



Bruxelles, le 3.9.2020  
COM(2020) 363 final

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

**31e Rapport annuel sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne -  
Lutte contre la fraude - 2019**

{SWD(2020) 156 final} - {SWD(2020) 157 final} - {SWD(2020) 158 final} -  
{SWD(2020) 159 final} - {SWD(2020) 160 final}

## TABLE DES MATIÈRES

### RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL 31<sup>e</sup> rapport annuel sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne – Lutte contre la fraude – 2019

<b>1. INTRODUCTION .....</b>	<b>6</b>
<b>2. HARMONISATION ET RENFORCEMENT DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE DANS L'UE: POLITIQUES, MESURES ET RESULTATS ANTIFRAUDE TRANSVERSAUX EN 2019 .....</b>	<b>6</b>
<b>2.1. Actes législatifs adoptés par les institutions de l'UE .....</b>	<b>6</b>
2.1.1. Parquet européen .....	6
2.1.2. Directive (UE) 2019/1937 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union .....	6
<b>2.2. Construire l'avenir: initiatives législatives et stratégiques des institutions européennes ....</b>	<b>7</b>
2.2.1. Proposition de la Commission de réviser le règlement (UE, Euratom) n° 883/2013.....	7
2.2.2. Dispositions horizontales relatives à la protection des intérêts financiers de l'Union («dispositions PIF») dans toutes les propositions de cadre financier pluriannuel de la Commission.....	7
2.2.3. Lutte contre la corruption dans l'UE .....	7
2.2.4. Coopération internationale .....	8
2.2.5. Stratégie antifraude de la Commission et nouveau paquet sur la gouvernance.....	8
2.2.6. Mise en œuvre du programme Hercule et soutien par le PARS .....	9
<b>2.3. Jurisprudence de la CJUE .....</b>	<b>9</b>
2.3.1. Vialto/Commission.....	9
2.3.2. Dalli/Commission.....	9
<b>2.4. Mesures adoptées par les États membres .....</b>	<b>10</b>
2.4.1. Transposition par les États membres de la directive relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal.....	10
2.4.2. Aperçu des mesures adoptées par les États membres .....	11
2.4.2.1. Renforcement de la transparence, lutte contre la corruption et les conflits d'intérêts dans les marchés publics .....	11
2.4.2.2. Transposition du droit de l'UE en droit national.....	11
2.4.2.3. Lutte contre la criminalité économique et organisée .....	12
2.4.2.4. Mesures juridiques visant à renforcer la coopération avec l'OLAF .....	12
2.4.3. Mise en œuvre des recommandations de 2018 .....	12
<b>2.5. Synthèse des statistiques concernant les irrégularités et les fraudes détectées.....</b>	<b>14</b>
2.5.1. Irrégularités frauduleuses détectées .....	15
2.5.2. Irrégularités non frauduleuses détectées et signalées .....	16
2.5.3. Enquêtes de l'OLAF .....	17
<b>3. POLITIQUES, MESURES ET RESULTATS ANTIFRAUDE – RECETTES .....</b>	<b>17</b>
<b>3.1. Mesures antifraude des institutions de l'UE – Recettes .....</b>	<b>17</b>
3.1.1. Assistance administrative mutuelle .....	17
3.1.1.1. Évolution de la législation.....	17
3.1.1.2. Système d'information antifraude (AFIS) .....	18
3.1.1.3. Opérations douanières conjointes (ODC) .....	18
3.1.2. Dispositions d'assistance mutuelle et de lutte contre la fraude dans les accords internationaux 20	
3.1.3. Lutte contre le commerce illicite des produits du tabac .....	20
3.1.4. Critères de risque financier .....	21

3.1.5.	Le système commun de gestion des risques douaniers (SGRD) .....	21
3.1.6.	Initiatives d'analyse des données.....	22
<b>3.2.</b>	<b>Mesures antifraude des États membres – Recettes .....</b>	<b>22</b>
3.2.1.	Fraude douanière .....	22
3.2.2.	Fraude fiscale.....	22
3.2.3.	Fraude douanière et fiscale .....	23
<b>3.3.</b>	<b>Statistiques sur les irrégularités et les fraudes détectées – Recettes .....</b>	<b>23</b>
3.3.1.	Irrégularités frauduleuses détectées .....	25
3.3.2.	Irrégularités non frauduleuses détectées.....	25
<b>4.</b>	<b>POLITIQUES, MESURES ET RESULTATS ANTIFRAUDE SECTORIELS – DEPENSES</b>	<b>25</b>
<b>4.1.</b>	<b>Politiques et mesures antifraude sectorielles des États membres couvrant plusieurs secteurs de dépenses .....</b>	<b>25</b>
<b>4.2.</b>	<b>Agriculture – Politiques, mesures et résultats antifraude sectoriels .....</b>	<b>25</b>
4.2.1.	Agriculture et pêche – Mesures antifraude des États membres .....	25
4.2.2.	Agriculture – Statistiques concernant les irrégularités et les fraudes détectées .....	26
4.2.2.1.	Irrégularités frauduleuses détectées .....	26
4.2.2.2.	Irrégularités non frauduleuses détectées .....	27
<b>4.3.</b>	<b>Politique de cohésion et pêche – Politiques, mesures et résultats antifraude sectoriels .....</b>	<b>28</b>
4.3.1.	Politique de cohésion et pêche – Mesures antifraude des États membres .....	28
4.3.2.	Politique de cohésion et pêche – Statistiques concernant les irrégularités et les fraudes détectées.....	30
4.3.2.1.	Irrégularités frauduleuses détectées .....	30
4.3.2.2.	Irrégularités non frauduleuses détectées .....	30
4.3.2.3.	Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) et crise de la COVID-19 .....	31
<b>4.4.</b>	<b>Gestion indirecte (préadhésion) – Statistiques concernant les irrégularités et les fraudes détectées .....</b>	<b>31</b>
<b>4.5.</b>	<b>Gestion directe – Politiques, mesures et résultats antifraude sectoriels .....</b>	<b>31</b>
4.5.1.	Gestion directe – Statistiques concernant les irrégularités et les fraudes détectées .....	31
4.5.1.1.	Irrégularités frauduleuses détectées .....	31
4.5.1.2.	Irrégularités non frauduleuses détectées .....	32
<b>5.</b>	<b>RECOUVREMENT ET AUTRES MESURES PREVENTIVES ET CORRECTRICES .....</b>	<b>32</b>
<b>6.</b>	<b>COOPERATION AVEC LES ÉTATS MEMBRES .....</b>	<b>32</b>
6.1.	Coopération avec l'OLAF .....	32
6.2.	Réseau «Meilleures dépenses» .....	33
<b>7.</b>	<b>SYSTEME DE DETECTION RAPIDE ET D'EXCLUSION (EDES) .....</b>	<b>33</b>
<b>8.</b>	<b>SUITE DONNÉE À LA RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN SUR LE RAPPORT ANNUEL 2018 .....</b>	<b>34</b>
<b>9.</b>	<b>COOPERATION INTERINSTITUTIONNELLE .....</b>	<b>34</b>

<b>9.1. Échange de vues interinstitutionnel .....</b>	<b>34</b>
<b>9.2. Cour des comptes européenne .....</b>	<b>34</b>
9.2.1. Rapports spéciaux sur la politique antifraude .....	34
9.2.2. Coopération entre l'OLAF et la Cour des comptes européenne .....	35
<b>10. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>35</b>
<b>10.1. Recettes .....</b>	<b>35</b>
<b>10.2. Dépenses .....</b>	<b>35</b>

## Table des matières

FIGURE 1: TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE PIF – ETAT DES LIEUX (JUN 2019) .....	11
FIGURE 2: STRATEGIES DE CONTROLE DOUANIER DANS LE CAS DU COMMERCE ELECTRONIQUE TRANSFRONTIERE .....	12
FIGURE 3: DETECTION AUTOMATIQUE DES MARCHANDISES POTENTIELLEMENT SOUS-EVALUEES OU INDUMENT DECLAREES AU TITRE DE LA FRANCHISE APPLICABLE AUX ENVOIS DE FAIBLE VALEUR .....	12
FIGURE 4: VERIFICATIONS DE LA CONFORMITE DES OPERATEURS .....	13
FIGURE 5: ETAT DES LIEUX DE LA STRATEGIE NATIONALE ANTIFRAUDE .....	13
FIGURE 6: IRREGULARITES SIGNALEES COMME FRAUDULEUSES EN 2019 .....	15
FIGURE 7: IRREGULARITES SIGNALEES COMME FRAUDULEUSES ET MONTANTS CORRESPONDANTS, 2015-2019 .....	16
FIGURE 8: IRREGULARITES SIGNALEES COMME NON FRAUDULEUSES EN 2019 .....	17
FIGURE 9: ODC EN 2019 .....	19
FIGURE 10: RPT – PRINCIPAUX FAITS ET MECANISMES.....	24
FIGURE 11: TAUX DE DETECTION PAR COMPOSANTE DE LA PAC.....	26
FIGURE 12: POLITIQUE AGRICOLE – PRINCIPAUX FAITS ET CHIFFRES .....	27
FIGURE 13: MESURES DE MARCHÉ LES PLUS AFFECTÉES PAR DES IRREGULARITES FRAUDULEUSES.....	28
FIGURE 14: MESURES ADOPTÉES PAR LES ÉTATS MEMBRES DANS LE DOMAINE DE LA POLITIQUE DE COHESION.....	28
FIGURE 15: POLITIQUES EN MATIERE DE COHESION ET DE PECHE – PRINCIPAUX FAITS ET CHIFFRES .....	29
FIGURE 16: STRUCTURE ET SOUS-GROUPES DU COCOLAF.....	32

## Synthèse

La protection des intérêts financiers de l'Union européenne est une tâche que la Commission partage avec les États membres.

Cette protection, dont les principes sont définis à l'article 325 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), est renforcée en continu au moyen de mesures prises par l'UE et ses États membres, tant au niveau législatif qu'au niveau de l'exécution quotidienne du budget de l'UE.

2019 fut une année charnière, car les États membres avaient jusqu'au mois de juillet pour transposer dans leur droit interne les mesures prévues par 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»). Douze États membres l'avaient fait avant la date limite, et 22 l'avaient fait en juin 2020.

Les colégislateurs de l'UE ont également adopté une directive dont le but est d'améliorer l'application du droit et des politiques de l'Union dans des secteurs spécifiques en garantissant un niveau élevé de protection des personnes qui dénoncent des violations dans ces domaines (la «directive sur la protection des lanceurs d'alerte»).

En 2019 également, M<sup>me</sup> Laura Codruța Kövesi a été nommée chef du Parquet européen et de nouveaux progrès ont été réalisés en ce qui concerne la création du Parquet européen.

La Commission européenne a adopté sa nouvelle stratégie antifraude (CAFS) en avril 2019 et, depuis lors, elle a œuvré à la réalisation des sept objectifs sous-jacents de la stratégie, en particulier le renforcement de la coordination interne à la Commission de la lutte contre la fraude et l'amélioration de la capacité d'analyse antifraude de la Commission, y compris de la qualité des données sur lesquelles elle s'appuie.

Deux arrêts historiques (Vialto/Commission et Dalli/Commission) de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) ont complété la jurisprudence relative à la protection des intérêts financiers de l'UE. Les deux portent sur des enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF).

Au niveau national, les États membres ont adopté une vaste gamme de mesures visant à améliorer leurs capacités de prévention et de détection des fraudes. La majorité des mesures notifiées sont centrées sur la gestion et le contrôle des fonds de l'UE. Des mesures transversales ont également été signalées, portant sur:

- l'amélioration de la transparence, la lutte contre la corruption et les conflits d'intérêts dans les marchés publics;
- la lutte contre la criminalité économique et organisée;
- la transposition du droit de l'UE; et
- le renforcement de la coopération avec l'OLAF.

Le nombre d'irrégularités détectées et signalées à la Commission par les États membres (dont l'analyse constitue la base des statistiques contenues dans le présent rapport) est inférieur à celui des années précédentes.

Cette tendance est particulièrement marquée pour les irrégularités frauduleuses, qui ont diminué de manière continue ces cinq dernières années.

Toutefois, du côté des dépenses, ce déclin semble lié au cycle des programmes de dépenses des fonds de l'UE plutôt qu'à une véritable diminution des irrégularités détectées. L'analyse des cycles de programmation indique que la détection des soupçons de fraudes et des fraudes est stable.

En ce qui concerne les dépenses dans l'agriculture, ce sont celles liées au «soutien du marché» qui constituent le domaine qui présente le plus grand risque. En ce qui concerne la politique de cohésion, le plus grand nombre de cas détectés concernent des projets dans le domaine de la «recherche et du développement technologique».

Dans la mesure où la crise de la COVID-19 exigera dans les années à venir des financements supplémentaires, en particulier pour le secteur de la santé, le présent rapport comprend également une analyse des irrégularités liées au domaine de «l'investissement dans les infrastructures de santé». Cette analyse indique que les infrastructures de santé sont particulièrement affectées par les violations des règles de passation des marchés publics. La non-éligibilité de projets/d'activités et la violation de dispositions/règles de contrats ont été les autres principales sources d'irrégularités.

Du côté des recettes, les montants financiers concernés ont sensiblement diminué depuis 2018, qui était une année exceptionnelle. Les marchandises les plus touchées par les tentatives de fraude ont été, une fois de plus, les panneaux solaires. La fraude aux recettes par la sous-évaluation des marchandises, y compris du commerce électronique, importées dans l'UE est restée une menace importante. L'OLAF a joué un rôle essentiel dans la détection de ce type de fraude.

Compte tenu des crises sanitaire et économique actuelles et du plan de relance présenté par la Commission, ce rapport recommande de ne pas assouplir la surveillance et le contrôle des dépenses de l'UE et souligne qu'une plus grande transparence de ces dépenses pourrait contribuer à prévenir les fraudes et les irrégularités.

## 1. INTRODUCTION

Le présent rapport est le trente-et-unième 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»).

L'Union européenne et ses 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 de l'UE. La Commission supervise ces deux domaines, définit les normes et contrôle le respect de celles-ci. La Commission et les États membres doivent travailler en étroite collaboration pour protéger efficacement les intérêts financiers de l'UE.

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.

Le rapport est accompagné de cinq documents de travail des services de la Commission (SWD)<sup>1</sup>.

## 2. HARMONISATION ET RENFORCEMENT DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE DANS L'UE: POLITIQUES, MESURES ET RESULTATS ANTIFRAUDE TRANSVERSAUX EN 2019

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

#### 2.1.1. Parquet européen

À la suite de l'entrée en vigueur, le 20 novembre 2017, du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil mettant en œuvre une coopération

renforcée concernant la création du Parquet européen<sup>2</sup>, la Commission a réalisé en 2019 des progrès substantiels sur la mise en place du Parquet européen.

En octobre 2019, le Conseil et le Parlement européen sont convenus de nommer M<sup>me</sup> Laura Codruța Kövesi au poste de chef du Parquet européen.

Les cycles de passation de marché requis pour les travaux de rénovation du siège du Parquet européen à Luxembourg ont été menés à bien. Le processus de recrutement du personnel du Parquet européen s'est poursuivi, neuf membres du personnel ayant été recrutés avant fin 2019. En outre, la Commission a pris les mesures nécessaires pour préparer la mise en place d'un système sur mesure de gestion des dossiers du Parquet. Il s'agira d'un outil essentiel pour assurer son fonctionnement.

La Commission a continué à travailler en étroite collaboration avec les États membres en ce qui concerne l'adaptation de leur droit interne en vue de la mise en place du Parquet européen, et à les consulter sur les différentes étapes de ce processus conformément à l'article 20 du règlement relatif au Parquet européen. La Commission a également engagé des discussions avec les États membres pour faciliter la reconnaissance du Parquet européen en tant qu'autorité compétente en vertu de la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale de 1959 et de ses protocoles, comme le prévoit le règlement relatif au Parquet européen. Cette reconnaissance garantira une coopération harmonieuse du Parquet européen avec les pays tiers.

#### 2.1.2. Directive (UE) 2019/1937 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union

Cette directive (UE) 2019/1937 (la «directive sur la protection des lanceurs d'alerte»)<sup>3</sup> a pour objectif de renforcer l'application du droit et des politiques de l'Union dans des domaines spécifiques en garantissant un niveau élevé de protection des personnes qui signalent des violations dans des domaines où celles-ci peuvent porter gravement atteinte à l'intérêt public et où elles peuvent seulement (ou mieux) être divulguées par des initiés. Ces domaines incluent notamment la protection des intérêts financiers de l'UE, la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, les violations

<sup>1</sup> i) Mise en œuvre de l'article 325 par les États membres en 2019;

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, 2018;

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 2019.

<sup>2</sup> JO L 283 du 31.10.2017, p. 1.

<sup>3</sup> Directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union (JO L 305 du 26.11.2019, p. 17).

relatives au marché intérieur, dont les systèmes abusifs conçus par les entreprises pour obtenir un avantage fiscal et pour ne pas s'acquitter de leurs obligations juridiques, et les violations du droit de l'Union sur les marchés publics.

La directive a été adoptée le 23 octobre 2019. Les États membres ont jusqu'en décembre 2021 pour la transposer dans leur ordre juridique national.

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

La présente section donne un aperçu des principales évolutions relatives aux initiatives stratégiques et législatives de la Commission en 2019.

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

Le 23 mai 2018, la Commission a adopté une proposition visant à modifier le règlement n° 883/2013 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (ci-après le «règlement relatif à l'OLAF»)<sup>4</sup>; cette proposition avait deux objectifs principaux: adapter l'OLAF à la création du Parquet européen et améliorer l'efficacité des enquêtes de l'OLAF. 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.

En 2019, le Parlement européen et le Conseil ont adopté leur position de négociation concernant la proposition de la Commission (le 16 avril et le 12 juin 2019 respectivement). Les négociations ont débuté fin 2019 et deux trilogues se sont tenus sous la présidence finlandaise du Conseil.

### *2.2.2. Dispositions horizontales relatives à la protection des intérêts financiers de l'Union («dispositions PIF») dans toutes les propositions de cadre financier pluriannuel de la Commission*

En 2019, en coopération étroite avec les services des dépenses et les services centraux de la Commission, l'OLAF est convenu avec les colégislateurs des dispositions standard concernant la protection des intérêts financiers de l'Union européenne, qui feront partie de toute la législation relative aux programmes de dépenses post-2020, harmonisés par domaine (gestion

directe, indirecte et partagée). Ces dispositions reflètent les exigences énoncées dans le règlement financier et rappellent, entre autres, que les intérêts financiers de l'Union doivent être protégés par la prise de mesures proportionnées, y compris la prévention, la détection et la correction des fraudes et autres irrégularités, ainsi que les enquêtes s'y rapportant. 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 d'accès nécessaires à la Commission, à l'OLAF, au Parquet européen et à la Cour des comptes européenne (CCE), et veiller à ce que tout tiers participant à l'exécution des fonds de l'Union accorde des droits équivalents.

### *2.2.3. Lutte contre la corruption dans l'UE*

La prévention et la lutte contre la corruption feront l'objet d'un suivi et d'une évaluation réguliers du cadre juridique des États membres au titre du nouveau mécanisme d'état de droit. Dans le cadre du mécanisme de l'état de droit, la Commission suivra les évolutions importantes, positives et négatives, relatives à l'état de droit dans les États membres. Ce suivi portera sur quatre piliers: i) les systèmes judiciaires, ii) le cadre anticorruption, iii) certaines questions liées au pluralisme des médias et iv) d'autres questions institutionnelles liées à l'équilibre des pouvoirs. Le mécanisme de l'état de droit couvrira tous les États membres, avec des évaluations annuelles objectives et factuelles de la Commission européenne, et servira d'outil préventif, approfondissant le dialogue et la sensibilisation commune aux questions de l'état de droit au sein de l'UE.

Dans le cadre du Semestre européen de gouvernance économique, les défis de la lutte contre la corruption sont évalués avec un accent particulier sur les domaines à risque, tels que les marchés publics, l'administration publique, l'environnement des affaires et la santé.

Les rapports nationaux annuels du Semestre européen comprennent des analyses détaillées des risques de corruption et des défis qui y sont associés. Dans les cas pertinents, ces questions sont également prises en considération dans les recommandations spécifiques par pays approuvées chaque année par les dirigeants nationaux au Conseil européen.

Dans les rapports nationaux de 2019, la Commission a concentré son analyse sur 15 États membres<sup>5</sup> qui font face à des défis particuliers.

<sup>4</sup> Règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 septembre 2013 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et abrogeant le règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (Euratom) n° 1074/1999 du Conseil (JO L 248 du 18.9.2013, p. 1).

<sup>5</sup> Bulgarie, Tchéquie, Grèce, Espagne, Croatie, Italie, Chypre, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Malte, Portugal, Roumanie, Slovaquie.

Huit de ces États membres<sup>6</sup> ont reçu des recommandations spécifiques par pays cette année. Outre celles reçues dans le cadre du Semestre, la Roumanie et la Bulgarie ont reçu des recommandations dans ce domaine dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification.

Dans le cadre du programme de l'UE sur le partage des expériences anticorruption, la Commission a organisé des ateliers sur la prévention de la corruption dans les entreprises publiques, ciblant les risques de corruption dans les marchés publics et la corruption comme menace pour la sécurité, respectivement en mai, juin et octobre 2019.

La Commission a également organisé une réunion avec les points de contact nationaux sur la corruption.

En 2019, l'UE est devenue observateur auprès du Groupe d'États contre la corruption (GRECO), et la Commission a participé activement à plusieurs forums anticorruption européens et internationaux. Elle a représenté l'UE à la 9<sup>e</sup> Conférence des États parties à la Convention des Nations unies contre la corruption et à la réunion plénière du GRECO de décembre. La Commission a également poursuivi ses travaux dans le cadre du Groupe de travail anticorruption du G20, qui a élaboré en 2019 des principes de haut niveau relatifs à la protection des lanceurs d'alerte ainsi qu'un compendium de bonnes pratiques visant à renforcer la prévention de la corruption dans le cadre du développement des infrastructures. La Commission a également participé aux travaux pertinents de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et des partenaires européens contre la corruption/du réseau européen de points de contact contre la corruption (EPAC/EACN), qui ont adopté la déclaration de Stockholm de décembre 2019<sup>7</sup> appelant les décideurs européens à renforcer la lutte contre la corruption.

L'OLAF a notamment un mandat unique lui permettant d'effectuer des enquêtes internes au sein des institutions, organes et organismes de l'UE en vue de lutter contre la fraude, la corruption et d'autres activités illégales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Au-delà des enquêtes internes, l'OLAF lutte également contre la corruption au moyen de ses enquêtes externes, car les cas de fraude au détriment du budget de l'UE peuvent être associés à la corruption.

#### 2.2.4. Coopération internationale

Pour lutter plus efficacement contre la fraude affectant le budget de l'UE au-delà des frontières de l'Union, la Commission a continué à inclure des dispositions antifraude dans les accords conclus avec des pays tiers et dans les modèles d'accords de garantie à utiliser avec des institutions financières internationales et d'autres organisations internationales.

Pour résoudre les affaires complexes de fraude transnationale et retrouver la trace du produit de la fraude, l'OLAF collabore souvent avec les organisations internationales et les autorités nationales de pays tiers. L'OLAF rencontre chaque année les représentants des services d'enquête des organisations internationales dans le cadre de la Conférence des enquêteurs internationaux.

En 2019, l'OLAF a organisé des événements spécifiques en vue de soutenir les pays tiers, notamment:

- la réunion semestrielle du groupe pilote avec les autorités partenaires d'Afrique pour renforcer les relations avec les principales autorités africaines d'investigation et de contrôle et les organismes de lutte contre la corruption;
- le séminaire annuel pour les autorités partenaires des pays candidats et candidats potentiels (le thème était l'interconnexion entre la prévention de la fraude et les enquêtes); et
- des visites d'étude à l'OLAF des autorités partenaires de Macédoine du Nord et d'Albanie.

#### 2.2.5. Stratégie antifraude de la Commission et nouveau paquet sur la gouvernance

La nouvelle stratégie antifraude de la Commission a été adoptée le 29 avril 2019. Elle se fonde sur une évaluation approfondie des risques des politiques internes de la Commission et définit deux principaux domaines à améliorer. Il s'agit i) de la collecte et de l'analyse des données sur la fraude et de l'analyse des données, et ii) de la coopération et de la coordination entre les services de la Commission. Ces aspects ont donc été placés au cœur de la nouvelle stratégie antifraude. Ils découlent également d'une évaluation interne de la stratégie précédente.

Des améliorations de la gouvernance étaient déjà mises en œuvre en 2018<sup>8</sup>, renforçant le rôle du conseil d'administration de la Commission dans la lutte contre la fraude et, avant la fin de 2019, le réseau de prévention et de détection de la fraude

<sup>6</sup> Tchéquie, Croatie, Italie, Chypre, Lettonie, Hongrie, Malte, Slovaquie.

<sup>7</sup> [http://www.epac-eacn.org/downloads/declarations/doc\\_download/185-stockholm-declaration-2019](http://www.epac-eacn.org/downloads/declarations/doc_download/185-stockholm-declaration-2019)

<sup>8</sup> Voir communication à la Commission intitulée «Rationaliser et renforcer la gouvernance institutionnelle au sein de la Commission européenne», C(2018) 7704 final du 21 novembre 2018.

(FPDNet) a été renforcé par la création de sous-groupes thématiques. Ces améliorations faisaient partie des 63 actions qui seront progressivement mises en œuvre au cours des prochaines années, conformément au plan d'action spécifique qui accompagne la nouvelle stratégie antifraude<sup>9</sup>.

#### 2.2.6. Mise en œuvre du programme Hercule et soutien par le PARS

Le programme Hercule III 2014-2020<sup>10</sup> promeut les activités de lutte contre la fraude, la corruption et toute autre activité illicite portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. En 2019<sup>11</sup>, cinquième année de sa mise en œuvre, un budget de 15,89 millions d'EUR était disponible pour:

- le financement d'actions visant à renforcer les capacités opérationnelles et techniques des autorités nationales et régionales dans les États membres et le soutien informatique (74 % du budget du programme); et
- des activités de formation et des conférences, y compris une formation à la criminalistique et à l'analyse numériques pour le personnel employé par les services répressifs des États membres et des pays partenaires, ainsi que des activités de recherche comparative et de publication scientifique (24 % du budget).

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

- des saisies de cigarettes et de produits du tabac de contrebande et de contrefaçon;
- des opérations améliorées et des enquêtes plus rapides portant sur les irrégularités, les cas de fraude et les faits de corruption affectant les intérêts financiers de l'Union;
- une amélioration de la coopération transfrontalière et de la création de réseaux;
- un partage des bonnes pratiques en matière de prévention et de lutte contre la fraude et les activités illicites portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union.

En outre, la Commission, via le programme d'appui à la réforme structurelle (PARS), a alloué des fonds à la fourniture d'un soutien technique à deux États membres pour réaliser les objectifs suivants:

- améliorer le fonctionnement du service grec de coordination antifraude (AFCOS) conformément aux règlements de l'UE et à la législation nationale;
- aider les autorités espagnoles à renforcer la surveillance des dépenses publiques à l'aide de données et de procédures automatisées et à accroître la compréhension et la capacité de détecter et d'atténuer les risques de fraude liés aux subventions dans des domaines politiques clés.

### 2.3. Jurisprudence de la CJUE

En 2019, deux arrêts historiques du Tribunal sont venus s'ajouter à la jurisprudence sur la protection des intérêts financiers de l'UE.

#### 2.3.1. Vialto/Commission

Dans l'affaire T-617/17, Vialto/Commission, le Tribunal rejette une demande indemnitaire de la requérante et marque son accord, pour la première fois dans la jurisprudence de l'UE, sur le pouvoir de l'OLAF et la méthode qu'il utilise pour mener les opérations d'expertise numérique dans le contexte des contrôles sur place.

Dans son arrêt, le Tribunal indique clairement que l'OLAF est autorisé à accéder à toutes les informations et à tous les documents ayant trait à l'objet de ses enquêtes durant le contrôle sur place et à faire des copies de tous les documents qui lui sont utiles pour effectuer le contrôle en question et pour lesquels il dispose d'une certaine marge d'appréciation. L'arrêt a également confirmé que le droit de collecter des documents au titre de l'article 7, paragraphe 1, du règlement n° 2185/96 comprend l'obtention de données criminalistiques et que l'opérateur, ayant refusé de fournir à l'OLAF les informations numériques demandées, a été exclu à juste titre du consortium pour violation de son obligation contractuelle à coopérer avec l'OLAF.

Dans la pratique, le fait d'invoquer l'obligation contractuelle de l'opérateur de coopérer avec l'OLAF est un outil très puissant et efficace pour les enquêtes de l'OLAF, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des frontières de l'UE.

Vialto a formé un recours contre la décision de la Cour qui est actuellement en instance.

#### 2.3.2. Dalli/Commission

Le Tribunal a rejeté une demande en indemnité formée par la requérante et aborde un grand nombre de points de droit et de fait qui ont été débattus ces dernières années. Les principaux points de l'arrêt du Tribunal sont les suivants:

<sup>9</sup> SWD(2019) 170 final.

<sup>10</sup>Règlement (UE) n° 250/2014 du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 établissant un programme pour la promotion d'actions dans le domaine de la protection des intérêts financiers de l'Union européenne (programme «Hercule III») et abrogeant la décision n° 804/2004/CE (JO L 84 du 20.3.2014, p. 6).

<sup>11</sup>Décision C(2018) 8568 final de la Commission du 17 décembre 2018.

- la compétence de l'OLAF va au-delà de la protection des intérêts financiers de l'UE et l'absence d'impact sur les intérêts financiers de l'Union est sans influence sur la possibilité pour l'OLAF d'ouvrir une enquête;
- les critères relatifs à l'ouverture d'une enquête visés dans les lignes directrices sur les procédures d'enquête (GIP) à l'intention du personnel de l'OLAF et dans le règlement n° 883/2013 n'exigent pas de procéder à une évaluation approfondie de ces informations, laquelle ne pouvant être effectuée que dans le cadre de l'enquête;
- le règlement n° 883/2013 n'empêche pas le directeur général de l'OLAF d'autoriser l'extension de la portée d'une enquête interne en cours, à celle d'une enquête externe et inversement;
- le directeur général de l'OLAF ne saurait être empêché, lorsque les circonstances l'exigent, de superviser lui-même une équipe d'enquête spéciale ou de participer à des activités d'enquêtes;
- les rapports définitifs de l'OLAF ne doivent pas reproduire l'intégralité des pièces sur lesquelles ils s'appuient, celles-ci n'ayant vocation à figurer, le cas échéant, qu'en annexe de ceux-ci;
- les demandes de transcriptions d'appels téléphoniques sont une mesure d'enquête qui ne nécessite aucun contrôle juridique formel par l'unité de sélection et de révision de l'OLAF; seules les mesures d'enquête qui figurent explicitement à l'article 11, paragraphe 2, des lignes directrices de l'OLAF et qui sont visées à l'article 12, paragraphes 1 et 2, des lignes directrices nécessitent un tel avis officiel;
- une personne concernée a le droit d'exprimer ses observations sur tous les faits la concernant, mais pas sur les conclusions qui peuvent être tirées par l'OLAF, dans le contexte de son rapport d'enquête définitif; l'OLAF n'est toutefois pas obligé de demander à une personne concernée de prendre position sur chaque témoignage recueilli, mais seulement sur les faits la concernant;
- le règlement intérieur du comité de surveillance ne saurait imposer à l'OLAF des obligations non prévues, notamment, par le règlement n° 883/2013; le comité de surveillance ne peut s'opposer à la transmission du rapport définitif à des autorités judiciaires nationales;
- lorsqu'il informe le public, l'OLAF doit trouver un juste équilibre entre le droit au respect de la présomption d'innocence de la personne concernée et le droit du public à être informé, dans le contexte du droit à la liberté d'expression, consistant à informer, le plus précisément possible, le public des actions mises en œuvre dans le contexte d'éventuels dysfonctionnements ou fraudes;
- en tant qu'elle garantit l'impartialité, l'équité et l'objectivité de ses enquêtes, il y a lieu de considérer que l'indépendance de l'OLAF consacrée par l'article 3 de la décision 1999/352 confère des droits aux particuliers;
- il est légitime pour une institution, un organe, un bureau ou une agence de l'UE de demander au directeur général de l'OLAF de traiter une affaire en priorité dès lors que cette demande ne concerne pas le fond de l'enquête;
- il est légitime pour une institution, un organe, un bureau ou une agence de l'UE de s'enquérir auprès du directeur général de l'OLAF de l'état d'avancement de l'enquête; toutefois, si une telle demande est émise de manière répétée et insistante, elle peut être considérée comme constituant une instruction ou une pression exercée sur l'OLAF et interférant avec l'indépendance de l'OLAF.

Un recours contre la décision de la Cour a été formé et est actuellement en instance.

#### 2.4. Mesures adoptées par les États membres

##### 2.4.1. *Transposition par les États membres de 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<sup>12</sup> remplace la convention de 1995 relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes et ses protocoles («convention PIF»)<sup>13</sup> pour les 26 États membres liés par elle<sup>14</sup>. Afin de renforcer la protection des intérêts financiers de l'Union européenne, la directive PIF harmonise les définitions, les sanctions et les délais de prescription applicables en cas d'infractions pénales portant atteinte à ces intérêts (notamment fraude, corruption, blanchiment de capitaux et détournement). Cela inclut les cas de fraude transfrontière à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) qui entraînent un préjudice d'un montant total d'au moins 10 millions d'EUR

En outre, la directive PIF définit la compétence matérielle du Parquet européen, étant donné que ce dernier sera compétent pour les quatre délits établis dans la directive. Le lien avec la création du

<sup>12</sup> Directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal, JO L 198 du 28.7.2017, p. 29.

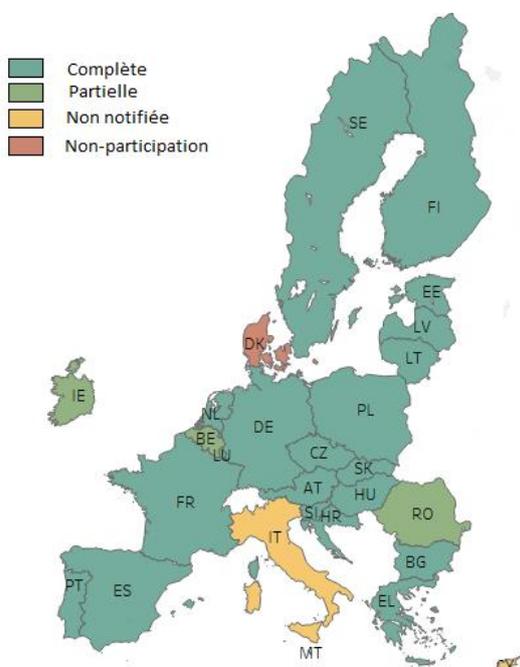
<sup>13</sup> Convention établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, JO C 316 du 27.11.1995, p. 49.

<sup>14</sup> La convention PIF reste applicable au Danemark.

Parquet européen rend encore plus importante la transposition en temps opportun de la directive PIF.

Le délai de transposition de la PIF directive dans le droit national a expiré le 6 juillet 2019. Douze États membres avaient notifié une transposition complète à cette date. À la fin de 2019, 18 États membres avaient communiqué une transposition complète, quatre une transposition partielle et quatre n'avaient communiqué aucune mesure de transposition (trois en juin 2020, comme indiqué à la figure 1). La Commission a lancé des procédures d'infraction dans les cas où les mesures de transposition n'ont pas été communiquées, et a commencé l'évaluation de la conformité des mesures notifiées.

**Figure 1: transposition de la directive PIF – état des lieux (juin 2019)**



#### 2.4.2. Aperçu des mesures adoptées par les États membres<sup>15</sup>

Au total, 27 mesures transversales ont été notifiées par les États membres. Elles peuvent être divisées en quatre sous-groupes en fonction de leur domaine de mise en œuvre respectif.

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

Dans le domaine du renforcement de la transparence, de la lutte contre la corruption et de la prévention des conflits d'intérêts dans les

marchés publics, huit mesures ont été notifiées par les États membres.

La nature de ces mesures est très variée: elles comprennent des mesures législatives visant à améliorer l'efficacité et le fonctionnement de l'administration<sup>16</sup> et une meilleure gestion financière dans le domaine des marchés publics<sup>17</sup>, des mesures organisationnelles telles qu'un atelier sur les soumissions concertées<sup>18</sup>, des formations et une sensibilisation à la lutte contre la fraude<sup>19</sup> et des mesures administratives telles que des orientations méthodologiques, le contrôle financier et l'audit<sup>20</sup>.

Deux États membres<sup>21</sup> ont fait état de stratégies visant à lutter contre la corruption à différents niveaux: la première consiste en des mesures opérationnelles et l'autre combine des mesures opérationnelles, organisationnelles et administratives.

Pour soutenir les États membres dans leurs efforts de prévention et de lutte contre la corruption (également la corruption perpétrée contre les intérêts financiers de l'UE) et d'autres activités criminelles, l'UE fournit des ressources précieuses pour la mise en œuvre de projets. Le Fonds pour la sécurité intérieure (FSI) et son futur successeur dans le CFP 2021-2027 vise à soutenir l'échange d'informations et la coopération entre les services répressifs et d'autres entités publiques et privées pour relever les défis posés par les criminels.

##### 2.4.2.2. Transposition du droit de l'UE en droit national

Dix mesures de nature législative concernant la transposition du droit de l'UE en droit national ont été signalées par les États membres en 2019. Six États membres<sup>22</sup> ont notifié leur transposition de la directive PIF en 2019.

D'autres mesures concernent le règlement (UE) 2017/1939 du Conseil relatif à la création du Parquet européen. Deux États membres<sup>23</sup> ont déclaré avoir pris des mesures législatives nationales relatives au règlement.

La Finlande<sup>24</sup> a fait état de mesures liées à la transposition de la cinquième directive antiblanchiment [directive (UE) 2018/843], tandis que la Roumanie a transposé la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du

<sup>15</sup> Une description complète des mesures notifiées par les États membres se trouve dans le document de travail des services de la Commission cité dans la note de bas de page 1, point i).

<sup>16</sup> Slovaquie.

<sup>17</sup> Roumanie.

<sup>18</sup> Croatie.

<sup>19</sup> France.

<sup>20</sup> Slovaquie.

<sup>21</sup> Tchéquie et Lettonie.

<sup>22</sup> Estonie, Irlande, Espagne, France, Lettonie, Autriche.

<sup>23</sup> Tchéquie, Grèce.

<sup>24</sup> Finlande.

blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme.

#### 2.4.2.3. Lutte contre la criminalité économique et organisée

Six mesures ont été notifiées par les États membres dans ce domaine. L'Italie a fait état de mesures opérationnelles, comme la mise en œuvre du système Arachne, et Malte d'un projet visant à renforcer les capacités de la police nationale.

La Lituanie et la Suède ont rendu compte de groupes de coordination qui ont mis en œuvre des mesures organisationnelles et opérationnelles: les réunions annuelles au niveau des experts des services d'enquête sur les délits fiscaux et douaniers des États baltes et du Conseil suédois pour la protection des intérêts financiers de l'UE.

L'Espagne a pris une mesure similaire en créant un Conseil consultatif pour la prévention et la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne. Elle a également adopté une stratégie nationale de lutte contre la criminalité organisée et les infractions pénales graves.

#### 2.4.2.4. Mesures juridiques visant à renforcer la coopération avec l'OLAF

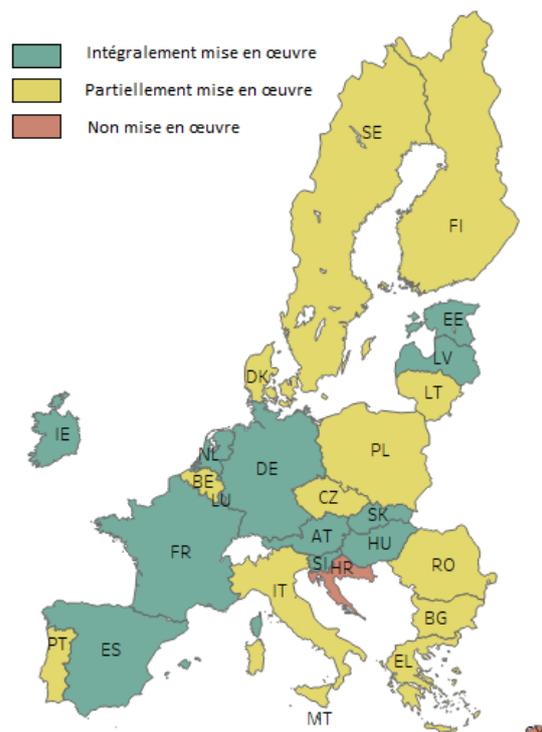
La Belgique, la Lettonie et la Slovaquie ont fait état de mesures législatives visant à renforcer la coopération entre l'OLAF et les autorités nationales.

#### 2.4.3. Mise en œuvre des recommandations de 2018

Dans le précédent rapport PIF, la Commission a soumis deux séries de recommandations adressées aux États membres. La Commission a assuré le suivi de la mise en œuvre des recommandations du rapport PIF de 2018.

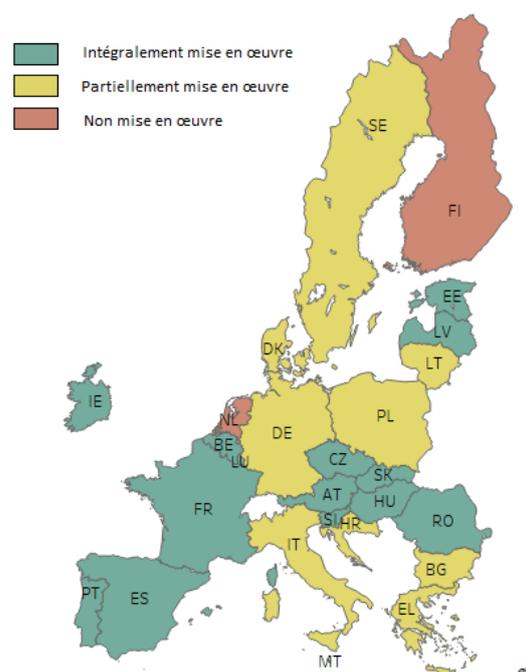
**En ce qui concerne les recettes**, 12 États membres ont pleinement renforcé et appliqué leurs stratégies de contrôle douanier dans le cas du commerce électronique transfrontière, en particulier en ce qui concerne les abus potentiels liés à la franchise applicable aux envois de faible valeur. Les mesures prises allaient de profils de risque ciblés pour la sous-évaluation (qui couvrent les envois de faible valeur) aux mises à niveau et améliorations des systèmes douaniers des États membres. Près de la moitié des États membres ont pleinement veillé à ce que les systèmes de déclaration électronique 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.

Figure 2: stratégies de contrôle douanier dans le cas du commerce électronique transfrontière



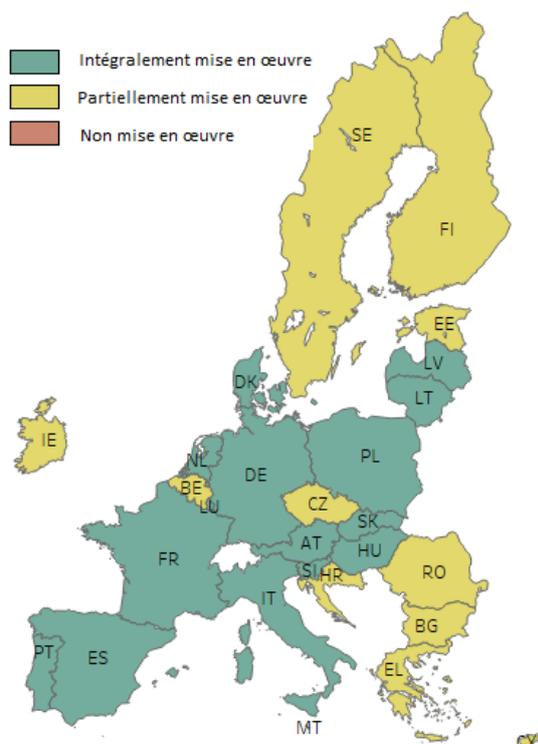
En outre, 15 États membres ont pleinement assuré la détection automatique des marchandises potentiellement sous-évaluées ou indûment déclarées au titre de la franchise applicable aux envois de faible valeur, et cela à l'aide de profils de risques ou de manière aléatoire.

Figure 3: détection automatique des marchandises potentiellement sous-évaluées ou indûment déclarées au titre de la franchise applicable aux envois de faible valeur



Treize États membres<sup>25</sup> ont pleinement garanti que 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.

**Figure 4: vérifications de la conformité des opérateurs**



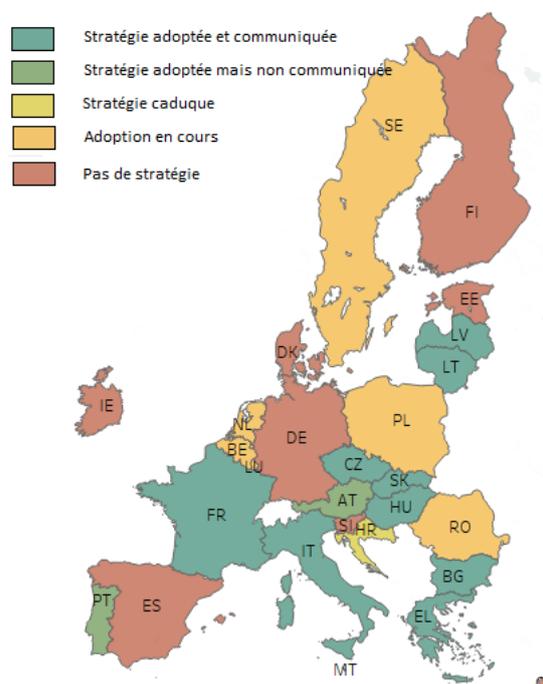
Vingt-quatre États membres ont pleinement veillé à ce que les opérateurs économiques agréés (OEA) ne soient pas exclus des vérifications de conformité avec la franchise douanière pour les envois de faible valeur<sup>26</sup>.

**En ce qui concerne les dépenses,** le suivi pour 2018 a montré que dix États membres ont adopté ou mis à jour une stratégie nationale antifraude, qu'ils ont communiquée à la Commission. Seize États membres n'ont pas adopté de stratégie nationale antifraude et quatre envisagent d'adopter ou préparent une nouvelle stratégie nationale antifraude.

En outre, 16 États membres ont renforcé l'analyse de risques pour détecter la fraude et les irrégularités, y compris par l'utilisation d'outils informatiques (comme ARACHNE)<sup>27</sup>, et 13 États

membres ont utilisé ARACHNE pendant leur analyse de risques<sup>28</sup>.

**Figure 5: état des lieux de la stratégie nationale antifraude**



Quinze États membres<sup>29</sup> ont partagé des résultats concrets découlant de l'utilisation des conclusions du rapport PIF dans leurs évaluations des risques de fraude. En ce qui concerne les thèmes transversaux, 13 États membres ont facilité et évalué le signalement spontané d'irrégularités potentielles et renforcé la protection des lanceurs d'alerte<sup>30</sup>. Il n'y a pas eu de changement significatif dans la mise en œuvre de cette recommandation par rapport au suivi de l'année dernière. Cette année, cependant, les États membres se sont concentrés sur la fourniture d'informations concernant leur stade de mise en œuvre en 2018 et 2019. Plusieurs États membres ont évoqué la transposition prochaine de la directive sur la protection des lanceurs d'alerte de l'UE d'ici le 17 décembre 2021<sup>31</sup>. Certains États membres ont déjà adopté une législation sur les lanceurs d'alerte en 2019<sup>32</sup>. En outre, 17 États membres ont pleinement promu la coopération systématique et en temps utile entre les autorités judiciaires et

<sup>25</sup> Allemagne, Irlande, Espagne, France, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Autriche, Roumanie, Slovaquie et Slovaquie.

<sup>26</sup> Pour des informations plus détaillées, voir le document de travail mentionné dans la note de bas de page 1, point iii).

<sup>27</sup> Bulgarie, Tchéquie, Allemagne, Grèce, Croatie, Italie, Lettonie, Luxembourg, Hongrie, Malte, Pays-Bas, Autriche, Pologne, Portugal, Roumanie et Slovaquie.

<sup>28</sup> Belgique, Bulgarie, Tchéquie, Danemark, Irlande, Italie, Lettonie, Hongrie, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Slovaquie et Slovaquie.

<sup>29</sup> Belgique, Bulgarie, Tchéquie, Allemagne, Estonie, Grèce, Croatie, Italie, Lettonie, Luxembourg, Hongrie, Pologne, Portugal, Slovaquie et Slovaquie.

<sup>30</sup> Bulgarie, Croatie, Grèce, Italie, Lettonie, Hongrie, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie et Suède.

<sup>31</sup> Allemagne, Espagne, France, Irlande, Grèce.

<sup>32</sup> Lettonie et Slovaquie.

administratives<sup>33</sup>. La majorité des États membres ont fourni des informations à jour sur les initiatives prises en 2019, les AFCOS se voyant confier un rôle plus important en tant que coordinateurs de la coopération en matière de lutte contre la fraude entre les différentes autorités nationales<sup>34</sup>.

## **2.5. Synthèse des statistiques concernant les irrégularités et les fraudes détectées<sup>35</sup>**

En 2019, 11 726 irrégularités ont été signalées à la Commission, soit une diminution de 2 % par rapport à 2018. Elles portaient sur un montant d'environ 1,6 milliard d'EUR, soit une baisse de 34 % 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 ouverte.

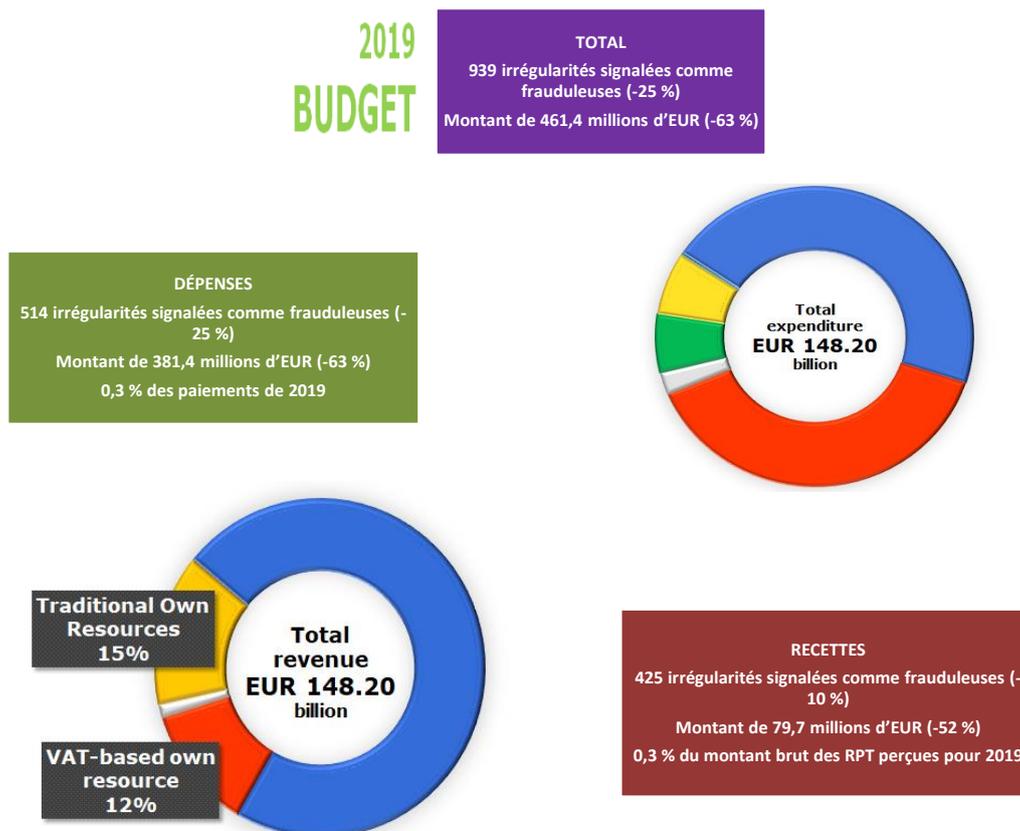
---

<sup>33</sup> Belgique, Tchéquie, Grèce, Espagne, Croatie, Italie, Lettonie, Luxembourg, Hongrie, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Slovaquie et Suède.

<sup>34</sup> Pour plus d'informations détaillées sur la mise en œuvre des recommandations, voir le document de travail mentionné dans la note de bas de page 1, point iii).

<sup>35</sup> Pour une analyse détaillée des irrégularités signalées, voir le document de travail mentionné dans la note de bas de page 1, point ii).

Figure 6: Irrégularités signalées comme frauduleuses en 2019



### 2.5.1. Irrégularités frauduleuses détectées

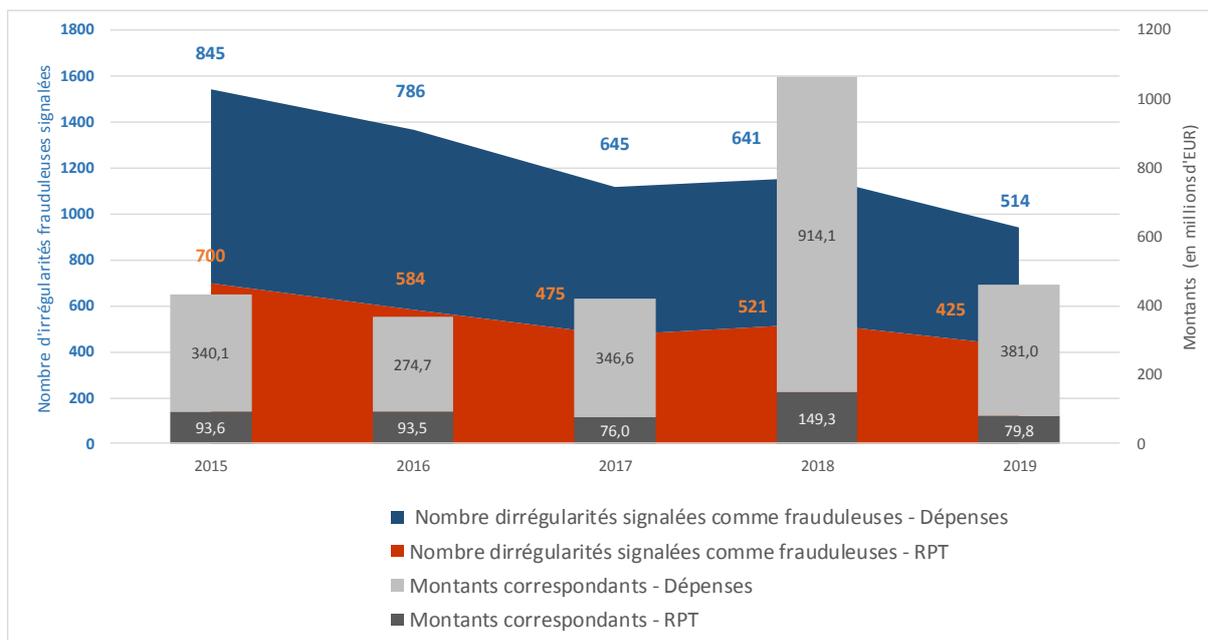
Le nombre des irrégularités signalées comme frauduleuses (qui inclut les soupçons de fraude et les fraudes établies) et les montants correspondants ne constituent pas un indicateur direct du niveau de fraude affectant le budget de l'UE. Ils indiquent avant tout les résultats obtenus par les États membres et les institutions de l'UE dans la détection et le signalement des cas de fraude potentielle.

En 2019, 939 irrégularités au total ont été signalées comme frauduleuses (soit 8 % de l'ensemble des irrégularités détectées et signalées)<sup>36</sup>, portant sur un montant d'environ 461,4 millions d'EUR (représentant 28 % des montants financiers totaux affectés par des irrégularités)<sup>37</sup> et affectant aussi bien le volet des dépenses que celui des recettes, comme indiqué à la figure 6. Le nombre d'irrégularités frauduleuses signalées en 2019 et les montants financiers correspondants ont diminué de manière significative par rapport à 2018. Si l'on examine une période de 5 ans (2015-2019), le nombre d'irrégularités frauduleuses signalées était inférieur de 40 % à celui de 2015 et de 25 % à la moyenne des cinq années. Leur incidence financière fluctue notablement (voir figure 7), étant donné qu'elle peut être fortement influencée par des cas particuliers impliquant des sommes très élevées.

<sup>36</sup> 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].

<sup>37</sup> 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 7: irrégularités signalées comme frauduleuses et montants correspondants, 2015-2019



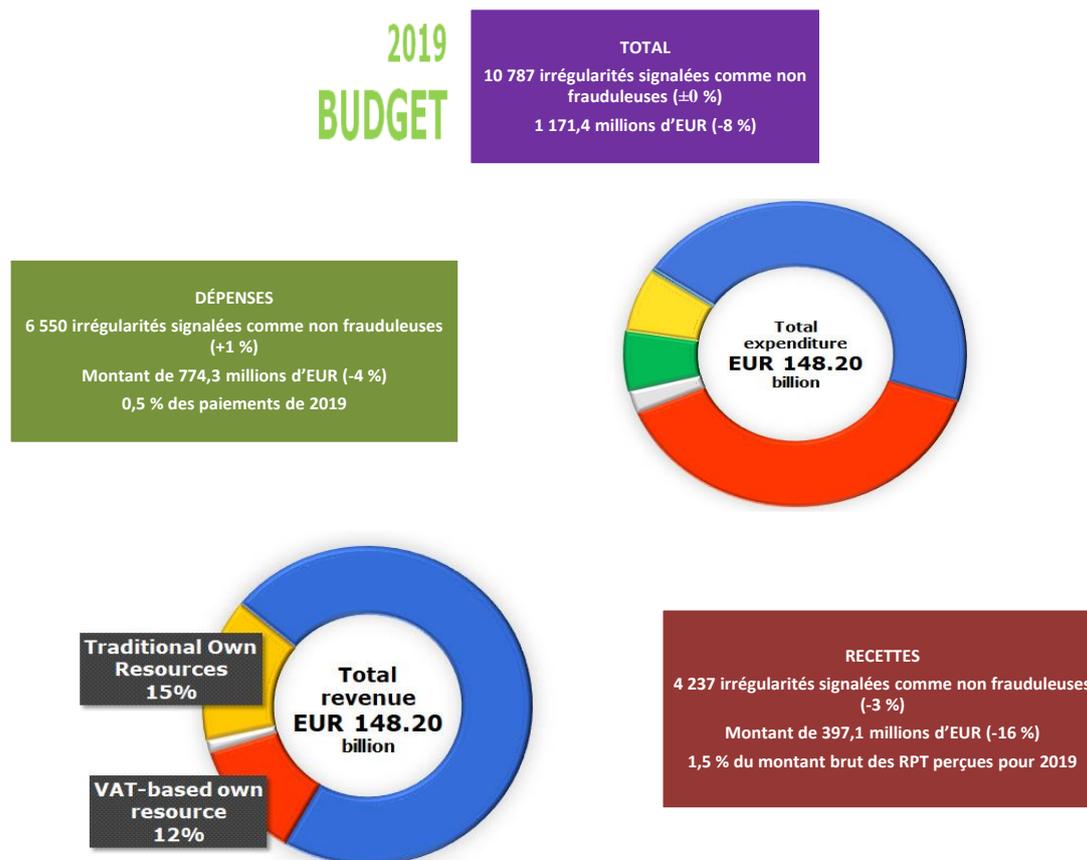
Une ventilation, par État membre et par secteur budgétaire, des irrégularités frauduleuses signalées en 2019 est présentée à l'annexe 1.

### 2.5.2. Irrégularités non frauduleuses détectées et signalées

En 2019, 10 787 irrégularités signalées comme non frauduleuses ont été notifiées à la Commission (chiffre stable par rapport à 2018). Les montants financiers concernés ont diminué de 8 % pour atteindre environ 1,2 milliard d'EUR, comme le montre la figure 8.

Une ventilation, par État membre et par secteur budgétaire, des irrégularités non frauduleuses signalées en 2019 est présentée à l'annexe 2.

Figure 8: irrégularités signalées comme non frauduleuses en 2019



### 2.5.3. Enquêtes de l'OLAF

Les chiffres consolidés sur les enquêtes de l'OLAF en 2019 n'étaient pas disponibles au moment de l'adoption du présent rapport, mais ils seront publiés dans le rapport annuel de l'OLAF qui paraîtra plus tard cette année<sup>38</sup>.

## 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. Évolution de la législation

Étant donné la nature transnationale de la fraude douanière, il est fondamental que les autorités douanières des États membres coopèrent entre elles en vue de prévenir, rechercher et poursuivre les violations de la législation douanière et agricole.

Le règlement (CE) n° 515/97 relatif à l'assistance administrative mutuelle en matière

douanière est la législation qui définit la manière dont les organes administratifs des États membres doivent coopérer entre eux et avec la Commission européenne dans leur lutte contre la fraude douanière. Il met particulièrement l'accent sur l'échange mutuel d'informations, notamment sur les mouvements suspects de marchandises et de moyens de transport, ainsi que sur les lieux où les marchandises sont stockées.

Le règlement (UE) 1525/2015, modifiant le règlement (CE) n° 515/97, a introduit deux autres bases de données, à savoir le répertoire des messages sur le statut des conteneurs (CSM) et le répertoire des importations, des exportations et du transit (IET). De plus, il fait progresser le cadre de coopération et accélère la conduite des enquêtes de l'OLAF: il fixe ainsi des délais pour la communication par les États membres des documents relatifs aux enquêtes et facilite l'utilisation des informations obtenues sur la base de l'assistance mutuelle comme éléments de preuve dans les procédures judiciaires nationales.

Un processus d'évaluation du règlement n° 515/97 a débuté en 2019. Après la publication de la feuille de route et la mise en place d'un groupe de coordination interservices

<sup>38</sup> À l'adresse suivante: [https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report\\_fr](https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report_fr).

(GCI) au sein de la Commission, une consultation ciblée des acteurs concernés a été lancée pour évaluer dans quelle mesure le règlement n° 515/97 a été utile par le passé pour prévenir la fraude douanière.

#### 3.1.1.2. Système d'information antifraude (AFIS)

L'AFIS<sup>39</sup> est un terme générique qui recouvre un ensemble d'applications informatiques antifraude gérées par la Commission européenne visant à assurer un échange rapide et sûr des informations dans ce domaine entre les administrations nationales et de l'Union compétentes, ainsi que le stockage et l'analyse des données pertinentes. Le portail AFIS est une infrastructure unique et commune assurant la fourniture des services énumérés dans le paragraphe suivant à plus de 9 000 utilisateurs finals enregistrés dans près de 1 400 services compétents des États membres, pays tiers partenaires, organisations internationales, services de la Commission et autres institutions de l'UE. Le programme AFIS couvre deux grands domaines: l'assistance mutuelle en matière douanière et la gestion des irrégularités.

L'AFIS 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 sécurisée (AFIS-Mail), des modules d'échange d'informations spécifiques comme CIS+ (système d'information douanier) et FIDE (fichier d'identification des dossiers d'enquêtes douanières), des bases de données telles que les répertoires IET (répertoire des importations, des exportations et du transit) et CSM (répertoire des messages sur le statut des conteneurs), des outils d'analyse tels que l'A-TIS (système d'information transit antifraude) et des applications de flux électroniques tels que ToSMA (application de gestion des saisies de tabac).

L'AFIS fournit également le système de gestion des irrégularités (IMS), un outil électronique sûr, qui soutient la gestion et l'analyse des irrégularités, et qui aide les États membres à remplir leur obligation de signaler les irrégularités découvertes en rapport avec les fonds agricoles et structurels, le Fonds de cohésion et le Fonds de la pêche, le Fonds «Asile, migration et intégration» (AMIF), 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 (FSI-POLICE) et le

Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) ainsi qu'avec l'aide de préadhésion.

#### 3.1.1.3. Opérations douanières conjointes (ODC)

En plus de ses enquêtes relatives à des cas de fraude aux recettes, l'OLAF coordonne des opérations douanières conjointes (ODC) de grande ampleur auxquelles participent des partenaires opérationnels européens et de pays tiers. 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 2019, l'OLAF a apporté son soutien à 13 ODC, dont deux ont été menées par l'OLAF. Les autres ont été organisées ou soutenues par l'OLAF en coopération avec les États membres (Belgique, France et Pologne), Europol, FRONTEX, la mission de l'Union européenne d'assistance à la frontière entre la Moldavie et l'Ukraine (EUBAM) ou l'équipe d'experts douaniers de la frontière terrestre est et sud-est (CELBET).

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

La figure 9 présente ces opérations de manière synthétique.

<sup>39</sup>Sa base juridique est le règlement (CE) n° 515/97 tel que modifié par le règlement (UE) 1525/2015.

Figure 9: ODC en 2019

Fonctionnement	Pays/organisations participants	Champ d'application	Résultats
<b>ODC HYGIEA</b>	Organisée dans le cadre du Dialogue Europe-Asie (ASEM) et coordonnée par l'OLAF. Tous les États membres de l'UE, la Norvège, le Bangladesh, la République populaire de Chine, l'Indonésie, le Japon, la Mongolie, la Malaisie, le Pakistan, les Philippines, Singapour, la Thaïlande et le Vietnam ainsi qu'Europol ont participé à l'opération.	Lutte contre le commerce de produits de contrefaçon – commerce international des biens de consommation à circulation rapide (produits d'hygiène corporelle, détergents, cosmétiques, etc.).	Environ 200 000 pièces de parfums, dentifrices et cosmétiques contrefaits, 120 tonnes de détergents, shampoings et couches contrefaits et plus de 4,2 millions d'articles de contrefaçon (piles, chaussures, jouets, balles de tennis, rasoirs, appareils électroniques, etc.), ainsi que 77 millions de cigarettes et 44 tonnes de tabac pour pipe à eau contrefaits ont été saisis par les autorités douanières asiatiques et européennes.
<b>ODC SNAKE II</b>	Menée par l'OLAF en coopération avec l'Administration générale des douanes de la République populaire de Chine [Bureau de lutte contre la contrebande (ASB)]; participation d'États membres et d'Europol. Des officiers de liaison de la Chine, de la Grèce, de l'Italie, des Pays-Bas et d'Europol ont participé à la coordination de l'ODC de l'unité de coordination opérationnelle permanente de l'OLAF (UCOP).	Fraude aux recettes.	Évaluation en cours.
<b>ODC POSTBOX II</b>	Organisée en collaboration avec les autorités douanières belges et l'OLAF, avec la participation de 22 États membres et d'Europol.	Commerce illégal d'articles contrefaits, de drogues et d'espèces animales et végétales menacées (CITES) en utilisant le web ouvert et le dark web.	Saisie de plus de 2 000 envois, ouverture de 50 dossiers d'enquête et identification de 30 suspects dans les États membres.
<b>ODC DAPHNE</b>	Coordonnée par l'administration des douanes italiennes et l'OLAF, avec la participation de tous les États membres et d'Europol.	Contrôles portant sur les manquements à l'obligation de déclaration de montants en liquide et dans la lutte contre le blanchiment de capitaux et les organisations criminelles impliquées dans des activités terroristes.	Évaluation en cours.
<b>ODC OPSON IX</b>	Organisée sous l'égide d'Interpol et d'Europol. L'OLAF a dirigé et coordonné l'action d'exécution ciblée sur le vin et les boissons alcoolisées. Cette action a bénéficié de la participation de diverses autorités compétentes des États membres.	Lutte contre les aliments et les boissons contrefaits et de mauvaise qualité en mettant l'accent sur les produits qui présentent un risque pour la santé humaine.	Évaluation en cours.
<b>Opération conjointe de contrôles frontaliers SCORPION</b>	Organisée conjointement par l'EUBAM et l'OLAF.	Contrebande de produits du tabac à la frontière orientale de l'Union européenne.	Saisie de plus de 15 millions de cigarettes, 4 245 kg de tabac brut et 233 kg de tabac à narguilé.
<b>Activités conjointes de la CELBET – JCA6</b>	Organisée par la CELBET avec le soutien de l'OLAF.	Détection de cigarettes illégales et de cigarettes blanches bon marché, ainsi que d'équipements et matériels destinés à la production illégale de cigarettes dans l'UE.	Plus d'un million de cigarettes saisies.
<b>Activité intensifiée conjointe (AIC) sur l'analyse de risque et le contrôle</b>	Organisée par la CELBET avec le soutien de l'OLAF.	L'objectif principal de l'AIC était de tester des procédures de transit spécifiques et d'examiner la possibilité que celles-ci soient systématiquement détournées par des groupes criminels	Promouvoir la coopération entre les États membres de l'UE et les pays tiers, et sensibiliser toutes les parties concernées à la vulnérabilité du régime de transit interne de l'Union.

Fonctionnement	Pays/organisations participants	Champ d'application	Résultats
<b>opérationnel pendant l'application des procédures de transit</b>		organisés, ce qui constituerait une menace importante pour les intérêts financiers de l'UE.	
<b>Journée d'action conjointe (JAC) ARKTOS</b>	Menée par FRONTEX et codirigée par l'Estonie et la Finlande. Organisée dans le cadre du cycle de politique de l'UE/EMPACT au service de la lutte contre la criminalité organisée et les formes graves de criminalité internationale. OLAF, Europol, Interpol et les autorités douanières, policières et de garde-frontières de Lettonie, Lituanie, Pologne et Slovaquie.	Contrebande de produits soumis à accises, immigration clandestine et fraude documentaire.	
<b>Opération conjointe HEXAGON</b>	Organisée par les administrations douanières et fiscales des pays du groupe Visegrad (Tchéquie, Hongrie, Pologne et Slovaquie), de l'Autriche et de la Slovaquie, avec le soutien de l'OLAF.	Contrecarrer les abus découlant de l'utilisation du régime douanier 42.	Publication de plusieurs recommandations.

### 3.1.2. Dispositions d'assistance mutuelle et de 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. En 2019, des négociations avec Andorre, l'Azerbaïdjan, le Chili et le Kirghizistan ont été finalisées; des négociations avec l'Australie, l'Indonésie et l'Ouzbékistan sont toujours en cours. La Commission européenne a présenté des directives de négociation pour un accord avec la Biélorussie, adoptées par le Conseil en décembre 2019.

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. Une telle clause est une condition obligatoire pour l'octroi de la préférence tarifaire à des pays tiers. C'est pourquoi l'OLAF attache une grande importance à ces négociations et y participe activement. En 2019, des négociations étaient en cours avec

l'Australie, le Chili, la Nouvelle-Zélande, l'Indonésie et la Tunisie.

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 des déclarations 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 opérationnel dans la lutte contre le commerce illicite de tabac, l'OLAF contribue également au renforcement de l'action de l'UE dans ce domaine.

Le 7 décembre 2018, la Commission européenne a présenté un deuxième plan d'action<sup>40</sup> 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. Ce plan d'action se fonde sur la stratégie de 2013 visant à renforcer

<sup>40</sup> <https://ec.europa.eu/anti-fraud/media-corner/news/07-12-2018/new-action-plan-reaffirms-commission-leading-role-fight-against-fr>

la lutte contre le commerce illicite du tabac<sup>41</sup> et sur le rapport de 2017 sur son état d'avancement<sup>42</sup>.

Le 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. La récente entrée en vigueur du protocole de la convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac visant à éliminer le commerce illicite des produits du tabac (protocole à la CCLAT) et la mise en place du système de traçabilité de l'UE pour les produits du tabac en 2019 sont des étapes importantes à cet égard et devraient rester les éléments clés de l'action politique de l'UE à long terme dans ce domaine.

La mise en œuvre du plan d'action est bien engagée, certaines actions clés étant en cours ou achevées. La Commission joue un rôle de premier plan au niveau multilatéral et s'engage bilatéralement avec les pays d'origine et de transit. L'autorisation d'ouvrir les négociations sur un accord relatif à la coopération et à l'assistance administrative mutuelle en matière douanière avec la Biélorussie est une avancée notable à cet égard.

Au sein de l'UE, la Commission a aidé les États membres à mettre en place le nouveau système de traçabilité du tabac, qui a été lancé le 20 mai 2019. Des progrès considérables ont été réalisés dans le domaine des analyses et des renseignements; par exemple, le laboratoire indépendant du tabac a traité plus de 100 demandes en 2019. Une étude visant à définir une méthodologie pour mesurer le marché du tabac illicite devrait être achevée d'ici la mi-2020, et la Commission a mené une enquête sur la perception que se fait le public du tabac illicite dans l'UE, un indicateur important du côté de la demande.

Le protocole à la CCLAT est entré en vigueur le 25 septembre 2018. Depuis lors, la Commission, en coopération étroite avec les États membres, a pris une part active aux travaux réalisés au niveau international, qui se concentrent sur la sécurisation de la chaîne d'approvisionnement des produits du tabac et sur la coopération internationale. La Commission a intensifié ses efforts pour contribuer aux travaux réalisés au niveau international en vue de la deuxième réunion des parties prévue pour novembre 2021, notamment en jouant le rôle de «facilitateur clé» pour le groupe de travail sur le

suivi et le traçage. Un autre aspect important est la coopération internationale, la Commission apportant son expertise en tant que membre actif du groupe de travail sur l'assistance et la coopération. La Commission continuera de contribuer à ce travail réalisé au niveau international.

#### *3.1.4. Critères de risque financier*

En mai 2018, dans le contexte du cadre de gestion des risques en matière douanière (CRMF), la Commission a adopté une décision d'exécution<sup>43</sup> dans laquelle sont définies les mesures uniformes d'application des contrôles douaniers en établissant des critères et normes communs pour le risque financier (CRF).

Les CRF représentent un ensemble de règles qui permettent aux systèmes de dédouanement des États membres d'identifier de façon systématique les transactions qui présentent un risque financier potentiel et requièrent ainsi une analyse plus approfondie et/ou un contrôle. Les CRF englobent la majorité des risques financiers connus et contribuent à une approche plus cohérente des contrôles douaniers.

La décision et les lignes directrices de 2019 relatives à son application ne sont mises à la disposition que des experts en gestion des risques dans les États membres.

#### *3.1.5. Le système commun de gestion des risques douaniers (SGRD)*

Le système commun de gestion des risques douaniers (SGRD) offre un mécanisme rapide et facile à utiliser afin d'échanger des informations liées aux risques entre les agents des douanes et les centres d'analyse du risque des États membres. En facilitant les interventions des douanes dans toute l'Union aux frontières extérieures de l'UE et à l'intérieur de ses frontières, le SGRD est un élément essentiel de la mise en œuvre du cadre de gestion des risques de l'Union.

Le formulaire «Risk Information Form (RIF)» est rempli en ligne et est immédiatement visible par l'ensemble des bureaux de douane connectés. Il permet une diffusion aussi rapide que possible des informations sur les risques nouveaux et importants recensés auprès des bureaux de douane opérationnels dans tous les États membres de sorte que des mesures immédiates puissent être prises dans toute l'UE afin de traiter ces risques. Il permet également d'établir des conditions de concurrence équitables pour les opérateurs économiques et de lutter contre le détournement effectué par les pratiques

<sup>41</sup> COM(2013) 324 final.

<sup>42</sup> COM(2017) 235 final.

<sup>43</sup> C(2018) 3293 final.

commerciales dangereuses, irrégulières ou frauduleuses

En 2019, 1 777 RIF ont été émis.

### 3.1.6. Initiatives d'analyse des données

Le travail des douanes est essentiel pour protéger l'Union à la fois des risques liés aux recettes et des risques non liés aux recettes. Un élément clé pour y parvenir est une approche européenne intégrée visant à renforcer la gestion des risques en matière douanière et à aider les États membres à procéder à des contrôles efficaces.

Le projet INTEL4CUSTAF financé par Hercule III a été créé en 2018 par l'OLAF avec le Centre commun de recherche, à la demande 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. Au cours de la première année de fonctionnement (2018), les efforts se sont principalement concentrés sur le recensement et la compréhension des besoins et des priorités en matière d'analyse, et ont abouti à la création d'une communauté d'une centaine d'experts.

En 2019, cinq projets pilotes ont été menés, réunissant des experts des États membres intéressés afin de partager leur expérience et d'analyser les tests. Ces projets pilotes ont permis l'élaboration d'analyses à la fois dans des catégories de fraude bien connues, telles que la désignation erronée et la sous-évaluation, et de nouvelles approches plus expérimentales, telles qu'une tentative de détection systématique des «opérateurs économiques électroniques» à l'aide de déclarations sur des documents administratifs uniques (DAU), ou une nouvelle approche destinée à identifier les conteneurs potentiellement suspects en fonction du poids. Les résultats de ces projets pilotes ainsi que d'autres exemples d'analyse antifraude des douanes nationales ont été communiqués lors du quatrième atelier, organisé en collaboration avec l'administration des douanes de la République tchèque. Les travaux se poursuivent en 2020.

En 2019, un projet pilote sur la capacité d'analyse conjointe entre l'OLAF et les services concernés de la Commission a été mené à bien; il avait pour objectif d'analyser les données sur les flux commerciaux en combinant leur expertise et plusieurs ressources de données disponibles dans les services respectifs. L'analyse a permis de déceler des risques élevés de fausse déclaration pour plusieurs produits faisant l'objet de mesures de défense commerciale qui méritaient un suivi opérationnel, comme la

diffusion d'informations sur les risques aux États membres (RIF). Ce projet pilote a ouvert la voie au développement ultérieur de l'analyse des données douanières au sein de la Commission, également en vue de proposer un cadre plus permanent et plus ambitieux pour fournir une couche européenne d'analyse des données dans le domaine douanier.

## 3.2. Mesures antifraude des États membres – Recettes

Seize mesures liées aux recettes ont été notifiées par les États membres en 2019. Elles se répartissent, selon leur(s) champ(s) d'application respectif(s), dans deux catégories: la fraude douanière et la fraude fiscale (certaines couvrant les deux).

### 3.2.1. Fraude douanière

Les États membres ont fait état de huit mesures dans le domaine de la fraude douanière. Trois sont des mesures opérationnelles, comme le partage de bonnes pratiques dans le domaine des contrôles a posteriori entre les pays du Visegrad<sup>44</sup>, l'introduction d'une gestion des risques fondée sur les individus et les produits<sup>45</sup> et l'introduction d'un système de profilage et de segmentation des opérateurs économiques<sup>46</sup>.

Deux États membres ont signalé une mesure organisationnelle, par exemple la circulaire «Dossiers de l'OLAF sur les ressources propres traditionnelles (RPT)»<sup>47</sup> ou la création d'une direction de la planification et de la coordination opérationnelles<sup>48</sup>. Deux autres États membres ont fait état de mesures administratives, à savoir la détection de marchandises faisant l'objet d'une fausse déclaration<sup>49</sup> et des mesures dans le domaine des recettes fiscales<sup>50</sup>. La Roumanie a déclaré avoir mis en œuvre un ensemble de mesures administratives, organisationnelles et opérationnelles dans le domaine de la contrebande de tabac et de produits du tabac.

### 3.2.2. Fraude fiscale

Dans le domaine de la fraude fiscale, cinq mesures ont été notifiées par les États membres. Trois d'entre elles sont opérationnelles: la Croatie<sup>51</sup> a déclaré avoir organisé une formation technique sur les «outils de suivi et d'audit du commerce électronique et l'acquisition d'outils»; l'Estonie a intensifié les inspections des sous-traitants dans le secteur de

<sup>44</sup> Tchéquie.

<sup>45</sup> Estonie.

<sup>46</sup> Portugal.

<sup>47</sup> Belgique.

<sup>48</sup> Grèce.

<sup>49</sup> Croatie.

<sup>50</sup> Portugal.

<sup>51</sup> Croatie.

la construction; tandis que l'Italie a introduit des applications informatiques pour lutter contre la fraude à la TVA. La Pologne a également signalé deux mesures législatives dans le domaine de la fraude fiscale, concernant, entre autres, des modifications de la loi sur la TVA.

### *3.2.3. Fraude douanière et fiscale*

Trois mesures ont concerné à la fois la fraude douanière et la fraude fiscale. La Bulgarie a fait état de nouvelles dispositions de la loi sur la TVA et d'une modification de la loi sur les douanes. La Hongrie a mis en œuvre un ensemble de mesures de nature organisationnelle et opérationnelle prises par ses services des douanes et de gestion des risques.

### **3.3. Statistiques sur les irrégularités et les fraudes détectées – Recettes**

La figure 10 présente les principales données statistiques et constatations sur les irrégularités détectées et signalées concernant les RPT<sup>52</sup>. En ce qui concerne les irrégularités frauduleuses et non frauduleuses, une baisse du nombre de cas signalés par rapport à la moyenne sur cinq ans s'accompagne toutefois d'une augmentation des montants correspondants.

---

<sup>52</sup> Des informations concernant le recouvrement des montants de RPT affectés par la fraude et les irrégularités figurent également dans le document de travail des services de la Commission intitulé «Évaluation statistique des irrégularités signalées en 2019».

Figure 10: RPT – principaux faits et mécanismes<sup>53</sup>



<sup>53</sup>

Les cotisations sur le sucre ne constituent plus des RPT et disparaîtront progressivement après le règlement final avec les États membres.

### 3.3.1. Irrégularités frauduleuses détectées

En 2019, 425 irrégularités ont été signalées comme frauduleuses dans le domaine des recettes. Ce nombre est inférieur de 21 % à la moyenne sur cinq ans de 541 irrégularités par an pour la période 2015-2019. Le montant affecté de RPT, estimé et établi (80 millions d'EUR) en 2019, est inférieur de 19 % à la moyenne sur cinq ans de 98 millions d'EUR

Les méthodes les plus fructueuses de détection des cas frauduleux et des montants correspondants en 2019 ont été les contrôles effectués par les services antifraude, suivis des contrôles a posteriori. Les contrôles au moment du dédouanement sont restés très efficaces pour détecter la fraude douanière organisée et les nouveaux mécanismes de fraude tels que la sous-évaluation.

En 2018, le rapport PIF fournissait des précisions sur des cas de sous-évaluation détectés au Royaume-Uni ayant affecté les recettes des RPT. À la suite des enquêtes menées par l'OLAF concernant la fraude par sous-évaluation relative aux produits textiles et aux chaussures importés de Chine via le Royaume-Uni, ainsi que des enquêtes menées par la Commission dans le cadre de la gestion des ressources propres, des doutes sérieux existent sur l'exactitude des montants de ressources propres traditionnelles (droits de douane) transférés au budget de l'UE par le Royaume-Uni.

Le 7 mars 2019, la Commission a porté devant la CJUE sa procédure d'infraction à l'encontre du Royaume-Uni concernant les pertes de RPT dues à des importations sous-évaluées. Des procédures judiciaires à l'encontre du Royaume-Uni sont toujours en cours.

Compte tenu de l'importance des pertes de RPT en cause, la Commission a réalisé, entre 2017 et 2019, des vérifications sur place portant sur la stratégie de contrôle en matière de valeur en douane dans tous les États membres, afin de vérifier de quelle manière ceux-ci s'acquittaient de leur obligation de collecte en bonne et due forme et de mise à disposition en temps opportun des RPT pour le budget de l'UE. En conséquence, plusieurs rapports d'inspection (dont le dernier a été finalisé fin 2019) ont révélé que les intérêts financiers de l'UE n'étaient pas efficacement protégés, ce qui a entraîné des pertes importantes de RPT pour le budget de l'UE. À ce jour, l'OLAF a également adressé à six États membres (Tchéquie, France, Grèce, Hongrie, Malte et Slovaquie) des rapports

d'enquête assortis de recommandations financières. De manière générale, les États membres n'ont pas pleinement mis en œuvre les mesures nécessaires pour lutter de manière cohérente contre la fraude par sous-évaluation.

Dès 2018, la Commission a demandé à tous les États membres d'évaluer leur propre responsabilité et de corriger les montants établis depuis 2012. La Commission quantifiera les pertes de RPT dans tous les États membres.

### 3.3.2. Irrégularités non frauduleuses détectées

En 2019, 4 237 irrégularités ont été détectées et signalées comme non frauduleuses pour 2019. Ce nombre est inférieur de 6 % à la moyenne sur cinq ans (4 484 irrégularités par an pour la période 2015-2019). Le montant affecté de RPT, estimé et établi à 397 millions d'EUR en 2019, était inférieur de 3 % à la moyenne sur cinq ans de 407 millions d'EUR par an.

Les irrégularités non frauduleuses ont principalement été détectées au moyen de contrôles a posteriori.

## 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 quatre mesures qui concernent simultanément plusieurs fonds différents. La Bulgarie a communiqué une modification de sa réglementation sur la signalisation des irrégularités. La Grèce a notifié un ensemble de mesures opérationnelles et législatives liées à la création de l'Autorité nationale de transparence. La Hongrie a fait état d'un ensemble de mesures opérationnelles accompagnant la poursuite du développement d'un système de transmission de données sur les bénéficiaires et d'un ensemble de mesures organisationnelles en rapport avec plusieurs formations au sein du réseau d'institutions gérant les fonds de l'UE.

### 4.2. Agriculture – Politiques, mesures et résultats antifraude sectoriels

#### 4.2.1. Agriculture et pêche – Mesures antifraude des États membres

Les États membres ont fait état de quatre mesures dans ce domaine. L'Autriche a signalé une mesure concernant le transfert de la mise en œuvre globale des mesures dans le secteur vitivinicole à l'organisme payeur. L'Italie a notifié un projet de coopération entre des

organismes administratifs et les autorités judiciaires. La Lituanie a communiqué une mesure concernant l'approbation d'une mesure législative relative aux sanctions pour violation d'actes juridiques dans le cadre de la mise en œuvre du programme de développement rural. Le Danemark a fait état d'un ensemble de mesures organisationnelles et opérationnelles dans le cadre d'un plan d'action visant à prévenir la fraude aux ressources provenant des fonds agricoles.

En outre, deux mesures concernant à la fois l'agriculture et la pêche ont été signalées. La première, une mesure administrative prise par l'Allemagne, vise à sensibiliser les autorités compétentes aux conflits d'intérêts, tandis que la seconde, prise par la Slovaquie, concerne l'organisation d'une formation spécifique sur la prévention et la détection de la fraude pour le personnel d'une agence nationale.

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

La politique agricole commune (PAC) comporte deux composantes principales (voir la figure 12):

- un soutien direct, au moyen de paiements directs aux agriculteurs («soutien direct») et de mesures de soutien du marché («mesures de marché»), financé par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA); et
- le développement rural, essentiellement financé par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader).

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

Après avoir enregistré une baisse significative, le nombre d'irrégularités relatives à la PAC reste stable depuis 2017. Le nombre de détections a suivi une tendance stable pour le soutien direct, alors qu'il a diminué pour le développement rural, en raison d'une baisse du nombre d'irrégularités liées à la période de programmation (PP) 2007-2013. Les montants financiers impliqués dans les irrégularités présentaient des fluctuations importantes.

En 2019, le total des montants financiers a été relativement stable, mais le soutien direct et le développement rural ont suivi des courbes opposées. Les montants financiers irréguliers de ce dernier ont baissé, tandis que les montants financiers irréguliers du soutien direct ont augmenté, notamment en raison de quelques irrégularités de valeur significative affectant les

mesures de marché. Ce sont ces mesures qui ont également enregistré les montants financiers les plus élevés, en moyenne, détectés comme irréguliers. La figure 13 montre les mesures les plus affectées.

Les détections ont été concentrées dans quelques États membres, en particulier pour les irrégularités frauduleuses, au-delà de ce que l'on pouvait attendre sur la base de la répartition des paiements concernés. Cela pourrait s'expliquer par de nombreux facteurs différents, notamment des niveaux sous-jacents différents d'irrégularités et de fraude, une qualité différente des activités de prévention ou de détection ou des pratiques différentes concernant le stade de la procédure auquel les irrégularités potentiellement frauduleuses ont été signalées. La concentration des détections a été plus accentuée pour les irrégularités frauduleuses, ce qui donne à penser que les différentes approches de l'utilisation du droit pénal pour protéger le budget de l'UE ou les pratiques de communication des soupçons de fraude pourraient être des facteurs supplémentaires et importants conduisant à des différences entre les États membres.

Figure 11: Taux de détection par composante de la PAC

Taux de détection par composante de la PAC – 2019		
Paiements directs:	Mesures de marché:	Développement rural:
TDF: 0,01 %	TDF: 0,87 %	TDF: 0,20 %
TDI: 0,07 %	TDI: 1,85 %	TDI: 0,98 %
Total: 0,1 %	Total: 2,7 %	Total: 1,2 %

##### 4.2.2.1. Irrégularités frauduleuses détectées

Le nombre de détections d'irrégularités frauduleuses a diminué et s'est concentré dans quelques États membres.

Une forte diminution des irrégularités frauduleuses en matière de développement rural a été observée; elle est due à la baisse des détections liées à la période de programmation 2007-2013, conformément au cycle de programmation, et à un démarrage lent des détections liées à la période de programmation 2014-2020, ce qui devrait faire l'objet d'un suivi.

Figure 12: politique agricole – principaux faits et chiffres



En raison de la baisse dans le domaine du développement rural ainsi que dans le soutien direct, les montants financiers totaux affectés par des irrégularités signalées comme frauduleuses ont baissé de 62 % en 2019.

Des irrégularités frauduleuses ont encore été détectées dans le développement rural, davantage que dans le soutien direct. Cependant, les mesures du marché ont présenté le taux de détection de fraude (TDF) le plus élevé<sup>54</sup>, à 0,87 %, soit plus de quatre fois celui du développement rural (voir la figure 11).

Dans le domaine du soutien direct, la plupart des détections faisaient état de l'utilisation de preuves documentaires ou de demandes d'aide falsifiées. Les conditions créées artificiellement pour bénéficier du soutien financier étaient un autre type de fraude courant. En ce qui concerne le développement rural, de nombreuses détections concernaient la mise en œuvre de l'action. La création de conditions artificielles pour bénéficier du soutien financier préoccupe également ce secteur.

#### 4.2.2.2. Irrégularités non frauduleuses détectées

Ces cinq dernières années, les irrégularités non frauduleuses en matière de soutien direct ont eu tendance à rester stables, mais ont fortement

fluctué en matière de montants financiers, car un tiers des irrégularités relatives aux mesures de marché portaient sur des montants financiers exceptionnellement élevés (communiqués en 2015, 2017 et 2019). Depuis 2015, les irrégularités non frauduleuses en matière de développement rural ont eu tendance à baisser, en particulier au niveau des montants financiers concernés, en cohérence avec la nature pluriannuelle de ses programmes.

Le développement rural est resté plus affecté par les irrégularités non frauduleuses que le soutien direct. Cependant, les mesures du marché ont présenté le taux de détection d'irrégularités (TDI) le plus élevé<sup>55</sup>, près du double de celui du développement rural (voir la figure 11). Ce taux s'explique en partie (mais pas seulement) par quelques irrégularités en matière de mesures de marché qui concernaient des montants financiers exceptionnels.

Les irrégularités non frauduleuses liées à la mise en œuvre de la mesure soutenue, aux demandes de paiement et aux preuves documentaires sont les plus fréquemment détectées. Les mesures de marché présentent les TDI les plus élevés, suivies du développement rural.

<sup>54</sup> Pour la définition de cet indicateur, voir la section 2.3.1 du document de travail mentionné dans la note de bas de page 41.

<sup>55</sup> Voir la note de bas de page 60.

**Figure 13: mesures de marché les plus affectées par des irrégularités frauduleuses**

Mesures de marché affectées par la fraude		
<b>Secteur vitivinicole</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mesures d'investissement</li> <li>• Promotion sur les marchés de pays tiers</li> </ul>	<b>Fruits et légumes</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aide à la reconnaissance préliminaire pour les groupes de producteurs</li> <li>• Investissement</li> <li>• Formation, opérations administratives</li> </ul>	<b>Promotion</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Marchés de l'UE</li> <li>• Marchés hors UE (montants financiers plus élevés impliqués)</li> </ul>

#### 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

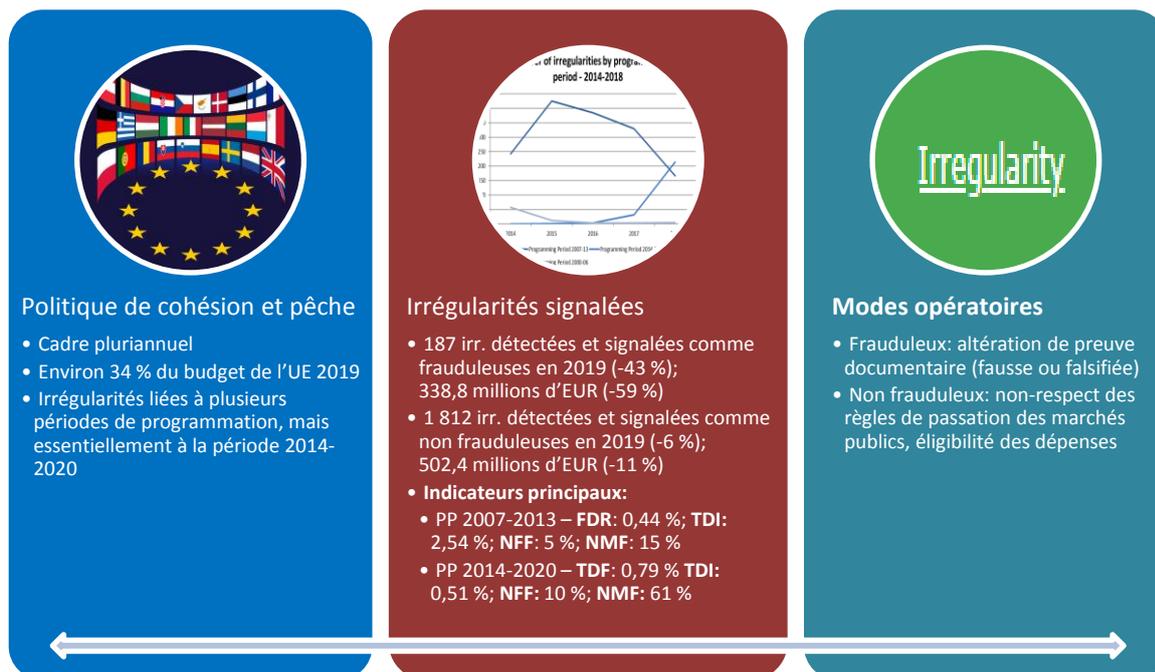
Neuf pays ont indiqué avoir pris des mesures dans le domaine de la politique de cohésion. C'est dans ce domaine que le plus grand nombre d'initiatives, principalement de nature opérationnelle, ont été adoptées, comme indiqué à la figure 1.

**Figure 14: Mesures adoptées par les États membres dans le domaine de la politique de cohésion**

Mesures opérationnelles	Mesures administratives	Autres mesures
 <p>Auto-évaluation du risque de fraude en ce qui concerne le FSE: Allemagne</p> <p>Renforcement de la capacité d'analyse des services répressifs en vue de la prévention et de la détection des délits de corruption: Lituanie</p> <p>Applications informatiques de vérification croisée: Pologne</p> <p>Renforcement de la coopération entre les autorités administratives et judiciaires: Portugal</p>	 <p>Listes OBS visant faciliter l'analyse de grandes quantités de données et un régime relatif aux lanceurs d'alerte: Danemark</p> <p>Procédures actualisées concernant le FEDER: Allemagne</p> <p>Projet de lutte contre la fraude et la corruption dans le cadre de la mise en œuvre des Fonds ESI (en coopération avec l'OCDE): Slovaquie</p>	 <p>AWARENESS RAISING EVENTS ON ANTI-CORRUPTION AND ANTI-FRAUD MEASURES IN RELATION TO THE USE OF THE EUROPEAN STRUCTURAL AND INVESTMENT FUNDS</p> <p>Paquet de mesures liées à la création d'un canal de signalement des fraudes: Finlande</p> <p>Intensification du nombre des vérifications: Autriche</p> <p>Formation visant à renforcer la capacité de prévention et de détection de la fraude: Belgique</p>

Le Danemark a fait état d'une mesure spécifique dans le domaine de la pêche visant à garantir le principe d'indépendance entre le bénéficiaire et le fournisseur.

Figure 15: 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 irrégularités signalées ont trait à des périodes de programmation 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.

Comme prévu, le nombre de détections au cours de la période 2007-2013 a continué à diminuer par rapport au pic de 2015, à la fin de la PP, tandis que le nombre de détections au cours de la PP 2014-2020 a augmenté. Ces tendances opposées sont dues aux différentes phases que les périodes de programmation ont traversées.

Les irrégularités signalées en 2019 concernent les trois dernières périodes, plus des trois quarts d'entre elles ayant trait à la période 2014-2020. Les montants financiers concernés sont sensiblement inférieurs à ceux de 2018 (qui fut une année exceptionnelle).

Si l'on considère les deux dernières périodes ensemble, la persistance de la tendance à la hausse des montants financiers moyens pour le Fonds de cohésion se confirme tandis qu'un ralentissement pour les autres fonds a été observé en 2019.

##### 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.

La tendance des États membres à se concentrer sur les irrégularités frauduleuses semble plus marquée pour la période 2014-2020. Malgré cette tendance, à l'exclusion de cas «exceptionnels», les montants financiers en jeu dans des irrégularités frauduleuses ont diminué pour tous les fonds, y compris pour la période 2014-2020 en 2019. Cette diminution pour la PP

2014-2020 n'était pas attendue et demande une attention spécifique.

Le FEDER est le fonds qui a été touché par le plus grand nombre de cas signalés comme frauduleux et le montant financier irrégulier correspondant le plus élevé. Une baisse significative, inattendue elle aussi, a toutefois été observée en 2019.

Depuis 2015, les irrégularités frauduleuses liées au Fonds social européen (FSE) ont diminué, à l'exception d'un rebondissement isolé en 2018. Des irrégularités frauduleuses affectant le Fonds de cohésion sont régulièrement signalées depuis 2010. Toutefois, les montants relatifs à ces cas fluctuent fortement, en raison du nombre moins élevé de cas et des montants élevés en jeu.

En ce qui concerne la détection des irrégularités frauduleuses impliquant des montants financiers élevés, les États membres ont présenté des modèles de signalement différents.

Indépendamment des considérations précitées et hormis les montants aberrants, le nombre et les montants financiers déclarés comme frauduleux au cours de la période 2014-2020 ont été conformes avec ceux qui avaient été détectés au cours de la période 2007-2013, après un délai comparable à partir du début de la période de programmation.

Au niveau du nombre, 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». En ce qui concerne les montants financiers, «Recherche et développement technologique (RTD)», «Transport», «Réhabilitation urbaine et rurale», «Protection environnementale et prévention des risques» et «Tourisme» ont été les priorités les plus touchées.

##### 4.3.2.2. Irrégularités non frauduleuses détectées

Pour la période de programmation 2014-2020, les irrégularités détectées non signalées comme frauduleuses et les montants financiers irréguliers correspondants ont augmenté pour tous les fonds, mais moins que prévu compte tenu du stade avancé de la mise en œuvre de cette période.

Par rapport à la période précédente, la baisse du nombre et des montants financiers déclarés six ans après le début de la période de programmation est frappante et peut difficilement s'expliquer par un retard dans la

mise en œuvre. L'écart est important pour tous les fonds, mais surtout pour le FEDER.

Plusieurs règles ont changé entre la période de programmation 2007-2013 et la période de programmation 2014-2020 (p. ex., l'introduction des comptes annuels), ce qui pourrait avoir contribué au renforcement du contrôle interne au niveau de l'État membre.

Combinée à des retards de mise en œuvre, une utilisation plus répandue des options simplifiées en matière de coûts pourrait contribuer à la diminution des irrégularités non frauduleuses pour le FSE. La situation doit néanmoins être suivie de près.

En ce qui concerne les irrégularités non frauduleuses également, les modèles de signalement étaient différents selon les États membres.

#### 4.3.2.3. Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) et crise de la COVID-19

La crise de la COVID-19 pourrait nécessiter dans les années à venir des financements plus importants, en particulier pour les secteurs de la santé. À cette fin, une analyse spécifique de la priorité liée à l'investissement dans les infrastructures de santé est incluse dans un document de travail des services de la Commission accompagnant le présent rapport<sup>56</sup>.

Quinze États membres ont signalé des irrégularités dans des actions liées aux infrastructures de santé; sept d'entre eux ont également détecté des fraudes. Plus de la moitié des irrégularités frauduleuses et des montants financiers correspondants ont été communiqués par la Roumanie et la Slovaquie. Plus d'un tiers des irrégularités non frauduleuses ont été détectées par la Pologne, tandis que la Slovaquie a communiqué plus de la moitié des montants financiers irréguliers.

Les actions liées aux infrastructures de santé sont fortement affectées par les violations des règles de passation des marchés publics. Parmi les irrégularités frauduleuses, les problèmes les plus fréquemment détectés concernent les pièces justificatives.

La non-notification des irrégularités dans ce domaine par d'autres États membres ne signifie pas qu'ils ne sont pas affectés par de tels risques.

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

En ce qui concerne la gestion indirecte, le présent rapport se concentre sur les instruments de préadhésion.

Les irrégularités signalées concernent deux périodes (2007-2013 et 2014-2020), la majeure partie d'entre elles portant sur les instruments d'aide de préadhésion pour la période 2007-2013 (IAP I)<sup>57</sup>.

Les rapports des divers pays bénéficiaires présentent des différences importantes. La Turquie a régulièrement signalé des irrégularités et des fraudes détectées au fil des ans.

Comme les années précédentes, le soutien au développement rural est le principal domaine affecté par les irrégularités et les fraudes. Les indicateurs pertinents (NFF et NMF)<sup>58</sup> sont les plus élevés de toutes les politiques analysées dans le présent document (19 % et 22 %, respectivement). Les typologies relevées sont des questions liées aux preuves documentaires et à l'éligibilité.

#### 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.

Les domaines d'action les plus touchés par les irrégularités ont été «Réseaux de communication, contenu et technologies» et «Recherche et innovation».

##### 4.5.1.1. Irrégularités frauduleuses détectées

En 2019, 37 dossiers de recouvrement enregistrés dans ABAC ont été classés comme

<sup>56</sup> Voir le point 4.2.2.3 du document de travail mentionné dans la note de bas de page 1, point ii).

<sup>57</sup> Voir le chapitre 5 du document de travail mentionné dans la note de bas de page 1, point ii).

<sup>58</sup> Voir les notes de bas de page 41 et 42.

frauduleux<sup>59</sup>, pour un montant de 10,6 millions d'EUR

#### 4.5.1.2. Irrégularités non frauduleuses détectées

En ce qui concerne les irrégularités non frauduleuses, 1 778 dossiers de recouvrement, pour un total de 55,4 millions d'EUR, ont été enregistrés en 2019.

### 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 de la Commission sur la gestion et la performance<sup>60</sup>.

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.

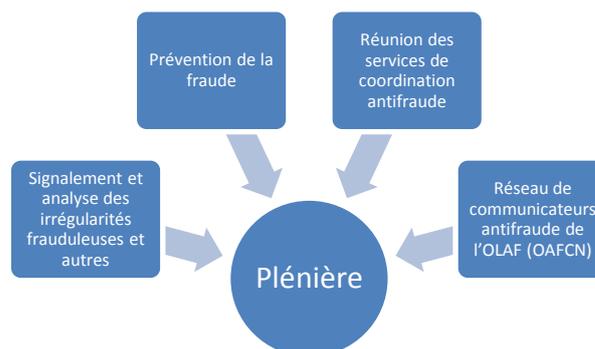
### 6. COOPERATION AVEC LES ÉTATS MEMBRES

Le comité consultatif pour la coordination de la lutte contre la fraude (COCOLAF) rassemble des experts de la Commission 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 16).

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

Au sein du sous-groupe «Prévention de la fraude», les travaux effectués en 2019 se sont concentrés sur la mise au point d'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.

Figure 16: structure et sous-groupes du COCOLAF



#### 6.1. Coopération avec l'OLAF

Du point de vue tant des enquêtes que de l'élaboration des politiques, le travail effectué par l'OLAF donne de meilleurs résultats lorsqu'il s'associe aux autorités des États membres pour s'engager dans la lutte contre la fraude et la corruption.

Les services de coordination antifraude (AFCOS) des États membres se réunissent chaque année sous la présidence de l'OLAF. En 2019, les AFCOS ont discuté avec l'OLAF de l'évolution de leur rôle, notamment des dispositions pertinentes en cours de discussion dans le cadre des négociations en cours pour modifier le règlement n° 883/2013, des possibilités offertes par le programme Hercule III et des recommandations de la CCE<sup>61</sup> visant à étendre le rôle des AFCOS pour améliorer la coordination. L'incidence des arrêts de la CJUE sur les enquêtes de l'OLAF dans les États membres a été également abordée, tout comme les contrôles sur places complexes de l'OLAF.

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

<sup>59</sup> Définis dans le système comme étant des cas «signalés à l'OLAF».

<sup>60</sup> 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).

<sup>61</sup> Rapport spécial n° 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.

États membres. En 2019, l'OLAF a organisé une campagne conjointe sur les médias sociaux avec les autorités nationales de plusieurs États membres dans le but de promouvoir le programme Hercule en présentant des projets et des équipements financés par Hercule. L'OLAF a également soutenu l'AFCOS letton avec le lancement de la 3<sup>e</sup> édition de leur campagne fructueuse encourageant les citoyens à dire non à la fraude.

En 2019, les États membres et la Commission ont également 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 roumaine et finlandaise, ainsi que lors de l'échange de vues interinstitutionnel sur l'OLAF<sup>62</sup>.

## 6.2. Réseau «Meilleures dépenses»

En octobre 2019, la Commission a organisé une conférence avec les représentants des États membres du Réseau de contrôle interne public (CIP), rebaptisé par la suite réseau «Meilleures dépenses». Il s'agit d'une plateforme de dialogue structuré entre les États membres et la Commission européenne sur les systèmes de contrôle interne, l'échange d'informations et les bonnes pratiques concernant la manière d'assurer une meilleure utilisation des fonds publics dans l'ensemble du secteur public.

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

La Commission européenne gère le système de détection rapide et d'exclusion (EDES) prévu aux articles 135 à 145 du règlement financier applicable au budget de l'UE<sup>63</sup>. L'EDES est un outil efficace pour renforcer la protection des intérêts financiers de l'UE contre les personnes et entités non fiables en les excluant de la participation aux procédures d'attribution de fonds de l'UE. Il constitue 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.

L'EDES comprend un large éventail de pratiques interdites telles que la fraude, la corruption et les fautes professionnelles graves, ainsi que les mauvaises performances (par exemple, d'importantes lacunes dans l'exécution des marchés).

L'EDES permet notamment:

- la détection rapide des personnes ou des entités qui représentent un risque pour les intérêts financiers de l'UE;
- l'exclusion de personnes ou d'entités de l'accès aux fonds de l'UE et/ou l'imposition d'une sanction financière; l'enregistrement des informations ci-dessus dans la base de données de l'EDES accessible à la communauté des acteurs financiers chargés de l'exécution des fonds de l'UE;
- dans les cas les plus graves, la publication des noms des personnes ou entités concernées sur le site internet de la Commission<sup>64</sup>.

L'EDES permet une évaluation centralisée des situations d'exclusion, tout en protégeant les droits fondamentaux des personnes et entités concernées, en particulier leur droit d'être entendues.

La particularité et la force du système EDES consistent dans le pouvoir conféré aux institutions et organes de l'UE<sup>65</sup> d'agir «en l'absence de jugement national définitif ou, le cas échéant, de décision administrative définitive»<sup>66</sup>. 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 compétent<sup>67</sup>, 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 personnes ou entités non fiables ne peut être prise par l'ordonnateur concerné qu'après avoir obtenu une recommandation<sup>68</sup> de l'instance interinstitutionnelle centralisée qui procède à une qualification juridique préliminaire en

<sup>62</sup> Voir le point 9.1.

<sup>63</sup> 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).

<sup>64</sup> [http://ec.europa.eu/budget/edes/index\\_fr.cfm](http://ec.europa.eu/budget/edes/index_fr.cfm)

<sup>65</sup> Pour l'exécution de leur budget respectif.

<sup>66</sup> Libellé utilisé dans l'article 136 du RF.

<sup>67</sup> Les services ordonnateurs peuvent être ceux des institutions, organes et organismes de l'Union.

<sup>68</sup> 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).

l'absence de jugement définitif ou de décision administrative définitive<sup>69</sup>. Cette instance ne dispose pas de pouvoirs d'enquête. Elle est composée d'un président permanent de haut niveau indépendant<sup>70</sup>, 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 est chargée d'assurer le respect du droit de la défense au moyen d'un échange de vues contradictoires avec l'opérateur économique concerné, et ses recommandations respectent le principe de proportionnalité<sup>71</sup>.

En 2019, 19 cas ont été portés devant l'instance par l'intermédiaire de son secrétariat permanent, dont un par une institution autre que la Commission, un par une agence décentralisée et un par une entreprise commune. Outre ces 19 cas communiqués au secrétariat de l'instance en 2019, trois cas transmis en 2018 ont été ajoutés au document de travail accompagnant le présent rapport<sup>72</sup>, étant donné qu'ils ont été présentés à l'instance en 2019. Au cours des six premiers mois de 2019, huit cas ont été transmis, dont un est présenté dans le document de travail mentionné.

La Commission doit également rendre compte des décisions prises par les ordonnateurs<sup>73</sup>, concernant:

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

De telles situations ne se sont jamais produites depuis que l'instance a commencé ses travaux en 2016. Chaque ordonnateur concerné choisit

de suivre intégralement les recommandations de l'instance.

En 2018, l'EDES a fait l'objet d'un audit effectué par le service d'audit interne de la Commission, qui a abouti à une appréciation positive du système en place. À titre de suivi, la Commission a notamment continué de surveiller étroitement, en coopération avec l'OLAF, le suivi systématique des recommandations.

La Cour de justice a de nouveau confirmé la validité de l'EDES (arrêt du Tribunal du 13 mai 2020 dans l'affaire T-290/18, «AGMIN»/Commission). Dans son arrêt, la Cour a notamment confirmé la validité des rôles respectifs de l'instance et des ordonnateurs, et que la procédure contradictoire menée par l'instance avait pleinement respecté le droit d'être entendu de l'entité concernée<sup>74</sup>.

## **8. SUITE DONNÉE À LA RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN SUR LE RAPPORT ANNUEL 2018**

La résolution du Parlement européen sur le rapport PIF 2018 a été adoptée lors de la session parlementaire de juillet 2020, après avoir reçu un vote favorable de la commission du contrôle budgétaire (CONT) le 7 mai 2020.

## **9. COOPERATION INTERINSTITUTIONNELLE**

### **9.1. Échange de vues interinstitutionnel**

Conformément à l'article 16 du règlement n° 883/2013, le Parlement européen, le Conseil et la Commission se réunissent chaque année avec l'OLAF afin de discuter des activités de l'OLAF dans le cadre d'un échange de vues interinstitutionnel au niveau politique. L'échange de vues de 2019 s'est tenu le 11 décembre sous la présidence finlandaise du Conseil. Les institutions ont discuté du rôle de l'OLAF à moyen et long terme et ont réaffirmé leur soutien envers l'OLAF.

### **9.2. Cour des comptes européenne**

#### *9.2.1. Rapports spéciaux sur la politique antifraude*

Dans deux rapports spéciaux adoptés en 2019<sup>75</sup>, la Cour des comptes européenne a reconnu les progrès accomplis concernant cette politique, mais a recensé des domaines dans lesquels des

<sup>69</sup> Instance visée à l'article 143 du règlement financier.

<sup>70</sup> Le président est assisté d'un adjoint permanent indépendant de haut niveau.

<sup>71</sup> 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).

<sup>72</sup> Voir la note de bas de page 71.

<sup>73</sup> Données fournies dans le document de travail cité à la note de bas de page 1, point v).

<sup>74</sup> Pour une analyse plus détaillée de la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE, voir le document de travail mentionné dans la note de bas de page 1, point v).

<sup>75</sup> RS 01/2019 – Dépenses de 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.

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 stratégie antifraude de la Commission d'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.

#### *9.2.2. Coopération entre l'OLAF et la Cour des comptes européenne*

Compte tenu de leur mission conjointe de protection du budget de l'UE, l'OLAF coopère en permanence avec la CCE. En mai 2019, l'OLAF et la Cour des comptes européenne ont conclu un accord administratif prévoyant un cadre structuré de coopération et facilitant l'échange d'informations en temps utile. L'accord prévoit notamment l'échange de savoir-faire et l'analyse des risques, ainsi que des formations communes et des échanges de personnel. Il a été signé à l'occasion d'un atelier conjoint qui a eu lieu pour la première fois en 2019 avec la participation de la direction et du personnel des deux organisations, ainsi qu'avec des membres de la CCE. L'atelier devrait être organisé chaque année.

## **10. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

### **10.1. Recettes**

La Commission et les États membres ont pris des mesures pour contrer les menaces connues et émergentes dans le domaine des recettes. La protection des ressources propres de l'UE est nécessaire pour garantir que le budget de l'UE peut financer les politiques qu'il soutient grâce à un financement de l'UE.

En 2019, les panneaux solaires ont été les marchandises les plus affectées par la fraude et les irrégularités en termes monétaires, tout comme les années précédentes. En outre, la fraude aux recettes par la sous-évaluation des marchandises importées dans l'UE, y compris dans le cadre du commerce électronique, est et demeurera une menace importante pour les recettes dans les années à venir, qui devra être traitée.

Les enquêtes de l'OLAF dans ces domaines réaffirment l'importance de l'Office et de son rôle de coordination pour la protection des intérêts financiers de l'UE et la lutte contre la fraude.

Des stratégies de contrôle fiables et souples, des instruments juridiques appropriés et des

applications informatiques interconnectées conjuguées à des agents des douanes bien équipés et compétents sont la clé de la lutte contre la fraude aux recettes. La Commission et les États membres sont actuellement en train de revoir les systèmes et les applications informatiques existants et d'en développer de nouveaux. Parallèlement aux opérateurs qui respectent les règles, ce sont eux qui sont en première ligne pour relever les défis liés à la numérisation de l'économie mondiale actuelle et s'adapter rapidement au nouveau contexte économique. Dans ce domaine également, l'OLAF joue un rôle important pour définir la politique antifraude et coordonner les actions des parties prenantes en matière de prévention et de détection de la fraude.

La crise de la COVID-19 a provoqué l'émergence d'une nouvelle menace: la circulation de médicaments et de fournitures médicales illicites à travers les frontières a considérablement augmenté. La coopération entre l'OLAF, les douanes et les autorités répressives de l'UE et du monde entier est essentielle pour empêcher les produits médicaux de qualité inférieure dotés de faux certificats de conformité de l'UE d'entrer en Europe.

### **10.2. Dépenses**

En période de crise, chaque euro dépensé pour soutenir la relance économique compte. C'est pourquoi la lutte contre la fraude et les irrégularités affectant les fonds de l'UE est de la plus haute importance. Le présent rapport a décrit comment la Commission et les États membres se sont efforcés d'augmenter la protection du budget de l'UE et a mis en évidence les domaines dans lesquels davantage peut être fait.

En matière de dépenses agricoles, les mesures de marché représentent le plus grand défi. Ces dernières années, les organismes européens ont détecté des fraudes de grande valeur, ce qui souligne la nécessité pour les États membres de renforcer leurs activités dans ce domaine.

En ce qui concerne la politique de cohésion, une diminution importante du nombre d'irrégularités non frauduleuses a été détectée pendant la période de programmation actuelle par rapport à la précédente. Il convient de suivre attentivement cette évolution pour s'assurer que cette baisse résulte de nouvelles mesures préventives et non pas de lacunes plus importantes en matière de détection et de notification.

Les dépenses liées à la crise de la COVID-19 exerceront une pression supplémentaire sur les

organes de l'UE et les autorités nationales qui décaissent les fonds. La Commission intensifiera son travail de prévention de la fraude afin de garantir que l'argent de l'UE continue à bénéficier du niveau de protection le plus élevé possible contre les fraudeurs qui pourraient tenter de tirer parti de la situation actuelle.

De même, les États membres ne doivent pas baisser la garde contre les risques mis en évidence dans le présent rapport.

#### **Recommandation**

**La Commission rappelle que les vérifications et les mesures de contrôle doivent être maintenues à un niveau élevé.**

**Les marchés publics d'urgence doivent être utilisés sur la base d'une évaluation au cas par cas.**

**La situation actuelle est également l'occasion, pour les États membres qui ne l'ont pas encore fait, d'achever la transition vers des processus de passation de marchés publics en ligne.**

**Les États membres devraient envisager la possibilité de renforcer encore la transparence concernant l'utilisation des fonds de l'UE, en particulier en ce qui concerne les marchés publics d'urgence.**

**Pour la période de programmation 2014-2020, le signalement des irrégularités, en particulier non frauduleuses, doit être étroitement surveillé.**