



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 6.7.2007  
COM(2007) 390 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPEEN ET AU CONSEIL**

**Protection des intérêts financiers des Communautés – Lutte contre la fraude – Rapport  
annuel 2006**

[SEC(2007) 930]

[SEC(2007) 938]

## TABLE DES MATIÈRES

Introduction .....	4
1. Résultats de la lutte antifraude: statistiques concernant les fraudes et autres irrégularités .....	5
1.1. Statistiques concernant les fraudes et autres irrégularités communiquées par les États membres en 2006 .....	5
1.1.1. Ressources propres traditionnelles .....	6
1.1.2. Dépenses agricoles (FEOGA - Garantie) .....	7
1.1.3. Mesures structurelles .....	8
1.1.4. Fonds de préadhésion .....	9
1.2. Statistiques concernant l'activité de l'OLAF .....	10
2. Prévention de la fraude .....	11
2.1. Analyse et gestion du risque, systèmes de contrôle .....	11
2.1.1. Les mesures prises dans le domaine des dépenses .....	11
2.1.2. Le domaine douanier .....	13
2.2. Les bases de données d'exclusion, d'alerte ou de fiabilité .....	14
2.2.1. Au niveau européen .....	14
2.2.2. Dans les États membres .....	15
2.3. Pour une meilleure transparence dans la gestion financière au niveau européen .....	18
2.4. Amélioration des règles comptables et de contrôle pour une déclaration d'assurance positive .....	19
2.5. Le programme Hercule pour la promotion d'actions dans le domaine de la protection des intérêts financiers communautaires .....	20
3. Lutte contre la fraude .....	20
3.1. Détection de la fraude: les mécanismes d'alerte ayant recours à des informateurs internes (whistleblowing) .....	20
3.1.1. Institutions européennes .....	20
3.1.2. États membres .....	21
3.2. Réforme de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) .....	23
3.3. Développement de l'assistance mutuelle .....	23
3.4. Lutte contre la contrebande et la contrefaçon de cigarettes .....	24
3.5. Protection de l'euro .....	25

3.6.	Mesures prises par certains États membres en 2006 .....	25
4.	Le recouvrement.....	26
4.1.	Agriculture .....	26
4.1.1.	Les travaux de la Task Force Recouvrement .....	26
4.1.2.	Corrections financières.....	27
4.2.	Fonds structurels .....	27
4.3.	Ressources propres.....	29
4.4.	Recouvrement suite à une enquête de l'OLAF .....	29
4.5.	Les législations nationales concernant le recouvrement de fonds européens .....	30

## INTRODUCTION

La protection des intérêts financiers communautaires et la lutte contre la fraude forment un domaine de responsabilité partagée entre la Communauté et les États membres. La Commission rédige chaque année, en coopération avec les États membres, un rapport présentant les nouvelles mesures prises pour remplir les obligations prévues à l'article 280 du traité CE. Ce rapport est adressé au Parlement européen et au Conseil et il est publié.

Outre un aperçu général des mesures prises dans les différents domaines, il a été convenu d'un commun accord avec les États membres de présenter quatre sujets spécifiques: l'analyse et la gestion du risque, les bases de données d'exclusion et d'alerte, les mécanismes d'alerte par informateur interne et les mécanismes de recouvrement par compensation.

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).

Le **deuxième point** porte sur les mesures prises par les États membres et la Commission au niveau de la **prévention de la fraude** et autres irrégularités. Ce point comprend également le sujet thématique de **l'analyse et de la gestion du risque**, et des **bases de données d'exclusion et d'alerte**.

Le **troisième point** résume les mesures prises pour **lutter contre la fraude**. Ce point comprend également un chapitre sur les **mécanismes d'alerte par informateur interne**.

Le **quatrième point** présente les mesures prises afin **d'améliorer le recouvrement** des sommes non perçues ou indûment versées. Ce point comprend un chapitre sur les mécanismes de recouvrement par compensation en droit national.

Le rapport ne donne qu'un résumé des mesures prises et des résultats obtenus. Simultanément, la Commission publie deux documents de travail, l'un dressant un inventaire des contributions des États membres<sup>1</sup>, l'autre présentant les statistiques des irrégularités communiquées par les États membres<sup>2</sup>.

Les rapports des années précédentes sont disponibles sur le site Internet de l'OLAF<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> « Mise en œuvre de l'article 280 du Traité CE par les États membres en 2006 », SEC(2007) 930.

<sup>2</sup> « Analyse statistique des irrégularités », SEC(2007) 938.

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/reports/anti-fraud\\_en.html](http://ec.europa.eu/anti_fraud/reports/anti-fraud_en.html).

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

**1.1. Statistiques concernant les fraudes et autres irrégularités communiquées par les États membres en 2006**

La protection des intérêts financiers est un domaine à responsabilité partagée. Dans les domaines où les États membres exécutent le budget (politique agricole, Fonds structurels, fonds de préadhésion) et pour la collecte des ressources propres communautaires, la législation communautaire oblige les États membres à communiquer les soupçons de fraudes et autres irrégularités qui portent atteinte aux intérêts financiers. Les dépenses gérées par les États membres représentent quelque 80% du budget communautaire.

Le document des services de la Commission «Évaluation statistique des irrégularités», publié en même temps que le présent rapport, présente une analyse approfondie des statistiques obtenues sur la base de ces communications reçues. Le présent rapport ne comporte pas de statistiques concernant les irrégularités détectées dans le domaine des dépenses directement gérées par les Communautés, mais la Commission a pris les mesures nécessaires pour qu'elle soient présentées dorénavant.

Le tableau 1 résume le nombre d'irrégularités communiquées ainsi que les montants concernés pour chaque secteur.

*Tableau 1 – Nombre d'irrégularités et montants – année 2006*

<b>TOTAL 2006</b>			
<b>Domaine</b>	<b>Nombre d'irrégularités communiquées</b>	<b>Impact financier total estimé des irrégularités, y compris les suspicions de fraude (montants en millions d'€)</b>	<b>Impact financier estimé des suspicions de fraude uniquement (montants en millions d'€)</b>
<b>Ressources propres</b>	5 243	353	134,39 (~0,94 % du montant total de ressources propres en 2006 <sup>4</sup> )
<b>FEOGA-Garantie</b>	3 249	87	29,8 (~0,06 % du total des fonds alloués)

<sup>4</sup> Ce pourcentage est calculé sur la base de l'estimation des ressources propres traditionnelles dans le budget général 2006, et non sur la base de la comptabilité.

<b>Fonds structurels et Fonds de cohésion</b>	3 216	703	157.56 (~0,41 % du total des fonds alloués)
<b>Fonds de préadhésion</b>	384	12,32	1,57 (~0,03 % des fonds alloués <sup>5</sup> )
<b>Total</b>	12 092	1 155,32	323,32 (~0,94% du montant des ressources propres et ~0.2% du montant total des dépenses dans les trois domaines <sup>6</sup> )

### 1.1.1. 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'€<sup>7</sup>). 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). Le graphique 1 montre les tendances du nombre d'irrégularités communiquées au cours des cinq dernières années et leur impact financier estimé.

Le niveau de base du nombre de cas, plus élevé qu'en 2003, peut s'expliquer par des communications plus nombreuses de cas de la part des États membres, par l'inscription de cas pour des opérations de transit apurées tardivement et par l'adhésion des nouveaux États membres. Le nombre et la proportion d'opérations de transit apurées tardivement a diminué par rapport à 2005 (de plus d'un tiers)<sup>8</sup>.

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.

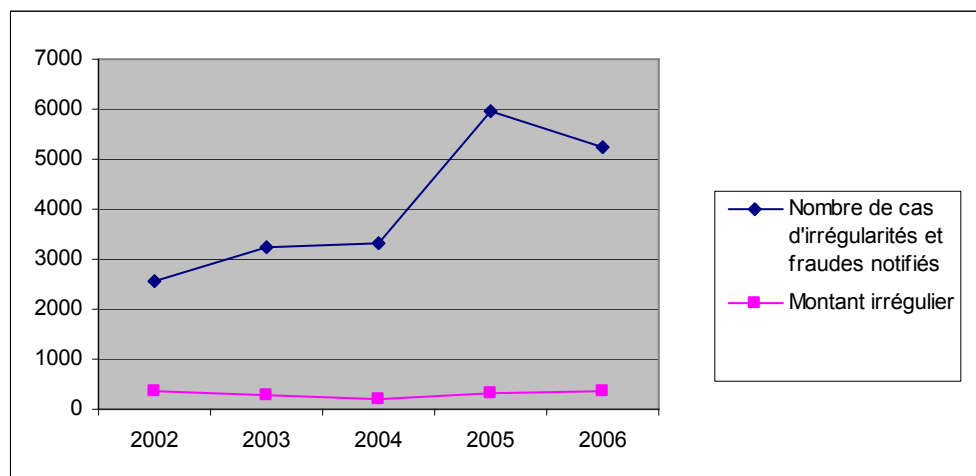
<sup>5</sup> Pourcentage de la suspicion de fraude pendant la période 2000-2006 sur l'ensemble des fonds alloués durant cette période.

<sup>6</sup> Pour les fonds de préadhésion, le prorata de la période 2000-2006 a été pris en compte.

<sup>7</sup> Les chiffres publiés dans le rapport 2005 ont été actualisés.

<sup>8</sup> En 2005, le nombre de cas de transit apurés tardivement était de 2313. En 2006, on a dénombré 1381 cas.

Graphique 1: Nombre d'irrégularités communiquées et impact financier estimé dans le domaine des ressources propres traditionnelles – années 2002 - 2006 (montants en millions d'€)



### 1.1.2. Dépenses agricoles (FEOGA - Garantie)

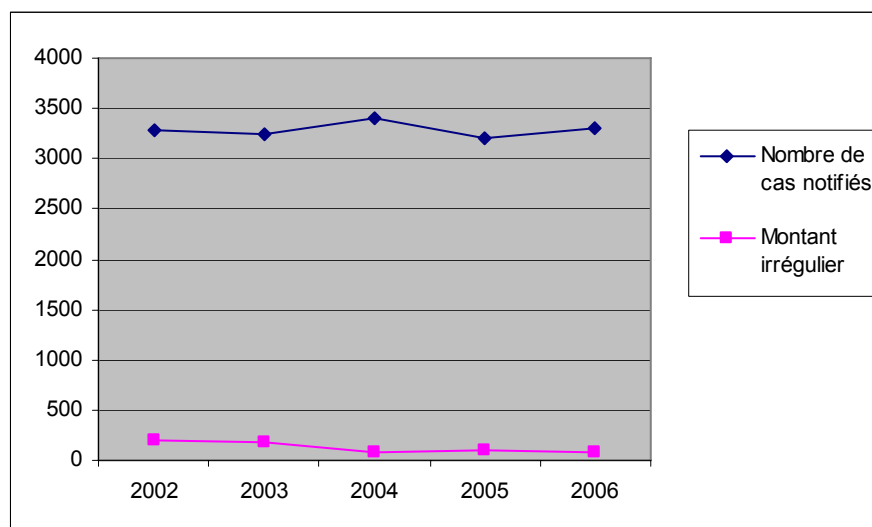
En 2006, le nombre d'irrégularités communiquées a augmenté de 3 % par rapport à l'année précédente (3 249 cas en 2006). Le montant total concerné en 2006 (87 millions d'€) a diminué de 15 %, soit près de 0,17 % du total des crédits destinés au FEOGA section «Garantie» (49 742 millions d'€ pour 2006). 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 ». Ces trois secteurs représentent ensemble presque 60 % du nombre total d'irrégularités communiquées et près de 70 % du montant total concerné.

Dans le domaine des dépenses agricoles, un règlement adopté en 2006 par la Commission<sup>9</sup> simplifie les procédures de communication des irrégularités à partir de 2007. Désormais, le seuil à partir duquel les États membres doivent communiquer les irrégularités à la Commission est aligné sur celui des Fonds structurels (10 000 €).

<sup>9</sup> Les références exactes des règlements mentionnés dans ce chapitre se trouvent dans le document de travail des services «Evaluation statistiques des irrégularités», précité.

Graphique 2: Nombre d'irrégularités communiquées et impact financier estimé dans le domaine des dépenses agricoles - années 2002 – 2006 (montants en millions d'€)



### 1.1.3. Mesures structurelles

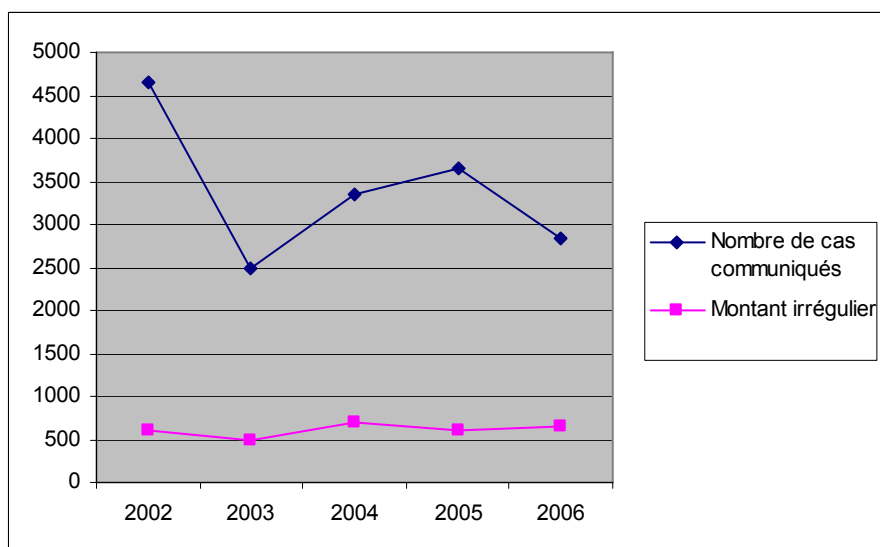
Dans le domaine des Fonds structurels, le Parlement européen et le Conseil ont adopté une série de règlements pour la nouvelle période de programmation 2007-2013. Les règles relatives à l'obligation de signaler les irrégularités à la Commission ont été maintenues. Les anciens règlements sont toujours applicables dans le cadre des anciennes périodes de programmation.

En 2006, le nombre d'irrégularités communiquées (3 216 cas, y compris pour le Fonds de cohésion) a diminué de 10 % par rapport à l'année précédente (3 750 cas), tandis que leur impact financier (703 millions d'€) a augmenté de 17 %. L'impact financier estimé des irrégularités communiquées en 2006 représente environ 1,83 % des crédits destinés aux Fonds structurels et de cohésion (38,430 milliards d'€) pour 2006, les suspicions de fraude correspondent à environ 16,6 % de l'impact financier des irrégularités communiquées (157,56 millions d'€, soit près de 0,41 % du total des crédits alloués, contre 205 millions d'€, soit 0,53% en 2005). L'impact final ne sera pas connu tant que les programmes ne seront pas clôturés.

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.



Graphique 3: Nombre d'irrégularités communiquées et impact financier estimé dans le domaine des actions structurelles - années 2002 – 2006 (montants en millions d'€)



#### 1.1.4. Fonds de préadhésion

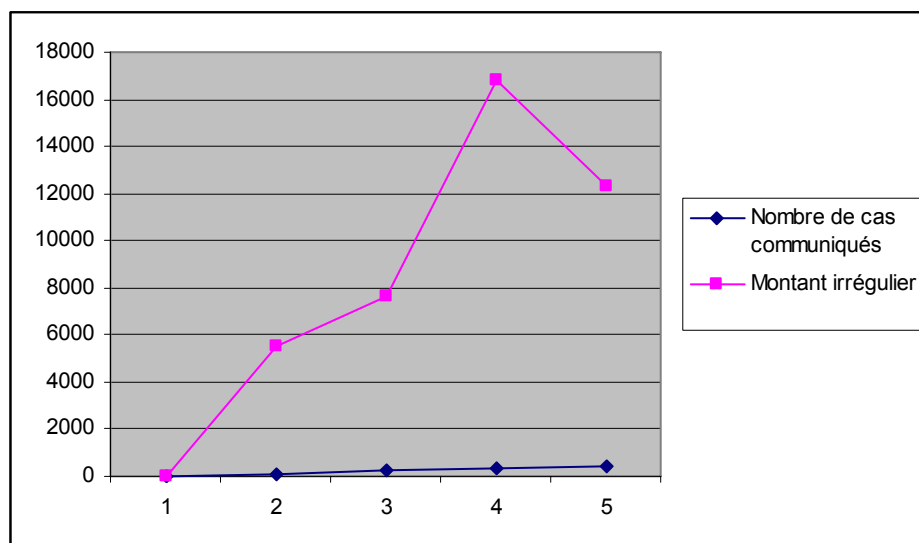
Le nombre total d'irrégularités relatives aux fonds PHARE, SAPARD et ISPA pour 2006 a augmenté de 13,6 % (384, contre 338 en 2005). L'impact financier présumé des irrégularités a augmenté pour PHARE et SAPARD, mais a diminué pour l'ISPA (il est passé de 6,9 millions d'€ en 2005 à 1,2 million en 2006). Pour 2006, le montant total des irrégularités communiquées a augmenté de 26 % (12,318 millions d'€ contre 16,7 millions en 2005), ce qui correspond approximativement à 2,8 % des montants totaux éligibles pour les trois fonds. Les soupçons de fraude ont représenté environ 14,63 % des montants irréguliers communiqués. L'impact financier estimé est de 1,57 million d'€. L'impact financier des fraudes communiqué pour la période 2000-2006 correspond à 0,03 % de l'ensemble des fonds alloués pour les trois fonds durant cette période.

Le type d'irrégularité le plus fréquent pour chacun des fonds de préadhésion était la «dépense inéligible»<sup>10</sup>. Pour PHARE, le deuxième type d'irrégularité le plus fréquent était la «dépense injustifiée»<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Une dépense est « inéligible » lorsqu'elle est engagée sans respecter les critères définis par les États membres ou elle n'est pas payée en conformité avec les règles communautaires et nationales applicables en la matière.

<sup>11</sup> Une dépense est « injustifiée » lorsqu'elle est éligible, mais des documents justifiant la dépense font défaut ou l'argent est utilisé pour des fins autres que ceux subventionnés.

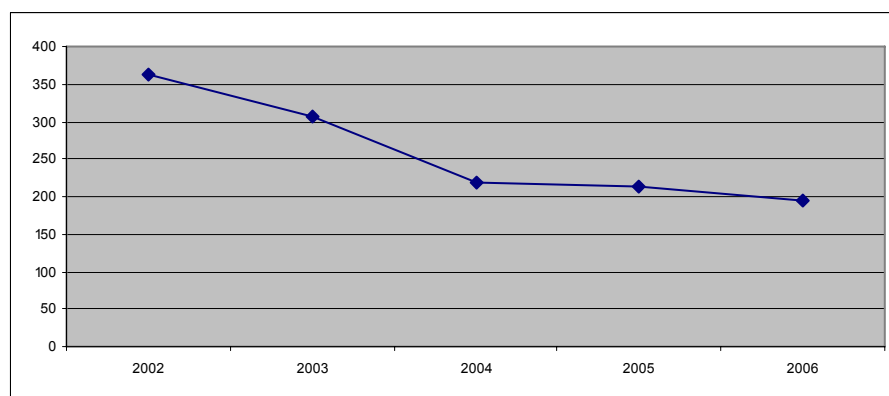
Graphique 4: Nombre d'irrégularités communiquées et impact financier estimé dans le domaine des fonds de préadhésion – années 2002 – 2006 (montants en milliers d'€)



## 1.2. Statistiques concernant l'activité de l'OLAF

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). La décision d'ouvrir une enquête repose sur une évaluation préalable.

Graphique 5: Dossiers ouverts suite à l'évaluation d'informations reçues



Au total, au 31 décembre 2006, il y avait 430 enquêtes en cours, ce qui est comparable au chiffre de 2005 (452 enquêtes en cours au 31 décembre 2005).

Tableau 2: Dossiers en cours au 31 décembre 2006 par secteur et leur impact financier

Secteur	Dossiers en cours au 31 décembre 2006	Impact financier estimé (en millions d'€)
Agriculture	65	202,7
Fonds structurels	46	192,9
Douanes	111	748,9
Dépenses directes	118	293,4
Enquêtes internes	91	301
<b>Total</b>	<b>431</b>	<b>1.738,8</b>

Pour plus de détails concernant les enquêtes de l'OLAF et une comparaison avec les années précédentes, voir le rapport de l'OLAF<sup>12</sup>.

## 2. PREVENTION DE LA FRAUDE

### 2.1. Analyse et gestion du risque, systèmes de contrôle

Une évaluation et une gestion appropriées du risque, en tant qu'éléments d'un système de contrôle sain, contribuent à faire en sorte que l'argent des contribuables soit dépensé efficacement. 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.

#### 2.1.1. Les mesures prises dans le domaine des dépenses

La gestion des risques est employée depuis plusieurs années à la Commission, dans un contexte plus large que le strict domaine des dépenses. Suite à la reconnaissance de la nécessité d'instaurer une méthodologie commune de gestion des risques<sup>13</sup>, la Commission a pris un certain nombre de mesures à partir de 2006<sup>14</sup>. L'objectif est d'améliorer le processus de prise de décision, d'accroître l'efficacité et de renforcer la fiabilité des systèmes de gestion. Dans ce contexte, les services disposent d'une méthodologie commune pour analyser les risques et choisir une réponse adaptée. Une structure visant à améliorer la gestion des risques touchant plusieurs services et pouvant être plus efficacement gérés par un groupement de services a fait l'objet d'un exercice pilote fin 2006 et deviendra permanente en 2007.

<sup>12</sup> [http://ec.europa.eu/comm/anti\\_fraud/reports/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/comm/anti_fraud/reports/index_en.html).

<sup>13</sup> Communication concernant une feuille de route pour un cadre de contrôle interne intégré, COM(2005)252.

<sup>14</sup> Communication à la Commission de Mme Grybauskaitė, en accord avec le Président et le Vice-président Kallas, Vers une gestion des risques efficace et cohérente dans les services de la Commission, SEC(2005)1327.

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<sup>15</sup>.

Les nouvelles règles financières adoptées en 2006<sup>16</sup> prévoient que les administrations nationales mettent en place des systèmes de contrôle interne efficaces et procèdent aux contrôles nécessaires sur les fonds de l'UE dont elles assurent la gestion. Cela comprend des exigences d'information et un rapport annuel sur les contrôles et audits.

Environ la moitié des États membres disposent d'orientations nationales générales (instructions ou bonnes pratiques)<sup>17</sup> ou de règles relatives à l'évaluation et à la gestion du risque dans des domaines spécifiques<sup>18</sup>.

Neuf États membres disposent d'outils particuliers pour évaluer le risque que présentent les nouveaux bénéficiaires de fonds publics. Par exemple, en *Irlande*, des informations supplémentaires qui ne sont pas encore disponibles pour les nouveaux candidats peuvent être demandées au stade de l'évaluation pour l'attribution des subventions. En *Pologne*, ceux qui bénéficient de la PAC pour la première fois sont davantage susceptibles d'être référencés en vue d'un contrôle sur place.

L'identification d'un bénéficiaire en tant que bénéficiaire à risque peut mener à des *contrôles renforcés de la part de l'autorité de gestion*<sup>19</sup> ou à *l'exigence systématique de garanties spécifiques*<sup>20</sup>.

Lorsqu'une subvention ou un marché public (au niveau national ou communautaire) est attribué(e), les autorités de gestion imposent aux candidats de présenter les documents pertinents déclarant qu'ils remplissent les critères. Dans certains États membres, les autorités de gestion ont *accès à des bases de données spécifiques* (directement ou indirectement) afin de vérifier l'exactitude des déclarations effectuées par les candidats; il s'agit notamment de bases de données sur la fiscalité (accessibles dans plus de la moitié des États membres<sup>21</sup>), sur les établissements de

---

<sup>15</sup> Il s'agit de règles établies depuis plusieurs années, mais qui évoluent. Ainsi par exemple les autorités espagnoles ont indiqué qu'une loi de 2006 sur les subventions introduit la possibilité de prononcer une sanction pénale à l'encontre d'une personne qui devait constituer une garantie et ne l'a pas fait.

<sup>16</sup> Règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (JO L248/1 du 16.9.2002), modifié en dernier lieu par le Règlement (CE, EURATOM) n°1995/2006 du Conseil du 13 décembre 2006 (JO L 390 du 30/12/2006).

<sup>17</sup> La République tchèque, le Danemark, la Pologne, la Finlande et le Royaume-Uni.

<sup>18</sup> Les marchés publics: Irlande, Pays-Bas, Pologne et Royaume-Uni. Subventions et aides financières (y compris Fonds structurels et Fonds de cohésion, programmes de préadhésion et sur la facilité transitoire): Belgique, République tchèque, Malte, Pays-Bas, Pologne et Slovaquie. Agriculture: Irlande, France et Luxembourg.

<sup>19</sup> Belgique, Danemark, Allemagne, Irlande, France, Italie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pays-Bas, Autriche, Pologne, Portugal, Slovaquie, Finlande, Suède et Royaume-Uni.

<sup>20</sup> Allemagne et France. En droit maltais, les autorités peuvent exiger la constitution d'une garantie de la part d'une personne dont l'enregistrement TVA peut créer un risque particulier.

<sup>21</sup> République tchèque, Danemark, Grèce, Espagne, France, Italie, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Autriche, Pologne, Finlande et Suède. Au Portugal, la loi sur le budget 2006 prévoit la publication des principaux débiteurs du fisc.

crédit<sup>22</sup> et sur les personnes et les entreprises qui ont fait l'objet de sanctions dans des procédures administratives<sup>23</sup> ou pénales<sup>24</sup>. En Hongrie, une loi de 2006 crée un nouveau registre de protection des créanciers, qui a pour but de fournir une information complète et à jour concernant la solvabilité et les mesures prises par un tribunal à l'encontre d'une société enregistrée.

### 2.1.2. *Le domaine douanier*

Les autorités douanières nationales utilisent depuis longtemps 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.

Pour mieux lutter contre la fraude affectant le régime de transit, la Commission a présenté en 1997 un «plan d'action pour le transit en Europe»<sup>25</sup> et, en 2001, elle a établi un cadre réglementaire révisé, qui comprenait notamment la mise en place d'un nouveau système de transit informatisé (NSTI). Comme suite au rapport spécial n°11/2006 de la Cour des Comptes, la Commission a pris les mesures nécessaires pour qu'à partir de 2007, elle puisse accéder aux informations du NSTI concernant les biens sensibles à des fins d'analyse du risque, pour pouvoir promouvoir des stratégies de contrôles physiques ciblés des marchandises en transit.

La Commission a également continué à améliorer le système «ConTraffic», qui permet d'avoir une vue globale du mouvement des marchandises en conteneur. Ce système permet de suivre l'itinéraire d'un conteneur afin de permettre l'identification des arrivages potentiellement suspects. Grâce à une nouvelle interface web mise en fonctionnement en 2006, et une base de données qui comporte désormais plus de 220 millions d'enregistrements pour plus de 4,4 millions de conteneurs, le système a pu être utilisé avec succès par les autorités nationales afin de mieux lutter contre la fraude, notamment dans le cadre des opérations douanières conjointes réalisées en 2006.

En décembre 2006, la Commission a adopté un règlement<sup>26</sup> modifiant certaines dispositions d'application du code des douanes communautaire. Le règlement prévoit l'application de critères communs de risque, des domaines de contrôle prioritaires, ainsi que des normes pour l'application harmonisée des contrôles douaniers dans des cas particuliers.

---

<sup>22</sup> Danemark, Grèce (indirectement), France, Lituanie, Pays-Bas, Finlande et Royaume- Uni.

<sup>23</sup> Grèce, France, Italie, Lettonie, Lituanie, Autriche, Pologne, Portugal et Finlande.

<sup>24</sup> République tchèque, Danemark, Grèce, France, Italie, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Autriche, Pologne, Portugal et Finlande.

<sup>25</sup> COM(97) 188 final, JO C 176 du 10.6.1997.

<sup>26</sup> Règlement (CE) n° 1875/2006 de la Commission, du 18 décembre 2006, modifiant le règlement (CEE) n° 2454/93 fixant certaines dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire, JO L 360 du 19.12.2006.

## 2.2. Les bases de données d'exclusion, d'alerte ou de fiabilité

### 2.2.1. Au niveau européen

En 2006, la Commission a passé en revue les systèmes d'alerte et d'exclusion<sup>27</sup>, en vue de mieux gérer certains risques liés notamment au fonctionnement des marchés publics et mieux protéger les intérêts financiers communautaires. Dans ce cadre, une table ronde a été organisée en janvier 2006 par l'OLAF et Transparency International (TI) sur les moyens de protéger les intérêts financiers de l'UE par des systèmes d'exclusion<sup>28</sup>.

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<sup>29</sup>.

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, dans le respect des règles concernant la protection des données personnelles.

La Commission 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. Dans le deuxième rapport sur la mise en œuvre du règlement mettant en place ce système<sup>30</sup>, la Commission fait part des problèmes rencontrés dans la mise en œuvre du règlement, tel que le nombre limité d'irrégularités déclarées, des problèmes d'interprétation des notions juridiques, ou encore la crainte des États membres de s'exposer à des poursuites devant le juge national de la part des opérateurs enregistrés.

A côté des bases de données d'exclusion, il existe également des bases de données de bénéficiaires fiables qui contribuent à une meilleure évaluation du risque. Ainsi, le règlement modifiant les dispositions d'application du code des douanes

---

<sup>27</sup> Les systèmes d'exclusion sont des systèmes de sanction administrative consistant à exclure un opérateur économique qui s'est retrouvé dans une des situations couvertes par les critères d'exclusion de certaines procédures ou avantages, comme par exemple la participation à un marché public ou le bénéfice de subventions. Les opérateurs exclus sont répertoriés dans une base de données accessible aux autorités compétentes.

<sup>28</sup> Suite à la réunion, TI a formulé une série de recommandations sur l'amélioration du système d'exclusion au sein de la Commission et sur l'introduction d'un système d'exclusion géré centralement au niveau européen pour l'ensemble des dépenses communautaires, y compris pour les fonds à gestion partagée.

<sup>29</sup> Cette base de données sera créée au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2009.

<sup>30</sup> Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre du règlement n° 1469/95 («liste noire»), COM(2005) 520; SEC(2005) 1333 du 20.10.2005.

communautaire<sup>31</sup> prévoit l'octroi du statut d'opérateur économique agréé aux opérateurs fiables qui satisfont à certains critères et bénéficient de simplifications prévues par la réglementation douanière et/ou de facilités en matière de contrôles douaniers.

### 2.2.2. Dans les États membres

Les deux directives «marchés publics» de 2004<sup>32</sup> prévoient l'obligation pour les États membres d'exclure les opérateurs économiques qui se sont rendus coupables de participation à une organisation criminelle, de corruption ou de fraude au détriment des intérêts financiers des CE ou de blanchiment de capitaux, lorsqu'ils ont fait l'objet d'une condamnation prononcée par un jugement définitif. Les directives prévoient également la possibilité d'exclure un opérateur économique en état de faillite, de liquidation, de cessation d'activités ou de règlement judiciaire, qui a fait l'objet d'un jugement constatant un délit affectant sa moralité professionnelle, a commis une faute professionnelle grave, ou n'a pas payé ses cotisations de sécurité sociale ou ses impôts.

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) et à décrire l'une d'elles plus en détail. Il importe de souligner que le fait que la moitié des États membres<sup>33</sup> n'aient pas de telles bases de données ne signifie pas qu'ils ne disposent pas de mesures ou de règles en vigueur permettant d'identifier les bénéficiaires à risque (voir point 2.1.1.).

Presque toutes les bases de données décrites ont un objectif de *prévention* (système d'alerte précoce)<sup>34</sup>. Le fait d'être inscrit dans la base de données implique par exemple l'exigence de garanties spécifiques ou de contrôles renforcés. Sept de ces bases de données<sup>35</sup> sont également (ou seulement) consacrées aux *sanctions*, c'est-à-dire que l'inscription dans la base entraîne, ou peut entraîner, par exemple l'exclusion des procédures d'attribution de marchés publics ou de subventions publiques pendant une période définie.

Toutes les bases de données contiennent des informations sur la *personne morale* responsable de l'irrégularité visée, et la plupart des bases ont également des informations sur les *personnes physiques* impliquées (par exemple la personne qui a commis l'irrégularité ou le dirigeant de l'entreprise)<sup>36</sup>. Six bases contiennent

---

<sup>31</sup> Voir note de bas de page 26.

<sup>32</sup> Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil, du 31 mars 2004, relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, et Directive 2004/17/CE du Parlement européen et du Conseil, du 31 mars 2004, portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux, JO L134 du 30.4.2004.

<sup>33</sup> Belgique, République tchèque, Estonie, Irlande, Grèce, Espagne, Hongrie, France, Chypre, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Finlande et Royaume-Uni.

<sup>34</sup> Danemark, Slovénie et Slovaquie (bases de données fiscales). Allemagne, Italie et Autriche (bases de données sur les marchés publics). Lituanie et Pologne (Fonds structurels et Fonds de cohésion).

<sup>35</sup> Allemagne, Italie, Autriche, Pologne, Slovaquie et Suède.

<sup>36</sup> Excepté pour la Pologne.

également des informations sur les personnes morales liées à la personne morale responsable de l'irrégularité (société holding, filiale, etc.)<sup>37</sup>.

Pour toutes les bases de données dans le domaine de la *fiscalité*<sup>38</sup>, 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. Certaines bases enregistrent également des bénéficiaires endettés<sup>39</sup>, ceux contre lesquels une procédure de sanction administrative est en cours<sup>40</sup> ou qui ont été enjoins de s'acquitter d'une sanction administrative<sup>41</sup>, ceux poursuivis pour infractions financières<sup>42</sup> ou déclarés coupables d'infractions financières (en première ou dernière instance)<sup>43</sup>. Dans la plupart des cas, c'est l'autorité fiscale qui décide d'inscrire un bénéficiaire dans la base de données ou de l'en retirer<sup>44</sup>.

En ce qui concerne les bases de données dans le domaine des *marchés publics*<sup>45</sup>, en Autriche, les bénéficiaires sont inscrits dans la base s'ils sont contraints de s'acquitter d'une sanction administrative. En Allemagne, les bénéficiaires sont inscrits dans le registre de corruption lorsqu'ils ont dû s'acquitter d'une sanction administrative ou s'ils ont été déclarés coupables d'infractions financières en dernière instance. La base de données la plus volumineuse semble être la base concernant les travaux publics en Italie, où chacune des situations susmentionnées constitue un motif d'inscription. Les bénéficiaires sont également inscrits dans la base s'ils n'ont pas respecté leurs obligations lors de l'attribution d'une subvention ou d'un marché public.

Le principal motif pour lequel un bénéficiaire est inscrit dans les bases de données relatives aux *aides financières*<sup>46</sup> est le non-respect des obligations lors de l'attribution d'une subvention<sup>47</sup>. Parmi les autres motifs, on relève des poursuites en cours pour infraction financière<sup>48</sup> ou une condamnation définitive pour infraction financière<sup>49</sup>.

Les principaux *motifs justifiant le retrait* d'un bénéficiaire de la base de données peuvent être: l'expiration du délai<sup>50</sup>, un changement par rapport à la situation initiale<sup>51</sup> ou le constat, à l'issue d'une enquête, qu'il n'y a pas eu d'irrégularité<sup>52</sup>. Dans deux cas, le retrait de la base de données n'est pas possible<sup>53</sup>.

---

37 Allemagne, Italie, Lituanie, Autriche, Slovaquie et Suède.

38 Danemark, Slovénie, Slovaquie et Suède.

39 Slovaquie et Suède.

40 Slovénie et Slovaquie.

41 Danemark, Slovénie et Slovaquie.

42 Slovénie et Slovaquie.

43 Danemark et Slovaquie.

44 Danemark, Slovénie et Suède. En Slovaquie, l'inscription et le retrait sont automatiques.

45 Allemagne (Berlin), Italie et Autriche.

46 Fonds structurels et de cohésion: Lituanie, Malte et Pologne. Agriculture: Lettonie.

47 Lettonie, Lituanie et Pologne.

48 Pologne.

49 Lettonie.

50 Danemark, Allemagne, Autriche, Slovénie et Suède.

51 Allemagne. Article 8, paragraphe 2, de la loi relative au registre de corruption.

52 Pologne.

53 Lettonie et Lituanie.



En ce qui concerne le *droit à la défense*, dans six États membres, les bénéficiaires sont informés de leur inscription dans la base de données<sup>54</sup>. Il est parfois possible de faire appel de cette inscription<sup>55</sup>. Les procédures d'appel peuvent être administratives<sup>56</sup> ou judiciaires<sup>57</sup>.

La plupart des bases de données sont *centralisées*<sup>58</sup>, les autres sont *gérées au niveau local*. Quatre bases sont accessibles à des autorités autres que celle qui les gère<sup>59</sup>. Dans trois États membres, la base de données est également accessible aux autorités d'autres États membres, des pays tiers ou des organisations internationales qui se conforment à des règles équivalentes en matière de protection des données et qui sollicitent cet accès<sup>60</sup>. Hormis en Suède, les bases de données ne sont pas accessibles au public.

Plus de la moitié des États membres<sup>61</sup> ont indiqué qu'ils devaient se conformer à des règles sur la *protection des données à caractère personnel* en sus des dispositions communautaire en la matière (par exemple des garanties constitutionnelles).

Les États membres ont mentionné plusieurs *problèmes rencontrés* lors de la mise en place ou en fonctionnement des bases de données, par exemple une base juridique inappropriée<sup>62</sup>, la nécessité de justifier l'existence d'une base de données par un objectif juridique précis<sup>63</sup>, des doutes quant aux données relatives aux personnes morales et physiques pouvant être saisies dans le système<sup>64</sup>, des problèmes techniques pour relier une base à d'autres bases de données<sup>65</sup>, des problèmes d'identification d'une société lorsque celle-ci modifie sa forme juridique<sup>66</sup>, et la recherche de toutes les informations disponibles pour faire face à la complexité de l'évaluation des risques<sup>67</sup>. Les problèmes signalés sont similaires à ceux décrits dans le deuxième rapport de la Commission sur la mise en œuvre du règlement mettant en place un système d'identification d'opérateurs économiques à risque dans le domaine du FEOGA section «garantie»<sup>68</sup>.

Il existe également des *mesures (instruments) applicables aux bénéficiaires fiables*, comme une base de données spécifique sur les bénéficiaires fiables («liste blanche»), un système de certification ou une évaluation qualitative des résultats.

---

<sup>54</sup> Danemark, Allemagne, Italie, Lettonie, Lituanie et Suède.

<sup>55</sup> Danemark, Allemagne, Italie, Lettonie et Suède.

<sup>56</sup> Danemark, Italie et Lettonie.

<sup>57</sup> Allemagne et Suède.

<sup>58</sup> Danemark, Allemagne (centralisé au niveau du Land), Italie, Lituanie, Malte, Autriche, Pologne, Slovaquie et Suède.

<sup>59</sup> Allemagne, Malte, Autriche et Suède.

<sup>60</sup> Danemark (dans des cas exceptionnels), Italie et Suède.

<sup>61</sup> Allemagne, Irlande, Grèce, Espagne, Italie, Lettonie, Malte, Autriche, Pologne, Portugal, Slovaquie, Slovaquie et Suède.

<sup>62</sup> Slovaquie.

<sup>63</sup> Autriche.

<sup>64</sup> Lituanie.

<sup>65</sup> Malte.

<sup>66</sup> Autriche.

<sup>67</sup> Slovaquie.

<sup>68</sup> Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre du règlement n° 1469/95 («liste noire»), COM(2005) 520; SEC(2005) 1333 du 20.10.2005.

En Allemagne (Berlin), des sociétés qui ont démontré leurs capacités techniques, leur efficacité et leur fiabilité peuvent demander à être inscrites sur un *registre des entrepreneurs et des fournisseurs dans le domaine de la construction*. Les sociétés ayant commis des infractions sont supprimées du registre pendant une certaine période et peuvent être exclues des procédures d'attribution de marchés publics.

En Italie, toute entreprise qui exécute des contrats de travaux publics d'une valeur supérieure à 150 000 € doit détenir un certificat. Les sociétés «qualifiées» sont inscrites dans un *registre informatisé* à l'Observatoire des travaux publics. Un certificat (autorisation) est également nécessaire en vertu de la législation anti-mafia.

Bien que l'éventail de bases de données présenté ci-dessus ne permette pas de dégager un modèle dominant dans les États membres, les exemples fournis montrent les possibilités qui existent dans ce domaine. Cet inventaire permet également à la Commission d'examiner si la politique européenne d'alerte précoce et de liste noire doit être améliorée et de voir comment les règles et procédures peuvent être rendues plus claires et plus transparentes.

### **2.3. Pour une meilleure transparence dans la gestion financière au niveau européen**

Suite à l'initiative européenne de transparence<sup>69</sup>, le nouvel article 30, paragraphe 3 du règlement financier prévoit désormais la transparence quant aux bénéficiaires de fonds en provenance du budget communautaire, quel que soit le mode de gestion de ces fonds. Les bénéficiaires des Fonds structurels feront l'objet d'une publication annuelle a posteriori à compter de 2008. Dans la domaine de la politique agricole commune cela s'applique pour les dépenses du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) à partir de l'année financière 2008 et pour les dépenses du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2007. Un certain nombre d'États membres<sup>70</sup> ont déjà mis en application ce principe de transparence en amont de la réforme du règlement financier. La Commission héberge un portail web central renvoyant aux sites web utiles des États membres<sup>71</sup>. La Commission elle-même publie déjà des informations sur les bénéficiaires des programmes dont elle assure directement la gestion<sup>72</sup>.

En donnant accès à ces informations financières, on ouvre au public la possibilité d'exercer un contrôle indirect sur la manière dont les fonds européens sont dépensés, ce qui contribue à assurer une meilleure protection des intérêts financiers communautaires.

---

<sup>69</sup> COM(2006) 194 final.

<sup>70</sup> Dans le cas de la politique agricole commune, par exemple, des informations sur les bénéficiaires étaient mises à disposition du public en 2006 en Belgique, au Danemark, en Estonie, en France, , aux Pays-Bas, au Portugal, en Espagne, en Slovénie, en Suède et au Royaume-Uni.

<sup>71</sup> [http://ec.europa.eu/grants/beneficiaries\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/grants/beneficiaries_fr.htm).

<sup>72</sup> [http://ec.europa.eu/public\\_contracts/beneficiaries\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_contracts/beneficiaries_en.htm).

## 2.4. Amélioration des règles comptables et de contrôle pour une déclaration d'assurance positive

La Commission a adopté, en janvier 2006, un plan d'action pour un cadre de contrôle interne intégré<sup>73</sup>, compte tenu notamment de l'avis n° 2/2004<sup>74</sup> de la Cour des comptes européenne. Ce plan d'action s'inscrit dans l'objectif de la Commission Barroso d'obtenir une déclaration d'assurance positive par le Parlement sur la mise en œuvre du budget.

Dans ce cadre, le rapport 2005 de la Commission sur la protection des intérêts financiers des Communautés et la lutte contre la fraude<sup>75</sup> avait rassemblé un certain nombre d'informations sur les systèmes de certification de bonne gestion des dépenses publiques existants dans les États membres.

Parmi les développements importants intervenus en 2006 figurent notamment les éléments suivants<sup>76</sup>.

Le nouveau règlement du Conseil relatif aux Fonds structurels adopté en juillet 2006 pour la période 2007-2013, ainsi que la Règlement du Conseil (CE) No 1290/2005<sup>77</sup> relatif au financement de la PAC, introduisent plusieurs améliorations visant à simplifier et à clarifier les règles applicables en la matière, qui devraient donner à la Commission, à la Cour des comptes européenne et au Parlement européen une assurance renforcée quant au bon usage des fonds. Une évaluation des composantes du contrôle par les États membres, ainsi que des indicateurs de légalité et d'irrégularité, ont été mis en place.

La surveillance des organismes payeurs en gestion partagée a été renforcée et un mécanisme de révision régulière est prévu, tant dans le domaine de l'agriculture que dans celui des Fonds structurels.

Les autorités du *Pays de Galles* et de *l'Autriche* ont signé en 2006 un «contrat de confiance» avec la Commission. Ce «contrat» est un arrangement volontaire passé entre la Commission et les autorités d'un État membre afin de garantir la qualité du travail d'audit effectué sur les programmes en cours au titre des Fonds structurels, jusqu'en 2008. La conclusion d'un tel contrat signifie que la Commission a obtenu des assurances quant au bon fonctionnement du système de gestion et de contrôle, de la stratégie d'audit et de la qualité du rapport de contrôle annuel. Des négociations visant à la conclusion d'autres contrats de confiance sont à un stade avancé avec d'autres États membres.

---

<sup>73</sup> Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et à la Cour des Comptes: Plan d'action de la Commission pour un cadre de contrôle interne intégré, COM (2006) 9 et SEC(2006)49. Par cadre de contrôle intégré il faut entendre des systèmes de surveillance et de contrôle complémentaires suffisants pour qu'il y ait une assurance raisonnable que le risque d'erreur est correctement géré à tous les niveaux des opérations.

<sup>74</sup> Avis n° 2/2004 de la Cour des comptes des Communautés européennes sur le modèle de contrôle unique (single audit), JO C107 du 30.4.2004.

<sup>75</sup> COM(2006) 378 final.

<sup>76</sup> Voir aussi le premier rapport sur l'avancement du plan d'action, COM(2007)86 final.

<sup>77</sup> Règlement (CE) n°1290/2005 du Conseil du 21 juin 2005 relatif au financement de la politique agricole commune (JO L 209 du 11.8.2005).

Dans le sens des propositions du Parlement européen et de la Commission, les *Pays-Bas* ont adopté en 2006 une initiative portant sur la fourniture d'une déclaration d'assurance nationale au niveau politique concernant les fonds communautaires. La Commission estime que cette initiative pourrait ouvrir la voie à d'autres initiatives analogues.

## **2.5. Le programme Hercule pour la promotion d'actions dans le domaine de la protection des intérêts financiers communautaires**

Ce programme vise à contribuer à la promotion d'actions dans le domaine de la protection des intérêts financiers de la Communauté<sup>78</sup>. En juin, la Commission a proposé de prolonger et de modifier le programme Hercule jusqu'à la fin 2013<sup>79</sup>.

En 2006, le programme a permis de co-financer, par le biais de subventions, 11 projets dans le domaine de la formation, 5 séminaires et 1 étude de droit comparé dans le domaine législatif, ainsi que 23 projets dans le domaine de l'assistance technique.

La Commission a proposé d'augmenter de 44 € millions l'enveloppe financière de ce programme pour la période 2007-2013 (6 millions d'€ pour 2007), ce qui permettra notamment de financer des actions de formation et des achats d'équipement en vue de combattre la contrebande de cigarettes dans le cadre de l'accord de coopération signé avec le fabricant de cigarettes Philip Morris International.

## **3. LUTTE CONTRE LA FRAUDE**

### **3.1. Détection de la fraude: 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.

#### *3.1.1. Institutions européennes*

En 1999, les institutions européennes ont instauré un dispositif obligeant tout fonctionnaire ou agent à signaler sans délai les soupçons d'actions répréhensibles dont il aurait connaissance, à son chef de service ou son directeur général, ou, s'il l'estime utile, au Secrétaire général de la Commission ou à l'OLAF directement<sup>80</sup>.

---

<sup>78</sup> [http://ec.europa/anti-fraud/programmes/index\\_fr.html](http://ec.europa/anti-fraud/programmes/index_fr.html).

<sup>79</sup> COM(2006)339. Au moment de la clôture de la rédaction de ce rapport, la proposition n'avait pas encore été adoptée par le Conseil et le Parlement.

<sup>80</sup> Art. 2 de l'accord interinstitutionnel du 25 mai 1999 entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission relatif aux enquêtes internes effectuées par l'OLAF, JO L 149 du 16.6.1999.

En 2004, un nouvel article a été introduit dans le statut des fonctionnaires et autres agents de l'UE. L'article 22 bis du statut reprend l'obligation prévue dans la décision de 1999<sup>81</sup>.

En outre, le statut prévoit une protection de l'informateur. Il prévoit notamment que «le fonctionnaire qui a communiqué l'information [...] ne subit aucun préjudice, pour autant qu'il ait agi de bonne foi».

Dans le cadre de ses actions concernant l'éthique des fonctionnaires et agents de l'UE, la Commission a aussi formé le personnel à la bonne exécution de son obligation de transmettre les informations concernant les fraudes ou autres irrégularités potentielles détectées.

En 2006, aucune enquête de l'OLAF n'a été lancée suite à une information reçue directement par un informateur interne.

### 3.1.2. *États membres*

Dans leurs contributions au présent rapport, 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. Ces dispositions ou pratiques contribuent à la protection des fonds publics, y compris des fonds européens.

Dans la plupart des États membres<sup>82</sup>, il s'agit en premier lieu de dispositions de droit pénal, qui obligent tout fonctionnaire à signaler les infractions constatées dans l'exercice de ses fonctions. A cela s'ajoutent souvent<sup>83</sup> des dispositions prévues par des codes de conduite, circulaires et manuels fixant les modalités d'application de ce devoir d'information. Dans onze États membres<sup>84</sup>, l'obligation d'informer les autorités des faits irréguliers constatés ou soupçonnés n'est pas prévue par le droit pénal, mais uniquement par des instruments de droit administratif.

L'obligation d'informer est souvent très générale et porte sur toute suspicion d'irrégularité. Dans certaines circonstances, elle se limite aux cas les plus sérieux, notamment aux infractions pénales. Un État membre<sup>85</sup> a indiqué que l'obligation

---

<sup>81</sup> «Le fonctionnaire qui, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions, a connaissance de faits qui peuvent laisser présumer une activité illégale éventuelle, notamment une fraude ou une corruption, préjudiciable aux intérêts des Communautés, ou une conduite en rapport avec l'exercice de ses fonctions pouvant constituer un grave manquement aux obligations des fonctionnaires des Communautés, en informe immédiatement son supérieur hiérarchique direct ou son directeur général ou encore, s'il le juge utile, le secrétaire général, ou toute personne de rang équivalent, ou directement l'Office européen de lutte antifraude»

<sup>82</sup> Belgique, République tchèque (où le code du travail contient également des dispositions), Estonie, Grèce, Espagne, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Autriche, Pologne, Portugal, Slovaquie, Slovaquie.

<sup>83</sup> Belgique, Estonie, Espagne, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Autriche, Pologne, Slovaquie, Slovaquie.

<sup>84</sup> Danemark, Allemagne, Irlande, Chypre, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Malte, Finlande, Suède, Royaume-Uni.

<sup>85</sup> Espagne.

d'informer est renforcée en ce qui concerne les infractions portant atteinte aux finances publiques, et notamment aux intérêts financiers de l'UE.

Dans tous les systèmes sauf deux<sup>86</sup>, lorsqu'un agent prend connaissance d'un fait qu'il doit signaler, l'information doit être communiquée en premier lieu au supérieur hiérarchique direct (ou indirect lorsque les circonstances le justifient<sup>87</sup>). C'est celui-ci qui transmettra l'information à d'autres autorités compétentes, si nécessaire. Parfois, l'agent peut également communiquer les faits directement à un service interne indépendant, sans passer par le supérieur hiérarchique, comme par exemple le service d'audit interne<sup>88</sup> ou une autorité interne de surveillance<sup>89</sup>. Dans d'autres cas, c'est une autorité externe qui peut être avertie parallèlement au supérieur hiérarchique: la police<sup>90</sup>, le parquet<sup>91</sup>, les autorités de gestion des fonds<sup>92</sup>, une autorité externe de surveillance<sup>93</sup>, etc.

La communication de l'information peut s'effectuer par des moyens très variés: par lettre, téléphone, e-mail, fax. Dans un État membre, l'informateur doit être identifiable lorsqu'il remplit son obligation de dénoncer<sup>94</sup>. Dans deux autres, au contraire, l'information peut être anonyme<sup>95</sup>. Dans cinq États membres, l'information doit obligatoirement être transmise par écrit<sup>96</sup>. Deux États membres disposent de systèmes de communication par Internet<sup>97</sup>, un autre d'un e-mail spécifique pour les informateurs<sup>98</sup>. Cinq États membres offrent une ligne de «téléphone vert»<sup>99</sup>.

Souvent, l'agent qui découvre une irrégularité grave au sein de son administration peut craindre des représailles de la part des personnes impliquées. Afin d'apaiser cette crainte et de favoriser la transmission de l'information, différentes protections peuvent être accordées: protection contre le licenciement<sup>100</sup>, irresponsabilité pour le préjudice financier causé par la dénonciation<sup>101</sup>, non-divulgence de l'identité de l'informateur<sup>102</sup>, placement sous la protection du médiateur sur demande<sup>103</sup>. Le droit commun du travail peut aussi assurer une certaine protection: justification obligatoire

---

<sup>86</sup> Grèce et Suède.

<sup>87</sup> Lettonie, Pays-Bas, Slovaquie.

<sup>88</sup> Belgique (Région flamande), Irlande (dans le domaine de l'agriculture) et Malte. En Suède, l'agent de la Cour Suprême d'audit doit obligatoirement rendre compte à l'unité d'audit interne.

<sup>89</sup> Danemark, Lituanie («le contrôleur d'irrégularités»), Hongrie («la personne chargée des irrégularités au sein de l'organisation»), Autriche (un fonctionnaire chargé de la lutte anti-corruption).

<sup>90</sup> Danemark, Italie.

<sup>91</sup> France, Italie, Slovaquie. En Grèce le fonctionnaire ayant constaté une infraction doit directement le signaler au Parquet.

<sup>92</sup> Lettonie, Malte, Pologne.

<sup>93</sup> Pays-Bas, Portugal (autorité disciplinaire).

<sup>94</sup> Belgique.

<sup>95</sup> Allemagne, Slovaquie.

<sup>96</sup> Grèce, Italie, Chypre, Luxembourg et Malte.

<sup>97</sup> Lituanie (pour les Fonds structurels et de cohésion). En Allemagne, un tel système existe en Basse-Saxe, Hanovre, et la mise en place prochaine d'un système de ce type au niveau national est prévue.

<sup>98</sup> Pologne.

<sup>99</sup> République tchèque, Lettonie, Autriche, Portugal et Royaume-Uni.

<sup>100</sup> Espagne, Irlande.

<sup>101</sup> Irlande.

<sup>102</sup> Irlande et Finlande.

<sup>103</sup> Belgique, communauté flamande.

des décisions défavorables vis-à-vis d'un employé<sup>104</sup>, obligation à la charge des administrations de protéger leur personnel contre toute forme d'injustice ou violence<sup>105</sup>.

Lorsqu'une procédure judiciaire est en cours, l'informateur peut devenir témoin protégé selon la procédure prévue par la loi<sup>106</sup>, notamment lorsqu'il y a un danger sérieux pour lui ou une autre personne. Un État membre<sup>107</sup> a indiqué que l'informateur a le droit d'être informé, dans un délai raisonnable, des suites données à sa communication et dispose d'un droit de recours auprès d'une autorité indépendante si ces suites ne le satisfont pas. En plus d'avoir agi raisonnablement et de bonne foi, certains systèmes juridiques exigent des conditions supplémentaires pour accorder la protection, par exemple qu'il y ait eu un risque réel d'atteinte du fait de l'irrégularité<sup>108</sup>.

### 3.2. Réforme de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF)

L'OLAF, créé en 1999 afin de protéger les intérêts financiers de l'Union européenne ainsi que la réputation des institutions européennes, a été restructuré en 2006 sur la base de l'expérience acquise à la faveur des premières années de fonctionnement, afin de permettre une meilleure efficacité.

La Commission a adopté en mai 2006 une proposition de règlements modifiant les règlements relatifs aux enquêtes effectuées par l'OLAF<sup>109</sup>, qui remplace une proposition de février 2004<sup>110</sup>. Cette nouvelle proposition tient compte des recommandations de la Cour des comptes, et vise à améliorer la gouvernance et l'efficacité de l'Office et les droits procéduraux. La proposition a été transmise au Parlement et le Conseil pour examen dans le cadre de la procédure de codécision.

### 3.3. Développement de l'assistance mutuelle

Une proposition de *modification du règlement relatif à l'assistance mutuelle* dans les domaines agricole et douanier<sup>111</sup>, adoptée par la Commission en décembre 2006, propose d'étendre le système d'information douanier<sup>112</sup> en vue de permettre son utilisation dans les systèmes nationaux d'analyse pour orienter le contrôle des marchandises et les actions de coordination au niveau communautaire. Il s'agit d'un domaine où il faut en permanence améliorer les instruments ou innover sous peine de voir progresser la criminalité. La proposition vise à renforcer la coopération opérationnelle dans le domaine douanier et à assurer une interface entre les autorités

---

<sup>104</sup> Danemark et Lettonie.

<sup>105</sup> France et Autriche.

<sup>106</sup> République tchèque, Luxembourg, Portugal, Slovénie, Slovaquie.

<sup>107</sup> Pays-Bas.

<sup>108</sup> Lettonie et Autriche.

<sup>109</sup> Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1073/1999 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), COM(2006)244 final.

<sup>110</sup> COM(2004) 103 et 104.

<sup>111</sup> COM(2006) 866 modifiant 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 agricole, JO L 82 du 22.3.1997.

<sup>112</sup> CIS - Customs Information System.

douanières, les organisations régionales et internationales (Interpol, OMD<sup>113</sup>, Europol, etc.) et les organes et agences de l'Union européenne. Elle prévoit la création d'un fichier d'identification des dossiers d'enquêtes douanières<sup>114</sup> et d'un répertoire central européen des données émanant des principaux fournisseurs de services dans le secteur du transport international de marchandises, notamment par conteneurs<sup>115</sup>. Elle crée enfin la base légale pour la gestion d'une infrastructure permanente de coordination des opérations douanières conjointes de surveillance, permettant d'accueillir à l'OLAF des représentants ou des officiers de liaison des États membres pendant la phase opérationnelle.

Une proposition modifiée adoptée en septembre 2006<sup>116</sup> vise à mettre en place un nouveau cadre plus complet et pluridisciplinaire d'assistance mutuelle aux fins de la protection des intérêts financiers de la Communauté contre la fraude et toute activité illégale. À cette fin, les États membres et la Commission travaillent en coopération, coordonnent leurs activités, se prêtent mutuellement assistance et échangent des informations en vue de permettre des enquêtes rapides et une action appropriée. Cette proposition n'a pas pour but d'octroyer des pouvoirs d'enquête propres à la Commission, mais de mettre à la disposition des États membres son assistance (plate-forme de services) pour des cas de fraude transfrontalière comme les fraudes «carrousels» à la TVA. La proposition tend à optimiser l'utilisation des informations disponibles, par exemple en utilisant des informations financières du secteur anti-blanchiment aux fins de la lutte contre la fraude au détriment des intérêts financiers communautaires.

#### **3.4. Lutte contre la contrebande et la contrefaçon de cigarettes**

En 2006, six États membres<sup>117</sup> additionnels ont rejoint l'accord signé en 2004 entre la Commission, dix États membres<sup>118</sup> et le fabricant de cigarettes Philip Morris International (PMI), ce qui portait fin décembre 2006 à vingt-quatre le nombre des États membres parties à l'accord<sup>119</sup>. A ce jour, seul le Royaume-Uni n'a pas adhéré à l'accord. Cet accord prévoit un système efficace de lutte contre la contrebande et la contrefaçon de cigarettes. Il améliore l'échange d'informations entre les parties en ce qui concerne les saisies de cigarettes de contrebande et/ou de contrefaçon (portant la marque Philip Morris) et les contacts réguliers au sujet d'opérations qui relèvent de l'accord.

Parmi les principaux éléments de l'accord figurent également les protocoles de contrôle et de suivi visant la collaboration entre l'OLAF et les États membres, d'une part, et PMI, d'autre part. Cette coopération comporte le «suivi et [la] localisation» des cigarettes, en vue de déterminer le point où celles-ci ont quitté la chaîne d'approvisionnement légale pour tomber entre les mains des contrebandiers.

---

<sup>113</sup> Organisation Mondiale des Douanes.

<sup>114</sup> FIDE – Customs File Identification Database.

<sup>115</sup> EU Container Targeting System.

<sup>116</sup> COM(2006) 473.

<sup>117</sup> Chypre, République tchèque, Estonie, Lettonie, Hongrie et Suède.

<sup>118</sup> Belgique, Allemagne, Grèce, Espagne, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal et Finlande.

<sup>119</sup> Avec la Roumanie et la Bulgarie, qui se sont jointes à l'accord en mars 2007, ce nombre est de vingt-six.



Dans le cadre de cet accord, environ un milliard de dollars seront versés à la Communauté européenne et aux dix États membres qui étaient parties à l'accord en juillet 2004, sur une période de douze ans. Entre la signature de l'accord et la fin 2006, PMI a versé près de 425 millions de dollars. En octobre 2006, les dix États membres signataires à l'origine et la Commission, au nom de la CE, ont confirmé leur accord sur la répartition de ces versements. Le montant versé au budget communautaire s'élève à 9,70 % du montant reçu, le reste revenant aux budgets des États membres.

### 3.5. Protection de l'euro

La Commission a continué à coordonner les efforts des États membres pour protéger l'euro contre la contrefaçon, en coopération étroite avec Europol et la Banque centrale européenne.

L'OLAF gère également le programme d'action Périclès en matière d'échanges, d'assistance et de formation, qui vise à protéger l'euro contre le faux monnayage<sup>120</sup>. Ce programme cofinance des projets transnationaux et pluridisciplinaires destinés à sensibiliser le personnel concerné à la dimension communautaire de l'euro, à rapprocher les structures et le personnel concernés et à développer un climat de confiance mutuelle, à aboutir à la convergence de l'action de formation des formateurs à un niveau élevé et à vulgariser des connaissances générales, en particulier en ce qui concerne la législation et les instruments communautaires et internationaux pertinents. En 2006, douze projets ont été lancés, dont neuf ont été proposés par les autorités compétentes des États membres et trois par la Commission/l'OLAF.

Vu son succès, ce programme a été prolongé jusqu'à la fin 2013<sup>121</sup>.

### 3.6. Mesures prises par certains États membres en 2006

Plusieurs États membres ont indiqué avoir adopté de nouvelles lois pour lutter contre la fraude à la TVA en 2006. Au Danemark, des règles plus sévères sont appliquées pour l'exécution des garanties et la liquidation des sociétés impliquées dans des fraudes de type «carrousel». Une loi italienne aggrave les sanctions pénales en cas de fraude à la TVA. En Slovénie, l'annulation de l'identification TVA peut être prononcée comme sanction à l'encontre d'un *missing trader*. Une nouvelle loi portugaise prévoit des mesures pour lutter contre la fraude à la TVA dans le domaine des déchets. Plusieurs États membres ont indiqué avoir pris des mesures pour renforcer la responsabilité solidaire en cas de non-paiement de la TVA<sup>122</sup>.

Le gouvernement tchèque a adopté une résolution portant sur la stratégie anti-corruption pour la période 2006-2011.

---

<sup>120</sup> [http://ec.europa/anti-fraud/programmes/pericles/2006/index\\_en.html](http://ec.europa/anti-fraud/programmes/pericles/2006/index_en.html).

<sup>121</sup> Décision 849/2006 du Conseil du 20 novembre 2006 modifiant et prorogeant la décision 2001/923/CE établissant un programme d'action en matière d'échanges, d'assistance et de formation pour la protection de l'euro contre le faux-monnayage (programme Périclès).

<sup>122</sup> Belgique et Danemark pour la responsabilité des chefs d'entreprise, Espagne en ce qui concerne la responsabilité solidaire des groupements d'entreprises.

Un certain nombre d'États membres ont signalé l'adoption d'accords bilatéraux d'assistance mutuelle dans le domaine douanier avec d'autres États membres ou des pays tiers en 2006<sup>123</sup>.

#### 4. LE RECOUVREMENT

##### 4.1. Agriculture

###### 4.1.1. *Les travaux de la Task Force Recouvrement*

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 3 227 dossiers d'un montant inférieur à 500 000 € chacun, faisant suite à une irrégularité communiquée à la Commission antérieurement à 1999. La situation des travaux de la TFR au 31 décembre 2006 peut se résumer comme suit.

###### **a) Dossiers d'un montant supérieur à 500 000 € chacun.**

Le 3 octobre 2006, une première décision formelle de la Commission<sup>124</sup> a été prise concernant la responsabilité financière dans 349 affaires de non-recouvrement représentant un montant total d'environ 895 millions d'€. Sur la liste des débiteurs, cette décision a clôturé les dossiers suivants:

- 41 cas représentant au total 176 millions d'€, imputés sur le budget communautaire, étant donné que les États membres avaient pris toutes les mesures qui s'imposaient et que, de ce fait, le non-recouvrement ne pouvait pas leur être imputé;
- 164 cas représentant au total 317 millions d'€, imputés aux États membres concernés à cause de leur négligence dans la procédure de recouvrement;
- 144 cas, représentant au total environ 402 millions d'€, ont été éliminés de la liste des débiteurs, car les dossiers ont été classés ou existaient en double.

Pour les 114 cas restant l'apurement doit être encore fait.

- Dans 59 cas, portant sur 111,9€ millions, la Commission a constaté que les États membres concernés ont été diligents dans la procédure de recouvrement et que celle-ci était encore en cours.

---

<sup>123</sup> La Belgique a signé des accords avec le Belarus et le Congo, le Portugal avec l'Espagne, la Slovaquie avec la Slovénie, l'Albanie et Israël.

<sup>124</sup> Décision 2006/678/CE de la Commission du 3 octobre 2006, JO L 278 du 10.10.2006, p. 24.

- Dans 55 cas, portant sur un montant total de 128,6€ millions, la procédure d'apurement des comptes est encore en cours et devrait se terminer en 2007.

De plus, le 13 octobre 2006, la Commission a adopté une décision<sup>125</sup> concernant 6.653.487€ pour 50 cas concernant la Belgique, l'Allemagne, l'Irlande, la France, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni. Cette somme a été mis à la charge du budget communautaire comme les Etats membres ont été diligents dans leurs efforts de recouvrement.

**b) Dossiers d'un montant inférieur à 500 000 € chacun.** Le Règlement (CE) 1290/2005 a introduit un mécanisme automatique d'apurement pour les paiements irréguliers lorsque le recouvrement n'a pas eu lieu dans un délai de quatre ans après la date du premier acte de constat administratif ou judiciaire ou de huit ans, si le recouvrement fait l'objet d'une action devant les juridictions nationales. Les conséquences financières du non-recouvrement sont alors partagées à hauteur de 50% par l'État membre concerné et 50% par le budget communautaire.

Ce nouveau mécanisme est applicable à partir du 16 octobre 2006 et couvre tous les cas de non-recouvrement pendant à cette date, y compris les 114 cas susmentionnés ainsi que les cas communiqués par les États membres avant le 31 décembre 1998 et inférieurs à 500 000 euros chacun. En conséquence, toutes les irrégularités datant d'avant 2003 (ou 1999 si le recouvrement avait fait l'objet d'un recours devant les juridictions nationales) qui n'ont pas encore été recouverts au 16 octobre 2006 ont pu être apurés en 2007 par la règle du recouvrement 50%-50%. La Commission a mis en œuvre cette règle la première fois dans la décision d'apurement des comptes adoptée en avril 2007<sup>126</sup>.

#### 4.1.2. Corrections financières

En complément de l'activité de recouvrement décrite ci-dessus, la Commission a également écarté du financement du FEOGA-Garantie certaines dépenses des organismes payeurs agréés des États membres, en raison de leur non-conformité aux règles communautaires. À l'issue de vérifications et de réunions bilatérales entre elle et les autorités compétentes de treize États membres, la Commission a écarté environ 575,5 millions d'euros de dépenses du financement européen, par trois décisions de 2006<sup>127</sup>.

La Commission a également écarté du financement communautaire plus d'un demi million d'euros de dépenses des agences SAPARD de deux pays<sup>128</sup>.

## 4.2. Fonds structurels

Dans le domaine des fonds structurels, le recouvrement des montants indûment versés suite à une irrégularité ou une fraude est assuré par les États membres. Le

---

<sup>125</sup> C(2006)4801.

<sup>126</sup> Décision 2007/327/CE de la Commission du 27 avril 2007, JO L 122 du 11.5.2007.

<sup>127</sup> Décisions 2006/334/CE, 2006/554/CE et 2006/932/CE, JO L124 du 11.5.2006, L218 du 9.8.2006 et L355 du 15.12.2006.

<sup>128</sup> Décisions de la Commission C(2005)3702 et C(2006)2405, non publiées au JO.

remboursement de ces montants à la Commission peut se faire notamment par réduction ou suppression de la participation financière, avec une possibilité de réaffectation des fonds à d'autres opérations.

Les programmes cofinancés par les fonds structurels sont pluriannuels et fonctionnent sur la base de paiements intermédiaires. Le recouvrement des sommes indûment versées peut intervenir avant ou après la clôture du programme. Pour la période de programmation 1994-99, la date limite pour la présentation de la demande de paiement final à la Commission était le 31 mars 2003. Durant cette période, près de 1 000 programmes ont été cofinancés par la Communauté pour un montant total d'environ 159 milliards d'euros<sup>129</sup>. Les services ordonnateurs et gestionnaires de la Commission (DG REGIO, EMPL, AGRI, FISH), assistés par l'OLAF, assurent le suivi administratif et financier afin de clôturer ces programmes. Ce suivi est basé notamment sur les communications d'irrégularités effectuées par les États membres sur la base du Règlement (CE) n°1681/94<sup>130</sup> et enregistrées dans la base de données ECR (External Communications Registry).

Pour la période de programmation 1994-99, les États membres ont communiqué 11.573 cas d'irrégularités avec un impact financier de 1,452 milliard d'€<sup>131</sup> sur la contribution communautaire.

Parmi ces cas, 5.488 ont été clôturés définitivement au niveau de la Commission; le montant correspondant de 600€ millions a été pris en compte lors du paiement final. De plus, pour 2.016 cas ayant un impact financier de 173€ millions concernant la même période, les États membres ont indiqué à la Commission que les procédures administratives et judiciaires ont été menées à leur terme au niveau national. Les services de la Commission ont initié les travaux de la réconciliation afin de clôturer ces cas

Concernant la période de programmation 2000-2006, les États membres ont communiqué jusqu'ici 8 733 cas d'irrégularités ayant un impact financier d'environ 1,156 milliard d'euros sur la contribution communautaire.

Les États membres ont indiqué à la Commission que des procédures administratives et/ou judiciaires ont été conduites au niveau national pour 3 686 de ces cas et qu'un montant d'environ 345 millions d'euros a été recouvré.

En 2006, les corrections financières concernant la période de programmation 1994-99 et 2000-2006 étaient respectivement de 502€ millions et de 521€ millions. Ces corrections financières font suite à des audits de la Commission, à ceux de la Cour des Comptes et à la procédure de clôture des programmes de la période 1994-99. Elles comprennent les décisions formelles de correction financière suite à la détection d'une irrégularité, le dégageant à la clôture d'un programme donnant lieu à réduction du financement communautaire car l'État membre n'a pas déclaré de dépenses éligibles suffisantes, et au remboursement de montants recouverts suite à l'aboutissement de procédures judiciaires qui étaient pendantes au moment de la

---

<sup>129</sup> Il s'agit de programmes pluriannuels. Ce chiffre ne comprend pas les projets directs financés dans le cadre des Fonds structurels ni les projets cofinancés par le Fonds de cohésion.

<sup>130</sup> JO L 178 du 12.7.1994.

<sup>131</sup> Situation selon les données contenues dans la base ECR au 18.5.2007.

clôture de programmes. Ces montants ne comprennent pas les corrections financières qui ne donnent pas lieu à recouvrement, par exemple les corrections financières effectuées lorsque l'État membre a détecté l'irrégularité ou il a accepté la correction financière proposée par la Commission et le montant irrégulier a été réalloué à un autre projet.

#### 4.3. Ressources propres

Il incombe aux États membres de recouvrer les montants constatés relatifs à un cas d'irrégularité enregistré dans le système OWNRES. Au 30 mars 2007, le taux de recouvrement des cas communiqués en 2006 était de 32 % (environ 113 millions d'euros).

Pour différentes raisons, il est possible que le montant initialement constaté ne puisse être recouvré dans son intégralité, en dépit des efforts des États membres, par exemple s'il devient irrécouvrable du fait de l'insolvabilité du débiteur, ou s'il est modifié suite à de nouvelles informations ou à une procédure judiciaire.

Lorsque le non-recouvrement d'un montant constaté n'est pas imputable à l'État membre, celui-ci peut demander la radiation des comptes du montant irrécouvrable. En 2006, la Commission a refusé la radiation demandée par certains États membres dans 59 cas, correspondant à environ 4,6 millions d'euros, parce qu'elle estimait que le non-recouvrement était imputable aux États membres.

En outre, certains États membres ont été tenus pour financièrement responsables d'un montant total d'environ 33,4 millions d'euros, pour ne pas avoir constaté des dettes douanières qui auraient dû l'être.

#### 4.4. Recouvrement suite à une enquête de l'OLAF

Lorsqu'il ressort d'une enquête de l'OLAF qu'il est probable que certains montants aient été versés irrégulièrement à un bénéficiaire n'aient pas été perçus alors qu'ils auraient dû l'être, les autorités responsables, généralement les autorités des États membres ou des pays tiers concernés, doivent procéder au recouvrement desdits montants. En 2006, le total des montants récupérés suite à une enquête de l'OLAF avoisinait les 114 millions d'euros.

*Tableau 4: recouvrement suite à une enquête de l'OLAF*

Secteur	Recouvrement 2006
Douanes	0,1
Agriculture	1,2
Fonds structurels	17,2
Dépenses directes	93,1
Enquêtes internes	2,2
<b>Total</b>	<b>113,8</b>

#### 4.5. Les législations nationales concernant le recouvrement de fonds européens

Le rapport annuel précédent a fourni un aperçu des procédures de recouvrement existant dans les États membres. L'analyse des contributions a montré que le recouvrement par compensation, considéré en général comme l'annulation de créances et de dettes réciproques, est applicable dans la quasi-totalité des États membres en ce qui concerne les fonds publics. La compensation constitue un moyen très efficace pour recouvrer l'argent public, c'est pourquoi le questionnaire de 2006 visait à éclaircir certains aspects de ce mécanisme.

En principe, tous les systèmes juridiques envisagent la compensation entre une dette et une créance qui relèvent d'un même fonds communautaire<sup>132</sup>. Tel n'est pas le cas, en revanche, lorsque la dette et la créance relèvent de fonds communautaires différents. Dans ce cas, la moitié seulement des États membres indiquent que la compensation est possible<sup>133</sup>.

S'agissant du FEOGA section «garantie», la compensation entre une dette et une créance qui concernent des secteurs agricoles différents est possible dans presque tous les systèmes juridiques<sup>134</sup>. En ce qui concerne les Fonds structurels et le Fonds de cohésion, la compensation est limitée en général à l'intérieur d'un même programme. Dans dix États membres<sup>135</sup> seulement, la compensation est possible entre différents programmes. De même, dix États membres autorisent la compensation entre différentes périodes de programmation<sup>136</sup>. Dans quatre États membres, la compensation est possible, même lorsque le recouvrement et le paiement ne relèvent pas de la même agence de paiement<sup>137</sup>.

Dans la plupart des États membres, il est possible de pratiquer la compensation entre une dette communautaire et une créance nationale et vice versa<sup>138</sup>.

Un certain nombre d'États membres disposent de statistiques concernant leurs pratiques de recouvrement, qu'ils ont communiquées à la Commission dans le cadre de ce rapport. Ces statistiques montrent qu'un certain nombre d'États membres recourent régulièrement à la compensation. Ainsi, par exemple, au cours des trois dernières années, le recouvrement par compensation a représenté de 75 à 90 % du total des fonds publics recouverts dans le domaine agricole en Irlande, de 73 à 94 % dans le secteur des primes animales en France, environ 90 % dans le domaine

---

<sup>132</sup> Certains États membres indiquent cependant que la compensation est limitée au secteur agricole: République tchèque, Grèce, Luxembourg, Hongrie et Malte.

<sup>133</sup> Belgique (gouvernement flamand), Danemark, Allemagne, Irlande (entre les deux sections du FEOGA mais non utilisé dans la pratique), Espagne, France (entre les deux sections du FEOGA), Italie, Pays-Bas, Pologne (lorsque la gestion relève du même organisme), Portugal, Slovaquie et Suède.

<sup>134</sup> A l'exception de l'Estonie, de Malte et de la Slovaquie. En Autriche, la compensation est possible mais seulement au sein de la même agence de paiement.

<sup>135</sup> Belgique, Danemark, Allemagne, Irlande, Espagne, Italie, Pays-Bas, Pologne, Portugal et Royaume-Uni.

<sup>136</sup> Belgique, Danemark, Allemagne, Irlande, Espagne, Italie, Pays-Bas, Pologne, Finlande et Royaume-Uni.

<sup>137</sup> Belgique (Région flamande), Danemark, Allemagne et Italie.

<sup>138</sup> Cela n'est pas possible en Grèce, en Lettonie, en Lituanie, à Malte, aux Pays-Bas, en Autriche, en Finlande, en Suède et au Royaume-Uni. Dans certains États membres, ce type de compensation est limité au domaine agricole. En Slovaquie et Slovaquie il est possible de recouvrer une somme due au budget communautaire par une créance du budget national, mais l'inverse ne l'est pas.

agricole en Autriche, plus de 50 % dans le domaine agricole et de 21 à 93 % pour le fonds social européen en Suède<sup>139</sup>. Ces chiffres englobent les fonds nationaux, mais une part considérable correspond à des fonds européens recouverts par ce moyen.

Largement utilisée dans certains États membres pour le recouvrement des fonds communautaire, la compensation est beaucoup moins appliquée dans d'autres États membres, bien qu'elle y soit légalement possible sous certaines conditions. La Commission ne peut qu'encourager le recours à cet instrument très efficace pour le recouvrement des fonds européens chaque fois que possible. Pour augmenter le recours à la compensation, on pourrait permettre aux autorités responsables du recouvrement d'accéder à des bases de données, notamment celles des autres agences de paiement ou des bases de données centrales, comme c'est déjà le cas dans un certain nombre d'États membres<sup>140</sup>.

---

<sup>139</sup> Pour l'ensemble des statistiques communiquées par les États membres, voir SEC(2007) 930.

<sup>140</sup> Belgique (Région wallonne), République Tchèque, Danemark, Estonie, Grèce, France, Italie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Suède et Royaume-Uni.