n° 515/97 **relatif à l'assistance mutuelle dans les domaines douanier et agricole**. La convention relative à l'assistance mutuelle et à la coopération

entre les administrations douanières, dite convention de Naples II, a été signée à Bruxelles le 18 décembre 1997 (et est entrée en vigueur le 23 juin 2009). Cette convention complète, en ce qui concerne la poursuite et la sanction des infractions à la réglementation douanière de l'Union, le règlement (CE) n° 515/97 et le règlement n° 389/2012 (dans le domaine des droits d'accises) concernant l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres.

La même année, les États membres ont signé le **deuxième protocole (relatif au blanchiment de capitaux et à la coopération judiciaire)** à la convention de 1995. Le Conseil a lancé le programme **FISCALIS**, qui renforce la communication et les outils d'échange d'informations en vue de prévenir la fraude à la TVA et dans le domaine des droits d'accises. La Commission a adopté l'«**Agenda 2000**», une communication qui décrit les larges perspectives de développement de l'UE et de ses politiques à la veille d'un nouveau siècle, les défis liés à l'élargissement et le futur cadre financier.

La fin de la première décennie a été marquée par des événements qui ont révélé un certain nombre de lacunes, qui ont nécessité des actions complémentaires dans certains domaines.



1.2. La deuxième décennie (1999-2008): élargissement, consolidation et réformes opérationnelles

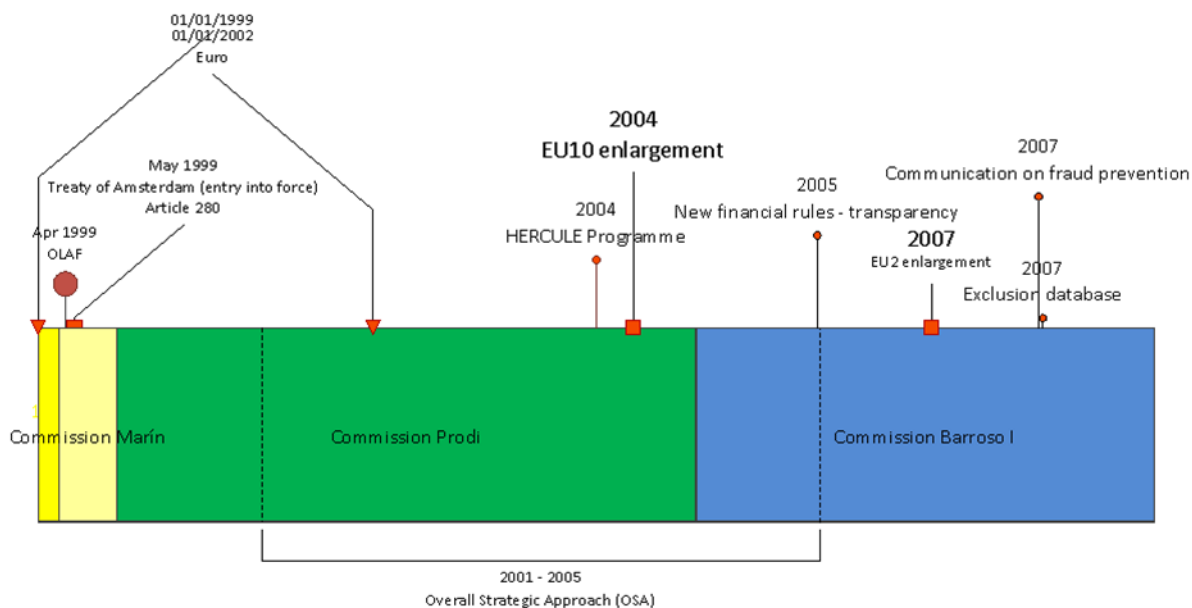
Un nouvel acteur est entré en scène en avril **1999**. La Commission a décidé de créer l'**Office européen de lutte antifraude (OLAF)**, un organe opérationnel indépendant qui reprend les fonctions de l'UCLAF. Le **nouveau paquet législatif** est entré en vigueur le 1^{er} juin 1999 et a

étendu les responsabilités de l'OLAF à toutes les activités relatives à la sauvegarde des intérêts de la Communauté contre les comportements illégaux portant atteinte aux intérêts financiers susceptibles d'aboutir à des procédures administratives ou pénales. En outre, la quasi-totalité des institutions de l'UE a commencé à confier à l'OLAF les enquêtes sur les manquements graves de leurs membres et de leur personnel.

Cela s'est inscrit dans une réforme et une modernisation majeures de l'administration de l'UE dans son ensemble, notamment dans le domaine de la gestion financière, qui ont renforcé le système de gouvernance de la Commission et ont défini plus clairement les chaînes de responsabilités et de compte rendu. Dans le cadre de la réforme financière lancée en **2000**, la Commission a décidé de revoir ses structures de contrôle interne afin de rendre les ordonnateurs délégués pleinement responsables du contrôle interne, y compris la lutte contre la fraude, portant sur leurs activités.

En tant que premier organe d'enquête européen, l'OLAF se concentre sur les activités opérationnelles. Néanmoins, ayant combiné en un seul organe l'expertise opérationnelle et la coordination des initiatives de la Commission visant à lutter contre la fraude, la deuxième décennie a également été riche en **idées et en projets destinés à renforcer encore** la lutte contre la fraude. Certaines de ces initiatives ne porteront leurs fruits qu'au cours de la troisième décennie, mais elles ont déjà été définies dans **l'approche stratégique globale (2001-2005)**³.

³ COM(2000)358.



En mai **1999**, le **traité d'Amsterdam** est entré en vigueur en modifiant et complétant les dispositions relatives à la lutte contre la fraude et en consacrant l'adoption du rapport PIF dans le paragraphe 5 du nouvel **article 280**.

L'architecture générale a été considérablement renforcée grâce au renforcement du rôle du Parlement européen et de la Cour des comptes européenne.

La deuxième décennie a été marquée par l'introduction de l'euro et par l'élargissement le plus considérable de l'histoire de l'UE, avec l'adhésion de 12 nouveaux États membres (en **2004** et en **2007**). Aux fins de la lutte contre la fraude, ce processus a nécessité la mise en place, dans chacun d'entre eux, d'un service national de coordination antifraude (AFCOS) ainsi que des efforts considérables en ce qui concerne les formations fournies à ces 12 pays par la Commission.

En vertu de l'approche stratégique globale, la task-force «Recouvrement» a été créée pour accroître les recouvrements des fonds de l'UE lorsqu'une fraude ou d'autres irrégularités sont détectées.

En **2003**, la Commission a proposé le **programme «Hercule»** qui soutient les activités de formation, les actions d'assistance technique et les échanges de données. Le programme a débuté en **2004** et a été étendu par les **cadres financiers pluriannuels (CFP) 2007-2013** et **2014-2020**.

De nouvelles **règles financières** ont été adoptées en **2006**, exigeant des administrations nationales qu'elles mettent en place des systèmes de contrôle interne efficaces et procèdent aux contrôles nécessaires concernant les fonds de l'UE dont elles assurent la gestion.

Compte tenu du développement de l'expérience opérationnelle de l'OLAF et de la progression de ses résultats, la Commission a adopté en **2007** la communication intitulée «**Prévenir la fraude en s'appuyant sur les résultats opérationnels: une approche dynamique de l'étanchéité à la fraude**», qui vise à intégrer l'expertise de l'OLAF au processus réglementaire. L'objectif était de recenser les failles dans les propositions législatives, dans la mise en œuvre de la législation de l'UE et dans les systèmes de gestion et de contrôle.

1.3. La troisième décennie (2009-2018): réformes et un nouveau bond en avant

Au cours de la troisième décennie, le nombre et la pertinence des mesures adoptées au niveau de l'UE ont donné un nouvel élan à la lutte contre la fraude dans tous les domaines liés au budget de l'UE.

En s'appuyant sur les réussites des vingt dernières années, cette décennie a vu la finalisation d'initiatives ambitieuses qui porteront la protection des intérêts financiers de l'UE à un niveau supérieur dans les années à venir.

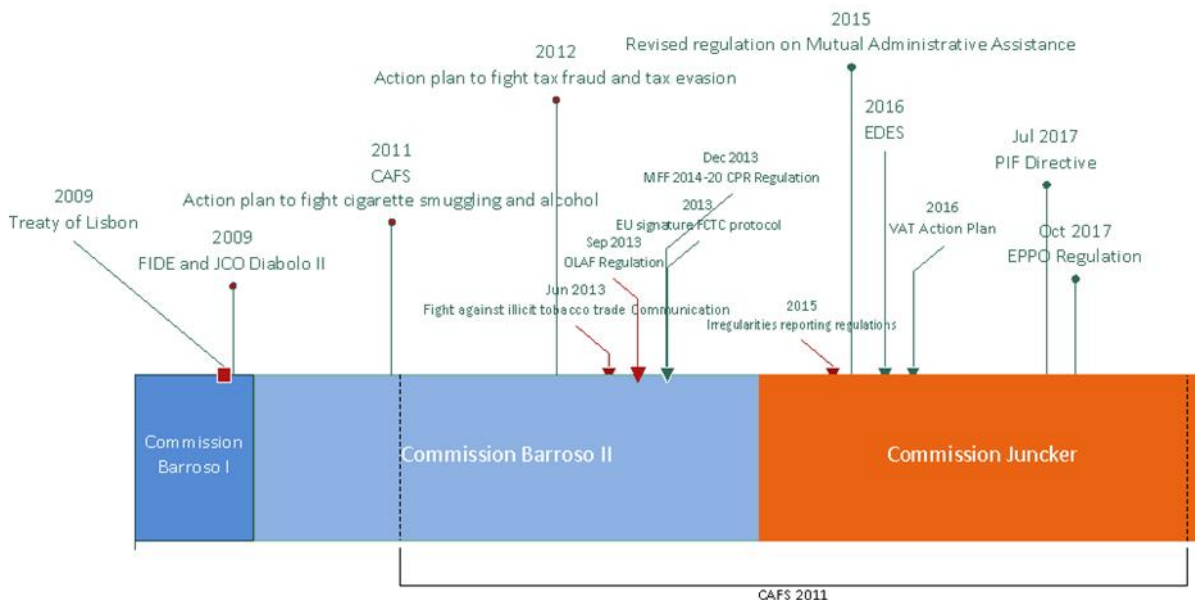
Bien que les réalisations les plus remarquables soient des actes législatifs, des mesures opérationnelles ont aussi permis de réaliser des progrès notables dans la coopération entre les États membres, la Commission et l'OLAF, conformément au traité sur l'UE. Grâce à ces améliorations constantes, la Cour des comptes européenne a émis, au cours de la présente décennie, une opinion avec réserve sur le budget de l'UE pour les années 2016 et 2017.

En **2009**, dans le domaine douanier, une nouvelle base de données (**FIDE**) a été déployée et l'**opération douanière conjointe (ODC) Diabolo II**

a été lancée, qui représente un excellent modèle pour la future coopération opérationnelle. Tous les partenaires de l'ASEM (Dialogue Europe-Asie) y ont participé et la coordination en a été assurée par l'OLAF, avec le soutien d'Europol et d'Interpol.

Le traité de Lisbonne est entré en vigueur à la fin de l'année. Parmi les nombreux changements

significatifs qu'il a introduits, il a achevé le processus d'intégration de l'espace de liberté, de sécurité et de justice au système de l'Union, c'est-à-dire la coopération policière et judiciaire en matière pénale, et a prévu la possibilité de la création d'un Parquet européen, au moyen d'une coopération renforcée.



En **2011**, la Commission a adopté une **stratégie antifraude** ambitieuse et un plan d'action pour lutter contre la contrebande de cigarettes et d'alcool le long de la frontière orientale de l'UE. En **2012**, elle a présenté ses plans de **lutte contre la fraude et l'évasion fiscales**.

L'année **2013** a vu certaines avancées significatives en matière de protection des intérêts financiers de l'UE. Conformément aux objectifs définis dans la stratégie antifraude de la Commission, des dispositions spécifiques de lutte contre la fraude, qui imposaient aux autorités de gestion d'adopter des mesures effectives et proportionnées de lutte contre la fraude, ont été adoptées dans les programmes de dépenses du CFP 2014-2020. Le règlement (UE) n° 883/2013 a redéfini les **enquêtes conduites par l'OLAF** en renforçant les garanties procédurales pour les personnes concernées et en imposant à tous les États membres de désigner un AFCOS en vue de faciliter la coopération effective et l'échange d'informations avec l'Office. Le **protocole à la convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé pour la lutte antitabac (CCLAT)** contre le commerce illicite de tabac a été signé par 54 parties, y compris l'UE. La Commission a également adopté la communication sur la **lutte contre la contrebande de tabac** ainsi qu'un plan d'action.

Le paquet législatif prévu par la stratégie antifraude de la Commission a été complété en **2014** par l'adoption des directives révisées concernant les marchés publics et les services

d'utilité publique et la nouvelle directive relative aux contrats de concession. Toutes les actions prioritaires de la stratégie antifraude ont été achevées la même année.

L'élan s'est maintenu avec la Commission Juncker et, tandis que la décennie touchait à sa fin, deux actes législatifs majeurs et attendus ont finalement été adoptés pour renforcer la protection par le droit pénal du budget de l'UE: la directive relative à la **lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal** (la «directive PIF»)⁴ et le règlement mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du **Parquet européen**⁵.

En 2017, la Commission a révisé son cadre de contrôle interne⁶ afin de garantir la présence et l'efficacité de toutes les composantes, y compris celle portant sur la lutte contre la fraude, à tous les niveaux de l'organisation.

Les chapitres suivants du présent rapport se concentrent sur les progrès accomplis en 2018.

⁴ Directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal (JO L 198 du 28.7.2017, p. 29-41).

⁵ Règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen (JO L 283 du 31.10.2017, p. 1).

⁶ C(2017) 2373 final.

2. HARMONISATION ET RENFORCEMENT DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE DANS L'UE: POLITIQUES, MESURES ET RESULTATS ANTIFRAUDE TRANSVERSAUX EN 2018

2.1. Actes législatifs adoptés par les institutions de l'UE

2.1.1. Règlement mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen: état des lieux

À la suite de l'adoption du règlement sur le Parquet européen, en août 2018, les Pays-Bas et Malte ont confirmé leur adhésion au Parquet européen, ce qui porte le nombre total d'États membres participants à 22. Le Parquet européen sera compétent pour rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement les auteurs d'infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE, ainsi que le définit la directive PIF.

Le Parquet européen devrait être opérationnel d'ici la fin de l'année 2020 à la suite d'une période de mise en place d'au moins trois ans prévue par le règlement portant création du Parquet européen. La mise en place du Parquet européen est une priorité de la Commission et ce processus est bien avancé.

La Commission a nommé en 2018 un directeur administratif par intérim chargé des questions administratives et budgétaires. Les procédures de recrutement du chef du Parquet européen et des procureurs européens ont également été lancées. La Commission a invité les États membres à désigner leurs candidats à la fonction de procureur européen d'ici la fin du mois de mars 2019.

Les États membres participants sont consultés tout au long du processus dans le cadre du groupe d'experts mis en place conformément au règlement portant création du Parquet européen.

2.1.2. Le règlement omnibus

Le règlement (UE, Euratom) 2018/1046, ou «règlement omnibus», a été adopté le 18 juillet 2018. Le règlement omnibus modifie le règlement financier existant, qui définit le cadre global de la gestion du budget, ainsi qu'un certain nombre d'actes régissant les programmes pluriannuels de l'UE dans divers domaines, notamment la politique de cohésion. Le règlement omnibus révisé ainsi les règles financières de l'UE en vue de les simplifier et de les axer davantage sur les résultats. Il comprend des révisions qui simplifient l'utilisation des instruments financiers au titre des Fonds structurels et d'investissement européens.

L'article 61 du règlement financier redéfinit la notion de conflit d'intérêts pour tous les acteurs financiers qui exécutent le budget de l'UE dans les différents modes de gestion, y compris au niveau national. Cela va probablement entraîner une forte augmentation de l'utilisation des «déclarations d'intérêts» par les acteurs financiers, renforcer la transparence et inspirer davantage confiance au grand public.

2.2. Construire l'avenir: initiatives législatives et stratégiques des institutions européennes

La section suivante donne un aperçu des principales évolutions relatives aux initiatives stratégiques et législatives de la Commission en 2018.

2.2.1. Proposition de la Commission de réviser le règlement (UE, Euratom) n° 883/2013

Le 23 mai 2018, la Commission a adopté sa proposition de modification d'un certain nombre de dispositions du règlement n° 883/2013⁷. La révision du règlement est principalement motivée par la nécessité d'ajuster le fonctionnement de l'OLAF au fonctionnement du futur Parquet européen. La révision vise également à renforcer l'efficacité de la fonction d'enquête de l'OLAF, en particulier: i) en précisant dans quelle mesure le droit de l'UE et le droit national s'appliquent au déroulement des contrôles et vérifications sur place, et en codifiant ainsi la jurisprudence du Tribunal; ii) en améliorant la recevabilité des preuves recueillies par l'OLAF dans le cadre des poursuites; et iii) en fournissant une base juridique claire pour permettre à l'OLAF d'accéder aux informations sur les comptes bancaires avec l'assistance des autorités nationales compétentes.

En ce qui concerne les relations futures avec le Parquet européen, la proposition de la Commission impose à l'OLAF des obligations en matière de signalement lorsque l'Office est confronté à une éventuelle fraude relevant de la compétence du Parquet européen. La proposition précise aussi comment et quand l'OLAF peut soutenir ou compléter l'action du Parquet européen à sa demande et quand l'OLAF peut ouvrir ou poursuivre une enquête administrative de sa propre initiative en vue de garantir un niveau de complémentarité maximum entre eux et d'assurer un déploiement équilibré de moyens pénaux et administratifs pour protéger le budget de l'UE.

⁷ Règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 septembre 2013 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et abrogeant le règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (Euratom) n° 1074/1999 du Conseil (JO L 248 du 18.9.2013, p. 1).

La proposition de la Commission est une révision ciblée du règlement relatif à l'OLAF visant à assurer que les modifications seront en vigueur au moment où le Parquet européen deviendra opérationnel, d'ici la fin de l'année 2020. Une révision plus ambitieuse visant à moderniser le cadre juridique de l'OLAF pourrait être envisagée ultérieurement.

En 2018, la proposition de la Commission a été débattue par le groupe antifraude (GAF) du Conseil sous les présidences bulgare et autrichienne. La présidence finlandaise a pour mandat d'engager des négociations informelles avec le Parlement (trilogues) à l'automne 2019. Le 16 avril 2019, le Parlement européen a adopté son rapport sur la proposition de la Commission⁸.

2.2.2. Proposition de règlement de la Commission relatif à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'état de droit dans un État membre

Le 2 mai 2018, la Commission a proposé un règlement relatif à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'état de droit dans un État membre. La proposition repose sur l'idée que le respect de l'état de droit constitue une condition préalable essentielle pour se conformer aux principes de la bonne gestion financière. En vertu de cette proposition, l'Union pourrait suspendre, réduire ou restreindre l'accès aux financements de l'UE de manière proportionnée. Pour décider de lancer cette procédure, elle tiendra compte d'éléments pertinents tels que des décisions de la Cour de justice de l'Union européenne, des rapports de la Cour des comptes européenne ainsi que des conclusions des organisations internationales concernées. L'État membre concerné aura la possibilité de présenter sa position avant toute prise de décision. Les États membres continueront d'être liés par les obligations existantes de mise en œuvre des programmes et de paiement des destinataires ou bénéficiaires finaux. La proposition est en cours d'examen par le Conseil et le Parlement.

2.2.3. Dispositions transversales sur la protection des intérêts financiers de l'Union (dispositions PIF) incluses dans toutes les propositions de la Commission relatives au CFP

L'OLAF, en étroite coopération avec les services ordonnateurs et les services centraux de la Commission, a introduit des dispositions générales sur la protection des intérêts financiers de l'Union dans toutes les propositions législatives de la Commission relatives aux programmes de dépenses relevant de la gestion directe, indirecte

ou partagée de l'après-2020. Ces dispositions prévoient que les intérêts financiers de l'Union doivent être protégés par des mesures proportionnées, y compris la prévention, la détection, la correction et la recherche des irrégularités et de la fraude. En outre, toute personne ou entité qui reçoit des fonds de l'Union doit coopérer pleinement à la protection des intérêts financiers de l'Union et accorder les droits et accès nécessaires à la Commission, à l'OLAF, au Parquet européen et à la Cour des comptes européenne et veiller à ce que tout tiers participant à l'exécution des fonds de l'Union accorde des droits équivalents.

2.2.4. Lutte contre la corruption dans l'UE

En 2018, la lutte contre la corruption était une priorité dans le processus de gouvernance économique du Semestre européen. Quatorze rapports par pays⁹ ont inclus une analyse de l'environnement juridique, stratégique et institutionnel de la lutte contre la corruption, mentionnant notamment les progrès accomplis et les défis qui subsistent.

Six États membres ont aussi reçu des recommandations spécifiques par pays en vue d'intensifier la lutte contre la corruption, remédier aux lacunes liées aux marchés publics, renforcer le cadre de la lutte contre la corruption, renforcer l'efficacité de la prévention et de la répression de la corruption, prévenir les conflits d'intérêts et accroître la responsabilisation au niveau du ministère public et de la police.

À la suite d'un appel à propositions, sept subventions d'une valeur totale de 2,2 millions d'EUR ont été accordées à des projets proposant des mesures dans le domaine de la lutte contre la corruption.

En 2018, la Commission, y compris l'OLAF, a participé activement à plusieurs forums européens et internationaux portant sur la lutte contre la corruption, tels que la convention des Nations unies contre la corruption, l'Organisation de coopération et de développement économiques, le groupe de travail du G20 contre la corruption, les partenaires européens contre la corruption (EPAC)/le réseau européen de points de contact contre la corruption (EACN).

2.2.5. Coopération internationale

Pour lutter plus efficacement contre la fraude affectant le budget de l'UE au-delà des frontières de l'UE, la Commission a continué à inclure des dispositions antifraude dans les accords conclus avec des pays tiers et dans les modèles de

⁸ http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0383_FR.html.

⁹ https://ec.europa.eu/info/publications/2018-european-semester-country-reports_fr.

convention de contribution à utiliser avec des institutions financières internationales et d'autres organisations internationales.

En 2018, l'OLAF a organisé deux événements spécifiques en vue de soutenir les pays tiers:

- son séminaire annuel (qui s'est tenu en Bosnie-Herzégovine en juin 2018) pour les autorités partenaires des pays candidats et des candidats potentiels, consacré aux bonnes pratiques tirées d'enquêtes abouties en matière de fraude; et¹⁰
- un atelier (juillet 2018) auquel ont participé tous les services antifraude compétents en Ukraine dans le cadre de l'accord d'association UE-Ukraine.

L'OLAF a également signé deux accords de coopération administrative avec la Banque africaine de développement et le bureau de l'inspecteur général de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID).

2.2.6. Stratégie antifraude de la Commission et nouveau paquet sur la gouvernance

En 2018, la Commission a préparé, pour remplacer la stratégie adoptée le 24 juin 2011¹⁰, une nouvelle stratégie antifraude dont l'objectif est d'améliorer la prévention et la détection des fraudes ainsi que les enquêtes s'y rapportant, et de veiller à ce qu'une sanction, un recouvrement et une dissuasion adéquats figurent parmi les priorités de la Commission.

La nouvelle stratégie, adoptée le 29 avril 2019, est fondée sur une évaluation approfondie des risques, qui a mis en évidence comme principaux domaines à améliorer la collecte et l'analyse de données sur la fraude, la coopération entre les services de la Commission et la supervision des questions de fraude au sein de l'institution. Ces aspects ont donc été placés au cœur de la nouvelle stratégie antifraude. Ils sont aussi cohérents par rapport à l'évaluation interne de la stratégie précédente.

Des améliorations en matière de gouvernance ont été mises en œuvre¹¹ à la fin de l'année 2018, qui ont aussi renforcé le rôle du conseil d'administration de la Commission dans le domaine de la lutte contre la fraude.

2.2.7. Mise en œuvre du programme Hercule

Le programme Hercule III¹² (2014-2020) promeut les activités de lutte contre la fraude, la corruption

et toute autre activité illicite portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE. En 2018, cinquième année de sa mise en œuvre, un budget de 15,35 millions d'EUR était disponible¹³ pour:

- le financement d'actions visant à renforcer les capacités opérationnelles et techniques des services douaniers et policiers dans les États membres et le soutien informatique (75 % du budget du programme); et
- des activités de formation et des conférences, y compris une formation à la criminalistique numérique pour le personnel employé par les services répressifs des États membres et des pays partenaires (25 % du budget).

Les bénéficiaires de subventions octroyées au titre d'Hercule III ont signalé des succès notables obtenus à l'aide des équipements et des formations financés par le programme¹⁴, tels que:

- des saisies de cigarettes et de produits du tabac de contrebande et de contrefaçon,
- la détection de nouveaux mécanismes de fraudes et de groupes criminels organisés et
- des opérations améliorées et des enquêtes plus rapides portant sur des irrégularités et des faits de corruption affectant les intérêts financiers de l'Union.

2.3. Jurisprudence de la CJUE

2.3.1. *Sigma Orionis contre Commission*

En 2018, un arrêt du Tribunal est venu s'ajouter à la jurisprudence sur la protection des intérêts financiers de l'UE concernant les contrôles et vérifications sur place effectués par l'OLAF.

Dans l'affaire *Sigma Orionis c. Commission*¹⁵, le Tribunal a précisé le droit applicable pendant ces contrôles et vérifications sur place.

Le Tribunal a jugé qu'en l'absence d'opposition de l'opérateur concerné, les contrôles et les vérifications sur place sont réalisés par l'OLAF sur la base du règlement n° 883/2013 et du règlement n° 2185/1996 ainsi que d'une habilitation délivrée par écrit par le directeur général de cet organisme. Le droit de l'Union prévaut sur le droit national lorsqu'une matière est régie par le règlement n° 883/2013 ou par le règlement n° 2185/1996.

¹⁰ COM(2011) 376 final.

¹¹ «Communication à la Commission: Rationaliser et renforcer la gouvernance institutionnelle au sein de la Commission européenne» [C(2018)7704 final du 21.11.2018].

¹² 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).

¹³ Décision C(2018) 1763 final de la Commission du 28 mars 2018.

¹⁴ Pour plus de détails, voir le document de travail des services de la Commission mentionné dans la note de bas de page 1, point v).

¹⁵ Arrêt du Tribunal du 3 mai 2018, affaire T-48/16, *Sigma Orionis SA c. Commission européenne*.

En outre, le Tribunal estime que les dispositions (du règlement n° 2185/1996) relatives à l'éventuelle opposition à un contrôle par l'opérateur économique concerné n'incluent un «droit de s'opposer» mais prévoient simplement la conséquence d'une telle opposition, c'est-à-dire que le contrôle peut lui être imposé avec l'assistance des autorités nationales (sur la base du droit national). En ce qui concerne les garanties de procédure, le Tribunal a rappelé que l'OLAF est tenu de respecter les droits fondamentaux établis par le droit de l'Union, notamment la charte.

De l'avis de la Commission, ces précisions importantes du Tribunal contribueront à accroître l'efficacité des enquêtes de l'OLAF.

2.3.2. Jurisprudence relative à l'EDES

La Cour de justice a confirmé la validité du système de détection rapide et d'exclusion (EDES)¹⁶ créé en 2016, à la fois en ce qui concerne le volet relatif à la détection rapide (arrêt du Tribunal du 24 octobre 2018 dans l'affaire T-477/16 Epsilon International SA c. Commission européenne) et le volet relatif à l'exclusion (arrêt du Tribunal du 8 novembre 2018 dans l'affaire T-454/17 «Pro NGO!» c. Commission)¹⁷.

2.4. Mesures adoptées par les États membres

2.4.1. Aperçu des mesures adoptées par les États membres

La présente synthèse donne un aperçu des tendances et des priorités concernant les mesures antifraude des États membres, mais elle n'est pas exhaustive; les États membres ont été invités à mentionner au maximum trois mesures antifraude, mais certains ont pu en prendre plus de trois.¹⁸

En 2018, les États membres ont fait état de 71 mesures¹⁹ visant à protéger les intérêts financiers de l'UE et à lutter contre la fraude. Les mesures couvraient l'intégralité du cycle de lutte contre la fraude, principalement dans le domaine de la gestion partagée et des marchés publics, mais portaient aussi sur les conflits d'intérêts, la corruption et les stratégies de lutte contre la corruption, la criminalité financière, les douanes et

le commerce illicite. La plupart des mesures concernaient la «prévention» et la «détection». Environ un tiers des mesures communiquées traitait également des «enquêtes et des poursuites» et du «recouvrement et des sanctions».

Ces mesures étaient, en majorité, davantage sectorielles (64 %) que transversales (36 %). Parmi les mesures sectorielles, 14 concernaient les recettes dans les domaines de la fraude fiscale et des douanes. 31 autres mesures concernaient les dépenses et couvraient tous les domaines budgétaires. Les mesures sectorielles seront abordées dans les paragraphes spécifiques consacrés aux différents domaines budgétaires. La présente section porte uniquement sur les mesures transversales.

2.4.1.1. Stratégies nationales antifraude

Fin 2018, onze États membres²⁰ au total avaient adopté une stratégie nationale antifraude et l'avaient communiquée à la Commission. **La Commission demande une fois encore aux États membres d'élaborer de telles stratégies**, conformément aux conclusions du rapport spécial n° 06/2019 de la Cour des comptes européenne.

2.4.1.2. Renforcement de la transparence, lutte contre la corruption et les conflits d'intérêts dans les marchés publics

En 2018, dix États membres²¹ ont adopté treize mesures portant sur les marchés publics. Celles-ci portaient sur la lutte contre la corruption ainsi que les conflits d'intérêts et le renforcement de la transparence. Environ la moitié de ces mesures impliquait des actes législatifs pour clarifier ou consolider les règles existantes ou adapter les systèmes nationaux aux évolutions de la législation de l'UE. Des mesures organisationnelles ou opérationnelles ont aussi été notifiées, qui portent principalement sur les formations et l'introduction de nouveaux outils informatiques.

2.4.1.3. Autres mesures

D'autres mesures transversales communiquées concernaient principalement la criminalité financière et organisée²², notamment en vue de la création du Parquet européen²³. La Lettonie a poursuivi sa campagne nationale triennale de lutte contre la fraude (#FraudOff!) en vue d'informer le

¹⁶ Voir le point 7.

¹⁷ Pour une analyse plus détaillée de la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE, voir le document de travail des services de la Commission mentionné dans la note de bas de page 1, point v).

¹⁸ Les mesures communiquées sont analysées en détail dans le document de travail des services de la Commission mentionné dans la note de bas de page 1, point i).

¹⁹ Certaines des mesures faisaient partie d'un train de mesures incluant par exemple des mesures législatives, administratives, opérationnelles ou organisationnelles adoptées ensemble afin de s'intégrer à différents niveaux de la structure institutionnelle nationale. Cela porte le nombre total de mesures communiquées à 111.

²⁰ La Bulgarie, la Croatie, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, la Lettonie, Malte, la Roumanie, la Slovaquie et la Tchéquie ont fait état dans le passé de l'existence d'une telle stratégie, mais elle est aujourd'hui dépassée.

²¹ Bulgarie, Chypre, Estonie, Finlande, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Roumanie et Tchéquie.

²² Hongrie et Suède.

²³ Grèce, Roumanie et Tchéquie.

public de la tolérance zéro vis-à-vis de la fraude et de promouvoir cette dernière.

Deux États membres ont indiqué avoir pris des mesures relatives à leurs systèmes de contrôle interne²⁴. La Suède a communiqué des informations portant sur le programme annuel de son conseil pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne (SEFI) et la Croatie a fait état d'une conférence internationale consacrée à la gestion des irrégularités.

Trois États membres ont signalé avoir pris des mesures relatives aux recettes et aux dépenses dans certains secteurs²⁵:

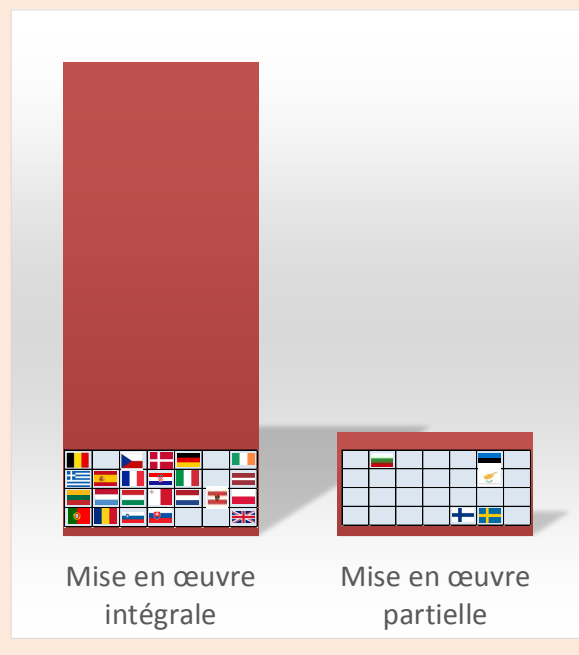
- la police économique et financière italienne a élaboré des plans opérationnels spécifiques en vue de lutter contre les détournements de fonds, les demandes et/ou réceptions injustifiées de fonds de l'UE et la fraude à la TVA;
- la Slovénie a renforcé la coopération entre les autorités responsables de la gestion des intérêts financiers de l'UE et les autorités judiciaires et répressives; et
- le Royaume-Uni a indiqué avoir pris une mesure relative à la fraude fiscale et à la protection du Fonds européen d'aide aux plus démunis.

2.4.2. Mise en œuvre des recommandations de 2017

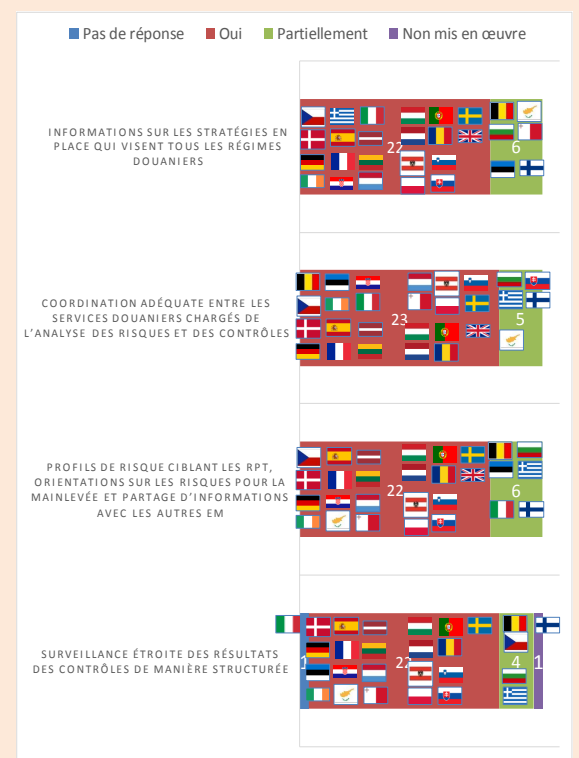
Dans le rapport PIF 2017, la Commission a soumis deux séries de recommandations adressées aux États membres, l'une ciblant les recettes et l'autre les dépenses.

La Commission avait recommandé que les États membres²⁶:

(1) restent attentifs aux risques de sous-évaluation



(2) renforcent les contrôles douaniers

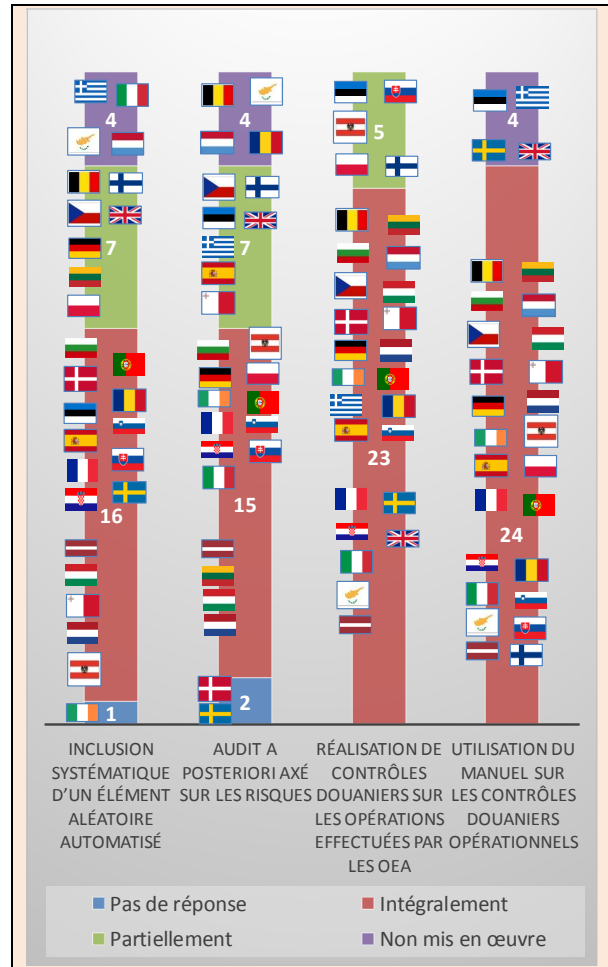


²⁴ Belgique et Suède.

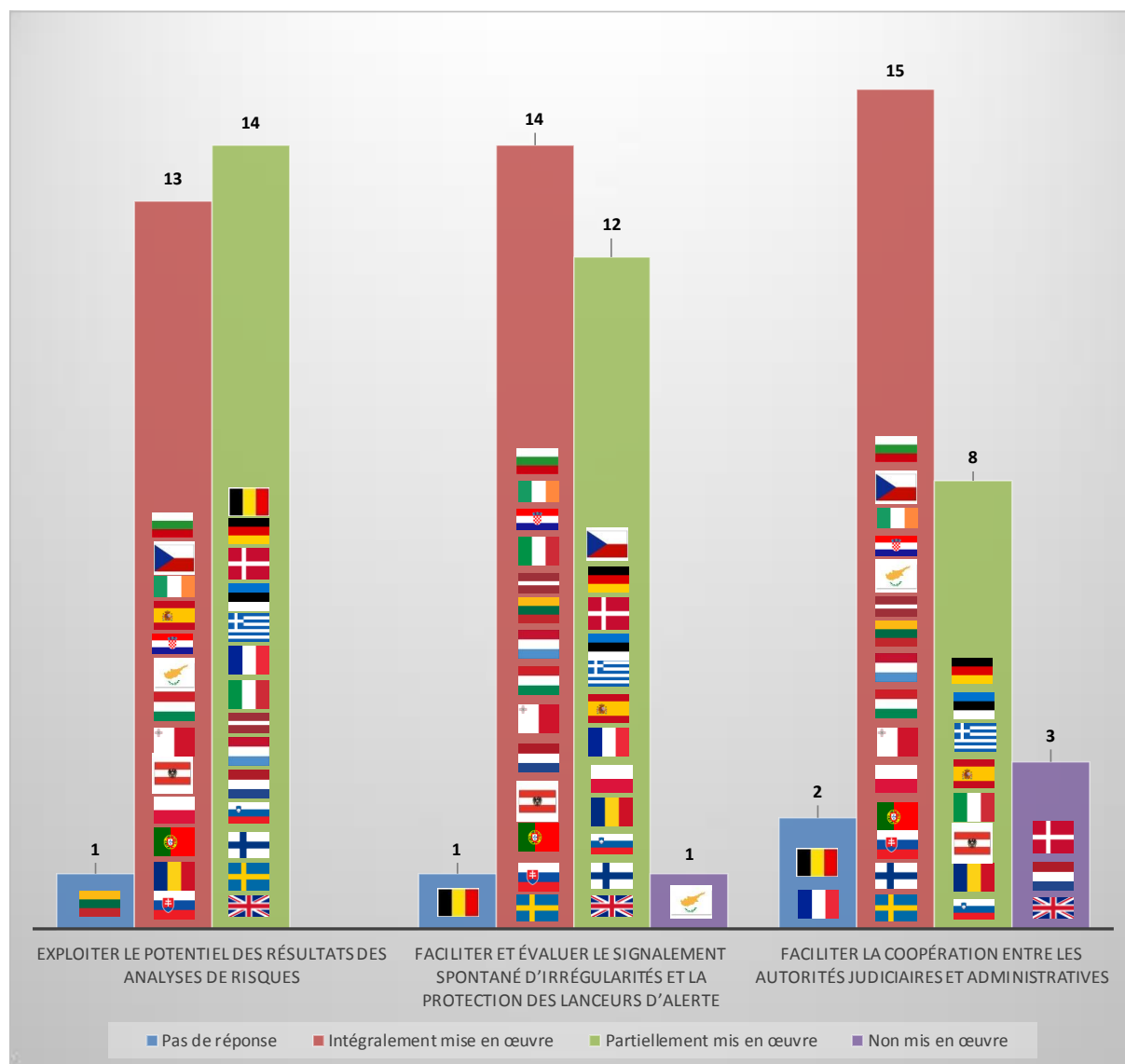
²⁵ Bien que les États membres ne définissent pas explicitement ces mesures comme transversales, c'est dans la présente section qu'il est le plus logique de les mentionner.

²⁶ Une analyse détaillée des réponses figure dans le document de travail des services de la Commission mentionné dans la note de bas de page **Error! Bookmark not defined.**, point iii).

(3) adoptent d'autres mesures pour renforcer la gestion des risques en matière douanière



En ce qui concerne les dépenses, les États membres ont été invités à:



De manière générale, le suivi des recommandations a démontré que la plupart des États membres ont accompli des progrès dans les domaines concernés. Les résultats ont révélé un suivi effectif en ce qui concerne le volet «recettes» du budget. Cependant, en ce qui concerne le volet «dépenses», le besoin croissant d'une coopération renforcée entre les autorités chargées de la protection des intérêts financiers de l'UE est évident.

La plupart des États membres ont mis en place un certain nombre d'outils et procédures destinés à recueillir des informations provenant de lanceurs d'alerte et à garantir leur anonymat. Il semble toutefois souvent manquer une coordination centrale ou une harmonisation des règles et des approches, même au niveau national. La directive sur la protection des personnes dénonçant les infractions au droit de l'Union, convenue entre les colégislateurs en avril 2019²⁷, contribuera à combler certaines des lacunes qui subsistent.

La coopération entre les autorités administratives, d'une part, et les autorités répressives et judiciaires, d'autre part, est un autre domaine qui pourrait être amélioré. Les AFCOS peuvent jouer un rôle important dans la promotion et le développement d'une telle coopération, notamment en vue de la création du Parquet européen. Cela a été souligné par la Cour des comptes européenne dans son rapport spécial n° 06/2019.

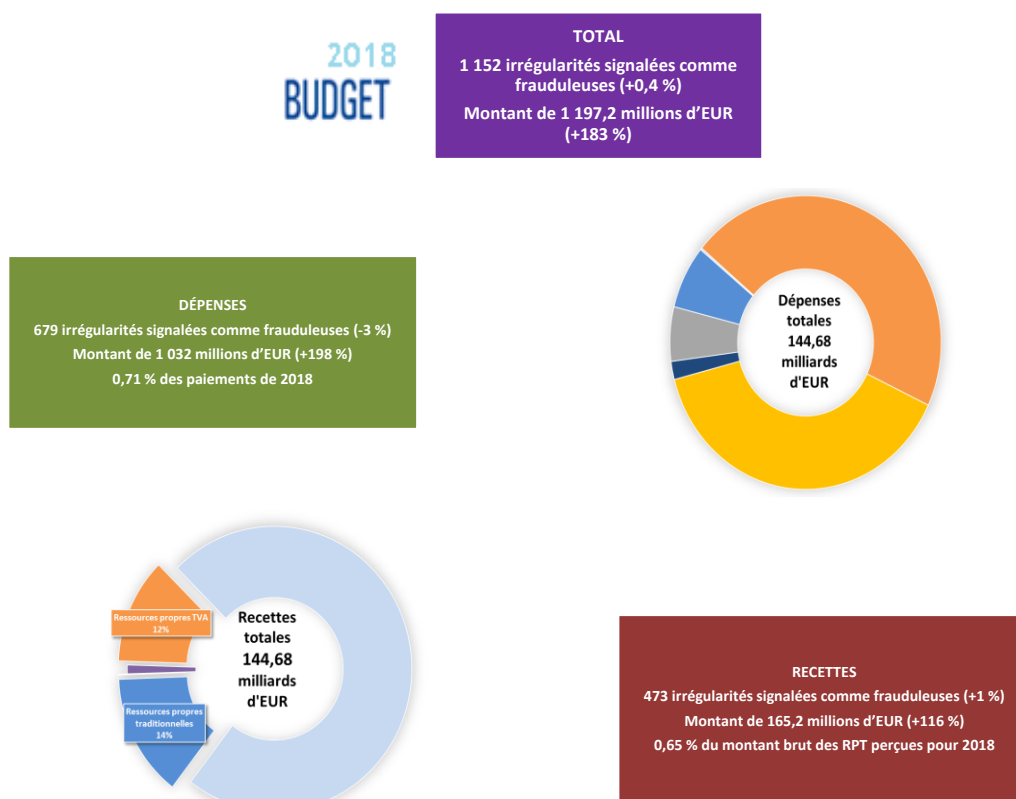
²⁷ Le texte provisoire approuvé est disponible à l'adresse suivante: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0366_FR.html.

2.5. Synthèse des statistiques concernant les irrégularités et les fraudes détectées²⁸

En 2018, 11 638 irrégularités au total, frauduleuses ou non, ont été signalées à la Commission, soit une diminution de 25 % par rapport à 2017. Elles portaient sur un montant d'environ 2,5 milliards d'EUR, un chiffre stable par rapport à l'année précédente.

La détection et le signalement d'une irrégularité impliquent que des mesures correctrices ont été prises afin de protéger les intérêts financiers de l'UE et que, le cas échéant, une procédure pénale a été lancée en cas de soupçon de fraude.

Figure 1: Irrégularités signalées comme frauduleuses en 2018



²⁸ Pour une analyse détaillée des irrégularités signalées, voir le document de travail des services de la Commission mentionné dans la note de bas de page 1, point ii).

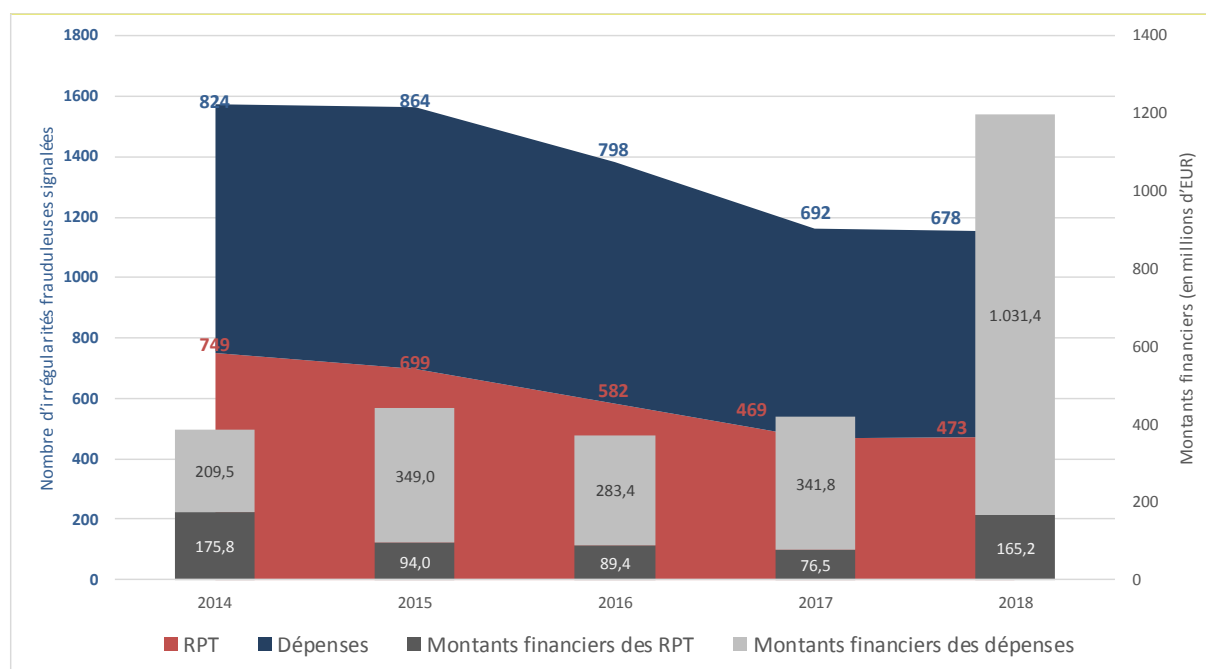
2.5.1. Irrégularités frauduleuses détectées

Le nombre des irrégularités signalées comme frauduleuses (qui inclut les soupçons de fraude et les fraudes établies) et les montants correspondants ne constituent pas un indicateur direct du niveau de fraude affectant le budget de l'UE. Ils indiquent simplement le nombre de cas de fraude potentielle détectés et signalés par les États membres et les organes de l'UE.

En 2018, 1 152 irrégularités au total ont été signalées comme frauduleuses (soit 10 % de l'ensemble des irrégularités détectées et signalées)²⁹, portant sur un montant d'environ 1 197,2 millions d'EUR (représentant 48 % des montants financiers totaux affectés par des irrégularités)³⁰ et affectant aussi bien le volet des dépenses que celui des recettes, comme indiqué à la Figure 1.

Le nombre des irrégularités frauduleuses signalées en 2018 est resté stable par rapport à 2017. Les montants financiers en jeu ont, quant à eux, augmenté dans une très grande proportion, à savoir 183 %. Si l'on examine une période de cinq ans (2014-2018), ce nombre a été inférieur de 27 % à celui de 2014, et de 16 % à la moyenne des cinq années. Leur incidence financière fluctue notablement (voir figure 4), étant donné qu'elle peut être fortement influencée par des cas particuliers impliquant des sommes très élevées. Les raisons de cette forte augmentation en 2018 concernent la politique de cohésion et sont donc abordées au point 4.3.2.1.

Figure 2: Irrégularités signalées comme frauduleuses et montants correspondants, 2014-2018



Une ventilation, par État membre et par secteur budgétaire, des irrégularités frauduleuses signalées en 2018 est présentée à l'annexe 1.

2.5.2. Irrégularités non frauduleuses détectées et signalées

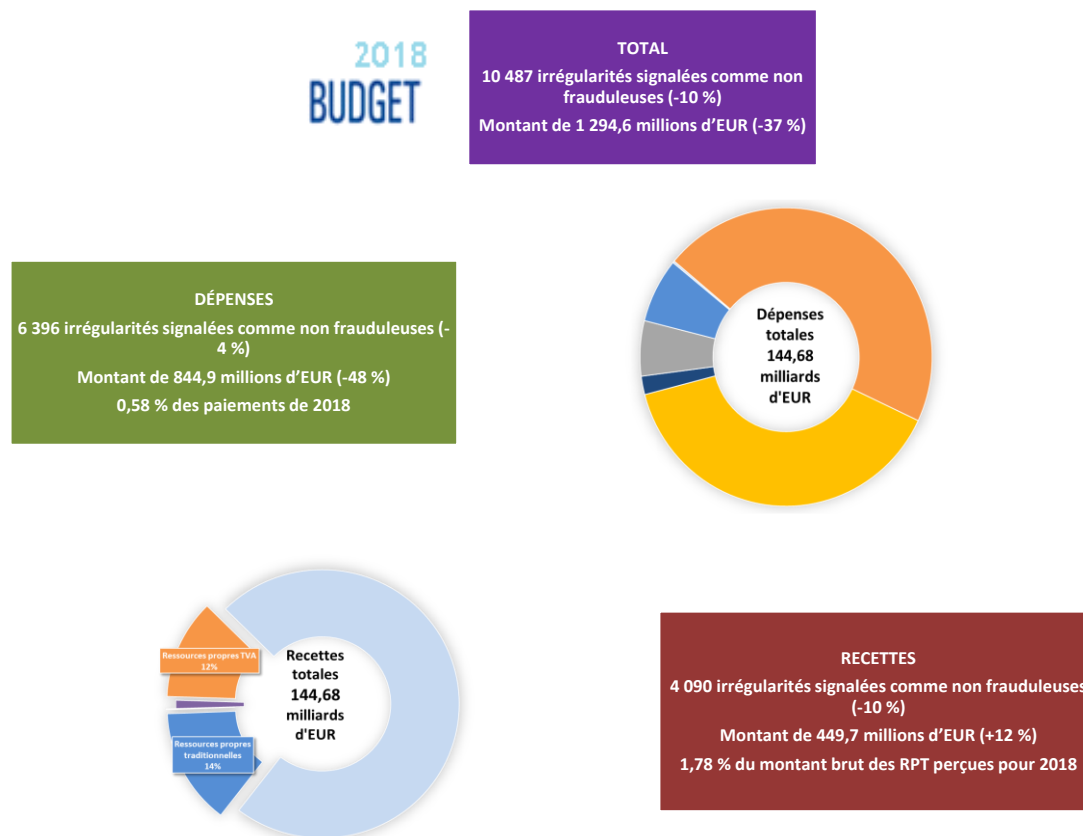
En 2018, 10 487 irrégularités signalées comme non frauduleuses ont été notifiées à la Commission (27 % de moins qu'en 2017). Les chiffres ont baissé pour tous les secteurs, à l'exception de la préadhésion. Les montants financiers concernés ont diminué de 37 % pour atteindre environ 1,3 milliard d'EUR, comme le montre la Figure 3.

Une ventilation, par État membre et par secteur budgétaire, des irrégularités non frauduleuses signalées en 2018 est présentée à l'annexe 2.

²⁹ Cet indicateur est celui du «niveau de fréquence des fraudes» (NFF). Voir la section 2.3.2 du document de travail des services de la Commission intitulé «Methodology regarding the statistical evaluation of reported irregularities for 2015», [SWD(2016) 237 final].

³⁰ Cet indicateur est celui du «niveau du montant des fraudes» (NMF). Voir la section 2.3.3 du document mentionné dans la note de bas de page 29.

Figure 3: Irrégularités signalées comme non frauduleuses en 2018



2.5.3. Enquêtes de l'OLAF

En 2018, l'OLAF a ouvert 219 enquêtes et en a clôturé 167, recommandant des recouvrements financiers d'une valeur de 371 millions d'EUR. À la fin de l'exercice, 414 enquêtes étaient encore en cours³¹.

3. POLITIQUES, MESURES ET RESULTATS ANTIFRAUDE – RECETTES

3.1. Mesures antifraude des institutions de l'UE - Recettes

3.1.1. Assistance administrative mutuelle

3.1.1.1. Système d'information antifraude (AFIS)

AFIS³² est un terme générique qui recouvre un ensemble d'applications informatiques antifraude gérées par la Commission européenne (OLAF), qui permettent de créer des contacts avec les autorités compétentes dans les États membres et visent à assurer un échange rapide et sûr des informations dans ce domaine

entre les administrations nationales et de l'Union compétentes. Le portail AFIS est une infrastructure unique et commune assurant la fourniture des services mentionnés ci-dessous à presque 8 800 utilisateurs finaux enregistrés dans plus de 1 900 services compétents des États membres, pays tiers partenaires, organisations internationales, services de la Commission et autres institutions de l'UE. Le projet AFIS couvre deux grands domaines: i) l'assistance mutuelle en matière douanière; et ii) la gestion des irrégularités (portant sur plusieurs secteurs de dépenses).

L'AFIS (système d'information antifraude) soutient l'assistance mutuelle en matière douanière en s'appuyant sur le système d'échange d'informations sécurisé et en temps réel VOCU (unité virtuelle de coordination des opérations) utilisé pour les opérations douanières conjointes, la messagerie web sécurisés (AFIS-Mail), des bases de données comme CIS+ (système d'information douanier) et FIDE (fichier d'identification des dossiers d'enquêtes douanières) et des outils d'analyse tels que l'A-TIS (système d'information transit antifraude).

³¹ https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report_fr

³² Sa base juridique est le règlement (CE) n° 515/97 tel que modifié par le règlement (UE) 2015/1525.

Le système de gestion des irrégularités (IMS) est un outil de communication électronique sécurisé qui aide les États membres à remplir leur obligation de signaler les irrégularités détectées en rapport avec les Fonds agricoles et structurels, le Fonds de cohésion et le Fonds de la pêche, le Fonds «Asile, migration et intégration» (FAMI), l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et à la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises (ISF) et le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) ainsi que dans l'aide de préadhésion. Il appuie la gestion et l'analyse des irrégularités.

3.1.1.2. Opérations douanières conjointes (ODC)

En plus de ses enquêtes relatives à des cas de fraude aux recettes, l'OLAF coordonne les opérations douanières conjointes (ODC) de grande ampleur auxquelles participent des partenaires opérationnels européens et internationaux. Les ODC consistent en des actions ciblées, d'une durée limitée, visant à lutter contre la contrebande de marchandises sensibles et contre la fraude dans certaines

zones et/ou sur certaines routes commerciales à risques.

En 2018, l'OLAF a apporté son soutien à cinq ODC. Le module VOCU de l'AFIS a été utilisé pour l'échange sécurisé d'informations dans quatre de ces ODC. Outre le soutien dont les pays concernés ont besoin pour mener des actions coordonnées au moyen de l'infrastructure technique permanente ainsi que des outils informatiques et de communication de l'OLAF, ce dernier apporte aussi une analyse stratégique et un soutien administratif et financier.

Ces opérations: i) contribuent à améliorer l'efficacité des services de douanes dans la réalisation de contrôles ciblés au niveau européen; ii) mettent en évidence les zones à risque sur des routes commerciales spécifiques; iii) protègent le grand public et les entreprises légitimes en empêchant l'entrée de produits illégaux dans l'Union; et iv) protègent les finances publiques de l'UE.

La Figure 4 présente ces opérations de manière synthétique.

Figure 4: ODC en 2018

Opération	Pays participants	Thèmes couverts	Résultats
ODC Poseidon	Organisée par les douanes italiennes en collaboration avec l'OLAF	Fraude aux recettes	Évaluation en cours
Opération conjointe de contrôles frontaliers JANUS	Organisée conjointement par la mission de l'Union européenne d'assistance à la frontière entre la Moldavie et l'Ukraine (EUBAM) et l'OLAF	Contrebande de produits du tabac à la frontière orientale de l'Union européenne	Saisie de plus de 7 millions de cigarettes
ODC régionale MARCO	Opération nationale de surveillance maritime, coordonnée par les douanes françaises, dans l'Atlantique.	Détection du trafic de marchandises sensibles par voie maritime	Plus de 200 navires non commerciaux ont été contrôlés
Action conjointe Hansa	Conduite par les douanes du Royaume-Uni en coopération avec Europol. L'OLAF a fourni le système sécurisé d'échange d'informations AFIS et a participé à l'opération.	Circulation interne de marchandises illégales soumises à accises, essentiellement des cigarettes	Saisies de grandes quantités de cigarettes et d'autres produits du tabac.
Opération SILVER AXE III	Organisée par Europol avec la coopération de l'OLAF et la participation des autorités douanières, policières et phytosanitaires de 27 pays	Importation et commerce à l'intérieur de l'Union de produits phytosanitaires contrefaits et illicites	Saisie de 360 tonnes de pesticides illégaux ou contrefaits

3.1.2. Dispositions relatives à l'assistance mutuelle et à la lutte contre la fraude dans les accords internationaux

La coopération avec les pays tiers en vue de prévenir, de détecter et de lutter contre les violations de la législation douanière repose sur des accords d'assistance administrative mutuelle (AAM) en matière douanière. Il existe actuellement des accords en vigueur avec plus de 80 pays, y compris les partenaires commerciaux majeurs de l'UE comme les États-Unis, la Chine et le Japon. Le protocole d'AAM avec la Nouvelle-Zélande est entré en vigueur en 2018. En outre, les négociations avec le Mercosur (Argentine, Brésil, Paraguay et Uruguay) et le Chili ont été achevées et étaient en cours avec l'Australie, l'Indonésie, l'Azerbaïdjan, le Kirghizstan, l'Ouzbékistan et la Principauté d'Andorre.

Les accords de libre-échange incluent généralement une clause relative à la lutte contre la fraude, autorisant le retrait temporaire des préférences tarifaires relatives à un produit en cas de fraude douanière grave et d'absence persistante de coopération adéquate pour y remédier. L'OLAF contribue activement à la négociation de ces clauses. Une clause a été convenue au niveau technique avec le Mercosur et la Nouvelle-Zélande en 2018. Une telle clause sera également intégrée à l'accord de libre-échange modernisé avec le Mexique.

L'accord sur la facilitation des échanges de l'OMC (accord de Bali), auquel l'UE est partie, est en vigueur depuis 2017. L'article 12 relatif à la coopération douanière prévoit des possibilités supplémentaires d'échange d'informations avec des pays tiers aux fins de la vérification d'une déclaration d'importation ou d'exportation lorsqu'il existe des motifs raisonnables de douter de la véracité ou de l'exactitude de la déclaration.

3.1.3. Lutte contre le commerce illicite des produits du tabac

Outre son rôle répressif dans la lutte contre le commerce illicite de tabac, l'OLAF contribue également au renforcement de l'action de l'UE dans ce domaine.

Plan d'action - Le 7 décembre 2018, la Commission européenne a présenté un nouveau plan d'action³³ en vue de permettre à l'Union européenne de poursuivre sa lutte contre le

commerce illicite de tabac, un phénomène qui prive l'Union et ses États membres d'environ 10 milliards d'EUR de recettes publiques par an. Le plan d'action présente des actions concrètes en vue de lutter contre l'offre et la demande de produits illicites du tabac. De plus, comme son prédécesseur, le deuxième plan d'action prévoit tant des mesures stratégiques que des mesures répressives opérationnelles étant donné que seule la combinaison de ces mesures est susceptible de conduire à une réduction durable du commerce illicite du tabac. Le nouveau plan d'action se fonde sur l'analyse de la stratégie de 2013 pour renforcer la lutte contre le commerce illicite de tabac. Il garantit la continuité en maintenant l'attention sur le protocole de la convention-cadre pour la lutte antitabac (protocole à la CCLAT) au niveau mondial et sur la mise en œuvre fructueuse du nouveau système de traçabilité pour les produits du tabac dans l'UE.

Protocole à la CCLAT - Le protocole ne pourra enrayer efficacement le commerce illicite que s'il est également appliqué par les pays tiers d'où provient l'essentiel des produits du tabac illicites ou par lesquels transitent les marchandises de contrebande. La Commission intensifie ses efforts en vue de promouvoir le protocole en dehors de l'UE tout en aidant les États membres à achever rapidement leurs procédures de ratification interne. L'OLAF participe à ces discussions sur la scène européenne et internationale.

Le protocole à la CCLAT est entré en vigueur le 25 septembre 2018. La Commission européenne, menée par l'OLAF, en étroite coopération avec la présidence du Conseil, a participé à la première réunion des parties au protocole qui s'est tenue du 8 au 10 octobre 2018. Les parties ont décidé de se concentrer sur la garantie de la chaîne d'approvisionnement des produits du tabac et sur la coopération internationale; l'OLAF continuera de contribuer à ce travail au niveau international.

3.1.4. Coopération liée à la lutte contre la fraude avec le Centre commun de recherche (JRC)

Dans le cadre des objectifs antifraude relevant du domaine douanier, l'OLAF coopère étroitement avec le JRC de la Commission, notamment dans les grands projets suivants:

Instrument de suivi automatique (AMT) pour l'analyse des mégadonnées. Le module AMT calcule des estimations de prix de référence pour les marchandises importées dans l'UE, pour chaque combinaison de produit, pays tiers d'origine et État membre de destination. Il

³³ <https://ec.europa.eu/anti-fraud/media-corner/news/07-12-2018/new-action-plan-reaffirms-commission-leading-role-fight-against-fr>

gène aussi des alertes automatiques lorsque des prix aberrants apparaissent dans les données commerciales.

L'analyse des données aux fins de la lutte contre la fraude en matière douanière (INTEL4CUSTAF) - Hercule III a financé le projet INTEL4CUSTAF qui a été lancé en 2018 par l'OLAF à la suite de demandes émanant des États membres. Le projet rassemble les services de la Commission et les autorités douanières des États membres en vue de déterminer comment utiliser au mieux les sources de données et techniques d'analyse nouvelles ou émergentes. De manière générale, ce projet permettra d'améliorer les capacités d'analyse à l'échelle de l'UE dans le domaine de la lutte contre la fraude en matière douanière. Un large éventail d'experts et de pays a participé aux deux ateliers organisés en 2018 et a débattu d'une série de besoins et d'approches existantes. La communauté comptait environ 100 experts à la fin de l'année. Les travaux se poursuivent en 2019.

Messages sur le statut des conteneurs et analyse des déclarations d'importation - Le soutien scientifique et technique du JRC a été déterminant dans la vérification du respect du règlement 2015/1525, qui a modifié le règlement n° 515/97, en ce qui concerne la transmission de messages sur le statut des conteneurs (CSM). Plusieurs indicateurs statistiques ont été développés pour contrôler en permanence la qualité et l'exhaustivité des CSM communiqués par l'industrie maritime. Par ailleurs, dans le cadre des services ConTraffic-DAU, 191 signalements de fraude ont été générés entre janvier 2017 et octobre 2018, pour un total d'évasion potentielle de droits de douane s'élevant à 1,9 million d'EUR. Ces signalements de fraude ont résulté de l'analyse automatique effectuée par le JRC de plus de 4 millions de déclarations d'importation.

Analyse des produits du tabac et gestion des données (TOBLAB) - En 2015, l'OLAF a conclu un arrangement administratif avec le JRC-Geel intitulé «*exploitation d'un laboratoire et gestion des données connexes aux fins de l'analyse de produits du tabac*» (TOBLAB), financé au titre du programme Hercule III. TOBLAB apportera un soutien scientifique et technique à la gestion des données des résultats des tests. En 2018, 103 analyses portant sur du tabac et des produits du tabac ont été réalisées au JRC.

3.1.5. Lutte contre la fraude à la TVA³⁴

Modification du règlement n° 904/2010 du Conseil concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la TVA

En octobre 2018, une série de modifications³⁵ a été introduite dans le cadre juridique de la coopération administrative et de la lutte contre la fraude dans le domaine de la TVA (règlement n° 904/2010 du Conseil) dans le but d'accroître la capacité des États membres à lutter contre les mécanismes de fraude à la TVA les plus préjudiciables et de réduire l'écart de TVA qui s'élevait à 147,1 milliards d'EUR en 2016. Les mesures principales sont les suivantes:

- Enquêtes administratives conjointes

La réalisation d'une enquête administrative fait partie intégrante de la lutte contre la fraude à la TVA. Ce nouvel instrument de coopération a été introduit afin de renforcer la capacité des administrations fiscales à vérifier les livraisons transfrontières. Il permet à deux administrations fiscales ou plus de créer une équipe unique pour examiner les opérations transfrontières d'un ou plusieurs assujettis liés entre eux qui exercent des activités transfrontières.

En outre, lorsqu'au moins deux États membres estiment qu'il est nécessaire de mener une enquête administrative sur les montants déclarés par un assujetti qui n'est pas établi sur leur territoire, mais qui y est imposable, l'État membre dans lequel l'assujetti est établi devrait effectuer l'enquête et les États membres requérants devraient aider l'État membre d'établissement en prenant activement part à l'enquête. Cette mesure est particulièrement utile dans la lutte contre la fraude liée au commerce électronique.

- Eurofisc

Eurofisc a été mis en place pour permettre l'échange rapide d'informations ciblées entre les États membres, afin de lutter contre des mécanismes de fraude, nouveaux ou à grande échelle, dans le domaine de la TVA. Afin

³⁴ Le 25 mai 2018, la Commission européenne a adopté la proposition COM(2018)329 en ce qui concerne l'introduction de mesures techniques détaillées pour le fonctionnement du système de TVA définitif pour la taxation des échanges entre les États membres, qui, d'après son exposé des motifs, devrait réduire la fraude transfrontière à la TVA d'un montant pouvant aller jusqu'à 41 milliards d'EUR par an. Cette proposition est en cours d'examen au Conseil.

³⁵ Règlement (UE) 2018/1541 du Conseil du 2 octobre 2018 modifiant les règlements (UE) n° 904/2010 et (UE) 2017/2454 en ce qui concerne des mesures de renforcement de la coopération administrative dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée (JO L 291 du 16.10.2018, p. 1).

d'accélérer le traitement et l'analyse conjoints des données au sein d'Eurofisc, la Commission déploie actuellement un nouveau logiciel d'analyse des réseaux de transaction (TNA).

Afin d'optimiser la capacité du TNA à repérer les réseaux frauduleux dans l'ensemble de l'UE, le règlement (UE) n° 904/2010, dans sa version modifiée, précise les modalités du traitement et de l'analyse conjoints des données au sein d'Eurofisc. La participation à ces tâches de traitement et d'analyse reste facultative, mais les États membres sont tenus de donner accès à leur système d'échange d'informations sur la TVA (VIES) concernant les opérations intra-Union aux fonctionnaires Eurofisc au moyen du TNA. Ceux-ci pourront ainsi identifier les éventuels réseaux de fraude, y compris ceux impliquant des opérateurs établis dans des États membres non participants.

En vertu des modifications apportées en 2018, Eurofisc coordonnera les enquêtes administratives ouvertes sur la base de ses analyses de risques. Les fonctionnaires Eurofisc, qui sont souvent les premiers à être avertis des nouveaux réseaux de fraude, possèdent une solide expertise en matière de fraude grave à la TVA. Ils sont par conséquent les mieux placés pour coordonner les enquêtes administratives correspondantes.

Le règlement 2018/1541 a aussi ouvert la possibilité pour les fonctionnaires Eurofisc de transmettre à Europol et à l'OLAF, à des fins de vérifications croisées, des informations sur les tendances, les risques et les cas graves en matière de fraude à la TVA. Cette possibilité concerne, en particulier, les cas de fraude à la TVA les plus préjudiciables, tels que les mécanismes de fraude intracommunautaire à l'opérateur défaillant (MTIC) et les abus dont fait l'objet le régime douanier 42³⁶, souvent de la part d'organisations criminelles qui tirent parti de leurs réseaux internationaux afin de créer des mécanismes de fraude MTIC perfectionnés dans le but d'extorquer des fonds aux budgets nationaux.

La coopération avec les autorités répressives de l'UE permet de recouper les informations d'Eurofisc avec les casiers judiciaires, des bases de données et d'autres informations détenues par l'OLAF et Europol et contribuera à l'identification des véritables auteurs de fraudes et de leurs réseaux. L'OLAF reçoit notamment des informations pertinentes dans le cadre de

ses enquêtes sur la fraude douanière, qui est intrinsèquement liée à la fraude à la TVA, telle que la fraude au régime douanier 42.

- Divulgence à l'OLAF et au Parquet européen de cas de fraude grave à la TVA impliquant au moins deux États membres

Les États membres participant à cette coopération renforcée devront communiquer au Parquet européen des informations sur les infractions les plus graves liées à la TVA visées à l'article 2, paragraphe 2, de la directive PIF. Il s'agit de cas impliquant des activités dans deux États membres ou plus et qui entraînent un préjudice d'un montant total d'au moins 10 millions d'EUR.

L'OLAF reste responsable des enquêtes administratives menées sur les irrégularités frauduleuses et non frauduleuses portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE. Son mandat et sa compétence en ce qui concerne la fraude à la TVA vont par conséquent au-delà des cas considérés comme les plus graves visés à l'article 2, paragraphe 2. En outre, étant donné que tous les États membres ne participeront pas au Parquet européen, l'OLAF continuera à mener ses enquêtes administratives dans les États membres non participants, de la même façon qu'il le faisait auparavant³⁷.

L'OLAF peut également faciliter et coordonner les enquêtes sur la fraude à la TVA, en recourant à sa méthode multidisciplinaire, ainsi que fournir des analyses et des informations. À cette fin, les États membres devraient communiquer à l'OLAF des informations sur les infractions en matière de TVA lorsqu'ils jugent cette démarche utile à l'accomplissement de sa mission.

- Communication aux autorités fiscales de données relatives aux régimes douaniers 42 et 63

À partir de 2020, les informations pertinentes concernant les régimes douaniers 42 et 63³⁸ transmises sous forme électronique avec la déclaration en douane (par exemple, les numéros de TVA, la valeur des marchandises importées, le type de marchandises, etc.) seront communiquées par l'État membre d'importation aux autorités fiscales de l'État membre du client. Les autorités fiscales des deux pays seront donc en mesure de recouper ces informations avec celles communiquées par l'importateur dans son état récapitulatif et sa déclaration de TVA et par le destinataire dans sa déclaration de TVA. Cela permettra la vérification immédiate de

³⁶ Le régime douanier 42 est un régime qui permet aux importateurs, dans certaines conditions, d'obtenir une exonération de la TVA à l'importation lorsque les marchandises importées sont ensuite transportées de l'État membre d'importation vers un autre État membre de l'UE.

³⁷ Voir également le point 2.2.1 sur la coopération entre l'OLAF et le Parquet européen.

³⁸ Réimportation avec mise en libre pratique et mise à la consommation simultanée de marchandises faisant l'objet d'une livraison ultérieure au taux zéro.

l'importateur, si le numéro de TVA du client, quoique valide, a été détourné par l'importateur, et permettra aux autorités fiscales de déceler, au moment de l'importation, les cas de sous-évaluation.

- Communication aux autorités fiscales de données relatives à l'immatriculation des véhicules

Les modifications apportées en 2018 ont également introduit l'échange de données relatives à l'immatriculation des véhicules. Les fonctionnaires Eurofisc l'utilisent pour lutter contre la fraude transfrontière portant sur la vente de voitures d'occasion et pour établir rapidement l'identité des auteurs des opérations frauduleuses et le lieu de la fraude.

Accord entre l'UE et la Norvège

L'accord entre l'UE et la Norvège sur la coopération administrative et l'assistance au recouvrement dans le domaine de la TVA est entré en vigueur le 1^{er} septembre 2018.

L'objet de cet accord est la coopération renforcée, la lutte contre la fraude et l'assistance au recouvrement de créances dans le domaine de la TVA. Il permet à la Norvège de participer aux mécanismes de coopération existants entre les États membres, comme les échanges en matière d'informations et d'enquêtes administratives, l'assistance relative aux notifications administratives, la présence dans les offices administratifs, la participation aux enquêtes administratives, la participation à certains domaines d'activité d'Eurofisc, les contrôles simultanés et l'assistance au recouvrement de créances.

3.2. Mesures antifraude des États membres - Recettes

Onze États membres ont communiqué des mesures de lutte contre la fraude douanière et fiscale. Parmi celles-ci figurent:

- un affinement des indicateurs de risque visant à traiter les déclarations d'importation sous-évaluées³⁹;
- le ciblage du commerce électronique⁴⁰;
- les mesures organisationnelles visant à la création ou au renforcement de la capacité des services/unités en matière de renseignement⁴¹;

- l'introduction de nouveaux outils informatiques⁴²; et
- l'introduction du mécanisme de paiement scindé pour réduire la fraude à la TVA⁴³.

3.3. Statistiques sur les irrégularités et les fraudes détectées - Recettes

La Figure 5 présente les données et constatations statistiques principales liées aux irrégularités détectées et signalées en relation avec les RPT. En ce qui concerne les irrégularités frauduleuses et non frauduleuses, une réduction du nombre de cas signalés en comparaison avec la moyenne sur cinq ans s'accompagne toutefois d'une augmentation des montants en jeu.

³⁹ Estonie, Pays-Bas, Portugal, Slovaquie et Slovénie.

⁴⁰ Estonie et Pays-Bas.

⁴¹ Autriche, Lettonie, Malte et Tchéquie.

⁴² Finlande.

⁴³ Pologne.

Figure 5: RPT - principaux faits et mécanismes



3.3.1. Irrégularités détectées⁴⁴

frauduleuses

Le nombre d'irrégularités signalées comme frauduleuses pour 2018 est inférieur de 20 % au nombre moyen de cas signalés sur cinq ans (594 irrégularités pour les années 2014-2018). Le montant affecté de RPT estimé et établi est supérieur de 37 % (120 millions d'EUR).

Le précédent rapport indiquait des cas de sous-évaluation détectés au Royaume-Uni affectant les recettes des RPT. Le rapport d'enquête de l'OLAF publié le 1^{er} mars 2018 a mis en lumière la dimension de la fraude par sous-évaluation relative aux produits textiles et aux chaussures importés de Chine via le Royaume-Uni.

À la suite de cette enquête et de celles conduites par la Commission dans le cadre de la gestion des ressources propres, le 8 mars 2018, la Commission a décidé de lancer une procédure formelle d'infraction en envoyant une lettre de mise en demeure au Royaume-Uni au titre de l'article 258 du TFUE. L'affaire a finalement été renvoyée à la CJUE le 7 mars 2019. Le directeur général de la DG BUDG a alors maintenu la réserve dans le rapport annuel d'activité 2018 concernant l'inexactitude des montants de RPT

⁴⁴ Pour des informations concernant le recouvrement des montants de RPT affectés par la fraude et les irrégularités, voir le document de travail des services de la Commission mentionné dans la note de bas de page 1, point ii).

transférés au budget de l'UE par le Royaume-Uni.

3.3.2. Irrégularités non frauduleuses détectées

Le nombre d'irrégularités signalées comme non frauduleuses pour 2018 est inférieur de 10 % au nombre moyen de cas signalés sur cinq ans (4 545 pour les années 2014-2018), tandis que le montant affecté est supérieur de 17 % (384 millions d'EUR).

Les irrégularités non frauduleuses ont principalement été détectées au moyen de contrôles a posteriori. Les contrôles douaniers effectués avant ou au moment de la mainlevée des marchandises demeurent toutefois indispensables pour faire face à la sous-évaluation et pour détecter les nouveaux types ou mécanismes de fraude ou d'irrégularités. Les aveux volontaires sont devenus une source de plus en plus importante de détection des irrégularités.

4. POLITIQUES, MESURES ET RESULTATS ANTIFRAUDE SECTORIELS – DEPENSES

4.1. Politiques et mesures antifraude sectorielles des États membres couvrant plusieurs secteurs de dépenses

Les États membres ont fait état de plusieurs mesures portant simultanément sur plusieurs fonds, essentiellement les Fonds structurels et

d'investissement européens (Fonds ESI)⁴⁵. Certaines mesures s'étendent à d'autres fonds relevant de la gestion partagée, comme le Fonds «Asile et migration» (FAMI), le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) et le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM). La nature et l'objet des mesures diffèrent largement et celles-ci vont du renforcement du contrôle ex ante des marchés publics au titre des fonds européens⁴⁶ à une révision du régime de recouvrement et de correction financière⁴⁷; des évaluations des risques, signaux d'alerte et outils informatiques (comme ARACHNE)⁴⁸ aux formations sur des questions transversales spécifiques^{49 50}.

4.2. Agriculture – Politiques, mesures et résultats antifraude sectoriels

4.2.1. Agriculture – Mesures antifraude des États membres

Cinq États membres ont fait état de mesures antifraude spécifiques à l'agriculture. Ces mesures concernent les points suivants:

- un plan d'action visant à renforcer la gestion et le contrôle des marchés publics dans le développement rural⁵¹;
- le renforcement de la structure antifraude d'un organisme payeur⁵²;
- la mise en place d'un système d'alerte destiné à détecter les faits indiquant une fraude ou une tentative de fraude⁵³;
- le renforcement de la prévention en assurant la gestion et la supervision directes du recensement et du contrôle des terres agricoles et en déterminant les zones éligibles au soutien financier au titre du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)⁵⁴; et
- le développement de l'analyse du risque de fraude en vue de préparer un inventaire des risques de fraude dans les différents

processus, au moyen du modèle sur les risques de fraude de la Commission⁵⁵.

Deux États membres ont indiqué avoir pris des mesures relatives à la fois à l'agriculture et à la pêche. Ces mesures concernent:

- un examen approfondi des cas détectés de non-respect des règles et la mise au point d'une méthode pour les sanctionner⁵⁶; et
- la mise à jour des indicateurs de fraude relatifs à la prévention de la fraude et aux conditions créées artificiellement ainsi que des formations relatives à ces indicateurs destinées aux employés d'une agence pour les marchés agricoles et le développement rural⁵⁷.

4.2.2. Agriculture – Statistiques concernant les irrégularités et les fraudes détectées

La politique agricole commune (PAC) comporte deux composantes principales (voir la Figure 7):

- un soutien direct par des paiements directs aux agriculteurs et des mesures de soutien du marché qui sont financés par le FEAGA; et
- le développement rural, principalement financé par le Feader.

Le FEAGA suit un cycle d'exécution annuel, tandis que le Feader finance des programmes pluriannuels.

La tendance des irrégularités détectées et signalées par les États membres au cours des cinq dernières années témoigne de ces différences. Le soutien direct présente une tendance stable et constante, tandis que le développement rural suit une courbe qui a connu un pic en 2015 avant de décliner. L'analyse des irrégularités détectées par les États membres confirme le risque plus élevé associé aux mesures de soutien du marché et aux investissements dans le développement rural⁵⁸, conformément aux principales constatations de la Cour des comptes européenne et aux audits de la Commission. Le faible impact sur les paiements des irrégularités qui affectent le soutien direct est acceptable, tandis que le développement rural présente un niveau de risque plus élevé. Cependant, en ce qui

⁴⁵ Les Fonds ESI couvrent essentiellement les politiques en matière de développement rural, de pêche et de cohésion.

⁴⁶ Espagne et Slovaquie.

⁴⁷ Grèce.

⁴⁸ Espagne et Roumanie.

⁴⁹ Royaume-Uni.

⁵⁰ Pour un aperçu complet, voir le point 6.1 du document de travail des services de la Commission mentionné dans la note de bas de page 1, point i).

⁵¹ Autriche.

⁵² Italie.

⁵³ Luxembourg.

⁵⁴ Slovaquie.

⁵⁵ Belgique.

⁵⁶ Lituanie.

⁵⁷ Slovénie.

⁵⁸ Toutes les évaluations présentées dans la présente section se fondent sur les constatations détaillées du chapitre 3 du document de travail des services de la Commission mentionné dans la note de bas de page 1, point ii).

concerne le soutien direct, les mesures de soutien du marché présentent les taux de détection les plus élevés de toute la PAC.

Figure 6: Taux de détection par composante de la PAC

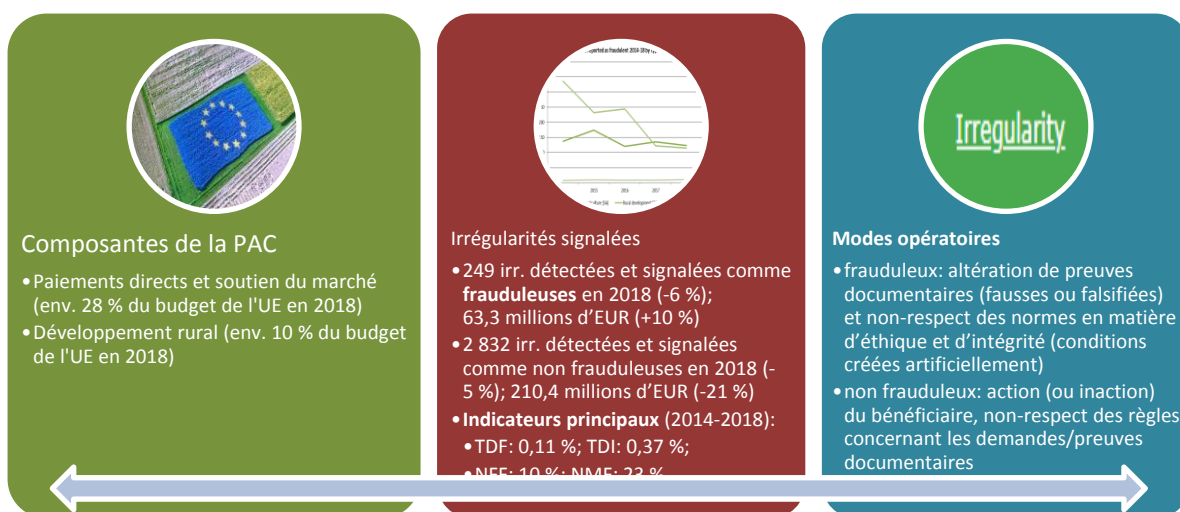
Taux de détection par composante de la PAC		
Paiements directs:	Mesures de marché:	Développement rural:
TDF: 0,01 %	TDF: 1,07 %	TDF: 0,23 %
TDI: 0,07 %	TDI: 1,37 %	TDI: 1,13 %
Total: 0,1 %	Total: 2,4 %	Total: 1,4 %

4.2.2.1. Irrégularités frauduleuses détectées

Les tendances principales relatives aux irrégularités frauduleuses sont relativement stables pour les années de référence 2014 à 2018.

En chiffres absolus, les fraudes potentielles détectées et les montants financiers correspondants ont affecté en majorité le développement rural. Cette prédominance est d'autant plus évidente si l'on considère qu'à peine 20 % environ des ressources de la PAC sont attribués au développement rural. Cependant, les mesures de marché, indépendamment de quelques cas qui portent sur des sommes très importantes, présentent le montant financier moyen de fraudes potentielles le plus élevé ainsi que les indicateurs relatifs aux fraudes les plus élevés (voir la Figure 6).

Figure 7: Politique agricole - principaux faits et chiffres



L'analyse spécifique de cette année sur la concentration en matière de détection et de signalement⁵⁹ par les États membres en ce qui

concerne les paiements reçus met en évidence le fait que certains pays signalent une part importante des irrégularités frauduleuses qui n'est pas proportionnelle à la répartition des paiements entre les États membres. Si dans le cas des paiements directs, cela semble lié aux spécificités des pays dans lesquels la détection est la plus élevée, en revanche, en ce qui concerne les mesures de marché et le développement rural, cela pourrait s'expliquer par les approches non homogènes du recours au droit pénal pour protéger les intérêts financiers de l'UE.

Cette dernière conclusion semble également renforcée par l'analyse du taux de dossiers classés sans suite⁶⁰ qui varie sensiblement entre les États membres et est plus élevé dans l'agriculture que dans la politique de cohésion. Les autorités judiciaires semblent moins enclines à poursuivre les infractions présumées dans ce secteur.

4.2.2.2. Irrégularités non frauduleuses détectées

En règle générale, les mécanismes décrits au point 4.2.2 s'appliquent également aux irrégularités signalées comme non frauduleuses. Les irrégularités liées au développement rural dominant à la fois par leur nombre et par les montants financiers totaux en jeu. Le montant moyen en jeu dans les cas de soutien direct est cependant plus élevé. Ici aussi, quelques dossiers liés à des mesures de marché et portant sur des montants financiers élevés ont contribué à accroître la moyenne. Cependant, même en excluant ces cas exceptionnels, le montant financier moyen des irrégularités non frauduleuses dans les mesures de marché en 2014-2018 reste supérieur à celui des cas

relatifs au développement rural. Le montant financier moyen des irrégularités non

⁵⁹ *Ibidem*, point 3.4.3.

⁶⁰ *Ibidem*, point 3.4.4.

frauduleuses liées aux paiements directs est le plus faible.

Les irrégularités non frauduleuses le plus souvent détectées et signalées sont celles liées à la mise en œuvre de la mesure soutenue, aux demandes de paiement et aux preuves documentaires.

Les mesures de marché présentent aussi le taux de détection des irrégularités (TDI) le plus élevé, suivies par le développement rural. Encore une fois, ce taux est influencé par quelques cas portant sur des montants financiers élevés.

Figure 8: Mesures de marché les plus affectées par les irrégularités (frauduleuses et non frauduleuses)

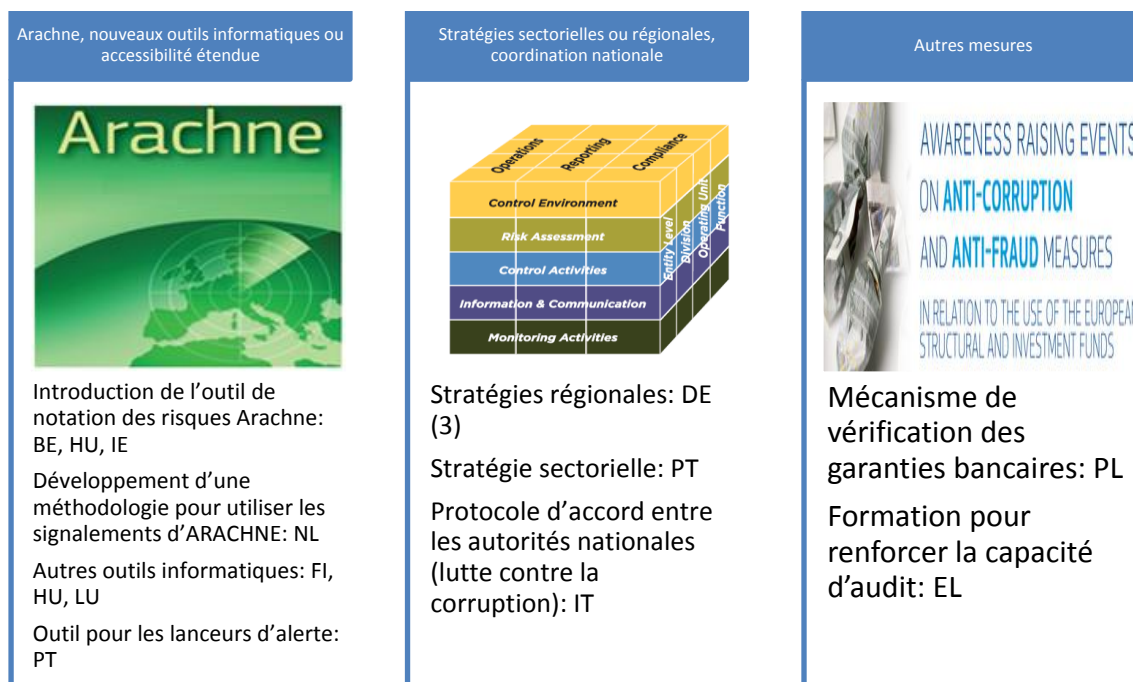
Mesures de marché affectées		
Produits du secteur vitivinicole	Fruits et légumes	Viande porcine, œufs et volailles, apiculture et autres produits animaux

4.3. Politique de cohésion et pêche – Politiques, mesures et résultats antifraude sectoriels

4.3.1. Politique de cohésion et pêche – Mesures antifraude des États membres

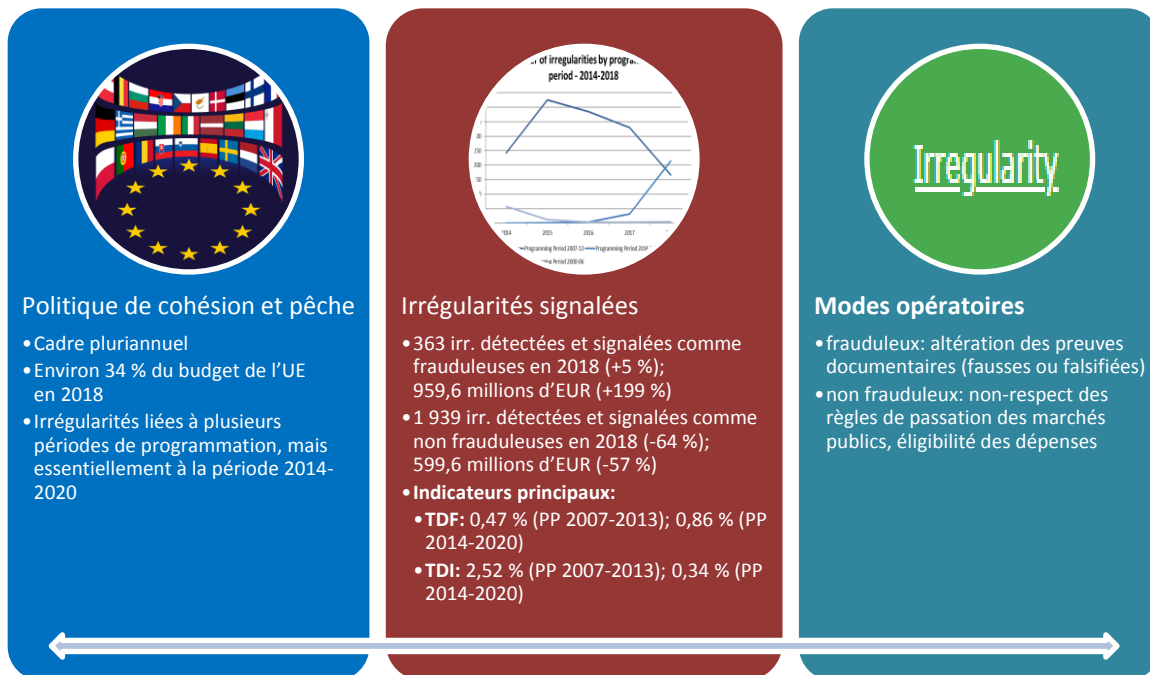
Quatorze pays ont indiqué avoir pris des mesures dans le domaine de la politique de cohésion. Le nombre le plus élevé d’initiatives, principalement de nature opérationnelle, a été adopté dans ce domaine.

Figure 9: Mesures adoptées par les États membres dans le domaine de la politique de cohésion



Le Danemark a fait état d’une mesure spécifique liée à la pêche.

Figure 10: Politiques en matière de cohésion et de pêche - principaux faits et chiffres



4.3.2. Politique de cohésion et pêche – Statistiques concernant les irrégularités et les fraudes détectées

L'analyse de la politique de cohésion présente une plus grande complexité que les autres secteurs budgétaires, car les informations reçues (irrégularités signalées) ont trait à des périodes de programmation (PP) différentes et à des règles partiellement distinctes.

De plus, les périodes de programmation sont pluriannuelles, ce qui affecte sensiblement les tendances sous-jacentes. Étant donné les similitudes qui existent dans leur gestion, les politiques de la pêche et de la cohésion sont analysées conjointement.

Le nombre d'irrégularités signalées a atteint un sommet en 2015 et les variations ultérieures, notamment pour les montants financiers correspondants, sont largement conformes au cycle de mise en œuvre. La tendance des montants financiers est cependant sensiblement influencée par quelques cas portant sur des montants financiers exceptionnels.

Les irrégularités signalées en 2018 concernent quatre périodes de programmation différentes, les périodes 2007-2013 et 2014-2020 prenant à leur compte une part quasiment identique. Les montants financiers déclarés sont nettement supérieurs à ceux de l'exercice précédent. Cette augmentation est due, dans une large mesure, à deux irrégularités frauduleuses détectées par la Slovaquie et portant sur des montants très élevés⁶¹.

La période de programmation actuelle a commencé en 2014, mais le signalement d'irrégularités a débuté en 2016 et a augmenté en 2017 et 2018. On peut mettre cette tendance en perspective en la comparant aux irrégularités signalées au cours des cinq premières années de la période de programmation 2007-2013⁶².

⁶¹ La Commission souligne une nouvelle fois l'impact que quelques cas exceptionnels peuvent avoir sur les tendances liées aux montants financiers. L'analyse des montants financiers moyens figurant dans le document de travail des services de la Commission mentionné dans la note de bas de page **Error! Bookmark not defined.**, point ii), vise précisément à limiter ces effets de distorsion.

⁶² Toutes les évaluations présentées dans la présente section se fondent sur les constatations détaillées du chapitre 4 du document de travail des services de la

4.3.2.1. Irrégularités frauduleuses détectées

De manière générale, pour tous les Fonds et toutes les périodes, les montants financiers moyens des irrégularités frauduleuses ont été sensiblement plus importants que les montants financiers moyens des irrégularités non frauduleuses, ce qui met en évidence la menace que constitue la fraude et l'importance de la coopération avec les autorités judiciaires.

Par rapport aux irrégularités enregistrées au cours des cinq premières années de la période de programmation 2007-2013, le nombre d'irrégularités signalées comme frauduleuses et les montants financiers en jeu étaient plus importants pour la période 2014-2020 que pour la période 2007-2013.

Le nombre de cas liés à des documents incorrects/manquants ou faux, au non-respect des règles de passation des marchés publics ainsi que des normes en matière d'éthique et d'intégrité a connu une importante augmentation. Les baisses les plus importantes ont porté sur le non-respect des règles liées à l'éligibilité/la légitimité des dépenses ou de la mesure et sur le **non-respect** des dispositions/règles contractuelles.

Les «priorités» les plus touchées ont été «Recherche et développement technologique (RTD)», «Accroître la capacité d'adaptation des travailleurs et des sociétés, des entreprises et des entrepreneurs» et «Améliorer l'accès à l'emploi et à l'insertion durable». Les priorités «Tourisme» et «Réhabilitation urbaine et rurale» se sont démarquées en termes de TDF.

Le taux de fraudes établies était plus élevé et celui des dossiers classés sans suite était plus faible pour les mesures de la politique de cohésion que pour l'agriculture.

4.3.2.2. Irrégularités non frauduleuses détectées

Pour les cinq premières années de mise en œuvre de la période de programmation actuelle, le nombre d'irrégularités non frauduleuses signalées est inférieur d'environ 60 % au chiffre pour 2014-2020.

Commission mentionné dans la note de bas de page 1, point ii).

4.4. Gestion indirecte (préadhésion) – Statistiques concernant les irrégularités et les fraudes détectées

L'analyse des irrégularités concernant la gestion indirecte est axée sur les instruments de préadhésion⁶³.

Les irrégularités signalées concernent trois périodes (2000-2006, 2007-2013 et 2014-2020), la majeure partie d'entre elles portant sur la période 2007-2013 (IAP I).

Comme pour les années précédentes, le soutien au développement rural est le principal domaine affecté par les irrégularités frauduleuses.

4.5. Gestion directe – Politiques, mesures et résultats antifraude sectoriels

4.5.1. Gestion directe – Statistiques concernant les irrégularités et les fraudes détectées

Les statistiques concernant la gestion directe résultent des ordres de recouvrement émis par les services de la Commission et enregistrés dans le système de comptabilité d'exercice (ABAC) de la Commission.

4.5.1.1. Irrégularités frauduleuses détectées

En 2018, 44 dossiers de recouvrement enregistrés dans ABAC ont été classés comme frauduleux⁶⁴, pour un montant de 6,17 millions d'EUR. Par rapport au montant total des fonds effectivement décaissés, le taux de détection des fraudes s'est établi à 0,03 %, un niveau proche de la moyenne stable calculée sur cinq ans.

4.5.1.2. Irrégularités non frauduleuses détectées

En ce qui concerne les irrégularités non frauduleuses, 1 585 dossiers de recouvrement, pour un total de 67,6 millions d'EUR, ont été enregistrés en 2018. Sur une période de cinq ans, le TDI a légèrement diminué et s'est établi à environ 0,46 %.

5. RECouvreMENT ET AUTRES MESURES PREVENTIVES ET CORRECTRICES

Des informations détaillées sur les recouvrements, les corrections financières et d'autres mesures préventives et correctrices

(interruptions et suspensions de paiement) sont publiées dans le *rapport annuel sur la gestion et la performance*⁶⁵.

Les irrégularités détectées et signalées, telles que mentionnées dans le rapport PIF, font l'objet de mesures correctrices pour s'assurer que les fonds de l'UE ne sont pas utilisés pour financer des projets irréguliers ou frauduleux. En cas de nécessité, des procédures de recouvrement sont mises en place et suivies par les autorités nationales conformément aux cadres réglementaires nationaux.

6. COOPERATION AVEC LES ÉTATS MEMBRES

Le comité consultatif pour la coordination de la lutte contre la fraude (COCOLAF) rassemble des experts de la Commission (OLAF) et des États membres. Il fournit un cadre pour discuter des principales évolutions dans la lutte contre la fraude ainsi que de l'élaboration du présent rapport, comme l'exige l'article 325, paragraphe 5, du TFUE. Ses travaux s'articulent autour de quatre groupes de travail et d'une session plénière (voir la Figure 11).

Le sous-groupe «Signalement et analyse» a fourni le cadre idéal pour examiner les analyses présentées dans le document de travail des services de la Commission sur l'«analyse statistique des irrégularités» et les adapter.

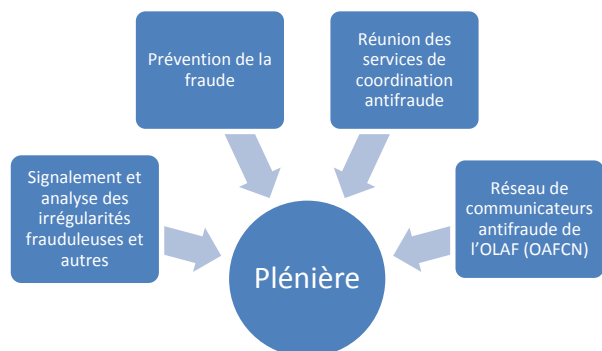
Au sein du sous-groupe «Prévention de la fraude», les travaux ont débuté pour mettre au point une méthodologie en vue d'établir des profils nationaux décrivant les systèmes de lutte contre la fraude des États membres. Le développement de cet outil se poursuivra au cours des prochaines années.

⁶³ Voir le chapitre 5 du document de travail des services de la Commission mentionné dans la note de bas de page 1, point ii).

⁶⁴ Définis dans le système comme étant des cas «signalés à l'OLAF».

⁶⁵ Le rapport annuel sur la gestion et la performance fait partie du paquet d'information financière intégrée sur le budget de l'Union [COM(2019)299 final/2]. Des informations sur le recouvrement pour le volet des recettes figurent aussi dans le document de travail des services de la Commission mentionné dans la note de bas de page 1, point ii).

Figure 11: Structure et sous-groupes du COCOLAF



Les services de coordination antifraude (AFCOS) se réunissent chaque année sous la présidence de l'OLAF. En 2018, la réunion s'est tenue le 16 octobre. La coopération en matière d'enquête de l'OLAF avec les AFCOS, notamment lors des vérifications sur place, et l'échange d'informations ont été examinés. Parmi les autres sujets à l'ordre du jour de cette réunion se trouvaient la confidentialité des rapports finaux de l'OLAF, la coopération transversale entre les AFCOS nationaux et le programme de travail annuel Hercule pour 2019.

Le réseau de communicateurs antifraude de l'OLAF (OAFCN) rassemble les responsables de la communication et les porte-parole des partenaires opérationnels de l'OLAF dans les États membres. En 2018, l'OLAF a organisé une conférence de presse conjointe avec les douanes suédoises sur la lutte contre la contrefaçon des biens industriels et il a ouvert son compte Twitter à l'AFCOS de Lettonie pour que celui-ci présente la 2^e édition de sa campagne encourageant la population à dire non à la fraude, qui a été fructueuse.

Les États membres et la Commission ont échangé leurs points de vue sur des questions liées à la lutte contre la fraude lors de réunions du groupe «Lutte antifraude» (GAF) du Conseil sous les présidences bulgare et autrichienne.

7. SYSTEME DE DETECTION RAPIDE ET D'EXCLUSION (EDES)

La Commission européenne gère le système EDES. Depuis sa création en 2016, l'EDES a atteint sa maturité et s'est révélé être un outil solide pour renforcer la protection des intérêts financiers de l'UE contre les opérateurs économiques non fiables et les fraudeurs (les sanctions incluent l'exclusion du bénéfice des

fonds de l'UE). Le système EDES couvre un large éventail de pratiques susceptibles d'être sanctionnées. Il est ancré dans le règlement financier applicable au budget de l'Union, tel que révisé en 2018 (dénommé ci-après le «RF»)⁶⁶ (articles 135 à 145).

Il permet notamment:

- la détection rapide des opérateurs économiques qui représentent un risque pour les intérêts financiers de l'UE;
- l'exclusion des opérateurs économiques non fiables de l'accès aux fonds de l'UE et/ou l'imposition d'une sanction financière; et
- la publication, dans les cas les plus graves, sur le site web de la Commission, des informations relatives à l'exclusion et/ou la sanction financière⁶⁷.

Le système EDES représente une amélioration significative dans l'application des règles relatives aux sanctions administratives en ce qui concerne les droits fondamentaux des opérateurs économiques concernés, l'indépendance et la transparence. Il constitue aussi l'un des systèmes d'exclusion bien implantés parmi ceux mis en place par un certain nombre d'organisations internationales et banques multilatérales de développement.

La particularité et la force du système EDES consistent dans le pouvoir conféré à la Commission européenne et aux autres institutions et organes européens⁶⁸ d'agir «*en l'absence de jugement national définitif ou, le cas échéant, de décision administrative définitive*»⁶⁹. L'imposition de sanctions peut être fondée sur des «faits établis et constatations» découlant d'audits, de vérifications ou de contrôles réalisés sous la responsabilité de l'ordonnateur compétent⁷⁰, d'enquêtes effectuées par l'OLAF ou de décisions administratives non définitives émanant d'autorités nationales ou d'organisations internationales.

La décision d'imposer une sanction à des opérateurs économiques non fiables ne peut être

⁶⁶ 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, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 (JO L 193 du 30.7.2018, p. 1).

⁶⁷ http://ec.europa.eu/budget/edes/index_fr.cfm

⁶⁸ Pour la mise en œuvre de leur budget respectif.

⁶⁹ Libellé utilisé dans l'article 136 du RF.

⁷⁰ Les services ordonnateurs peuvent être ceux des institutions, organes, offices et organismes de l'Union.

prise qu'après avoir obtenu une recommandation⁷¹ de l'instance interinstitutionnelle centralisée qui procède à une qualification juridique préliminaire en l'absence de jugement définitif ou de décision administrative définitive⁷². Cette instance ne dispose pas de pouvoirs d'enquête. Elle est composée d'un président permanent de haut niveau indépendant⁷³, de deux représentants permanents de la Commission en sa qualité de propriétaire du système et d'un représentant de l'ordonnateur du service qui demande la recommandation. L'instance prend en charge le droit de la défense au moyen d'un échange de vues contradictoire avec l'opérateur économique concerné, et ses recommandations respectent le principe de proportionnalité⁷⁴.

En 2018, six cas admissibles ont été transmis à l'instance par l'intermédiaire de son secrétariat permanent par différents services ordonnateurs, provenant tous de la Commission européenne. Outre ces six cas communiqués au secrétariat de l'instance en 2018, quatre cas transmis en 2017 sont ajoutés au présent rapport étant donné qu'ils ont été présentés à l'instance en 2018⁷⁵. Huit cas ont été transmis au cours du premier semestre 2019.

La Commission doit également rendre compte des décisions prises par les ordonnateurs, notamment:⁷⁶

- la non-exclusion des opérateurs économiques lorsqu'il est indispensable d'assurer la continuité des services pour une durée limitée et dans l'attente de l'adoption de mesures correctrices par les opérateurs économiques concernés;
- la non-publication d'informations sur les sanctions administratives sur le site web de la Commission, soit en raison de la nécessité de confidentialité des enquêtes, soit par

respect du principe de proportionnalité lorsqu'une personne physique est concernée; et

- les décisions de l'ordonnateur qui s'écartent des recommandations de l'instance.

Depuis le début des activités de l'instance en 2016, aucun écart par rapport à ses recommandations n'a été constaté. Elles ont été intégralement suivies par les ordonnateurs compétents.

En 2018, le système EDES a fait l'objet d'un audit par le service d'audit interne de la Commission, qui a abouti à une appréciation positive du système en place. En guise de suivi, la Commission a renforcé ses efforts d'information sur le système EDES auprès des parties prenantes internes⁷⁷ et externes⁷⁸. En particulier, la Commission:

- a lancé un plan de communication et une enquête auprès des parties prenantes;
- surveille étroitement, en coopération avec l'OLAF, le suivi systématique des recommandations; et
- intègre l'utilisation du système EDES dans les stratégies antifraude des directions générales de la Commission.

8. SUITES DONNEES A LA RESOLUTION DU PARLEMENT EUROPEEN SUR LE RAPPORT ANNUEL 2017

Le 31 janvier 2019, le Parlement européen a adopté une résolution sur le *rapport annuel 2017 sur la protection des intérêts financiers de l'UE – Lutte contre la fraude*⁷⁹ de la Commission. La Commission a salué la résolution du Parlement européen et a pris note de la reconnaissance exprimée par le Parlement en ce qui concerne les actions de la Commission en matière de lutte contre la fraude ainsi que le soutien apporté à ses initiatives dans ce domaine, notamment la création du Parquet européen et la proposition de modification du règlement n° 883/2013 relatif aux enquêtes effectuées par l'OLAF. La Commission sera en mesure de donner des suites positives sur de nombreux points soulevés par le Parlement, notamment en ce qui concerne la demande de coopération étroite entre l'OLAF et le Parquet européen. La Commission continuera également à encourager les États

⁷¹ Pour les situations visées à l'article 136, paragraphe 1, points c) à h), du règlement financier (à savoir les cas de faute professionnelle grave, de fraude, de manquement grave à des obligations dans l'exécution d'un engagement juridique, d'irrégularités ou de création d'une société-écran).

⁷² Instance visée à l'article 143 du règlement financier.

⁷³ Le président est assisté d'un adjoint permanent de haut niveau indépendant.

⁷⁴ Des informations plus détaillées sur l'instance figurent dans le document de travail des services de la Commission mentionné dans la note de bas de page 1, point v).

⁷⁵ À ce jour, sur les 52 cas transmis à l'instance, 29 recommandations ont été émises par celle-ci. Pour plus de détails, voir le document de travail des services de la Commission mentionné dans la note de bas de page 1, point v), et ses annexes.

⁷⁶ Données fournies dans le document de travail des services de la Commission mentionné dans la note de bas de page 1, point v).

⁷⁷ Services de la Commission, institutions et organes de l'UE.

⁷⁸ Entités participant à l'exécution du budget en mode indirect et partagé.

⁷⁹ 2018/2152(INI).

membres qui ne participent pas encore au Parquet européen à le rejoindre et elle veillera à ce que le Parquet européen dispose de ressources suffisantes pour s'acquitter de sa mission. La Commission commentera en détail la résolution du Parlement dans sa réponse formelle, qui sera transmise au Parlement plus tard dans l'année⁸⁰.

9. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

9.1. Recettes

En 2018, les panneaux solaires ont été les marchandises les plus affectées par la fraude et les irrégularités en termes monétaires, tout comme en 2017 et en 2016. La Commission a réalisé des vérifications sur place portant sur la stratégie de contrôle relative aux panneaux solaires dans plusieurs États membres en 2018, en raison des risques encourus (contournement de montants élevés de droits antidumping) et des divers avis d'assistance mutuelle émis par l'OLAF les années précédentes. Les États membres ont davantage pris conscience de la vulnérabilité des importations de panneaux solaires à la fraude et aux irrégularités, ce qui a conduit à l'augmentation du nombre de contrôles par les États membres en 2018. Cela ne fait que mettre en évidence l'importance des enquêtes menées par l'OLAF et le rôle de coordination de ce dernier dans ce domaine particulier.

La fraude aux recettes par la sous-évaluation des marchandises importées dans l'UE demeurera une menace dans les années à venir. Les enquêtes menées par l'OLAF sur la sous-évaluation des produits textiles et des chaussures importés de Chine ont montré que les fraudeurs exploiteront toutes les lacunes et que la fraude à grande échelle peut être rentable.

La numérisation de l'économie mondiale et les nouveaux modèles économiques, comme le commerce électronique, modifient rapidement la nature du commerce transfrontière, le faisant passer d'un petit nombre de livraisons importantes/en vrac à un grand nombre de petites livraisons de faible valeur.

Le commerce électronique transfrontière de marchandises présente un risque pour les intérêts financiers de l'UE et pour les États membres. Les abus liés à la franchise applicable aux envois de faible valeur constituent un risque particulier, en raison de: i) la sous-évaluation des marchandises dans le cadre du commerce électronique; ii) le fractionnement des envois afin de passer sous le seuil de la franchise

(150 EUR); iii) l'importation d'envois commerciaux déclarés comme des cadeaux; ou iv) l'importation de marchandises non admissibles au bénéfice d'une franchise.

La croissance du commerce électronique nécessite l'adaptation des stratégies de contrôle douanier des États membres afin de trouver le juste équilibre entre la facilitation/simplification du commerce et la protection des intérêts financiers de l'UE.

Une combinaison souple de différents contrôles est dès lors cruciale pour combler les lacunes exploitées par les fraudeurs, pour permettre aux douanes de s'adapter de manière satisfaisante aux différents modèles économiques s'appuyant sur la technologie (comme le commerce électronique) et pour protéger efficacement les intérêts financiers de l'UE, tout en permettant la facilitation et la simplification du commerce.

Recommandation 1

Il est demandé aux États membres de renforcer et d'appliquer leurs stratégies de contrôle douanier dans le cas du commerce électronique transfrontière, en particulier en ce qui concerne les abus potentiels liés à la franchise applicable aux envois de faible valeur, ainsi que de veiller à la perception correcte des RPT.

Les États membres doivent par conséquent garantir que:

- **les systèmes de déclaration électronique (SDE) en douane n'appliquent pas automatiquement la franchise de droits demandée sur les marchandises dont la valeur intrinsèque déclarée est supérieure à 150 EUR, sur les envois commerciaux déclarés comme des cadeaux et sur les marchandises non admissibles au bénéfice d'une franchise;**
- **ces systèmes détectent automatiquement les marchandises potentiellement sous-évaluées ou indûment déclarées au titre de la franchise applicable aux envois de faible valeur, et cela à l'aide de profils de risques ou de manière aléatoire;**
- **des mesures de contrôle spécifiques sont mises en place pour prévenir le fractionnement artificiel des envois dans le but de bénéficier de la franchise de droits; et**
- **les contrôles a posteriori servent notamment à vérifier que les opérateurs respectent les conditions applicables à la franchise douanière pour les envois de faible valeur et que les opérateurs**

⁸⁰ SP(2019)392.

économiques agréés (OEA) ne sont pas exclus de ces vérifications de conformité.

9.2. Dépenses

Les principales constatations issues de l'analyse réalisée dans le présent rapport confirment les mécanismes ainsi que les conclusions les plus significatifs exposés dans les rapports précédents.

En ce qui concerne les dépenses agricoles, les principales mesures concernées sont les mesures de marché et les investissements au titre du développement rural. En ce qui concerne les paiements directs, des problèmes spécifiques peuvent survenir au niveau local et doivent être correctement et immédiatement résolus par les autorités nationales compétentes.

En ce qui concerne la politique de cohésion, des progrès ont été observés, en particulier au cours de la période de programmation actuelle. Les nouvelles dispositions antifraude figurant dans le règlement n° 1303/2013 donnent des résultats prometteurs: la détection de la fraude semble s'améliorer tandis que les irrégularités non frauduleuses semblent diminuer. La Commission continuera de surveiller ces résultats afin d'évaluer s'ils sont réellement imputables à des systèmes plus efficaces plutôt qu'à une détection et à un signalement insuffisants (notamment en ce qui concerne les irrégularités non frauduleuses).

Recommandation 2

La Commission rappelle l'intérêt de l'adoption de stratégies nationales antifraude par les États membres qui ne l'ont pas déjà fait.

Ces stratégies doivent être développées en collaboration avec tous les organismes et autorités qui ont un rôle et une expertise spécifiques dans le domaine de la protection des intérêts financiers de l'UE, y compris les services répressifs et judiciaires.

Conformément aux recommandations des années précédentes, ces stratégies devraient prendre en compte:

- les conclusions des analyses de risques figurant dans le présent rapport et les rapports précédents;
- la nécessité d'articuler la coordination entre les vérifications et les enquêtes administratives et pénales;
- la manière d'intégrer dans le système de contrôle les informations provenant des médias et des lanceurs d'alerte; et
- la possibilité de renforcer l'approche fondée sur l'analyse de risques pour

détecter les irrégularités et la fraude, y compris l'utilisation d'outils informatiques (comme ARACHNE).

9.3. Pour aller plus loin

La Commission, les colégislateurs et les États membres affinent en permanence le cadre réglementaire destiné à protéger le budget européen. Le présent rapport a tenté de rendre compte de ce processus continu et des avancées majeures qui ont eu lieu au cours de trois décennies de travaux et d'efforts communs. Au cours du mandat de la Commission Juncker, ce processus s'est même accéléré. Les initiatives majeures finalisées et les résultats opérationnels atteints témoignent d'une volonté permanente de répondre aux nouveaux défis et aux nouveaux risques.

Ce processus se poursuit en 2019 avec la finalisation de l'adoption par les colégislateurs d'autres initiatives législatives importantes qui renforceront encore le cadre de la lutte contre la fraude, à savoir les directives sur la protection des lanceurs d'alerte et sur la prévention du blanchiment de capitaux.

En ce qui concerne la protection des intérêts financiers de l'UE sur le terrain, le rapport annuel de la Cour des comptes européenne a mis en évidence des améliorations significatives intervenues ces dernières années, certains domaines d'activité présentant des taux d'erreur inférieurs au seuil de signification. Deux années de suite (2016 et 2017), la Cour a émis une opinion avec réserve sur le budget de l'UE.

Ce processus doit se poursuivre et des progrès peuvent et doivent être accomplis. Dans deux rapports spéciaux adoptés en 2019⁸¹, la Cour a reconnu ces avancées, mais a aussi recensé des domaines dans lesquels des améliorations sont nécessaires. Dans la plupart des cas, les observations de la Cour reflètent des conclusions figurant dans les rapports PIF, tandis que d'autres appellent à l'adoption de nouvelles mesures. La nouvelle stratégie antifraude adoptée par la Commission le 29 avril 2019 répond à la plupart des préoccupations de la Cour et vise à renforcer la capacité d'analyse de la Commission ainsi que son cadre de coordination interne afin de relever les nouveaux défis posés par un environnement en perpétuelle évolution.

⁸¹ RS 01/2019 - Dépenses financées par l'UE: des mesures s'imposent pour lutter contre la fraude; et RS 06/2019 - La lutte contre la fraude au détriment des dépenses de cohésion de l'UE: les autorités de gestion doivent renforcer la détection, la réaction et la coordination.
