

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 14.7.2010
COM(2010)382 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

**Protection des intérêts financiers de l'Union européenne – Lutte contre la fraude –
Rapport annuel 2009**

SEC(2010)897
SEC(2010)898

TABLE DES MATIÈRES

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPEEN ET AU CONSEIL	
Protection des intérêts financiers de l'Union européenne – Lutte contre la fraude – Rapport annuel 2009	
	1
Introduction	4
1. Résultats de la lutte antifraude: statistiques concernant les fraudes et autres irrégularités	6
1.1. Statistiques concernant les fraudes et autres irrégularités communiquées par les États membres et les services de la Commission en 2009	6
1.2. Recettes	7
1.2.1. Ressources propres traditionnelles (RPT)	7
1.3. Dépenses — Analyse globale.....	9
1.3.1. Dépenses agricoles	10
1.3.2. Politique de cohésion	12
1.3.3. Fonds de préadhésion.....	14
1.3.4. Statistiques concernant les dépenses directement gérées par la Commission.....	17
1.4. Statistiques relatives aux activités de l'OLAF	17
2. La dimension internationale de la protection des intérêts financiers de l'Union européenne	19
2.1. Accords anticorruption multilatéraux	19
2.2. Négociations des accords antifraude bilatéraux.....	19
2.3. Négociation des dispositions antifraude à inclure dans les accords d'association (AA) et les accords de partenariat et de coopération (APC)	20
2.4. Lutte contre le trafic illicite de tabac à l'échelle internationale	21
2.5. Processus de ratification des instruments de protection des intérêts financiers (PIF)	21
3. Autres mesures de soutien opérationnel prises par la Commission en 2009: avancées dans le secteur douanier	22
3.1. L'opération douanière conjointe Diabolo II.....	22
3.2. Déploiement de bases de données améliorées et du fichier d'identification des dossiers d'enquêtes douanières (FIDE).....	23
4. Réponses au questionnaire relatif à la coopération avec les États membres dans le domaine des vérifications sur place	23

4.1.	Conditions nationales d'accès aux informations.....	24
4.2.	Exigences procédurales nationales relatives aux vérifications sur place et à la rédaction des rapports d'inspection administrative.....	25
4.3.	Assistance des autorités nationales en cas d'opposition des opérateurs économiques	26
4.4.	Mesures de précaution nationales susceptibles de prévenir la perte ou la destruction des preuves.....	27
4.5.	Conclusions générales.....	28
5.	Recouvrement	28
5.1.	Mesures visant à garantir le recouvrement des montants irréguliers	28
5.1.1.	Législation nationale relative au recouvrement des fonds de l'UE.....	28
5.1.2.	Enregistrement des irrégularités et recouvrement des dettes au sein de l'administration nationale.....	29
5.1.3.	Conclusions	30
5.2.	Recouvrement des montants irréguliers en 2009	30
5.2.1.	Ressources propres traditionnelles.....	30
5.2.2.	Agriculture	30
5.2.3.	Politique de cohésion	32
5.2.4.	Fonds de préadhésion.....	33
5.2.5.	Dépenses directes	33
5.2.6.	Recouvrement à la suite d'une enquête de l'OLAF	34

INTRODUCTION

La protection des intérêts financiers de l'UE et la lutte contre la fraude forment un domaine de responsabilité partagée entre l'Union européenne et les États membres. La Commission rédige chaque année, en coopération avec les États membres, un rapport présentant les statistiques et nouvelles mesures prises pour remplir ses obligations dans ce domaine, en vertu de l'article 325, paragraphe 5, TFUE. Ce rapport est adressé au Parlement européen et au Conseil et il est publié¹. Le rapport de cette année rend également compte de deux questions spécifiques que l'Union européenne et les États membres ont décidé de présenter dans le rapport 2009 et auxquels les États membres ont contribué dans le cadre d'un questionnaire². Il s'agit de la «coopération de la Commission avec les États membres dans le domaine des vérifications sur place» et des «mesures adoptées par les États membres visant à garantir le recouvrement des montants irréguliers». Ces deux sujets revêtent une importance particulière tant pour les institutions de l'UE³ que pour les autorités nationales compétentes.

La première partie résume les statistiques relatives aux irrégularités communiquées par les États membres dans les domaines où ils exécutent le budget (politique agricole, politique de cohésion et Fonds de préadhésion, soit environ 80 % du budget) et pour la collecte des ressources propres traditionnelles de l'UE. Elle contient également une estimation des irrégularités survenues dans le domaine des dépenses gérées directement par la Commission, et un aperçu des activités opérationnelles de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF). Ces statistiques doivent être lues et utilisées avec beaucoup de précautions: une irrégularité communiquée ne constitue généralement pas une fraude (qui est un acte intentionnel). De même, une fraude présumée communiquée n'est pas nécessairement une fraude confirmée par décision d'un tribunal. Toutes les irrégularités signalées dans le présent rapport font l'objet d'un examen et d'un suivi selon les différentes méthodes décrites dans les parties 1 et 5.

La **deuxième partie** du rapport met en lumière la **dimension internationale** de la protection des intérêts financiers de l'Union européenne et présente l'état d'avancement de la ratification des instruments de protection des intérêts financiers (PIF).

Le présent rapport traite également, dans sa **troisième partie**, des mesures administratives adoptées par la Commission pour lutter contre la fraude et les irrégularités dans le domaine douanier.

La **quatrième partie** est consacrée aux réponses au questionnaire relatif à la **coopération entre la Commission (OLAF) et les États membres dans le domaine des vérifications sur place**⁴.

¹ Rapports des années précédentes: http://ec.europa.eu/anti_fraud/reports/anti-fraud_en.html

² Les résultats complets du questionnaire sont présentés dans le document «Mise en œuvre de l'article 325 TFUE en 2009 par les États membres» (document d'accompagnement 1 au présent rapport).

³ Voir la résolution du Parlement européen du 24 avril 2009 sur la protection des intérêts financiers des Communautés et la lutte contre la fraude – Rapport annuel 2007 [2008/2242(INI)].

⁴ Voir le document d'accompagnement 1 «Mise en œuvre de l'article 325 TFUE en 2009 par les États membres».

La **dernière partie du rapport** présente les **recouvrements** effectués en 2009 dans tous les domaines budgétaires ainsi que les mesures adoptées par les États membres pour garantir le recouvrement des montants irréguliers.

Le rapport est accompagné de deux documents de travail des services de la Commission⁵.

⁵ Les références figurent sur la couverture du présent rapport.

1. RESULTATS DE LA LUTTE ANTIFRAUDE: STATISTIQUES CONCERNANT LES FRAUDES ET AUTRES IRREGULARITES

1.1. Statistiques concernant les fraudes et autres irrégularités communiquées par les États membres et les services de la Commission en 2009

Dans les domaines où les États membres exécutent le budget et pour la perception des ressources propres communautaires, la législation de l'UE impose aux États membres de notifier les soupçons de fraudes et les autres irrégularités constatées qui portent atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne.

Il est important de bien distinguer les fraudes des autres irrégularités: est constitutive d'une irrégularité toute violation d'une disposition du droit de l'UE par un opérateur économique qui a ou aurait pour effet de porter préjudice au budget général de l'Union européenne⁶. Est qualifiée de fraude une irrégularité commise intentionnellement, qui constitue une infraction pénale⁷. Les États membres signalent parmi les irrégularités celles qui constituent des soupçons de fraude. L'impact financier réel d'une fraude ne peut être mesuré qu'à la fin de la procédure judiciaire.

Le document des services de la Commission intitulé «Évaluation statistique des irrégularités»⁸ présente une analyse approfondie des informations communiquées par les États membres et comporte également des statistiques sur les fraudes et les autres irrégularités constatées par les services de la Commission dans les différents domaines budgétaires relevant de la gestion directe centralisée.

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

⁷ Article premier, paragraphe 1, point a), de la convention du 26 juillet 1995 relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (JO C 316 du 27.11.1995).

⁸ Deuxième document d'accompagnement du présent rapport.

Tableau 1: Nombre d'irrégularités et montants (2009)

Domaine	Nombre d'irrégularités communiquées		Impact financier total estimé des irrégularités, y compris les soupçons de fraude (en millions d'euros)		Impact financier estimé des soupçons de fraude uniquement (en millions d'euros)	
	2008 ⁹	2009	2008 ¹⁰	2009	2008	2009
Agriculture	1 133	1 621	102 (0,24 % des fonds alloués)	125 (0,24 % des fonds alloués)	4 (0,01 % des fonds alloués)	13,3 (0,03 % des fonds alloués)
Politique de cohésion	4 007	4 931	585,2 (~0,11 % des fonds alloués)	1 223 (2,53 % des fonds alloués)	57 (~0,11 % des fonds alloués)	109 (~0,23 % des fonds alloués)
Fonds de préadhésion	523	706	61 (~0,9 % des fonds alloués)	117 (~0,78 % des fonds alloués)	13 (~0,09 % des fonds alloués)	57 (~0,38 % des fonds alloués)
Dépenses directes	932	705	34,7 (~0,17 % des fonds alloués)	27,5 (~0,17 % des fonds alloués)	3,2 (~0,02 % des fonds alloués)	1,5 (~0,01 % des fonds alloués)
Dépenses totales	6 595	7 963	783,2 (~0,07 % des dépenses dans les quatre domaines)	1 492,5 (1,13 % des dépenses totales dans les quatre domaines)	77,2 (~0,07 % des dépenses dans les quatre domaines)	180,8 (0,13 % des dépenses dans les quatre domaines)
Ressources propres¹¹	6 075	4 648	375 (~0,46 % du montant total de ressources propres ¹²)	343 (~0,23 % du montant total de ressources propres)	75 (~0,46 % du montant total de ressources propres)	99 (~0,68 % du montant total de ressources propres)

1.2. Recettes

1.2.1. Ressources propres traditionnelles (RPT)

Le nombre de cas d'irrégularités communiqués en 2009 a diminué de 23 % par rapport à 2008 (4 648 cas en 2009, contre 6 075 en 2008), pour un montant estimé également inférieur de 8,5 % (375 millions d'EUR en 2008 contre 343 millions d'EUR en 2009). Le nombre de communications des *dix nouveaux États membres* montre une croissance constante depuis leur

⁹ Les chiffres ont été mis à jour, pour certains secteurs, depuis le rapport 2008.

¹⁰ Idem.

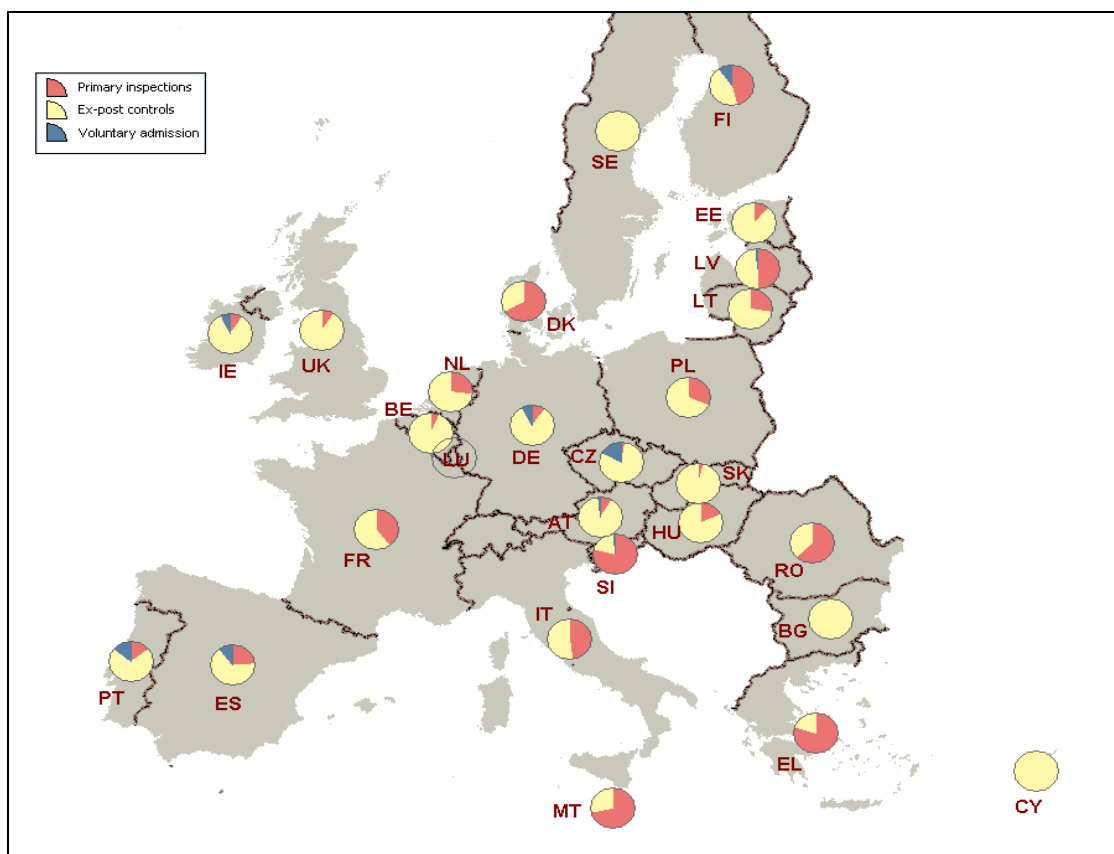
¹¹ Droits de douane et prélèvements agricoles.

¹² Ce pourcentage est basé sur l'estimation des ressources propres traditionnelles dans le budget général 2009, et non sur la comptabilité.

accession en 2004 jusqu'en 2007 pour se stabiliser en 2008. En 2009, ces cas diminuent de 2 % par rapport à 2008 bien que le montant des RPT augmente de 20 % entre 2008 et 2009. Les soupçons de fraude ont représenté environ 19 % des cas d'irrégularités communiqués, pour un impact financier estimé à 99 millions d'EUR.

Les moyens de détection des irrégularités varient d'un État membre à l'autre; toutefois en 2009, une large majorité des cas (75 %) ont été détectés au moyen de contrôles nationaux primaires ou de contrôles après dédouanement. Un grand nombre d'États membres¹³ effectuent principalement des «contrôles ex post» pour détecter les irrégularités. Les contrôles primaires sont pratiqués en particulier au Danemark, en Slovaquie, en Roumanie, à Malte et en Grèce.

Le graphique 1 montre (en montants) les méthodes utilisées par les États membres en 2009 pour détecter les cas OWNRES¹⁴. Pour des raisons de présentation, les méthodes suivantes sont incluses sous le terme «contrôles ex post»: la vérification des comptes, les inspections de la Commission, les inspections des services antifraudes, les visites d'inspections, les contrôles nationaux après dédouanement et les contrôles fiscaux.



Graphique 1: détection des irrégularités en 2009 – méthodes

Des marchandises très diverses font l'objet des irrégularités et des fraudes auxquelles les États membres doivent être attentifs. Les téléviseurs et les moniteurs, l'habillement et bien sûr le tabac gardent la tête en 2009 et, comme les années précédentes, constituent les marchandises

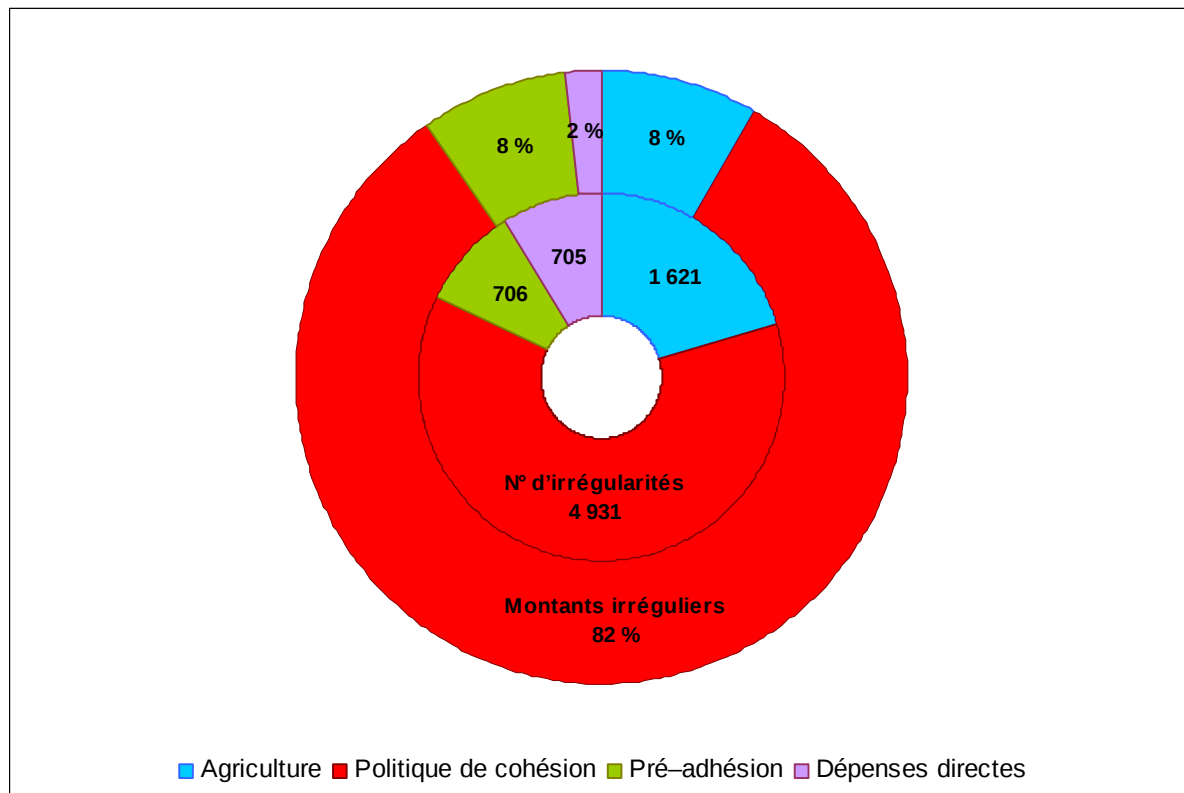
¹³ BG, CY, AT, SE, HU, SK, BE, EE, LT, DE, ES, PT, FR, IE, UK.

¹⁴ OWNRES est l'abréviation de *Own Resources* (ressources propres). La base de données OWNRES joue un rôle essentiel dans l'obtention des données destinées à effectuer des analyses globales des fraudes et irrégularités affectant les ressources propres traditionnelles.

les plus impliquées dans les cas enregistrés d'irrégularité ou de fraude. L'origine des marchandises concernées est également variée même si certains pays restent des constantes dans le haut du classement (la Chine, les États-Unis, le Japon).

1.3. Dépenses — Analyse globale

Le rapport propose une analyse des quatre éléments principaux du volet des dépenses du budget de l'UE: l'agriculture, la politique de cohésion, l'aide de préadhésion et les dépenses directes couvrant différentes politiques, allant de la recherche-développement à l'aide humanitaire.



Graphique 2: part des quatre domaines budgétaires précités dans les irrégularités communiquées et les fraudes présumées (cercle intérieur) et montants correspondants (cercle extérieur) en 2009

La politique de cohésion et l'aide de préadhésion constituent une part des irrégularités qui dépasse de loin leur part de ressources dans le budget global, démontrant ainsi qu'elles restent des secteurs dans lesquels les systèmes de gestion et de contrôle doivent encore être améliorés.

D'une manière générale, l'année 2009 est considérée comme une année de transition en ce qui concerne la communication des irrégularités pour le volet des dépenses du budget de l'UE. En effet, l'introduction du système de communication en ligne (IMS – Système de gestion des irrégularités) a pu entraîner quelques problèmes dans les notifications, l'enregistrement et la migration des irrégularités dans le nouveau système. Celui-ci a cependant amélioré les conditions globales de la communication des irrégularités. Il a été bien accueilli par la majorité des États membres qui l'ont utilisé pour leur rapport de 2009. Tous les États membres devraient appliquer intégralement l'IMS et se tenir prêts à utiliser le système pour l'exercice de notification 2010.

1.3.1. Dépenses agricoles

En 2009, les États membres ont communiqué 1 621 nouveaux cas pour un montant total affecté d'environ 125 millions d'EUR. Une augmentation de 43 % de cas communiqués est enregistrée par rapport à 2008, les montants irréguliers affichant eux aussi une augmentation de 23 %. Le lancement du système IMS est une des explications de cette hausse puisqu'il a permis à un plus grand nombre d'utilisateurs d'effectuer des communications, ce qui a eu un impact direct sur le nombre de cas communiqués. L'Espagne a communiqué le plus grand nombre de cas (404) et l'Italie a notifié les montants concernés les plus élevés (54 millions d'EUR).

Les États membres ont mieux respecté leurs obligations grâce à l'introduction du nouveau système de communication en ligne, même s'il convient encore de prêter attention à des questions comme la communication en temps utile, les données personnelles et les mesures affectées.

La Commission invite par conséquent les États membres à améliorer encore la situation concernant ces questions, en utilisant le nouveau système de communication en ligne.

Considérant les dépenses des exercices financiers des années 2006-2009, les États membres ont communiqué jusqu'à présent 2 086 cas d'irrégularités pour un montant total de 97 millions d'EUR. Le plus grand nombre de cas a été communiqué par l'Espagne (377) et les montants les plus élevés de ces irrégularités ont été annoncés par l'Italie (14 millions d'EUR). La France a effectué la plus grande dépense (20 %), tandis que le nombre communiqué de ses cas d'irrégularités (127) et de leurs montants (9 millions d'EUR, soit 0,09 % des dépenses) reste assez bas en comparaison des dépenses. Pour cette même période, les États membres ont communiqué 288 cas de soupçons de fraude pour un montant total de 12 millions d'EUR.

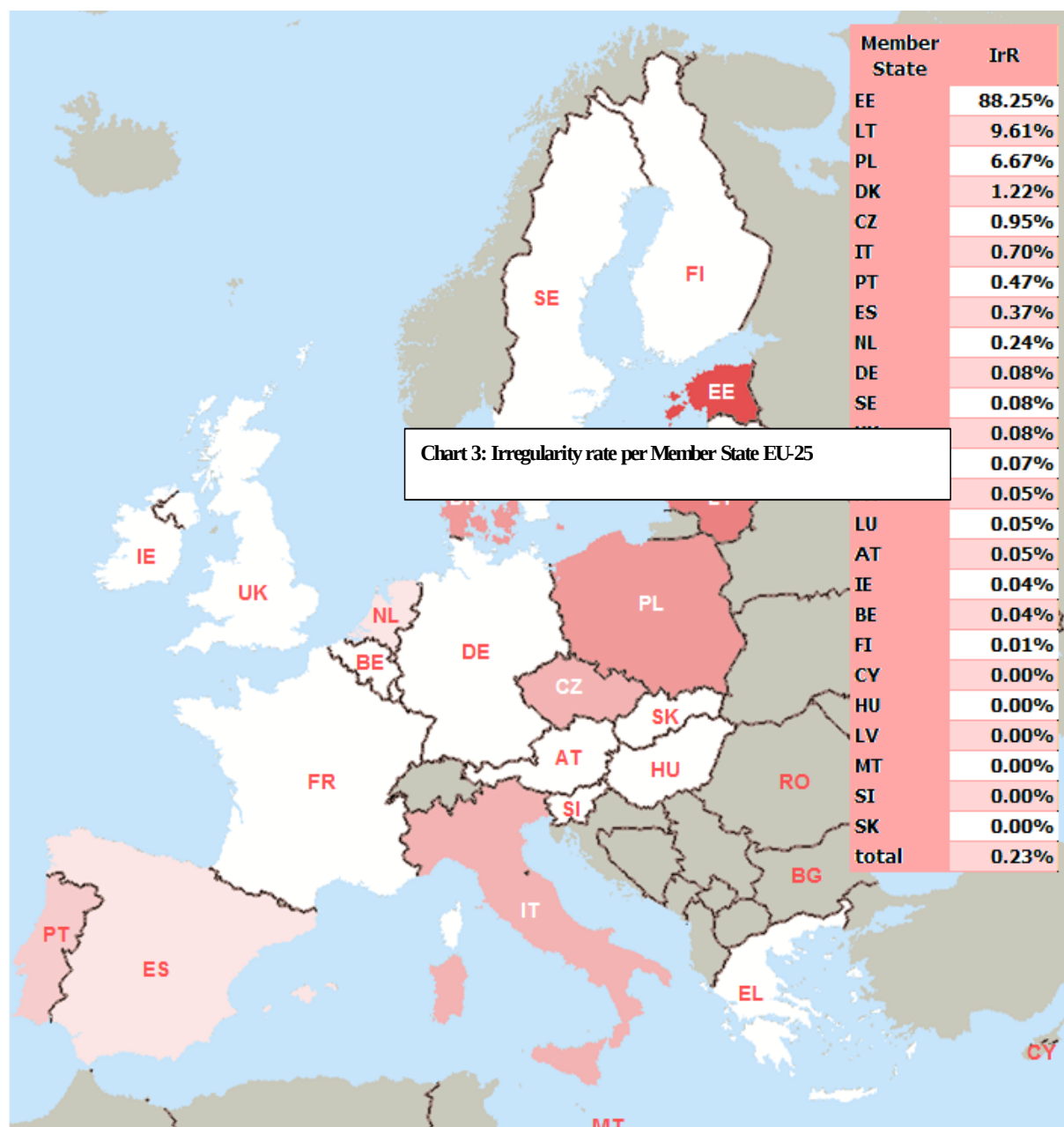
Les secteurs «sucre», «viande de porc, œufs et volaille» «céréales», «développement rural» et «fruits et légumes» sont ceux qui affichent les taux d'irrégularités les plus élevés. Ces chiffres doivent être considérés comme des résultats de mi-parcours, étant donné que des cas d'irrégularité relatifs aux dépenses des exercices 2006 à 2009 seront encore communiqués dans les prochaines années.

Les chiffres définitifs ne peuvent être donnés que pour les années considérées comme «finalisées». L'exercice budgétaire 2004 est le dernier exercice finalisé. Les projets d'audit ont été exécutés, les procédures de recouvrement ont débuté et les irrégularités ont été communiquées.

En 2004, le total des dépenses avoisinait les 43 milliards d'EUR. Les États membres ont communiqué en tout 2 216 nouveaux cas pour un montant total d'environ 99 millions d'EUR, soit un taux d'irrégularités de 0,23 %.



Le graphique 3 offre un aperçu du taux d'irrégularités par État membre en 2004¹⁵. Le taux d'irrégularités varie considérablement d'un État membre à l'autre. Cela peut être un indice sur l'efficacité des systèmes de contrôle en place et cette question nécessitera de nouveaux contrôles. Les États membres ont classé 37 cas comme des fraudes présumées, dont 23 (62 %) ont été communiqués par l'Italie.



Graphique 3: Taux d'irrégularités par État membre de l'UE-25 en 2004

¹⁵ CY et MT ne figurent pas sur cette carte car ils n'ont pas enregistré de dépenses dans ce secteur en 2004.

1.3.2. *Politique de cohésion*

En 2009, 4 931 irrégularités ont été communiquées pour un montant total de 1,22 milliard d'EUR. Les irrégularités constatées et les montants qui s'y rapportent ont augmenté par rapport à 2008. L'augmentation a été significative tant pour ce qui est du nombre d'irrégularités communiquées (+23 %) que pour les montants irréguliers (+109 %). Plusieurs facteurs pourraient expliquer cette augmentation: les irrégularités communiquées concernent trois périodes de programmation (1994-1999, 2000-2006 et 2007-2013); la Roumanie et la Bulgarie ont toutes deux communiqué des irrégularités; la clôture de la période de programmation 2000-2006 approche, ce qui explique l'augmentation des vérifications et des audits qui s'y rapportent.

Ce dernier argument semble être le plus pertinent si l'on considère la situation similaire rencontrée (avec des différences encore plus grandes par rapport à l'année précédente) lors de la clôture de la période de programmation 1994-1999.

Toutefois, de par la nature pluriannuelle des programmes exécutés au titre de la politique de cohésion, l'analyse par période de programmation fournit des indications plus intéressantes qu'une analyse basée sur les budgets annuels.

Pendant la période de programmation 2000-2006, qui arrive bientôt à son terme (2010), le taux global d'irrégularités avoisine 1,6 %, tandis que le taux de fraude se situe à environ 0,25 %. Ces taux représentent exclusivement une estimation de l'impact sur les paiements de la Commission aux États membres ou, respectivement, des irrégularités (incluant la fraude soupçonnée et établie) et de la fraude présumée (seule). Dans les deux cas, ces taux ne reflètent donc pas la dimension réelle des irrégularités et de la fraude. Ils représentent les résultats des vérifications et des audits des autorités nationales compétentes et aucune extrapolation ne peut être faite tant que nous ne connaissons pas la taille des échantillons qui ont fait l'objet de ces vérifications et audits.

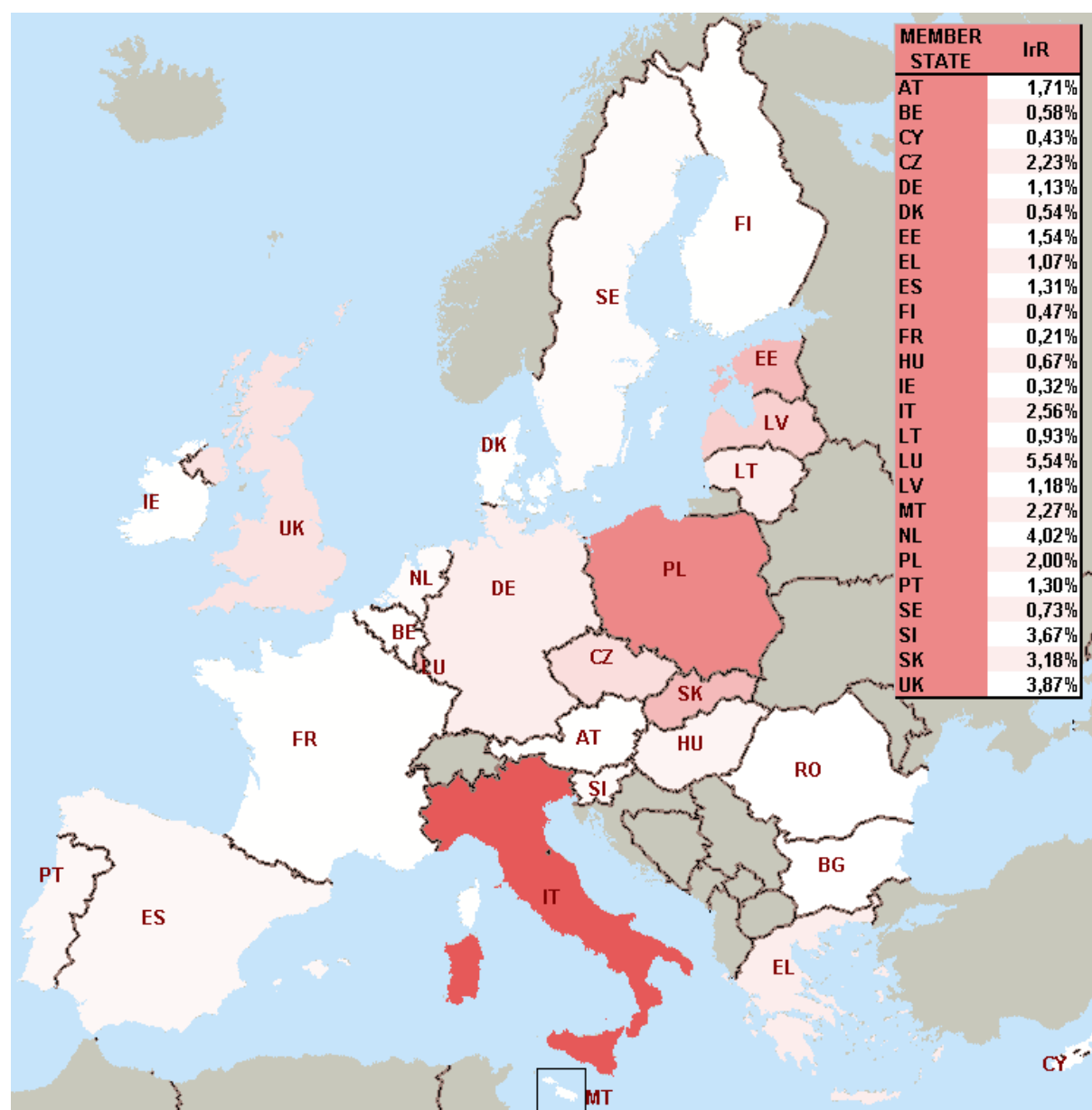
Les taux les plus élevés d'irrégularités concernent le Fonds européen de développement régional (FEDER)¹⁶ et les programmes de l'Objectif 2 (visant à redynamiser des zones en difficulté structurelle). En ce qui concerne le FEDER, l'explication la plus probable est que ce fonds finançant des projets plus coûteux, les montants sur lesquels portent les irrégularités sont aussi plus importants. Pour les programmes de l'Objectif 2, les taux d'irrégularité très élevés du Royaume-Uni et des Pays-Bas, principaux bénéficiaires de ce type de programmes, peuvent avoir influencé le taux global.

Le FEDER reste le fonds le plus touché en matière de taux de fraude présumée (0,29 %). Les programmes de l'Objectif 1 (soutenir le développement des régions les moins prospères) présentent le taux le plus élevé (0,30 %), suivis par les programmes de l'Objectif 3 (soutenir

¹⁶ Le FEDER finance des aides directes aux investissements dans les entreprises (en particulier les PME) pour la création d'emplois durables; les projets d'infrastructures liés notamment à la recherche et à l'innovation, aux télécommunications, à l'environnement, à l'énergie et au transport; des instruments financiers (fonds de capital à risque, fonds de développement local, etc.) en vue de soutenir le développement régional et local et de favoriser la coopération entre des villes et des régions; et des mesures d'aide techniques.

l'adaptation et la modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi pour les régions hors Objectif 1) avec 0,17 %¹⁷.

Parmi les États membres, l'Italie, la Pologne, l'Estonie et la Slovaquie affichent les taux de fraude présumée les plus élevés, comme le montre le graphique 4.



Graphique 4: taux de fraude par État membre (UE-25) pour la période de programmation 2000-2006

Toutefois, un taux plus élevé de fraude présumée ne signifie pas nécessairement une plus grande activité frauduleuse à l'encontre des intérêts financiers de l'UE dans certains États membres. Cela donne plutôt une indication des bonnes performances des systèmes antifraude

¹⁷ Étant donné que les régions bénéficiant des programmes de l'Objectif 1 sont les régions les moins prospères et que celles bénéficiant des programmes de l'Objectif 3 sont les plus riches, *le besoin* et *l'avidité* semblent être les principaux moteurs de la fraude.

mis en place (capables de détecter la fraude et disposés à la révéler), qui produisent toujours de meilleurs résultats. La Commission continuera de contrôler ces résultats et d'analyser le lien entre les systèmes antifraude en place et les taux de fraude présumée communiqués.

Parmi les États membres affichant des taux de fraude présumée très bas, on note en particulier la présence de l'Espagne et de la France (compte tenu notamment de leur taille et de l'aide financière reçue). Ces résultats pourraient indiquer soit une capacité de détection plus faible, soit la non-communication d'une certaine proportion des cas de fraude détectés.

Enfin, les données liées au Fonds de cohésion restent trop fragmentaires pour donner une idée fiable. La Commission travaille au plein déploiement de l'IMS pour le Fonds de cohésion aussi, ce qui devrait améliorer la situation dans les prochaines années. Les États membres¹⁸ qui n'ont pas encore mis en place le nouveau système de communication sont invités à faire le nécessaire à cet effet.

En vue de simplifier le processus de communication des irrégularités, le règlement (CE) n° 1828/2006¹⁹ de la Commission a été modifié²⁰ le 1^{er} septembre 2009. Les modifications introduites avaient pour principal objectif de clarifier les dispositions existantes sur la base de l'expérience acquise par la Commission et les États membres dans l'application du règlement (CE) n° 1681/94 concernant les irrégularités et le recouvrement des sommes indûment versées dans le cadre du financement des politiques structurelles ainsi que l'organisation d'un système d'information dans ce domaine²¹ en simplifiant la communication des fraudes tout en veillant à ne perdre aucune donnée importante pour l'analyse de risque. Elles visent aussi à aligner, dans une large mesure, les dispositions régissant la communication relative aux fonds structurels avec les dispositions applicables dans le domaine de l'agriculture.

1.3.3. Fonds de préadhésion

En 2009, 706 nouveaux cas d'irrégularités pour un montant d'environ 117 millions d'EUR ont été communiqués par les autorités nationales des 14 pays procédant à des communications. On note une augmentation de 35 % des cas. Cela démontre que les détections dans le domaine de l'aide de préadhésion ne disparaissent pas progressivement mais se déplacent plutôt vers un plus petit groupe de pays, c'est-à-dire la Bulgarie, la Roumanie et les pays candidats. Ensemble, les irrégularités bulgares et roumaines représentent 81 % des cas et 93 % des montants irréguliers communiqués en 2009. La tendance à la hausse ne s'applique cependant qu'à la Bulgarie avec une augmentation de 134 % des cas. Par conséquent, les tendances sont fortement influencées par leurs modèles de communication, ce qui réduit la portée de l'analyse.

Les montants de l'UE touchés continuent d'augmenter et s'additionnent donc pour l'ensemble de la période de programmation, tandis que les fonds alloués restent fixes et que les versements diminuent progressivement. Par conséquent, les taux d'irrégularités et de fraudes soupçonnées montrent une tendance à la hausse.

¹⁸ L'Espagne et la France n'ont pas utilisé IMS en 2009 et la Suède et l'Irlande doivent encore l'installer.

¹⁹ JO L 371 du 27.12.2006.

²⁰ JO L 250 du 23.9.2009.

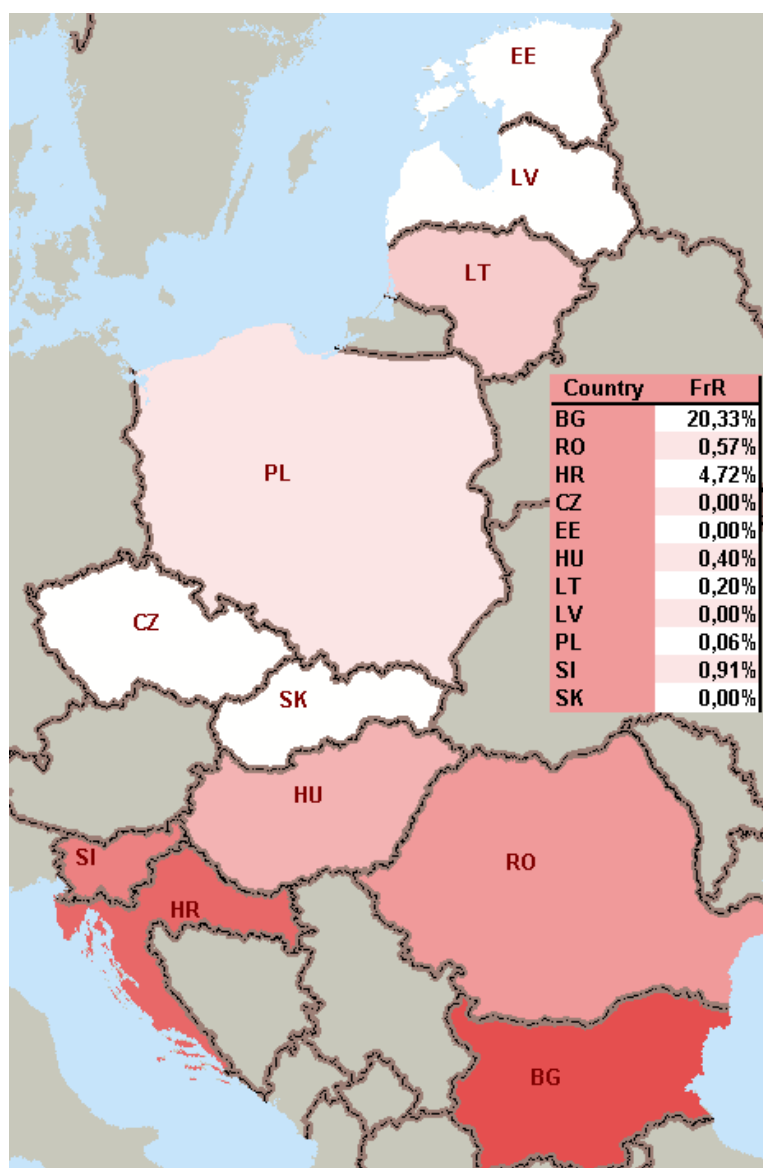
²¹ JO L 172 du 7.7.1994.

Cinq États membres (la Bulgarie, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie) et la Turquie ont communiqué des cas de fraude présumée en 2009. Le nombre de cas de soupçon de fraude était de 262, avec un impact financier de 57 millions d'EUR.

Le plus grand nombre de cas de soupçon de fraude a été communiqué par la Bulgarie. Les cas de soupçon de fraude détectés dans le cadre du programme SAPARD²² l'emportent clairement. Ils représentent 67 % des cas de ce pays. En fait, 92 % des cas SAPARD de soupçon de fraude communiqués à l'OLAF en 2009 sont bulgares. Les autorités bulgares ont été invitées par la Commission à améliorer les systèmes de contrôle et à effectuer des contrôles supplémentaires, ce qui se reflète dans les chiffres en hausse des cas de fraude présumée détectés et communiqués. On s'attend à une baisse de la proportion des soupçons de fraude après la fin des procédures judiciaires et la soumission de rapports actualisés dans les années à venir.

Le taux global de fraude présumée pour l'ensemble de la période de programmation pour le programme SAPARD s'élève à 2,8 %. Le taux des fraudes bulgares dans le cadre de SAPARD est de 20 %, tandis que la République tchèque, l'Estonie, la Lettonie et la Slovaquie ont un taux zéro qui met, par exemple, en doute la fiabilité des informations fournies ou la capacité de détection des fraudes dans les secteurs couverts par SAPARD. Le graphique 5 montre, par pays, les taux de fraude dans le cadre de SAPARD.

²² Ce programme a soutenu le développement agricole et le développement rural dans les pays candidats.



Graphique 5: taux de fraude présumée pour le programme SAPARD par État membre et par pays candidat en 2009

Les contrôles semblent bien répartis. Le contrôle de documents et l'audit constituent les méthodes les plus souvent appliquées pour découvrir des irrégularités en 2009. La majorité des cas de fraude soupçonnés en Bulgarie a été découverte par l'intermédiaire d'un audit. La situation exceptionnelle en Bulgarie suppose quelques faiblesses dans le système antifraude national.

Les États membres et les pays candidats sont invités à communiquer les irrégularités par l'intermédiaire du nouveau module d'aide de préadhésion de l'IMS dès que celui-ci sera opérationnel²³.

²³

Une fois opérationnel, ce module permettra d'améliorer la conformité, d'enregistrer un moins grand nombre d'erreurs techniques et il rendra possible aux autorités chargées de la communication à différents niveaux d'avoir accès aux informations relatives à tous les cas d'irrégularité (en cours) déjà communiqués.

1.3.4. Statistiques concernant les dépenses directement gérées par la Commission

L'analyse des irrégularités constatées cette année dans ce domaine s'est fondée sur les données du système comptable ABAC de la Commission, qui est un système d'information transversal et transactionnel qui permet à la Commission d'exécuter et de surveiller toutes ses opérations budgétaires et comptables. Une des fonctionnalités du système ABAC est le «contexte de recouvrement», qui rassemble des informations détaillées sur des ordres de recouvrement émis par les services de Commission et enregistrés dans ABAC. Ce contexte de recouvrement est une fonctionnalité relativement récente dans le système. La collecte des données des services de la Commission n'a débuté que récemment et les données actuelles disponibles dans ABAC se réfèrent aux ordres de recouvrement émis depuis 2008. Il convient donc de traiter les données présentées avec la plus grande prudence et de ne pas les considérer comme des preuves empiriques du niveau de fraude et d'irrégularité.

Le nombre d'ordres de recouvrement relatifs à des cas d'irrégularités et de soupçons de fraude dans ce domaine est passé à 705, pour un impact financier présumé de 27,5 millions d'EUR, dont 1,5 million d'EUR concernaient 15 cas communiqués de soupçons de fraude. Les irrégularités notifiées pour le secteur des actions extérieures représentent 4,4 millions d'EUR et de 23,1 millions d'EUR pour le domaine des politiques internes.

1.4. Statistiques relatives aux activités de l'OLAF

Lorsqu'il a procédé à une évaluation préliminaire des informations reçues, l'OLAF peut décider d'ouvrir cinq types d'enquêtes: une enquête interne, une enquête externe, une enquête de coordination, une enquête d'assistance pénale ou une enquête d'assistance mutuelle. Le nombre d'enquêtes ouvertes chaque année est stable (220 en 2009, contre 204 en 2008 et 201 en 2007). Depuis 2004, le nombre d'enquêtes ouvertes par l'OLAF de sa propre initiative (enquêtes internes et externes) a rejoint puis dépassé le nombre d'enquêtes ouvertes par l'OLAF afin de fournir assistance et coordination aux autorités nationales (enquêtes de coordination et d'assistance pénale). Depuis 2005, les enquêtes menées d'office par l'OLAF représentent environ 75 % de l'ensemble des enquêtes ouvertes. Le nombre d'enquêtes en cours a augmenté (455 à la fin de 2009, contre 425 à la fin de 2008). Le tableau ci-dessous présente un instantané de la situation à la fin de 2009. La faible augmentation du nombre d'enquêtes actives en comparaison avec 2008 est partiellement due à l'introduction de la politique *de minimis*, par laquelle l'OLAF concentre ses ressources opérationnelles sur les cas de fraude plus complexes exigeant par essence de plus longues enquêtes.

Tableau 2: enquêtes en cours au 31 décembre 2009, par secteur, et impact financier

Secteur	Enquêtes en cours au 31 décembre 2009	Impact financier des enquêtes (en millions d'euros)
Agriculture	79	106,48
Cigarettes	32	65,31
Douanes	36	245,23
Dépenses directes	47	65,41
Institutions et organes de l'UE	133	25,07

Aide extérieure	86	153,31
Fonds structurels	43	658,19
Commerce	1	0,29
Total	457	1319,29

Pour plus de détails et une comparaison avec les années précédentes, voir le rapport de l'OLAF²⁴.

²⁴ http://ec.europa.eu/comm/anti_fraud/reports/index_en.html.

2. LA DIMENSION INTERNATIONALE DE LA PROTECTION DES INTERETS FINANCIERS DE L'UNION EUROPEENNE

La protection des intérêts financiers et la lutte contre la fraude et la corruption sont des tâches de l'Union européenne qui s'étendent au-delà de ses frontières et doivent donc se refléter dans les accords internationaux que l'Union conclut avec les pays tiers ou dans les conventions multilatérales auxquelles elle adhère.

Afin de combattre efficacement la fraude, la corruption, la contrebande de cigarettes et d'autres activités illégales nuisibles à leurs intérêts financiers, l'UE négocie en son nom et au nom de ses États membres des accords antifraude avec les pays tiers et participe à des conventions ou des accords multilatéraux.

2.1. Accords anticorruption multilatéraux

La Commission européenne a négocié, au nom de l'Union européenne, les conditions de mise en œuvre de la Convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC), lors de la 3^e conférence des États parties. Outre les États membres, l'Union européenne est partie à la Convention en tant qu'«État partie» dans la limite de ses compétences: mesures préventives dans les secteurs public et privé (avec notamment la mise en place d'organes anticorruption, transparence et responsabilité en matière de finances publiques, restitution effective des avoirs et coopération internationale). Les parties sont également tenues – entre autre – d'adopter des mesures soutenant la détection, le gel, la saisie et la confiscation du produit de la corruption. La conférence a également vu l'adoption des termes de référence du mécanisme d'examen de la convention. L'Union européenne devra évaluer dans quelle mesure elle respecte les normes de la CNUCC et se préparer à l'examen au cours des années à venir.

La Commission prend également part aux activités du réseau anticorruption européen, créé par le Conseil en 2008²⁵. Ce réseau a été officiellement créé en novembre 2009, à la réunion des Partenaires européens contre la corruption (EPAC) en Slovénie, durant laquelle les règles de procédure ont été adoptées et les organes de gestion ont été mis en place. La Commission (OLAF) est un membre officiel de l'EPAC.

2.2. Négociations des accords antifraude bilatéraux

Dans le contexte de l'engagement renforcé de l'UE et du G20 à établir un haut niveau de coopération internationale avec les places financières et les paradis fiscaux dans les pays tiers, conformément aux normes de l'OCDE en matière de coopération fiscale, et à la suite de la réunion du Conseil Ecofin de février 2009, la Commission a modifié sa proposition (adoptée le 10 décembre 2008) de décision du Conseil relative à la signature et la conclusion d'un accord de coopération entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Principauté du Liechtenstein, d'autre part, pour lutter contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte à leurs intérêts financiers.

²⁵ Décision 2008/852/JAI du Conseil du 24 octobre 2008 relative à un réseau de points de contact contre la corruption (JO L 301 du 12.11.2008).

Les propositions modifiées²⁶ ont été adoptées en novembre 2009 et prennent en compte les récentes dispositions relatives à l'échange d'informations dans le domaine de l'imposition ainsi que les changements imposés par l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

Cet accord apporterait donc une valeur ajoutée considérable, dans la mesure où il ne couvre pas seulement l'évasion fiscale, la fraude fiscale et les autres activités illégales portant atteinte aux intérêts financiers des parties, mais aussi l'échange d'informations sur les questions fiscales, conformément aux normes de l'OCDE. Ainsi, il interdit d'invoquer le secret bancaire pour refuser la communication d'informations. Il contient des dispositions concernant l'assistance administrative, et notamment l'assistance sur demande (demandes d'information, de surveillance et d'enquête) et les formes spéciales de coopération et de recouvrement. Il permet toutefois également d'instituer une assistance juridique mutuelle pour toutes les questions d'infractions fiscales.

Cet accord revêt une importance extrême dans la mesure où il devrait aussi servir de modèle aux accords antifraude avec les autres pays tiers (Andorre, Monaco, Saint-Marin et la Suisse), conformément à la recommandation adoptée par la Commission en juin 2009. Il devrait donc être signé sans tarder et recevoir l'approbation du Conseil.

2.3. Négociation des dispositions antifraude à inclure dans les accords d'association (AA) et les accords de partenariat et de coopération (APC)

Dans le cadre de sa politique européenne de voisinage (PEV) renforcée, la Commission européenne mène actuellement des négociations en vue de conclure un nouvel accord global avec l'Ukraine, un pays partenaire prioritaire de la PEV. Les relations entre l'UE et l'Ukraine se fondent depuis 1998 sur un accord de partenariat et de coopération (APC), qui fournit une structure de coopération complète entre les deux parties.

En septembre 2008, au sommet de Paris, les dirigeants de l'UE et de l'Ukraine ont convenu de lancer la négociation d'un nouvel «accord d'association (AA)» destiné à remplacer l'accord de partenariat et de coopération (APC). Ce nouvel accord d'association renouvellera la structure institutionnelle commune à l'UE et l'Ukraine, facilitant l'approfondissement des relations dans tous les domaines, y compris la protection des intérêts financiers de l'UE et la lutte contre la fraude et la corruption affectant les fonds de l'UE.

Les dispositions du volet de coopération financière négocié avec les homologues ukrainiens représentent l'ensemble de mesures de contrôle et de lutte contre la fraude le plus complet et le plus étendu en relation avec les compétences de la Commission dans ce domaine. Ce volet consiste en une vaste gamme de dispositions concernant l'échange d'informations et la coopération renforcée au niveau opérationnel, la prévention des irrégularités, la fraude et la corruption, la communication des irrégularités, les vérifications sur place, les mesures administratives et les pénalités, etc.

La Commission, par l'intermédiaire de l'OLAF, mène actuellement de nombreux processus de négociation²⁷ d'APC ou d'AA consacrés à la coopération financière et à la protection des intérêts financiers de l'UE et de ses pays partenaires. Le volet de coopération financière de l'accord d'association entre l'UE et l'Ukraine pourrait servir de base solide aux futures négociations.

²⁶ COM(2009)644 final du 23.11.2009 et COM(2009)648 final du 2.12.2009.

²⁷ Arménie, Azerbaïdjan, Brunei, Chine, Géorgie, Iraq, Libye, Malaisie, Moldavie, Mongolie, Philippines, Ukraine, Russie et Vietnam.

2.4. Lutte contre le trafic illicite de tabac à l'échelle internationale

Le commerce illicite des produits du tabac est une activité criminelle dont plusieurs aspects sont particulièrement nuisibles. La Commission, par l'intermédiaire de l'OLAF, aide non seulement les services répressifs de tous les États de l'UE à traiter leurs dossiers opérationnels mais coordonne également les principales enquêtes fiscales et criminelles avec les États membres et les pays tiers. L'OLAF organise et coordonne des opérations douanières ciblant des problèmes spécifiques aux échelons européen et mondial: l'opération Diabolo en 2007 (destinée à intercepter des articles de contrefaçon, transportés depuis la Chine dans des conteneurs et introduits en contrebande dans l'UE), l'opération Mudan en 2008 (consacrée au problème croissant de la contrebande de cigarettes par voie postale), et Diabolo II en septembre 2009 (dont l'objectif était identique à celui de la première opération Diabolo).

En 2009, la Commission a continué à jouer un rôle majeur dans les négociations sur l'élaboration d'un protocole destiné à éliminer le commerce illicite des produits du tabac. Ce protocole se fonde sur la convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac, un traité international auquel adhèrent actuellement 168 parties. La Commission (représentée par l'OLAF et la DG SANCO) a collaboré étroitement et efficacement avec les États membres et le Conseil, au sein du groupe de travail sur l'union douanière (législation et politique), afin de présenter une position concertée de l'UE dans le cadre de ces négociations intergouvernementales. L'article 7, consacré à la localisation, est au centre de cette position concertée. La Commission considère cette disposition spécifique comme un élément essentiel du protocole et de la lutte contre le commerce illicite.

La Commission encourage les États membres à poursuivre leurs efforts communs visant à mener ces négociations à bien.

2.5. Processus de ratification des instruments de protection des intérêts financiers (PIF)

Le deuxième protocole à la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes²⁸, qui contient notamment des dispositions sur la responsabilité des personnes morales, la confiscation et le blanchiment de capitaux, est entré en vigueur le 19 mai 2009, après que les États membres concernés ont notifié leur ratification²⁹.

La Hongrie a ratifié la convention et ses protocoles³⁰ le 18 janvier 2010, avec une déclaration unique relative au protocole concernant l'interprétation de la convention par la Cour de justice de l'Union européenne. L'Estonie doit encore ratifier ce protocole. La République tchèque et Malte restent donc les seuls États membres qui n'ont toujours ratifié ni la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes ni ses protocoles.

²⁸ JO C 316 du 27.11.1995.

²⁹ Voir aussi la communication de la Commission concernant l'entrée en vigueur le 19 mai 2009 du deuxième protocole à la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (JO C 219 du 12.9.2009, p.1).

³⁰ Premier protocole du 27 septembre 1996 (JO C 313 du 23.10.1996), protocole du 29 novembre 1996 concernant l'interprétation, à titre préjudiciel, par la Cour de justice des Communautés européennes de la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (JO C 151 du 20.5.1997), et deuxième protocole du 19 juin 1997 (JO C 221 du 19.7.1997).

En ce qui concerne le suivi du second rapport sur la mise en œuvre de ces instruments par les États membres³¹, la Commission a entamé des analyses supplémentaires sur la conformité des dispositions nationales, notamment pour l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la France, l'Irlande, l'Italie et le Luxembourg.

Les États membres sont invités à procéder sans retard à la ratification de ces instruments.

3. AUTRES MESURES DE SOUTIEN OPERATIONNEL PRISES PAR LA COMMISSION EN 2009: AVANCEES DANS LE SECTEUR DOUANIER

Des avancées supplémentaires ont été réalisées en 2009 dans le secteur douanier, avec le déploiement, conformément au règlement n° 766/2008³², d'une nouvelle base de données douanière et de l'opération douanière conjointe Diabolo II.

3.1. L'opération douanière conjointe Diabolo II

Cette opération douanière conjointe a permis de saisir plus de 65 millions de cigarettes contrefaites et 369 000 autres articles de contrefaçon (chaussures, jouets, appareils photo, casques à écouteurs, chapeaux, casquettes, gants, sacs à main, etc.) représentant plus de vingt marques différentes. Elle a également permis de mener de nouvelles enquêtes internationales sur des activités criminelles. Cette opération, coordonnée par la Commission européenne par l'intermédiaire de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), a été nommée «Diabolo II», en référence à l'opération douanière conjointe «Diabolo I», conduite avec succès en 2007.

Le succès de cette opération conjointe souligne l'importance du maintien d'une coopération étroite entre tous les partenaires afin de lutter contre le commerce mondial d'articles de contrefaçon et de protéger le commerce légitime de produits authentiques. Cette opération constitue un excellent modèle de future coopération opérationnelle, fondé sur la confiance, impliquant tous les partenaires de l'ASEM (sommet Asie-Europe)³³.

L'ASEM, avec ses 45 membres européens et asiatiques, est de nouveau apparue comme une plateforme efficace de coopération entre les administrations douanières. Diabolo II ciblait la contrebande de cigarettes contrefaites et d'autres articles de contrefaçon dans le cadre de l'ASEM. L'opération, coordonnée par l'OLAF avec le soutien d'Europol et d'Interpol, a eu lieu en septembre et octobre 2009.

Le succès de l'opération est dû au travail efficace et à la coopération des agents des douanes de 13 pays asiatiques et des 27 États membres de l'UE et constitue un encouragement pour la poursuite des opérations communes.

³¹ COM(2008) 77 final du 14.2.2008.

³² JO L 218 du 13.8.2008.

³³ Les membres de l'ASEM sont les suivants: le Brunei, le Cambodge, la Chine, l'Inde, l'Indonésie, le Japon, la Corée, le Laos, la Malaisie, la Mongolie, le Myanmar, le Pakistan, les Philippines, Singapour, la Thaïlande, le Vietnam, le secrétariat de l'ANASE, tous les États membres de l'UE et la Commission européenne.

3.2. Déploiement de bases de données améliorées et du fichier d'identification des dossiers d'enquêtes douanières (FIDE)

L'objectif du FIDE (une nouvelle base à l'usage des autorités douanières des États membres) est de contribuer à prévenir les violations de la législation douanière et agricole applicable aux marchandises entrant sur le territoire douanier de l'UE ou le quittant, et de faciliter et d'accélérer leur détection et les poursuites judiciaires. Le Conseil a adopté le 30 novembre 2009 une décision qui remplace la Convention SID (système d'information des douanes) et son protocole FIDE³⁴.

Le FIDE permet aux autorités nationales responsables des enquêtes douanières, lorsqu'elles ouvrent un fichier ou enquêtent sur une ou plusieurs personne(s) ou entreprise(s), d'identifier les autorités compétentes des autres États membres qui enquêtent ou ont enquêté sur ces personnes ou entreprises afin de coordonner leurs enquêtes. Le FIDE répertorie les personnes ou entreprises faisant l'objet d'une enquête, sans révéler de détails sur cette enquête.

Les États membres qui n'utilisent pas encore la base de données FIDE sont invités à y recourir afin d'améliorer la coordination de leurs enquêtes.

4. REPONSES AU QUESTIONNAIRE RELATIF A LA COOPERATION AVEC LES ÉTATS MEMBRES DANS LE DOMAINE DES VÉRIFICATIONS SUR PLACE

Les contrôles et vérifications sur place sont l'un des moyens les plus puissants dont dispose la Commission pour mener des enquêtes administratives à l'extérieur des institutions et organes de l'UE, dans l'objectif de combattre la fraude et les autres activités illégales qui nuisent aux intérêts financiers de l'UE. Une vérification sur place est une inspection effectuée dans les locaux d'un opérateur économique. Le règlement n° 2185/96³⁵ confère à la Commission le pouvoir de mener ces vérifications. Cette responsabilité a ensuite été confirmée par le législateur européen avec la création de l'OLAF, qui exerce les pouvoirs conférés à la Commission par le règlement n° 2185/96³⁶.

L'application de ce règlement se fonde sur une coopération étroite et réciproque entre l'OLAF et les autorités nationales compétentes³⁷. La participation des services d'enquête des États membres est souhaitable parce qu'elle facilite les vérifications et les inspections, et accroît leur efficacité, notamment en cas d'opposition des opérateurs économiques. En effet, une telle opposition peut nécessiter l'application de mesures législatives nationales ayant force obligatoire ou d'éventuelles procédures d'urgence. La coopération est essentielle, dès la phase préopérationnelle de l'inspection, lorsque l'autorité nationale compétente doit être notifiée par l'OLAF de l'objet, du but et du fondement juridique de la vérification prévue par ce dernier. À cette fin, l'OLAF doit identifier correctement l'autorité nationale compétente, tâche qui s'est parfois révélée ardue, notamment dans le domaine des dépenses directes.

³⁴ Décision 2009/917/JAI, JO L 323 du 10.12.2009.

³⁵ Règlement n° 2185/1996 relatif aux contrôles et vérifications sur place effectués par la Commission pour la protection des intérêts financiers des Communautés européennes contre les fraudes et autres irrégularités (JO L 292 du 15.11.1996).

³⁶ Selon l'article 3, paragraphe 1, des règlements n° 1073/1999 et n° 1074/1999 relatifs aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF).

³⁷ Voir l'article 4 du règlement n° 2185/1996.

Pour résoudre ce problème, les États membres ont communiqué à l'OLAF – dans le cadre d'un questionnaire – les coordonnées complètes des autorités nationales pour tous les volets des dépenses, notamment les dépenses directes³⁸, permettant ainsi aux enquêteurs de l'OLAF d'identifier et de contacter l'autorité compétente en temps utile avant le contrôle. L'OLAF restera en contact étroit avec les États membres pour l'actualisation continue de ces informations.

La désignation d'une autorité nationale administrative et judiciaire, disposant de compétences englobant le champ des dépenses directes dans l'ensemble des États membres, est fortement recommandée.

Après les étapes préparatoires de l'inspection, il est essentiel, pour garantir le succès du contrôle, que les autorités nationales compétentes interviennent réellement sur le terrain et apportent leur aide aux enquêteurs de l'OLAF en cas d'opposition de la part de l'opérateur économique. Durant cette vérification et dans la mesure où la législation communautaire ne fixe pas de règles spécifiques, les contrôleurs de l'OLAF doivent respecter les règles de procédure prévues par la législation de l'État membre concerné. Il est donc important pour la Commission de mieux comprendre les lois, les pratiques nationales et les procédures administratives lors de la vérification et, pour ce faire, les États membres ont donné des renseignements à ce sujet dans le cadre d'un questionnaire. Les réponses complètes à ce questionnaire fournies par les États membres figurent dans le document de travail accompagnant ce rapport³⁹. Elles constituent une source d'informations utiles sur les exigences et pratiques nationales pour les enquêteurs de l'OLAF lors de la préparation de leurs contrôles sur place dans les États membres.

4.1. Conditions nationales d'accès aux informations

Conformément à l'article 7 du règlement n° 2185/1996, les contrôleurs de la Commission ont accès à l'ensemble des informations et de la documentation sur les opérations concernées, dans les mêmes conditions que les contrôleurs administratifs nationaux. Tous les États membres ont indiqué que leur législation nationale octroie aux contrôleurs le plein accès aux informations et à la documentation disponibles sur l'opération concernée. Lorsque l'opérateur bénéficie d'une subvention de l'UE, l'obligation de fournir un accès à la documentation et aux informations figure dans le contrat de subvention⁴⁰, et constitue de ce fait une importante mesure de précaution. Des conditions particulières s'appliquent aux mesures coercitives telles que les fouilles ou les saisies, qui nécessitent un mandat judiciaire délivré par un service répressif⁴¹. En règle générale, les contrôleurs nationaux ont accès aux informations situées dans un lieu distinct des locaux de l'opérateur économique et peuvent contrôler ces locaux. En revanche, les inspections de résidences privées ne sont pas possibles sans mandat judiciaire, conformément à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et aux dispositions constitutionnelles⁴² concernant les droits et libertés fondamentaux. Le cas échéant, certains

³⁸ Tous les États membres n'ont pas désigné d'autorité centrale chargée des dépenses directes, mais la plupart d'entre eux ont indiqué disposer d'un service d'enquête dans ce domaine, à l'exception de l'Allemagne, de l'Espagne et du Royaume-Uni.

³⁹ Voir le document d'accompagnement 1 «Mise en œuvre de l'article 325 du TFUE en 2009 par les États membres».

⁴⁰ LT, UK, AT.

⁴¹ DE, LU.

⁴² Telles que mises en évidence par DE.

États membres⁴³ ont précisé que les principales restrictions juridiques à l'obtention d'informations utiles (issues de documents, de sources électroniques ou d'entretiens) étaient les exigences de protection de données et les règles relatives au secret bancaire et au secret professionnel.

Afin de préserver la chaîne de conservation des documents sélectionnés durant les vérifications sur place et la continuité de leur détention, les contrôleurs nationaux peuvent en faire des copies (imprimées ou électroniques), ou photographier et filmer certains articles. Dans de nombreux États membres, les contrôleurs peuvent saisir et conserver les documents originaux relatifs à l'inspection dans les cas justifiés (s'il existe un risque de dissimulation ou de destruction de preuves, ou s'il est nécessaire de conserver les originaux en vue d'un examen plus approfondi⁴⁴).

La présence d'un avocat durant les vérifications administratives sur place n'est généralement pas requise par la législation nationale. En conséquence, les dispositions nationales ne permettent pas à l'opérateur visé par l'inspection de reporter l'accès aux informations jusqu'à ce qu'il consulte son avocat. Toutefois, la plupart des législations nationales⁴⁵ reconnaissent la confidentialité des communications entre un client et son avocat dans le cadre des vérifications administratives, dans des conditions variables d'un État membre à l'autre⁴⁶. Dans tous les États membres, les contrôleurs nationaux ont accès à l'ensemble des informations et de la documentation se rapportant au contrôle sur place, et ils peuvent conserver ou prendre des copies des documents originaux. Certaines restrictions sont imposées par la nécessité d'un mandat pour les fouilles et les saisies.

L'OLAF a récemment édité un prospectus visant à informer les opérateurs économiques au sujet de l'examen légal d'ordinateurs. Ce document les informe de leurs droits et décrit en détail la procédure d'examen légal d'ordinateurs au cours d'un contrôle sur place de l'OLAF. Le prospectus est particulièrement important pour les États membres ne disposant pas de législation spécifique en cette matière.

En règle générale, chaque fois qu'un opérateur économique soumis à un contrôle sur place est bénéficiaire d'une subvention de l'UE, la convention de subvention doit inclure l'obligation pour l'opérateur de donner accès à toutes les informations aux enquêteurs de l'OLAF, afin de faciliter le contrôle.

4.2. Exigences procédurales nationales relatives aux vérifications sur place et à la rédaction des rapports d'inspection administrative

Conformément à l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 2185/96, les contrôleurs de la Commission sont tenus de respecter, durant les vérifications sur place, les règles de procédure prévues par la loi de l'État membre concerné. Les États membres ont indiqué que ces procédures sont généralement décrites dans les manuels et que les instructions sont données aux contrôleurs nationaux. Parmi ces exigences procédurales, les États membres ont mentionné l'absence de notification des contrôles sauf en cas de nécessité, les restrictions d'accès aux résidences privées (voir ci-dessus) et le respect des lois sur l'utilisation des

⁴³ BE, CZ, DE, EE, IE, EL, IT, CY, HU, PL, RO, SK, SE, UK.

⁴⁴ BE, IE, EL, FR, CY, HU, MT, AT, PT, RO, LU, SI, SK, FI, UK.

⁴⁵ Exceptions: ES, LV, LT, PL.

⁴⁶ Voir le document «Mise en œuvre de l'article 325 TFUE en 2009 par les États membres» (document d'accompagnement 1 au présent rapport).

langues⁴⁷. Les contrôleurs doivent présenter une habilitation écrite ou un mandat et une carte d'identification spéciale⁴⁸, la vérification doit avoir lieu en présence de l'opérateur économique concerné⁴⁹ et à certaines heures, qui varient selon la législation nationale⁵⁰. Un rapport de contrôle doit être rédigé et, dans certains cas, une discussion finale avec la partie responsable doit avoir lieu avant la rédaction du rapport⁵¹. Certaines exigences procédurales s'appliquent aux rapports administratifs nationaux: dans la plupart des États membres, les contrôleurs nationaux utilisent un modèle standard et décrivent les irrégularités notées, les infractions aux dispositions juridiques et les résultats de la vérification. Le rapport doit être signé dans tous les cas par les contrôleurs qui ont effectué la vérification, et dans certains cas par l'opérateur économique. Si l'opérateur économique refuse de signer, le rapport le précisera. Le rapport est généralement approuvé par le supérieur hiérarchique du contrôleur chargé de la vérification. En règle générale, les États membres ont déclaré ne pas appliquer de restrictions concernant la recevabilité des rapports d'inspection administrative lors des poursuites administratives ou judiciaires, malgré quelques exceptions, par exemple lorsque des irrégularités ont été commises durant la collecte des informations contenues dans le rapport⁵², ou lorsque la législation nationale stipule que les preuves recueillies durant les procédures administratives ne peuvent pas être utilisées aux fins de poursuites pénales⁵³.

Pour être recevables lors des poursuites administratives ou judiciaires, les projets de rapports administratifs nationaux rédigés à l'issue d'une vérification sur place doivent également satisfaire à certains impératifs, dont l'apposition de la signature des contrôleurs nationaux. L'OLAF a parfois constaté que le contrôleur national tardait à signer le rapport ou refusait d'y apposer sa signature lors de contrôles communs, sans donner de motif précis.

Il est donc primordial que les contrôleurs nationaux qui prennent part à une vérification sur place de l'OLAF apposent également, sans délai inutile, leur signature sur le rapport de l'OLAF, afin d'éviter tout risque d'irrecevabilité ou toute atteinte à sa valeur probante dans le cadre de procédures administratives ou judiciaires.

4.3. Assistance des autorités nationales en cas d'opposition des opérateurs économiques

L'assistance des autorités nationales est importante et n'est pas subordonnée à leur participation au contrôle. Leur appui est encore plus nécessaire si l'opérateur économique s'oppose à la vérification des contrôleurs de la Commission. L'assistance et le soutien des autorités nationales sont extrêmement importants quel que soit le type de dépense communautaire concerné (dépenses directes ou gestion partagée des fonds de l'UE). Afin de garantir un niveau identique de protection des fonds de l'UE dans tous les domaines de dépenses, le même type de soutien doit être disponible, notamment pour la sauvegarde des preuves, lors des vérifications relatives aux dépenses directes.

⁴⁷ Mis en évidence par BE.

⁴⁸ CY, IE.

⁴⁹ PL.

⁵⁰ PL, HU.

⁵¹ SI.

⁵² HU, BE, UK.

⁵³ EE.

Si l'opérateur économique s'oppose à la vérification, certains États membres⁵⁴ ont indiqué que les contrôleurs de la Commission peuvent, lors d'une vérification sur place, pénétrer dans les locaux de l'opérateur économique même sans son autorisation préalable. Lorsque l'opposition de l'opérateur économique entrave la vérification, les autorités compétentes des États membres peuvent assister les contrôleurs de la Commission en délivrant un mandat judiciaire ou administratif⁵⁵, ou, si cela se révèle nécessaire, les aider (en faisant un usage modéré de la force) à pénétrer dans les locaux de l'opérateur économique. De plus, la police ou les contrôleurs nationaux peuvent intervenir et aider les contrôleurs de la Commission⁵⁶. Les États membres peuvent également décider de suspendre les paiements aux bénéficiaires de subventions de l'UE ou d'y mettre un terme, ou encore de condamner les opérateurs à des amendes. Si l'opérateur concerné refuse l'accès aux informations, les contrôleurs peuvent fermer ses locaux⁵⁷, et saisir et conserver ses livres de comptes et autres documents imprimés ou électroniques, en présentant un mandat judiciaire ou administratif⁵⁸. Ils peuvent mener un interrogatoire officiel des représentants de l'opérateur économique⁵⁹. Des sanctions pénales (amendes ou suspension des paiements au bénéficiaire de subventions de l'UE) peuvent être appliquées si l'opérateur économique refuse l'accès aux informations.

Les États membres ont introduit des mesures contraignantes dans leur législation nationale afin de garantir l'aide des autorités nationales compétentes aux contrôleurs de l'OLAF en cas d'opposition de l'opérateur économique lors des vérifications sur place. Certaines de ces mesures, comme la délivrance d'un mandat judiciaire ou administratif, les saisies de documents ou les procédures d'interrogatoire, donnent des résultats immédiats et doivent être privilégiées par la législation nationale.

La participation active des autorités nationales sur le terrain peut contribuer largement au succès de l'opération. C'est pourquoi il est essentiel que les contrôleurs nationaux s'impliquent activement dans l'inspection, au lieu d'être de simples observateurs, bien que les autorités nationales aient parfois choisi cette seconde option lors de vérifications de l'OLAF. Un niveau d'assistance identique devrait être garanti aux contrôleurs de l'OLAF pour la gestion partagée et pour les dépenses directes.

4.4. Mesures de précaution nationales susceptibles de prévenir la perte ou la destruction des preuves

Des mesures d'urgence, consistant par exemple à fermer les locaux commerciaux et à photographier ou filmer les installations, les circuits et d'autres objets, sont autorisées par la plupart des législations nationales. Ces mesures ne peuvent parfois être appliquées que dans le contexte d'une procédure judiciaire⁶⁰. D'autres mesures de précaution incluent la collecte d'échantillons, avec une autorisation judiciaire, la saisie de documents ou, si nécessaire, le recours à l'assistance de la police. Ces mesures peuvent être prises lorsqu'il existe un risque de disparition, de dissimulation ou de modification de documents, ou lorsque l'on suspecte un

⁵⁴ BE, CZ, IT, CY, LT, MT.

⁵⁵ BE, BG, CZ, DE, FR, CY, LV, LU, PT, UK.

⁵⁶ DK, RO, PL, UK.

⁵⁷ BE, BG, CZ, IE, EL, ES, FR, IT, CY, LT, AT.

⁵⁸ BE, BG, CZ, DK, IE, EL, ES, FR, CY, LV, LT, LU, AT, SI, UK.

⁵⁹ CZ, IE, EL, FR, MT, ES, CY, LT, AT.

⁶⁰ BE.

crime ou un délit grave⁶¹. Les raisons de l'adoption de telles mesures doivent être consignées. La plupart des États membres prévoient la possibilité de faire appel de ces décisions.

4.5. Conclusions générales

Au terme de cet exercice, on peut conclure que les États membres ont adopté diverses un certain nombre de mesures visant à renforcer l'application du règlement n° 2185/96. Dans la pratique, cependant, des améliorations peuvent encore être apportées, notamment dans la coopération entre l'OLAF et les autorités nationales, comme cela a été souligné plus haut.

La Commission continuera à suivre l'application de ces recommandations dans les rapports ultérieurs.

5. RECOUVREMENT

5.1. Mesures visant à garantir le recouvrement des montants irréguliers

Les États membres ont été interrogés à propos de leurs dispositions nationales relatives au recouvrement des montants irréguliers, en insistant sur les instruments et mesures juridiques destinés à lutter contre les pertes ou préjudices financiers, et à propos de l'enregistrement des irrégularités et du recouvrement des dettes. Dans sa résolution du 24 avril 2009 sur la protection des intérêts financiers des Communautés et la lutte contre la fraude – Rapport annuel 2007 [2008/2242(INI)], le Parlement européen notait que les taux de recouvrement restaient faibles, notamment dans les secteurs où ce sont les États membres qui gèrent les recouvrements. Le Parlement européen considérait que des procédures de recouvrement plus rapides et plus efficaces s'imposaient, et que des éléments contraignants et préventifs devaient être incorporés à la législation future concernant la gestion partagée, de manière à ce que les paiements irréguliers puissent être effectivement recouvrés au terme de la procédure. Cela permettrait de garantir plus efficacement le recouvrement de l'argent du contribuable.

5.1.1. Législation nationale relative au recouvrement des fonds de l'UE

Les réponses des États membres montrent que chacun d'entre eux a introduit dans sa législation des dispositions visant à garantir le recouvrement des montants irréguliers affectant le volet des recettes et le volet des dépenses du budget de l'UE dans les domaines où la législation européenne ne comporte pas de règles en matière de recouvrement. Ces dispositions sont liées à des mécanismes de compensation, d'application de mesures préventives, de saisie et de recouvrement forcé.

S'agissant des dépenses, afin de garantir le recouvrement des paiements irréguliers inclus dans les contrats impliquant les fonds de l'UE, la plupart des États membres⁶² utilisent des instruments juridiques tels que des garanties diverses, des billets à ordre, des dépôts de garantie, des cautions personnelles ou solidaires, des compensations, des obligations bancaires, des hypothèques ou des assurances.

⁶¹ DE, LV, AT, SK.

⁶² BE, BG, CZ, DK, DE, EE, IE, EL, ES, FR, IT, LV, HU, PL, PT, RO, SI, SK, FI, UK.

Les deux tiers des États membres⁶³ utilisent des mesures et des instruments juridiques tels que les garanties à la demande, la compensation et la suspension de paiement, afin d'accélérer le recouvrement des sommes irrégulièrement versées.

La législation nationale de la plupart des États membres⁶⁴ contient des dispositions relatives aux mesures de protection et de précaution qui peuvent être prises lorsqu'est détecté un montant présumé irrégulier (recettes et dépenses). Ces mesures sont la confiscation, la saisie administrative, la rétention de biens soumis à l'impôt, les sanctions financières, la suspension, le refus ou l'ajustement des paiements supplémentaires, la fin du financement d'un projet et le remboursement des fonds versés, ou encore la réduction du financement.

La législation nationale des États membres prévoit la possibilité (et non l'obligation) pour l'administration nationale de se porter partie civile ou lésée dans les poursuites pénales pour fraude au détriment du budget de l'UE.

5.1.2. Enregistrement des irrégularités et recouvrement des dettes au sein de l'administration nationale

Bien que des erreurs individuelles ne puissent être catégoriquement écartées, selon les informations contenues dans les questionnaires, les États membres peuvent en principe garantir le caractère exhaustif de l'enregistrement des irrégularités.

Les chiffres du recouvrement sont vérifiés à l'échelle nationale une fois les recouvrements achevés, dans tous les États membres. Les vérifications et les audits sont essentiellement effectués par diverses autorités nationales telles que les services d'audit interne des institutions concernées (autorités de gestion, autorités de certification, organismes intermédiaires, organismes d'exécution), les autorités douanières et l'office national d'audit.

En ce qui concerne les recettes et les dépenses de l'UE, les deux tiers des États membres⁶⁵ ont mis en place, au niveau national, un seuil légalement réglementé au-dessous duquel aucun ordre de recouvrement n'est émis. Ce seuil est compris entre 3 et 100 euros et n'est pas toujours uniforme au sein d'un même pays pour tous les fonds utilisés ou les domaines concernés (agriculture, fonds structurels, douanes).

Dans certains États membres⁶⁶, l'ordre de recouvrement n'a pas force exécutoire.

Seuls quelques États membres⁶⁷ utilisent dans une certaine mesure la prévision des recettes pour effectuer, avant le début réel du recouvrement, une estimation préliminaire d'un éventuel montant irrégulier à recouvrer. Avec cette méthode, les estimations sont normalement fournies dans le cadre des systèmes de surveillance et de comptabilité utilisés pour gérer les fonds de l'UE.

⁶³ BE, BG, CZ, EE, EL, ES, FR, IE, LV, LT, LU, HU, NL, AT, PL, PT, RO, SI, UK.

⁶⁴ BE, BG, CZ, DK, EE, IE, EL, ES, FR, IT, CY, LV, LT, HU, MT, AT, PL, PT, RO, SI, SK, UK.

⁶⁵ BE, DK, DE, EE, ES, FR, IT, CY, LV, LT, LU, MT, NL, AT, PL, PT, SI, SK, FI.

⁶⁶ BG, DE, CY, MT, AT, PL, SI, SE.

⁶⁷ BE, CZ, AT, PT, SK.

5.1.3. Conclusions

En ce qui concerne le recouvrement des montants irréguliers, les instruments et les mesures juridiques destinés à lutter contre les pertes ou les préjudices financiers, à enregistrer les irrégularités et à assurer le recouvrement des dettes sont en principe inscrits dans les systèmes législatifs nationaux. Les États membres démontrent ainsi qu'ils ont mis en place des mesures de sécurité, même si certaines améliorations demeurent possibles.

Il importe que la législation des États membres donne la priorité à l'exécution des ordres de recouvrement, ce qui joue un rôle important dans l'accélération des procédures de recouvrement. Afin de garantir le recouvrement des paiements irréguliers découlant de contrats mettant en jeu des crédits de l'UE, l'ensemble des États membres doit inclure dans les contrats des instruments juridiques tels que différents types de garanties, les billets à ordre, les dépôts de garantie, les cautions personnelles et solidaires, la compensation, les obligations bancaires, les hypothèques ou les assurances.

Des éléments contraignants et conservatoires supplémentaires doivent être envisagés dans la future législation communautaire en matière de gestion partagée afin d'accélérer les procédures de recouvrement.

5.2. Recouvrement des montants irréguliers en 2009

5.2.1. Ressources propres traditionnelles

Les États membres sont tenus de recouvrer les montants constatés, dont ceux qu'ils enregistrent dans la base de données partagée OWNRES. Le montant à recouvrer à la suite des irrégularités détectées en 2009 est d'environ 343 millions d'EUR.

Il est possible qu'un montant constaté ne puisse être recouvré dans son intégralité, en dépit des efforts des États membres. Des montants constatés peuvent changer en raison d'informations supplémentaires ou de procédures judiciaires, ou bien une dette peut être déclarée irrécouvrable en raison des problèmes financiers du débiteur.

À l'heure actuelle, le taux de recouvrement pour les irrégularités détectées en 2009 est de 44 % (environ 152 millions d'EUR). Il s'agit d'une situation de départ moyenne, bien qu'elle soit supérieure aux 38 % de l'année dernière. Le taux de recouvrement pour l'ensemble de la période (1989-2009) est de 45,1 %.

Lorsque le non-recouvrement d'un montant constaté n'est pas imputable à un État membre, celui-ci peut demander la radiation des comptes du montant irrécouvrable. En 2009, la Commission a refusé des radiations demandées par des États membres dans 61 cas, pour un total d'environ 11,5 millions d'EUR, parce qu'elle estimait que le non-recouvrement était imputable aux États membres.

En outre, certains États membres ont été tenus financièrement responsables d'un montant total de plus de 9 millions d'EUR, pour ne pas avoir constaté des dettes douanières qui auraient dû l'être.

5.2.2. Agriculture

L'article 32 du règlement (CE) n° 1290/2005 du Conseil prévoit un mécanisme d'apurement automatique des montants indûment payés. Lorsqu'un État membre ne récupère pas auprès du bénéficiaire un montant indûment payé dans un délai de quatre ans après la date du premier

acte de constat administratif ou judiciaire (ou de huit ans en cas d'action devant les juridictions nationales), le montant non recouvré est supporté à hauteur de 50 % par le budget de l'État membre concerné, dans le cadre de l'apurement financier annuel des comptes du FEOGA et du FEADER. Même après application de ce mécanisme, les États membres sont tenus de poursuivre leurs procédures de recouvrement et de créditer 50 % des montants effectivement recouverts au budget communautaire. S'ils ne s'acquittent pas de cette obligation avec toute la diligence requise, la Commission peut décider de porter à la charge de l'État membre concerné la totalité des montants restant à recouvrer.

Les paiements indus qui sont le résultat d'erreurs administratives commises par les autorités nationales doivent être déduits des comptes annuels des organismes payeurs concernés et donc exclus du financement de l'UE.

En 2009, le mécanisme du «50-50» a été appliqué par la décision d'apurement financier pour l'exercice financier 2008⁶⁸ à tous les cas non recouverts en cours antérieurs à 2004 ou 2000 (des cas datant respectivement de quatre ou huit ans). Un total de 31,4 millions d'EUR a ainsi été porté à la charge des États membres et 20,1 millions d'EUR, non récupérables, ont été pris en charge par le budget de l'UE. Un montant supplémentaire de 0,8 million d'EUR a été porté à la charge des États membres par une décision ultérieure⁶⁹ qui apure les comptes pour l'exercice financier 2008 des organismes payeurs qui ont été disjointes en avril 2009.

Au cours de l'exercice financier 2009, les États membres ont recouvré 167,3 millions d'EUR et le montant restant à recouvrer auprès des bénéficiaires à la fin de l'exercice financier était de 1 136,2 millions d'EUR.

Les conséquences financières du non-recouvrement des cas datant de 2005 ou de 2001 ont été déterminées selon la règle du «50-50» mentionnée ci-dessus en portant 22,8 millions d'EUR à la charge des États membres concernés⁷⁰. En outre, 20,3 millions d'EUR ont été pris en charge par le budget de l'UE pour les cas déclarés irrécouvrables au cours de l'exercice 2009. Un montant supplémentaire de 11,9 millions d'EUR a, par des décisions ultérieures de la Commission, été porté à la charge des organismes payeurs dont les comptes de 2009 avaient été disjointes de la décision d'apurement financier.

Depuis son introduction en 2006, l'application du mécanisme d'apurement «50-50» a permis de réduire le montant restant à la charge du budget de l'UE à 830 millions d'EUR⁷¹.

Entre 2007 et 2009, la Commission a vérifié la bonne application du nouveau mécanisme d'apurement en effectuant 15 contrôles sur place portant sur 14 organismes payeurs dans 11 États membres.

En règle générale, les autorités des États membres disposent de procédures adéquates pour protéger les intérêts financiers de l'Union européenne. Les lacunes constatées lors de ces contrôles sur place font l'objet d'un suivi dans le cadre de procédures d'apurement de conformité.

⁶⁸ Décision 2009/367/CE de la Commission (JO L 111 du 5.5.2009).

⁶⁹ Décision 2010/56/UE de la Commission (JO L 32 du 4.2.2010).

⁷⁰ Décision 2010/258/UE de la Commission (JO L 112 du 5.5.2010).

⁷¹ Ce montant comprend des informations financières actualisées fournies par les États membres pour l'exercice 2009.

5.2.3. Politique de cohésion

Pour les Fonds structurels, le recouvrement auprès des bénéficiaires des montants indûment versés à la suite d'une irrégularité ou d'une fraude présumée est principalement du ressort des États membres. Ces derniers doivent aussi déduire d'une demande de paiement ultérieure tout montant indûment obtenu du budget de l'UE.

Les programmes cofinancés par les fonds structurels sont pluriannuels et fonctionnent sur la base de paiements intermédiaires. Le recouvrement des sommes indûment versées peut intervenir avant ou après la clôture du programme. Pour la période de programmation 1994-99, la date limite pour la présentation de la demande de paiement final à la Commission était le 31 mars 2003. Durant cette période, près de 1 000 programmes ont été cofinancés par l'Union européenne pour un montant total de quelque 159 milliards d'EUR⁷². Les services ordonnateurs et gestionnaires de la Commission, assistés par l'OLAF, assurent le suivi administratif et financier une fois que ces programmes ont été clôturés.

Concernant la *période de programmation 1994-1999*, les États membres ont communiqué 11 046 cas d'irrégularités (21 en 2009), ce qui correspond à un impact financier estimé à 1,51 milliard d'EUR⁷³ sur la contribution communautaire (1,84 million d'EUR pour 2009).

Parmi ces cas, 7 049 ont été clôturés définitivement au niveau de la Commission et 742 millions d'EUR ont été pris en compte lors du paiement final, dégagés après clôture ou remboursés au budget communautaire. Des États membres ont signalé que des procédures administratives et judiciaires avaient été finalisées au niveau national dans 566 cas supplémentaires, pour un impact financier de 52 millions d'EUR pour la même période. Les services de la Commission ont entamé des travaux de rapprochement des comptes afin de clôturer ces cas.

En 2009, la Commission a adopté sept décisions sur les modalités de traitement de 241 cas d'irrégularités dans lesquels les États membres concernés avaient demandé à la Commission de supporter les conséquences financières des montants irrécouvrables. Trois décisions concernant 217 cas FEDER pour un montant total de 1 773 541 EUR, et quatre décisions concernant le FSE pour un montant total de 130 785 EUR ont été portées à la charge du budget de l'UE.

Pour la *période de programmation 2000-2006*, les États membres ont communiqué jusqu'ici 20 991 cas d'irrégularités (4 679 en 2009) pour un impact financier de quelque 3,49 milliards d'EUR sur la contribution de l'UE (1,12 milliard d'EUR pour 2009).

Les États membres ont indiqué à la Commission que des procédures administratives et/ou judiciaires ont été menées à bien au niveau national pour 10 655 de ces cas et qu'un montant d'environ 1,73 milliard d'EUR a été recouvré.

Les taux de recouvrement pour la période de programmation 2000-2006 sont bons (supérieurs à 50 % — presque aussi bons que pour la période de programmation 1994-1999 dont les taux s'élevaient à 53 %), mais ont pu être fortement influencés par la pratique qui consiste à exclure les projets jugés irréguliers de la déclaration de dépenses de la Commission. De cette

⁷² Il s'agit de programmes pluriannuels. Ce chiffre ne comprend pas les projets directement financés dans le cadre des Fonds structurels et du Fonds de cohésion.

⁷³ Situation compte tenu des données contenues dans la base ECR au 15 avril 2009.

manière, les ressources de l'UE peuvent être réutilisées pour financer d'autres projets recevables et la charge du recouvrement incombe aux budgets nationaux.

Les États membres doivent déployer des efforts supplémentaires pour la récupération des montants irréguliers.

À la fin 2009, le montant total de *corrections financières* se montait respectivement à 2 510 millions d'EUR (515 millions d'EUR en 2009) et à 5 119 millions d'EUR (1 806 millions d'EUR en 2009) pour les périodes de programmation 1994-1999 et 2000-2006. Ces corrections financières font suite à des audits de la Commission et de la Cour des comptes européenne, aux enquêtes de l'OLAF et à la procédure de clôture des deux périodes de programmation. Il s'agit de dépenses affectées par des irrégularités, qui doivent donc être exclues du cofinancement par le budget de l'UE. Enfin, les États membres effectuent des corrections à la suite d'audits réalisés par leurs soins, par la Commission ou par la Cour des comptes européenne. Ces corrections ne sont pas enregistrées dans le système comptable de la Commission, mais elles sont signalées une fois par an dans un rapport adressé à la Commission par les États membres.

5.2.4. *Fonds de préadhésion*

En 2009, les montants déclarés à recouvrer ont augmenté de 135 %. Le montant à recouvrer le plus élevé concerne le programme SAPARD (61,6 millions dont 41 millions doivent être recouvrés par la Bulgarie). Près de 7 millions d'EUR doivent être recouvrés pour le programme PHARE et 4 millions d'EUR pour l'ISPA. Le taux de recouvrement a diminué par rapport à 2008, atteignant seulement 27,2 % en 2009.

L'analyse du taux de recouvrement des soupçons de fraude révèle un taux de seulement 4,6 % pour l'ensemble de la période de programmation. Le processus de recouvrement dans les cas faisant l'objet de poursuites est long et complexe. Dans la plupart des pays, les procédures administratives et les enquêtes criminelles ne sont pas conjointes, ce qui influence les taux de recouvrement.

Lorsque les taux de recouvrement sont peu élevés, des mesures de sauvegarde doivent être adoptées en cas de fraude présumée afin de s'assurer qu'après la décision judiciaire finale, il sera encore possible de recouvrer les montants dus (sous la forme de saisie d'actifs, de suspension des paiements, de garanties bancaires, etc., voir le point 5.1.3. ci-dessus). Il convient que les États membres concernés prêtent une attention particulière au recouvrement des fonds de préadhésion.

5.2.5. *Dépenses directes*

Dans les domaines où les fonds sont gérés directement par les institutions, le recouvrement de sommes indûment versées est effectué directement par ces dernières, sans l'intervention des États membres. Le règlement financier et ses modalités d'exécution prévoient les différentes étapes de la procédure de recouvrement:

- prévision et constatation de la créance par l'ordonnateur (en s'assurant de son caractère certain, liquide et exigible);
- établissement d'un ordre de recouvrement (instruction de l'ordonnateur au comptable de procéder au recouvrement) suivi d'une note de débit adressée au débiteur; et

- recouvrement par le comptable, qui procède si possible au recouvrement par compensation lorsque le débiteur est lui-même titulaire d'une créance certaine, liquide et exigible à l'égard des Communautés.

Si, après l'envoi des lettres de rappel et de mise en demeure, le débiteur ne s'est pas acquitté de sa dette et si le comptable n'a pas pu recouvrer la créance par compensation ou par appel à une garantie bancaire constituée par le débiteur, l'ordonnateur détermine, sans délai, la voie de recouvrement forcé applicable à la créance.

Il existe deux méthodes, mutuellement exclusives, pour obtenir un ordre de recouvrement forcé:

- l'adoption d'une décision formant titre exécutoire au sens de l'article 256 CE (dans ce cas, l'institution formalise la constatation de la créance dans une décision qui forme titre exécutoire);

- l'obtention d'un titre par la voie judiciaire devant les juridictions nationales ou européennes. Cette voie comporte aussi la possibilité d'une action au civil dans le cadre de la procédure pénale dans les juridictions qui l'autorisent

Dans les cas où des ordres de recouvrement ont été lancés courant 2009 pour des irrégularités ou des cas de fraude, un recouvrement total ou partiel a déjà été annoncé dans 478 cas notifiés. Les services de la Commission ont recouvré 15,5 millions d'EUR. Dans 463 cas, la totalité du montant irrégulier a été recouvrée. Un montant de 12 millions d'EUR doit encore être recouvré, qui concerne 242 cas.

La Commission entend poursuivre les procédures pour le recouvrement intégral de ces montants.

5.2.6. *Recouvrement à la suite d'une enquête de l'OLAF*

Lorsqu'il ressort du rapport final d'une enquête de l'OLAF qu'il est probable que certains montants ont été versés irrégulièrement à un bénéficiaire, ou n'ont pas été perçus alors qu'ils auraient dû l'être, les autorités responsables (généralement les autorités des États membres ou des pays tiers concernés) doivent procéder au recouvrement desdits montants. L'OLAF suit le déroulement de ces procédures de recouvrement.

En 2009, l'OLAF a clôturé officiellement la procédure de suivi financier de plus de 249,2 millions d'EUR; 137,2 millions d'EUR ont été recouverts dans le domaine de l'agriculture et 49,1 millions d'EUR dans le domaine des Fonds structurels.

L'OLAF continuera à travailler avec les directions générales ordonnatrices responsables, au sein de la Commission, des secteurs budgétaires concernés, afin d'améliorer encore les opérations de recouvrement faisant suite aux enquêtes de l'OLAF.
