Informations de base

2006/2268(INI) INI - Procédure d'initiative	Procédure terminée
Protection des intérêts financiers des Communautés: lutte contre la fraude. Rapport annuel 2005 **Subject** 7.30.30.06 Lutte contre la fraude économique et corruption	

Acteurs principaux

Parlement européen

Commission au fond	Rapporteur(e)	Date de nomination
CONT Contrôle budgétaire	MUSOTTO Francesco (PPE-DE)	27/03/2007

Commission pour avis	Rapporteur(e) pour avis	Date de nomination
BUDG Budgets	La commission a décidé de ne pas donner d'avis.	
REGI Développement régional	BŘEZINA Jan (PPE-DE)	27/02/2007
AGRI Agriculture et développement rural	VIRRANKOSKI Kyösti (ALDE)	19/12/2006

Conseil de l'Union européenne

Formation du Conseil	Réunions	Date
Affaires économiques et financières ECOFIN	2804	2007-06-05

Commission européenne

DG de la Commission	Commissaire
Office européen de lutte antifraude (OLAF)	KALLAS Siim

Evénements clés

Date	Evénement	Référence	Résumé
12/07/2006	Publication du document de base non-législatif	COM(2006)0378	Résumé

29/11/2006	Annonce en plénière de la saisine de la commission		
05/06/2007	Adoption de résolution/conclusions par le Conseil		
22/01/2008	Vote en commission		Résumé
25/01/2008	Dépôt du rapport de la commission	A6-0009/2008	
18/02/2008	Débat en plénière		
19/02/2008	Décision du Parlement	T6-0052/2008	Résumé
19/02/2008	Résultat du vote au parlement		
19/02/2008	Fin de la procédure au Parlement		

Informations techniques

Référence de la procédure	2006/2268(INI)
Type de procédure	INI - Procédure d'initiative
Sous-type de procédure	Rapport d'initiative
Base juridique	Règlement du Parlement EP 55
État de la procédure	Procédure terminée
Dossier de la commission	CONT/6/42356

Portail de documentation

Parlement Européen

Type de document	Commission	Référence	Date	Résumé
Avis de la commission	REGI	PE384.319	08/05/2007	
Avis de la commission	AGRI	PE386.664	08/05/2007	
Projet de rapport de la commission		PE398.324	21/11/2007	
Amendements déposés en commission		PE398.655	18/12/2007	
Rapport déposé de la commission, lecture unique		A6-0009/2008	25/01/2008	
Texte adopté du Parlement, lecture unique		T6-0052/2008	19/02/2008	Résumé

Commission Européenne

Type de document	Référence	Date	Résumé
Document de base non législatif	COM(2006)0378	12/07/2006	Résumé
Document de base non législatif complémentaire	COM(2007)0390	06/07/2007	Résumé
Document annexé à la procédure	SEC(2007)0930	06/07/2007	
	SEC(2007)0938		

Document annexé à la procédure		06/07/2007	
Réaction de la Commission sur le texte adopté en plénière	SP(2008)1857	16/04/2008	

Protection des intérêts financiers des Communautés: lutte contre la fraude. Rapport annuel 2005

2006/2268(INI) - 12/07/2006 - Document de base non législatif

OBJECTIF : présentation du rapport annuel de la Commission sur la protection des intérêts financiers communautaires et la lutte contre la fraude en 2005.

CONTENU : comme chaque année, la Commission a présenté, en coopération avec les États membres, un rapport sur les nouvelles mesures prises dans le domaine de la protection des intérêts financiers communautaires et la lutte contre la fraude.

Au **premier point du rapport**, la Commission présente le **bilan de son approche stratégique globale de cinq ans 2001-2005** pour la protection des intérêts financiers communautaires. La Commission avait identifié quatre grands axes pour la protection des intérêts financiers : i) une politique législative antifraude globale ; ii) une nouvelle culture de coopération ; iii) une démarche interinstitutionnelle de prévention et de lutte contre la corruption ; iv) le renforcement de la dimension judiciaire pénale. La mise en œuvre de cette stratégie globale s'est concrétisée dans les plans d'action 2001-2003 et 2004-2005. Cinq ans après le lancement de l'approche stratégique globale, le bilan des actions réalisées est positif, malgré les nombreux obstacles rencontrés. Des progrès significatifs ont été réalisés dans chacun des grands axes de la protection des intérêts financiers des Communautés. Néanmoins, le renforcement de la dimension judiciaire pénale a été ralenti. Ainsi, par exemple, l'action qui visait à préparer le terrain à la création du procureur européen a été temporairement ralentie en attendant la ratification du traité constitutionnel. Sur la totalité des actions prévues pour l'ensemble de la période de programmation, 75% ont été entièrement réalisées avant le 31 décembre 2005, 9% ont été partiellement réalisées dans les délais prévus et se poursuivent. 14% ont été reportées en 2006 et 10% ont été provisoirement ou définitivement suspendues, essentiellement en raison de circonstances extérieures à la Commission.

Le **deuxième point** résume les résultats des **statistiques sur les cas d'irrégularités** communiquées en vertu des règlements sectoriels :

- **Ressources propres traditionnelles** : le nombre de cas de fraudes et d'irrégularités détectés et communiqués (cas supérieurs à 10.000 euros) a augmenté de 55% par rapport à 2004 (4.982 cas en 2005). Le montant entaché par les irrégularités est d'environ 322 Mios EUR en 2005, contre 212 Mios EUR en 2004, soit une augmentation de 52%. Les cigarettes restent parmi les produits les plus touchés par les irrégularités, la plupart des cas communiqués concernent leur contrebande. En 2005, le nombre de cas liés au secteur du sucre a également augmenté.

- **Dépenses agricoles (FEOGA - Garantie)** : en 2005, le nombre d'irrégularités communiquées a légèrement diminué par rapport à l'année précédente (3.193 cas en 2005, 3.401 en 2004). D'autre part, leur impact financier a augmenté (102 Mios EUR en 2005, 82 Mios EUR en 2004), ce qui représente environ 0,21% du total des crédits FEOGA-Garantie (47.819 Mios EUR pour 2005).

- **Mesures structurelles** : le nombre d'irrégularités communiquées en 2005 (3.570 cas y compris le Fonds de cohésion) a augmenté par rapport à l'année précédente (3.339 cas d'irrégularités notifiés en 2004), tandis que leur impact financier a diminué (601 Mios EUR en 2005, 696 Mios EUR en 2004). L'impact financier des irrégularités notifiées en 2005 représente environ 1,56% des crédits fonds structurels et Fonds de cohésion (38.430 Mios EUR) pour 2005.

- **Fonds de pré-adhésion** : le nombre d'irrégularités concernant les fonds PHARE et SAPARD pour l'année 2005 est nettement supérieur au nombre de cas communiqués pour les années antérieures. En revanche, le nombre d'irrégularités communiqués pour ISPA n'a pas changé. Pour 2005, le montant global des irrégularités communiquées représente 16,799 Mios EUR, à savoir environ 0,55% des montants globaux alloués (3.015,9 Mios EUR).

Le **troisième point** comporte, d'une part, une sélection illustrative des **mesures prises en 2005** par les États membres, et, d'autre part, pour la Commission, les efforts déployés pour améliorer l'efficacité de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF). En 2005, l'OLAF a ouvert 257 cas. Il en a clôturé 233, parmi lesquels 133 ont été attribués pour suivi. La proportion d'enquêtes clôturées nécessitant un suivi continue d'augmenter, ce qui montre une amélioration de la qualité et un accroissement de l'importance des cas enquêtés par l'OLAF. En outre, l'OLAF a amélioré sa capacité de coordination et de soutien dans le domaine de l'assistance mutuelle en organisant des « opérations douanières conjointes de surveillance », et en mettant à la disposition des États membres des moyens logistiques et techniques situés dans ses propres locaux.

Le **quatrième point** présente les mesures prises afin d'améliorer le **recouvrement** des sommes non perçues ou indûment versées. En effet, le seul moyen de réparer les dommages causés au budget européen par les fraudes et autres irrégularités est d'assurer un suivi financier organisé. Le rapport présente quelques caractéristiques des différentes procédures de recouvrement qui existent dans les États membres, et donne des informations sur les résultats majeurs des travaux de la « Task Force Recouvrement » agricole, créée pour analyser l'arriéré important de dossiers de recouvrement d'avant 1999.

Le **cinquième et dernier point** est consacré à la question de la **certification des comptes**. La majorité du budget européen est gérée en coopération avec les États membres. Ce point comprend notamment une brève comparaison des principes et normes de contrôle et des systèmes de certification (lorsqu'il y en a) appliqués par les États membres.

Protection des intérêts financiers des Communautés: lutte contre la fraude. Rapport annuel 2005

2006/2268(INI) - 19/02/2008 - Texte adopté du Parlement, lecture unique

Le Parlement européen a adopté une résolution sur la protection des intérêts financiers communautaires et la lutte contre la fraude, en réponse aux rapports annuels 2005-2006 de la Commission sur le même sujet.

Se ralliant totalement au rapport d'initiative établi par M. Francesco **MUSOTTO** (PPE-DE, IT), le Parlement salue le fait que les rapports annuels sur la protection des intérêts financiers des Communautés sont devenus plus analytiques, même si les statistiques s'appuient toujours sur des structures nationales très hétérogènes avec des systèmes administratif, juridique, de contrôle, et d'inspection différents. Les députés exigent que les rapports annuels, ainsi que les rapports du Parlement rédigés sur la base desdits rapports, soient mis à l'ordre du jour du Conseil, et que le Conseil communique ensuite ses observations au Parlement et à la Commission.

S'agissant des **ressources propres**, le rapport constate que le montant entaché par des irrégularités a augmenté (+ 7%) de 328 Mios EUR (2005) à 353 Mios EUR (2006). Les produits plus particulièrement touchés ont été les téléviseurs et les cigarettes. Le nombre de cas en Italie (+ 122%), et aux Pays-Bas (+ 81%) a nettement augmenté. Enfin, 113,4 Mios EUR (32%) ont été recouvrés en 2006.

En ce qui concerne les **dépenses agricoles**, le montant entaché par des irrégularités a reculé de 105 Mios EUR en 2005 à 87 Mios EUR en 2006. L'Espagne, la France et l'Italie étant responsables pour 57,2% des irrégularités représentant 64,9 Mios EUR, et les secteurs les plus touchés étant le secteur du développement rural, le secteur du bœuf et du veau, ainsi que celui des fruits et légumes.

Préoccupés par le fait que le taux de recouvrement des sommes indûment versées est faible et variable d'un État membre à l'autre, les députés demandent à la Commission d'intensifier ses efforts pour améliorer le taux de recouvrement.

Les députés soutiennent également la Commission dans l'application rigoureuse de la législation en matière de suspension des paiements. Ils recommandent que le financement de la PAC fasse lui aussi l'objet de la procédure consistant à ne pas transférer de fonds si la Commission n'a pas de garantie absolue sur la fiabilité des systèmes de gestion et de contrôle de l'État membre bénéficiaire des fonds en question.

En ce qui concerne les **actions structurelles**, la résolution fait observer que le montant entaché par des irrégularités a augmenté de 17% (de 601 Mios EUR en 2005 à 703 Mios EUR en 2006). Á cet égard, il déplore que, sur les 95 projets financés par les Fonds structurels et audités durant la période actuelle de financement, 60 soient entachés d'erreurs matérielles dans les dépenses déclarées par projet. Les députés estiment dès lors qu'un plus grand nombre de projets devraient être audités. Ils invitent par ailleurs la Commission à informer deux fois par an ses commissions compétentes des progrès réalisés et des mesures spécifiques prises afin d'accélérer le recouvrement des montants dus (266,5 Mios EUR restent encore à recouvrer pour 2006, tandis que, pour les années précédentes, 762 Mios EUR doivent encore être récupérés).

En vue de remédier aux faiblesses découvertes, les députés souhaitent que la Commission intègre dans le rapport annuel 2008 une analyse des structures des États membres qui sont impliquées dans la lutte contre les irrégularités. Ils invitent également la Commission à préciser quelles mesures ultérieures elle compte engager pour mettre fin à l'importation frauduleuse de téléviseurs, de cigarettes et, plus généralement, des contrefaçons, tout en se félicitant que l'Office européen de lutte anti fraude (OLAF) ait pu établir une antenne en Chine. Concernant plus spécifiquement les cigarettes, les députés appellent la Commission à présenter les initiatives et les mesures prises sur la base de la résolution adoptée par le Parlement relative aux répercussions de l'accord conclu entre la Communauté, des États membres et Philip Morris sur le renforcement de la lutte contre la fraude et la contrebande de cigarettes.

S'agissant des dépenses agricoles, les parlementaires jugent inacceptable que l'Allemagne et l'Espagne ne transmettent pas à la Commission, sous forme électronique, les informations relatives aux irrégularités, alors que ces deux pays sont responsables pour 38% (33,2 millions d'euros) des irrégularités en matière agricole. La Commission est par conséquent invitée à ouvrir des procédures d'infraction contre ces deux États membres et à retenir 10% des paiements agricoles dans l'attente des procédures. La Commission devrait également se montrer intransigeante si la Grèce ne respecte pas le plan d'action pour l'introduction du système intégré de gestion et de contrôle.

La résolution souligne que la Commission devrait attacher une importance particulière aux réseaux criminels spécialisés dans le détournement des fonds européens. La Commission est invitée fournir à la commission du contrôle budgétaire du Parlement une analyse détaillée du ou des systèmes dont se sert la criminalité organisée sur le mode mafieux ou autre pour porter atteinte aux intérêts financiers des Communautés.

D'un point de vue général, le Parlement exige que les États membres garantissent la qualité de leurs systèmes de contrôle et de surveillance et insistent sur la responsabilité directe des États membres dans le recouvrement des fonds dont le versement est entaché d'irrégularités. Ils réitèrent leur suggestion à la Commission de suspendre les paiements intermédiaires aux États membres en cas d'irrégularités graves. La Commission devrait également prendre les mesures appropriées (y compris l'ouverture de procédures d'infraction), envers les États membres qui ne prêtent pas assistance aux services de la Commission dans l'exercice de contrôles sur place.

Le Parlement se félicite également de ce que dans le cadre de l'initiative européenne en matière de transparence, des informations sur les bénéficiaires de crédits communautaires au titre des Fonds structurels seront rendues publiques. Il demande d'imposer aux États membres l'obligation stricte de publier des informations sur les projets et les bénéficiaires de crédits au titre de tous les Fonds communautaires en gestion partagée. La Commission est pour sa part invitée à mettre les États membres en position d'identifier encore plus clairement et dès le début les irrégularités soupçonnées constituer des détournements frauduleux.

En ce qui concerne la fraude à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), les députés expriment leur préoccupation face au préjudice financier que causent les transactions de type « carrousel ». Ils estiment que pour lutter contre ce type de fraude, une meilleure coopération entre les services concernés, ainsi qu'avec la Commission (OLAF), est indispensable.

Les députés rappellent enfin à la Commission que le Parlement s'est dit « favorable à un regroupement dans un règlement unique de tous les pouvoirs d'investigation de l'OLAF ». Ils demandent donc à l'OLAF de présenter une analyse de l'interopérabilité des diverses bases juridiques qui lui confèrent des pouvoirs d'investigation, dans la perspective de la future révision du règlement OLAF.

Protection des intérêts financiers des Communautés: lutte contre la fraude. Rapport annuel 2005

2006/2268(INI) - 06/07/2007 - Document de base non législatif complémentaire

La Commission européenne a présenté son rapport annuel 2006 sur la lutte contre la fraude dans le cadre de la protection des intérêts financiers des Communautés.

Le premier point du rapport résume les résultats des **statistiques** concernant les cas d'irrégularités communiquées par les États membres en vertu des règlements sectoriels et présente quelques chiffres concernant l'activité opérationnelle de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF).

Ressources propres traditionnelles : le nombre de cas de fraudes et d'irrégularités détectées qui a été communiqué (cas supérieurs à 10.000 €) a diminué de 12% en 2006 par rapport à 2005 (de 5943 à 5243), mais le montant concerné par les irrégularités a augmenté de 7% (de 328 millions d'€ à 353 millions d'€). Les soupçons de fraude représentent environ 22% des cas d'irrégularités communiqués (l'impact financier estimé est de quelque 134,39 millions d'€, soit environ 0,94% des ressources propres en 2006, contre 105,3 millions d'€, soit environ 0.85% des ressources propres en 2005). Les produits les plus frappés par les irrégularités en 2006 sont, comme pour les années précédentes, les produits du tabac et les téléviseurs. Le secteur du sucre a perdu de l'importance par rapport à 2005, de même que le secteur des produits de la pêche, le verre et les ouvrages en verre, les instruments d'optique, tandis que le secteur de la viande, les moteurs et les pièces détachées, les produits inorganiques, les huiles et les matières grasses ont connu une augmentation. Le secteur du textile est resté relativement stable, portant sur 10,3 millions d'€ de droits.

Dépenses agricoles (FEOGA - Garantie) : en 2006, le nombre d'irrégularités communiquées a augmenté de 3% par rapport à l'année précédente (3249 cas en 2006). Le montant total concerné en 2006 (87 millions d'€) a diminué de 15%, soit près de 0,17% du total des crédits destinés au FEOGA section «Garantie» (49.742 millions d'€ pour 2006). Les soupçons de fraude concernent environ 10% des cas d'irrégularités communiqués (29,8 millions d'€, soit environ 0,06% du total des crédits contre 21,5 millions d'€, soit 0,05% en 2005). Le plus grand nombre de cas communiqués concerne le développement rural, le secteur bovin et celui des « fruits et légumes » (60% du nombre total d'irrégularités communiquées et près de 70% du montant total concerné).

Mesures structurelles : en 2006, le nombre d'irrégularités communiquées (3216 cas, y compris pour le Fonds de cohésion) a diminué de 10% par rapport à l'année précédente (3750 cas), tandis que leur impact financier (703 millions d'€) a augmenté de 17%. Comme les années précédentes, le plus grand nombre d'irrégularités a été communiqué pour le FEDER et le FSE (environ 75% des irrégularités). Le nombre d'irrégularités communiquées pour le FEOGA-Orientation a augmenté de 38%, celui des domaines du Fonds de cohésion et IFOP est resté stable.

Fonds de préadhésion : le nombre total d'irrégularités relatives aux fonds PHARE, SAPARD et ISPA pour 2006 a augmenté de 13,6% (384, contre 338 en 2005). L'impact financier présumé des irrégularités a augmenté pour PHARE et SAPARD, mais a diminué pour l'ISPA (il est passé de 6,9 millions d'€ en 2005 à 1,2 million en 2006). Pour 2006, le montant total des irrégularités communiquées a augmenté de 26% (12,318 millions d'€ contre 16,7 millions en 2005). Les soupçons de fraude ont représenté environ 14,63% des montants irréguliers communiquées. L'impact financier estimé est de 1,57 million d'€. Le type d'irrégularité le plus fréquent pour chacun des fonds de préadhésion était la «dépense inéligible». Pour PHARE, il s'agissait de la «dépense injustifiée».

Le nombre d'enquêtes ouvertes par l'OLAF suite à l'évaluation d'informations reçues a diminué (195 dossiers ouverts en 2006, contre 214 en 2005).

Outre un aperçu général des mesures prises dans les différents domaines, le rapport met l'accent sur **4 sujets spécifiques**:

1) **L'analyse et la gestion du risque** : ce domaine est actuellement en développement tant au niveau de la Commission que des États membres, dans un but de protection proactive des intérêts financiers communautaires, de prévention et d'actions ciblées. La gestion des risques est employée depuis plusieurs années à la Commission, dans un contexte plus large que le strict domaine des dépenses. La Commission a pris un certain nombre de mesures à partir de 2006 dans le but d'améliorer le processus de prise de décision, d'accroitre l' efficacité et de renforcer la fiabilité des systèmes de gestion. Au niveau national, tous les États membres disposent, dans leurs procédures budgétaires, de règles destinées à aider les gestionnaires à évaluer et à gérer les risques financiers associés à l'attribution d'une aide ou d'un marché public, notamment pour vérifier la fiabilité des bénéficiaires potentiels. Les autorités douanières nationales utilisent l'analyse de risque pour identifier les activités illicites possibles et pour mieux cibler les contrôles. Au fil des années, l'efficacité de l'action des autorités nationales a pu être améliorée grâce à une coordination au niveau européen.

2) **Les bases de données d'exclusion et d'alerte** : l'article 95 du règlement financier, tel que modifié en 2006, prévoit la mise en place d'une base de données centrale, commune aux institutions, aux agences exécutives et aux organismes visés à l'article 185 du Règlement financier, des organisations exclues des marchés et subventions financés par le budget européen. Cette base de données contiendra toutes les informations pertinentes sur les entités condamnées pour fraude ou corruption dans les États membres et les pays tiers participant à la mise en œuvre des programmes de l'UE. Elle sera alimentée par des informations en provenance de partenaires et pourra être consultée également par les autorités des États membres qui participent à l'exécution du budget communautaire. La Commission dispose déjà d'une

base de données interne d'alerte précoce (EWS –Early Warning System), qui contient des informations relatives aux fonds gérés directement par la Commission. Elle gère également une base de données identifiant les opérateurs économiques à risque dans le domaine spécifique du FEOGA section «garantie», alimentée par les États membres. En liaison avec les évolutions récentes des systèmes d'alerte précoce et d'exclusion (listes noires), les États membres ont été invités à signaler leurs bases de données sur les bénéficiaires à risque (s'ils disposent de telles bases). Presque toutes les bases de données décrites ont un objectif de prévention (système d'alerte précoce) Toutes les bases de données contiennent des informations sur la personne morale responsable de l'irrégularité visée. Pour toutes les bases de données dans le domaine de la fiscalité, le fait que le bénéficiaire ne soit pas à jour dans le paiement de ses contributions fiscales ou de sécurité sociale est un motif d'inscription dans la base.

3) **Les mécanismes d'alerte ayant recours à des informateurs internes (whistleblowing)** : les fonctionnaires et autres agents d'une administration sont les personnes les mieux placées pour en connaître les risques et donc pour prévenir et combattre la fraude. Le statut de l'informateur interne a connu un développement important au cours des dernières années dans un certain nombre d'États membres, comme au sein de l'Union européenne et de différentes organisations internationales. En 2006, aucune enquête de l'OLAF n'a été lancée au sein des institutions européennes suite à une information reçue directement par un informateur interne Tous les États membres ont déclaré avoir mis en place des dispositions légales ou des pratiques créant le droit ou l'obligation, pour tout fonctionnaire ou agent de l'administration publique, de transmettre des informations découvertes dans l'exercice de ses fonctions, lorsqu'il soupçonne qu'une irrégularité, une fraude, un acte de corruption ou une malversation a pu être commis au sein de l'organisation où il travaille.

4) **Le recouvrement des sommes non perçues ou indûment versées** : en 2002, la Commission a annoncé la mise en place d'une «task-force recouvrement» (TFR) afin d'analyser l'arriéré important de dossiers de recouvrement dans le domaine du FEOGA-Garantie. La TFR conjointe de la Direction générale Agriculture et développement rural et l'OLAF était chargée de 463 dossiers dépassant 500.000 € chacun et de 3227 dossiers d'un montant inférieur à 500.000 € chacun, faisant suite à une irrégularité communiquée à la Commission antérieurement à 1999. Le rapport présente la situation des travaux de la TFR au 31 décembre 2006. Ce point comprend également un chapitre visant à éclaircir certains aspects des mécanismes de recouvrement par compensation en droit national. Le rapport note que dans la plupart des États membres, il est possible de pratiquer la compensation entre une dette communautaire et une créance nationale et vice versa. Les statistiques communiquées montrent qu'un certain nombre d'États membres recourent régulièrement à la compensation. La Commission ne peut qu'encourager le recours à cet instrument très efficace pour le recouvrement des fonds européens chaque fois que possible.