

Bruxelles, le 26 septembre 2022
(OR. en)

12830/22

FIN 968
GAF 18

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	25 septembre 2022
Destinataire:	Secrétariat général du Conseil
N° doc. Cion:	COM(2022) 482 final
Objet:	Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen 33 ^e rapport annuel sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne et la lutte contre la fraude – 2021

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2022) 482 final.

p.j.: COM(2022) 482 final



Bruxelles, le 23.9.2022
COM(2022) 482 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

**33^e rapport annuel sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne et la
lutte contre la fraude – 2021**

{SWD(2022) 302 final} - {SWD(2022) 303 final} - {SWD(2022) 304 final} -
{SWD(2022) 305 final} - {SWD(2022) 306 final} - {SWD(2022) 307 final}

Table des matières

1.	Introduction.....	5
1.1.	Notions essentielles.....	5
1.2.	Les intérêts financiers de l'UE en 2021	6
2.	Faits marquants de 2021	8
2.1.	Principaux actes adoptés	8
2.2.	Jurisprudence relative aux questions de protection des intérêts financiers	9
3.	L'architecture antifraude de l'UE.....	10
3.1.	Au niveau européen	11
3.1.1.	Parlement européen.....	11
3.1.2.	Conseil	12
3.1.3.	Commission européenne	12
3.1.4.	Office européen de lutte antifraude (OLAF).....	13
3.1.5.	Parquet européen.....	14
3.1.6.	Cour des comptes européenne.....	15
3.1.7.	Eurojust.....	16
3.1.8.	Europol;	16
3.2.	Au niveau des États membres	17
3.2.1.	Services de coordination antifraude (AFCOS).....	17
3.2.2.	Stratégies nationales antifraude (NAFS).....	17
3.2.3.	Mise en œuvre des recommandations de 2020 par les États membres.....	19
4.	Coopération antifraude	20
4.1.	Coopération internationale.....	20
4.1.1.	Coopération avec les pays tiers et dispositions des accords internationaux relatives à l'assistance mutuelle et à la lutte contre la fraude.....	20
4.1.2.	9 ^e conférence des États parties à la convention des Nations unies contre la corruption et résolutions parrainées par l'UE.....	21
4.1.3.	Lutte contre le commerce illicite des produits du tabac	22
4.2.	Coopération entre l'UE et les États membres	22
4.2.1.	Activités du comité consultatif de coordination de la lutte antifraude (COCOLAF).....	22
4.2.2.	Le programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude.....	22
4.2.3.	Coopération dans le domaine des recettes.....	24
4.2.3.1.	Le programme «Douane».....	24
4.2.3.2.	Le programme Fiscalis.....	24
4.2.3.3.	Opérations douanières conjointes (ODC)	25
5.	Principales mesures adoptées en vue de protéger les intérêts financiers de l'UE et de lutter contre la fraude.....	27
5.1.	Transposition de la directive PIF	27
5.2.	Lutte contre le blanchiment de capitaux	27
5.3.	Facilité pour la reprise et la résilience	28
5.4.	Protection des lanceurs d'alerte	30
5.5.	La panoplie d'outils de l'UE en matière d'état de droit.....	30
5.5.1.	Rapport sur l'état de droit – principales conclusions et faits marquants concernant la protection des intérêts financiers de l'UE	31

5.5.2.	Progrès accomplis dans la mise en œuvre du règlement de l'UE relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union	31
5.6.	Politique de lutte contre la corruption.....	31
6.	Les résultats des activités de contrôle.....	32
6.1.	Sources de données et méthodologie	32
6.2.	Recettes.....	34
6.2.1.	Fraude à la TVA.....	34
6.2.2.	Ressources propres traditionnelles.....	34
6.3.	Dépenses.....	37
6.3.1.	Gestion partagée.....	38
6.3.2.	Gestion indirecte	43
6.3.3.	Gestion directe	43
7.	Perspectives pour 2022, conclusions et recommandations	43
7.1.	L'espace antifraude de l'UE	44
7.2.	Transparence, gestion des risques de fraude et numérisation de la lutte contre la fraude	45

SYNTHÈSE

La pandémie de COVID-19 a engendré de nouveaux défis auxquels l'UE a réagi rapidement, de manière flexible et en déployant de nouveaux instruments et de nouvelles ressources. Avec l'introduction de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) et la mise en œuvre des plans nationaux pour la reprise et la résilience, le rôle joué par les autorités nationales pour assurer un niveau adéquat de protection des intérêts financiers de l'UE a été considérablement revu à la hausse. La Commission a soutenu les autorités nationales tout en évaluant les plans nationaux, en accordant une attention particulière à la conception de mesures visant à protéger les ressources de la FRR contre la fraude, la corruption, les conflits d'intérêts et le double financement.

Les acteurs de l'UE et les acteurs nationaux de la lutte contre la fraude ont renforcé leur coopération tout au long de l'année 2021, tant en ce qui concerne la protection des recettes de l'UE qu'en ce qui concerne les dépenses. Le Parquet européen a commencé ses activités le 1^{er} juin 2021. Les résultats opérationnels de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et du Parquet européen montrent la valeur ajoutée que les organismes de l'UE apportent à la protection des intérêts financiers de l'UE et à la lutte contre la fraude, en surmontant les limitations des systèmes nationaux, en particulier en ce qui concerne la lutte contre la criminalité transfrontière.

En 2021, l'UE a achevé l'adoption des programmes de dépenses pour la période 2021-2027. La législation garantit que la Commission, l'OLAF, la Cour des comptes européenne et le Parquet européen peuvent exercer leur mandat et que les autorités nationales mettent en place des mesures de lutte contre la fraude efficaces qui tiennent compte des éventuels risques détectés. Parmi ces programmes, le programme antifraude de l'Union facilite la lutte contre la fraude en fournissant des subventions pour des initiatives spécifiques et en permettant le financement de plateformes et d'outils informatiques spécifiques afin de faciliter l'échange d'informations entre les États membres et l'UE.

Le nombre de fraudes et d'irrégularités signalées par les autorités européennes et nationales compétentes est resté stable en 2021 par rapport à 2020, tandis que les montants irréguliers correspondants ont augmenté, en raison du nombre considérable d'actions de détection menées dans un nombre limité d'États membres. Le nombre d'irrégularités non frauduleuses signalées dans certains domaines de dépenses est faible par rapport à la précédente période de programmation. Cette baisse peut s'expliquer en partie, par exemple, par des retards dans la mise en œuvre de programmes opérationnels, par des modifications apportées aux pratiques de signalement et par l'utilisation d'options simplifiées en matière de coûts.

Outre les risques récurrents, la mise en œuvre de la FRR accroîtra, dans les années à venir, la pression pesant sur les administrations nationales, qui devront mettre simultanément en œuvre les plans relevant de la FRR et les programmes de dépenses pour la période 2021-2027. À cet égard, les administrations devront démontrer leur expertise et leur maîtrise de différents modes de gestion liés à la mise en œuvre des divers fonds.

L'UE entend accroître la cohérence et l'harmonisation afin d'éliminer les éventuelles failles dans l'architecture globale de contrôle dont pourraient profiter les fraudeurs. Les principes directeurs ont déjà été établis dans la législation de l'UE, mais ils peuvent encore être renforcés. Les États membres devraient corriger les problèmes recensés en rapport avec la transposition de la directive PIF et poursuivre les objectifs d'amélioration de la transparence, de numérisation de la lutte contre la fraude et de renforcement et de développement continu de l'évaluation et de la gestion des risques de fraude. La Commission a présenté une proposition de modification du règlement financier visant à renforcer l'action de l'UE en ce sens.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AFCOS	Service de coordination antifraude
AFIS	Système d'information antifraude
CAFS	Stratégie antifraude de la Commission
CCE	Cour des comptes européenne
CCLAT	Convention-cadre pour la lutte antitabac
CFM	Hydrofluorocarbones (gaz réfrigérants)
CFP	Cadre financier pluriannuel
CNUCC	Convention des Nations unies contre la corruption
CoSP	Conférence des États parties
DG	Direction générale
ECE	Équipe commune d'enquête
EDES	Système de détection rapide et d'exclusion
EUBAM	Mission de l'UE d'assistance à la frontière entre la Moldavie et l'Ukraine
FEP	Facilité européenne pour la paix
Fonds ESI	Fonds structurels et d'investissement européens
FRR	Facilité pour la reprise et la résilience
IMS	Système de gestion des irrégularités
NGEU	NextGenerationEU
OFIS	Système d'information sur l'agriculture biologique
OLAF	Office européen de lutte antifraude
OMD	Organisation mondiale des douanes
OSC	Options simplifiées en matière de coûts
PE	Parlement européen
PIF	Protection des intérêts financiers
RPT	Ressources propres traditionnelles
TDF	Taux de détection de la fraude
TDI	Taux de détection des irrégularités
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
VOCU	Virtual Operations Coordination Unit (unité virtuelle de coordination des opérations)

1. INTRODUCTION

L'Union européenne et ses États membres partagent la responsabilité de la protection des intérêts financiers de l'UE et de la lutte contre la fraude. Les autorités des États membres de l'UE gèrent la plus grande part des dépenses de l'UE et perçoivent les ressources propres traditionnelles (RPT). La Commission supervise ces deux domaines, définit les normes et contrôle le respect de celles-ci. Conformément à l'article 325, paragraphe 5, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), la Commission, en coopération avec les États membres de l'UE, est tenue de présenter 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 (ci-après le «rapport PIF»¹). Le présent rapport sur l'exercice 2021 et les documents qui l'accompagnent répondent à cette obligation.

Le rapport PIF 2021 présente:

- (1) un aperçu des intérêts financiers de l'UE, des principaux actes juridiques adoptés en vue de leur protection et la jurisprudence pertinente de la Cour de justice;
- (2) les principales évolutions de la lutte contre la fraude dans l'ensemble de l'UE et dans les États membres;
- (3) la coopération antifraude;
- (4) les principaux domaines devant faire l'objet d'une protection cohérente et harmonisée des intérêts financiers de l'UE;
- (5) des statistiques et des données sur la fraude et les irrégularités affectant le budget de l'UE et leur analyse;
- (6) les perspectives pour 2022, des conclusions et des recommandations.

1.1. Notions essentielles

Les principaux termes utilisés dans le rapport PIF sont résumés dans l'*encadré 1*.

Encadré 1: définitions applicables

Pour une description complète des **intérêts financiers de l'UE**, voir **section 1.2**.

On entend par «**irrégularité**» toute violation d'une disposition du droit de l'UE, ou du droit national relatif à son application, résultant d'un acte ou d'une omission d'un opérateur économique qui a ou aurait pour effet de porter préjudice au budget de l'UE, soit par la

¹Également appelé «rapport PIF» (protection des intérêts financiers), ce rapport est accompagné de six documents de travail des services de la Commission couvrant les éléments suivants:

- a) analyse statistique des irrégularités signalées pour les ressources propres, les ressources naturelles, la politique de cohésion, l'aide de préadhésion et les dépenses directes en 2020;
- b) mesures adoptées par les États membres pour protéger les intérêts financiers de l'UE en 2021;
- c) suivi des recommandations du rapport de la Commission sur la protection des intérêts financiers de l'UE – Lutte contre la fraude en 2020;
- d) mise en œuvre du programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude en 2021;
- e) système de détection rapide et d'exclusion (EDES) – Instance visée à l'article 143 du règlement financier;
- f) état d'avancement du plan d'action de la CAFS en juin 2022.

diminution ou la suppression de recettes provenant des ressources propres perçues directement pour le compte de l'Union, soit par l'imputation au budget de l'Union d'une dépense indue².

À la suite de l'adoption de la directive (UE) 2017/1371 (ci-après la «directive PIF»), tout acte ou omission intentionnel affectant les intérêts financiers de l'EU, y compris l'utilisation ou la présentation de déclarations ou de documents faux, inexacts ou incomplets ou la non-communication d'une information en violation d'une obligation spécifique en ce sens, ou encore le détournement de fonds ou d'avantages, est considéré comme une **fraude**. La directive PIF opère également une distinction entre

- (1) la fraude portant sur les dépenses non liées à la passation de marchés publics,
- (2) la fraude portant sur les dépenses relatives aux marchés publics,
- (3) la fraude portant sur les recettes autres que les recettes issues des ressources propres provenant de la TVA, et
- (4) la fraude portant sur les recettes provenant des ressources propres de TVA.

Les règlements sectoriels relatifs à la notification des irrégularités dans le cadre de la gestion partagée introduisent la notion de «**soupçon de fraude**», défini comme étant «une irrégularité donnant lieu à l'engagement d'une procédure administrative ou judiciaire au niveau national afin de déterminer l'existence d'un comportement intentionnel, en particulier d'une fraude»³.

Une fraude est considérée comme **établie** à partir du moment où une décision définitive (judiciaire ou administrative) déterminant l'existence d'un comportement intentionnel a été rendue par un organisme compétent.

L'**encadré 2** explique comment les notions de **soupçon de fraude** et de **fraude établie** sont utilisées dans le cadre des statistiques publiées dans le présent rapport.

La **corruption** désigne tout abus de pouvoir par un agent public au profit d'un gain personnel, ayant pour effet de porter atteinte aux intérêts financiers de l'UE.

1.2. Les intérêts financiers de l'UE en 2021

Les intérêts financiers de l'UE comprennent les recettes, dépenses et avoirs qui relèvent du budget de l'Union ainsi que des budgets des institutions, organes et organismes de l'Union institués et des budgets gérés et contrôlés directement par eux⁴.

Les recettes budgétisées sont tirées des ressources propres traditionnelles (RPT)⁵, de la taxe sur la valeur ajoutée, de la ressource propre fondée sur le plastique et d'une part du revenu national brut des États membres de l'UE.

La **figure 1** présente les ressources mises à la disposition de l'UE en 2021.

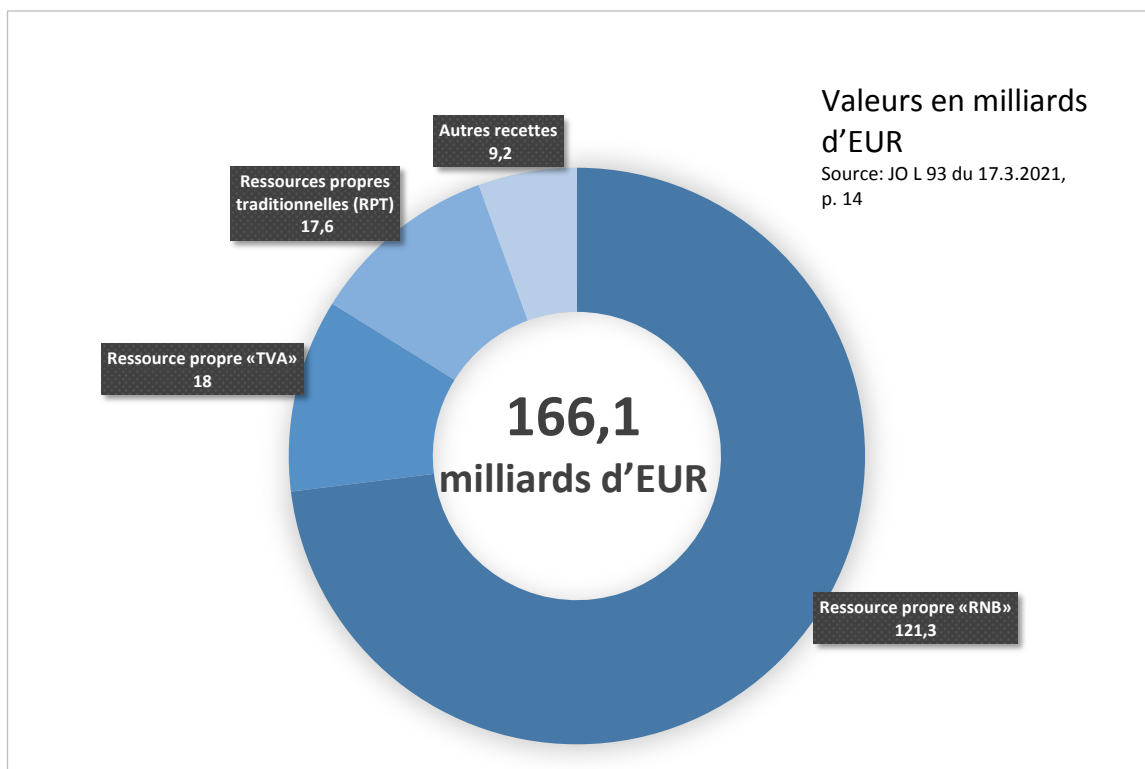
² Article 1^{er}, paragraphe 2, du règlement (CE, EURATOM) n° 2988/95 du Conseil du 18 décembre 1995 (JO L 312 du 23.12.1995, p. 1) et article 2, point 35), du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 (JO L 347 du 20.12.2013, p. 320).

³ Voir, par exemple, article 2, point a), du règlement délégué (UE) 2015/1970 de la Commission du 8 juillet 2015 (JO L 293 du 10.11.2015, p. 1).

⁴ Article 2, paragraphe 1, point a), de la directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017 sur la distribution d'assurances (JO L 198 du 28.7.2017, p. 29).

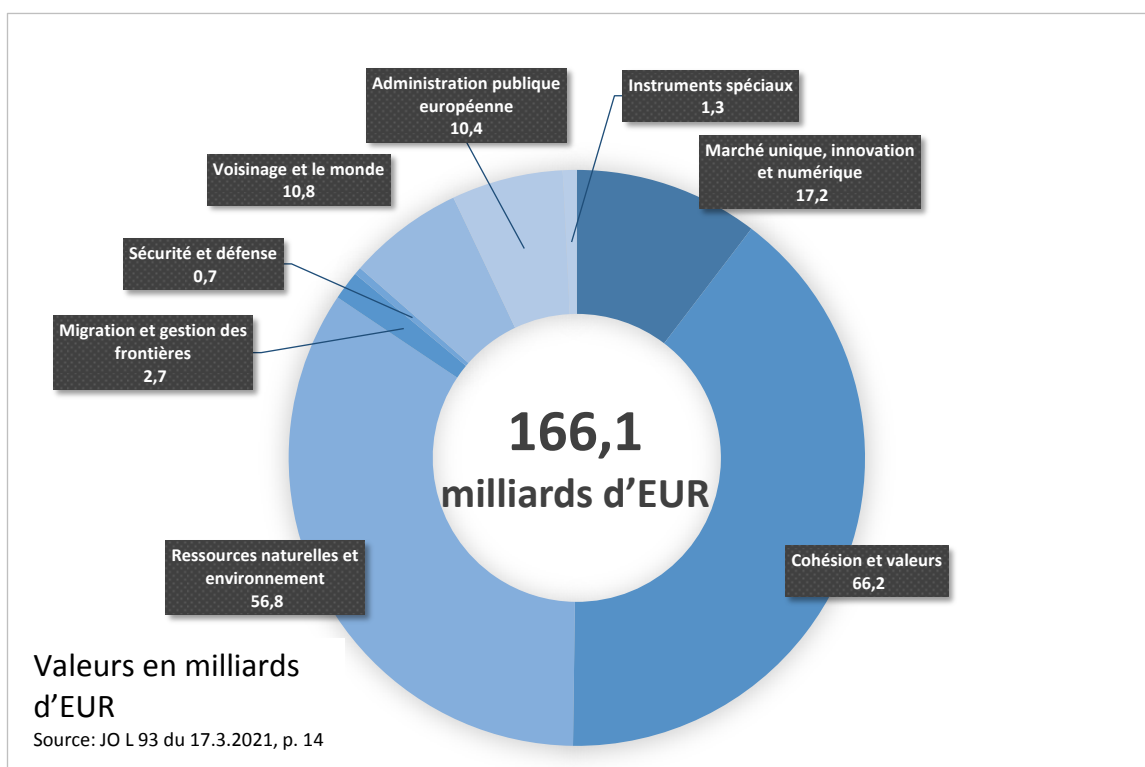
⁵ Les RPT consistent essentiellement en droits de douane après déduction des 25 % retenus à titre de frais de perception.

Figure 1 – Recettes de l'UE en 2021



C'est à l'aide de ces ressources que l'UE finance ses politiques (voir **figure 2**).

Figure 2 – Dépenses de l'UE en 2021



Bien que le budget soit exécuté sur une base annuelle⁶, il fait partie du budget à long terme de l'Union, le cadre financier pluriannuel (CFP), qui fixe les limites de dépenses pour sept ans.

2. FAITS MARQUANTS DE 2021

La présente section résume les principaux actes adoptés et la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne portant sur la protection des intérêts financiers en 2021.

2.1. Principaux actes adoptés

Le **tableau 1** présente les principaux actes législatifs adoptés en 2021. Durant l'année, un large éventail de règlements a été adopté au sujet des programmes de dépenses pour la période 2021-2027. Ceux-ci contiennent des dispositions spécifiques qui réaffirment les compétences de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et du Parquet européen en matière de protection des intérêts financiers de l'UE, et imposent aux pays tiers participant aux programmes d'accorder à la Commission, à l'OLAF et à la Cour des comptes européenne les droits et accès dont ils ont besoin pour exercer pleinement leurs compétences respectives.

Le tableau ne contient pas de références à ces règlements.

Tableau 1 – Principaux actes adoptés

Titre	Description de la manière dont l'acte protège les intérêts financiers de l'UE
Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience⁷	Le «règlement FRR». L'article 22 de ce règlement contient des dispositions relatives à la protection des intérêts financiers de l'Union ⁸ .
Règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion, au Fonds pour une transition juste et au Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds «Asile, migration et intégration», au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas⁹.	Le considérant 71 rappelle que l'OLAF et le Parquet européen ont notamment pour mission de protéger les intérêts financiers de l'UE dans le cadre des programmes concernés. L'article 69 impose aux États membres de veiller à la légalité et à la régularité des dépenses et de prendre des mesures pour prévenir, détecter et corriger les irrégularités, y compris la fraude, et en rendre compte. Il veille également à ce que la Commission, l'OLAF et la Cour des comptes européenne disposent de l'accès nécessaire aux informations sur les bénéficiaires effectifs des bénéficiaires de financements de l'Union. Au titre de l'article 74, les autorités de gestion sont tenues de disposer de mesures et de procédures

⁶ Pour la procédure annuelle d'adoption du budget de l'UE, voir https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/budgetary-procedure.pdf

⁷JO L 57 du 18.2.2021, p. 17.

⁸ La section 5.2 présente davantage d'informations sur sa mise en œuvre.

⁹JO L 231 du 30.6.2021, p. 159.

	antifraude efficaces et proportionnées, compte tenu des risques recensés. L'annexe XII établit les modalités et le modèle de signalement des irrégularités.
Règlement (UE) 2021/785 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 établissant le programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude et abrogeant le règlement (UE) n° 250/2014¹⁰	Le programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude, successeur d'HERCULE III, finance des activités visant à combattre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union ¹¹ .

2.2. Jurisprudence relative aux questions de protection des intérêts financiers

La Cour de justice de l'Union européenne veille à l'application et à l'interprétation uniformes du droit de l'Union. En 2021, la Cour a rendu trois décisions sur la protection des intérêts financiers de l'Union.

Numéro et description de l'affaire

C-130/19¹², Cour des comptes européenne/Pinxten.

Dans cette affaire, la Cour a déclaré qu'un ancien membre de la Cour des comptes avait enfreint les obligations découlant de sa charge de membre de la Cour des comptes en commettant un certain nombre d'agissements, notamment en faisant un usage abusif des ressources de la Cour des comptes afin de financer des activités étrangères à ses fonctions et en utilisant une carte de carburant fournie par la Cour des comptes pour acheter des carburants destinés à des véhicules appartenant à des tiers. La Cour a déchu l'ancien membre de deux tiers de son droit à pension. Dans son arrêt, elle a souligné l'importance que les membres de la Cour des comptes observent les normes les plus rigoureuses en matière de comportement et fassent prévaloir à tout moment l'intérêt général de l'Union non seulement sur les intérêts nationaux, mais également sur des intérêts personnels. À cet égard, elle a conclu que si les personnes auxquelles sont confiées de hautes fonctions au sein des institutions et organes de l'Union doivent observer les normes les plus rigoureuses en matière de comportement, la fonction spécifique qui incombe à la Cour des comptes – vérifier la régularité des dépenses de l'UE et s'assurer de la bonne gestion financière – accroissait encore la gravité des irrégularités commises par l'ancien membre.

C-360/20¹³, Ministerul Lucrărilor Publice, Dezvoltării și Administrației.

Dans cette décision, la Cour a considéré que la notion de «fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union», au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 1, point a), de la convention PIF¹⁴, vise non seulement la perception indue de fonds provenant du budget de l'UE, mais aussi leur rétention indue. La fraude peut donc également prendre la forme d'un manquement aux obligations déclaratives postérieurement à l'obtention desdits fonds. Par conséquent, la fraude au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 1, point a), de la convention PIF couvre l'utilisation intentionnelle de déclarations fausses ou inexactes présentées postérieurement à l'exécution d'un projet financé par l'UE pour créer l'illusion du respect des obligations prévues lors de la période de durabilité du projet par le contrat de financement, afin de retenir, de manière indue, des fonds provenant du budget de l'Union.

¹⁰ JO L 172 du 17.5.2021, p. 110.

¹¹ Voir section 4.2.2 pour de plus amples informations.

¹² Arrêt du 30 septembre 2021, EU:C:2021:782.

¹³ Arrêt du 14 octobre 2021, EU:C:2021:856.

¹⁴ Convention établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (JO C 316 du 27.11.1995, p. 49).

La Cour a ajouté qu'une législation nationale en vertu de laquelle une personne ne peut être poursuivie pour de telles déclarations à moins que celles-ci n'aient été effectuées pendant l'exécution du projet était incompatible avec l'article 325 TFUE. Toutefois, afin de respecter les droits fondamentaux des personnes concernées, les juridictions nationales ne seront pas tenues d'interpréter une telle législation nationale en ce sens qu'elle s'appliquerait aux déclarations effectuées postérieurement à l'exécution du projet lorsque cela entraînerait une violation du principe de légalité des délits et des peines en droit pénal. En cas d'infraction potentielle, il appartiendra au législateur national de prendre les mesures appropriées.

C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 et C-840/19¹⁵, Euro Box Promotion e.a.

La Cour a été invitée à statuer sur la compatibilité avec le droit de l'Union de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle roumaine relative aux règles de procédure pénale applicables aux procédures de fraude et de corruption. En 2018, la Cour constitutionnelle roumaine a annulé les décisions de la Haute Cour de cassation et de justice roumaine condamnant plusieurs personnes pour fraude à la TVA, corruption et trafic d'influence en relation avec la gestion de fonds européens, en déclarant, en substance, que les formations de jugement qui avaient entendu les affaires avaient été irrégulièrement constituées. La Cour a été saisie, par une juridiction roumaine inférieure, d'une demande de décision préjudicielle visant notamment à savoir si la jurisprudence de la Cour constitutionnelle donnait lieu à un risque systémique d'impunité dans la lutte contre la fraude et la corruption, étant donné, en particulier, que des infractions resteraient impunies en raison de la survenance de la prescription.

Dans son arrêt, la Cour a déclaré que, bien que les règles régissant l'organisation de la justice dans les États membres relèvent en principe de la compétence des États membres, ces règles doivent tout de même respecter les obligations imposées à ces États membres par le droit de l'Union. Ces obligations incluent la lutte contre les activités illégales, y compris les infractions de corruption, portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE au moyen de mesures dissuasives et effectives. L'exigence d'effectivité s'applique à la fois aux procédures et aux sanctions infligées pour ces infractions et à l'exécution de ces sanctions. Il incombe, au premier chef, au législateur national de garantir que le régime procédural applicable à ces infractions ne présente pas de risque systémique d'impunité. Les juridictions nationales, quant à elles, ne peuvent pas appliquer des dispositions internes qui font obstacle à l'application de sanctions effectives et dissuasives. Dans l'affaire en question, l'application de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle roumaine a pour effet que les cas de fraude et de corruption concernés doivent être réexaminés, si nécessaire à plusieurs reprises, en première instance et/ou en appel. Cela risque d'entraîner leur prescription, avec pour conséquence que des personnes exerçant les plus hautes fonctions au sein de l'État roumain qui ont été condamnées pour fraude ou corruption ne sont pas sanctionnées de manière effective et dissuasive. Le risque d'impunité deviendrait systémique pour cette catégorie de personnes et remettrait en cause l'objectif de lutter contre la corruption de haut niveau. C'est pourquoi la Cour a déclaré que l'article 325 TFUE et l'article 2 de la convention PIF s'opposent à une réglementation ou à une pratique nationale en vertu de laquelle des jugements en matière de corruption et de fraude à la TVA n'ont pas été rendus en raison de formations de jugement constituées de manière irrégulière, lorsque cela crée un risque systémique d'impunité des faits constitutifs d'infractions graves de fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union ou de corruption en général. La Cour a ajouté que la juridiction de renvoi devait vérifier la compatibilité d'une telle approche avec le droit de l'accusé à un procès équitable au titre de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux.

3. L'ARCHITECTURE ANTIFRAUDE DE L'UE

L'architecture législative et organisationnelle complexe qui a été mise en place afin de protéger les intérêts financiers de l'UE est l'aboutissement d'un processus mené en continu pendant trois décennies¹⁶. Cette section présente les principales évolutions enregistrées dans ce domaine en 2021¹⁷.

¹⁵ Arrêt du 21 octobre 2021, EU:C:2021:1034.

¹⁶ Pour l'évolution de la législation visant à protéger les intérêts financiers de l'UE au cours des trois premières décennies (1989-2018) de la dimension PIF des activités de l'UE, voir Commission

3.1. Au niveau européen

3.1.1. Parlement européen

En plus de ses activités législatives, le **Parlement européen** (PE) contrôle l'exécution du budget de l'UE par la Commission (et les autres institutions et organes) au moyen d'une procédure appelée «décharge». En 2021, le PE a accordé la décharge pour l'exercice 2019¹⁸ et entamé la procédure pour l'exercice 2020¹⁹. La **commission du contrôle budgétaire** (CONT) joue un rôle essentiel dans la procédure de décharge et rédige également un rapport annuel sur la protection des intérêts financiers de l'UE. Ce rapport fournit des orientations stratégiques pour la Commission et les États membres, une fois adopté sous la forme d'une résolution en séance plénière du Parlement. En 2021, plusieurs réunions de la commission CONT ont eu pour thème principal les activités de l'OLAF, et celui-ci a été invité à y présenter ses résultats.

Instantané 1 – Résolution du Parlement européen de 2019 sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne

La résolution du PE pour 2019 a été adoptée lors de sa séance plénière du 7 juillet 2021, après avoir reçu un vote favorable de la CONT le 21 juin 2021²⁰.

Le ton de cette résolution est largement positif, bien que le Parlement y recommande à la Commission de poursuivre son action dans différents domaines en rapport avec la lutte contre la fraude. Il prend note de la baisse du nombre d'irrégularités frauduleuses et non frauduleuses signalées en 2019 et exige une coopération plus étroite de la part des États membres en ce qui concerne l'échange d'informations. Le Parlement reconnaît les efforts déployés par la Commission pour moderniser le paysage antifraude et demande que l'OLAF et le Parquet européen se voient fournir des ressources appropriées. Dans cette résolution, le Parlement souligne le rôle crucial joué par les capacités de détection et appelle la Commission à continuer de soutenir les États membres afin de faire en sorte que la qualité de leurs contrôles soit améliorée et que le nombre de ces contrôles soit revu à la hausse. Le Parlement demande en particulier à la Commission:

- de créer un système numérique interopérable de communication d'informations et de suivi afin de permettre la communication d'informations en temps utile, uniforme et standardisée par les États membres dans le domaine de la gestion partagée;
- d'adopter une stratégie antifraude impliquant les États membres;

européenne, *Rapport annuel sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne – lutte contre la fraude – 2018*, COM(2019) 444 final du 11.10.2019. Pour les deux dernières années (2019-2020), voir, respectivement, Commission européenne, *Rapport annuel sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne – Lutte contre la fraude – 2019*, COM(2020) 363 final du 3.9.2020, et *Rapport annuel sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne – Lutte contre la fraude – 2020*, COM(2021) 578 final du 20.9.2021.

¹⁷ L'architecture antifraude de l'UE et les principaux acteurs impliqués dans celle-ci ont été présentés dans le rapport COM(2021) 444 final, précité, section 3, p. 11-19.

¹⁸ 2020/2140(DEC) du 28.4.2021.

¹⁹ 2021/2106(DEC). Le Parlement européen a adopté sa résolution de décharge en mai 2021. Il a approuvé la résolution de décharge relative à la Commission accompagnant la décision de décharge avec 451 voix pour, 175 voix contre et 17 abstentions.

²⁰ Procédure 2020/2246(INI), Protection des intérêts financiers de l'UE – lutte contre la fraude – rapport annuel 2019

- de présenter une proposition législative relative à l'assistance administrative mutuelle dans le domaine des dépenses de l'Union;
- d'inclure des propositions de plafonds par personne physique pour les bénéficiaires de la politique agricole de la Commission (PAC) et les Fonds de cohésion dans sa proposition de révision du règlement financier;
- d'étendre le système de détection rapide et d'exclusion (EDES) à la gestion partagée; et
- de soutenir et de protéger le journalisme d'investigation.

3.1.2. Conseil

Le **groupe «Lutte antifraude» du Conseil** traite des questions ayant trait à la protection des intérêts financiers de l'UE et à la lutte contre la fraude et les autres activités illégales portant atteinte auxdits intérêts. Il travaille également sur des questions ayant trait à l'OLAF et à son comité de surveillance.

Le groupe «Lutte antifraude» est chargé de l'examen

- des propositions législatives relatives à la lutte contre la fraude et aux activités de l'OLAF;
- des rapports annuels sur la protection des intérêts financiers de l'UE.

L'OLAF a représenté la Commission au sein de plusieurs groupes de travail du Conseil et notamment au sein du groupe de travail sur la lutte contre la fraude.

3.1.3. Commission européenne

La **Commission européenne** définit les stratégies et traduit en politiques et en initiatives les objectifs politiques globaux qui sont définis collectivement par les institutions de l'UE. Les directions générales (DG) de la Commission gèrent des politiques spécifiques et les programmes de dépenses connexes qui les soutiennent. Afin de mieux protéger le budget de l'UE, en 2019, la Commission a adopté sa stratégie antifraude [stratégie antifraude de la Commission («CAFS»)], accompagnée d'un plan d'action.

Instantané 2 – État d'avancement de la mise en œuvre du plan d'action accompagnant la CAFS

La stratégie antifraude de la Commission («CAFS») et son plan d'action connexe comprenant 63 actions jouent un rôle important dans la prévention d'éventuels détournements des fonds de l'UE. Sous la coordination de l'OLAF, les services compétents de la Commission ont progressé de manière très satisfaisante dans la mise en œuvre de ces actions et se trouvent ainsi en bonne voie pour respecter leur délai d'achèvement fixé à décembre 2021. En juin 2022, 59 des 63 actions – soit environ 94 % d'entre elles – avaient été achevées²¹.

La stratégie poursuit deux grands objectifs, à savoir améliorer i) la collecte et l'analyse de données et ii) la coordination, la coopération et les processus.

Conformément au premier objectif, l'OLAF a intensifié ses travaux d'analyse, notamment en élaborant un cadre de risque pour la facilité pour la reprise et la résilience (FRR), couvrant les irrégularités graves potentielles – fraude, corruption et conflits d'intérêts – survenant dans le cadre de la mise en œuvre de la FRR. Il a également lancé une étude sur le futur développement

²¹ Pour l'état d'avancement de la mise en œuvre du plan d'action de la CAFS, voir le document «Plan d'action de la CAFS – état d'avancement en juin 2022» accompagnant le présent rapport.

du système de gestion des irrégularités (IMS), afin de traiter les questions ayant trait à l'interopérabilité et d'améliorer la communication d'informations par les États membres.

Conformément au deuxième objectif de la CAFS, des progrès ont continué d'être enregistrés dans un certain nombre d'actions visant à favoriser la coordination et la coopération entre les services de la Commission et à doter la Commission d'un système plus efficace de surveillance antifraude. Les contacts et la coopération entre les services de la Commission ont été renforcés, notamment grâce à des réunions régulières de groupes de représentants de la Commission – constitués sur la base d'un mode de gestion ou d'un thème – sous l'égide du réseau de prévention et de détection de la fraude (FPDNet) dirigé par l'OLAF.

La Commission s'est également engagée à améliorer le suivi des recommandations de l'OLAF, qui représentent une partie essentielle des efforts entrepris pour restituer l'argent détourné au budget de l'UE. La Commission et l'OLAF ont conjugué leurs efforts afin d'accroître l'efficacité de ce suivi et ont recensé environ 1 700 recommandations financières adressées aux services et agences exécutives de la Commission entre 2012 et 2020. Au total, la somme des montants dont le recouvrement est recommandé pour la période 2012-2020 s'élève à plus de 7 milliards d'EUR, une proportion de près de 40 % de ce montant étant liée à cinq cas importants de sous-évaluation douanière²².

Afin de continuer à soutenir les activités antifraude menées au sein de la Commission et de tenir compte à la fois des actions restantes du plan d'action de la CAFS 2019 et des nouvelles priorités de la Commission, l'OLAF envisage de procéder à une révision ciblée du plan. Les principaux objectifs de la CAFS demeurent valables, de même que les principes qui la sous-tendent, et cette révision du plan d'action devrait cibler les priorités de la Commission telles que le nouveau CFP, la FRR, la coopération avec le Parquet européen et le rôle de la numérisation dans la lutte contre la fraude.

3.1.4. Office européen de lutte antifraude (OLAF)

L'**Office européen de lutte antifraude (OLAF)** mène des enquêtes indépendantes sur la fraude et la corruption portant sur des fonds de l'UE et élabore la politique de l'UE visant à lutter contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE.

Instantané 3 – Activités de l'OLAF en 2021

Quelque 1 100 sélections ont été effectuées au cours de l'année, débouchant sur l'ouverture de 234 nouveaux dossiers d'enquête. Au total, l'OLAF a clôturé 212 enquêtes au cours de l'année, sur la base desquelles il a formulé 294 recommandations financières, judiciaires, disciplinaires et administratives à l'attention des autorités compétentes des échelons européen et national. La majorité de ces recommandations concernaient le recouvrement de fonds de l'UE par les autorités européennes et nationales concernées – 527,4 millions d'EUR en 2021. Grâce au travail de l'OLAF, plus de 340 millions d'EUR de dépenses indues ont été empêchées.

Les enquêtes de l'OLAF ont mis en évidence plusieurs nouvelles tendances en matière d'activités frauduleuses, par exemple la fraude liée à la COVID-19, à la transition écologique et à la gestion des déchets.

Le 5 juillet 2021, l'OLAF et le Parquet européen ont conclu un arrangement de travail en vue d'optimiser leur coopération opérationnelle. Cette coopération produit d'ores et déjà des résultats

²² La sous-évaluation détectée au Royaume-Uni a déjà été signalée dans le rapport PIF 2020, précité, instantané 1, p. 13.

concrets. En 2021, l'OLAF a été une source importante d'informations pour le Parquet européen²³: 85 des enquêtes pénales de ce dernier ont été fondées sur des rapports d'enquête de l'OLAF. Le préjudice total potentiellement causé au budget de l'UE par les faits ayant fait l'objet d'une enquête et signalés par l'OLAF en 2021 a été estimé à 2,2 milliards d'EUR²⁴. Les enquêteurs et experts en criminalistique de l'OLAF ont également fourni un soutien important aux enquêtes du Parquet européen, en participant aux entretiens de témoins en tant qu'experts et en fournissant des analyses détaillées en matière douanière. L'OLAF a ouvert plusieurs enquêtes complémentaires. Celles-ci ont permis d'obtenir des résultats importants sur le plan de la justice financière et pénale.

3.1.5. Parquet européen

Le **Parquet européen**, en tant que premier ministère public supranational, a le pouvoir de soumettre à une enquête et de poursuivre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE dans les 22 États membres participants²⁵.

Instantané 4 – Les sept premiers mois d'activité opérationnelle du Parquet européen en chiffres

Le Parquet européen a débuté ses activités le 1^{er} juin 2021. Au total, à la fin de 2021, l'Office avait reçu 2 832 rapports et ouvert 576 enquêtes (dont 515 enquêtes en cours au 31 décembre 2021)²⁶.

Les signalements ont principalement été effectués par des autorités nationales ou des particuliers.

Le Parquet européen a conclu un arrangement de travail avec le parquet de la Hongrie, et des négociations sont en cours en vue de conclure des arrangements de travail avec la Pologne, l'Irlande et le Danemark.

En ce qui concerne le recouvrement des produits de la criminalité, 81 actions de recouvrement ont été menées dans 12 des États membres participants (Italie, Belgique, Allemagne, Roumanie, Tchéquie, Croatie, Finlande, Lettonie, Luxembourg, Espagne, Lituanie et Portugal). Au total, le Parquet européen a demandé la saisie de plus de 152 millions d'EUR, et a obtenu la saisie de plus de 147 millions d'EUR.

Conformément au principe de légalité, le Parquet européen est tenu d'ouvrir une enquête dès qu'il existe des raisons valables de penser qu'une infraction relevant de sa compétence est ou a été commise. Les autorités nationales sont juridiquement tenues de signaler au Parquet européen tout comportement délictueux à l'égard duquel celui-ci pourrait exercer sa compétence. Lorsque les autorités nationales ont entamé une enquête qui porte sur une infraction relevant de la compétence du Parquet européen et que celui-ci décide d'exercer son droit d'évocation, elles sont tenues de lui transmettre l'affaire. Les enquêtes sont ouvertes par les procureurs européens délégués dans les États membres participants et supervisées par 22 procureurs européens ainsi que par le chef du Parquet européen au Luxembourg. Les procureurs européens délégués sont intégrés aux ministères publics ou pouvoirs judiciaires nationaux. Toutefois, seul le siège du

²³ Le cadre juridique régissant la relation entre le Parquet européen et l'OLAF prévoit des arrangements de travail entre les deux entités définissant les aspects pratiques de cette relation. Les arrangements de travail ont été signés le 5 juillet 2021.

²⁴ Office européen de lutte antifraude (OLAF), *The OLAF Report 2021*, p. 38.

²⁵ Le Danemark, l'Irlande, la Hongrie, la Pologne et la Suède ne participent pas au Parquet européen. La Suède devrait le rejoindre en 2023.

²⁶ Pour des statistiques plus détaillées, notamment ventilées par État membre participant, voir Parquet européen, *Rapport annuel 2021*.

Parquet européen peut leur donner des consignes en ce qui concerne leur travail opérationnel, par l'intermédiaire des 15 chambres permanentes ou des 22 procureurs européens. En 2021, 95 procureurs européens délégués étaient en activité, et il est envisagé d'en nommer 140. Le collège du Parquet européen s'est réuni à 34 reprises et a adopté 125 décisions. Il a modifié et complété certaines décisions sur la base des premiers enseignements tirés, par exemple, au sujet de l'attribution des dossiers aux chambres permanentes ou de la vérification des informations enregistrées afin d'apprécier la compétence du Parquet européen.

Instantané 5 – L'accord établissant les modalités de la coopération entre la Commission et le Parquet européen

Le cadre juridique régissant le Parquet européen prévoit que celui-ci doit établir et maintenir une relation de coopération avec la Commission aux fins de la protection des intérêts financiers de l'UE. Les modalités de cette coopération ont été définies dans un accord conclu à cet effet.

Cet accord, signé le 18 juin 2021, décrit en détail les arrangements administratifs destinés à mettre en œuvre les obligations d'information mutuelle et de consultation énoncées dans le règlement concernant le Parquet européen. Ces arrangements visent, d'une part, à permettre au Parquet européen d'enquêter et de poursuivre efficacement les infractions portant atteinte au budget de l'UE, et, d'autre part, à permettre aux services de la Commission de donner des suites administratives, financières et disciplinaires adéquates aux enquêtes du Parquet européen, y compris en adoptant des mesures de précaution afin de protéger le budget de l'UE.

L'accord précise notamment a) les types spécifiques d'informations ou de consultations qui doivent être transmises dans chaque affaire, b) les points de contact pertinents, c) les procédures, outils de communication, modèle et délais applicables et d) les conditions dans lesquelles le Parquet européen a la possibilité d'accéder aux bases de données spécifiques pertinentes gérées par la Commission. Il inclut également une référence à la coopération étroite et en temps utile entre la Commission et le Parquet européen concernant l'application du règlement (UE, Euratom) 2020/2092 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union.

3.1.6. Cour des comptes européenne

La **Cour des comptes européenne** évalue l'économie, l'efficacité, l'efficience, la légalité et la régularité des actions de l'UE afin d'améliorer l'obligation de rendre des comptes, la transparence et la gestion financière.

Instantané 6 – Rapport annuel de la Cour des comptes européenne

Chaque année, la Cour des comptes européenne contrôle les recettes et les dépenses inscrites au budget de l'UE et formule une opinion sur la fiabilité des comptes annuels ainsi que sur la mesure dans laquelle les opérations relatives aux recettes et aux dépenses sont conformes à la réglementation applicable en la matière. Le rapport annuel relatif à l'exercice 2020 a été publié le 26 octobre 2021²⁷.

La Cour des comptes européenne a conclu que les comptes ne comportaient pas d'anomalies significatives. En ce qui concerne la régularité des opérations, elle a estimé, en conclusion, que les recettes étaient exemptes d'erreur significative. En ce qui concerne les dépenses, les résultats de l'audit ont montré que le niveau d'erreur estimatif était resté inchangé par rapport à l'année précédente, à 2,7 %. Les dépenses à haut risque (essentiellement fondées sur des

²⁷ Cour des comptes européenne, [Rapport annuel sur l'exécution du budget de l'UE relatif à l'exercice 2020](#), 26.10.2021.

remboursements) ont présenté un niveau d'erreur significatif. En 2021, six cas de soupçons de fraude ont été signalés à l'OLAF.

3.1.7. Eurojust

Eurojust, l'agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale, coordonne les travaux des autorités nationales – des États membres et des pays tiers – dans les enquêtes et les poursuites en matière de criminalité transfrontière. Dans le cadre de la protection des intérêts financiers de l'UE, elle joue essentiellement un rôle auprès des États membres qui ne participent pas au Parquet européen.

Instantané 7 – Faits marquants de l'activité d'Eurojust en 2021

En 2021, Eurojust a poursuivi ses travaux opérationnels en matière de lutte contre la fraude portant atteinte au budget de l'UE et contre les autres infractions relevant de la protection des intérêts financiers, avec le Parquet européen, l'OLAF et Europol. Dans le cadre de sa coopération à la lutte contre la fraude, Eurojust a notamment participé à l'opération SENTINEL, qui visait à protéger les fonds liés à l'initiative NextGenerationEU contre la fraude, la corruption et les autres activités illégales portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE (voir **instantané 11**).

La coopération d'Eurojust avec le Parquet européen a débuté en 2021. Après la signature de leur arrangement de travail en février 2021, Eurojust a commencé à coopérer avec le Parquet européen sur des enquêtes peu après le début des activités opérationnelles du Parquet européen, le 1^{er} juin 2021.

L'OLAF est restée un important partenaire opérationnel d'Eurojust en 2021, en participant à plusieurs réunions de coordination sur des affaires portant atteinte au budget de l'UE. Les deux organismes ont également mis en place un nouveau flux de travail afin de renforcer leur coopération et ont continué de travailler sur l'évaluation des équipes communes d'enquête (ECE) auxquelles l'OLAF a participé. Comme lors des années précédentes, Eurojust et l'OLAF ont continué de s'échanger mutuellement leur expertise en matière de lutte contre la fraude. À la suite du séminaire organisé par Eurojust pour les enquêteurs de l'OLAF en 2020, des experts d'Eurojust ont assisté en 2021 à des présentations de l'OLAF sur des études de cas, des méthodes d'analyse des données et le cadre juridique révisé applicable aux enquêtes de l'OLAF.

3.1.8. Europol;

Europol, l'agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs, sert de centre d'appui aux opérations des services répressifs, de centre névralgique d'échange d'informations sur les activités criminelles et de centre d'expertise en matière de répression de la criminalité.

Instantané 8 – Europol en 2021

En septembre 2021, le Centre européen de lutte contre la criminalité financière et économique (EFECC) d'Europol, en coopération avec les autorités italiennes, a organisé une réunion de haut niveau des autorités répressives à Rome et a convenu du principe suivant: toute menace pour la FRR a des répercussions sur la santé financière de l'UE.

Toujours en septembre 2021, Europol, l'OLAF, le Parquet européen, Europol et 21 États membres ont uni leurs forces dans le cadre de l'opération SENTINEL (voir **instantané 11**).

3.2. Au niveau des États membres

3.2.1. Services de coordination antifraude (AFCOS)

Depuis 2013²⁸, les États membres sont tenus de désigner un **service de coordination antifraude** (AFCOS) afin de faciliter la coopération et un échange d'informations efficaces, y compris d'informations de nature opérationnelle, avec l'OLAF. Les États membres sont libres de déterminer le meilleur endroit où placer cet AFCOS dans leur structure administrative nationale et les compétences dont disposera le service.

Le mandat de l'AFCOS peut varier, en fonction des circonstances propres à chaque pays. Toutefois, dans tous les cas, il doit avoir pour mission d'assurer la coopération avec l'OLAF et de coordonner, dans l'État membre concerné, les obligations et activités législatives, administratives et d'enquête liées à la protection des intérêts financiers de l'UE.

Instantané 9 – Mesures adoptées par les États membres en 2021²⁹

Le Luxembourg et la Lettonie ont renforcé leurs AFCOS. Au **Luxembourg**, l'équipe AFCOS a été renforcée afin d'assurer une coordination adéquate dans le cadre de la lutte contre la fraude et de la protection des intérêts financiers de l'UE. La **Lettonie** a informé de l'adoption d'une nouvelle loi et d'un manuel de procédure s'y rapportant, afin de veiller à ce que son AFCOS soit juridiquement habilité *a)* à participer aux contrôles sur place effectués par l'OLAF et à fournir une assistance lors de ceux-ci, *b)* à demander des informations ou des documents à des particuliers et *c)* à recevoir des informations sur des comptes bancaires dans le cadre d'enquêtes administratives.

La **Grèce**, l'**Espagne** et la **Suède** ont notifié les mesures prises par leurs AFCOS afin d'aider les autorités de gestion à mieux signaler les soupçons de fraude aux services répressifs.

3.2.2. Stratégies nationales antifraude (NAFS)

Les encouragements que la Commission adresse depuis longtemps aux États membres afin qu'ils adoptent des **stratégies nationales antifraude** (NAFS) ont donné lieu à une augmentation constante du nombre de NAFS adoptées. Fin 2021, 17³⁰ États membres avaient adopté ou mis à

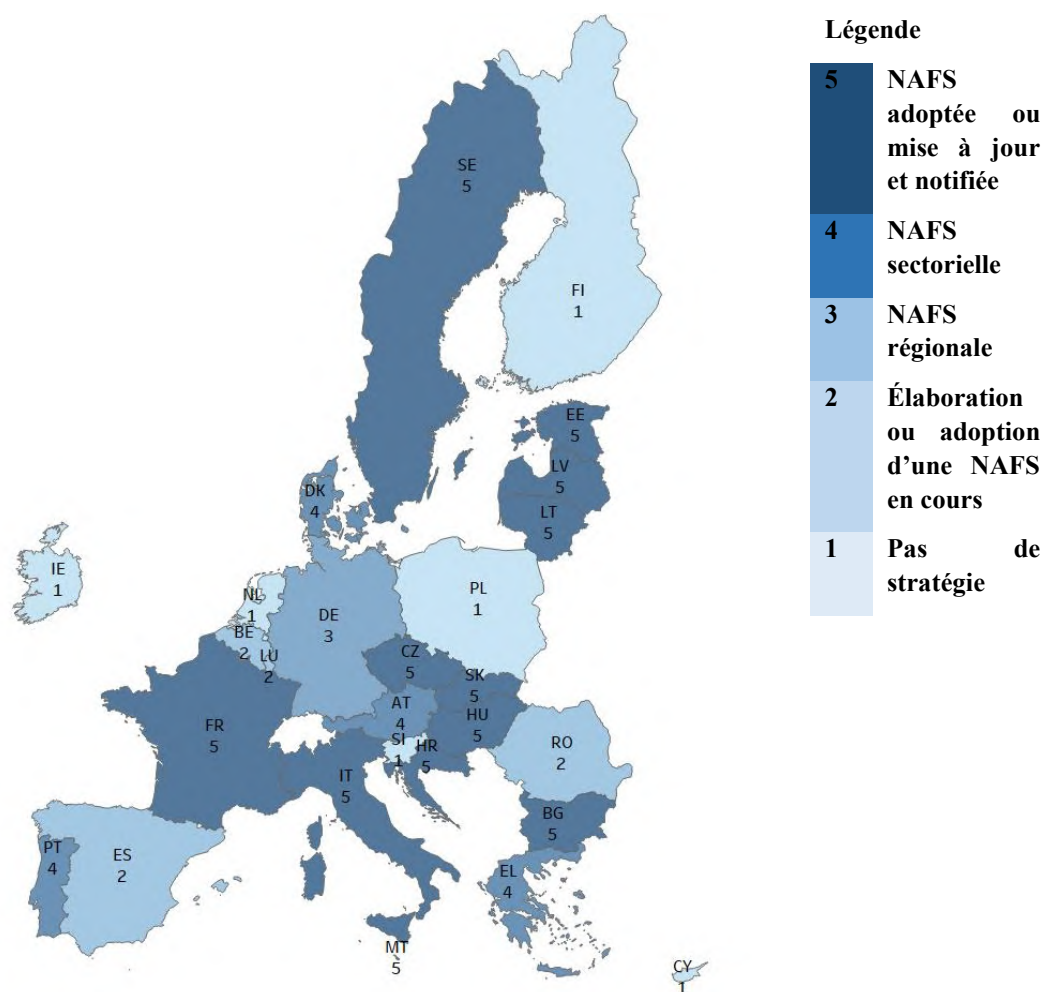
²⁸ Conformément à l'article 12 *bis* du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 septembre 2013 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et abrogeant le règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (Euratom) n° 1074/1999 du Conseil, tel que modifié par le règlement (UE, Euratom) 2016/2030 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2016 et le règlement (UE, EURATOM) 2020/2223 du Parlement européen et du Conseil du 23 décembre 2020.

²⁹ Voir le document «Mesures adoptées par les États membres pour protéger les intérêts financiers de l'UE en 2021 – Mise en œuvre de l'article 325 TFUE», qui accompagne le présent rapport, pour plus d'informations sur les initiatives nationales visant à améliorer la protection des intérêts financiers de l'UE.

³⁰ Bulgarie, Tchéquie, Danemark, Allemagne, Estonie, Grèce, France, Croatie, Italie, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Malte, Autriche, Pologne, Slovaquie et Suède. Parmi ces pays, l'Allemagne et le Portugal n'avaient pas encore transmis les documents nécessaires à l'OLAF. L'Autriche avait indiqué en 2020 qu'elle avait une stratégie en place jusqu'à la fin de l'année, mais elle n'a donné de nouvelles informations pour 2021.

jour une NAFS et sur les 11³¹ qui ne l’avaient pas encore fait, quatre³² ont fait savoir qu’ils étaient en train d’en élaborer une, ou proches d’en adopter une.

Figure 3 – Situation concernant l’adoption de NAFS



Bien que la couverture et le contenu des stratégies demeurent variables d’un État membre à l’autre³³ et que certaines stratégies nécessitent une mise à jour, la situation générale s’est améliorée par rapport à 2020. À la suite des recommandations de la Commission, plusieurs³⁴ stratégies existantes ont été mises à jour afin de tenir compte des nouveaux risques importants, tels que ceux liés à la mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) et aux effets de la pandémie de COVID-19.

³¹ Belgique, Irlande, Espagne, Chypre, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Finlande.

³² Belgique, Espagne, Luxembourg, Roumanie.

³³ Voir également section 5.6.

³⁴ Bulgarie, Grèce, France, Italie, Hongrie.

3.2.3. Mise en œuvre des recommandations de 2020 par les États membres³⁵

Dans son rapport de 2020 sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne, la Commission avait adressé trois séries de recommandations aux États membres, couvrant a) les aspects transversaux de la lutte contre la fraude, b) les recettes et c) les dépenses. Ces recommandations visaient à renforcer la coopération entre l'UE et les organismes nationaux, à améliorer la cohérence et l'homogénéité des mesures nationales de lutte contre la fraude, à optimiser le fonctionnement de l'union douanière et des autorités douanières des États membres, à renforcer les cadres de contrôle interne et à accroître la flexibilité et la résilience en temps de crise.

En ce qui concerne les aspects transversaux de la lutte contre la fraude, la Commission a recommandé que les États membres qui n'ont pas rejoint le Parquet européen envisagent de le faire.

Parmi les cinq États membres qui ne font pas encore partie du Parquet européen, la **Suède** a fait part de son intention de le rejoindre en 2023, tandis que le **Danemark**, l'**Irlande**, la **Hongrie** et la **Pologne** ont indiqué ne pas avoir l'intention de le rejoindre³⁶.

Dans le domaine des recettes, 16³⁷ États membres ont répondu avoir pleinement mis en œuvre la recommandation de la Commission d'évaluer les **risques et les lacunes de leurs stratégies nationales de contrôle douanier** qui ont été révélées par la pandémie de COVID-19, quatre³⁸ ont indiqué l'avoir partiellement mise en œuvre et six³⁹ ne l'ont pas mise en œuvre. Les réponses décrivent une série de mesures fructueuses, telles que la flexibilité des contrôles et le suivi des profils de risque, grâce auxquelles les contrôles ont pu continuer d'être réalisés efficacement pendant la pandémie de COVID-19.

En réponse à la recommandation visant à **évaluer les risques qui pourraient n'avoir pas été suffisamment pris en compte en 2020 et à appliquer des mesures correctives pour y remédier**, 16⁴⁰ États membres ont indiqué l'avoir entièrement mise en œuvre, trois⁴¹ l'ont mise en œuvre partiellement et sept⁴² ne l'ont pas mise en œuvre.

En ce qui concerne les recommandations relatives aux dépenses, onze⁴³ États membres ont indiqué avoir lancé des **exercices ciblés de gestion des risques liés aux répercussions de la COVID-19 et à la mise en œuvre prochaine de la FRR**, et avoir entièrement mis en œuvre la recommandation; onze⁴⁴ ne l'ont fait que partiellement, et quatre⁴⁵ ne l'ont pas mise en œuvre.

³⁵ Pour un aperçu complet du suivi donné par les États membres, voir le document «Mise en œuvre des recommandations de 2020 par les États membres» accompagnant le présent rapport.

³⁶ Le Danemark et l'Irlande disposent d'une clause d'exemption dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice.

³⁷ Bulgarie, Tchéquie, Estonie, Irlande, Grèce, Italie, Chypre, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Hongrie, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie et Suède.

³⁸ Belgique, Allemagne, Espagne, France.

³⁹ Danemark, Croatie, Malte, Pays-Bas, Slovaquie, Finlande.

⁴⁰ Tchéquie, Estonie, Irlande, Grèce, Espagne, Italie, Chypre, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Hongrie, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Suède.

⁴¹ Belgique, Bulgarie, France.

⁴² Danemark, Allemagne, Croatie, Malte, Pays-Bas, Slovaquie, Finlande.

⁴³ Danemark, Estonie, Grèce, Italie, Chypre, Lettonie, Luxembourg, Malte, Pologne, Portugal, Suède.

⁴⁴ Belgique, Bulgarie, Tchéquie, Espagne, France, Croatie, Hongrie, Pays-Bas, Roumanie, Slovaquie, Finlande.

S'agissant de la question de savoir s'ils avaient **amélioré la manière dont les données sous-jacentes et les données concernant les irrégularités et la fraude détectée sont collectées et utilisées**, 14⁴⁶ États membres ont fait savoir qu'ils avaient entièrement mis en œuvre la recommandation, sept⁴⁷ qu'ils l'avaient partiellement mise en œuvre et cinq⁴⁸ qu'ils ne l'avaient pas mise en œuvre. La plupart des États membres ont indiqué avoir adapté leur utilisation de systèmes informatiques tels que le système de gestion des irrégularités (IMS), Arachne⁴⁹, le système de détection rapide et d'exclusion (EDES)⁵⁰ ainsi qu'une série d'outils informatiques nationaux, afin d'améliorer la qualité des données avec lesquelles ils travaillaient.

La dernière recommandation relative aux dépenses encourageait les États membres à utiliser le **système intégré et interopérable d'information et de suivi que la Commission mettra à disposition dans le cadre de la FRR et du budget de l'Union**. Dix-neuf⁵¹ États membres ont fait savoir qu'ils l'avaient entièrement mise en œuvre, quatre⁵² ont indiqué l'avoir partiellement mise en œuvre et trois⁵³ ne l'ont pas mise en œuvre.

4. COOPÉRATION ANTIFRAUDE

La lutte contre la fraude est essentielle pour l'UE, compte tenu, notamment, du rôle qu'elle joue sur la scène mondiale, et la coopération est primordiale pour garantir son efficacité. La présente section donne un aperçu des principales évolutions dans ce domaine.

4.1. Coopération internationale

4.1.1. Coopération avec les pays tiers et dispositions des accords internationaux relatives à l'assistance mutuelle et à la lutte contre la fraude

La **coopération avec les partenaires internationaux** est cruciale pour protéger les fonds de l'UE dépensés en dehors de l'Europe ainsi que le volet «recettes» du budget de l'UE. À cette fin, en 2021, l'OLAF – en collaboration avec les services compétents de la Commission – a continué de **veiller à ce que les accords de financement et autres contrats comportent de solides dispositions antifraude**, y compris la possibilité de mener des contrôles et des enquêtes concernant les fonds mis en œuvre en dehors de l'UE. Il a également conclu des arrangements de coopération administrative avec deux autorités internationales partenaires, le ministère public d'Ukraine et l'Organisation mondiale des douanes (OMD). Ces arrangements aident à maintenir des relations étroites avec les partenaires qui participent à la lutte contre la fraude en fournissant

⁴⁵ Allemagne, Irlande, Lituanie, Slovaquie.

⁴⁶ Bulgarie, Grèce, Croatie, Italie, Chypre, Lettonie, Luxembourg, Hongrie, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Slovaquie, Suède.

⁴⁷ Belgique, Tchéquie, Danemark, Espagne, France, Roumanie, Finlande.

⁴⁸ Allemagne, Estonie, Irlande, Lituanie, Slovaquie.

⁴⁹ Arachne est un système informatique intégré unique pour l'exploration de données et le calcul du risque que la Commission a développé et mis à la disposition des États membres dans les domaines de la cohésion, de l'agriculture et de la FRR.

⁵⁰ Pour une description du système, voir section 7.2.

⁵¹ Bulgarie, Belgique, Tchéquie, Danemark, Irlande, Grèce, Espagne, France, Italie, Chypre, Lettonie, Luxembourg, Hongrie, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Slovaquie, Slovaquie.

⁵² Croatie, Lituanie, Roumanie, Finlande.

⁵³ Allemagne, Estonie, Suède.

un cadre directeur pour la coopération pratique, par exemple pour le partage d'informations ou de meilleures pratiques. En 2021, l'OLAF a également organisé des événements de sensibilisation en ligne afin de nouer de nouveaux contacts opérationnels avec les autorités compétentes pour les enquêtes de pays tiers et d'encourager le signalement des cas de fraude et d'irrégularités par l'intermédiaire des délégations de l'UE du monde entier.

La coopération avec les pays tiers en vue de prévenir, de détecter et de lutter contre les violations de la législation douanière repose sur des accords d'**assistance administrative mutuelle** (AAM) en matière douanière. Ces accords contribuent grandement à la protection des intérêts financiers de l'UE. Des accords sont actuellement en vigueur avec 87 pays, notamment avec les grands partenaires commerciaux de l'UE que sont les États-Unis, la Chine et le Japon. En 2021, les négociations avec les pays d'Afrique orientale et australe⁵⁴ (AfOA 5) ont été finalisées, et des négociations étaient en cours avec l'Australie, l'Indonésie et le Royaume-Uni en ce qui concerne Gibraltar.

Les accords de libre-échange incluent généralement une clause relative à la lutte contre la fraude prévoyant le retrait temporaire des préférences tarifaires relatives à un produit en cas de fraude douanière grave ou d'absence persistante de coopération adéquate pour y remédier. Une telle clause est en fait une condition indispensable à l'octroi d'une préférence tarifaire à des pays tiers.

4.1.2. 9^e conférence des États parties à la convention des Nations unies contre la corruption et résolutions parrainées par l'UE

L'UE est partie à la **convention des Nations unies contre la corruption** (CNUCC), le seul instrument universel juridiquement contraignant de lutte contre la corruption. La Commission représente l'UE dans tous les processus liés à la CNUCC, notamment en participant aux réunions du groupe d'examen de l'application et aux groupes de travail ouverts sur la prévention de la corruption et le recouvrement d'avoirs.

Le mécanisme d'examen de l'application de la convention est contraignant pour toutes les parties à cette dernière, y compris pour l'UE. En juin 2021, la Commission a annoncé à l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC) qu'elle était prête à se soumettre au processus d'examen prévu au titre de la CNUCC⁵⁵. En juillet 2021, l'examen de l'application a été officiellement lancé.

Lors de la 9^e Conférence des États parties (CoSP), qui s'est tenue en décembre 2021 à Charm el-Cheikh (Égypte), l'UE a insisté sur ses efforts acharnés et continus visant à encourager la **participation la plus large possible de la société civile et des organisations non gouvernementales** à la lutte contre la corruption.

Lors de la discussion générale, l'UE a souligné le rôle joué par le Parquet européen et l'OLAF dans la lutte contre la corruption ainsi que l'importance des médias et des journalistes d'investigation. Quatre des huit résolutions adoptées étaient parrainées par l'UE, notamment en ce qui concerne la prévention de la corruption, le renforcement de la coopération internationale pour prévenir et combattre la corruption dans les situations d'urgence et lors de la riposte et du relèvement en cas de crise ainsi que la lutte régionale contre la corruption⁵⁶.

⁵⁴ Comores, Madagascar, Maurice, Seychelles et Zimbabwe.

⁵⁵ Par lettre adressée par la commissaire Johansson au directeur exécutif de l'ONUDC.

⁵⁶ Rapport final de la 9^e Conférence des États parties.

4.1.3. Lutte contre le commerce illicite des produits du tabac

Le **deuxième plan d'action pour lutter contre le commerce illicite du tabac** (2018-2022), présenté par la Commission en décembre 2018 et comportant à la fois des mesures politiques et des mesures répressives opérationnelles, a continué d'être mis en œuvre tout au long de l'année 2021, et un grand nombre d'actions clés étaient en cours ou achevées à la fin de l'année.

La Commission joue un rôle de premier plan dans ce domaine au niveau multilatéral ainsi qu'au niveau bilatéral avec les pays d'origine et de transit. Au niveau multilatéral, le **protocole de la convention-cadre pour la lutte antitabac pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac** (protocole de la CCLAT) est un accord international visant à réduire sensiblement le commerce illicite du tabac dans le monde. L'OLAF, en étroite coopération avec les services compétents de la Commission et les États membres, s'est impliqué activement dans les travaux relatifs au protocole de la CCLAT. L'OLAF a représenté l'UE et les États membres participants à la deuxième réunion des parties qui s'est tenue en novembre 2021. Au cours de cette réunion, les conclusions de deux groupes de travail («Suivi et traçage» et «Assistance et coopération») ont été approuvées et une nouvelle stratégie d'assistance destinée à soutenir la mise en œuvre du protocole a été proposée. Toutes les parties impliquées sont également convenues de continuer à travailler sur un point focal mondial pour l'échange d'informations afin de permettre aux systèmes de suivi et de traçabilité d'échanger des informations et de faciliter la lutte mondiale contre le commerce illicite des produits du tabac.

4.2. Coopération entre l'UE et les États membres

4.2.1. Activités du comité consultatif de coordination de la lutte antifraude (COCOLAF)

Le **comité consultatif de coordination de la lutte antifraude** (COCOLAF) rassemble des experts de la Commission (représentée par l'OLAF) et des États membres. Il fournit un cadre pour discuter des principales évolutions dans la lutte contre la fraude ainsi que de l'élaboration du présent rapport. Ses travaux s'articulent autour de quatre groupes de travail et de sessions plénières.

En 2021, deux réunions plénières ont été organisées en juin et décembre, ainsi que deux réunions du sous-groupe «Notification et analyse des fraudes et autres irrégularités» et une réunion du sous-groupe «Prévention de la fraude». Ces réunions ont été de bonnes occasions d'aborder les dernières tendances en matière d'irrégularités et de fraude, ainsi que les outils informatiques utilisés pour la gestion des fonds de l'UE. Elles ont également constitué un lien important entre l'OLAF et ses partenaires pendant la pandémie, leur permettant de rester en contact et donnant la possibilité aux participants de partager des informations et des bonnes pratiques.

La réunion annuelle entre les AFCOS des États membres a été organisée en ligne en septembre. Les discussions ont principalement porté sur la FRR. En décembre, le sous-groupe «Prévention de la fraude» est convenu de créer un groupe d'experts consacré à l'utilisation des outils informatiques afin de protéger les ressources de la FRR.

4.2.2. Le programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude

Le programme Hercule III, qui fournissait une assistance pour les projets visant à soutenir la lutte contre la fraude et la protection des intérêts financiers de l'UE à l'intérieur du cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020, a été remplacé par le nouveau **programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude** (PULF) avec l'adoption du règlement (UE) 2021/785.

Le PULF associe trois activités qui étaient auparavant distinctes, mais se fonde sur la réussite du programme Hercule III. Le PULF rassemble au sein d'un **cadre unique le volet d'Hercule consacré au financement**, le financement du **système d'information antifraude** (plateforme AFIS), visant à aider les États membres à s'apporter une assistance mutuelle en matière douanière et agricole, et le **système de gestion des irrégularités (IMS)**, pour le signalement des irrégularités, y compris de la fraude, dans les affaires relatives à la gestion partagée et aux fonds d'aide de préadhésion.

Cela permet d'**accroître les synergies** entre les différents volets et d'économiser les ressources, y compris en disposant de la flexibilité financière nécessaire pour réaffecter les fonds à l'un ou l'autre groupe d'activités à l'intérieur du programme, le cas échéant.

Le PULF a deux objectifs généraux⁵⁷. D'une part, il vise à protéger les intérêts financiers de l'Union. D'autre part, il vise à soutenir l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres et la coopération entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanière et agricole.

Le programme poursuit trois objectifs spécifiques:

- (1) prévenir et combattre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE;
- (2) encourager la notification des irrégularités, y compris la fraude, en ce qui concerne les fonds en gestion partagée et les fonds d'aide de préadhésion du budget de l'Union;
- (3) fournir des outils pour l'échange d'informations et un soutien aux activités opérationnelles dans le domaine de l'assistance administrative mutuelle en matière douanière et agricole.

Instantané 10 – Gros plan sur l'AFIS et l'IMS

L'**AFIS** est un terme générique couvrant un ensemble d'applications informatiques liées à la lutte antifraude, qui sont mises en œuvre par l'OLAF au moyen d'une infrastructure technique commune visant à assurer un **échange rapide et sûr des informations dans ce domaine** entre les administrations nationales et de l'Union compétentes, ainsi que le stockage et l'analyse des données utiles. Le portail AFIS compte plus de 8 500 utilisateurs finals enregistrés dans près de 1 400 services compétents des États membres, des pays tiers partenaires, des organisations internationales, de la Commission et autres institutions de l'Union. Il permet de réaliser des économies d'échelle et des synergies importantes dans le développement, la maintenance et la mise en œuvre de cet ensemble large et divers de services et d'outils informatiques.

L'AFIS encourage **l'assistance mutuelle en matière douanière** grâce à des outils de collaboration tels que la Virtual Operations Coordination Unit (**VOCU**) pour les **opérations douanières conjointes**, la messagerie web sécurisée (AFIS Mail) et des modules spécifiques pour l'échange d'informations. Il fournit également un soutien par l'intermédiaire de bases de données telles que le SID (système d'information douanier) et le FIDE (base de données d'identification des dossiers d'enquêtes douanières), le répertoire des messages sur le statut des conteneurs (CSM) et le répertoire des importations, des exportations et du transit (IET); enfin, il fournit un soutien grâce à des outils d'analyse de données tels que l'AMT (outil de suivi automatisé) ainsi que des applications électroniques de gestion des tâches comme ToSMA (Tobacco Seizures Management). De nouveaux développements sont en cours en vue de la mise en place, au sein de l'AFIS, d'une plateforme analytique destinée à favoriser l'analyse stratégique et opérationnelle.

⁵⁷ Pour plus d'informations, voir le document «Vue d'ensemble annuelle assortie d'informations sur les résultats du programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude en 2021» accompagnant le présent rapport.

La base juridique principale régissant le fonctionnement de la plateforme AFIS est le règlement (CE) n° 515/97 du Conseil relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanière et agricole⁵⁸.

L'IMS est une application intégrée à la plateforme AFIS qui facilite le **signalement des irrégularités et cas de fraude** détectés par les autorités nationales dans le domaine de la gestion partagée et de la préadhésion conformément aux réglementations sectorielles et aux accords de financement. En 2021, une étude a été commandée afin de déterminer quelles étaient les améliorations qui pouvaient être apportées au système en fonction des besoins des utilisateurs et des parties prenantes ainsi que d'étudier la possibilité d'améliorer l'interopérabilité avec d'autres systèmes informatiques antifraude de la Commission, tels qu'Arachne et EDES⁵⁹.

4.2.3. Coopération dans le domaine des recettes

4.2.3.1. Le programme «Douane»

Le **programme «Douane»** [règlement (UE) 2021/444], bien qu'il n'aborde pas directement la lutte contre la fraude, joue un rôle important dans la protection des intérêts économiques et financiers de l'UE et des États membres. Ses **systèmes informatiques**, qui en constituent l'un des piliers, jouent un rôle essentiel dans la facilitation des échanges d'informations et de données, notamment en matière de risques, entre les États membres, en améliorant ainsi la perception des différents droits (par exemple, droits de douane, TVA et droits d'accise sur les importations). Ce programme soutient également des **actions de collaboration**, y compris des groupes de projets, des réseaux d'experts, des ateliers et des activités de formation et d'autres moyens de renforcer les compétences humaines, qui permettent aux autorités des États membres de partager leurs bonnes pratiques et d'améliorer les contrôles douaniers et la perception des droits. En outre, le nouvel instrument de soutien financier relatif aux équipements de contrôle douanier [règlement (UE) 2021/1077], destiné à être utilisé à tous les types de frontières, devrait soutenir l'union douanière et le travail des autorités douanières en les aidant notamment à protéger les intérêts financiers et économiques de l'Union, à assurer la sécurité et la sûreté au sein de l'Union et à protéger l'Union du commerce déloyal et illégal, par exemple la contrefaçon de marchandises, tout en facilitant les activités économiques légitimes.

4.2.3.2. Le programme Fiscalis

Le **programme Fiscalis** [règlement (UE) 2021/847] comprend un vaste éventail d'actions visant à faciliter la collaboration entre les autorités fiscales des États membres afin de protéger les intérêts économiques et financiers de l'UE et de ses États membres, y compris en les protégeant contre la fraude, l'évasion et l'évitement fiscaux. Il offre également aux autorités nationales des possibilités de coopérer au moyen de **systèmes informatiques, d'activités de collaboration et d'actions visant à renforcer les compétences humaines**.

⁵⁸ Règlement (CE) n° 515/97 du Conseil du 13 mars 1997 relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanière et agricole (JO L 82 du 22.3.1997, p. 1).

⁵⁹ Pour une description du système, voir section 7.2.

4.2.3.3. Opérations douanières conjointes (ODC)

Les **opérations douanières conjointes** (ODC) sont des **actions ciblées, d'une durée limitée**, visant à lutter contre la contrebande de marchandises sensibles et contre la fraude dans certaines zones et/ou sur certaines routes commerciales à risques.

En plus de ses enquêtes relatives à des cas de fraude aux recettes et de contrefaçons, l'OLAF coordonne les opérations douanières conjointes (ODC) de grande ampleur auxquelles participent des partenaires opérationnels européens et internationaux. Le soutien fourni par l'OLAF est adapté à chaque ODC et peut comprendre l'utilisation de ses infrastructures techniques permanentes, de ses outils informatiques et de communication, en particulier la VOCU pour l'échange sécurisé d'informations, ainsi que des analyses stratégiques et un soutien administratif et financier. En 2021, l'OLAF a organisé ou coorganisé deux opérations relatives aux masques buccaux et aux produits du tabac, et a participé à plusieurs opérations lancées par les États membres, Europol, l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (FRONTEX) ou l'OMD.

Tableau 2 - ODC en 2021

Fonctionnement	Description
S'CARE FACE	Organisée par l'OLAF, en étroite coordination avec d'autres DG (TAXUD, GROW, SANTE et JUST), afin d'améliorer les connaissances, dans l'ensemble de l'UE, sur le processus d'autorisation des masques buccaux dans l'UE. L'opération S'CARE FACE s'est déroulée de janvier à mars 2021. Au cours de l'opération, les États membres participants ont empêché l'entrée sur le marché de l'UE de 49 millions de masques contrefaits ou de qualité inférieure.
SCORPION II	Coorganisée par la mission de l'UE d'assistance à la frontière entre la Moldavie et l'Ukraine (EUBAM) et l'OLAF, cette ODC, qui ciblait la contrebande de produits du tabac à la frontière orientale de l'UE, a débouché sur la saisie de 8,5 millions de cigarettes.
POSTBOX III	Coorganisée par les autorités douanières italiennes et la Guardia di Finanza italienne avec le soutien de l'OLAF, la collaboration d'Europol et la participation de 20 États membres. Cette opération s'est concentrée sur le commerce illégal de produits contrefaits, de produits pharmaceutiques et de marchandises liées à la COVID-19, de drogues et d'espèces animales et végétales menacées, ainsi que la sous-évaluation de marchandises, tant sur le web que sur le dark web. L'opération a conduit à la retenue de plus de 1 400 transferts de marchandises illicites, comprenant notamment plus de 35 000 contrefaçons, des faux billets de banque pour une valeur approximative de 240 000 EUR, plus de 1 500 éléments de matériel lié à la COVID-19, 240 kg de cigarettes et de tabac de contrebande et plus de 20 kg de cannabis et de marijuana.
ATHENA V	Cette opération a eu pour objet la contrebande d'argent liquide dans l'UE par l'intermédiaire de services postaux, de messagerie et de livraison de colis. Cette opération a été coordonnée par l'administration douanière espagnole avec le soutien de l'OLAF, ainsi que la participation de 13 États membres et d'Europol. Plus de 14 000 envois ont été contrôlés au cours de l'opération. L'évaluation des résultats se poursuit.
ARKTOS 3	Opération conjointe menée par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex), et codirigée par la Lituanie et la Pologne, avec le soutien d'Interpol, de l'OLAF, d'Eurojust et d'Europol, mais aussi de garde-frontières, de policiers et d'agents des douanes d'Estonie, de Finlande, de Lettonie, de Slovaquie et de Suède. Elle visait la fraude aux droits d'accise, en particulier la contrebande de tabac, la fraude documentaire et le trafic de migrants à certains points de passage frontaliers situés aux frontières terrestres orientales de l'UE. Cette opération a permis aux services répressifs de détecter plus de 400 nouveaux produits du tabac innovant, tels que les cigarettes électroniques et les liquides pour cigarettes électroniques. Parmi les marchandises illégales saisies figuraient 6,7 millions de cigarettes illégales et

Fonctionnement	Description
	2,6 tonnes de tabac brut, ainsi qu'une demi-tonne de drogues illicites. Quinze passeurs ont été arrêtés et plus de 200 documents falsifiés ont été détectés.
Activité conjointe CELBET 8	Organisée par l'équipe d'experts douaniers de la frontière terrestre est et sud-est (CELBET) avec le soutien de l'OLAF. Cette activité a consisté principalement en des contrôles d'argent liquide et en la détection de cigarettes et autres produits du tabac illégaux ainsi que de pièces de véhicules, de vêtements, de chaussures et de cosmétiques contrefaits entrant dans l'UE par sa frontière orientale.
STOP II	Organisée par l'OMD, cette opération a été la plus vaste jamais menée au niveau mondial par les douanes. Elle a associé 146 administrations douanières des pays membres, avec le soutien d'Europol, d'Interpol, de l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC) et de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), ainsi que d'entreprises pharmaceutiques et d'autres acteurs du secteur privé. L'opération visait le commerce illicite de médicaments, de vaccins et de dispositifs médicaux liés à la COVID-19. Elle a abouti à la saisie de 365,7 millions d'éléments, dont 195,5 millions de médicaments liés à la COVID-19, 156,7 millions de dispositifs médicaux (tels que des kits de dépistage de la COVID-19, des masques, des gants usagés, du gel désinfectant et des bouteilles d'oxygène) et environ 13,5 millions de doses de vaccins contre la COVID-19.
LUDUS II	Organisée par Europol avec la participation de l'OLAF, de l'Office de l'Union européenne pour la propriété intellectuelle (EUIPO), de l'OMD et de 21 pays. Elle a donné lieu à la saisie de plus de 5 millions de jouets contrefaits et illégaux, pour une valeur de 18 millions d'euros. Les marchandises saisies posaient des risques notamment en matière d'exposition aux produits chimiques, de strangulation, d'étouffement, de chocs électriques, d'altération de l'ouïe et d'incendie.
OPSON X	Opération conjointe d'Europol/INTERPOL visant des denrées alimentaires et des boissons contrefaites ou non conformes aux normes. L'OLAF a mené une action ciblée sur les vins et boissons alcoolisées et a coordonné les travaux de 19 États membres et de trois pays tiers. Cette opération a abouti à la saisie de près de 1,8 million de litres de vin et de boissons alcoolisées par les autorités douanières et policières européennes, à savoir: 215 000 litres de boissons alcoolisées contrefaites, principalement du vin et de la vodka; et 1 550 000 litres de différents types de boissons alcoolisées, vins et bières, qui ne respectaient pas les règles fiscales ou les normes de sécurité alimentaire.
SHIELD II	Organisée par Europol. L'OLAF a mené, avec 17 États membres, une action ciblée concernant des substances hormonales contrefaites, des compléments alimentaires et des médicaments de traitement des troubles érectiles. Il a ainsi empêché l'entrée dans l'UE d'un total de 254 731 comprimés et 131 027 flacons de différents médicaments, ainsi que de 278 kg de compléments alimentaires.
DEMETER VII	Coordonnée par l'OMD afin de lutter contre le trafic de déchets, de substances appauvrissant la couche d'ozone et d'hydrofluorocarbones (HFC). Au total, 102 services répressifs ont participé à cette opération. Le rôle de l'OLAF consistait à assurer la liaison entre les États membres et les pays tiers afin d'obtenir des informations et des renseignements, ce qui a conduit à la détection et à la saisie de plus de 4 000 tonnes de déchets (par exemple, articles électroniques usagés, batteries en fin de vie, véhicules usagés, imprimantes), ainsi que de 493 articles contenant des substances appauvrissant la couche d'ozone et des HFC.
SILVER AXE VI	Opération annuelle menée par Europol. L'OLAF y a participé en fournissant une expertise concernant l'identification et le suivi de cargaisons suspectes. Plus de 1 200 tonnes de pesticides illégaux ont été saisies lors de cette opération, qui a impliqué 35 pays différents. L'opération a débouché sur la saisie de produits illégaux et contrefaits d'une valeur estimée à 80 millions d'EUR. L'OLAF a échangé des renseignements opérationnels avec les autorités douanières des États membres et de la Chine, de l'Ukraine, de la Russie et de la Colombie. Il a suivi des transferts suspects de pesticides illégaux, ce qui a conduit à la saisie d'environ 39 tonnes de tels produits au total.

5. PRINCIPALES MESURES ADOPTÉES EN VUE DE PROTÉGER LES INTÉRÊTS FINANCIERS DE L'UE ET DE LUTTER CONTRE LA FRAUDE

5.1. Transposition de la directive PIF

La directive (UE) 2017/1371 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal (ci-après la «directive PIF») est entrée en vigueur le 5 juillet 2017. Le délai de transposition de la directive dans le droit national a expiré le 6 juillet 2019.

La Commission a publié le premier de trois **rapports sur la transposition de la directive**, conformément à l'article 18 de cette dernière, le 6 septembre 2021. Dans ce rapport, la Commission conclut que, bien que la totalité des États membres ait transposé la directive, **des mesures supplémentaires sont nécessaires afin de résoudre les problèmes de conformité non réglés**. Elle souligne la nécessité de transposer de manière adéquate les définitions, sanctions et règles de compétence de la directive PIF, de même que les délais de prescription qu'elle prévoit pour la fraude et les autres infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE, afin que le Parquet européen puisse mener des enquêtes et des poursuites efficaces. Elle insiste également sur l'importance capitale de la coopération entre le Parquet européen et les États membres.

En décembre 2021, la Commission a décidé d'ouvrir des **procédures d'infraction** à l'encontre de huit États membres⁶⁰ pour transposition incorrecte de la directive PIF. En février 2022, elle a ouvert des procédures d'infraction à l'encontre de cinq autres États membres⁶¹. Enfin, en mai 2022, elle a ouvert des procédures d'infraction à l'encontre de quatre États membres supplémentaires⁶².

La Commission continuera de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la transposition adéquate et complète de la directive PIF, en ouvrant, si nécessaire, de nouvelles procédures d'infraction.

La Commission prépare actuellement un deuxième rapport sur la transposition de la directive PIF, dont la publication est prévue au troisième trimestre 2022. Ce rapport sera axé sur l'adéquation du seuil de TVA de 10 millions d'EUR et sur l'efficacité des dispositions de la directive dans le domaine de la fraude aux marchés publics et des délais de prescription.

5.2. Lutte contre le blanchiment de capitaux

La fraude au détriment du budget de l'UE peut également servir de **tremplin à d'autres formes de criminalité** (autrement dit, elle peut constituer une infraction principale). Dès lors, même s'il n'est pas directement lié à la protection du budget de l'Union, le cadre juridique de l'UE en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme est également utile dans ce contexte.

Tous les États membres ont fait état d'une transposition complète de la cinquième directive anti-blanchiment⁶³ relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme⁶⁴.

⁶⁰ Croatie, Finlande, Grèce, Lettonie, Luxembourg, Portugal, Roumanie et Espagne.

⁶¹ Belgique, Chypre, Slovaquie, Slovénie et Suède.

⁶² Estonie, Hongrie, Malte et Pays-Bas.

⁶³ Directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de

5.3. Facilité pour la reprise et la résilience

La **facilité pour la reprise et la résilience** (FRR) est entrée en vigueur le 19 février 2021. Elle permet de financer des réformes et des investissements réalisés dans les États membres depuis le début de la pandémie en février 2020 et jusqu'au 31 décembre 2026. En vue de bénéficier de la RFF, les États membres doivent présenter leurs **plans nationaux pour la reprise et la résilience** à la Commission européenne. Chaque plan expose les réformes et les investissements à mettre en œuvre d'ici la fin de 2026, ce qui permet aux États membres de recevoir une allocation pouvant aller jusqu'à un montant convenu préalablement.

Chacun de ces plans devrait permettre de relever les défis recensés dans le cadre du Semestre européen⁶⁵, en particulier les recommandations par pays⁶⁶ de 2019 et 2020 adoptées par le Conseil. Il devrait également faire progresser les transitions écologique et numérique et rendre les économies et les sociétés des États membres plus résilientes. Les investissements doivent respecter le principe consistant à «ne pas causer de préjudice important»⁶⁷.

La FRR est un **instrument fondé sur la performance**. Le respect des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles convenues pour réaliser les réformes et les investissements prévus par les plans permettra de débloquer les versements des prêts et subventions aux États membres.

Le règlement FRR⁶⁸ exige des États membres qu'ils prennent toutes les mesures appropriées pour protéger les intérêts financiers de l'Union et veiller à ce que **l'utilisation des fonds respecte le droit de l'Union et le droit national applicables**. À cette fin, l'État membre doit prévoir un système de contrôle interne efficace et efficient et le recouvrement des montants indûment versés ou mal employés. Ce **nouveau modèle de mise en œuvre** confère aux États membres une grande responsabilité pour veiller à ce que ces ressources soient protégées de la fraude, de la corruption, des conflits d'intérêts (définis comme étant des «irrégularités graves») et du double financement.

capitaux ou du financement du terrorisme ainsi que les directives 2009/138/CE et 2013/36/UE (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) (JO L 156 du 19.6.2018, p. 43).

⁶⁴ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/anti-money-laundering-and-counter-terrorist-financing_en#eu

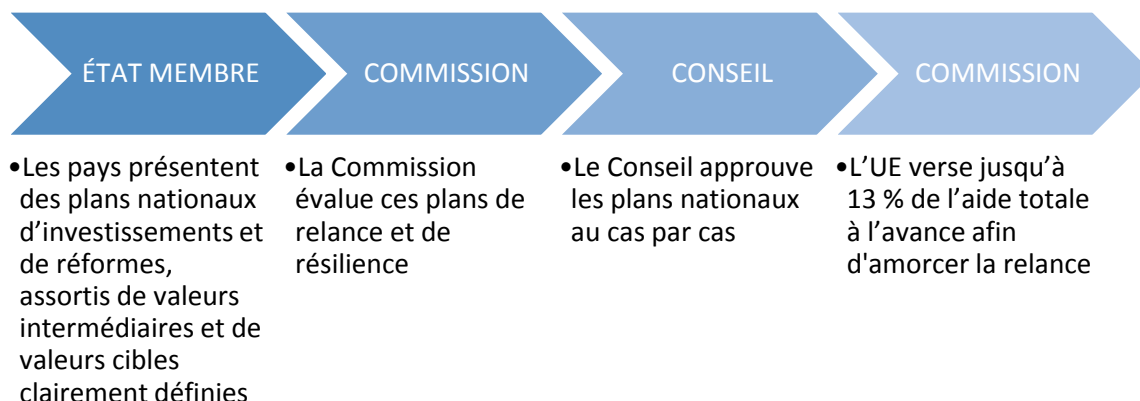
⁶⁵ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_fr

⁶⁶ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/spring-package_fr

⁶⁷ Aucune mesure figurant dans la FRR ne devrait causer de préjudice important aux objectifs, tels que définis à l'article 17 du règlement (UE) 2020/852 relatif à la taxinomie.

⁶⁸ Article 22 du règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience (JO L 57 du 18.2.2021, p. 17).

Figure 4 – Processus d'évaluation des plans nationaux



Chaque plan contient donc une **section consacrée au contrôle et à l'audit** dans laquelle les États membres décrivent les mesures (y compris les mesures de lutte contre la fraude) qu'ils mettront en œuvre et fixent des **valeurs intermédiaires et des valeurs cibles spécifiques** afin de protéger les intérêts financiers de l'UE contre les irrégularités graves et le double financement. La Commission ne peut évaluer un plan de manière positive que si celui-ci obtient un bon score pour ses systèmes de contrôle. En tant que service de la Commission, l'OLAF a contribué à l'évaluation réalisée par la Commission des plans pour la reprise et la résilience, en fournissant des **conseils ciblés pour lutter contre la fraude**. Une coopération avec les autorités nationales est en cours afin d'échanger des points de vue et de faciliter la diffusion de bonnes pratiques et d'expérience (concernant par exemple l'utilisation des outils informatiques – voir également **section 4.2.1**).

Instantané 11 – Opération SENTINEL

En septembre 2021, Europol, l'OLAF, le Parquet européen, Eurojust et 21 États membres ont uni leurs forces dans le cadre de l'**opération SENTINEL** afin d'anticiper la vague attendue de fraude portant atteinte aux fonds destinés à la relance. À cet effet, Europol a mis en place un mécanisme interne spécifique afin de traiter les données opérationnelles, de faciliter les échanges d'informations et d'apporter une assistance dans les dossiers en cours. Les activités conjointes ciblaient la fraude ainsi que l'évasion fiscale, la fraude aux droits d'accise, la corruption, la soustraction de fonds, le détournement de fonds et le blanchiment de capitaux. En février 2022, Europol et l'OLAF ont publié un rapport conjoint intitulé «Évaluation des menaces pour le fonds Next Generation EU (NGEU)».

Parmi les obligations des États membres relatives aux mesures de protection des intérêts financiers de l'UE, la collecte de données sur les bénéficiaires, contractants, sous-traitants et bénéficiaires effectifs figure en bonne place. La Commission a mis Arachne à disposition des États membres afin qu'ils s'en servent dans le cadre de la FRR.

Fin 2021, 22 plans nationaux avaient été adoptés. Ils étaient 25 au 31 juillet 2022⁶⁹.

⁶⁹ La Hongrie et les Pays-Bas n'en ont toujours pas adopté.

5.4. Protection des lanceurs d’alerte

Des activités illicites et des abus de droit peuvent survenir dans n’importe quelle organisation, privée ou publique, grande ou petite. Ils peuvent revêtir des formes très diverses, telles que la corruption ou la fraude, la faute professionnelle ou la négligence et, si l’on ne s’y attaque pas, ils peuvent parfois causer un préjudice grave à l’intérêt public. Les personnes qui travaillent pour une organisation ou qui sont en contact avec elle dans le cadre de leurs activités professionnelles sont souvent les premières à être informées de ces événements et se trouvent donc dans une position privilégiée pour informer ceux qui peuvent résoudre le problème.

Les **lanceurs d’alerte**, c’est-à-dire les personnes qui signalent (au sein de l’organisation concernée ou à une autorité extérieure) ou divulguent (au public) des informations au sujet d’un acte répréhensible obtenues dans un contexte professionnel, aident à **prévenir les effets néfastes et à détecter les menaces ou les atteintes** à l’intérêt public qui, à défaut, pourraient rester cachées.

Toutefois, au niveau européen et national, la protection des lanceurs d’alerte est fragmentée et inégale. Ils sont donc souvent découragés de signaler leurs préoccupations par crainte de représailles.

La directive sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l’Union, adoptée le 23 octobre 2019, donnait jusqu’au 17 décembre 2021 aux États membres pour la transposer en droit national. Cette directive couvre de nombreux domaines clés du droit de l’Union, tels que la lutte contre le blanchiment de capitaux, la protection des données, la protection des intérêts financiers de l’UE, la sécurité alimentaire et la sécurité des produits, la santé publique, la protection de l’environnement et la sûreté nucléaire.

À la fin de l’année 2021, seuls cinq États membres⁷⁰ avaient adopté une législation spécifique. En juin 2022, quatre États membres supplémentaires⁷¹ l’avaient fait. Un seul État membre⁷² n’a pas encore entamé la moindre procédure. Trois États membres⁷³ ont même élargi le champ d’application de la directive.

Le 17 décembre 2023 au plus tard, la Commission doit présenter au Parlement européen et au Conseil un rapport sur la mise en œuvre et l’application de la directive.

5.5. La panoplie d’outils de l’UE en matière d’état de droit

Dans le cadre de ce que l’on appelle la **panoplie d’outils de l’UE en matière d’état de droit**, la Commission a élaboré plusieurs instruments afin de répondre à différents problèmes liés à l’état de droit.

Parmi ces instruments figure le **mécanisme européen de protection de l’état de droit**, avec, en son centre, le **rapport annuel sur l’état de droit**. Son but est de permettre l’acquisition d’une **meilleure connaissance et d’une meilleure compréhension de l’évolution de la situation** dans chaque État membre, afin d’être en mesure d’identifier les risques pour l’état de droit, d’élaborer des solutions possibles et de cibler le soutien à un stade précoce. Le mécanisme prévoit également un processus de **dialogue annuel** entre la Commission, le Conseil et le Parlement

⁷⁰ Danemark, Lituanie, Malte, Portugal et Suède.

⁷¹ Croatie, Chypre, France et Lettonie.

⁷² Hongrie.

⁷³ Danemark, France et Lettonie.

européen ainsi qu'avec les États membres et les parlements nationaux, la société civile et les autres parties prenantes de l'état de droit.

5.5.1. Rapport sur l'état de droit – principales conclusions et faits marquants concernant la protection des intérêts financiers de l'UE

Le rapport 2021 sur l'état de droit⁷⁴, y compris ses 27 chapitres par pays, présente les évolutions, positives et négatives, de l'état de droit dans l'ensemble des États membres entre juillet 2020 et juin 2021, dans quatre domaines clés: le **système de justice**, le **cadre de lutte contre la corruption**, le **pluralisme et la liberté des médias** et **d'autres questions institutionnelles** en rapport avec l'équilibre des pouvoirs. Les problèmes liés au système judiciaire ou au cadre de lutte contre la corruption peuvent avoir une incidence significative sur la manière dont les intérêts financiers de l'UE sont protégés dans un État membre donné.

Le troisième rapport sur l'état de droit, adopté en juillet 2022⁷⁵, couvre la période allant de juillet 2021 à juin 2022 et inclut pour la première fois des recommandations spécifiques adressées à l'ensemble des États membres, telles qu'annoncées par la présidente von der Leyen lors de son discours sur l'état de l'Union 2021. Conformément au caractère préventif du rapport, l'objectif de ces recommandations est de soutenir les États membres dans les efforts qu'ils déploient pour faire avancer les réformes en cours ou prévues, d'encourager les évolutions positives, et d'aider les États membres à déterminer dans quels domaines des améliorations ou un suivi des changements récents ou des réformes pourraient être nécessaires, également en vue de remédier aux problèmes systémiques dans certains cas.

5.5.2. Progrès accomplis dans la mise en œuvre du règlement de l'UE relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union

Le règlement (UE, EURATOM) 2020/2092 relatif à un **régime général de conditionnalité** a pour objectif de protéger le budget de l'Union contre les violations des principes de l'État de droit qui portent atteinte ou présentent un risque sérieux de porter atteinte à la bonne gestion financière du budget de l'Union ou à la protection des intérêts financiers de l'Union, d'une manière suffisamment directe.

Le 2 mars 2022, **la Commission a adopté des lignes directrices**⁷⁶ expliquant comment elle allait appliquer ce règlement, en indiquant notamment comment les droits des destinataires finals ou des bénéficiaires seraient protégés (voir **section 7**).

La Commission a ouvert une procédure au titre du règlement relatif à la conditionnalité.

5.6. Politique de lutte contre la corruption

En 2021, la Commission a continué de fournir un **soutien technique** aux États membres dans le domaine de la lutte contre la corruption et de l'intégrité par l'intermédiaire de ses programmes, à savoir le **programme d'appui à la réforme structurelle** et l'**instrument d'appui technique** récemment créé. Ce soutien technique a facilité la révision des procédures de sélection et d'évaluation des juges et procureurs, ainsi que l'application des mesures anticorruption dans les domaines de l'éducation, de l'environnement et des sports. Certaines autorités nationales ont

⁷⁴ COM(2021) 700 final du 20.7.2021.

⁷⁵ COM(2022) 500 final du 13.7.2022.

⁷⁶ COM(2022) 1382 final du 2.3.2022.

bénéficié d'un soutien afin de mettre en place des mécanismes de surveillance pour leur plan national de lutte contre la corruption, de réviser leurs règles de gestion des conflits d'intérêts, d'assurer la surveillance des dépenses publiques ou de démontrer qu'elles sont prêtes à rejoindre la convention contre la corruption de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

La Commission organise, partout dans l'UE, des **ateliers de partage d'expériences dans le domaine de la lutte contre la corruption**. Le 13 décembre 2021, le 14^e atelier de partage d'expériences a rassemblé des représentants des États membres de l'UE, de la Commission européenne, d'Europol et du monde universitaire afin de discuter du thème de la résilience face à la corruption en temps de crise. La Commission soutient également des **projets visant à améliorer l'intégrité et à combattre la corruption** dans les États membres de l'UE, entre autres. En 2021, des projets anticorruption ont été financés au titre du volet «Police» du Fonds pour la sécurité intérieure 2014-2020; parmi eux figure notamment le projet C.O.R.E, qui vise à élaborer et valider une procédure reproductible pour le calcul du risque de corruption aux marchés publics en période de pandémie, sur la base d'une collecte et d'un recoupement de données sur les marchés publics. Cette procédure a pour but de détecter plus précocement les risques de corruption et de renforcer la base d'éléments probants disponible pour la réforme politique, en s'adressant en priorité aux autorités anticorruption et aux services répressifs, mais aussi aux journalistes et au grand public, dans une optique de responsabilité.

La Commission encourage également les États membres à adopter des **stratégies nationales de lutte contre la corruption**. En effet, ces stratégies permettent de faire en sorte

- que les engagements politiques se traduisent par des actions concrètes,
- que les lacunes législatives ou institutionnelles soient comblées de manière cohérente, complète et coordonnée, et
- que la lutte contre la corruption soit adaptée à l'évolution de la situation.

6. LES RÉSULTATS DES ACTIVITÉS DE CONTRÔLE

6.1. Sources de données et méthodologie

La présente section est essentiellement fondée sur les données communiquées par les États membres dans les domaines des ressources propres traditionnelles (RPT) et de la gestion partagée ainsi que par les pays candidats dans le domaine de la préadhésion. Les données relatives aux dépenses directes (**section 6.1.2**) proviennent du système comptable interne de la Commission. L'**encadré 2** précise les conditions dans lesquelles les États membres communiquent leurs informations et comment ces dernières sont utilisées dans la présente section.

Encadré 2: notification des irrégularités par les États membres

Les règlements sectoriels relatifs aux RPT et aux fonds en gestion partagée énoncent une série de conditions que les États membres doivent respecter lorsqu'ils notifient des irrégularités détectées dans ces domaines.

Les États membres utilisent deux systèmes informatiques pour signaler les irrégularités: OWNRES, dans le domaine des RPT, et l'IMS, dans les domaines de la gestion partagée et de la préadhésion.

En ce qui concerne les RPT, les États membres doivent signaler les irrégularités et les fraudes détectées d'un montant supérieur à 10 000 EUR et préciser, dans leur notification, si le cas détecté est lié à un comportement frauduleux ou non.

En ce qui concerne la gestion partagée, le même seuil financier s'applique, et les États membres doivent fournir une classification de l'irrégularité détectée, indiquant si le cas est un soupçon de fraude, une fraude détectée ou une simple irrégularité (administrative). Les États membres peuvent actualiser à tout moment les irrégularités qu'ils notifient, y compris en modifiant leur classification. En cas de simple irrégularité, d'autres dérogations s'appliquent et les États membres ne doivent pas signaler les cas:

- (1) les cas où l'irrégularité consiste seulement en l'inexécution, totale ou partielle, d'une opération couverte par le programme opérationnel cofinancé à la suite de la faillite du bénéficiaire;
- (2) les cas signalés à l'autorité de gestion ou à l'autorité de certification par le bénéficiaire, volontairement et avant leur découverte par l'une ou l'autre de ces autorités, soit avant, soit après le paiement de la contribution publique;
- (3) les cas décelés et corrigés par l'autorité de gestion ou l'autorité de certification avant l'inclusion des dépenses concernées dans un état des dépenses soumis à la Commission.

Deux grandes catégories sont utilisées, dans le présent rapport, pour les cas signalés par les États membres: les **irrégularités frauduleuses** et les **irrégularités non frauduleuses**.

Les **irrégularités non frauduleuses** sont celles pour lesquelles l'État membre a indiqué la classification de **fraude**, dans le domaine des RPT, ou de **soupçon de fraude** ou de **fraude établie**, dans les domaines de la gestion partagée et de la préadhésion.

Les autres cas sont appelés **irrégularités non frauduleuses**.

Au total, 11 218 irrégularités, concernant un montant d'environ 3,24 milliards d'EUR, ont été signalées en 2021. Sur le plan du nombre d'irrégularités signalées, la situation est stable par rapport à 2020, avec une légère baisse d'environ 5 %. Toutefois, les montants s'y rapportant représentent une forte hausse par rapport à l'année précédente, puisqu'ils ont plus que doublé (+121 %).

L'**encadré 3** fournit une brève note méthodologique sur la manière dont il y a lieu d'interpréter ces données ainsi que celles publiées dans les sections suivantes.

Encadré 3: Note méthodologique

Le signalement des irrégularités est soumis à certaines limites.

En ce qui concerne les RPT, le laps de temps écoulé entre le moment de la commission des irrégularités et le moment de leur détection dépend du type de contrôle: les contrôles réalisés au moment du dédouanement permettent de détecter immédiatement les irrégularités, tandis que les contrôles a posteriori sont réalisés dans le délai de trois ans imparti pour la notification d'une dette. La détection des irrégularités peut donc prendre jusqu'à trois ans à compter de la mise en libre pratique des marchandises. En général, le signalement des irrégularités après leur détection intervient rapidement, compte tenu des délais légaux spécifiques.

En ce qui concerne les dépenses, à l'exception des irrégularités frauduleuses détectées avant le paiement, et donc évitées, la grande majorité des irrégularités signalées (frauduleuses ou non) est détectée lors des contrôles a posteriori. Il existe donc un certain laps de temps entre le moment de la commission des irrégularités et le moment de leur signalement à la Commission, qui varie, en moyenne, entre deux ans et demi et trois ans⁷⁷.

⁷⁷ Il s'agit là du laps de temps calculé pour les irrégularités signalées dans le cadre de la politique de cohésion. Voir le document «Analyse statistique des irrégularités signalées en 2021» accompagnant le présent rapport, section 4.5.1.

La plupart des dépenses de l'UE suivent également des cycles pluriannuels, avec une mise en œuvre qui s'intensifie progressivement jusqu'à la clôture du programme (en général, n+2 ou n+3 par rapport à la dernière année du cycle, soit 2022-2023 pour la période de programmation en cours); les années de clôture de programme représentent, en outre, des années où on enregistre un pic du nombre d'irrégularités signalées.

Pour ces raisons, comparer, d'année en année, les signalements d'irrégularités ne permet pas de se faire une idée fiable de la situation, notamment en ce qui concerne les variations de l'incidence financière, qui pourraient être influencées par un très faible nombre de cas représentant une valeur élevée.

C'est pourquoi le présent rapport (de même que l'évaluation statistique des irrégularités qui l'accompagne) inclut également, en plus des variations annuelles, une perspective pluriannuelle (par période de programmation pour les politiques de cohésion et de préadhésion et sur cinq ans pour les autres secteurs) afin de limiter toute éventuelle dénaturation de l'analyse par les facteurs soulignés ci-dessus.

6.2. Recettes

En 2021, la Commission a adopté une proposition de modification du règlement relatif à la mise à disposition⁷⁸ dans le but de renforcer davantage le système de mise à disposition des ressources propres afin de garantir des paiements réguliers et en temps utile en faveur du budget de l'Union. En outre, une nouvelle stratégie d'application a été mise en œuvre en vue de réagir plus rapidement face aux risques émergents et de mieux protéger les RPT.

6.2.1. Fraude à la TVA

Le Parquet européen est compétent pour enquêter sur les infractions graves contre le système commun de TVA. Ces infractions doivent avoir un lien avec le territoire de deux États membres ou plus et entraîner un préjudice d'un montant total d'au moins 10 millions d'EUR.

En 2021, le Parquet européen a enquêté sur 91 affaires correspondant à ces critères, pour un préjudice estimé à 2,5 milliards d'EUR⁷⁹.

6.2.2. Ressources propres traditionnelles

En 2021, la pandémie de COVID-19 a continué d'affecter la vie de tous les particuliers et de toutes les entreprises de l'UE. Si, en 2020, la pandémie avait été vécue comme une urgence, en 2021, elle est devenue un fait établi, comme en attestent les chiffres des volumes d'importations: après la baisse spectaculaire des importations de l'EU-27, de 11,6 % en 2020, les importations ont augmenté de 23 % en 2021.

⁷⁸ Le règlement (UE, EURATOM) 2022/615 du Conseil modifiant le règlement (UE, Euratom) n° 609/2014 a été adopté le 5 avril 2022.

⁷⁹ Parquet européen, Rapport annuel 2021, p. 10.

Tableau 3 – Recettes: Irrégularités détectées et signalées par les États membres – RPT – en 2021

Secteur budgétaire	Irrégularités frauduleuses		Irrégularités non frauduleuses		TDF ⁸⁰	TDI ⁸¹
	N	EUR (millions)	N	EUR (millions)	%	%
Ressources propres traditionnelles EU-27	482	157,1	3 506	366,8	0,63 %	1,48 %

En 2021, le nombre d'irrégularités frauduleuses et non frauduleuses liées aux RPT (voir

tableau 3) est resté relativement stable, en baisse de 3 % seulement par rapport à la moyenne sur cinq ans. Le nombre d'irrégularités frauduleuses a augmenté de 1 % et les irrégularités non frauduleuses ont diminué de 4 %. Sur l'ensemble cas d'irrégularités frauduleuses et non frauduleuses détectés en 2021, 12 % ont été considérés comme frauduleux. Le montant de RPT correspondant a augmenté et représentait le montant de RPT le plus élevé détecté au cours

RPT: variations des données de 2021 par rapport à la moyenne sur cinq ans (2017-2021)

-3 % pour le nombre d'irrégularités frauduleuses ou non frauduleuses

+32 % pour les montants financiers liés à des irrégularités frauduleuses

+13 % pour les montants financiers liés à des irrégularités non frauduleuses

des cinq dernières années. Tant pour les irrégularités frauduleuses que pour les irrégularités non frauduleuses, le montant de RPT détecté a augmenté par rapport à la moyenne sur cinq ans, respectivement de 32 % et de 13 %. Au total, le montant de RPT a augmenté de 18 % en 2021 par rapport à la moyenne enregistrée pour 2017-2021⁸².

La lutte contre la fraude au niveau national, menée en collaboration avec les services douaniers, a joué un rôle majeur dans la détection des cas frauduleux en 2021. Les inspections réalisées par les services antifraude ont constitué le moyen le plus efficace de détecter les cas frauduleux et ont abouti à de meilleurs résultats que les contrôles a posteriori et les contrôles lors du dédouanement pour détecter la fraude douanière. Les irrégularités non frauduleuses ont principalement été détectées au moyen de contrôles a posteriori.

Instantané 12 – RPT: irrégularités les plus fréquentes et types de marchandises concernés

La plupart des cas signalés en 2021 comme étant frauduleux ou non frauduleux concernent une **sous-évaluation**, une **mauvaise indication de l'origine** ou un **classement ou une désignation incorrecte des marchandises**. La **contrebande** est restée l'un des principaux types de fraude. **Les textiles et les machines, appareils et matériels électriques** ont été les types de marchandises les plus touchés par la fraude et les irrégularités, tant en nombre de cas qu'en termes monétaires, suivis des **produits divers des industries chimiques, des chaussures et des**

⁸⁰ TDF – Taux de détection de la fraude: rapport entre les montants financiers liés à des irrégularités frauduleuses et le montant total constaté et estimé des ressources propres.

⁸¹ TDI – Taux de détection des irrégularités: rapport entre les montants financiers liés à des irrégularités non frauduleuses et le montant total constaté et estimé des ressources propres.

⁸² Pour une analyse complète des irrégularités signalées en ce qui concerne les RPT, voir le document «Analyse statistique des irrégularités signalées en 2021» accompagnant le présent rapport, section 2.

produits du tabac, en termes monétaires, et **des véhicules et plastiques**, en nombre de cas. En 2021, la Chine est restée le principal pays d'origine des marchandises touchées par des irrégularités signalées comme frauduleuses ou non frauduleuses.

Pour les biens liés à la COVID-19, en 2021, une augmentation notable des montants déclarés irréguliers a été observée pour des marchandises telles que les **désinfectants et produits de stérilisation, les vêtements de protection et les consommables médicaux**. L'analyse montre toutefois que l'incidence des irrégularités affectant les marchandises liées à la COVID-19 est restée relativement faible en 2021 (54 % du nombre total d'irrégularités signalées et 6 % des montants correspondants).

En 2021, la Commission a poursuivi, sur place ou à distance, ses visites de suivi et de contrôle afin de s'assurer de la bonne application de la législation douanière de l'UE et de la législation de l'UE relative aux RPT. Lorsque la coopération et les progrès accomplis dans la résolution des questions non réglées sont jugés insuffisants, des mesures correctrices sont appliquées.

Comme indiqué dans le rapport PIF de 2020, la Commission a déjà appliqué de telles mesures correctrices à l'encontre du Royaume-Uni en ce qui concerne les textiles et les chaussures sous-évalués en provenance de Chine⁸³. Le 8 mars 2022, la Cour a rendu son arrêt dans l'affaire C-213/19⁸⁴ contre le Royaume-Uni. La Commission analyse actuellement les implications de cet arrêt de la Cour, tant pour le Royaume-Uni (par exemple, nouveau calcul des pertes de RPT) que pour les autres États membres.

Instantané 13 – Contournement et absorption des mesures de défense commerciale

La surveillance des mesures de défense commerciale existantes est restée une priorité en 2021. Une attention particulière a été accordée aux mesures de défense commerciale pour lesquelles un risque accru d'évitement des droits a été constaté, soit au moyen de pratiques de contournement⁸⁵, soit en réduisant le prix à l'exportation, soit encore grâce à une absorption⁸⁶ du prix de revente, après l'institution de mesures antidumping ou compensatoires.

En 2021, la Commission a ouvert quatre enquêtes concernant un contournement potentiel par des importations de **tissus en fibres de verre**⁸⁷ en provenance de la Turquie et du Maroc après l'institution de droits antidumping et compensateurs sur ces produits originaires de Chine et d'Égypte en 2020, ainsi qu'une enquête anti-absorption au sujet du même produit, originaire d'Égypte, portant ainsi respectivement à onze et à deux le nombre total de telles enquêtes ouvertes ces trois dernières années. En outre, en 2021, la Commission a établi que les droits

⁸³ Commission européenne, 32^e rapport annuel sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne – Lutte contre la fraude – 2020, instantané 1, p. 13.

⁸⁴ Arrêt du 8 mars 2022. EU:C:2022:167.

⁸⁵ Comme indiqué à l'article 13 du règlement antidumping de base, le contournement a lieu lorsque les producteurs-exportateurs de pays tiers s'adonnent à des pratiques consistant par exemple à faire transiter le produit par un pays non soumis aux droits (transbordement), à modifier légèrement le produit de manière à ce qu'il ne soit pas couvert par les droits ou à exporter par l'intermédiaire d'un producteur-exportateur bénéficiant de taux individuels de droits antidumping ou compensateurs plus bas (réorientation vers d'autres sociétés).

⁸⁶ Une autre pratique est l'absorption du droit, qui consiste à ce que les exportateurs, malgré les mesures imposées, baissent leurs prix afin de compenser les droits, ou à ce que les importateurs ne tiennent pas compte du droit au moment de revendre le produit dans l'Union.

⁸⁷ Les tissus en fibres de verre sont utilisés, par exemple, pour la production de pales d'éoliennes, d'équipements de sport et de matériel pour bateaux et camions, ainsi que dans les systèmes de réhabilitation des canalisations.

antidumping en vigueur sur deux différents types de **feuilles d'aluminium à usage domestique** originaires de Chine étaient contournés en passant par la Thaïlande, où le produit ne faisait l'objet que d'opérations d'assemblage mineures.

Certaines affaires soumises à enquête, dans le cadre desquelles des marchandises envoyées de Chine ont été transbordées pour subir des opérations d'assemblage mineures en Turquie et au Maroc, sont emblématiques des problèmes posés par la politique «Une ceinture, une route» de la Chine, ainsi que de la détermination de la Commission à agir énergiquement contre le commerce déloyal généré par cette politique.

6.3. Dépenses

Bien que des flexibilités et des instruments aient été introduits afin de répondre à la crise déclenchée par la pandémie de COVID-19, le budget de l'UE s'est également retrouvé confronté à de nouveaux problèmes et à de nouveaux risques⁸⁸. Dans l'ensemble, la Commission est parvenue à maintenir un niveau élevé de couverture et d'assurance en matière d'audit. Cela a également été le cas dans les États membres, qui, en gestion partagée, se chargent de l'essentiel des audits ainsi que de la totalité des contrôles.

Ainsi, la flexibilité fournie n'a pas entraîné de relâchement des contrôles. Les règles modifiées qui ont été introduites dans les procédures de contrôle des États membres étaient limitées dans le temps et dans leur portée, ce qui a aidé les bénéficiaires et les États membres, dans des circonstances difficiles⁸⁹.

De solides mesures d'atténuation ont été mises en place, ou l'étaient déjà, afin d'atténuer les risques liés à l'impossibilité d'effectuer des audits et contrôles sur place. Parmi ces mesures figuraient notamment le remplacement des audits sur place par des contrôles documentaires et des audits à distance, ainsi que la possibilité de remplacer les inspections sur place par des solutions informatiques (photographies géolocalisées, images satellitaires, vidéoconférences, etc.)⁹⁰

Dans ce contexte, et conformément à la tendance attendue, au cours des cinq dernières années, le nombre d'irrégularités signalées (frauduleuses ou non) relatives aux dépenses de l'UE pour la période de programmation 2007-2013 a diminué, tandis que celles liées au cadre financier 2014-2020⁹¹ ont augmenté de façon cohérente par rapport aux cycles d'exécution et représentent donc désormais la grande majorité des irrégularités signalées (environ 90 %). Les irrégularités signalées concernant les dépenses annuelles (aides directes aux agriculteurs et mesures de soutien du marché) sont restées stables.

⁸⁸ Voir 32^e rapport PIF, précité, section 6.2, p. 37 à 40.

⁸⁹ Commission européenne, *Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le suivi de la décharge pour l'exercice 2020*, COM(2022) 331 final du 30.6.2022, p. 2.

⁹⁰ Ibidem.

⁹¹ Les domaines de dépenses liés aux périodes de programmation concernent les politiques dans le domaine du développement rural, de la cohésion et de la pêche ainsi que les politiques internes.

Tableau 4 – Dépenses: Irrégularités détectées et signalées par secteur budgétaire en 2021

Secteur budgétaire	Irrégularités frauduleuses		Irrégularités non frauduleuses		TDF ⁹²	TDI ⁹³
	N	EUR (millions)	N	EUR (millions)	%	%
Agriculture	250	30,0	3 455	204,0	0,06 %	0,38 %
<i>Développement rural</i>	144	16,5	2 400	94,7	0,12 %	0,68 %
<i>Soutien à l'agriculture</i>	98	13,0	1 015	107,5	0,03 %	0,27 %
<i>Les deux/Difficile à déterminer</i>	8	0,5	40	1,8	-	-
Fonds structurels et d'investissement européens	215	1 624,0	2 271	812,9	2,57 %	1,29 %
<i>Politique de cohésion et politique régionale</i>	155	1 605,5	1 627	588,5	3,42 %	1,25 %
<i>Politique sociale</i>	50	16,7	614	217,6	0,11 %	1,39 %
<i>Pêche</i>	10	1,8	70	6,8	0,35 %	1,32 %
Autres fonds en gestion partagée	0	0	45	4,3	0,00 %	0,22 %
Préadhésion	29	1,9	86	4,2	0,10 %	0,22 %
<i>Aide de préadhésion</i>			1	0,4	-	-
<i>Instrument d'aide de préadhésion I</i>	4	0,4	29	2,3	-	-
<i>Instrument d'aide de préadhésion II</i>	25	1,5	56	1,5	-	-
Dépenses directes	54	7,0	825	35,9	0,03 %	0,16 %
TOTAL	548	1 662,9	6 682	1 061,3	1,0 %	0,63 %

6.3.1. Gestion partagée

Agriculture: variations des données de 2021 par rapport à la moyenne sur cinq ans (2017-2021)

+1 % pour le nombre d'irrégularités frauduleuses ou non frauduleuses

-28 % pour les montants financiers liés à des irrégularités frauduleuses

+18 % pour les montants financiers liés à des irrégularités non frauduleuses

Agriculture⁹⁴ – L'analyse de la période de cinq ans (2017-2021) confirme les grandes tendances mises en évidence dans les précédents rapports PIF⁹⁵. Malgré une augmentation progressive, les irrégularités frauduleuses liées au développement rural concernant la période de programmation 2014-2020 sont toujours moins nombreuses que celles signalées pour la période 2007-2013 après une période de mise en œuvre

⁹² TDF – Taux de détection de la fraude: rapport entre les montants financiers liés à des irrégularités frauduleuses et le total des paiements effectués.

⁹³ TDI – Taux de détection des irrégularités: rapport entre les montants financiers liés à des irrégularités non frauduleuses et le total des paiements effectués.

⁹⁴ Pour une analyse complète des irrégularités signalées dans le domaine agricole, voir le document «Analyse statistique des irrégularités signalées en 2021» accompagnant le présent rapport, section 3.

⁹⁵ Voir 32^e rapport PIF 2020, précité, p. 35.

comparable. Les signalements de cas de fraude aux mesures de soutien à l'agriculture (y compris à l'aide directe et aux mesures de marché) sont restés relativement stables dans le temps, malgré une baisse de 17 % en 2021 par rapport à l'année précédente. L'incidence des fraudes signalées par rapport aux paiements reste très faible pour les paiements directs. C'est pour les mesures de marché qu'elle est la plus élevée, en particulier pour le **secteur des fruits et légumes** et en ce qui concerne les **programmes nationaux d'aide au secteur vitivinicole**. Les montants financiers concernés étaient également relativement élevés pour la mesure de marché visant spécifiquement la **promotion des produits agricoles**.

En ce qui concerne le développement rural et les paiements directs en faveur des agriculteurs, **l'analyse des risques et les informations spontanément fournies par la société civile**, y compris par les médias, **contribuent de façon marginale** à la détection des irrégularités frauduleuses et non frauduleuses. En ce qui concerne les mesures de marché, l'analyse des risques joue un rôle plus important dans la détection, en raison des examens fondés sur les risques des documents commerciaux des entités qui reçoivent des paiements.

Instantané 14 – Lutte contre la fraude dans la production biologique

Sur la base du plan d'action en faveur du développement de la production biologique⁹⁶, la Commission a encore renforcé la lutte contre la fraude dans la production biologique. En ce qui concerne la protection des intérêts financiers de l'UE, elle a systématisé le recoupement des informations du système d'information sur l'agriculture biologique (OFIS) sur les manquements potentiels dans le secteur de la production biologique avec les informations dont elle dispose sur la fourniture d'un soutien financier de l'UE à la production biologique. Dans ce contexte, l'OLAF s'est vu accorder un accès direct aux données de l'OFIS.

Des discussions exploratoires ont eu lieu avec le Parquet européen au sujet de l'octroi à l'OLAF d'un accès à l'OFIS, tandis qu'un tel accès lui avait déjà été accordé pour TRACES⁹⁷.

La proportion de cas de soupçons de fraude n'ayant pas débouché sur une condamnation environ 10 ans après leur signalement initial **demeure très élevée**, tandis que la proportion de cas dans lesquels une fraude est établie est faible. Cela pourrait indiquer la nécessité d'investir davantage dans les enquêtes et les poursuites de ces cas.

Instantané 15 – Agriculture: irrégularités les plus fréquemment détectées

Au cours de la période 2017-2021, pour les **aides directes versées aux agriculteurs**, la **falsification de preuves documentaires ou de la demande d'aide** a été l'irrégularité frauduleuse la plus fréquemment détectée. La falsification peut concerner une grande diversité de documents, par exemple, les contrats de bail ou actes de propriété, ainsi que les documents relatifs au respect des exigences en matière de conditionnalité.

En ce qui concerne les **mesures de marché**, la fraude a essentiellement concerné la **mise en œuvre des actions**, et était souvent combinée avec d'autres violations. Des montants financiers élevés ont été enregistrés dans plusieurs cas ayant fait l'objet d'une enquête de l'OLAF dans lesquels des **conflits d'intérêts** étaient associés à d'autres infractions liées à la mesure de marché «promotion». La **création de conditions artificielles** afin de recevoir une aide financière constitue un risque potentiel.

⁹⁶ COM(2021) 141.

⁹⁷ TRACES est la plateforme en ligne de la Commission européenne pour la certification sanitaire et phytosanitaire requise pour l'importation dans l'Union européenne d'animaux, de produits animaux, de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux d'origine non animale et de plantes, ainsi que pour les échanges intra-UE et les exportations d'animaux et de certains produits animaux depuis l'UE.

Pour le **développement rural**, les fraudeurs ont principalement eu recours à la **falsification de documents**. Cette pratique peut consister à falsifier des factures, à déclarer du matériel de seconde main comme étant neuf, à trafiquer des offres dans des procédures de passation de marchés ou à communiquer de fausses informations concernant le respect des conditions à remplir pour recevoir une aide. Un nombre significatif d'irrégularités frauduleuses concernait la **mise en œuvre incomplète d'une action**. La **création de conditions artificielles** représente également un risque potentiel pour le financement du développement rural. À titre d'exemple, les bénéficiaires peuvent scinder artificiellement des exploitations agricoles et demander une aide par l'intermédiaire de plusieurs entreprises liées afin d'échapper aux plafonds fixés pour ces aides.

Politique de cohésion: variations des données de 2021 par rapport à la moyenne sur cinq ans (2017-2021)

-11 % pour le nombre d'irrégularités frauduleuses ou non frauduleuses

+186 % pour les montants financiers liés à des irrégularités frauduleuses

+14 % pour les montants financiers liés à des irrégularités non frauduleuses

Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI)⁹⁸ – Entre 2017 et 2021, le nombre d'irrégularités frauduleuses et non frauduleuses relatives à la **période de programmation 2007-2013** a diminué pour les fonds ESI. Le nombre d'irrégularités signalées pour la **période de programmation 2014-2020** a augmenté. Ces dynamiques correspondent aux tendances et mécanismes connus de la détection et du signalement des irrégularités et sont liées au cycle de mise en œuvre des

programmes pluriannuels.

Le nombre d'irrégularités signalées comme frauduleuses pour la période de programmation 2014-2020 correspondait à celui de la période de programmation 2007-2013 après le même nombre d'années écoulées depuis le début de la période; à environ 1 %, le TDF était supérieur à celui de la période 2007-2013⁹⁹. Ce n'est pas le cas pour les irrégularités non frauduleuses. Pour celles-ci, la **baisse signalée huit ans après le début de la période de programmation**, tant sur le plan du nombre d'irrégularités que sur le plan des montants financiers, est spectaculaire (voir **instantané 17** pour une analyse des raisons de cette baisse).

Instantané 16 – Raisons de la baisse des irrégularités non frauduleuses dans le cadre de la politique de cohésion

En ce qui concerne de manière générale les politiques de cohésion et de la pêche, l'**OLAF a procédé à une analyse spécifique**, fondée sur les irrégularités non frauduleuses signalées par les États membres, jusqu'à l'année 2020 comprise. Cette analyse a mis au jour plusieurs raisons potentielles qui pourraient expliquer, dans une large mesure, cette forte diminution.

⁹⁸ Pour une analyse complète des irrégularités signalées en ce qui concerne les Fonds ESI, voir le document «Analyse statistique des irrégularités signalées en 2021» accompagnant le présent rapport, section 4.

⁹⁹ En ce qui concerne la période de programmation 2014-2020, le TDF est fortement influencé par le caractère considérable des détections effectuées en Roumanie et en Slovaquie; toutefois, ces détections concernent des irrégularités individuelles qui impliquaient d'énormes montants financiers. Ces irrégularités ont également eu une incidence significative sur le TDF de l'EU-27. La comparaison entre les deux périodes de programmation est importante car elle permet de comprendre que l'augmentation de 186 % en 2021 par rapport à la moyenne sur cinq ans est liée à des situations exceptionnelles.

Les **retards dans la mise en œuvre** des programmes opérationnels concernés pourraient expliquer en partie la baisse actuelle des irrégularités frauduleuses. Celle-ci peut également s'expliquer en partie par une possible **modification des pratiques de signalement** de certaines autorités pour les irrégularités impliquant moins de 10 000 EUR.

Pour la période de programmation 2014-2020, la **possibilité d'utiliser des options simplifiées en matière de coûts (OSC)** a été élargie. Pour le Fonds social européen, l'augmentation du pourcentage des dépenses couvertes par les OSC (qui passe de 7 % à 33 %) pourrait être un facteur significatif ayant contribué à la baisse du nombre d'irrégularités non frauduleuses.

Un autre élément de réponse pourrait être un **retard dans l'adaptation à la modification d'une dérogation** au signalement des irrégularités non frauduleuses, qui a été effectuée en 2009 et a eu une incidence sur les signalements effectués au cours de la période 2007-2013.

L'**introduction des comptes annuels et l'exclusion des évaluations en cours** pourraient également avoir contribué à cette diminution. Depuis la période de programmation 2014-2020, les États membres peuvent exclure de leurs comptes annuels les dépenses dont la légalité et la régularité sont en cours d'évaluation. Cette exclusion permet aux États membres d'éviter une réduction de la contribution d'un fonds donné, même s'il existe des irrégularités. Les États membres font usage de cette possibilité.

Sous certaines conditions, après sept ans de mise en œuvre (fin 2020), l'effet combiné de ces raisons représenterait environ deux tiers de la baisse des signalements d'irrégularités non frauduleuses constatée dans l'ensemble de l'UE.

L'effet d'une capacité administrative renforcée est un autre élément à prendre en considération. Il n'existe aucun indicateur permettant d'évaluer l'augmentation de la capacité des organismes chargés de la mise en œuvre et des bénéficiaires, ou l'incidence que cette augmentation pourrait avoir eue sur la baisse des irrégularités involontaires. Toutefois, certains facteurs contributifs laissent entrevoir de telles évolutions positives. Il s'agit par exemple: a) **des mesures antifraude efficaces et proportionnées**, adoptées au niveau opérationnel, qui pourraient avoir permis la détection précoce et la prévention des irrégularités (frauduleuses ou non); b) **l'amélioration de la qualité et de l'expérience des autorités compétentes** (en particulier dans certains États membres), y compris des bénéficiaires; et c) **une implication accrue de la société civile grâce aux pactes d'intégrité** (voir instantané 18).

Sur le plan négatif, **la pandémie de COVID-19 pourrait avoir mis davantage sous pression la capacité administrative des autorités impliquées dans les systèmes de gestion et de contrôle**, ce qui pourrait contribuer à une augmentation des irrégularités détectées dans les années à venir.

Les **risques** d'irrégularités semblent être plus élevés dans les domaines de la politique de cohésion liés au **transport**, à la **protection de l'environnement**, à la recherche, au développement technologique et à l'innovation (**RTDI**), à l'**inclusion sociale** et à la promotion de l'**emploi** et de la **mobilité de la main-d'œuvre**.

L'analyse met en évidence des risques liés à la **transition écologique**, y compris pour les investissements dans l'efficacité énergétique, l'approvisionnement en eau potable, la gestion des déchets, l'énergie renouvelable (solaire) et la prévention des risques. Les risques liés à la **transition numérique** semblent être les plus importants dans le secteur des services et applications en faveur des petites et moyennes entreprises (PME), si l'on considère le nombre d'irrégularités, et dans celui des services et applications de l'administration en ligne, en termes de montants financiers impliqués. Des irrégularités ont également été signalées en ce qui concerne les infrastructures nécessaires à la transition numérique.

En ce qui concerne la **RDTI**, l'analyse tend à indiquer des risques plus élevés pour les investissements visant à fournir une assistance pour de telles activités dans les entreprises. Les

mesures destinées à stimuler la recherche, l'innovation et l'entrepreneuriat dans les PME étaient particulièrement concernées.

Les risques sont les plus élevés en ce qui concerne les investissements dans les **infrastructures de transport**, en raison de la fréquence des irrégularités constatées dans les projets routiers généraux, qui affectent les niveaux régionaux et locaux, et des montants financiers conséquents impliqués dans les irrégularités relatives aux chemins de fer et aux routes du réseau transeuropéen de transport (RTE-T). Les investissements dans l'infrastructure multimodale du RTE et dans les réseaux d'électricité semblent également risqués.

Les risques liés à l'**inclusion sociale**, à la pauvreté et à la discrimination semblent plus élevés pour les investissements dans i) l'inclusion active, ii) les infrastructures de santé, iii) l'amélioration de l'accès aux soins de santé et aux services sociaux, iv) l'infrastructure sociale et la revitalisation des zones rurales et urbaines, v) les investissements en faveur des communautés marginalisées et vi) les infrastructures d'accueil des enfants.

En ce qui concerne la promotion de l'emploi et de la mobilité de la main-d'œuvre, les risques semblent être plus élevés pour les investissements dans i) l'adaptation des travailleurs, des entreprises et des chefs d'entreprise au changement, en particulier les opérations destinées à la conception et à la diffusion de formes de travail novatrices et plus productives, ii) l'accès à l'emploi, en particulier les opérations destinées aux demandeurs d'emploi et inactifs, parmi lesquels les chômeurs de longue durée et les personnes qui se trouvent les plus éloignées du marché du travail, et iii) le soutien à l'emploi indépendant et à la création d'entreprises.

Instantané 17 – Fonds ESI: types d'irrégularités détectées

L'irrégularité frauduleuse la plus fréquemment détectée était l'usage de **documents faux ou falsifiés**. Les manquements frauduleux à des dispositions/clauses contractuelles impliquaient des montants financiers élevés. Ce type de fraude consistait souvent en une **mise en œuvre incomplète ou inexistante de l'action financée**. La plupart des irrégularités frauduleuses en matière d'éthique et d'intégrité concernaient des **conflits d'intérêts**. Les violations des règles de **passation des marchés publics** ont été l'irrégularité non frauduleuse la plus souvent signalée, mais une fraude n'a été détectée que dans 4 % de ces cas.

L'**analyse des risques** contribue toujours de manière marginale à la détection de la fraude, tandis que les **informations provenant de la société civile** (y compris celles publiées dans les médias) jouent un rôle d'une importance croissante. Ce n'est pas le cas pour les irrégularités non frauduleuses. La détection de la fraude et des irrégularités pourrait être améliorée en menant des projets d'analyse de risques thématiques a posteriori ciblant des groupes d'opérations déjà réalisées.

Instantané 18 – Pactes d'intégrité et coopération avec la société civile

Les pactes d'intégrité, un outil de surveillance soutenu par la société civile visant à renforcer la transparence, la responsabilité et la bonne gouvernance dans le domaine des marchés publics, sont mis en avant dans les programmes de la période 2021-2027 dans le cadre des volets consacrés à la conception et à l'évaluation. Avec la conclusion des 18 projets pilotes (dans 11 États membres, de 2016 à 2021), la Commission encourage les États membres à continuer de mettre en œuvre les pactes d'intégrité dans des projets ciblés financés par des fonds de l'UE en les intégrant progressivement à leurs programmes, et fournit aux États membres un soutien en ce sens, prenant la forme de la panoplie d'outils récemment publiée¹⁰⁰.

¹⁰⁰ https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/integrity-pacts/

La proportion de cas de soupçons de fraude n'ayant pas débouché sur une condamnation environ 10 ans après leur signalement initial demeure très élevée, tandis que la proportion de cas dans lesquels une fraude est établie est faible. Cela pourrait indiquer la nécessité d'investir davantage dans les enquêtes et les poursuites de ces cas.

Autres fonds en gestion partagée¹⁰¹ – En ce qui concerne les fonds en gestion partagée destinés à d'autres politiques intérieures, le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) a été le fonds le plus touché par la fraude. Plus de 90 % des irrégularités non frauduleuses détectées concernaient les fonds suivants: Le fonds «Asile, migration et intégration» (FAMI), le FEAD et l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ).

6.3.2. Gestion indirecte

Préadhésion¹⁰² – Les irrégularités signalées dans ce domaine en 2021 sont en baisse par rapport à la moyenne sur cinq ans (-23 % en nombre de cas et -48 % sur le plan des montants financiers irréguliers). Sur la même période, le nombre le plus élevé d'irrégularités détectées concernait le programme de l'instrument de préadhésion pour le développement rural (IPARD) et la coopération transfrontière.

6.3.3. Gestion directe

Les irrégularités frauduleuses détectées concernant les dépenses directes de la Commission diminuent depuis 2016 et sont restées stables au cours des quatre dernières années, malgré une hausse marginale en 2021. Les irrégularités non frauduleuses ont continué de baisser et 2021 a été l'année durant laquelle leur niveau a été le plus bas, tant sur le plan du nombre de cas que sur le plan des montants concernés¹⁰³.

Instantané 19 – Dépenses directes: irrégularités les plus fréquemment détectées et domaines thématiques concernés

Les types d'irrégularités les plus fréquents concernent l'éligibilité des dépenses et la sous-performance/l'inexécution.

En 2021, les domaines d'action les plus touchés par les irrégularités ont été la recherche et l'innovation, le marché unique, la sécurité, la défense et la gestion des frontières, les investissements stratégiques européens et les actions extérieures.

7. PERSPECTIVES POUR 2022, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La pandémie de COVID-19 a engendré de nouveaux défis auxquels l'UE a réagi rapidement, de manière flexible et en déployant de nouveaux instruments et de nouvelles ressources. Les défis posés par cette crise et ses conséquences ne sont pas encore derrière nous, mais l'invasion de l'Ukraine par la Russie a déclenché de nouvelles dynamiques majeures, qui ont de profondes implications pour l'UE, son économie et sa société.

¹⁰¹ Pour une analyse des irrégularités signalées en ce qui concerne ces fonds, voir le document «Analyse statistique des irrégularités signalées en 2021» accompagnant le présent rapport, section 4.6.

¹⁰² Pour une analyse des irrégularités signalées dans le domaine de la préadhésion, voir le document «Analyse statistique des irrégularités signalées en 2021» accompagnant le présent rapport, section 5.

¹⁰³ Pour une analyse des irrégularités détectées en ce qui concerne la gestion directe, voir le document «Analyse statistique des irrégularités signalées en 2021» accompagnant le présent rapport, section 6.

Le 18 mai 2022, la Commission a présenté un train de mesures visant à traiter les questions qui ont été mises à l'avant-plan depuis l'invasion de l'Ukraine, de la sécurité de l'approvisionnement énergétique à l'insuffisance des investissements de l'UE dans sa défense en passant par la reconstruction à long terme de l'Ukraine. Toutes ces questions ont une incidence sur le budget de l'UE.

Le budget de l'UE est d'ores et déjà sous pression, alors que de nouvelles mesures sont en cours de déploiement afin de traiter les répercussions des récents événements (par exemple, **REPowerEU**), les priorités sont redéfinies (migration) et le plus vaste ensemble de sanctions jamais adoptées à l'encontre d'un pays (à titre général, mais aussi contre des individus ciblés) doit être appliqué, ce qui aura des conséquences sur les recettes de l'UE (importations et exportations de marchandises) ainsi que sur ses dépenses (exclusions des procédures de marchés publics et des subventions).

Déjà, avec l'introduction de la FRR et la mise en œuvre des plans nationaux pour la reprise et la résilience, le **rôle joué par les autorités nationales** dans la garantie d'un niveau adéquat de protection des intérêts financiers de l'UE **a été considérablement revu à la hausse**. La pression sur les administrations nationales demeurera élevée en 2022 et au-delà: en effet, celles-ci devront également appliquer les dépenses du cycle de programmation 2021-2027 et faire preuve d'expertise et de maîtrise des différents modes de gestion liés à la mise en œuvre des différents fonds.

7.1. L'espace antifraude de l'UE

Les résultats de l'OLAF et du Parquet européen en 2021¹⁰⁴ montrent la **valeur ajoutée que la dimension européenne peut apporter à la protection des intérêts financiers de l'UE** et à la lutte contre la fraude, en surmontant les limitations inhérentes aux systèmes nationaux, en particulier en ce qui concerne la lutte contre la criminalité transfrontière.

Surtout, ils montrent aussi la nécessité de continuer d'œuvrer en vue de la création d'un **espace antifraude** de l'UE de plus en plus harmonisé, ce qui nécessite notamment que la législation nationale soit conforme au droit et aux principes de l'UE.

Le règlement 2020/2092 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union (**règlement relatif à la conditionnalité**) est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2021 et est applicable depuis cette date. Celui-ci couvre toutes les violations des principes de l'état de droit commises dans un État membre après cette date qui portent atteinte ou présentent un risque sérieux de porter atteinte, de manière suffisamment directe, à la bonne gestion financière du budget de l'UE et aux intérêts financiers de l'UE.

Le règlement sur la conditionnalité permet à l'Union de prendre des mesures (par exemple, suspendre des paiements ou appliquer des corrections financières) afin de protéger le budget, tout en veillant à ce que les bénéficiaires finals des fonds de l'Union continuent à recevoir leurs paiements directement des États membres concernés. L'attitude des pouvoirs publics face à la fraude fait partie des situations qui, en présence de violations des principes de l'état de droit, pourraient être pertinentes dans le cadre de la procédure établie par le règlement relatif à la conditionnalité.

Le 16 février 2022, la Cour a rejeté les recours introduits par deux États membres (C-156/21¹⁰⁵ et C-157/21¹⁰⁶) en disant pour droit que ce règlement relevait de la compétence conférée par les

¹⁰⁴ Voir instantanés 3 et 4.

¹⁰⁵ Arrêt du 16 février 2022, EU:C:2022:97.

¹⁰⁶ Arrêt du 16 février 2022, EU:C:2022:98.

traités afin d'établir des règles financières pour l'exécution du budget de l'UE. Le 2 mars 2022, la Commission a publié des lignes directrices relatives à l'application du règlement, en tenant compte de l'arrêt de la Cour.

Recommandation 1 – Transposition correcte de la directive PIF

Les États membres à l'encontre desquels la Commission a entamé des procédures d'infraction devraient prendre rapidement des mesures correctives et modifier leur législation nationale afin de transposer correctement la directive PIF.

Un espace antifraude de l'UE cohérent et de plus en plus harmonisé contribue également à l'élimination des éventuelles failles dans l'architecture globale de contrôle dont pourraient profiter les fraudeurs.

Recommandation 2 – Participation au Parquet européen

La Commission réitère son appel aux États membres n'ayant pas encore rejoint le Parquet européen à le faire. Les États membres qui participent au Parquet européen devraient veiller à ce que celui-ci soit en mesure d'exercer tous les pouvoirs qui lui sont conférés par son règlement fondateur.

7.2. Transparence, gestion des risques de fraude et numérisation de la lutte contre la fraude

Pour le CFP 2021-2027 et NextGenerationEU, la Commission a présenté des propositions visant à **améliorer la qualité des données et l'interopérabilité des systèmes informatiques** en ce qui concerne les destinataires de financements de l'Union lorsque le budget est exécuté en gestion partagée et au titre de la FRR.

L'une de ses propositions ayant été retenue par les colégislateurs pour la FRR et la politique de cohésion impose aux États membres d'enregistrer et de conserver des **données sur les bénéficiaires de fonds de l'UE et leurs bénéficiaires effectifs**. En ce qui concerne la PAC, les États membres recueilleront des données sur les groupes auxquels participent les bénéficiaires, le cas échéant.

Par sa modification ciblée du règlement financier¹⁰⁷, la Commission entend améliorer davantage la manière dont les informations sur l'utilisation du budget de l'UE et les bénéficiaires des fonds de l'UE sont communiquées au public. Elle a proposé d'imposer aux États membres et aux autres organismes exécutant le budget de l'UE, quel que soit le mode de gestion, de lui fournir une fois par an des informations sur leurs bénéficiaires de fonds de l'UE, y compris des identifiants uniques, si les bénéficiaires sont des personnes morales. Il y a lieu de protéger les droits des bénéficiaires au respect de leur vie privée et de leurs données à caractère personnel¹⁰⁸. La Commission complèterait ces informations par les données dont elle dispose dans le cadre de la gestion directe et serait chargée de consolider, de centraliser et de publier les informations dans une base de données sur un site web unique couvrant tous les modes de gestion. Le site web unique qui en résulterait serait une version améliorée du **système de transparence financière** actuellement utilisé pour la gestion directe.

¹⁰⁷ COM(2022) 184 final du 22.4.2022.

¹⁰⁸ Conformément aux règlements (UE) 2016/679 (RGPD) et (UE) 2018/1725.

La modification ciblée du règlement financier fournit une nouvelle occasion d'améliorer davantage la protection du budget de l'UE contre les irrégularités, la fraude, la corruption et les conflits d'intérêts.

Premièrement, la Commission a proposé de rendre **obligatoire l'utilisation d'un système informatique intégré unique** pour l'exploration de données et le calcul du risque. L'utilisation du système existant, Arachne, se fait sur une base volontaire, et, bien que ce système soit déjà largement utilisé dans le domaine de la politique de cohésion et soit en cours d'introduction pour les dépenses agricoles, le rendre obligatoire constituerait une avancée majeure.

Deuxièmement, la Commission propose également **d'étendre le champ d'application et d'accroître l'efficacité du système de détection rapide et d'exclusion (EDES)**. Ce système consiste en une série de mesures prises à l'encontre des opérateurs économiques non fiables. Il permet notamment de détecter de manière précoce les opérateurs économiques frauduleux ou non fiables et, éventuellement, de les exclure du financement de l'UE. Les pratiques interdites comprennent un large éventail de comportements qui portent atteinte à l'intégrité professionnelle (par exemple, la fraude, la corruption et les fautes professionnelles graves) et les manquements aux performances contractuelles (telles que des lacunes importantes dans l'exécution des contrats financés par l'UE)¹⁰⁹. À cet égard, la Commission a également proposé d'étendre le système aux bénéficiaires en gestion partagée en adoptant une approche proportionnée et ciblée. L'objectif est de s'assurer que les décisions d'exclusion adoptées au niveau de l'UE soient exécutées par les autorités des États membres en gestion partagée. La Commission propose également la possibilité d'exclure des appels d'offres pour des marchés publics, et en fin de compte de l'obtention de fonds de l'Union, les entités affiliées et/ou les bénéficiaires effectifs d'une entité principale exclue.

Troisièmement, les modifications proposées du règlement financier, si elles sont approuvées par les colégislateurs, **renforceront l'efficacité et la qualité des contrôles et des audits grâce à la numérisation et aux technologies émergentes** telles que l'apprentissage automatique, l'automatisation robotisée de processus et l'intelligence artificielle. Ces aspects se voient accorder davantage de visibilité dans le règlement financier afin d'assurer une utilisation plus large et plus cohérente des audits et contrôles numériques, tout en réduisant le coût des contrôles et audits. La numérisation de la lutte contre la fraude sera également l'un des thèmes de la révision du plan d'action accompagnant la stratégie antifraude de la Commission, prévue pour 2023.

Recommandation 3 – Numérisation de la lutte contre la fraude

Tant que durera la révision du règlement financier, la Commission invite les États membres à faire pleinement usage des outils à leur disposition (Arachne, EDES, IMS) et encourage le développement de solutions interopérables avec les systèmes nationaux afin d'exploiter pleinement leur potentiel.

Il est indispensable, pour protéger efficacement les intérêts financiers de l'UE, d'évaluer et de surveiller les risques de manière proactive et en temps utile, y compris en utilisant toutes les sources d'information disponibles, en échangeant des informations entre les services concernés et en fournissant des retours d'informations rapides sur les actions entreprises. Cette évaluation permanente, ces échanges d'informations, cette surveillance des risques et des tendances en matière de fraude et ces retours d'informations sont nécessaires pour ajuster les mesures à la nécessité de mieux protéger les intérêts financiers de l'UE.

¹⁰⁹ Pour un aperçu détaillé des décisions prises par l'instance en 2021, voir le rapport intitulé «Système de détection rapide et d'exclusion (EDES) – Instance visée à l'article 143 du règlement financier» accompagnant le présent rapport.

Recommandation 4 – Renforcer l'analyse des risques de fraude

Les États membres devraient adopter une approche proactive en ce qui concerne la protection des intérêts financiers de l'UE. Cela implique d'utiliser des données provenant de toutes les sources disponibles, d'analyser les données et d'échanger des informations, y compris avec les services répressifs et la Commission, afin de détecter et de répondre rapidement aux risques et tendances émergentes en matière de fraude.

Les États membres devraient également prendre des mesures sur la base des informations fournies par la Commission dans la présente analyse stratégique, ainsi que dans d'autres analyses stratégiques et rapports ciblés, et fournir des retours d'informations rapides sur les mesures qu'ils prennent afin de faciliter la surveillance des risques et tendances en matière de fraude.