



Maria NTZIOUNI-DOUMAS

Chef d'unité adjoint - Unité en charge de la prévention de la fraude et du reporting à l'Office européen de lutte antifraude

L'Office européen de la lutte antifraude (OLAF) et sa mission Protection des intérêts financiers de l'UE et lutte contre la fraude*

*Cette communication ne représente pas nécessairement la position officielle de l'OLAF

Mots-clés : corruption - fraude - parquet européen - protection des intérêts financiers

La solidarité financière exige que chaque euro du contribuable européen soit utilisé pour créer des emplois et de la croissance en Europe, surtout en période de crise économique. Pour l'instant, l'OLAF demeure le seul organisme européen capable de coordonner les efforts pour lutter contre la fraude. La lutte contre la fraude est l'affaire de tous.

L'article 325 (TFUE)¹ du Traité introduit la responsabilité partagée entre l'Union européenne et les États membres dans le but de protéger les intérêts financiers de l'Union et de lutter contre la fraude. En effet, les autorités nationales gèrent environ 80 % des dépenses de l'UE et perçoivent les ressources propres traditionnelles.

Dans le cadre de la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice dans l'Union européenne, la protection de ses intérêts financiers et la lutte contre la fraude et les autres activités illicites sont ainsi des composantes-clés

de la solidarité financière de l'UE et une priorité des institutions européennes.

La prise de conscience de la nécessité de gérer correctement les fonds publics se généralise aujourd'hui dans toute l'Europe. De nouveaux outils pour améliorer la bonne gouvernance sont apparus et parmi ceux-ci, la gestion des risques. Face aux milliers d'opérateurs, avec un environnement complexe et en évolution rapide, l'un des risques à prendre en compte est la fraude, car l'impact de la fraude n'est pas exclusivement économique, mais il en va aussi de la réputation de l'organisation en cause.

¹ Traité sur l'Union européenne et Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Afin de ne pas créer un exercice vide et sans signification, la gestion des risques de fraude doit être fondée sur des données factuelles et ne peut être enrichie que par l'expérience et les conclusions de l'Office de lutte anti fraude (OLAF) et d'autres organismes et institutions.

Cette communication portera sur la nécessité de disposer d'outils corrects de gestion des risques de fraude, et sur les derniers développements des tendances concernant la fraude

et les irrégularités affectant le budget de l'UE, ainsi que sur les expériences et les méthodes pour les contrer.

En tant qu'observatoire privilégié de l'UE en matière de lutte contre la fraude et en particulier avec son expérience d'enquête, l'OLAF, comme d'autres services de la Commission, a développé une réponse européenne aux menaces de fraude et de corruption affectant les intérêts financiers de l'UE.

1 Mission et rôle de l'OLAF

L'OLAF a été créé en 1999², avec pour mission principale de protéger la réputation du projet d'intégration européenne et des institutions de l'Union. L'OLAF s'acquitte de sa mission :

- en menant des enquêtes indépendantes sur les cas de fraude et de corruption, et sur toute autre activité illégale portant sur des fonds de l'UE, afin de veiller à ce que l'argent du contribuable de l'UE serve à financer des projets susceptibles de créer des emplois et de la croissance en Europe ;

- en enquêtant sur les fautes graves commises par le personnel et les membres des institutions de l'Union européenne ;

- en appuyant l'élaboration et la mise en œuvre de la réglementation et des politiques anti-fraude de l'Union européenne.

L'Office européen de lutte antifraude, mène non seulement des enquêtes administratives, mais conçoit et met en œuvre aussi les politiques antifraudes de l'UE. Dans un même service, les activités opérationnelles et la politique antifraude sont ainsi réunies.

2 Politique de cohésion - Quelques statistiques sur les irrégularités (détectées et signalées)

Les fonds européens structurels et d'investissement représentent principalement l'expression de la solidarité financière de l'UE. Il s'agit d'un des principaux domaines d'action de l'Union européenne (si ce n'est le domaine-clé), tant en termes de financement (près de 352 milliards d'euros sur la période 2014-2020) qu'en termes d'impact sur la croissance économique et le progrès social dans les différentes régions d'Europe. Dans le même temps, la politique de cohésion a toujours été, par rapport à d'autres domaines politiques, une source de préoccupation, en raison de sa vulnérabilité spécifique concernant les irrégularités et les fraudes. Les fonds européens structurels et d'investissement constituent la partie la plus importante du travail d'enquête de l'OLAF, et aussi le domaine où sa valeur ajoutée a été la plus manifeste (voir les rapports 2014 et 2015 de l'OLAF³ : 153 et 104 enquêtes en cours à la fin des années 2014 et 2015 respectivement, concernant les fonds structurels et d'investissement, suivies par l'aide extérieure avec 79 et 66 enquêtes respectivement).

Par ailleurs, la Cour des comptes européenne se concentre sur la politique de cohésion qui a un taux d'erreur élevé à 5,2 % en 2015 (critiques sur la légalité et la régularité des transactions)⁴.

En outre, les données concernant les irrégularités détectées et signalées par les autorités des États membres montrent qu'en 2015⁵, concernant la période de programmation 2007-2013, plus de 10 700 irrégularités, soit environ 2 milliards d'euros, ont été signalées à la Commission, ce qui représentait environ 4,5 % des ressources en paiement pour l'année 2015. Environ 370 d'entre elles ont été signalées comme potentiellement frauduleuses par les autorités nationales, ce qui représente environ 477 millions d'euros, et correspond à 0,96 % en paiement des fonds de l'UE.

Il est à noter que « les marchés publics » sont l'un des principaux vecteurs par lesquels les ressources publiques et européennes sont injectées dans l'économie européenne (environ 14 % du PIB de l'UE) et la principale source de fraudes et de corruption. Ceci est confirmé par d'autres

² Décision de la Commission 1999/352/CE, CECA, Euratom du 28 avril 1999 instituant l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), JO L 136 du 31 mai 1999, p. 20.

³ Rapports OLAF 2014 et 2015, p.17, http://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports_en.

⁴ JOUE C 375, 13 oct. 2016.

⁵ COM (2016) 472 final, p. 22 et 26. http://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports_en.

chiffres intéressants tirés du Rapport 2014 de la Commission Protection des intérêts financiers de l'Union européenne⁶ : en ce qui concerne les programmes de la politique de cohésion au cours de la période de programmation 2007-2013, environ 38 % des irrégularités constatées concernent des infractions aux règles de passation des marchés publics. L'incidence financière de ces irrégularités

représente 49 % de l'incidence financière globale pour toutes les irrégularités signalées pour cette période. Le paquet de directives sur les marchés publics adopté en 2014 contribuera à prévenir et à surmonter certains problèmes rencontrés dans le passé, notamment par le biais d'une définition commune du terme « conflit d'intérêts ».

⁶ COM (2015) 386 final du 31.7.2015, DTS II (Évaluation statistique, p. 62-63 (http://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports_en).

⁷ COM (2014) 038 final, 3 février 2014.

⁸ Voir supra I.

⁹ COM (2007) 806 final.

3 Analyse du problème - Pourquoi est-ce ainsi ?

Plusieurs facteurs de risque jouent un rôle. Les plus pertinents, qui ont un impact sur la capacité des systèmes nationaux à prévenir et à détecter la fraude dans le domaine de la politique de cohésion, sont :

- La complexité de la législation avec des niveaux de législation interconnectés (européens, nationaux et parfois même régionaux). La politique de cohésion se caractérise par un entrelacement dense de couches de règles différentes : la réglementation de l'UE, les directives européennes transposées par la législation nationale, les dispositions législatives ou réglementaires détaillées au niveau national et souvent régional ainsi que les spécifications techniques et dispositions contractuelles. Cette complexité est inhérente aux risques d'irrégularités et de fraude.
- La pluralité des acteurs impliqués dans la gestion et le contrôle des fonds structurels et d'investissement est également importante. Étant donné le degré élevé de décentralisation qui caractérise plusieurs États membres, et l'orientation de la politique de cohésion sur le développement régional, la probabilité d'une mise en œuvre incohérente des règles et l'absence de coordination nécessaire augmentent, parallèlement aux risques supplémentaires dus à une certaine proximité entre les autorités locales politiques et économiques. Leurs capacités administratives – ressources, compétences, savoir-faire, « normes éthiques » – peuvent varier considérablement d'un État membre à l'autre et, dans le même pays, d'une région à l'autre.
- La probabilité d'une mise en œuvre incohérente des règles et le manque de coordination nécessaire (lorsque la gestion des fonds est décentralisée, cela augmente les chances que chaque région interprète les règles complexes d'une manière différente et ne collabore pas nécessairement de la même manière avec les organismes centraux de contrôle, échange d'informations, etc.).
- La proximité entre les acteurs politiques et économiques locaux : la corruption locale et la participation des hommes politiques locaux a été mise en évidence comme une menace spécifique dans le premier rapport anti-corruption de l'UE⁷. Ce risque est directement lié à la décentralisation.
- La capacité administrative des organismes concernés varie considérablement d'un État membre à l'autre, d'une autorité de gestion à l'autre et d'une région à l'autre. Dans certains cas, ceci peut être affecté de manière significative par un taux de rotation élevé du personnel par exemple.
- Les relations de travail avec les organismes chargés de la mise en œuvre des programmes, les autorités de vérification, d'audit et les autorités judiciaires, car la nécessité de cette coopération est impliquée dans la « dimension criminelle » des comportements tels que la fraude et la corruption. La construction de ces relations n'est pas toujours simple, mais c'est une étape nécessaire à franchir.
- Les cas de corruption peuvent être encore plus difficiles à détecter, car souvent ils impliquent une collusion entre deux (ou plusieurs) parties, et les traces de ces accords ne sont pas si faciles à dévoiler.

4 Comment faire face à ces risques ?

Leçons tirées et perspectives

Depuis 2000, la Commission a introduit une approche stratégique à la lutte antifraude avec une série d'initiatives : en 1999, création de l'OLAF⁸,

en 2001 et 2007, adoption de communications concernant la prévention de la fraude telles que : « Prévenir la fraude en s'appuyant sur les résultats opérationnels : une approche dynamique de l'étanchéité à la fraude »⁹, en 2011, adoption de

la « stratégie antifraude »¹⁰, en 2012, proposition pour une directive sur la protection des intérêts financiers de l'Union¹¹, en 2013, adoption du nouveau règlement OLAF¹², en 2013 toujours, proposition pour la création d'un Parquet européen¹³, en 2015, enfin, adoption du paquet de règlements sur les signalement d'irrégularités¹⁴.

De plus, depuis, 2014, la Commission travaille très étroitement avec les États membres pour la mise en place de stratégies antifraudes au niveau national¹⁵.

Pour lutter efficacement contre la fraude et la corruption, il est nécessaire de suivre une approche structurée et holistique couvrant les quatre éléments-clés du cycle dit « antifraude » : prévention, détection (enquête), poursuite et sanction (correction-recouvrement et sanctions administratives/pénales). Des mesures efficaces de lutte contre la fraude au niveau national et européen couvrant tout ce cycle renforcent la crédibilité et permettent d'économiser du temps, des efforts et des ressources financières. Dans ce cadre, la capacité de prévention des administrations nationales est essentielle. Elle a un impact direct sur la capacité de détection.

La détection nécessite et implique une coopération structurée avec les organes d'enquête et de poursuite pour être véritablement efficace (par ex. un auditeur devrait savoir quoi faire et à qui renvoyer les cas quand il traite des situations mettant en évidence une éventuelle fraude)¹⁶. De même, le rétablissement ne peut être efficace que si les administrations nationales sont informées en temps voulu des résultats des procédures pénales, et que si les sanctions ont un effet dissuasif, renforçant ainsi la prévention et la fermeture du cycle.

L'atténuation de risques cités ci-dessus implique une formation continue du personnel concerné, une mobilité « raisonnable » dans des postes sensibles, mais pas un roulement excessif du personnel en cas d'un changement de gouvernement, des informations claires aux bénéficiaires sur leurs obligations et, en particulier, sur ce qu'ils ne peuvent pas faire.

Fonds structurels et d'investissement européens « Fonds ESI »

Pour ce qui est des Fonds structurels et d'investissement européens « Fonds ESI », pour la première fois, le nouveau règlement sur les dispositions communes pour les Fonds structurels et d'investissement européens oblige clairement les autorités de gestion à « mettre en place des mesures antifraude efficaces et proportionnées tenant

compte des risques identifiés »¹⁷. Il s'agit d'une étape importante dans la lutte contre la fraude. Dans ce contexte, l'accent est mis sur la prévention et la détection de la fraude, lesquels sont interdépendants. Les autorités de gestion sont en effet des acteurs-clés dans la prévention et la détection de la fraude.

Détection de fraudes

La capacité de détection des autorités de gestion, notamment en ce qui concerne la fraude et la corruption, devrait être accrue. Comment cela pourrait-il se réaliser ? D'abord, par la mise au point d'une évaluation complète des risques de fraude régulièrement mise à jour, ensuite par une formation adéquate du personnel sur les mesures antifraude et anticorruption et en particulier sur l'utilisation de « drapeaux rouges », enfin, par l'utilisation d'outils informatiques, comme Arachne¹⁸, par exemple – capables d'identifier les bénéficiaires à risque et donc d'aider les autorités compétentes à mieux cibler leurs activités de contrôle.

Tous ces outils et mesures sont également décrits et recommandés dans des « Notes d'orientation » spécifiques publiées par la Commission. Ils représentent un guide pratique pour les États membres dans la mise en œuvre des mesures proportionnées de lutte contre la fraude exigées par le nouveau cadre juridique¹⁹.

Stratégies nationales antifraudes

Les mesures imposées par l'article 125 4 c) du règlement (EU) n° 1303/2013 sont généralement mises en œuvre au niveau du programme opérationnel. L'OLAF recommande d'aller plus loin et d'intégrer ces mesures dans une stratégie nationale de lutte contre la fraude²⁰. Une telle stratégie, basée sur une solide évaluation des risques de fraude, permettrait d'identifier les objectifs à atteindre et d'attribuer les rôles spécifiques que chaque acteur devrait jouer.

La « centralisation » de ce type d'activité rend l'approche européenne de la fraude et de la corruption plus cohérente, mais sans négliger les spécificités nationales. Une telle stratégie est encore plus importante à la lumière de la pluralité des acteurs impliqués. D'une part, les activités de tous ces acteurs doivent être coordonnées afin qu'elles produisent des résultats fructueux. D'autre part, les autorités judiciaires doivent coopérer avec les autorités de gestion pour recueillir les informations nécessaires et les connaissances spécifiques du secteur, et leur permettre d'adopter les mesures nécessaires

¹⁰ COM (2011) 376 final.

¹¹ COM (2012) 363 final.

¹² Règlement (UE, EURATOM) n° 883/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 septembre 2013, JO L 248, 18 sept. 2013, p. 1-22

¹³ COM (2013) 534 final.

¹⁴ JO L 293, 10 nov. 2015.

¹⁵ Voir supra 5, p. 18.

¹⁶ COM (2015) 386 final, point 2.1.12, p. 12.
http://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports_en.

¹⁷ Article 125 4, c) du Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 déc. 2013, JO L 347 du 20 déc. 2013, p. 320-469.

¹⁸ Voir supra 5, p. 6 et 31.

¹⁹ Voir http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/guidelines/2014/fraud-risk-assessment-and-effective-and-proportionate-anti-fraud-measures.

²⁰ Voir supra 5, p. 5 et 19.

pour la correction et le recouvrement des fonds indûment payés. En outre, dans un monde idéal, les résultats des enquêtes seraient remis aux autorités de gestion afin d'affiner leurs indicateurs de risque et les meilleures pratiques pour traiter ces cas. Enfin, les sanctions décidées par l'Autorité judiciaire devraient entraîner l'exclusion de l'opérateur économique « fraudeur » des financements futurs qu'il faudra communiquer et mettre en œuvre à nouveau.

Seule une stratégie nationale bien conçue peut établir le cadre approprié pour cette coordination. Jusqu'à présent, 9 États membres ont adopté une stratégie nationale de lutte contre la fraude. La France est parmi eux²¹.

Le service de coordination antifraude (AFCOS)

Un rôle central est joué par le service de coordination anti-fraude (AFCOS), qui a été mis en place dans chaque État membre sur la base du nouveau règlement OLAF²² afin de faciliter une coopération et un échange efficace d'informations liées aux enquêtes.

Le rôle de coordination de l'AFCOS, notamment en ce qui concerne l'activité opérationnelle de l'OLAF et l'adoption et la mise en œuvre d'une stratégie nationale de lutte contre la fraude, peut avoir un impact significatif sur le renforcement de la détection et de la prévention de la fraude dans les États membres.

L'AFCOS apporte une valeur ajoutée à la protection des intérêts financiers de l'UE en coordonnant les initiatives au niveau national, en organisant la formation, en facilitant l'échange des meilleures pratiques et des informations pertinentes entre les principaux acteurs à travers le pays, et en assurant la liaison avec la Commission et l'OLAF, en ce qui concerne le signalement²³ des irrégularités constatées.

Quel est l'État membre concerné ? Quelles sont les autorités impliquées ou qui seront impliquées ?

Très souvent, notamment dans le cas des médias ou du Parlement européen lui-même, l'une des questions les plus récurrentes est celle-ci : « Quels sont les pays les plus frauduleux ou les plus corrompus » ?

Un bon nombre des enquêtes que l'OLAF traite comprennent un élément transnational. Le nombre d'enquêtes dans un pays donné n'est pas un indicateur du niveau de fraudes qui l'affecte, que ce soit dans le cas où le contrevenant potentiel

est une société établie dans un autre pays que celui où le projet a eu lieu, ou dans le cas où la fraude consiste en des coûts excessifs soutenus par des documents faux et falsifiés, ou des factures fournies par des sociétés basées dans un autre pays. Tout lien direct vers un pays donné devient non seulement impossible, mais, surtout, inutile.

La réponse européenne à la dimension criminelle

La fraude et la corruption peuvent également avoir une dimension transnationale et peuvent avoir un impact de différentes manières. Par exemple, les grands projets d'infrastructure transeuropéens (tels que la liaison ferroviaire Lyon-Turin) ont un élément transfrontalier évident et inhérent. Dans ce cas, la fraude et la corruption peuvent avoir des effets qui vont au-delà des dommages financiers. Elles peuvent affecter la réalisation d'un objectif européen, à savoir renforcer la cohésion économique et sociale de l'Union par un réseau de transport moderne et efficace. Elles peuvent également avoir une répercussion négative sur la réputation de l'Union et des pays concernés.

La fraude est transnationale et elle devra être traitée par des mesures législatives appropriées

Les exemples cités ci-dessus montrent directement un besoin spécifique. Il est nécessaire de veiller à ce que l'action judiciaire soit cohérente dans tous les pays concernés :

- garder à l'esprit que dans le domaine des fonds structurels et des fonds d'investissement (dont 48 % sont contractés par le biais de marchés publics), nous n'avons pas d'instrument juridique permettant une assistance administrative mutuelle entre autorités de différents États membres (comme dans le cas du domaine douanier par exemple)²⁴ ;
- voir également des cas où des procédures judiciaires engagées dans plus d'un État membre après la même enquête de l'OLAF, produisent des résultats différents : dans un pays, ce sera le licenciement ou l'acquittement, alors que dans un autre, ce sera un acte d'accusation ou même une sanction ;
- tenir compte du suivi donné aux recommandations judiciaires de l'OLAF²⁵ au niveau national, qui peut changer considérablement d'un État membre à l'autre. Comme le montre le rapport annuel de l'OLAF 2015²⁶, alors que le

²¹ Voir *supra* 5, p. 5. Trois États membres ont adopté leurs stratégies en 2016.

²² Voir *supra* 12, p. 7.

²³ Voir *supra* 5, p. 20.

²⁴ Règlement (CE) 515/97, JO L 82 du 22/03/1997, p. 1.

²⁵ À l'issue de ses enquêtes, l'OLAF peut recommander l'ouverture de procédures pénales à l'encontre des personnes concernées. Voir *supra* 3, p. 29, Rapport OLAF 2015.

²⁶ http://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports_en.

²⁷ Voir supra 11.

²⁸ Voir supra 13.

taux d'inculpation moyen suivant les recommandations est de 52 % dans l'ensemble de l'UE, nous passons de 0 % en Finlande, en Irlande, et au Portugal, à 100 % à Malte et en Slovénie, et 90 % en Grèce.

La réponse à la fraude de dimension transnationale est l'adoption et la mise en œuvre des mesures législatives appropriées au niveau de l'Union et au niveau international. Le problème sous-jacent est le suivant : bien que l'UE ait créé un espace économique unique, un espace de libre circulation pour les personnes (même si cet acquis semble en quelque sorte menacé pour le moment), les biens, les services et les capitaux, la fraude et d'autres comportements criminels sont encore considérés comme des problèmes principalement nationaux, contrecarrés par des moyens, des ressources et des instruments différents, produisant inévitablement des résultats différents et créant des « zones grises ».

Pour ces raisons, la Commission a déposé en 2012 et 2013, deux propositions présentant un impact potentiel important et une valeur innovatrice significative :

- un projet de directive²⁷ qui vise à renforcer le cadre juridique existant en harmonisant la définition des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, ainsi que les sanctions et les délais de prescription ;
- un projet de règlement relatif à la création d'un Parquet européen (EPPO)²⁸, afin de renforcer et de rationaliser à l'échelle de l'Union, les poursuites concernant les infractions qui portent atteinte aux intérêts financiers de l'UE. La création de l'EPPO devrait apporter des changements substantiels à la protection des intérêts financiers de l'Union. Il utiliserait un ensemble de mesures d'enquête qui seraient disponibles dans tous les États membres participants, et les procureurs pourraient participer directement aux enquêtes transfrontalières sans devoir recourir à des instruments classiques d'assistance juridique mutuelle. Cependant, après deux ans et demi de négociations, le Conseil a privilégié la compétence partagée avec les États membres, au lieu d'une compétence exclusive de l'EPPO pour les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE et il préfère une structure collégiale à la structure hiérarchique proposée par la Commission. Ces changements poseront sans aucun

doute de nouveaux défis quant à l'efficacité et à l'efficience de l'EPPO. Une interaction bien coordonnée entre les différents acteurs sera essentielle. Pour l'instant, l'OLAF demeure le seul organisme européen capable de coordonner les efforts pour lutter contre la fraude.

Les nouvelles mesures qui seront mises en place pour la nouvelle période de programmation sont susceptibles de déterminer une augmentation de la détection des cas de fraude éventuelle. Toutefois, les mots-clés demeurent : la coordination et la coopération.

Les mécanismes de fraude peuvent être complexes et difficiles à détecter. Ils se produisent rarement dans l'isolement. La sensibilisation et l'expertise sont cruciales. La détection à un stade précoce augmente les chances de réduire les dommages. Ainsi, le travail de détection, d'enquête et de poursuite de l'OLAF relatif aux cas de fraude portant atteinte au budget de l'UE ne peut donc s'effectuer qu'en coopération avec un grand nombre de partenaires, aux niveaux national, européen et international.

Conclusion

- les crimes comme la fraude et la corruption sont particulièrement insidieux et nécessitent un double niveau de réponse, tant au niveau national qu'europpéen ;
- l'action européenne tient compte de ces deux niveaux sur le plan national :
 - en fournissant une assistance et des conseils aux autorités nationales, l'OLAF et la Commission visent à renforcer l'efficacité de la lutte contre la fraude ;
 - en soutenant l'adoption de stratégies nationales de lutte contre la fraude.

Malgré les excellents résultats, l'OLAF est confronté de plus en plus à des affaires de fraude transnationales, qui nécessitent plus de pouvoirs et de moyens qu'elle n'en possède actuellement.

La création d'un Parquet européen et l'adoption de la directive sur la protection des intérêts financiers de l'Union vont renforcer l'efficacité de la lutte contre la fraude et assurer que l'argent des contribuables est utilisé aux fins prévues et au bénéfice de tous, contribuant ainsi à la réussite du projet européen. Seule la volonté politique assumée peut faire bouger les lignes ! ■