



Conseil de  
l'Union européenne

**Bruxelles, le 25 juillet 2014  
(OR. en)**

**12213/14**

**GAF 40  
FIN 516**

#### **NOTE DE TRANSMISSION**

---

Origine:	Pour le Secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur
Date de réception:	17 juillet 2014
Destinataire:	Monsieur Uwe CORSEPIUS, Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2014) 474 final
Objet:	RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL Protection des intérêts financiers de l'Union européenne - Lutte contre la fraude - Rapport annuel 2013

---

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2014) 474 final.

---

p.j.: COM(2014) 474 final



Bruxelles, le 17.7.2014  
COM(2014) 474 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 2013**

{SWD(2014) 243 final}

{SWD(2014) 244 final}

{SWD(2014) 245 final}

{SWD(2014) 246 final}

{SWD(2014) 247 final}

{SWD(2014) 248 final}

## TABLE DES MATIÈRES

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL	
Protection des intérêts financiers de l'Union européenne — Lutte contre la fraude Rapport	
annuel 2013 .....	
<a href="#">Résumé</a> .....	4
<a href="#">1. Introduction</a> .....	7
<a href="#">2. Fraude et autres irrégularités</a> .....	7
<a href="#">2.1. Irrégularités signalées et tendances générales pour la période 2009-13</a> .....	7
<a href="#">2.2. Irrégularités signalées comme frauduleuses et portant atteinte au budget de l'UE</a> .....	9
<a href="#">2.2.1. Recettes</a> .....	11
<a href="#">2.2.2. Dépenses</a> .....	12
<a href="#">2.2.3. Résultats de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF)</a> .....	16
<a href="#">2.3. Irrégularités non signalées comme frauduleuses</a> .....	17
<a href="#">2.3.1. Recettes</a> .....	18
<a href="#">2.3.2. Dépenses</a> .....	18
<a href="#">3. Recouvrement et autres mesures préventives et correctives</a> .....	19
<a href="#">3.1. Dépenses: mécanismes préventifs</a> .....	19
<a href="#">3.1.1. Interruptions en 2013</a> .....	19
<a href="#">3.1.2. Suspensions</a> .....	20
<a href="#">3.2. Dépenses: corrections financières et recouvrements effectués en 2013</a> .....	20
<a href="#">3.3. Recouvrement relatif aux recettes au titre des ressources propres</a> .....	21
<a href="#">4. POLITIQUES ANTIFRAUDE AU NIVEAU DE L'UE</a> .....	22
<a href="#">4.1. Initiatives de politique antifraude prises par la Commission en 2013</a> .....	22
<a href="#">4.1.1. Règlement n° 883/2013 relatif aux enquêtes de l'OLAF</a> .....	22
<a href="#">4.1.2. Proposition de directive relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal</a> .....	22
<a href="#">4.1.3. Proposition d'institution d'un parquet européen</a> .....	22
<a href="#">4.1.4. Lutte contre la corruption dans l'UE</a> .....	23
<a href="#">4.1.5. Politique antifraude dans le domaine des douanes</a> .....	23
<a href="#">4.1.6. Lutte contre la fraude à la TVA</a> .....	25
<a href="#">4.1.7. Dispositions antifraude dans les accords internationaux</a> .....	26

4.1.8.	<a href="#">Lutte contre le commerce illicite des produits du tabac</a>	26
4.1.9.	<a href="#">Règles de passation des marchés publics</a>	27
4.1.10.	<a href="#">Proposition de directive pour la protection de l'euro et des autres devises contre la contrefaçon au moyen de mesures pénales</a>	28
4.1.11.	<a href="#">Stratégie antifraude de la Commission</a>	29
4.1.12.	<a href="#">Programmes Hercule et Pericles</a>	29
4.2.	<a href="#">Comité consultatif de coordination de la lutte antifraude (COCOLAF)</a>	30
4.3.	<a href="#">Résolution du Parlement européen du 3 juillet 2013 sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne – Lutte contre la fraude – Rapport annuel 2011</a>	30
5.	<a href="#">Mesures adoptées par les États membres pour combattre la fraude et les autres activités illégales portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE</a>	32
5.1.	<a href="#">Mesures de lutte contre la fraude et autres irrégularités portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE</a>	32
5.2.	<a href="#">Mise en œuvre de l'article 3, paragraphe 4, du nouveau règlement OLAF concernant la désignation du «service de coordination antifraude» (AFCOS)</a>	33
5.3.	<a href="#">Mise en œuvre des recommandations de 2013</a>	34
6.	<a href="#">Conclusions et recommandations</a>	35
6.1.	<a href="#">Un ensemble sans précédent de mesures antifraude</a>	36
6.1.1.	<a href="#">Au commencement, il y eut la CAFS</a>	36
6.1.2.	<a href="#">La réforme de l'Office européen de lutte antifraude</a>	36
6.1.3.	<a href="#">Mesures de lutte contre la fraude et la corruption dans les marchés publics</a>	36
6.1.4.	<a href="#">Mesures sectorielles: recettes</a>	37
6.1.5.	<a href="#">Mesures sectorielles: dépenses</a>	37
6.1.6.	<a href="#">Les perspectives</a>	38
6.2.	<a href="#">Résultats opérationnels: un rythme différent</a>	38
6.2.1.	<a href="#">Recettes: qualité de l'information et des stratégies de contrôle</a>	38
6.2.2.	<a href="#">Dépenses: un paysage en évolution</a>	39
	<a href="#">ANNEXE 1 — Irrégularités signalées comme frauduleuses</a>	41
	<a href="#">ANNEXE 2 — Irrégularités non signalées comme frauduleuses</a>	43
	<a href="#">ANNEXE 3 — Corrections financières de 2013 mises en œuvre dans le cadre de la gestion partagée (en millions d'EUR)</a>	44

## RÉSUMÉ

Le présent rapport annuel 2013 sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne est présenté par la Commission en coopération avec les États membres, conformément à l'article 325 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Il couvre les mesures prises par la Commission et les États membres dans la lutte contre la fraude et leurs résultats. Il s'agit du dernier rapport publié sous le mandat de la Commission actuelle. C'est pourquoi il y est fait référence aux réalisations des cinq dernières années. Les conclusions et recommandations qu'il contient se fondent sur une analyse des informations disponibles pour les cinq dernières années et des problèmes ou des risques identifiés pendant cette période.

### **Mesures visant à protéger les intérêts financiers de l'UE – période 2009-2013**

Au cours de la période 2009-2013, la Commission a pris des mesures juridiques et administratives sans précédent pour renforcer la protection des intérêts financiers de l'UE.

Les premières mesures ont été prises en 2011, lorsque la Commission a adopté sa stratégie antifraude pluriannuelle (CAFS). Initialement ciblée sur les services de la Commission, la stratégie a contribué dans une mesure majeure à sensibiliser les autorités nationales compétentes à la problématique de la fraude. En outre, sur la base de cette stratégie, des dispositions antifraude spécifiques ont été introduites dans les nouveaux programmes de dépenses pour la période 2014-2020.

Une deuxième étape dans le renforcement de la lutte contre la fraude a été marquée par l'adoption du nouveau règlement OLAF en 2013<sup>1</sup>. Ce règlement a rationalisé les procédures de l'Office et accru son efficacité. Simultanément, il a renforcé les garanties procédurales pour les personnes concernées par les enquêtes de l'OLAF.

En 2012 et 2013, la Commission a traité l'aspect pénal de la protection des intérêts financiers de l'UE en adoptant:

- en juillet 2012, une proposition de directive concernant la lutte contre la fraude au moyen du droit pénal, qui devrait combler les lacunes de la législation antifraude des États membres qui empêchent de poursuivre efficacement les fraudeurs;
- en juillet 2013, une proposition de règlement concernant la mise en place d'un parquet européen. Celle-ci est l'une des propositions législatives les plus importantes des dernières décennies concernant la protection des intérêts financiers de l'UE.

La Commission a également pris un certain nombre de mesures importantes visant à protéger les recettes budgétaires de l'UE, notamment:

- la proposition de modification du règlement 515/97 relatif à l'assistance administrative mutuelle en matière de douanes;
- les directives relatives à un mécanisme de réaction rapide contre la fraude à la TVA et un mécanisme d'autoliquidation;

---

<sup>1</sup> JO L 248 du 18.09.2013, p. 1.

- la signature du protocole CCLAT sur le commerce illicite des produits du tabac; et
- la communication concernant la lutte contre la contrebande de tabac en 2013.

Par ces mesures, la Commission a transformé le paysage de la politique antifraude au niveau de l'UE.

### **Détection et notification des irrégularités (frauduleuses ou non) portant atteinte au budget de l'UE**

En 2013, 1 609 irrégularités ont été signalées comme frauduleuses (comprenant les cas de fraude présumée ou établie), pour un total de 309 millions d'EUR de fonds de l'UE. Il subsiste des différences significatives entre les États membres s'agissant du nombre des irrégularités frauduleuses signalées par chacun, ce qui pourrait découler d'approches différentes de la détection de la fraude et, dans certains cas, d'interprétations divergentes dans l'application du cadre juridique. Sur le plan des recettes, les irrégularités frauduleuses signalées ont diminué. Sur le plan des dépenses, une forte baisse a été enregistrée entre 2009 et 2011, mais on observe une recrudescence depuis lors.

Certaines tendances se sont renforcées au cours des deux dernières années: la participation des organismes administratifs à la détection des irrégularités frauduleuses a continué de croître et l'utilisation de documents falsifiés est devenue le mode opératoire le plus répandu dans les comportements frauduleux.

Les irrégularités non signalées comme frauduleuses ont augmenté, notamment en termes de montants. Cette augmentation reflète principalement l'accroissement des ressources mises à la disposition des divers programmes de dépense, la mise en œuvre d'un plus grand nombre de programmes, ainsi que la plus grande attention accordée par les institutions européennes et les services nationaux d'audit à la gestion des fonds.

### **Mesures préventives et correctives**

En 2013, la Commission a adopté plusieurs décisions visant à garantir que les ressources de l'UE sont dépensées conformément au principe de bonne gestion financière et que ses intérêts financiers sont dûment protégés. 217 décisions d'interruption de paiements (pour plus de 5 milliards d'EUR) ont été prises dans le domaine de la politique de cohésion. 131 de ces décisions étaient toujours en cours à la fin de l'année 2013 (pour environ 2 milliards d'EUR de paiements interrompus). La Commission a également pris 4 nouvelles décisions de suspension (dont trois étaient toujours en cours à la fin de l'année).

La Commission a décidé des corrections financières correspondant à plus de 2,5 milliards d'EUR et émis des ordres de recouvrement pour un total de 955 millions d'EUR.

Les mesures prises en 2013 témoignent de la grande attention que porte la Commission à la protection des intérêts financiers de l'UE et de l'efficacité des mécanismes en place à cet effet. Toutefois, ce sont les budgets nationaux qui supportent à présent le risque de non-recouvrement des montants payés aux bénéficiaires, mais soumis à des corrections financières.

### **Services de coordination antifraude (AFCOS)**

L'accent a été mis, dans le rapport de cette année, sur l'obligation faite à chaque État membre de désigner, conformément à l'article 3, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 883/2013, un service de coordination antifraude (AFCOS) chargé de faciliter la coopération et un échange d'information efficaces avec l'Office européen de lutte antifraude (OLAF).

Quatre États membres n'ont pas encore officiellement créé leur AFCOS mais prévoient de le faire d'ici la fin de 2014.

Les missions des AFCOS nationaux varient d'un État membre à l'autre. Tous les États membres ont chargé leur AFCOS d'un rôle de coordination, quoique dans une mesure variable. Rares sont ceux qui ont habilité leur AFCOS à conduire des enquêtes.

## **1. INTRODUCTION**

Chaque année, sur la base de l'article 325, paragraphe 5, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), la Commission, en coopération avec les États membres, présente au Parlement européen et au Conseil un rapport sur les mesures adoptées pour combattre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union.

Le traité prévoit que l'Union européenne et les États membres partagent la responsabilité de la protection des intérêts financiers de l'Union et de la lutte contre la fraude. Les autorités nationales gèrent environ 80 % des dépenses de l'UE et perçoivent les ressources propres traditionnelles (RPT). Dans ces deux domaines, la Commission exerce une supervision générale, définit les normes et contrôle leur respect. Une étroite coopération entre la Commission et les États membres est dès lors primordiale pour assurer une protection efficace des intérêts financiers de l'Union. L'un des principaux objectifs du présent rapport est donc d'évaluer l'efficacité de cette coopération en 2013 et les éventuels moyens de la renforcer.

Le présent rapport inclut une description des mesures adoptées en 2013 au niveau de l'Union ainsi qu'un résumé et une évaluation des actions entreprises par les États membres pour lutter contre la fraude. Il fournit une analyse des principaux résultats obtenus par les organismes nationaux et européens, dans la détection et la notification de la fraude et des irrégularités concernant les dépenses et les recettes de l'UE. L'accent est particulièrement mis sur la mise en place dans chaque État membre d'un service de coordination antifraude (AFCOS), qui facilitera l'échange, entre l'OLAF et les États membres, d'informations essentielles concernant les intérêts financiers de l'UE.

Le rapport est accompagné de six documents de travail des services de la Commission<sup>2</sup>. Les documents intitulés «Mise en œuvre de l'article 325 par les États membres en 2013» et «Analyse statistique des irrégularités» contiennent des tableaux récapitulant les principaux résultats de l'action antifraude de chaque État membre.

## **2. FRAUDE ET AUTRES IRRÉGULARITÉS**

### **2.1. Irrégularités signalées et tendances générales pour la période 2009-13**

En 2013, 15 779 irrégularités (frauduleuses ou non) ont été signalées à la Commission, portant sur un montant total d'environ 2,14 milliards d'EUR, dont 1,76 milliard environ concernent le volet des dépenses du budget de l'UE. Les irrégularités détectées représentent 1,34 % des paiements en ce qui concerne les dépenses et 1,86 % du montant brut des ressources propres traditionnelles perçues.

Par rapport à 2012, les irrégularités ont augmenté de 17 % en nombre, mais elles ont diminué de 36 % en termes de montants.

---

<sup>2</sup> i) Mise en œuvre de l'article 325 par les États membres en 2013; ii) analyse statistique des irrégularités signalées pour les ressources propres, les ressources naturelles, la politique de cohésion et l'aide de préadhésion en 2012; iii) recommandations de suivi du rapport de la Commission sur la protection des intérêts financiers de l'UE — lutte contre la fraude, 2012; iv) méthodologie concernant l'évolution statistique des irrégularités signalées pour 2013; v) vue d'ensemble annuelle assortie d'informations sur les résultats du programme Hercule II en 2013; vi) mise en œuvre de la stratégie antifraude de la commission.

Au cours des cinq dernières années, des changements importants sont intervenus dans la façon dont les États membres et la Commission signalent les irrégularités. Deux plateformes<sup>3</sup> ont été expressément créées, qui ont contribué à améliorer la ponctualité ainsi que la qualité et la quantité globales des informations concernant les irrégularités qui portent atteinte au budget de l'UE.

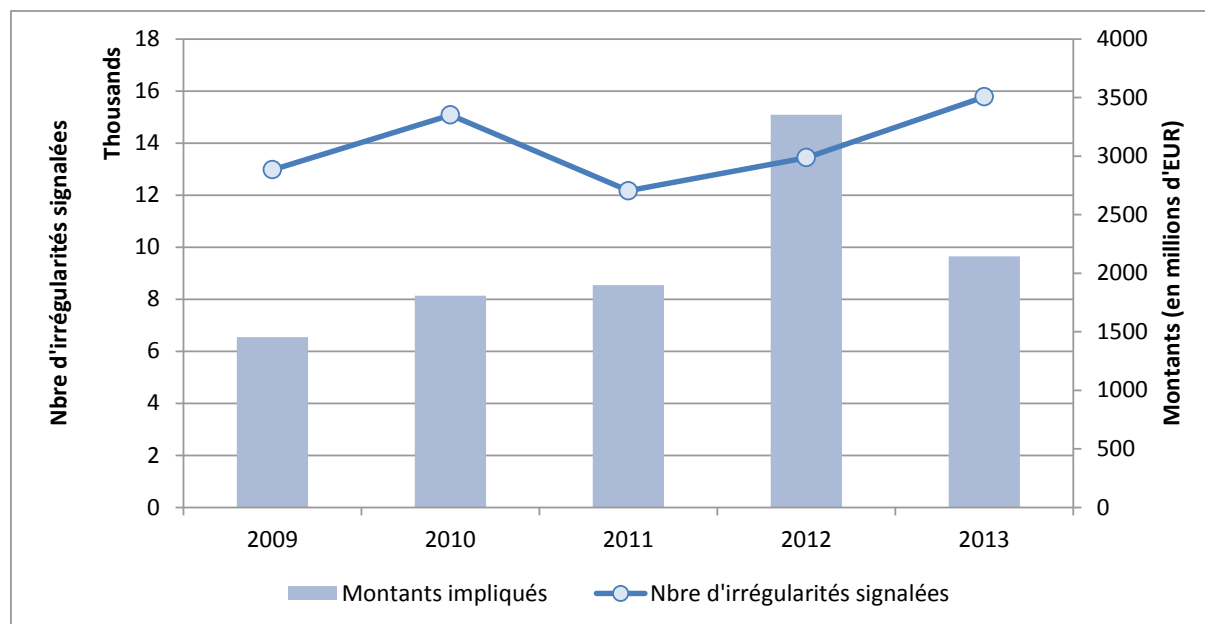
La disponibilité de ces données a entraîné un changement significatif des informations présentées dans ce rapport annuel, l'accent étant mis non plus sur les irrégularités traitées en termes généraux mais sur les irrégularités signalées comme frauduleuses.

Entre 2009 et 2013, le nombre des irrégularités signalées a augmenté de 22 %; et les montants concernés ont augmenté de 48 %.

Cette augmentation est en partie liée aux ressources disponibles pour le budget de l'UE qui, en 2013, étaient supérieures de plus de 10 % à celles de 2009. Toutefois, le facteur le plus susceptible de déterminer cette évolution est l'attention et le contrôle croissants exercés par les institutions de l'UE (la Commission européenne et la Cour des comptes) et par les services nationaux sur la gestion des fonds.

En conséquence, alors que les irrégularités signalées comme frauduleuses (dont la détection relève largement de la responsabilité des services compétents des États membres et s'avère plus difficile) ont diminué dans une certaine mesure au cours des cinq dernières années (voir le point 2.2 et le tableau 2 ci-dessous), le nombre des irrégularités non signalées comme frauduleuses a progressivement augmenté.

**Graphique 1: Irrégularités signalées (frauduleuses et non frauduleuses) et montants correspondants — 2009-13**



<sup>3</sup> Le système de gestion des irrégularités (IMS) pour le signalement des irrégularités dans les domaines de la gestion partagée et du «contexte du recouvrement» dans le système comptable de la Commission (ABAC) pour les dépenses gérées par la Commission.

## **2.2. Irrégularités signalées comme frauduleuses et portant atteinte au budget de l'UE**

Le nombre des irrégularités frauduleuses signalées et les montants correspondants ne constituent pas une mesure directe du niveau de la fraude affectant le budget de l'UE. Ils indiquent plutôt les résultats obtenus par les États membres et les institutions de l'UE dans la détection des cas de fraude potentielle. La décision finale quant au fait qu'un cas constitue réellement une fraude appartient aux autorités (judiciaires) compétentes des États membres<sup>4</sup>.

En 2013, les États membres ont signalé 1 609 irrégularités comme frauduleuses, portant sur un montant total de 309 millions d'EUR des fonds de l'UE. 25 de ces irrégularités frauduleuses concernaient des fonds gérés dans le cadre des dépenses directes, pour un montant de 1,2 million d'EUR, et 8 ont été signalées par les pays candidats, pour un montant de 1 million d'EUR environ.

Le nombre des irrégularités frauduleuses<sup>5</sup> signalées en 2013 a augmenté de 30 % par rapport à l'année précédente, tandis que leur incidence financière a diminué de 21 %. Il convient de noter que la variation annuelle des montants est inférieure à celle du nombre de cas signalés (les montants pouvant notamment varier fortement en raison de la valeur élevée de cas individuels). On relève des différences importantes entre les secteurs, comme il ressort du tableau 1. Le graphique 2 présente les tendances générales des cinq dernières années. Il fait apparaître une certaine diminution du nombre de cas signalés ainsi que des montants sur l'ensemble de la période.

On observe également des différences entre les tendances des irrégularités concernant les recettes (à la baisse) et celles concernant les dépenses (dont les variations semblent être liées à l'évolution des cycles de programmation pluriannuels et qui sont orientées à la hausse depuis 2012).

---

<sup>4</sup> Cela implique que les cas initialement signalés par les États membres comme potentiellement frauduleux peuvent être rejetés par les autorités judiciaires.

<sup>5</sup> Pour les définitions, voir l'annexe IV (Méthodologie).

**Tableau 1: Irrégularités signalées comme frauduleuses en 2013<sup>6</sup>**

Secteur budgétaire (dépenses)	Nbre d'irrégularités signalées comme frauduleuses	Variation par rapport à 2012	Montants impliqués(en millions d'EUR)	Variation par rapport à 2012	En % des paiements
<b>Ressources naturelles</b>	<b>588</b>	<b>175%</b>	<b>75,6</b>	<b>10%</b>	<b>0,13%</b>
<i>Agriculture: soutien du marché et paiements directs</i>	279	87%	48,5	-18%	0,11%
<i>Développement rural</i>	184	202%	13,7	53%	0,11%
<i>Agriculture et développement rural</i>	102	s.o	4,3	s.o	s.o
<i>Pêche</i>	23	475%	9,1	1200%	1,89%
<b>Politique de cohésion</b>	<b>321</b>	<b>15%</b>	<b>155,7</b>	<b>-22%</b>	<b>0,27%</b>
<i>Cohésion 2007-2013</i>	248	25%	124,0	-22%	0,23%
<i>Fonds structurels 2000-2006 (Fonds de cohésion compris)</i>	73	-10%	31,8	-23%	0,95%
<b>Préadhésion</b>	<b>42</b>	<b>27%</b>	<b>15,57</b>	<b>-65%</b>	<b>1,87%</b>
<i>Aide de préadhésion (2000-2006)</i>	33	22%	14,4	-68%	51,14%
<i>Instrument de préadhésion (2007-2013)</i>	9	50%	1,2	300%	0,15%
<b>Dépenses directes</b>	<b>25</b>	<b>-14%</b>	<b>1,2</b>	<b>-40%</b>	<b>0,01%</b>
<b>Total des dépenses</b>	<b>976</b>	<b>76%</b>	<b>248,1</b>	<b>-21%</b>	<b>0,19%</b>

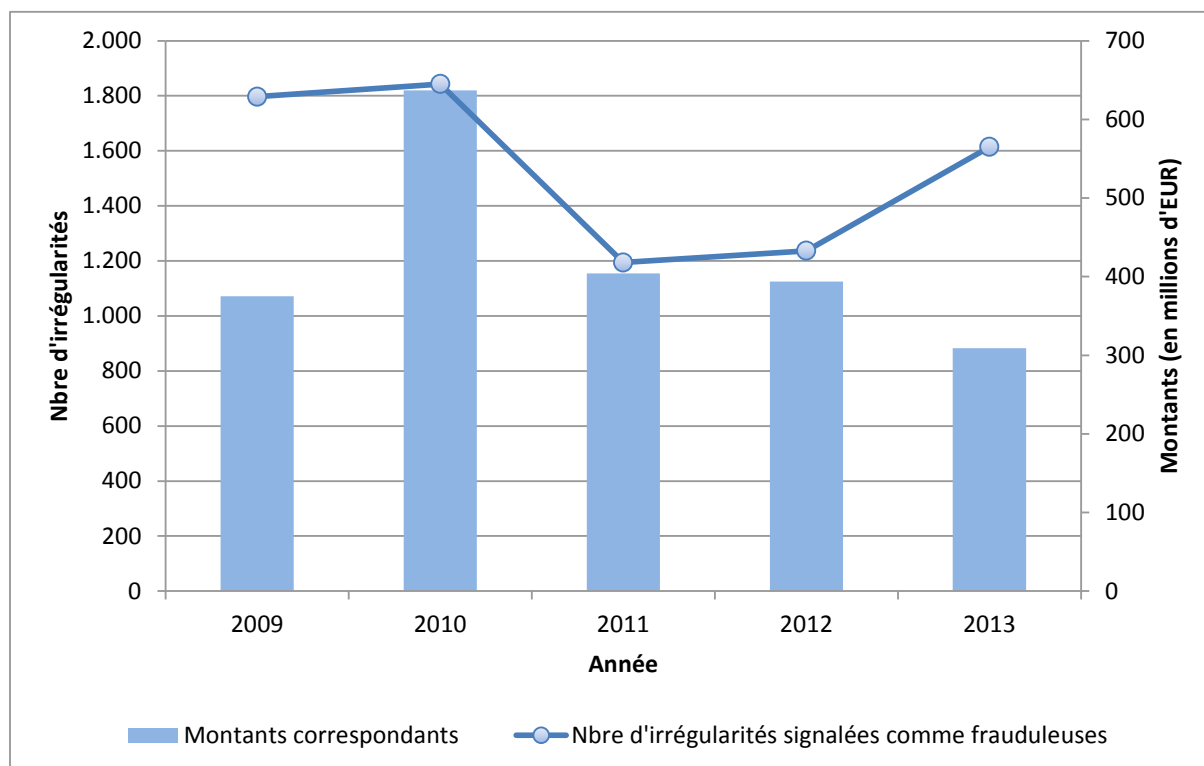
Secteur budgétaire (recettes)	Nbre d'irrégularités signalées comme frauduleuses	Variation par rapport à 2012	Montants impliqués	Variation par rapport à 2012	En % du montant brut des RPT collectées pour 2012
<b>Recettes (ressources propres traditionnelle:</b>	<b>633</b>	<b>-7%</b>	<b>61</b>	<b>-22%</b>	<b>0,29%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1.609</b>	<b>30%</b>	<b>309,1</b>	<b>-21%</b>	<b>/</b>

\* Les montants impliqués incluent des estimations effectuées par les États membres

Une ventilation, par État membre et par secteur budgétaire, de toutes les irrégularités frauduleuses signalées en 2013 est présentée en annexe 1.

<sup>6</sup> La proportion élevée des montants concernés par les irrégularités signalées comme frauduleuses par rapport aux paiements totaux de l'aide de préadhésion (dernière colonne du tableau 1) s'explique entièrement par le fait que les paiements effectués en 2013 dans ce domaine ont été très limités (à savoir 28 millions d'EUR), car les programmes d'aide étaient pratiquement achevés. Les irrégularités frauduleuses détectées et signalées en 2013 se rapportent à des actions financées au titre d'exercices précédents.

**Graphique 2: Irrégularités signalées comme frauduleuses et montants concernés — 2009-13**



### 2.2.1. Recettes

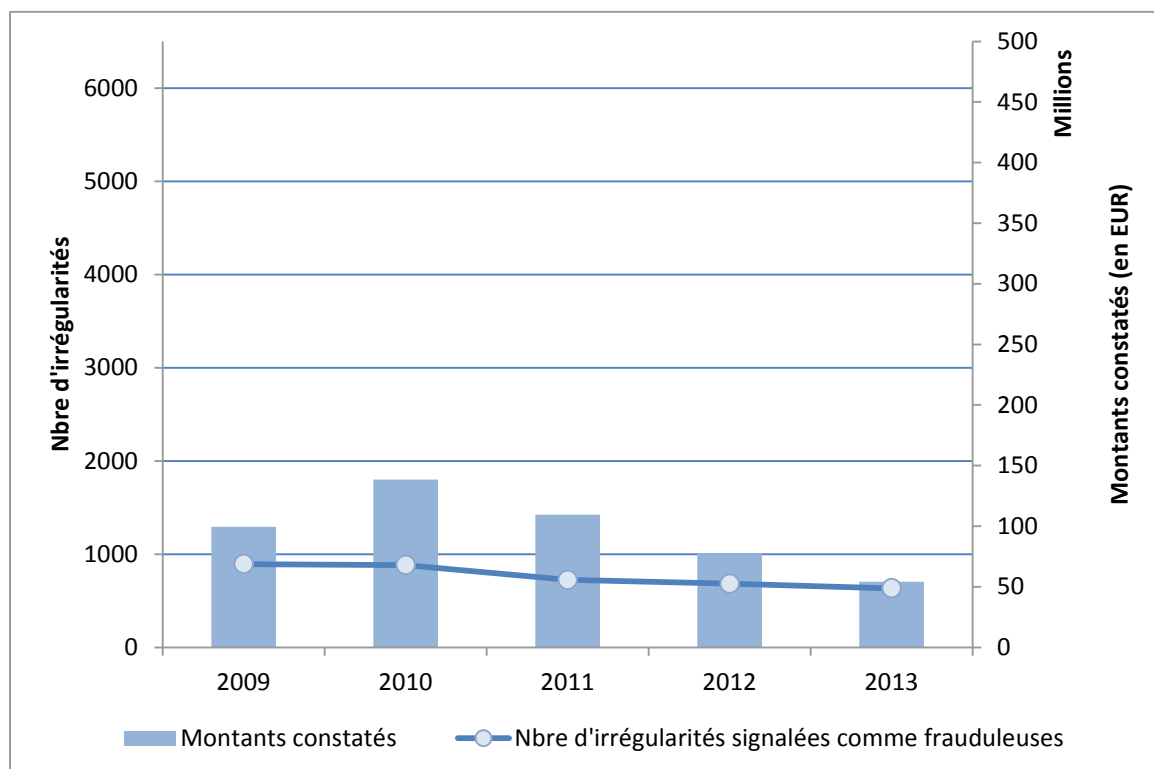
Le nombre de cas de fraude signalés pour 2013 (633) est inférieur de 17 % au nombre moyen de cas signalés pour les années 2009 à 2013 (763). Le montant total constaté de RPT signalé pour 2013 (54 millions d'EUR – 61 millions si on inclut les montants estimés) est inférieur de 44 % à la moyenne des montants constatés pour les années 2009 à 2013 (96 millions d'EUR)<sup>7</sup>.

En 2013, près de la moitié des cas de fraude (47 %) ont été révélés lors d'inspections réalisées par les services antifraude et 29 % lors des contrôles douaniers réalisés au moment du dédouanement des marchandises. En termes de montants concernés, environ 56 % de tous les montants de RPT concernés par des cas de fraude ont été constatés lors d'une inspection effectuée par les services antifraude.

L'analyse fait ressortir une baisse du nombre de cas de fraude au cours de la période 2009-2013, comme le montre le graphique 3.

<sup>7</sup> Pour des raisons de comparabilité, les chiffres relatifs à la période 2009 à 2012 sont basés sur les données utilisées pour établir les rapports concernant ces années.

GRAPHIQUE 3: RPT — Cas de fraude et montants constatés concernés (2009-13)



### 2.2.2. Dépenses

En ce qui concerne les dépenses de l'UE, l'augmentation du nombre d'irrégularités signalées comme frauduleuses est important: +776%, mais est essentiellement due au secteur des ressources naturelles (+175 %, voir le point 2.2.2.1). Des augmentations ont également été observées dans les politiques de cohésion (+15 %) et de préadhésion (+27 %). Des diminutions observées sont liées aux dépenses directes (-14 %) et aux recettes (-7 %). Les variations des montants concernés sont moins explicatives, comme indiqué ci-dessus, puisque des diminutions ont été notées dans tous les secteurs, à l'exception de l'agriculture (+10 %).

Les irrégularités signalées concernent souvent des opérations qui ont eu lieu lors d'un exercice différent de celui au cours duquel elles ont été détectées ou signalées. Il s'écoule un laps de temps moyen d'environ quatre ans entre le moment où une fraude (potentielle) est commise et celui où elle est signalée à la Commission<sup>8</sup>.

Les graphiques 4 et 5 ventilent le nombre d'irrégularités frauduleuses signalées et les montants concernés par secteur de dépense.

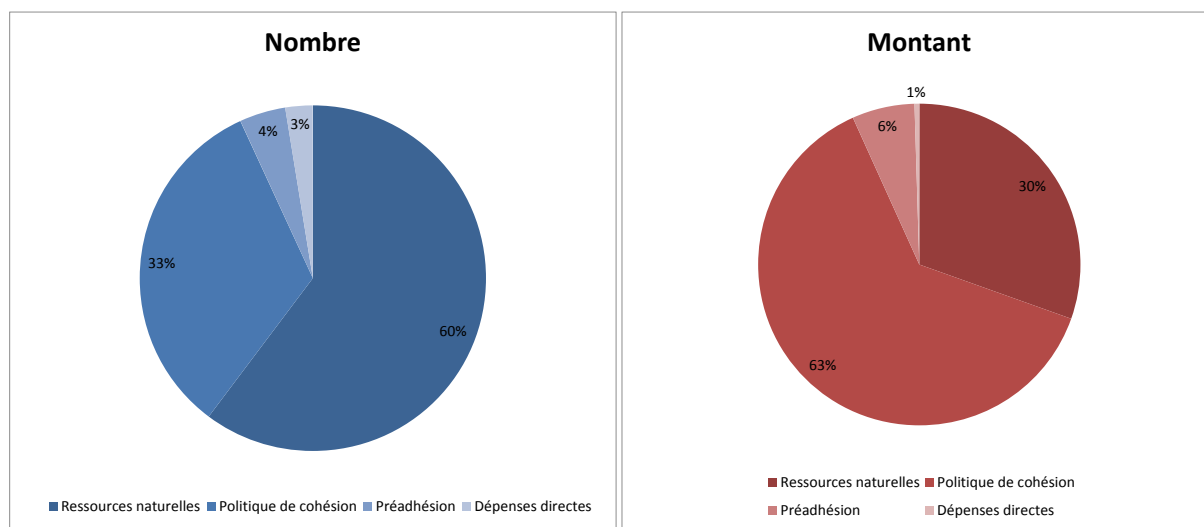
Contrairement aux années précédentes, la plupart des irrégularités signalées comme frauduleuses (60 %) ont été détectées dans le domaine de l'agriculture. En revanche, comme

<sup>8</sup>

En moyenne, deux ans et sept mois s'écoulent entre le moment où la pratique frauduleuse débute et le moment où elle est détectée. Il s'écoule ensuite quinze mois, en moyenne, avant que l'irrégularité ne soit signalée à la Commission. Toutefois, ces chiffres sont largement influencés par les irrégularités signalées dans le secteur de l'agriculture (20 mois après la détection), étant donné que, dans la politique de cohésion, le décalage est beaucoup plus court (8 mois).

au cours des années précédentes, la majeure partie des montants concernés par ces irrégularités (63 %) sont en rapport avec la politique de cohésion.

**Graphiques 4 & 5: Irrégularités signalées comme frauduleuses par secteur budgétaire (dépenses) — par nombre et par montant**



Les modes opératoires détectés n’ont pas varié de façon significative par rapport aux années précédentes. L’utilisation de documents ou de déclarations faux ou falsifiés demeure la méthode la plus récurrente.

Seules trois des irrégularités signalées comme frauduleuses concernent des cas de corruption<sup>9</sup>.

Environ 48 % des irrégularités signalées comme frauduleuses en 2013 ont été détectées par des organismes antifraude ou au cours d’enquêtes pénales ou d’autres contrôles externes; 52 % ont été détectés par les systèmes de contrôle administratif prévus dans les réglementations sectorielles. Cette situation souligne l’importance des contrôles externes dans la lutte contre la fraude et la nécessité d’une solide coordination avec les autorités de gestion et d’audit. Elle montre également que ces contrôles et cette coordination ont connu une amélioration notable par rapport au passé. Les enquêtes antifraudes ou pénales ont détecté des cas de fraude potentielle concernant des montants beaucoup plus élevés, ce qui met en évidence la capacité de ces organismes à cibler leurs activités, mais aussi leurs importantes capacités d’enquête.

En 2013, seul un État membre, à savoir l’Irlande, n’a présenté aucune irrégularité comme frauduleuse. Le taux de détection de la fraude continue de varier d’un État membre à l’autre<sup>10</sup>. Les États membres ayant détecté et signalé le plus grand nombre d’irrégularités frauduleuses sont l’Italie, la Roumanie, la Bulgarie, la Pologne, le Danemark et la Grèce (entre 302 et 55). En termes de montants concernés, les résultats les plus élevés ont été signalés par l’Italie, la Pologne, la Roumanie, la Grèce et l’Allemagne (entre 68 et 24 millions d’EUR). Très peu de

<sup>9</sup> Deux dans le domaine de la politique de cohésion et l’autre dans l’agriculture. Trois États membres ont signalé avoir détecté de tels cas: la République tchèque, la Lettonie (politique de cohésion) et les Pays-Bas (agriculture). Ce dernier cas concerne l’exercice financier 1999 et est lié à d’autres cas similaires signalés lors des années précédentes par la France et la Belgique. En raison de sa complexité et du secret de l’enquête, il n’a été signalé qu’en 2013.

<sup>10</sup> Voir l’annexe 1.

cas (moins de trois pour tous les secteurs de dépenses) ont été signalés par la Belgique, la Lituanie, le Luxembourg, la Hongrie, les Pays-Bas, la Finlande et la Suède. Ces différences résultent de plusieurs facteurs et reflètent des approches très diverses, non seulement parmi les États membres mais aussi parmi les différentes administrations d'un même pays. Certains États membres déploient des ressources importantes pour lutter contre la fraude; d'autres préfèrent appliquer des corrections financières sans enquêter davantage sur l'infraction pénale potentielle.

Sur les irrégularités signalées comme frauduleuses au cours des 5 dernières années, 8 % ont été classées comme relevant de la fraude (ratio de la fraude établie)<sup>11</sup>. Ce ratio a doublé par rapport à 2012.

#### 2.2.2.1. Ressources naturelles (agriculture, développement rural et pêche)

La forte augmentation en ce qui concerne la pêche (+600 %) était attendue compte tenu du retard dans la mise en œuvre des programmes et des faibles chiffres signalés jusqu'à l'année dernière.

En ce qui concerne l'agriculture, la situation est plus complexe, étant donné que les irrégularités notifiées par quatre États membres (Bulgarie, Danemark, Italie et Roumanie) représentent environ 75 % du nombre total des irrégularités signalées comme frauduleuses, mais le nombre d'irrégularités signalées comme frauduleuses a également augmenté dans cinq autres pays (République tchèque, Grèce, Espagne, France et Pologne).

S'agissant du Danemark, les cas signalés correspondent à la poursuite de l'opération d'enquête qui a débuté en 2012. Les cas de fraude présumée concernent le non-respect des restrictions nationales à l'égard de l'utilisation des engrais et les exigences en termes de conditionnalité. En ce qui concerne la conditionnalité, les procédures administratives sont en cours et, dans de nombreux cas, la question de l'irrégularité sera tranchée par la juridiction compétente.

En ce qui concerne la Roumanie et la Bulgarie, certaines faiblesses du système ont été identifiées et déterminent une augmentation des contrôles et, partant, des irrégularités détectées.

S'agissant de l'Italie, qui compte le nombre le plus élevé d'irrégularités signalées comme frauduleuses, à savoir 213, environ un tiers de ces cas proviennent d'une opération d'enquête généralisée en cours. Une part importante de ces signalements pourrait cependant découler d'une application trop zélée du classement en tant que cas frauduleux; ce point fera l'objet d'un suivi ultérieur au cours des prochaines années.

L'augmentation des irrégularités signalées comme frauduleuses concerne tant le Fonds européen agricole de garantie<sup>12</sup> que le Fonds européen agricole pour le développement rural<sup>13</sup>. 18 % des cas signalés concernent les deux fonds.

---

<sup>11</sup> Le ratio de la fraude établie est le ratio du nombre total de cas de fraude établie sur le nombre total d'irrégularités signalées comme frauduleuses (cas de fraude présumée ou établie) durant la période de cinq ans.

Près de 30 % des irrégularités frauduleuses concernent l'utilisation de documents ou de déclarations faux ou falsifiés.

En 2013, la part des irrégularités frauduleuses potentielles détectées par les services antifraude a augmenté par rapport aux années précédentes pour atteindre 44 %, tandis que la part des enquêtes pénales est restée stable (8 %). Cette situation est notamment due aux résultats communiqués par l'Italie et le Danemark.

Le ratio de la fraude établie dans l'agriculture est en hausse par rapport à 2012. Il se situe à 7% (contre 6 % en 2012) du total des cas signalés au cours de la période 2009-13.

#### 2.2.2.2. Politique de cohésion (périodes de programmation 2007-2013 et 2000-2006)

Bien que les signalements aient augmenté de 15 % par rapport à 2012, la politique de cohésion n'a pas été, pour la première fois, le domaine de dépenses budgétaires enregistrant le nombre le plus élevé d'irrégularités signalées comme frauduleuses. Les montants concernés, bien qu'en baisse, représentent cependant toujours la plus grande part du total.

Conformément aux tendances mises en évidence en 2012, le Fonds européen de développement régional (FEDER) a représenté la part la plus importante des irrégularités frauduleuses signalées en 2013. Toutefois, au cours des cinq dernières années, le nombre d'irrégularités signalées comme frauduleuses a été pratiquement le même pour le Fonds social européen (FSE) et le FEDER. En termes de montants impliqués, le FEDER a toujours représenté la part la plus importante (en raison de la valeur de financement plus élevée des projets soutenus).

La plupart des irrégularités frauduleuses (55 %) ont été détectées par le système de contrôle prévu par la législation de l'UE, et non pas par des enquêtes pénales ou par les organismes antifraude. Ce fait confirme la tendance déjà observée en 2012, tout en marquant une différence frappante par rapport à la période de programmation précédente (2000-06), pendant laquelle la détection résultait presque exclusivement d'enquêtes antifraude ou pénales.

Les efforts déployés par la Commission ces dernières années pour sensibiliser les acteurs à la fraude dans le domaine de la politique de cohésion semblent avoir porté leurs fruits, bien que cette tendance récente doive encore être consolidée<sup>14</sup>. En termes de montants financiers, les principales irrégularités frauduleuses ont encore été détectées à la faveur d'enquêtes pénales et antifraude (76 % du total).

Le temps écoulé entre la détection des cas frauduleux et leur signalement reste stable, soit huit mois en moyenne. Quant aux pratiques irrégulières, elles sont détectées, en moyenne, deux ans et six mois après leur commencement.

---

<sup>12</sup> FEAGA.

<sup>13</sup> FEADER.

<sup>14</sup> Les services de la Commission responsables de la politique de cohésion, de concert avec l'OLAF, mettent en œuvre une stratégie conjointe de lutte antifraude depuis 2008.

Le ratio de la fraude établie pour la politique de cohésion a augmenté par rapport à 2012: 11 % (contre 3 % en 2012) des irrégularités signalées comme frauduleuses pour la période 2009-13 ont été déclarées comme établies après décision finale en Grèce, en Allemagne, en Pologne et en Slovaquie.

#### 2.2.2.3. Politique de préadhésion (aide de préadhésion et instrument de préadhésion - IPA)

Dans le domaine de l'aide de préadhésion, le nombre d'irrégularités signalées comme frauduleuses est resté au même niveau que l'année précédente, en dépit d'une tendance à la baisse depuis 2009. La Roumanie et la Bulgarie sont les pays ayant signalé des irrégularités frauduleuses, dont la plupart concernent le développement rural<sup>15</sup>.

En ce qui concerne l'instrument de préadhésion (IPA), le nombre d'irrégularités signalées comme frauduleuses et les montants concernés ont augmenté par rapport à 2012. Cette hausse peut être considérée comme restant dans la norme, étant donné que la notification des irrégularités concernant l'IPA n'a commencé que depuis quelques années. La plupart des irrégularités signalées comme frauduleuses ont été communiquées par la Turquie. Les montants frauduleux les plus élevés ont été enregistrés en ce qui concerne l'aide à la transition, le renforcement des institutions et le développement rural.

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

L'analyse des dépenses gérées directement par la Commission se fonde sur des données relatives aux ordres de recouvrement émis par les services de la Commission.

En 2013, comme le système de comptabilité d'exercice (ABAC) en fait état, les services de la Commission ont qualifié 25 recouvrements de fraudes présumées et les ont signalés à l'OLAF. Ces cas correspondent à un montant total de 1,2 million d'EUR, soit moins que l'année précédente.

#### 2.2.3. Résultats de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF)<sup>16</sup>

En 2013, l'OLAF a ouvert 253 enquêtes et 34 enquêtes de coordination et en a clôturé 293 (dont 164 assorties de recommandations).

85 recommandations de poursuites judiciaires ont été adressées aux autorités nationales et il a été recommandé de procéder au recouvrement d'environ 402,8 millions d'EUR, dont 84,9 millions d'EUR concernaient des recettes et 317,9 millions d'EUR concernaient des dépenses (voir tableau 2).

---

<sup>15</sup> SAPARD.

<sup>16</sup> Pour une description complète, voir «*The OLAF report 2013*». [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/documents/reports-olaf/2013/olaf\\_report\\_2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/reports-olaf/2013/olaf_report_2013_en.pdf)

**Tableau 2: Montants recommandés pour un recouvrement en 2013 à la suite des enquêtes de l'OLAF<sup>17</sup>**

Secteur	Montant recommandé
	millions d'EUR
Fraude douanière	84,9
Fonds structurels	111,7
Fonds agricoles	34,4
Aide extérieure	100,4
Dépenses centralisées	4,5
Nouveaux instruments financiers	66,3
Personnel de l'UE	0,6
<b>TOTAL</b>	<b>402,8</b>

### 2.3. Irrégularités non signalées comme frauduleuses

En 2013, 14 170 irrégularités non signalées comme frauduleuses (non frauduleuses) ont été notifiées à la Commission (environ 16 % de plus qu'en 2012). Tous les secteurs ont enregistré une augmentation, à l'exception de la préadhésion. L'incidence financière correspondante a diminué à environ 1,84 milliards d'EUR (-38 % par rapport à 2012). Une augmentation notable a été enregistrée dans le domaine de l'agriculture (voir point 2.3.2), comme il apparaît au tableau 3.

**Tableau 3: Cas d'irrégularités non signalés comme frauduleux en 2013<sup>18</sup>**

Secteur budgétaire (dépenses)	Nbre d'irrégularités non signalées comme frauduleuses	Variation par rapport à 2012	Montants impliqués(e n millions d'EUR)	Variation par rapport à 2012	En % des paiements
<b>Ressources naturelles</b>	<b>2.947</b>	<b>26%</b>	<b>202,3</b>	<b>58%</b>	<b>0,35%</b>
<i>Agriculture: soutien du marché et paiements directs</i>	1.031	0%	110,0	75%	0,25%
<i>Développement rural</i>	1.748	42%	76,0	49%	0,59%
<i>Autres/s.o.</i>	35	289%	2,0	100%	
<i>Pêche</i>	133	80%	14,3	10%	2,97%
<b>Politique de cohésion</b>	<b>4.672</b>	<b>15%</b>	<b>1.178,0</b>	<b>-49%</b>	<b>2,06%</b>
<i>Cohésion 2007-2013</i>	4.223	31%	1.012,4	-36%	1,88%
<i>Fonds structurels 2000-06 (Fonds de cohésion compris)</i>	449	-48%	165,6	-77%	4,95%
<b>Préadhésion</b>	<b>187</b>	<b>-15%</b>	<b>46,6</b>	<b>1%</b>	<b>5,60%</b>
<i>Aide de préadhésion (2000-2006)</i>	148	-27%	45,4	1%	161,57%
<i>Instrument de préadhésion (2007-2013)</i>	39	129%	1,2	20%	0,15%
<b>Dépenses directes</b>	<b>2.220</b>	<b>35%</b>	<b>80,7</b>	<b>-32%</b>	<b>0,55%</b>
<b>Total des dépenses</b>	<b>10.026</b>	<b>21%</b>	<b>1.507,6</b>	<b>-42%</b>	<b>1,15%</b>

Secteur budgétaire (recettes)	Nbre d'irrégularités non signalées comme frauduleuses	Variation par rapport à 2012	Montants impliqués	Variation par rapport à 2012	En % du montant brut des RPT collectées pour 2012
<b>Recettes (ressources propres traditionnelles)</b>	<b>4.144</b>	<b>6%</b>	<b>327,4</b>	<b>-12%</b>	<b>1,57%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>14.170</b>	<b>16%</b>	<b>1.835,0</b>	<b>-38%</b>	<b>/</b>

\* Les montants impliqués incluent des estimations effectuées par les États membres

L'annexe 2 présente une ventilation, par État membre et par secteur budgétaire, de toutes les irrégularités non frauduleuses signalées en 2013.

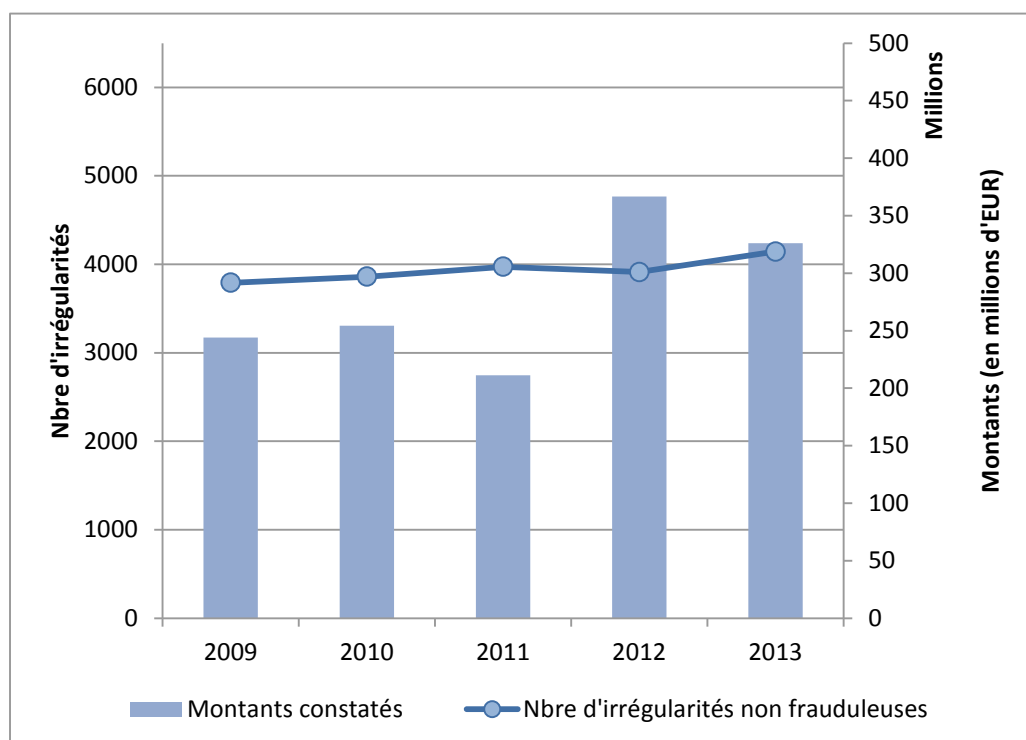
<sup>17</sup> *Ibidem*, figure 16, page 21.

<sup>18</sup> Voir la note de bas de page 4.

### 2.3.1. Recettes

Le nombre des irrégularités signalées pour 2013 (4 144) est actuellement supérieur de 5 % au nombre moyen des irrégularités signalées pour la période 2009-2013 (3 936)<sup>19</sup>. Le montant total constaté des RPT concernées (326 millions d'EUR – 327 millions si on inclut les montants estimés) est supérieur de 16 % à la moyenne du montant constaté pour les années 2009-2013 (280 millions d'EUR).

**GRAPHIQUE 6: RPT- Cas d'irrégularités non signalés comme frauduleux et montants concernés (2009-13)**



En 2013, la plupart des cas d'irrégularités (56 %) et des montants de RPT constatés (56 %) l'ont été grâce aux contrôles a posteriori.

### 2.3.2. Dépenses

L'augmentation du nombre d'irrégularités non frauduleuses concerne tous les domaines de dépenses du budget de l'UE, à l'exception de la préadhésion.

Toutefois, cette augmentation du nombre des irrégularités signalées est contrebalancée par une diminution importante des montants concernés, en particulier dans le domaine de la politique de cohésion. Une augmentation importante a été observée dans le domaine de la politique des ressources naturelles (essentiellement liée au pilier du développement rural ainsi qu'aux progrès de la mise en œuvre des programmes et aux vérifications accrues requises par les constatations de la Cour des comptes et de la Commission ces dernières années) de même que dans les dépenses directes.

<sup>19</sup> Pour des raisons de comparabilité, les chiffres pour la période 2009 à 2012 sont basés sur les données utilisées pour les rapports de ces années-là.

### 3. RECOUVREMENT ET AUTRES MESURES PRÉVENTIVES ET CORRECTIVES

Un aspect important de la protection des intérêts financiers de l'UE réside dans l'utilisation des mécanismes de prévention et de correction de la fraude et d'autres irrégularités, visant à assurer l'exécution du budget conformément aux principes de saine gestion financière<sup>20</sup>.

Dans le contexte de la gestion partagée, les mesures suivantes peuvent être adoptées par la Commission:

- mesures préventives: interruption de paiements (délai de paiement ramené à 6 mois)<sup>21</sup>; suspension de tout ou partie des paiements intermédiaires à un État membre<sup>22</sup>;
- mesures correctives: lorsque les mesures requises ne sont pas prises par l'État membre concerné, la Commission peut décider d'imposer une correction financière<sup>23</sup>. Les dépenses qui ne sont pas conformes aux règles applicables font l'objet soit d'un ordre de recouvrement, soit d'une déduction appliquée à la demande de paiement ultérieure.

Les données relatives aux recouvrements directement effectués auprès des bénéficiaires par les États membres ne sont que partiellement disponibles<sup>24</sup> et sont incluses dans le document de travail des services de la Commission intitulé «Évaluation statistique des irrégularités».

Les données concernant les types de gestion autres que la gestion partagée (en particulier les dépenses directes) concernent principalement les ordres de recouvrement émis par les services de la Commission, ou les déductions des déclarations de coûts.

#### 3.1. Dépenses: mécanismes préventifs

##### 3.1.1. Interruptions en 2013

En 2013, la Commission a pris 217 décisions d'interruption de paiements (pour près de 5 milliards d'EUR, comme l'année précédente) dans le domaine de la politique de cohésion. 131 de ces décisions étaient encore ouvertes à la fin de l'année 2013 (concernant près de 2 milliards d'EUR).

---

<sup>20</sup> Les données présentées dans cette section reflètent celles publiées dans les comptes annuels de la Commission, à savoir dans la note explicative n° 6 des comptes provisoires de l'Union, dans l'attente de l'audit effectué par la Cour des comptes.

<sup>21</sup> Dans la période de programmation 2007-13, cas de lacunes importantes des systèmes de gestion et de contrôle de l'État membre; ou de dépenses certifiées liées à de graves irrégularités.

<sup>22</sup> S'applique dans trois cas: a) preuves attestant de lacunes significatives dans le système de gestion et de contrôle et aucune mesure corrective n'a été prise; b) dépenses certifiées liées à une grave irrégularité; ou c) un État membre a gravement manqué à ses obligations de gestion et de contrôle.

<sup>23</sup> Les corrections financières suivent trois étapes principales: a) *en cours*: sous réserve de changement non accepté formellement par l'État membre; b) *confirmé/décidé*: accepté par l'État membre ou décidé via une décision de la Commission; c) *mis en œuvre*: la correction financière est effectuée et les dépenses indues sont corrigées.

<sup>24</sup> Les modifications ultérieures apportées au cadre juridique ont transformé notablement les règles de déclaration pour la période de programmation en cours.

Le tableau 4 indique les cas d'interruption traités en 2013 et présente l'activité importante de prévention entreprise, notamment en ce qui concerne le FEDER/Fonds de cohésion, qui représentent plus de 72 % des cas et environ 87 % du total des montants concernés.

**Tableau 4: Cas d'interruption traités par les services de la Commission en 2013**

Période de programmation 2007-2013	FEDER/Fonds de cohésion		FSE		FEP		Total	
	Nombre de cas	Montants (millions d'EUR)	Nombre de cas	Montants (millions d'EUR)	Nombre de cas	Montants (millions d'EUR)	Nombre de cas	M (
Ouverts au 31.12.2012	38	1.638	15	181	30	108	83	
Nouveaux cas en 2013	220	4.242	25	349	20	339	265	
Clôturés en 2013	157	4.272	20	258	40	350	217	
Ouverts au 31.12.2013	101	1.608	20	272	10	97	131	

### 3.1.2. Suspensions

En ce qui concerne le FEDER, sur les deux décisions de suspension toujours en vigueur à la fin de l'année 2012, une a été levée<sup>25</sup>, tandis que l'autre restait en vigueur<sup>26</sup> à la fin de l'année 2013. Quatre nouvelles décisions de suspension ont été adoptées en 2013<sup>27</sup>. Deux autres ont été adoptées en janvier 2014<sup>28</sup>.

Concernant le FSE, sur les deux décisions de suspension adoptées en 2012 et toujours en vigueur à la fin de l'année 2012, une a été levée en 2013<sup>29</sup> et l'autre est restée en vigueur<sup>30</sup>. Onze décisions de suspension ont été adoptées en 2013. Toutes sauf une<sup>31</sup> étaient toujours en vigueur à la fin de l'année 2013<sup>32</sup>. Une décision de suspension adoptée en 2011 était toujours en vigueur à la fin de l'année<sup>33</sup>.

## 3.2. Dépenses: corrections financières et recouvrements effectués en 2013

En 2013, les mesures correctives adoptées par la Commission vis-à-vis des États membres et des bénéficiaires des fonds ont augmenté par rapport à l'année précédente (+20 %), tandis que les mesures exécutées ont diminué (-24 %), essentiellement dans le domaine de la politique de cohésion et en particulier en ce qui concerne le FEDER (-40 %, voir tableau 5).

<sup>25</sup> Allemagne.

<sup>26</sup> Italie.

<sup>27</sup> Trois concernant l'Espagne étaient toujours en vigueur à la fin de l'année; une (Estonie) a été levée avant la fin de l'année.

<sup>28</sup> Espagne.

<sup>29</sup> République tchèque.

<sup>30</sup> Slovaquie.

<sup>31</sup> Allemagne.

<sup>32</sup> Belgique, République tchèque, Espagne, France, Italie, Slovaquie et Royaume-Uni.

<sup>33</sup> France.

**Tableau 5: Corrections financières et recouvrements par secteur budgétaire — 2013–12**

Secteur budgétaire	Confirmé/décidé (en millions d'EUR)				Mis en œuvre (en millions d'EUR)			
	Corrections financières	Recouvrements	Total	Variation 2013/12	Corrections financières	Recouvrements	Total	Variation 2013/12
<b>Agriculture</b>	<b>1.090</b>	<b>380</b>	<b>1.470</b>	<b>71%</b>	<b>711</b>	<b>312</b>	<b>1.023</b>	<b>3%</b>
FEAGA	843	171	1.014	59%	481	155	636	-18%
Développement rural	247	209	456	106%	230	157	387	72%
<b>Politique de cohésion</b>	<b>1.402</b>	<b>83</b>	<b>1.485</b>	<b>-10%</b>	<b>1.759</b>	<b>81</b>	<b>1.840</b>	<b>-40%</b>
FEDER	337	1	338	-65%	622		622	-74%
Fonds de cohésion	220		220	8%	277		277	34%
FSE	834	40	874	106%	842	40	882	105%
IFOP/FEP	10	24	34	1600%	4	23	27	2600%
FEOGA-Orientation	1	2	3	-91%	14		16	-20%
Autres		16	16	-16%		16	16	45%
<b>Domaine de politique</b>	<b>3</b>	<b>393</b>	<b>396</b>	<b>57%</b>	<b>3</b>	<b>398</b>	<b>401</b>	<b>74%</b>
<b>Domaine de politique extérieure</b>		<b>93</b>	<b>93</b>	<b>-13%</b>		<b>93</b>	<b>93</b>	<b>-6%</b>
<b>Administration</b>		<b>6</b>	<b>6</b>	<b>-14%</b>		<b>6</b>	<b>6</b>	<b>-33%</b>
<b>Total en 2013</b>	<b>2.495</b>	<b>955</b>	<b>3.450</b>	<b>20%</b>	<b>2.473</b>	<b>890</b>	<b>3.363</b>	<b>-24%</b>
Total en 2012	2.172	695	2.867		3.742	678	4.419	
Variation 2013/2012	15%	37%	20%		-34%	31%	-24%	

L'annexe 3 présente une ventilation par État membre des corrections financières mises en œuvre en 2013 dans le cadre de la gestion partagée.

### 3.3. Recouvrement relatif aux recettes au titre des ressources propres

Environ 98 % du total des montants de RPT constatés sont collectés sans problème particulier. Les 2 % restants concernent des cas de fraude et d'irrégularités. Les États membres ont l'obligation de recouvrer les montants non payés de RPT et de les enregistrer dans la base de données OWNRES. Pour 2013, le montant à recouvrer à la suite de fraudes et d'irrégularités concernant un montant de RPT supérieur à 10 000 EUR s'élevait à 380 millions d'EUR. Sur cette somme, 234 millions d'EUR ont déjà été recouverts par les États membres pour les cas détectés en 2013, soit un taux de recouvrement de 62 % pour 2013, ce qui constitue le meilleur résultat de recouvrement enregistré au cours de la dernière décennie. En outre, les États membres ont poursuivi leurs actions de recouvrement se rapportant à des cas des années précédentes. En 2013, ils ont recouvré un total combiné d'environ 130 millions d'EUR pour des cas de fraude et d'irrégularités détectés entre 1989 et 2012.

Le taux de recouvrement historique (1989-2010) s'élève à 75 % lorsque le calcul ne tient compte que des cas clôturés, pour lesquels les États membres ont achevé leur travail de recouvrement.

La qualification d'un cas comme frauduleux peut servir d'indicateur pour prévoir les résultats du recouvrement. Le recouvrement dans les cas de fraude est généralement beaucoup moins fructueux que dans les cas d'irrégularités (taux de recouvrement de 24 % contre 68 %).

Les mesures de recouvrement prises par les États membres dans le domaine des RPT sont supervisées au moyen de contrôles des RPT et par une procédure imposant de notifier à la Commission tout montant dépassant 50 000 EUR déclaré définitivement irrécouvrable. Les États membres sont tenus financièrement responsables du non-recouvrement de RPT lorsque des lacunes sont observées dans leurs activités de recouvrement.

## **4. POLITIQUES ANTIFRAUDE AU NIVEAU DE L'UE**

### **4.1. Initiatives de politique antifraude prises par la Commission en 2013**

#### *4.1.1. Règlement n° 883/2013 relatif aux enquêtes de l'OLAF*

Le règlement OLAF, qui régit les travaux de l'Office européen de lutte antifraude, est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2013<sup>34</sup>. Ce règlement renforce les droits des personnes concernées par une enquête de l'OLAF et précise également les droits des témoins. Il apporte des éclaircissements sur la manière dont les enquêtes doivent être conduites. Il renforce également les obligations concernant l'échange d'information entre l'OLAF et les États membres. Ceux-ci sont à présent tenus de désigner un service de coordination antifraude (AFCOS) afin de faciliter une coopération et un échange d'information efficaces, y compris d'information de nature opérationnelle, avec l'Office. L'OLAF assiste et conseille les États membres dans la mise en œuvre de cette nouvelle obligation. Le règlement contient également des dispositions concernant la coopération avec les organes répressifs de l'UE et avec les pays tiers<sup>35</sup>.

#### *4.1.2. Proposition de directive relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal*

En 2012, la Commission a présenté une proposition de directive relative à la protection des intérêts financiers de l'UE au moyen du droit pénal<sup>36</sup>. Elle vise à renforcer le cadre juridique existant dans cette matière en créant des règles communes minimales sur la définition des infractions pénales, des sanctions et des délais de prescription pour ces infractions. Le Conseil a adopté une approche générale le 6 juin 2013 et le Parlement européen a adopté son rapport en première lecture le 16 avril 2014.

#### *4.1.3. Proposition d'institution d'un parquet européen*

Le 17 juillet 2013, la Commission a adopté une proposition de règlement pour l'institution d'un parquet européen<sup>37</sup>. Cette initiative est fondée sur l'article 86 du TFUE. Le parquet européen aura pour mandat de rechercher, de poursuivre et de renvoyer en jugement, le cas échéant, les auteurs d'infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne, tels que définis dans la future directive PIF<sup>38</sup> et de garantir une mise en œuvre commune, indépendante et efficace. Selon la proposition, le parquet européen comprendrait un niveau central, avec un nombre limité de procureurs européens, et un niveau décentralisé, avec des procureurs européens délégués dans les États membres. Les enquêtes seraient essentiellement réalisées au niveau décentralisé par les procureurs délégués, mais certaines décisions clés seraient prises au niveau central. Les pouvoirs du parquet européen seraient contrebalancés par de solides droits de la défense, tels que garantis par la législation nationale des États membres, le droit de l'Union et la Charte des droits fondamentaux. Fin 2013, les négociations au sein du Conseil se poursuivaient.

---

<sup>34</sup> Pour plus de détails, veuillez consulter la page: [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/about-us/legal-framework/memo\\_en.htm](http://ec.europa.eu/anti_fraud/about-us/legal-framework/memo_en.htm)

<sup>35</sup> Voir également le document de travail des services de la Commission «Mise en œuvre de l'article 325 par les États membres en 2013».

<sup>36</sup> COM(2012) 363 final.

<sup>37</sup> COM(2013) 532.

<sup>38</sup> Voir le point 4.1.2.

#### 4.1.4. Lutte contre la corruption dans l'UE

En 2011, la Commission a présenté une politique globale de l'UE de lutte contre la corruption<sup>39</sup> et réclame une attention accrue pour la corruption dans une série de domaines politiques, mettant en exergue une coopération plus étroite, la modernisation des règles régissant la confiscation des avoirs d'origine criminelle, une révision de la législation sur les marchés publics, des statistiques de meilleure qualité sur la criminalité, et l'application plus rigoureuse de la règle de conditionnalité dans les politiques de coopération et de développement.

La Commission s'est engagée à publier tous les deux ans un rapport de l'UE sur la lutte contre la corruption. En février 2014, le premier rapport de l'UE sur la lutte contre la corruption a été adopté<sup>40</sup>. Le rapport vise à intensifier les actions contre la corruption dans l'UE et à améliorer la confiance mutuelle entre États membres. En outre, il vise à détecter les tendances à l'échelle de l'UE, à faciliter l'échange des meilleures pratiques et à jeter les bases de futures initiatives politiques de l'UE. La corruption dans les marchés publics est le thème transversal du premier rapport, qui complète l'étude sur les «Marchés publics: Le coût de la corruption» présenté par l'OLAF en 2013<sup>41</sup>.

#### 4.1.5. Politique antifraude dans le domaine des douanes

##### 4.1.5.1. Assistance administrative mutuelle (AAM) – proposition de modification du règlement 515/97)

Le 25 novembre 2013, la Commission a adopté une proposition de modification du règlement (CE) n° 515/97<sup>42</sup>. L'objectif est d'améliorer la détection et la lutte contre la fraude douanière en améliorant la disponibilité des données, en remédiant aux inefficacités de la supervision de la double protection des données, en assurant la recevabilité des éléments de preuve dans les procédures judiciaires des États membres et en renforçant la confidentialité des données.

Le Parlement européen a adopté une résolution à cet égard en avril 2014<sup>43</sup>. Les négociations sont toujours en cours au Conseil.

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

Les opérations douanières conjointes sont des mesures opérationnelles ciblées et coordonnées, mises en œuvre par les autorités douanières des États membres et des pays tiers au cours d'une période limitée, afin de lutter contre le trafic illicite transfrontière de marchandises.

Dans le contexte de l'assistance mutuelle entre les administrations douanières de l'UE et la Commission, l'OLAF offre une plateforme informatique, des applications informatiques et une salle d'exploitation utilisées par les États membres afin de

---

<sup>39</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen du 6 juin 2011 sur la lutte contre la corruption dans l'UE — COM(2011) 308 final.

<sup>40</sup> COM(2014) 38 final du 3.2.2014.

<sup>41</sup> [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/pwc\\_olaf\\_study\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/pwc_olaf_study_fr.pdf)

<sup>42</sup> COM(2013) 796.

<sup>43</sup> A7-2041/2014.

réaliser des ODC. En 2013, l'OLAF a soutenu ou coorganisé les opérations douanières conjointes suivantes:

ODC HELIOS<sup>44</sup>: son but était la lutte contre les activités maritimes illégales<sup>45</sup> concernant les produits fortement taxés et les drogues illégales et/ou d'autres marchandises interdites/sensibles.

ODC HALYARD<sup>46</sup>: l'opération avait pour objectif principal d'identifier, de localiser, d'intercepter et de renforcer le contrôle des yachts et autres navires<sup>47</sup> soupçonnés de transporter des drogues illégales et/ou d'autres marchandises interdites/sensibles (y compris des cigarettes). 124 kilos de cocaïne ont été saisis par les autorités douanières au Royaume-Uni.

ODC WAREHOUSE<sup>48</sup>: l'opération visait les produits soumis à accises en transit et les produits soumis à accises importés conformément à la procédure 42 et ensuite introduits dans le système de suivi des mouvements en suspension de droits d'accises et de TVA des marchandises soumises à accises. Elle faisait intervenir pour la première fois les autorités fiscales au niveau européen à tous les stades d'une ODC. Il en a résulté la saisie de près de 45 millions de cigarettes, 140 000 litres de gazole et 14 000 litres de vodka de contrebande, pour un montant estimé de 9 millions d'EUR de droits de douane éludés.

ODC ROMOLUK<sup>49</sup>: l'opération ciblait la contrebande de cigarettes et d'alcool. Cette ODC a également lancée le processus de renforcement de la coopération entre plusieurs agences<sup>50</sup>. La coopération avec les gardes-frontières et Frontex a donné lieu à des saisies plus importantes à la frontière verte et à l'intérieur du pays par des groupes de contrôle mobiles. Environ 23 millions de cigarettes de contrebande ont été saisies, ce qui a permis d'éviter une perte potentielle de droits de douane et d'accise dans l'UE de près de 4,6 millions d'EUR.

Outre les ODC, l'OLAF a soutenu l'ACP DISMANTLE<sup>51</sup> qui s'est déroulée tout au long de l'année 2013.

---

<sup>44</sup> Opération douanière conjointe régionale et maritime impliquant les services douaniers italiens, espagnols et français.

<sup>45</sup> Dans la zone de la mer méditerranée occidentale entre Gibraltar et la Sicile.

<sup>46</sup> Opération douanière conjointe régionale de surveillance maritime, impliquant la Belgique, la France, l'Irlande, les Pays-Bas, le Portugal, l'Espagne, l'Allemagne et le Royaume-Uni (y compris Gibraltar, Guernesey, Jersey et l'île de Man).

<sup>47</sup> Voguant d'Afrique du Sud, des Caraïbes et d'Afrique de l'Ouest et du Nord vers la zone européenne.

<sup>48</sup> L'OLAF a coorganisé avec la Lituanie cette ODC impliquant les 28 États membres.

<sup>49</sup> L'OLAF a coorganisé avec la Roumanie cette ODC régionale qui a été réalisée aux frontières entre la Roumanie et la Moldavie et entre la Roumanie et l'Ukraine.

<sup>50</sup> FRONTEX, EUROPOL et EUBAM étaient impliqués

<sup>51</sup> L'ACP (action de contrôle prioritaire)-DISMANTLE a été créée par la DG TAXUD en étroite coordination et avec le soutien de l'OLAF. Elle s'attaquait au risque de contrebande et de détournement des cigarettes et de l'alcool à partir de pays tiers spécifiques à la frontière orientale. Elle couvrait également les risques spécifiques en matière de transit et d'accises, tels qu'identifiés par les experts des États membres. L'ACP a été menée du 1<sup>er</sup> février 2013 au 31 décembre 2013. Elle a été approuvée par le comité du code des douanes (section CRM) et était basée sur le code des douanes.

#### 4.1.5.3. Initiative en matière de sous-évaluation

La sous-évaluation en matière de douanes est une fraude qui consiste en une fausse description de la valeur des marchandises ayant pour but d'éluder partiellement les droits de douane lors de l'importation dans l'UE. Cette fraude a une incidence directe sur le budget de l'UE ainsi que sur les recettes fiscales nationales et contribue à une distorsion des échanges, qui pénalise les États membres qui effectuent des contrôles plus stricts de la valeur déclarée en douane.

L'OLAF, conjointement avec un certain nombre d'États membres, a entrepris une initiative globale de lutte contre ce phénomène persistant et complexe afin de favoriser la coordination/coopération et une protection équivalente des intérêts financiers de l'UE. Elle est basée sur une analyse des flux commerciaux, visant à détecter les activités suspectes, à déterminer des objectifs spécifiques pour les contrôles fondés sur les risques et à coordonner les stratégies de contrôle pour, en fin de compte, aboutir à une enquête et à des poursuites.

L'initiative entrera dans sa phase opérationnelle en 2014.

#### 4.1.5.4. Le système d'information antifraude (AFIS)

Le principal objectif du système AFIS est d'améliorer la coopération avec les partenaires pour les aider à appliquer correctement la législation douanière de l'UE. Les États membres utilisent AFIS pour signaler des irrégularités. Fin 2013, le système AFIS comptait 8 642 utilisateurs finals enregistrés provenant de 1 670 services dans les États membres, les pays tiers, les organisations internationales, la Commission et d'autres institutions de l'UE.

En 2013, les utilisateurs d'AFIS ont échangé 10 978 messages MAB<sup>52</sup>. Au total, 8 598 cas ont été publiés dans les bases de données et modules d'assistance mutuelle d'AFIS<sup>53</sup>. La base de données des informations sur le transit (ATIS) a reçu des informations concernant 7 millions de nouveaux envois en transit, représentant un total de 35 millions de mouvements de marchandises. Le système de gestion des irrégularités (IMS) a reçu 23 282 nouveaux rapports (9 998 concernaient de nouveaux cas et 12 740 des mises à jour de cas existants) concernant des irrégularités et provenant d'États membres ainsi que de pays candidats à l'adhésion. Fin 2013, ce système contenait un total historique de 174 000 rapports. Un total de quatre opérations douanières conjointes, dont trois régionales et une à l'échelle de l'Union, ont été menées en 2013 en utilisant le système AFIS d'unité virtuelle de coordination des opérations (VOCU) en tant qu'outil de communication.

#### 4.1.6. Lutte contre la fraude à la TVA

En 2013, la directive 2013/42<sup>54</sup> a été adoptée afin de mettre en œuvre le mécanisme de réaction rapide pour lutter contre la fraude massive et soudaine qui ne peut être arrêtée par des moyens de contrôle traditionnels. La portée du mécanisme

<sup>52</sup> Service de courrier sécurisé AFIS

<sup>53</sup> 1 779 de ces cas ont été transmis à l'OMD, avec des données non nominatives uniquement, à la demande des États membres.

<sup>54</sup> JO L 201 du 26.07.2013, p. 1.

d'autoliquidation a également été étendue<sup>55</sup>. Deux recommandations au Conseil ont été lancées et sont actuellement examinées. Leur application permettrait d'ouvrir des négociations avec la Russie et la Norvège en vue d'un accord UE sur la coopération administrative dans le domaine de la TVA. Le réseau Eurofisc est pleinement opérationnel et de nouvelles voies sont examinées afin de renforcer ses activités en créant un projet d'analyse des risques transfrontaliers. L'étude biannuelle de l'écart de TVA publiée en 2013<sup>56</sup> permet de mieux comprendre les tendances récentes en matière de fraude à la TVA.

#### 4.1.7. *Dispositions antifraude dans les accords internationaux*

Afin de préserver les intérêts financiers de l'UE, de lutter contre les infractions et d'assurer l'application appropriée de la législation douanière, des accords internationaux de l'UE prévoient des dispositions relatives à l'assistance administrative mutuelle (AAM) douanière et des mesures sur l'application du traitement préférentiel.

En 2013, 46 accords comprenant des dispositions sur l'AAM couvrant un total de 69 pays tiers étaient en vigueur et des négociations bilatérales ou régionales étaient en cours avec 51 autres pays. En 2013, des accords contenant des dispositions en matière de libre-échange sont devenus opérationnels entre l'UE et le Pérou, la Colombie et la région d'Amérique centrale. De tels accords ont également été conclus avec Singapour, la Moldavie et la Géorgie. Il convient également de noter qu'en 2013, le Conseil de l'UE a adopté une décision d'association outre-mer<sup>57</sup> révisée, couvrant 25 des pays et territoires d'outre-mer de l'UE et que, pour la première fois, la décision contient des mesures pour l'application d'un traitement préférentiel.

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

##### 4.1.8.1. Communication sur le renforcement de la lutte contre la contrebande de cigarettes et les autres formes de commerce illicite de produits du tabac

Une stratégie globale de l'UE et un plan d'action ont été adoptés en juin 2013<sup>58</sup>. La communication s'appuie sur la politique existante de lutte contre la contrebande aux frontières orientales de l'UE et propose des mesures pour renforcer la coopération avec les principaux pays d'origine et de transbordement des produits de tabac de contrebande ainsi que des mesures pour sécuriser la chaîne d'approvisionnement des produits de tabac, telles que le suivi<sup>59</sup> et le traçage<sup>60</sup>. Des mesures sont proposées afin d'organiser des opérations douanières ciblées et d'accroître la capacité de mise en œuvre grâce à un financement, à une assistance technique et à une formation mieux coordonnés, ainsi qu'à un échange des meilleures pratiques. Une attention est accordée à la lutte contre la corruption, à la diminution des incitations créées par les failles et les lacunes dans la législation relative aux accises, au renforcement des sanctions et à la sensibilisation du public quant aux risques associés aux cigarettes illicites. La plupart des actions prévues pour 2013 ont été réalisées et la mise en œuvre du plan d'action se poursuivra en 2014.

---

<sup>55</sup> Directive 2013/43

<sup>56</sup> 19 septembre 2013

<sup>57</sup> (2013/755/UE), JO L 344 du 19.12.2013, p. 1.

<sup>58</sup> COM(2013) 324 final du 6.6.2013.

<sup>59</sup> Suivi du mouvement.

<sup>60</sup> Pour déceler à quel moment le produit échappait à la chaîne d'approvisionnement légale.

#### 4.1.8.2. Convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé pour la lutte antitabac: protocole pour éliminer le commerce illicite

En 2013<sup>61</sup>, le protocole CCLAT<sup>62</sup> a été signé par 54 parties, dont l'UE. Il entrera en vigueur une fois ratifié par les 40 États qui doivent le faire. L'UE et ses États membres préparent actuellement la conclusion du protocole et l'adoption d'une décision en la matière.

Le protocole vise à lutter contre le commerce illicite des produits du tabac par la mise en place de diverses mesures. Celles-ci comprennent notamment une obligation pour tous les fabricants de tabac de consigner les informations permettant le suivi et le traçage de leurs produits, l'accès des agents à ces informations et la notification de ces informations, sur demande, à un point de partage mondial des informations. En outre, le protocole prévoit des règles sur l'octroi de licences aux fabricants et personnes intervenant dans l'importation et l'exportation de produits de tabac ainsi que des obligations de diligence pour les fabricants en ce qui concerne le respect par leurs clients des lois et règlements applicables. Ces dispositions relatives au contrôle de la chaîne d'approvisionnement sont complétées par des dispositions sur les infractions, la coopération des services répressifs, l'assistance administrative et juridique mutuelle ainsi que l'extradition et la coopération internationale.

La Commission s'est pleinement engagée en faveur du protocole CCLAT et de sa ratification au niveau mondial.

#### 4.1.8.3. Accords de coopération entre l'Union européenne, les États membres et quatre fabricants de cigarettes

Des accords contraignants ont été conclus entre l'UE, les États membres et quatre fabricants de cigarettes<sup>63</sup>. L'accord avec PMI a été conclu en 2004, celui avec JTI en 2007, et les accords avec BAT et ITL en 2010. Tous les États membres de l'UE ont adhéré aux accords de coopération, à l'exception de la Suède, qui n'a pas signé les accords avec BAT<sup>64</sup> et ITL. La Croatie a également adhéré aux accords de coopération<sup>65</sup>. L'OLAF contrôle la mise en œuvre des accords, qui inclut l'application de règles concernant le suivi et le traçage mondiaux de leurs produits, pour éviter qu'ils n'aboutissent sur le marché illicite.

#### 4.1.9. Règles de passation des marchés publics

Les marchés publics constituent un domaine très exposé à la fraude et à la corruption. Ils font l'objet d'un chapitre spécial dans le premier rapport anti-corruption publié au début de 2014<sup>66</sup>. Les règles de l'UE relatives à la passation des marchés publics contribuent à la prévention, la

---

<sup>61</sup> 20 décembre 2013.

<sup>62</sup> Le protocole CCLAT est un traité international annexé à la convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac.

<sup>63</sup> Philip Morris International (PMI), Japan Tobacco (JTI), British American Tobacco (BAT) et Imperial Tobacco Limited (ITL)

<sup>64</sup> Le texte des accords est disponible à l'adresse: [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/investigations/eu-revenue/cigarette\\_smuggling\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/eu-revenue/cigarette_smuggling_fr.htm).

<sup>65</sup> Voir également le rapport OLAF 2013.

<sup>66</sup> Voir également le point 4.1.4.

détection et la sanction de la corruption. Les nouvelles directives relatives à la passation de marchés publics et aux contrats de concession<sup>67</sup> renforcent la transparence, par exemple en rendant obligatoire un système électronique de passation des marchés, en réglementant les concessions et en examinant de plus près la phase vulnérable qui suit l'attribution. Elles renforcent l'objectif de lutte contre la corruption, par exemple en définissant les «conflits d'intérêts», en élargissant les motifs d'exclusion à la collusion entre soumissionnaires et à l'influence indue du pouvoir adjudicateur et en introduisant des obligations de contrôle et de notification pour infléchir la fraude lors de la passation de marchés et d'autres irrégularités graves.

#### *4.1.10. Proposition de directive pour la protection de l'euro et des autres devises contre la contrefaçon au moyen de mesures pénales*

En 2013, la Commission a soumis une proposition de directive<sup>68</sup> afin de mieux protéger l'euro et d'autres devises de la contrefaçon au moyen de mesures de droit pénal. La directive 2014/62/UE<sup>69</sup> a été adoptée au premier semestre de 2014<sup>70</sup>.

La directive s'appuie sur, et remplace, la décision-cadre 2000/383/JAI du Conseil visant à renforcer par des sanctions pénales et autres la protection contre le faux monnayage, adoptée en vue de la mise en circulation de l'euro. La directive maintient les dispositions de la décision-cadre et introduit les nouvelles dispositions suivantes:

- des outils d'investigation efficaces, équivalents à ceux utilisés pour lutter contre le crime organisé et d'autres formes graves de criminalité, sont mis à disposition pour les cas de contrefaçon de devises;
- des sanctions maximales communes, dont un emprisonnement d'au moins huit ans pour la production et de cinq ans pour la distribution, pour les cas de contrefaçon les plus graves;
- la transmission des faux billets et des fausses pièces en euros confisqués aux centres d'analyse nationaux et aux centres nationaux d'analyse des pièces pendant la procédure judiciaire en cours à des fins d'analyse et d'identification pour permettre la détection d'autres faux euros en circulation; et
- l'obligation de notifier tous les deux ans à la Commission le nombre d'actes de contrefaçon commis et le nombre de personnes condamnées.

---

<sup>67</sup> Directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession, directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE, et directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE.

<sup>68</sup> COM(2013) 42 final.

<sup>69</sup> JO L 151 du 21.5.2014, p. 1.

<sup>70</sup> Le Conseil a adopté une approche générale en octobre 2013 et le Parlement européen a rendu son avis en décembre 2013.

#### 4.1.11. *Stratégie antifraude de la Commission*

Adoptée en juin 2011, la stratégie antifraude de la Commission (CAFS)<sup>71</sup> s'adresse principalement aux services de la Commission. La CAFS est à présent mise en œuvre. Cette année, la Commission est tenue de rendre compte de la mise en œuvre de la stratégie.

En résumé, les trois priorités<sup>72</sup> qui devaient être réalisées pour 2013 ont été mises en œuvre, à savoir:

- des dispositions antifraude ont été insérées dans le nouveau cadre juridique pour les programmes de dépenses relevant du cadre financier pluriannuel 2014-2020;
- tous les services de la Commission, sauf un, ont élaboré une stratégie antifraude dans laquelle ils proposent des activités antifraude spécifiques au secteur dans lequel ils opèrent. La stratégie d'un des services de la Commission est toujours en cours d'élaboration et sera finalisée prochainement;
- les directives sur les marchés publics ont été révisées et des mesures propres à prévenir, détecter et corriger les fraudes y ont été insérées<sup>73</sup>.

#### 4.1.12. *Programmes Hercule et Pericles*

##### 4.1.12.1. Mise en œuvre des programmes Hercule II et Pericles

En 2013, le programme Hercule II (2007-2013) a continué de soutenir des actions visant à renforcer la capacité opérationnelle et d'enquête des douanes et des instances chargées de faire respecter la législation destinée à combattre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE. Le programme a offert des subventions à l'assistance (7 millions d'EUR), des activités de formation, dont deux sessions de formation en informatique légale (3 millions d'EUR), une formation et des études juridiques (0,7 million d'EUR) ainsi qu'un soutien informatique pour l'achat de données et d'informations mises à la disposition des autorités des États membres (3,3 millions d'EUR). Les bénéficiaires ont fait état d'importants résultats obtenus grâce à l'équipement acheté dans le cadre du programme, notamment dans leur lutte contre la contrebande de cigarettes et la corruption contraire aux intérêts financiers de l'Union.

En 2013, dans le cadre du programme Pericles pour la protection de billets et de pièces en euros contre la fraude et la contrefaçon, la Commission (OLAF) a participé à 13 activités, incluant des conférences, des séminaires et des échanges de personnel organisés par les États membres et/ou par la Commission (OLAF). L'accent a particulièrement été placé sur le renforcement de la mise en réseau et la coopération régionale dans des domaines sensibles ainsi que sur le renforcement de la coopération entre différentes catégories de professionnels jouant un rôle dans la protection de l'euro contre la contrefaçon. En 2013, 95,42 % du montant de 1 million d'EUR destiné au programme Pericles ont été engagés.

---

<sup>71</sup> COM(2011) 376 final.

<sup>72</sup> Voir le document de travail des services de la Commission sur la mise en œuvre de la CAFS.

<sup>73</sup> Voir le point 4.1.9.

#### 4.1.12.2. Cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-20

Les négociations concernant la proposition<sup>74</sup> relative au programme Hercule III ont connu une issue positive, avec un accord politique en novembre 2013 et l'adoption du règlement (UE) n° 250/2014<sup>75</sup>. En ce qui concerne le programme «Pericles 2020»<sup>76</sup>, le règlement (UE) n° 331/2014<sup>77</sup> établissant un programme d'action en matière d'échanges, d'assistance et de formation pour la protection de l'euro contre le faux monnayage a été adopté le 11 mars 2014, et la «proposition pour un règlement du Conseil élargissant aux États membres non participants l'application du règlement (UE) n° 331/2014» devrait être adoptée pour la fin de 2014.

#### 4.2. Comité consultatif de coordination de la lutte antifraude (COCOLAF)

Conformément à l'article 325 du TFUE, les États membres ont poursuivi la collaboration étroite et régulière entre leurs autorités compétentes en matière de lutte antifraude. Ils ont bénéficié du soutien de la Commission, notamment au sein du comité consultatif de coordination de la lutte antifraude (COCOLAF)<sup>78</sup>, qui est un forum important pour la coordination des activités entre États membres et dont les réunions sont organisées par l'OLAF.

En 2013, le COCOLAF s'est réuni à deux reprises et a été consulté par l'OLAF sur les principales évolutions des initiatives législatives et politiques dans la lutte contre la fraude, telles que les initiatives en matière de droit pénal visant à protéger les intérêts financiers de l'UE et la proposition d'institution d'un parquet européen.

Le COCOLAF a émis des avis sur la mise en œuvre du nouveau règlement OLAF<sup>79</sup>, notamment en ce qui concerne la désignation d'un «service de coordination antifraude» (AFCOS) dans tous les États membres afin de faciliter une coopération et un échange d'information efficaces avec l'OLAF. L'OLAF a fourni aux administrations des États membres des conseils sur la conception de leur service AFCOS.

Les groupes d'experts du COCOLAF ont été restructurés afin d'améliorer encore son fonctionnement global.

#### 4.3. Résolution du Parlement européen du 3 juillet 2013 sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne – Lutte contre la fraude – Rapport annuel 2011

La résolution<sup>80</sup> salue le travail fourni par l'OLAF dans la mise en œuvre du plan d'action concernant la contrebande de cigarettes<sup>81</sup> et le protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac.

---

<sup>74</sup> COM(2011) 914 final.

<sup>75</sup> JO L 84 du 20.3.2014, p. 6.

<sup>76</sup> COM(2011) 913 final.

<sup>77</sup> JO L 103 du 5.4.2014, p. 1.

<sup>78</sup> Créé en application de la décision 94/140/CE de la Commission du 23 juillet 1994, telle que modifiée le 25 février 2005.

<sup>79</sup> Voir le point 4.1.1.

<sup>80</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0318+0+DOC+XML+V0//FR>.

Les propositions de la Commission visant à instituer un parquet européen et concernant la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal ont été décrites dans les grandes lignes. Ces initiatives visent à contribuer à la réalisation des enquêtes, à la poursuite des infractions et à la mise en place de règles minimales communes pour la définition des infractions pénales, des sanctions et des délais de prescription.

Des travaux visant à harmoniser le cadre légal ont été entrepris afin de traiter les questions de comparabilité entre systèmes antifraude. L'élaboration de critères d'évaluation uniformes se révèle difficile, étant donné que la notion d'«irrégularité» est définie dans chaque État membre conformément à son système juridique national. Cela pose également problème pour la comparaison des données sur la mise en œuvre des obligations en matière de signalement de la fraude.

La Commission soutient la recommandation du Parlement européen invitant les États membres à faciliter l'accès des administrations fiscales aux données douanières.

La Commission a adopté les nouvelles dispositions applicables aux paiements irréguliers demandées par le Parlement dans le cadre des travaux concernant le système de recouvrement dans le secteur agricole..

L'OLAF et son comité de surveillance ont arrêté des modalités de travail temporaires en septembre 2012. Des modalités de travail permanentes ont ensuite été arrêtées en janvier 2014. Le rôle du comité a été précisé dans le nouveau règlement OLAF, qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2013.

La Commission apprécie le soutien du Parlement à la stratégie antifraude permettant de conclure des accords administratifs avec des pays tiers et des organisations internationales.

La Commission est en parfait accord avec le Parlement sur la nécessité de ne pas interférer politiquement dans la procédure juridique actuelle et de respecter la confidentialité. Elle relève qu'aucune violation des droits fondamentaux ou des garanties de procédure n'a été détectée par le comité de surveillance de l'OLAF.

L'OLAF relève qu'aucun seuil n'a été introduit dans la sélection des cas pour enquête dans le cadre des priorités de la politique en matière d'enquêtes de l'OLAF.

La Commission convient que la fraude douanière requiert une attention particulière mais ne partage pas le point de vue du Parlement selon lequel la plupart des cas douaniers sont imputables à la corruption, étant donné que moins de 1 % des enquêtes douanières de l'OLAF impliquent une corruption présumée ou établie.

La Commission ne partage pas l'avis du Parlement selon lequel aucune mesure n'a été prise concernant la mise en place de déclarations nationales depuis 2011. Une notification obligatoire au titre de la gestion partagée a été adoptée au titre du règlement financier de 2012.

---

<sup>81</sup> Le succès de l'«opération Barrel» a requis la coopération de 24 États membres et certains acteurs externes, débouchant sur la saisie de 1,2 million de cigarettes.

La simplification des règles sur la passation des marchés publics n'a pas eu l'ampleur espérée par le Parlement. La Commission continuera d'encourager et de soutenir les États membres dans leur travail de simplification.

## **5. MESURES ADOPTÉES PAR LES ÉTATS MEMBRES POUR COMBATTRE LA FRAUDE ET LES AUTRES ACTIVITÉS ILLÉGALES PORTANT ATTEINTE AUX INTÉRÊTS FINANCIERS DE L'UE**

### **5.1. Mesures de lutte contre la fraude et autres irrégularités portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE**

Chaque année, les États membres rendent compte à la Commission des principales mesures qu'ils ont prises sur la base de l'article 325 du TFUE pour combattre la fraude et les autres activités illégales portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE. En 2013, les États membres ont introduit diverses mesures, générales et spécifiques, qui renforcent la prévention et la répression de cette fraude.

La grande majorité des mesures législatives, uniques ou faisant parties d'un paquet, adoptées par les États membres<sup>82</sup> concernaient les marchés publics, et accompagnaient le plus souvent d'autres mesures concernant la criminalité financière, les conflits d'intérêts, la corruption, la fraude et la criminalité organisée ayant des effets horizontaux ou sectoriels<sup>83</sup>. Dix États membres ont introduit des mesures ou des ensembles de mesures spécifiques concernant les marchés publics en vue d'atténuer la corruption et d'accroître la transparence, l'efficacité de la gestion et l'efficacité du contrôle et de l'audit<sup>84</sup>. Ces mesures incluaient également des mesures opérationnelles avec un effet sectoriel<sup>85</sup>.

Certains États membres<sup>86</sup> ont également indiqué avoir mis en œuvre des mesures générales distinctes concernant la corruption, la criminalité financière (y compris le blanchiment d'argent) et la criminalité organisée. La République tchèque et la Grèce ont introduit des mesures de lutte contre la corruption dans leur stratégie anticorruption nationale.

La plupart des États membres ont déclaré avoir pris des mesures administratives<sup>87</sup> concernant, généralement, un renforcement du suivi et des contrôles documentaires effectués par les autorités de gestion et les agences ou organismes associés aux audits financiers et aux enquêtes. Ces mesures comprennent l'adoption de lignes directrices, d'instructions et de manuels.

Les mesures organisationnelles adoptées par les États membres concernent essentiellement la réorganisation d'organismes existants et l'ajustement de leurs compétences, la coopération

---

<sup>82</sup> Mesures législatives, administratives, organisationnelles ou opérationnelles.

<sup>83</sup> Des mesures législatives uniques concernant la passation de marchés publics ont été adoptées par la Bulgarie, la République tchèque, la Lituanie, Malte, l'Espagne, la Roumanie et la Suède, tandis que des paquets de mesures (mesures législatives, administratives, organisationnelles ou opérationnelles) ont été adoptés par l'Estonie et la Grèce.

<sup>84</sup> Allemagne, Grèce, Italie, Chypre, Hongrie, Lettonie, Malte, Roumanie, Slovaquie et Royaume-Uni.

<sup>85</sup> Allemagne, Chypre, Hongrie, Lettonie, Royaume-Uni, Slovaquie.

<sup>86</sup> Belgique, Bulgarie, Chypre, Danemark, Finlande, Lettonie, Malte, Pologne et Roumanie.

<sup>87</sup> Belgique, Danemark, Allemagne, Estonie, Irlande, Grèce, France, Croatie, Italie, Lettonie, Luxembourg, Pays-Bas, Roumanie, Finlande, Slovaquie, Slovaquie et Royaume-Uni.

entre les services concernés<sup>88</sup> et l'organisation de formations générales ou de sensibilisation à la fraude<sup>89</sup>.

De nombreux États membres ont mis en place des mesures opérationnelles comprenant essentiellement des outils informatiques, nouveaux ou actualisés, des systèmes de notification électronique et d'assistance téléphonique<sup>90</sup>, ainsi que des indicateurs de risques plus performants et une augmentation des contrôles<sup>91</sup>. Quatre États membres ont renforcé leur coopération avec les instances répressives et judiciaires<sup>92</sup>.

## **5.2. Mise en œuvre de l'article 3, paragraphe 4, du nouveau règlement OLAF concernant la désignation du «service de coordination antifraude» (AFCOS)**

Le thème spécifique du questionnaire 2013 est la mise en œuvre de l'article 3, paragraphe 4, du nouveau règlement OLAF<sup>93</sup>, qui dispose que les États membres désignent un service de coordination antifraude (AFCOS) chargé de faciliter la coopération et un échange d'information efficaces, y compris d'information de nature opérationnelle, avec l'Office.

Le service AFCOS peut être chargé de coordonner, au niveau national, toutes les obligations et activités législatives, administratives et d'enquête liées à la protection des intérêts financiers de l'UE et doit assurer la coopération avec l'OLAF et les autres États membres. Si un service AFCOS est investi de pouvoirs d'enquête (administrative ou pénale), il peut utilement compléter et soutenir les enquêtes de l'OLAF (contrôles sur place) dans les États membres.

Vingt-trois États membres<sup>94</sup> ont, jusqu'à présent, désigné un service AFCOS<sup>95</sup>. Ceux-ci comprennent tous les États membres ayant adhéré à partir de 2004 plus la Belgique, la France, l'Italie, les Pays-Bas, l'Autriche, le Portugal, la Finlande et le Royaume-Uni<sup>96</sup>.

Les quatre États membres restants, qui n'ont pas encore officiellement désigné leur service AFCOS, ont indiqué que les procédures étaient en cours<sup>97</sup> et devraient être finalisées avant la fin de 2014 ou dans les deux ans<sup>98</sup>. L'Allemagne a indiqué que le ministère fédéral des finances<sup>99</sup> continuait de coordonner les questions relatives à l'OLAF au niveau national.

Tous les services AFCOS désignés se voient confier des compétences de coordination, qui sont particulièrement larges en Bulgarie, en République tchèque, en Estonie, en Croatie, à Chypre, en Italie, en Lituanie, en Hongrie, à Malte, en Roumanie, en Slovénie, en Slovaquie et au Portugal.

---

<sup>88</sup> Grèce, Espagne, France, Luxembourg, Hongrie, Pologne, Portugal et Roumanie.

<sup>89</sup> Grèce, Espagne, Italie, Lettonie et Royaume-Uni.

<sup>90</sup> Bulgarie, Estonie, Irlande, Grèce, Luxembourg, Hongrie, Roumanie et Slovaquie.

<sup>91</sup> Bulgarie, Irlande, Grèce, Pologne et Slovaquie.

<sup>92</sup> France, Lituanie, Malte et Roumanie.

<sup>93</sup> Règlement (UE, EURATOM) n° 883/2013, article 3, paragraphe 4.

<sup>94</sup> Le Danemark, la Grèce, l'Autriche, le Portugal et le Royaume-Uni ont désigné leur service AFCOS en 2014.

<sup>95</sup> Pour juin 2014.

<sup>96</sup> La Finlande a indiqué avoir retenu une solution intermédiaire.

<sup>97</sup> Irlande, Espagne, Luxembourg et Suède.

<sup>98</sup> Espagne.

<sup>99</sup> Département EA6.

Dans huit États membres<sup>100</sup>, certains pouvoirs d'enquête sont également confiés au service AFCOS. Chypre, la Roumanie, le Portugal et Malte ont indiqué que leur service national disposait de larges compétences dans ce domaine. Chypre, la Lituanie et la Roumanie ont précisé que des compétences d'enquête avaient été conférées au service AFCOS en matière pénale.

Des accords de coopération entre l'AFCOS et les autorités judiciaires ont été établis en Bulgarie, en République tchèque, en Estonie, en Croatie, en Lettonie, à Malte, en Roumanie et en Slovénie. Une coopération est établie au cas par cas en Belgique, en France, en Italie, à Chypre, en Lituanie, en Hongrie, en Pologne, aux Pays-Bas, au Portugal et en Finlande.

Le service AFCOS agit en tant que point de contact dans le cadre des enquêtes de l'OLAF en Belgique, en Bulgarie, à Chypre, en Lituanie, à Malte, au Portugal, en Roumanie et en Slovaquie. L'Allemagne a reconfirmé son accord de coopération avec l'OLAF<sup>101</sup>.

La Commission vérifiera attentivement si chaque service AFCOS désigné satisfait aux exigences énoncées à l'article 3, paragraphe 4, du règlement OLAF et assure une coopération effective et efficace avec l'Office.

### **5.3. Mise en œuvre des recommandations de 2013**

Dans le rapport de 2012 sur la protection des intérêts financiers de l'Union, la Commission a émis un certain nombre de recommandations adressées aux États membres, notamment en ce qui concerne la désignation d'un service de coordination antifraude (AFCOS), la nécessité de sanctions pénales appropriées pour les cas de fraude, l'adoption et la transposition rapides des directives concernant la passation de marchés publics, l'amélioration des faibles niveaux de signalement des irrégularités frauduleuses, la nécessité de systèmes efficaces d'évaluation des risques pour les contrôles des importations à haut risque et l'adoption et la mise en œuvre des dispositions du cadre financier pluriannuel (CFP) sur la prévention de la fraude concernant les programmes de dépenses. La mise en œuvre de ces recommandations, présentées au titre de l'exercice de notification de 2013, était généralement appropriée, bien que certaines préoccupations n'aient pas été pleinement prises en compte.

La plupart des États membres ont désigné leur service AFCOS, mais certains sont toujours en cours de constitution, les autorités réfléchissant à la localisation de ce service dans leur administration publique ou n'ayant encore pris aucune mesure pour le créer<sup>102</sup>.

Alors que la plupart des États membres ont adopté et mis en œuvre une législation pénale couvrant la fraude, leurs rapports de suivi démontrent un manque persistant de cohérence en ce qui concerne les sanctions punissant la fraude et le délai de prescription pour les poursuites dans l'UE.

Un certain nombre d'États membres ont affirmé leur engagement à mettre en œuvre le paquet de réformes compris dans les directives régissant les marchés publics dès son adoption, et ont indiqué que la transposition des directives progressait.

---

<sup>100</sup> Belgique, Bulgarie, Chypre, Lituanie, Malte, Portugal, Roumanie et Slovaquie.

<sup>101</sup> Conclu en avril 2008, qui cite le point de contact pour l'OLAF.

<sup>102</sup> Voir le point 5.2.

Trois États membres étaient expressément cités dans le rapport de 2012 pour le faible taux de notification des irrégularités frauduleuses dans le domaine de la politique de cohésion. La Grèce a fait état des mesures d'actualisation de ses procédures internes et des progrès sensibles observés depuis. L'Espagne envisage une approche plus intégrée visant à étayer les mécanismes d'analyse des risques pour la période 2014-20. La France a souligné que les contrôles de la Commission et de la Cour des comptes n'avaient donné lieu à aucune constatation de fraude présumée.

La plupart des États membres ont déclaré tenir compte de l'analyse contenue dans le rapport et dans les documents de travail annexes des services de la Commission au stade de la planification des vérifications et des contrôles concernant la politique de cohésion. Plusieurs États membres ont indiqué les modifications apportées ou planifiées en vue de donner suite aux conclusions du rapport<sup>103</sup>.

Les États membres ont été invités à redoubler d'efforts pour traiter les risques mis en évidence en rapport avec les projets d'investissement dans le développement rural. La Suède a signalé d'importantes améliorations de ses systèmes et de ses paiements en 2013, après que de «graves et très graves défaillances» aient été détectées à la faveur d'un examen des procédures en 2012. L'Espagne a exposé les améliorations apportées, notamment, aux procédures de contrôle et à la formation des contrôleurs, comme suite aux recommandations de la Commission et de la Cour des comptes. La Slovénie a souligné, dans son rapport 2013 sur les infractions, des lacunes importantes, notamment dans le domaine des marchés publics. Elle a également signalé l'organisation de séminaires visant à améliorer les procédures.

En ce qui concerne les recettes et le contrôle douanier des importations à haut risque, presque tous les États membres ont indiqué que des systèmes adéquats d'analyse des risques étaient désormais en place et qu'aucun changement n'était intervenu depuis 2012.

Des relations de coopération structurées entre les autorités de gestion et les organismes antifraude compétents sont en place dans la plupart des cas. En ce qui concerne les outils informatiques spécifiques d'analyse du risque de fraude, la Belgique a indiqué son intention d'utiliser ARACHNE lors de la prochaine période de programmation. Le Danemark a déclaré qu'il envisageait d'utiliser ARACHNE dans le domaine des Fonds structurels et d'expérimenter les outils informatiques dans le domaine de l'agriculture.

En ce qui concerne la mise en œuvre du cadre réglementaire financier pluriannuel 2014-20, la plupart des États membres ont indiqué que les préparatifs progressaient et qu'ils restaient déterminés à satisfaire aux dispositions du CFP.

## **6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

Étant donné l'expiration prochaine du mandat de la Commission sortante, il convient de jeter un regard rétrospectif sur les principales initiatives entreprises et les principaux résultats obtenus ces cinq dernières années dans le domaine de la protection des intérêts financiers de l'UE et de la lutte contre la fraude.

---

<sup>103</sup> Chypre a signalé qu'elle ne disposait pas de procédures formelles pour la prise en compte de ces documents mais a manifesté son intention de changer cette situation. La Slovaquie estime que cette recommandation ne reflète pas les domaines à risque qui nécessitent un ciblage par son autorité d'audit.

## 6.1. Un ensemble sans précédent de mesures antifraude

Des mesures et des propositions juridiques et administratives sans précédent ont été adoptées, qui auront une incidence profonde sur la façon dont la Commission et les États membres protègent les intérêts financiers de l'Union.

### 6.1.1. *Au commencement, il y eut la CAFS*

En 2011, la Commission a adopté sa stratégie pluriannuelle antifraude (CAFS)<sup>104</sup>. S'adressant initialement aux services de la Commission, cette stratégie a contribué dans une mesure majeure à sensibiliser les acteurs concernés à la problématique de la fraude et à mettre en lumière les aspects liés à sa détection et à sa prévention.

En a résulté, notamment, l'adoption de stratégies antifraude sectorielles par les services de la Commission et les agences de l'UE. Autre réalisation importante: l'insertion de dispositions antifraude dans le nouveau cadre juridique régissant les programmes de dépenses du cycle 2014-2020<sup>105</sup>.

Les actions mises en œuvre dans le cadre de la stratégie ont accru le degré de sensibilisation et les capacités de la Commission et des autorités nationales.

### 6.1.2. *La réforme de l'Office européen de lutte antifraude*

En 2012, l'Office européen de lutte antifraude a mis en œuvre une vaste réorganisation visant à accroître l'efficacité des procédures d'enquête et à rationaliser ses actions de gouvernance et de politique.

L'adoption du règlement (UE) n° 883/2013 a fourni un cadre juridique amélioré, qui renforce les droits des personnes concernées par une enquête de l'OLAF et qui renforce la nécessaire coopération avec les États membres par la désignation du service AFCOS.

#### **Recommandation 1**

**Les quatre États membres qui n'ont pas encore désigné leur service AFCOS sont invités à le faire pour la fin de 2014.**

### 6.1.3. *Mesures de lutte contre la fraude et la corruption dans les marchés publics*

Les marchés publics constituent un domaine sensible à la fraude et à la corruption. En 2012, la Commission a entrepris une modernisation des règles existantes pour accroître la transparence et renforcer leur finalité de lutte contre la corruption. En février 2014, trois directives ont été adoptées<sup>106</sup>.

En 2013, l'OLAF a présenté une étude intitulée «Marchés publics: Le coût de la corruption» et, en février 2014, le premier rapport anticorruption de l'UE a été

<sup>104</sup> Voir le point 4.1.11.

<sup>105</sup> Voir le point 6.1.5

<sup>106</sup> Voir le point 4.1.9

adopté<sup>107</sup>. Ces deux documents formulent des recommandations et mettent en évidence les meilleures pratiques.

Les États membres ont par ailleurs signalé l'adoption d'un grand nombre de mesures législatives et administratives visant à renforcer leur action dans ce domaine.

### **Recommandation 2**

**Les États membres sont invités à tenir compte des recommandations formulées dans les «rapports anti-corruption» et des «meilleures pratiques» qui y sont mises en évidence.**

#### *6.1.4. Mesures sectorielles: recettes*

Afin d'intensifier la lutte contre la fraude à la TVA, une directive a été adoptée en 2013. Celle-ci vise la mise en œuvre d'un mécanisme de réaction rapide pour lutter contre la fraude massive et soudaine à la TVA. Créé en 2010<sup>108</sup>, le réseau Eurofisc a commencé ses activités opérationnelles en 2011 par l'établissement progressif de quatre domaines de travail et de projets spécifiques d'analyse des risques.

La lutte contre les produits illicites du tabac s'est intensifiée. En 2010, les deux derniers accords de coopération avec des fabricants de tabac ont été conclus. En 2011, la Commission a élaboré un plan d'action pour lutter contre la contrebande de cigarettes et d'alcool à la frontière orientale de l'UE. En juin 2013, une stratégie globale de l'UE et un plan d'action pour lutter contre la contrebande et les autres formes de commerce illicite de produits du tabac ont été adoptés. À la fin de 2013, le protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac, annexé à la Convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pour la lutte antitabac (CCLAT), a été finalisé et signé par l'UE.

#### *6.1.5. Mesures sectorielles: dépenses*

En 2013, les principaux actes réglementaires régissant les programmes de dépenses de la période 2014-2020 ont été adoptés. Pour la première fois, ils font obligation expresse aux autorités nationales de mettre en place des mesures antifraude efficaces et proportionnées.

Les autorités d'audit nationales et la Commission contrôleront le respect de cette obligation. De plus, des lignes directrices concernant l'évaluation du risque de fraude et la mise en place de mesures antifraude efficaces et proportionnées ont été élaborées en coopération avec les autorités nationales<sup>109</sup>.

Les États membres devront les respecter pour protéger efficacement les intérêts financiers de l'UE contre la fraude.

### **Recommandation 3**

<sup>107</sup> Voir le point 4.1.4.

<sup>108</sup> Règlement (UE) n° 904/2010.

<sup>109</sup> En 2013 et 2014

**La Commission recommande aux États membres de mettre en œuvre les exigences légales en se conformant aux lignes directrices adoptées.**

#### 6.1.6. *Les perspectives*

Trois propositions législatives majeures ont été soumises aux colégislateurs au cours des années précédentes et attendent une approbation:

- (1) une directive concernant la lutte contre la fraude au moyen du droit pénal;
- (2) un règlement pour l'institution d'un parquet européen;
- (3) la modification du règlement (CE) n° 515/97 relatif à l'assistance mutuelle en matière de douanes.

L'adoption de ces propositions compléterait et renforcerait le cadre légal construit sur la période 2009-13. Cela renforcerait la lutte contre la fraude ainsi que la coordination avec, et entre, les États membres.

#### **Recommandation 4**

**La Commission invite les colégislateurs à achever rapidement le travail législatif entrepris et à adopter les propositions en attente.**

### 6.2. **Résultats opérationnels: un rythme différent**

Bien que le paysage législatif ait considérablement évolué ces dernières années, l'analyse faite au chapitre 2.2 du présent rapport montre que l'incidence des nouvelles mesures n'est pas aussi évidente qu'on aurait pu l'attendre.

D'une part, la tendance générale de la détection et de la notification d'irrégularités frauduleuses potentielles marque un léger ralentissement sur les cinq dernières années, bien qu'elle semble s'être inversée depuis 2012. D'autre part, le nombre d'irrégularités non signalées comme frauduleuses a progressivement augmenté. La tendance à la baisse est plus marquée sur le plan des recettes que sur celui des dépenses.

#### 6.2.1. *Recettes: qualité de l'information et des stratégies de contrôle*

S'agissant des recettes, on ne distingue pas clairement si cette tendance s'explique par une évolution de la détection des cas irréguliers ou par la qualification des cas au niveau des États membres. Elle pourrait éventuellement aussi s'expliquer par la mise en œuvre dans les États membres de nouvelles mesures de prévention visant à identifier les points vulnérables, par une stratégie des États membres consistant à se concentrer sur l'aspect financier sans approfondir l'aspect pénal éventuel ou par des stratégies nationales de contrôle qui devraient probablement intégrer des facteurs plus dynamiques pour mieux s'adapter à un environnement en pleine évolution.

#### **Recommandation 5**

**Étant donné le nombre décroissant de cas de fraude signalés, la Commission recommande aux États membres d'examiner leurs stratégies de contrôle afin de s'assurer que des contrôles douaniers bien ciblés et fondés sur les risques sont en place, en vue d'une détection efficace des opérations d'importation frauduleuses.**

Certains problèmes de qualité ont néanmoins été identifiés à la faveur de l'analyse des informations notifiées. Une comparaison du nombre de cas de fraude et d'irrégularités pour les années 2009-2013 avec les chiffres des rapports précédents a fait apparaître un décalage temporel entre la détection des cas et leur notification via l'application OWNRES. Bien qu'on ne puisse que saluer les efforts fournis par les États membres pour actualiser constamment les informations sur les cas de fraude et d'irrégularités, il y a lieu de rappeler l'obligation de notifier ces cas en temps opportun.

#### **Recommandation 6**

**Les États membres sont invités à redoubler d'efforts pour transmettre et actualiser en temps opportun les informations concernant les cas de fraude et d'irrégularités. Pour assurer un contrôle et un suivi efficaces, des informations fiables concernant les cas de fraude et d'irrégularités doivent être introduites dans OWNRES.**

#### *6.2.2. Dépenses: un paysage en évolution*

S'agissant des dépenses, l'évolution sur les cinq dernières années du nombre d'irrégularités frauduleuses signalées est plus difficile à interpréter (en baisse entre 2009 et 2011, puis en hausse les deux années suivantes). Elle semble toutefois davantage liée au caractère pluriannuel de la majeure partie des programmes de dépenses (Fonds structurels et de développement rural, et aide de préadhésion).

Un changement inattendu a été observé en 2013 en ce qui concerne le secteur de l'agriculture (forte augmentation du nombre de cas de fraude potentielle détectés et signalés). Ce changement pourrait résulter d'enquêtes *ad hoc* et ne pas se confirmer au cours des prochaines années.

Toutefois, en particulier depuis 2012, le rôle des autorités de gestion dans la détection de la fraude se développe. Il devrait se renforcer encore dans les prochaines années, grâce aux stratégies antifraude récemment élaborées et qui seront pleinement mises en œuvre sur la période 2014-2020.

#### **Recommandation 7**

**La Commission recommande aux États membres de mettre en œuvre correctement les règles antifraude de l'UE, sur la base d'évaluations des risques soigneusement préparées et actualisées, reposant sur des outils informatiques adéquats aidant à mieux cibler les contrôles.**

**Une coordination structurée (échange de données et d'informations) entre les organismes antifraude et les autorités de gestion s'est révélée être une bonne pratique, qui devrait être mise en œuvre dans tous les États membres.**

Les pratiques en matière de détection de la fraude continuent de varier beaucoup d'un État membre à l'autre et la Commission reste préoccupée par le faible nombre d'irrégularités potentiellement frauduleuses signalées par certains pays. Elle poursuivra ses efforts pour sensibiliser davantage à la problématique de la fraude et pour fournir des lignes directrices visant à renforcer la convergence des systèmes nationaux vers une protection plus efficace des intérêts financiers de l'UE contre la fraude.

#### **Recommandation 8**

**Étant donné que certains États membres signalent un nombre très réduit d'irrégularités frauduleuses, la Commission recommande un effort accru en matière de détection et/ou de signalement de la fraude:**

- **dans le domaine de la politique de cohésion: en France, en Espagne, en Irlande, en Hongrie, au Danemark et aux Pays-Bas;**
- **dans le domaine de l'agriculture: en Lituanie, aux Pays-Bas, au Portugal et en Finlande.**

## **ANNEXE 1 — Irrégularités signalées comme frauduleuses**

(Le nombre d'irrégularités signalées comme frauduleuses permet de mesurer les résultats des efforts des États membres pour lutter contre la fraude et autres activités illégales portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE; il ne doit pas être interprété comme étant le niveau de la fraude sur leurs territoires)<sup>110</sup>

---

<sup>110</sup> Pour les montants relatifs à l'agriculture aux Pays-Bas, voir la note de bas de page 9 et le point 3.4.1 du document de travail des services de la Commission sur l'«Évaluation statistique des irrégularités».

États membres	Agriculture		Pêche		Politique de		Préadhésion		TOTAL DES		RECETTES	
	N	€	N	€	N	€	N	€	N	€	N	€
Belgique/België					2	0			2	0	34	10.257.534
Bulgarie	82	2.930.979	2	477.927	5	528.970	8	5.455.219	97	9.393.095	8	300.422
Ceská republika	15	1.509.736			20	11.588.466			35	13.098.203	3	45.098
Danmark	66	2.555.374				0			66	2.555.374	4	711.748
Deutschland	9	915.590			38	22.838.370			47	23.753.960	70	7.856.134
Eesti	4	1.220.196			3	5.645.673			7	6.865.869		0
Éire/Irlande						0			0	0	5	566.258
Ellada	25	1.844.031			30	1.557.248			55	3.401.279	20	2.187.041
España	12	801.903				0			12	801.903	121	12.160.427
France	15	1.460.097			1	197.681			16	1.657.777	84	5.124.158
Hrvatska						0	2	12.113	2	12.113	5	109.626
Italia	213	36.666.995	17	7.433.523	72	24.395.501			302	68.496.019	137	12.485.615
Kypros			3	203.450	3	111.735			6	315.185	1	76.603
Latvija	3	274.528			27	10.957.478			30	11.232.006	11	517.936
Lietuva					2	106.391			2	106.391	24	1.931.919
Luxembourg	1	252.050				0			1	252.050		0
Magyarország					2	226.808			2	226.808	6	131.689
Malta	5	113.814			14	246.439			19	360.253	4	444.171
Nederland	1	6.349.557				0			1	6.349.557	19	951.905
Österreich	6	53.167				0			6	53.167	13	301.255
Polska	42	4.382.479	1	1.034.465	48	35.770.370			91	41.187.314	17	2.544.607
Portugal					4	994.602			4	994.602	1	108.890
Romania	60	4.397.573			23	23.107.715	26	9.059.616	109	36.564.903	15	288.581
Slovenija	2	213.708			4	6.168.418			6	6.382.126	4	324.517
Slovensko	1	520.942			4	237.024			5	757.966		0
Suomi/Finland					2	179.375			2	179.375	5	351.061
Sverige	2	32.411				0			2	32.411		0
United Kingdom	1	14.278			17	10.878.059			18	10.892.337	22	741.066
<b>TOTAL</b>	<b>565</b>	<b>66.509.407</b>	<b>23</b>	<b>9.149.365</b>	<b>321</b>	<b>155.736.322</b>	<b>36</b>	<b>14.526.948</b>	<b>945</b>	<b>245.922.042</b>	<b>633</b>	<b>60.518.262</b>

## ANNEXE 2 — Irrégularités non signalées comme frauduleuses

États membres	Agriculture		Pêche		Politique de		Préadhésion		TOTAL DES		RECETTES	
	N	€	N	€	N	€	N	€	N	€	N	€
Belgique/België	24	939.877			70	2.524.864			94	3.464.741	128	9.202.531
Bulgarie	6	1.171.207			58	13.195.366	26	1.595.814	90	15.962.386	13	2.320.240
Ceská republika	61	1.443.547	1	1.113.878	998	356.518.778			1.060	359.076.203	54	2.990.937
Danmark	18	731.486	13	2.287.911	5	70.106			36	3.089.502	36	1.425.161
Deutschland	173	5.252.533			220	22.409.261			393	27.661.793	1.310	98.989.081
Eesti	37	1.215.724	6	388.015	75	9.901.878			118	11.505.617	4	348.729
Éire/Irlande	139	4.058.132			167	52.559.106			306	56.617.238	19	1.504.686
Ellada	57	3.648.198	1	14.377	194	152.746.607			252	156.409.182	0	0
España	215	15.245.207	28	3.713.821	277	86.834.854			520	105.793.883	236	16.965.571
France	146	9.930.695			13	194.218			159	10.124.913	207	17.645.859
Hrvatska						0	19	244.806	19	244.806	3	54.764
Italia	188	7.422.239	4	469.956	331	37.185.218			523	45.077.413	135	12.599.046
Kypros	20	962.878	1	11.516	5	126.693			26	1.101.087	16	1.008.764
Latvija	20	497.353	3	156.007	79	31.542.662			102	32.196.021	8	507.947
Lietuva	78	2.243.509			142	29.912.978			220	32.156.487	23	768.756
Luxembourg						0			0	0	0	0
Magyarország	381	13.837.519	1	17.339	156	18.091.359	3	3.174	541	31.949.391	54	1.547.596
Malta					10	836.470			10	836.470	0	0
Nederland	125	57.996.815	2	150.676	62	8.833.503			189	66.980.994	405	39.922.499
Österreich	12	537.448	1	17.645	9	564.071			22	1.119.164	49	3.305.185
Polska	282	13.325.663	16	1.022.798	685	107.518.991	1	89.357	984	121.956.809	90	6.406.122
Portugal	106	3.924.486	8	448.165	171	19.517.973			285	23.890.624	18	1.005.056
Romania	509	30.802.914	25	3.408.417	242	44.643.607	128	43.740.166	904	122.595.105	65	4.266.685
Slovenija	11	383.467			46	7.474.094			57	7.857.561	8	227.567
Slovensko	34	7.342.186			152	121.074.694			186	128.416.879	8	1.744.504
Suomi/Finland	11	509.009			6	341.593			17	850.602	38	2.078.425
Sverige	37	1.825.448	2	20.578	29	1.284.837			68	3.130.863	61	11.507.877
United Kingdom	124	2.870.444	21	1.106.944	472	52.116.514			617	56.093.902	1.156	89.018.202
<b>TOTAL</b>	<b>2.814</b>	<b>188.117.982</b>	<b>133</b>	<b>14.348.044</b>	<b>4.674</b>	<b>1.178.020.295</b>	<b>177</b>	<b>45.673.317</b>	<b>7.798</b>	<b>1.426.159.637</b>	<b>4.144</b>	<b>327.361.789</b>

**ANNEXE 3 — Corrections financières de 2013 mises en œuvre dans le cadre de la gestion partagée (en millions d'EUR)<sup>111</sup>**

---

<sup>111</sup> Les totaux des rangées et des colonnes peuvent ne pas correspondre à la somme des valeurs affichées en raison de l'arrondi.

État membre	FEAGA	Développement rural	FEDER	Fonds de cohésion	FSE	Autres*	Total 2013	Total 2012
	millions d'EUR	millions d'EUR	millions d'EUR	millions d'EUR	millions d'EUR	millions d'EUR	millions d'EUR	millions d'EUR
Belgique/België	7	0	12		5		24	14
Bulgarie	13	2	3	0	0	0	19	30
Ceská republika	5	6	22	2	41		76	125
Danmark	10	1	0		0	1	12	22
Deutschland	7	5	3		23	0	39	10
Eesti	0		10		1		10	1
Éire/Irlande	5	2	1			0	9	9
Ellada	-1		86	7	-110	0	-18	262
España	4	2	193	46	459	14	717	2,172
France	6	35	17		36	1	96	123
Hrvatska				1			1	-
Italia	111	6	157		106	2	382	275
Kypros	0	0					0	8
Latvija	0	1	19	8	-5	0	24	12
Lietuva	0	8	0	0	0	0	8	10
Luxembourg	0	0	0				0	0
Magyarország	15	4	51	89	1		160	6
Malta	0	0					0	0
Nederland	2				44	1	47	20
Österreich	1				0		1	1
Polska	24	118	8	33	11	0	195	162
Portugal	0		3	22	6	0	31	134
Romania	28	17	0	21	219		285	139
Slovenija	4	5	12	2	0		23	0
Slovensko	1	4	23	45	1		73	57
Suomi/Finland	5	1	0		0	0	6	1
Sverige	20				0	1	22	74
United Kingdom	211	12	2		3	0	228	50
Initiative transfrontière/Interreg			1				1	24
<b>TOTAL MIS EN ŒUVRE</b>	<b>481</b>	<b>230</b>	<b>622</b>	<b>277</b>	<b>842</b>	<b>21</b>	<b>2,472</b>	<b>3,742</b>

NB: chiffres provisoires dans l'attente de l'audit de la Cour des comptes européenne