

Rapport spécial

Dépenses financées par l'UE: des mesures s'imposent pour lutter contre la fraude

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4,
deuxième alinéa, du TFUE)



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Table des matières

	Points
Synthèse	I-X
Notre audit	I-IV
Ce que nous avons constaté	V-VIII
Ce que nous recommandons	IX-X
Introduction	01-09
Définition de la fraude	01-03
Protéger les intérêts financiers de l'UE contre la fraude	04-09
Étendue et approche de l'audit	10-13
Observations	14-128
La Commission ne dispose pas d'informations suffisantes sur l'ampleur, la nature et les causes de la fraude	14-49
Les données relatives au niveau de fraude détectée sont incomplètes	21-32
La Commission n'a pas connaissance du niveau de fraude non détectée	33-37
L'analyse, par la Commission, des types et des risques de fraude est insuffisante	38-46
La Commission n'a pas analysé les causes de la fraude	47-49
L'approche stratégique de la Commission en matière de gestion des risques de fraude présente des faiblesses	50-64
Selon le modèle de gouvernance de la Commission, les responsabilités sont partagées, mais la surveillance, au niveau de l'institution, de la gestion des risques de fraude est insuffisante	52-57
Les stratégies antifraude et les rapports sur leur efficacité présentent des faiblesses	58-64
La prévention de la fraude n'a pas fait l'objet d'une attention suffisante	65-88
La Commission a récemment introduit des contrôles antifraude dans les règles de rang supérieur applicables aux dépenses	66-70
Une évaluation des risques de fraude préalable à l'adoption des règles en matière de dépenses sera exigée à partir de 2021	71-75

Il convient de mieux utiliser les informations pour prévenir la fraude	76-88
Les enquêtes administratives de l'OLAF ont débouché sur des poursuites dans moins de la moitié des cas et se sont traduites par le recouvrement de moins d'un tiers des fonds	89-124
Le système actuel d'enquête sur les fraudes présente des faiblesses inhérentes	94-104
Le recouvrement administratif des fonds pâtit du manque d'éléments probants	105-124
La mise en service du Parquet européen exigera un effort coordonné	125-128
Conclusions et recommandations	129-142
La Commission ne dispose pas d'informations suffisantes sur l'ampleur, la nature et les causes de la fraude	131-134
L'approche stratégique de la Commission en matière de gestion des risques de fraude présente des faiblesses	135-136
La prévention de la fraude n'a pas fait l'objet d'une attention suffisante	137-140
Les enquêtes administratives de l'OLAF ont débouché sur des poursuites dans moins de la moitié des cas et se sont traduites par le recouvrement de moins d'un tiers des fonds	141-142
Annexes	
Annexe I — Extraits de la réglementation applicable	
Annexe II — Organes de l'UE et des États membres intervenant dans la gestion des risques de fraude	
Annexe III — Initiatives législatives récentes dans le domaine de la lutte de l'UE contre la fraude	
Annexe IV — Événements amenant des États membres à notifier des cas de fraude faisant l'objet d'une enquête pénale à la Commission	
Annexe V — Rôles et responsabilités au sein de la Commission en ce qui concerne les différentes étapes de la lutte contre la fraude affectant les dépenses financées par l'UE	
Annexe VI — Liste de références	

Sigles, acronymes et abréviations

Glossaire

Équipe d'audit

Synthèse

Notre audit

I La fraude désigne tout acte ou toute omission volontaire visant à tromper, occasionnant un préjudice à la victime et procurant un gain à l'auteur. Les fraudes commises au détriment de fonds publics sont souvent liées à la corruption, qui s'entend généralement comme un acte ou une omission donnant lieu ou visant à donner lieu à un abus de l'autorité publique, dans le but d'obtenir des avantages indus.

II La Commission partage avec les États membres la responsabilité de la protection des intérêts financiers de l'UE contre la fraude et la corruption. L'Office européen de lutte antifraude (OLAF) est actuellement le principal organe de l'UE compétent en la matière. Il contribue à la conception et à la mise en œuvre de la politique antifraude de la Commission, et il mène des enquêtes administratives dans des affaires de fraude au détriment du budget de l'Union. Un Parquet européen, qui deviendra opérationnel en 2020, sera habilité à poursuivre les activités criminelles portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE dans 22 États membres.

III La prévention et la détection de la fraude étant importantes pour la gestion financière de l'UE, nous avons décidé de procéder à un audit de la performance relatif à la gestion, par la Commission, des risques de fraude associés aux dépenses de l'UE. Nous avons examiné en particulier:

- la stratégie antifraude de la Commission ainsi que ses outils de prévention dans ce domaine, et son éventuel accès à des données appropriées concernant l'ampleur, la nature et les causes de la fraude affectant les dépenses financées par l'UE;
- si les enquêtes administratives de l'OLAF ont débouché sur des poursuites et des recouvrements.

IV Nous avons également pris en considération les dispositions relatives à la création du Parquet européen et analysé si ce nouvel organe est susceptible de remédier aux faiblesses actuelles.

Ce que nous avons constaté

V La Commission a pris, au cours des dix dernières années, des mesures pour protéger le budget de l'UE contre la fraude. Elle a notamment adopté sa stratégie antifraude (CAFS) en 2011, et chaque direction générale (DG) ou groupe de DG met en œuvre sa propre stratégie opérationnelle en matière de lutte contre la fraude. La Commission a également mis en place un système de détection rapide et d'exclusion (EDES) et créé une instance interinstitutionnelle qui conseille le cas échéant d'exclure certains opérateurs économiques des financements de l'UE pour différentes raisons, entre autres pour fraude ou corruption. La Commission présente chaque année au Parlement européen et au Conseil un rapport sur la «Protection des intérêts financiers de l'Union européenne» (le rapport PIF).

VI Nous avons toutefois constaté qu'elle ne dispose pas d'informations exhaustives sur l'ampleur, la nature et les causes des fraudes. Ses statistiques officielles concernant les fraudes détectées sont incomplètes, et elle n'a à ce jour réalisé aucune estimation des fraudes non détectées. Certaines informations sont disponibles sur les types et les mécanismes de fraude employés dans différents secteurs. Il n'existe aucune analyse détaillée permettant de déterminer ce qui amène certains bénéficiaires des fonds de l'UE à se comporter de manière frauduleuse. Ce manque d'informations limite la valeur pratique des plans stratégiques de la Commission, par exemple la CAFS, qui n'a pas été mise à jour depuis 2011.

VII Selon l'approche actuelle, l'OLAF lance les enquêtes administratives après avoir obtenu des informations d'autres sources, et une enquête menée par l'OLAF en cas de soupçon de fraude est souvent suivie d'une enquête pénale au niveau national. Dans de très nombreux cas, la longueur de ce processus réduit les chances de pouvoir engager des poursuites. En conséquence, les enquêtes de l'OLAF ne débouchent sur des poursuites à l'encontre des fraudeurs présumés que dans 45 % des cas environ. En ce qui concerne le recouvrement des fonds de l'UE indûment versés, les DG estiment que dans certains cas, les rapports finaux de l'OLAF ne fournissent pas suffisamment d'informations pour permettre d'engager une procédure à cet effet. Dans de tels cas, les DG prennent (ou externalisent) des mesures supplémentaires afin de décider s'il est possible de recouvrer le montant recommandé par l'OLAF, ou se fondent sur des éléments probants obtenus grâce à leurs propres audits.

VIII Nous estimons que la création du Parquet européen (auquel 22 États membres participeront) est un pas dans la bonne direction, mais le règlement actuel comporte divers risques, dont le plus important concerne sans doute la détection et l'instruction, qui seront principalement réalisées par les enquêteurs des États membres sous l'autorité du Parquet européen. Le règlement n'établit aucun mécanisme permettant au Parquet européen (ou à tout autre organe de l'UE) d'inciter les autorités des États membres à allouer des ressources

au travail proactif nécessaire pour enquêter sur la fraude affectant les dépenses financées par l'UE, ou aux dossiers traités par les procureurs délégués. Par ailleurs, le vaste processus de consultation interne et de traduction nécessaire aux travaux des chambres du Parquet européen risque d'être trop long pour les procédures pénales, dont le temps est très souvent la ressource la plus limitée.

Ce que nous recommandons

IX Compte tenu de ces observations, nous estimons qu'un plus grand élan et un leadership plus affirmé sont nécessaires au niveau européen pour prendre des mesures décisives contre la fraude affectant les dépenses financées par l'UE. Il nous paraît dès lors évident que la Commission devrait intensifier sa lutte en la matière, en coopération avec les États membres.

X La Commission devrait:

Recommandation n° 1: mettre en place un système fiable de notification des fraudes qui donne des informations sur l'ampleur, la nature et les causes profondes de la fraude.

Recommandation n° 2: pour parvenir à une meilleure coordination de la lutte contre la fraude dans le cadre d'une responsabilité collégiale en matière de prévention et de détection de la fraude, veiller à ce que la gestion stratégique des risques de fraude et la prévention de la fraude soient clairement inscrites au portefeuille d'un commissaire, et adopter une nouvelle stratégie globale de lutte contre la fraude fondée sur une analyse approfondie des risques de fraude.

Recommandation n° 3: intensifier ses activités de prévention de la fraude. En particulier, la Commission devrait:

- veiller à ce que les DG utilisent le système de détection rapide et d'exclusion en gestion directe et indirecte et inviter les États membres à identifier et à signaler les opérateurs économiques coupables de fraude et les particuliers qui leur sont affiliés;
- exhorter tous les États membres à utiliser activement la base de données Arachne afin de prévenir l'utilisation frauduleuse et irrégulière des fonds de l'UE.

Recommandation n° 4: repenser le rôle et les responsabilités de l'OLAF en matière de lutte contre la fraude affectant les dépenses financées par l'UE à la lumière de la création du Parquet européen. En particulier, la Commission devrait proposer au Parlement européen et au Conseil des mesures pour confier à l'OLAF un rôle de surveillance stratégique dans l'action antifraude de l'UE.

Introduction

Définition de la fraude

01 La fraude¹ désigne généralement tout acte ou toute omission volontaire visant à tromper, occasionnant un préjudice à la victime et procurant un gain à l'auteur. Si le bénéficiaire d'une subvention, par exemple, tente d'induire intentionnellement en erreur le bailleur de fonds afin de déclarer des dépenses indûment élevées, il s'agit d'une fraude.

02 Les fraudes commises au détriment de fonds publics sont parfois liées à la corruption²³, qui s'entend traditionnellement comme un acte ou une omission donnant lieu ou visant à donner lieu à un abus de l'autorité publique, dans le but d'obtenir des avantages indus. Si, par exemple, le bénéficiaire d'une subvention soudoie un fonctionnaire pour qu'il accepte des dépenses indûment élevées, cela relève à la fois de la fraude et de la corruption.

03 La notion d'irrégularité⁴ est plus vaste que celle de fraude. Elle est définie comme étant une violation du droit qui a ou aurait pour effet de porter préjudice au budget de l'UE. Si une telle violation a été commise intentionnellement, il s'agit alors de fraude. Ainsi, ce qui différencie la fraude des autres irrégularités est l'intention malveillante de son auteur.

Protéger les intérêts financiers de l'UE contre la fraude

04 L'article 325 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) fournit une base légale pour la protection des intérêts financiers de l'UE contre la fraude, la corruption et les autres activités illégales (voir [annexe I](#)).

05 La Commission européenne doit prendre les mesures qui s'imposent pour fournir une assurance raisonnable quant à la prévention, la détection ou la correction des irrégularités (y

¹ Voir la définition juridique à l'article 3 de la directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal (la directive PIF).

² Voir considérant 8 de la directive PIF.

³ Voir la définition légale à l'article 4 de la directive UE 2017/1371 (directive PIF).

⁴ Article premier, paragraphe 2, du règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil.

compris les cas de fraude) portant atteinte à l'exécution du budget de l'UE⁵. Elle assume cette responsabilité avec les États membres dans les domaines de dépenses relevant de la gestion partagée, par exemple ceux de la cohésion et de l'agriculture.

06 La directive relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal («directive PIF»)⁶ prévoit une harmonisation de la définition des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE ainsi que les sanctions et délais de prescription applicables en pareils cas. Cette directive a été adoptée le 5 juillet 2017. Les États membres doivent la transposer en droit national au plus tard pour juillet 2019⁷.

07 De nombreux acteurs interviennent dans la gestion des risques de fraude portant atteinte au budget de l'UE, tant au niveau de l'Union qu'à celui des États membres (*annexe II*). Il s'agit notamment:

- de l'**Office européen de lutte antifraude (OLAF)**, actuellement le principal organe de l'UE compétent en la matière. Il contribue à la conception et à la mise en œuvre de la politique antifraude de la Commission. Il est le seul organe doté de pouvoirs d'enquête indépendants au niveau de l'UE⁸;
- des **directions générales de la Commission (DG) et des agences exécutives**, qui sont responsables de la mise en place de systèmes de gestion des risques de fraude efficaces dans les différents domaines budgétaires de l'UE;
- en cas de gestion partagée, des **autorités chargées des programmes dans les États membres**, qui sont tenues d'instaurer un cadre antifraude adapté. De même, les enquêtes et poursuites pénales relèvent entièrement de la responsabilité des **autorités judiciaires nationales**;

⁵ Voir article 32 du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union (le règlement financier).

⁶ Voir article 3 de la directive PIF.

⁷ Voir article 17 de la directive PIF.

⁸ Article premier, paragraphe 2, du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 septembre 2013 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et abrogeant le règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (Euratom) n° 1074/1999 du Conseil.

- o du **Parquet européen**, dont la création a été approuvée en octobre 2017 par 20 États membres⁹. Ils sont à présent 22 à participer. Cet organe de l'UE sera habilité à mener des enquêtes et des poursuites en matière d'infractions à l'encontre des intérêts financiers de l'UE. Conformément aux dispositions de l'article 120, paragraphe 2, du règlement sur le Parquet européen¹⁰, celui-ci débutera ses activités au plus tôt trois ans après la date d'entrée en vigueur dudit règlement, c'est-à-dire pas avant la fin 2020.

08 La Cour des comptes européenne («la Cour») est l'auditeur indépendant de l'UE. Nous examinons la légalité et la régularité de toutes les recettes et dépenses et nous assurons de la bonne gestion financière. Si nous relevons, dans le cadre de nos travaux, des cas de fraude présumée, nous les communiquons à l'OLAF qui procède à une analyse préliminaire et, le cas échéant, à une enquête¹¹.

09 Enfin, conformément aux dispositions de l'article 325, paragraphe 4, du TFUE, la Cour doit être consultée pour toute mesure devant être adoptée par le législateur dans les domaines de la prévention de la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union et de la lutte contre cette fraude. Ces dernières années, la Commission a publié plusieurs propositions législatives en lien avec le thème de cet audit (**annexe III**). Nous avons émis un avis sur certaines d'entre elles¹².

⁹ La Belgique, la Bulgarie, la Tchéquie, l'Allemagne, l'Estonie, la Grèce, l'Espagne, la France, la Croatie, l'Italie, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, l'Autriche, le Portugal, la Roumanie, la Slovénie, la Slovaquie et la Finlande. Les Pays-Bas et Malte ont rejoint le Parquet européen dans le courant de 2018.

¹⁰ Règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen.

¹¹ Voir points 1.35 et 1.36 de notre rapport annuel 2016.

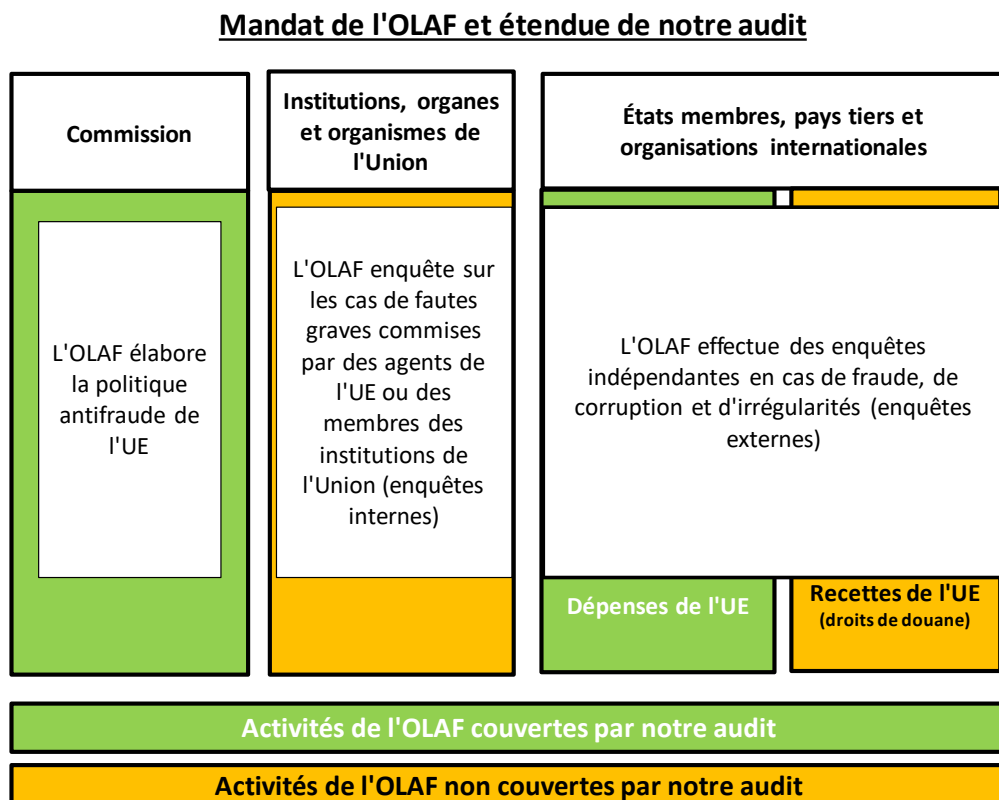
¹² Voir: l'avis n° 1/2018 de la Cour des comptes européenne sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 2 mai 2018 relatif à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'état de droit dans un État membre; l'avis n° 9/2018 de la Cour des comptes européenne sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude; l'avis n° 8/2018 de la Cour des comptes européenne sur la proposition de la Commission du 23 mai 2018 relative à la modification du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 en ce qui concerne la coopération avec le Parquet européen et l'efficacité des enquêtes de l'OLAF.

Étendue et approche de l'audit

10 Notre audit a consisté à évaluer si la Commission gère correctement le risque de fraude associé aux dépenses de l'UE. Nous avons examiné en particulier:

- si la Commission évaluait correctement l'ampleur, la nature et les causes de la fraude affectant les dépenses financées par l'UE;
- si la Commission disposait d'un cadre stratégique efficace pour gérer les risques de fraude;
- si la Commission accordait une attention suffisante à la prévention de la fraude;
- si les enquêtes administratives de l'OLAF débouchaient sur des poursuites et des recouvrements.

Figure 1 – Étendue de notre audit concernant l'OLAF



Source: Cour des comptes européenne.

11 Nous avons également examiné si le Parquet européen est susceptible de remédier aux insuffisances que nous avons relevées dans la structure actuelle de lutte contre la fraude affectant les dépenses financées par l'UE.

12 Notre audit a porté exclusivement sur la fraude affectant les dépenses financées par l'UE et a couvert tous ses grands domaines d'intervention (agriculture, cohésion, recherche et actions extérieures). Nous avons centré notre attention principalement sur les mesures prises par la Commission pour prévenir la fraude et réagir en cas de fraude détectée. Nous ne nous sommes pas intéressés aux enquêtes de l'OLAF sur les recettes de l'Union. Pour ce qui est des enquêtes externes de l'OLAF, nous nous sommes concentrés sur les recommandations financières et judiciaires, celles-ci constituant ses principales réalisations¹³. Nous n'avons pas examiné non plus les enquêtes internes menées à l'encontre de fonctionnaires ou autres agents de l'UE, de membres d'institutions ou d'organes, ou encore de chefs de bureaux ou d'agences.

13 Nous avons fondé nos observations sur les sources d'éléments probants suivantes:

- a) une analyse de la documentation pertinente (documents de la Commission et de l'OLAF, rapports de la Cour, études et recherche sur le sujet) ainsi que des bases de données (IMS et Arachne);
- b) des entretiens avec des fonctionnaires de l'OLAF et de sept DG chargées d'exécuter les dépenses (les DG AGRI, EMPL, REGIO, RTD, DEVCO, CNECT et HOME), ainsi qu'avec des fonctionnaires de DG et d'autres services internes jouant un rôle important dans la surveillance, par la Commission, de la gestion des risques de fraude (le comité de surveillance de l'OLAF, le secrétariat général, la DG BUDG et le service d'audit interne);
- c) des entretiens avec des représentants d'organes extérieurs à la Commission, tels qu'Europol et Eurojust;
- d) des visites auprès des services de coordination antifraude (AFCOS), des parquets et des ministères compétents dans quatre États membres (Bulgarie, Berlin et Brandebourg en Allemagne, Rome et Pérouse en Italie, et Pologne);
- e) un questionnaire d'enquête adressé aux institutions supérieures de contrôle (ISC) des 28 États membres, parmi lesquelles 23 ont répondu; un questionnaire d'enquête envoyé par Europol, dans le cadre de cet audit, à ses 28 points de contact nationaux, dont 13 ont répondu;
- f) des contributions de 15 experts (criminologues, chercheurs en droit ou en sciences sociales et procureurs) qui ont prodigué informations et conseils tout au long de l'audit et fait part de leurs observations concernant nos constatations préliminaires.

¹³ Dans le cadre des mesures prises par la Commission pour prévenir la fraude, nous avons également couvert les recommandations administratives de l'OLAF.

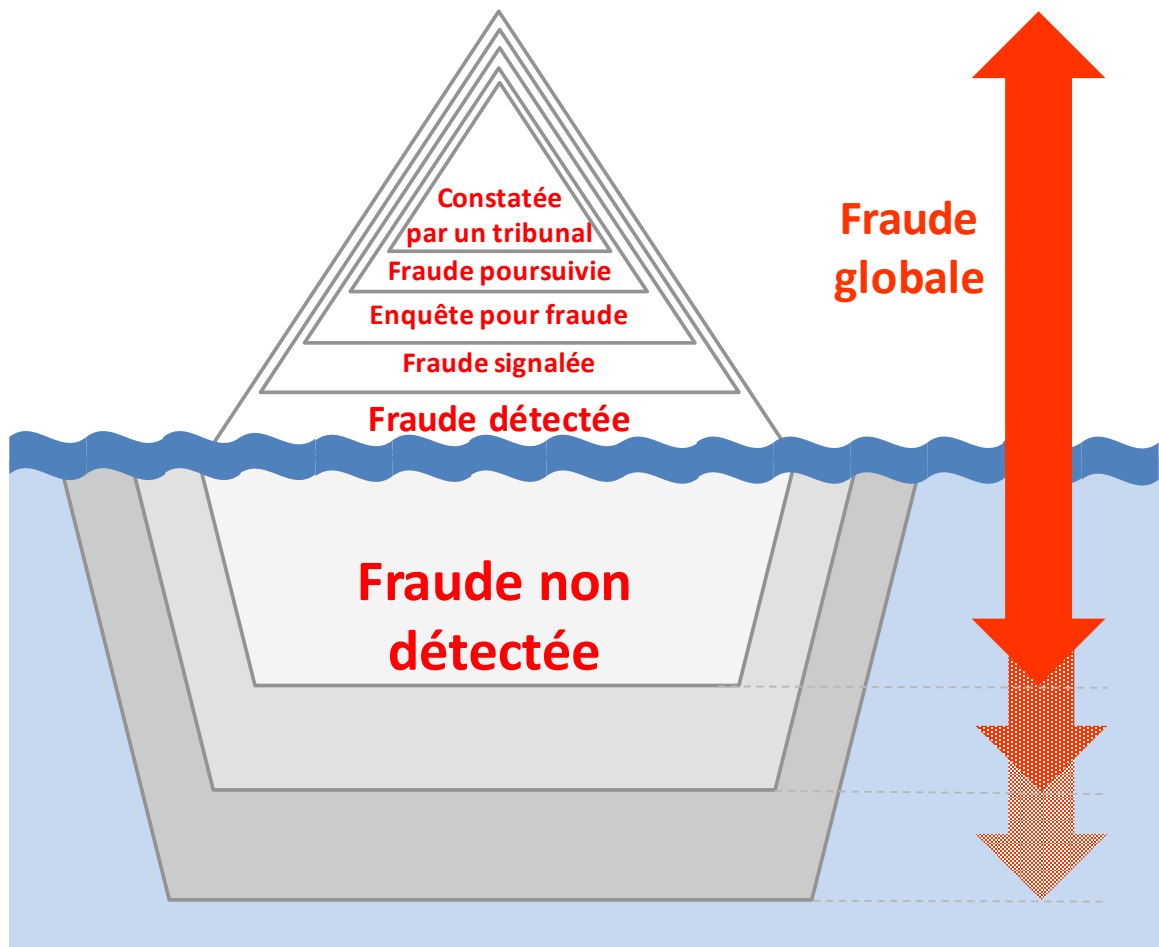
Observations

La Commission ne dispose pas d'informations suffisantes sur l'ampleur, la nature et les causes de la fraude

14 Une approche bien conçue et correctement appliquée en matière de lutte antifraude passe d'abord par une estimation de la fraude. En l'absence de données de base fiables sur la fraude, il est plus difficile de planifier et de contrôler les mesures de lutte contre ce phénomène.

15 La fraude visant des fonds en gestion collective, comme ceux de l'UE, se produit de manière latente et ne peut dès lors être découverte que si des contrôles ex ante ou ex post sont effectués à cette fin précise. Étant donné que ces contrôles ne peuvent être exhaustifs et ne sont pas toujours productifs, certains cas ne sont jamais détectés. Cette éventualité est d'autant plus probable que la fraude aux fonds en gestion collective ne fait pas de victimes individuelles qui seraient susceptibles de dénoncer de tels délits et de les porter à l'attention des autorités compétentes. La ***figure 2*** représente la fraude non détectée et les différentes étapes entre la détection d'un cas de fraude présumée et la constatation de la fraude par un tribunal.

Figure 2 – La fraude et ses différentes strates

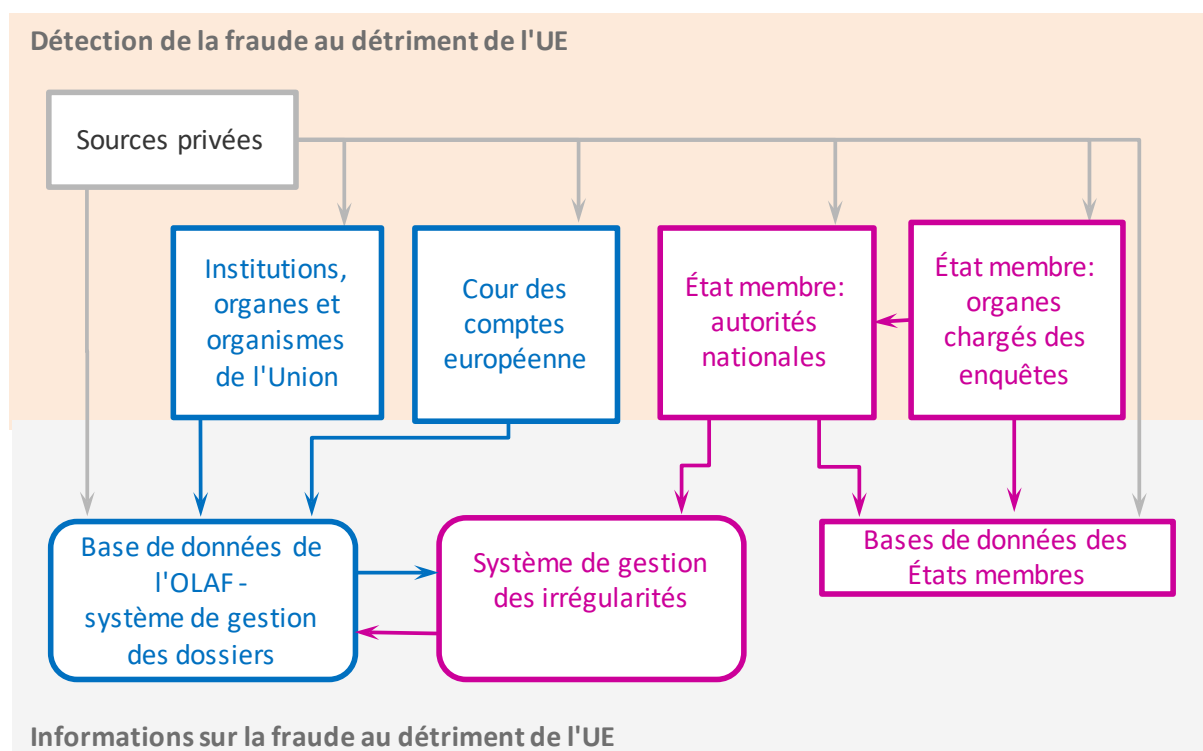


Source: Cour des comptes européenne.

16 En raison du caractère latent du phénomène, l'ampleur de la fraude ne peut être estimée uniquement sur la base des statistiques officielles, qui concernent les cas signalés ayant fait l'objet d'une enquête. L'emploi de méthodes de recherche sociologique pourrait apporter d'autres points de vues utiles sur l'ampleur et la nature du problème.

17 Dans le cas des dépenses de l'UE, les informations relatives au niveau de fraude détectée sont enregistrées dans trois bases de données différentes (**figure 3**).

Figure 3 – Informations relatives à la fraude détectée



Source: Cour des comptes européenne.

18 En sa qualité de principal organe antifraude de l'UE, l'OLAF est chargé, pour le compte de la Commission, de recueillir les informations sur la fraude affectant les dépenses financées par l'UE, et d'établir les statistiques correspondantes. Les États membres et les pays candidats sont légalement¹⁴ tenus de signaler à l'OLAF, en tant que service de la Commission, tous les cas importants d'irrégularités qu'ils ont relevés au niveau des recettes (ressources propres traditionnelles) et des dépenses (cohésion, agriculture et fonds de préadhésion) de l'UE. Ils doivent également indiquer si ces irrégularités donnent lieu à une procédure administrative ou judiciaire engagée au niveau national afin de déterminer le caractère intentionnel du comportement (fraude présumée), ou si la fraude a été établie par une décision définitive de justice (fraude établie). Ainsi, les États membres et les pays candidats doivent tout d'abord enregistrer une irrégularité puis indiquer si celle-ci est frauduleuse (fraude présumée ou établie) ou non. En ce qui concerne les dépenses, cette notification s'effectue via un système informatique appelé «système de gestion des irrégularités» (IMS, pour *Irregularity Management System*), dont la gestion est confiée à

¹⁴ Les dispositions applicables sont: l'article 122, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1303/2013; l'article 50, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 1306/2013; l'article 30, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 223/2014; l'article 5, paragraphe 5, du règlement (UE) n° 514/2014; l'article 21, paragraphe 1, point d), du règlement (UE) n° 1309/13.

l'OLAF. La notification concernant les recettes se fait au moyen du système OWNRES, géré par la DG BUDG.

19 L'OLAF dispose de son propre système de gestion des dossiers, qui fournit des informations sur les enquêtes, clôturées ou en cours, qui portent sur des cas de fraude, de corruption et d'irrégularités graves concernant des fonds de l'UE. Les autorités des États membres peuvent également disposer de leurs propres bases de données pour l'enregistrement des cas de fraude présumée portant atteinte soit aux intérêts financiers de l'UE soit à leur budget national.

20 Dans cette section, nous examinons la qualité des informations qu'utilise la Commission à propos des niveaux de fraude détectée et non détectée, ainsi que le type d'analyse qu'elle effectue pour mettre en évidence les types et mécanismes de fraude les plus courants, ses principales causes et le profil des fraudeurs qui portent préjudice au budget de l'UE. Nous cherchons également à déterminer comment la Commission intègre ces informations dans ses évaluations des risques de fraude.

Les données relatives au niveau de fraude détectée sont incomplètes

21 La Commission publie chaque année la valeur financière des fraudes détectées, accompagnée des analyses sous-jacentes, dans un rapport appelé «rapport PIF»¹⁵. Selon ce dernier, la fraude détectée au niveau des dépenses financées par l'UE s'élevait en 2017 à un total de 390,7 millions d'euros, soit 0,29 % de l'ensemble des paiements effectués sur le budget de l'UE (**figure 4**).

¹⁵ Protection des intérêts financiers de l'Union européenne – Lutte contre la fraude – Rapport annuel 2017 (COM(2018) 553 final).

Figure 4 – Les dépenses de l'UE: fraude détectée par domaine de dépenses (2017)

Domaine de dépenses de l'UE	Selon les données de la Commission et les rapports des États membres et pays candidats (en millions d'euros)	En % des paiements
Politique de cohésion et pêche*	320*	0,94 %*
Ressources naturelles	60	0,11 %
Dépenses directes	7	0,04 %
Préadhésion	3	0,18 %
Total	390	0,29 %

*Pour les domaines de dépenses de la cohésion et de la pêche, qui reposent entièrement sur des programmes pluriannuels, la Commission suggère de faire référence à des données couvrant toute la durée d'une période de programmation plutôt qu'à des changements survenant d'une année à l'autre. Pour l'ensemble du cycle de programmation 2007-2013, la fraude détectée représente 0,44 % des paiements.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du rapport PIF 2017 (p. 15, 25, 27 et 28) et du document de travail des services de la Commission SWD(2018) 386 final intitulé *Statistical evaluation of irregularities reported for 2017* (p. 47, 66, 102, 103 et 106).

22 Pour obtenir ces chiffres concernant la fraude détectée, la Commission s'appuie sur ses propres données dans le cas des dépenses qu'elle gère directement et, lorsqu'il s'agit de dépenses en gestion partagée, elle se sert des données communiquées à l'OLAF par les États membres et les pays candidats via le système IMS.

23 Nous fondant sur nos propres résultats d'audit, que nous exposons aux points suivants, nous sommes parvenus à la conclusion que ces chiffres ne donnent pas une image complète du niveau de fraude détectée dans les dépenses financées par l'UE. Cela est vrai tant pour la gestion partagée que pour d'autres modes de gestion.

24 Dans le cas de la gestion partagée, la Commission estime que le principal problème de l'absence de notification concerne des dossiers qui font l'objet d'une enquête par le ministère public et dont les autorités responsables de la mise en œuvre des programmes n'ont pas connaissance¹⁶. Pourtant, nous avons mis en évidence d'autres raisons expliquant pourquoi l'ampleur de la fraude est sous-estimée, à savoir:

- o les autorités des États membres ne signalent pas tous les cas faisant l'objet d'une enquête de l'OLAF. Sur les 20 dossiers de l'OLAF que nous avons contrôlés, nous n'avons relevé que trois cas enregistrés par les autorités des États membres dans le système IMS;
- o des cas de fraude peuvent également être engendrés par les activités d'organismes publics intermédiaires intervenant dans la mise en œuvre d'un programme opérationnel au niveau de la sélection des projets ou de la mise en concurrence publique:
 - o la législation de l'UE¹⁷ n'impose pas aux autorités des États membres de notifier les cas, qu'ils soient de nature frauduleuse ou non, dans lesquels des organismes publics ont exercé les prérogatives d'une autorité publique et n'ont pas agi en tant qu'opérateurs économiques. Nous avons relevé des problèmes de sous-notification dans des cas où les organismes publics agissent en tant qu'opérateurs économiques;
 - o si des irrégularités, frauduleuses ou non, se produisent lors de la sélection des projets avant qu'un financement ne soit octroyé à un projet donné, il n'est pas toujours possible de mettre en évidence le projet irrégulier ou frauduleux concerné de manière à saisir les données nécessaires dans le système IMS. Nous avons rencontré des cas de ce genre dans deux États membres;
- o de réduire la charge administrative des autorités des États membres, la législation de l'UE leur impose seulement de signaler les irrégularités, frauduleuses ou non, qui

¹⁶ Le paragraphe 2.4 du document de travail des services de la Commission (2016)237 final présente les hypothèses méthodologiques qui sous-tendent l'analyse des irrégularités signalées.

¹⁷ Voir: articles premier, paragraphe 2, et 7, du règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil du 18 décembre 1995 relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes; article 2, définition 37, du règlement (UE) n° 1303/2013; article 2, définition 17, du règlement (UE) n° 223/2014; considérant 3 du règlement délégué (UE) 2015/1971 de la Commission; considérant 3 du règlement délégué (UE) 2015/1973 de la Commission.

portent sur des fonds de l'UE d'un montant supérieur à 10 000 euros¹⁸. Pour l'agriculture et le Fonds social européen, il y a un grand nombre de paiements d'un montant inférieur au seuil de 10 000 euros et, partant, de paiements potentiellement frauduleux en deçà du seuil de référence, qui ne sont pas signalés. Au cours de notre audit, nous avons relevé un État membre où les irrégularités notifiées dans l'IMS en ce qui concerne le Fonds européen agricole de garantie et le Fonds européen agricole pour le développement rural ne représentaient qu'une petite partie (7 %) de l'ensemble des irrégularités décelées par l'État membre pour ces deux Fonds. En revanche, une grande partie (60 %) des 7 % d'irrégularités signalées avaient été qualifiées par l'État membre de fraudes présumées.

25 La Commission a publié plusieurs orientations¹⁹ sur la notification des irrégularités et leur signalement en tant que fraudes présumées. Toutefois, les pratiques à cet égard varient encore d'un État membre à l'autre. Cela est principalement dû à des divergences dans l'interprétation des notions de «suspçon de fraude» et de «premier acte de constat administratif ou judiciaire»²⁰. Ces définitions sont essentielles pour déterminer précisément dans quels cas il convient de signaler une irrégularité comme étant frauduleuse (fraude présumée). Le tableau de l'**annexe IV** montre que certains États membres ne qualifient les irrégularités de fraudes présumées qu'à l'issue d'une décision de justice définitive, tandis que d'autres le font à un stade bien antérieur.

26 Afin de mettre davantage l'accent sur la détection et la notification de la fraude, l'OLAF a introduit en 2015 deux nouveaux indicateurs: le «taux de détection de la fraude», qui correspond à la valeur financière de la fraude, présumée ou établie, détectée dans un État membre, exprimée en pourcentage du montant total des paiements effectués dans ce pays sur une période donnée, et le «niveau de fréquence des fraudes», qui correspond au nombre de cas de fraude présumée ou établie relevés dans un État membre, exprimé en pourcentage du nombre total d'irrégularités détectées dans ce pays sur une période donnée. Des indicateurs similaires ont été créés pour les irrégularités non frauduleuses (le «taux de

¹⁸ Article 3, paragraphe 1, point a), des règlements délégués (UE) 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972 et 2015/1973.

¹⁹ *Handbook on requirement to report irregularities*, COCOLAF/23-05-17/8.2/EN; article 2, point b), des règlements délégués (UE) 2015/1970, 2015/1971 et 2015/1973 de la Commission.

²⁰ L'article 2, point b), des règlements délégués (UE) 2015/1970, 2015/1971, 2015/1972 et 2015/1973 de la Commission comprend une définition de la notion de «premier acte de constat administratif ou judiciaire». Ces règlements délégués sont adoptés en vertu des pouvoirs conférés par les actes de base pertinents, l'un d'eux étant le règlement portant dispositions communes (article 122).

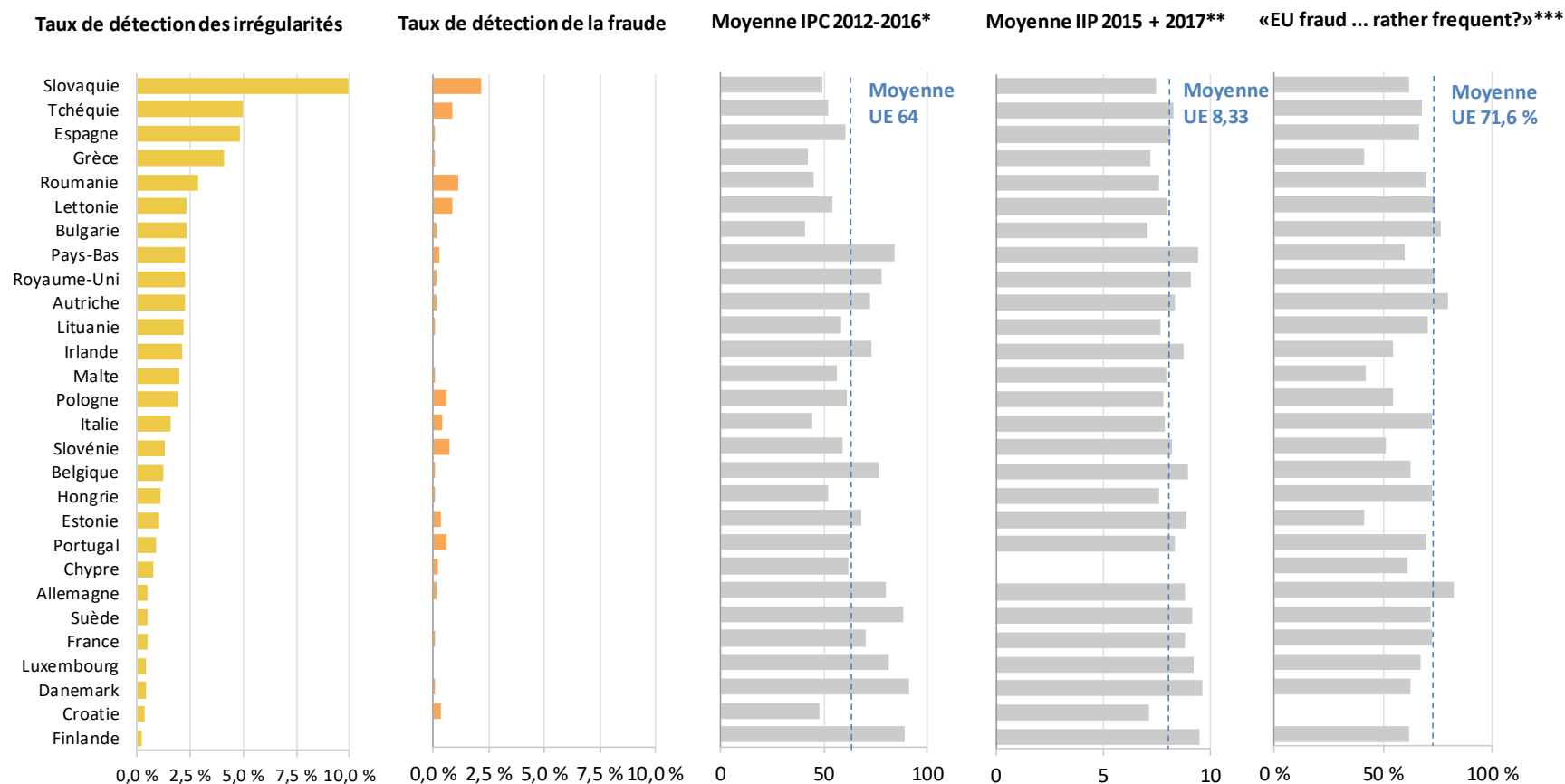
détection des irrégularités» et le «niveau de fréquence des irrégularités»). La **figure 5** présente, pour chaque État membre, les taux de détection de la fraude et des irrégularités dans le domaine de la cohésion pour la période 2007-2013.

27 Ces indicateurs font apparaître des disparités importantes en ce qui concerne le niveau (valeur et nombre de cas) des irrégularités et des fraudes détectées et signalées par les États membres. Par exemple, 10 États membres ont signalé moins de 10 cas de fraude présumée sur l'ensemble de la période de programmation 2007-2013, tandis que 12 États membres avaient un taux de détection de la fraude inférieur à 0,1 %. Pour huit États membres, plus de 10 % de l'ensemble des irrégularités signalées représentaient des cas de fraude présumée, tandis que pour 14 autres États membres, ce pourcentage était inférieur à 5 %.

28 La Commission estime que les différences significatives entre États membres en ce qui concerne la notification des fraudes et irrégularités ne tient pas uniquement à un manque d'harmonisation en matière de notification, mais également aux systèmes antifraude mis en place dans les différents pays. Il n'a pas été possible d'obtenir de la Commission une analyse plus détaillée des raisons sous-jacentes à ces différences.

29 Le fait que les statistiques officielles sur les taux de détection de la fraude communiqués n'ont qu'un rapport ténu avec les résultats des indicateurs de risques de corruption témoigne également de l'existence de problèmes au niveau de la notification ou la détection (**figure 5**): certains pays affichant des résultats médiocres pour l'indice de perception de la corruption (IPC) de Transparency International ou l'indice d'intégrité publique (IIP), et donc considérés comme moins transparents, signalent très peu de cas de fraude, voire aucun.

Figure 5 – Taux de détection des irrégularités et de la fraude par rapport à l'IPC, à l'IIP et aux résultats de l'Eurobaromètre, par État membre



* L'indice de perception de la corruption (IPC) de Transparency International classe les pays en fonction de leurs niveaux de perception de la corruption, sur la base d'évaluations d'experts et de sondages d'opinion. Le classement s'effectue sur une échelle de 100 (très propre) à 0 (très corrompu).

** L'indice d'intégrité publique (IIP) est un indice composite constitué de six éléments: l'indépendance du pouvoir judiciaire, la charge administrative, l'ouverture au commerce, la transparence budgétaire, la citoyenneté numérique et la liberté de la presse. Il vise à donner une image objective et globale de la situation en matière de contrôle de la corruption dans 109 pays. Le classement s'effectue sur une échelle de 1 (contrôle de la corruption faible) à 10 (contrôle de la corruption élevé).

*** L'Eurobaromètre 2015 mesure la perception des citoyens de l'UE. Q1_B. *Defrauding the EU budget: The scale of the problem is rather frequent?*

30 La Commission ne réalise pas de contrôles exhaustifs de la qualité des données notifiées dans l'IMS, et ne demande pas non plus aux autorités des États membres de fournir une assurance quant à la fiabilité des données communiquées. Des contrôles partiels de la conformité avec les obligations en matière de notification sont effectués dans le cadre des audits des systèmes.

31 Ni l'OLAF ni aucun autre organe au sein de la Commission ne collecte d'informations sur des affaires pénales en rapport avec les intérêts financiers de l'UE lorsque celles-ci font l'objet d'une enquête des autorités nationales. Les États membres ont leurs propres systèmes d'enregistrement des dossiers pour lesquels une enquête est en cours, et près de la moitié d'entre eux n'opèrent aucune distinction entre les délits financiers qui portent atteinte aux intérêts nationaux et ceux qui nuisent aux intérêts de l'UE. De ce fait, ni la Commission ni ces États membres ne disposent de données concernant spécifiquement la fraude affectant les dépenses financées par l'UE.

32 Dans le domaine des dépenses gérées directement par la Commission, la valeur des dépenses frauduleuses présumées est fondée sur les montants signalés comme frauduleux et enregistrés dans le système comptable de la Commission. Nous avons observé que certaines données ne sont pas prises en compte dans le calcul de cette valeur. Dans certains cas, la Commission procède au recouvrement de montants frauduleux par compensation avec des déclarations futures sans établir d'ordre de recouvrement formel. Ces cas ne sont pas toujours signalés comme frauduleux, même si les lignes directrices de la Commission l'exigent. De plus, certains cas de fraude présumée ne nécessitent pas une enquête de l'OLAF, mais font l'objet d'un suivi par les DG, dans le cadre d'audits. Ces cas ne sont pas toujours pris en compte dans la valeur des dépenses frauduleuses communiquée. La Commission n'a pas encore établi de lignes directrices claires sur la manière de compiler ces données.

La Commission n'a pas connaissance du niveau de fraude non détectée

33 La Commission n'effectue pas d'estimation des fraudes non détectées. Elle n'a jamais procédé non plus à un sondage auprès de victimes ou d'éventuels témoins d'infractions en mettant l'accent sur la fraude affectant les dépenses financées par l'UE. La Commission nous a indiqué qu'elle ne considérerait pas les enquêtes auprès des victimes ou des témoins éventuels ou celles sur la perception de la fraude comme des outils adaptés pour acquérir une meilleure connaissance de l'ampleur globale de la fraude aux subventions de l'UE, étant donné qu'une enquête auprès des victimes de fraude portant atteinte au budget de l'UE entraînerait des coûts considérables et qu'il est difficile de savoir à qui adresser ce genre de questions sociologiques.

34 Des études fondées sur la perception et l'expérience ont pourtant déjà servi à mesurer la corruption, qui présente elle aussi un caractère latent. Parmi les indicateurs largement reconnus en matière d'évaluation de la corruption figurent l'indice de perception de la corruption de Transparency International et l'indicateur de contrôle de la corruption de la Banque mondiale (WB-CCI), qui exploitent les résultats d'études fondées sur la perception. Les enquêtes de ce type ne sont pas censées remplacer les statistiques officielles, mais les compléter.

35 Outre les enquêtes de perception, des études ont également été réalisées récemment pour évaluer le niveau des risques de corruption et celui du contrôle de la corruption, à l'aide de données administratives objectives²¹.

36 Dans le domaine de la cohésion, la DG REGIO a lancé une étude visant à apprécier, à l'aide de données relatives aux marchés publics, la qualité de l'administration au niveau régional. L'un des indicateurs de performance mesurés était le contrôle des risques de corruption (**encadré 1**). Sur ce point, la prise en considération des variations régionales ou sectorielles est cruciale pour appréhender les risques de corruption et les gérer efficacement.

Encadré 1

Étude de la qualité de l'administration au niveau régional, réalisée à l'aide de données relatives aux marchés publics

En 2017, la DG REGIO a lancé, région par région, une étude sur la performance des marchés publics dans les États membres en se servant d'un indicateur de risques de corruption novateur mis au point à l'université de Cambridge dans le cadre du projet de recherche DIGIWHIST. Cette méthode exploite les mégadonnées provenant de bases de données à grande échelle consacrées aux marchés publics (*Tenders Electronic Daily*), les données des registres du commerce et des sociétés ainsi que les informations financières et les registres de propriété²².

Les résultats obtenus grâce à cette méthode d'évaluation de la corruption indiquent que les variations entre régions ou secteurs sont plus importantes que celles qui se

²¹ Fazekas, M. et Kocsis, G., (2017); Fazekas, M., Tóth, I. J. et King, P. L. (2016); Golden, M. et Picci, L. (2005). Le centre d'étude sur la lutte antifraude (*Centre for Counter Fraud Studies*) de l'université de Portsmouth a également mis au point une méthode d'évaluation des pertes dues à la fraude. Voir Button, M. et Gee, J. (2015).

²² Fazekas, M. et Kocsis, G. (2017); Fazekas, M., Tóth, I. J. et King, P. L. (2016), p. 369-397.

présentent entre différents pays, étant donné que les écarts entre pays masquent une série de différences au sein de ces pays mêmes.

37 Ces exemples montrent qu'il est possible, en pratique, de se faire une idée de l'ampleur de la fraude non détectée ou de la corruption.

L'analyse, par la Commission, des types et des risques de fraude est insuffisante

38 Une bonne connaissance des types de fraude contribue à la réalisation d'évaluations des risques de fraude précises et actualisées, et aide à déterminer les contrôles susceptibles de prévenir et de détecter la fraude, ainsi qu'à les appliquer.

39 La Commission analyse les différents types de fraude afin de satisfaire:

- à l'obligation qui lui est faite de présenter chaque année au Parlement européen et au Conseil un rapport sur les mesures qu'elle-même et les États membres ont prises pour combattre la fraude et sur le résultat de ces actions (rapport PIF), ainsi qu'aux obligations qui lui incombent en vertu de la législation sectorielle;
- à son propre cadre de contrôle interne, qui exige une évaluation des risques de fraude.

40 Le rapport PIF 2016 comporte une partie consacrée aux types d'irrégularités signalées comme frauduleuses pour les deux Fonds concernant l'agriculture ainsi que pour le domaine prioritaire «recherche et développement technologique» (R&DT) de la période 2007-2013 dans le cas des Fonds structurels. L'analyse des modes opératoires présentée dans le rapport porte sur différents types d'irrégularités signalées comme frauduleuses²³.

41 Outre le rapport PIF, l'OLAF a également élaboré plusieurs documents d'analyse, appelés «recueils de cas», qui couvrent les principaux types de fraude, faiblesses et signaux d'alerte. Ces recueils présentent une liste de cas rendus anonymes provenant des activités d'enquête de l'OLAF, ainsi que des données émanant des États membres.

42 Ils illustrent bien comment les informations provenant des enquêtes de l'OLAF et d'autres sources peuvent être utilisées pour fournir en temps opportun des renseignements sur les principales menaces que fait peser la fraude sur le budget de l'UE. Toutefois, ces

²³ Voir par exemple le document de travail de la Commission SWD(2017) 266 final, partie 2/2, tableau CP16, p. 64, accompagnant le rapport PIF 2016.

recueils sont des documents ponctuels qui ne sont pas mis à jour régulièrement. L'OLAF a produit quatre recueils de ce type sur la fraude²⁴, parus respectivement en 2010, 2011, 2012 et 2013, mais n'a publié aucune mise à jour depuis lors. Par exemple, le recueil de cas le plus récent concernant les Fonds structurels, publié en 2011, couvre les périodes de programmation 1994-1999 et 2000-2006.

43 À l'heure actuelle, les risques de fraude sont évalués au niveau des DG. Aucune évaluation centrale des risques de fraude n'est réalisée pour la Commission dans son ensemble et il n'existe pas de registre des risques de fraude institutionnel. De telles informations devraient être prises en considération par la Commission dans sa stratégie antifraude (CAFS). La CAFS, adoptée en 2011, n'indique pas s'il existe une analyse des risques de fraude sous-jacente ni quels en sont, le cas échéant, les résultats.

44 Nous avons examiné les évaluations des risques de fraude effectuées par sept DG de la Commission. Ces évaluations reposaient exclusivement sur une analyse des fraudes détectées et combinaient des informations provenant de différentes sources internes (par exemple l'IMS, l'OLAF, les résultats d'audit des DG et les constatations de la Cour des comptes européenne). Les DG ne se servent pas d'autres informations provenant de sources externes, comme les statistiques nationales sur la criminalité, les rapports officiels établis par les autorités nationales, les analyses et rapports d'ONG ou encore les indicateurs et sondages relatifs aux risques de corruption, pour compléter leurs analyses des risques de fraude. Partant, la conclusion à laquelle sont parvenues cinq des sept DG chargées d'exécuter les dépenses²⁵, selon laquelle les risques de fraude sont peu élevés, ne repose pas sur une analyse exhaustive tenant compte de tous les éléments nécessaires.

45 Les informations figurant dans le registre global des fraudes établi par le *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* et par le cabinet d'expertise comptable Moore Stephens laissent penser que les risques de fraude pourraient être importants pour les dépenses consacrées aux subventions (qui représentent une grande partie des dépenses de l'UE). Ce registre s'appuie sur une enquête menée dans 37 pays auprès de plus de 150 professionnels de la comptabilité et des risques de fraude afin de mettre en évidence les domaines présentant les risques les plus élevés à l'échelle de la planète. Les personnes interrogées ont évalué 18 types différents de risques de fraude et de corruption en leur attribuant une note de 1 (pour le risque le plus faible) à 5 (pour le plus élevé). Près de la moitié (48 %) de l'ensemble des participants ont indiqué que la fraude aux subventions

²⁴ En 2017, l'OLAF a publié un cinquième recueil de cas sur les enquêtes internes.

²⁵ Les DG EMPL, REGIO, AGRI, RTD et HOME.

présentait un risque élevé ou très élevé, ce qui la place en première position dans le registre²⁶.

46 Certains des experts que nous avons consultés sont d'avis qu'il est important d'appliquer plusieurs méthodes différentes selon le type de dépenses concerné pour mieux appréhender l'ampleur et la nature de la fraude affectant les dépenses financées par l'UE, ainsi que les risques y afférents. Pour la politique agricole commune par exemple, où les financements sont octroyés essentiellement sur la base des droits et où la marge de manœuvre concernant les modalités d'allocation des fonds de l'UE est plus limitée, l'ampleur des dépenses frauduleuses pourrait notamment être mesurée à l'aune des pertes dues à la fraude. Pour les projets d'investissement, il pourrait s'avérer possible de déterminer les risques de fraude et de corruption en analysant des séries de données administratives (mégadonnées) telles que les bases de données des appels d'offres et marchés publics ou encore les demandes et décisions de subvention. Des enquêtes réalisées auprès des bénéficiaires des fonds de l'UE ou auprès des organismes gérant ces fonds permettraient également d'obtenir des informations complémentaires.

La Commission n'a pas analysé les causes de la fraude

47 Ni l'OLAF ni les DG de la Commission n'ont procédé à une analyse détaillée des causes majeures de la fraude ou des caractéristiques des fraudeurs. La Commission est d'avis que déterminer la motivation des fraudeurs n'apporterait pas une valeur ajoutée significative à sa lutte contre la fraude.

48 Le type de fraude présumée le plus fréquent relevé lors de nos audits est la création artificielle, par les bénéficiaires, de conditions leur permettant l'accès aux fonds de l'UE. Le recours à ce mode opératoire montre que les fraudeurs ne sont pas toujours des criminels organisés, mais des particuliers (bénéficiaires de fonds de l'UE) qui violent intentionnellement les règles afin de recevoir ces fonds, auxquels ils pensent avoir légitimement droit. Une partie des experts ont mis en évidence l'existence possible d'un lien de causalité entre la complexité des règles et la fraude. L'**encadré 2** présente un exemple qui figurait dans notre rapport annuel 2014²⁷.

²⁶ <https://www.moorestephens.co.uk/services/governance-risk-and-assurance/rhiza-risk-management-tool/global-fraud-risk-register#>.

²⁷ Cour des comptes européenne, rapport annuel 2014, p. 229.

Encadré 2

Création artificielle de conditions permettant d'obtenir une aide au titre du développement rural

Un certain nombre de groupes de personnes (appartenant à la même famille ou au même groupe économique) ont créé plusieurs entités dans le but d'obtenir une aide supérieure au plafond autorisé dans les conditions de la mesure d'investissement. Les bénéficiaires ont déclaré que ces entités opéraient de manière indépendante, mais dans la pratique, cela n'était pas le cas, car elles étaient conçues pour fonctionner ensemble. Elles faisaient effectivement partie du même groupe économique et partageaient siège d'exploitation, personnel, clients, fournisseurs et sources de financement.

49 Une étude sur les risques de corruption dans les États membres laisse penser que la possibilité d'effectuer des dépenses discrétionnaires en l'absence de contrôles adéquats accroît le risque de corruption à ce niveau²⁸. Certains des experts ont mis en évidence des risques similaires. Il serait dès lors opportun que l'OLAF ou les DG de la Commission analysent dans quelle mesure la marge de manœuvre laissée dans les programmes cofinancés par l'UE influe sur les risques de fraude dans un domaine de dépenses donné. Cela est particulièrement vrai dans le domaine de la gestion partagée (par exemple les Fonds structurels et d'investissement européens), en vertu de laquelle les organismes des États membres qui allouent les financements ont une certaine latitude pour fixer les critères et les conditions d'éligibilité.

L'approche stratégique de la Commission en matière de gestion des risques de fraude présente des faiblesses

50 La fraude est un phénomène transversal. Parvenir à la réduire demande donc des efforts et un large éventail de mesures de la part de nombreux intervenants. Cependant, dans le même temps, la lutte contre la fraude ne constitue l'activité principale habituelle d'aucune unité opérationnelle particulière au sein d'une organisation. Par conséquent, une bonne pratique consiste à désigner une entité ou un haut responsable chargé(e) de diriger et de superviser les activités antifraude de l'organisation en question²⁹. Une définition claire des rôles et responsabilités des unités opérationnelles concernées est également essentielle,

²⁸ Mungiu-Pippidi, A., (2013), p. 10-11.

²⁹ *A Framework for Managing Fraud Risks in Federal Programmes*, GAO, juillet 2015, GAO-15-593SP, p. 10.

car c'est la seule manière d'éviter la duplication des rôles et d'apprécier l'incidence réelle de chaque acteur.

51 Nous avons examiné si la Commission avait défini clairement les rôles et responsabilités, dont ceux de chef de file, et si elle assurait une surveillance appropriée de la gestion des risques de fraude. Nous avons également cherché à déterminer si la Commission disposait d'une stratégie antifraude bien conçue, capable d'orienter ses actions quotidiennes à cet égard, et si elle mesurait correctement les résultats de ces actions.

Selon le modèle de gouvernance de la Commission, les responsabilités sont partagées, mais la surveillance, au niveau de l'institution, de la gestion des risques de fraude est insuffisante

52 Nous avons analysé les rôles et responsabilités habituels (les plus fréquents) des différents organes en ce qui concerne les principales composantes de la lutte antifraude, et ce à chaque étape du processus: la planification, la mise en œuvre et l'établissement de rapports (*annexe V*).

53 Selon le modèle de gouvernance de la Commission, les rôles et responsabilités des services de la Commission concernés par les actions antifraude sont partagés. Toutefois, la surveillance assurée au niveau de l'institution est insuffisante. La plupart des organes ont un rôle consultatif. Les principaux acteurs chargés des actions antifraude sont le Collège des commissaires, les DG et les autorités des États membres.

54 Le président de la Commission définit les responsabilités de chacun des commissaires dans des lettres de mission individuelles. Il exige de l'ensemble des commissaires qu'ils garantissent la bonne gestion financière des programmes relevant de leur responsabilité, en protégeant notamment le budget de l'UE contre la fraude. La lettre de mission du commissaire chargé du budget et des ressources humaines, responsable de l'OLAF, lui fait obligation de renforcer les enquêtes sur les fraudes au détriment du budget de l'UE ainsi que sur les affaires de corruption et les fautes graves commises au sein des institutions européennes, en apportant un soutien aux travaux de l'OLAF, dont l'indépendance en matière d'enquête doit être préservée. La gestion stratégique des risques de fraude et la prévention de la fraude ne sont pas explicitement mentionnées ni dans le portefeuille de ce commissaire, ni dans celui d'aucun autre.

55 L'OLAF est le principal organe de lutte antifraude de l'UE et il est tenu, en vertu du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 (le «règlement OLAF»), de contribuer à élaborer la politique antifraude de la Commission. Toutefois, ni l'OLAF ni aucun autre service de la

Commission ne joue de rôle majeur dans la supervision de la planification et de la mise en œuvre des actions antifraude de la Commission ni dans la communication d'informations sur les réalisations obtenues. Selon le modèle de gouvernance de la Commission, l'OLAF lui-même n'est responsable d'aucune décision concernant les ordonnateurs délégués ou les États membres. Il fournit des orientations et des recommandations aux responsables des différentes actions antifraude (**annexe V**).

56 La Commission partage avec les États membres la responsabilité de la protection des intérêts financiers de l'UE contre la fraude dans les domaines de dépenses de la cohésion et de l'agriculture. À l'heure actuelle, elle ne dispose d'aucune procédure lui permettant de déterminer, à intervalles réguliers, de quelle manière les États membres assurent le suivi des cas de fraude présumée. Elle est également dépourvue de mécanisme efficace pour inciter les États membres à prendre des mesures contre la fraude, ou pour influencer de telles actions ou en assurer le suivi.

57 Plusieurs autres organisations internationales se sont rendu compte de la nécessité de disposer de ce type de mécanismes de suivi. Le groupe de travail de l'OCDE sur la corruption, par exemple, qui est composé de représentants des autorités répressives et judiciaires des États membres, dirige et supervise la mise en œuvre et l'application de la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption³⁰. Il a mis en place plusieurs procédures et pratiques lui permettant, ainsi qu'aux États membres de l'OCDE, d'exercer les uns sur les autres une influence réciproque pour renforcer leurs capacités respectives à mettre en œuvre la convention (**encadré 3**).

Encadré 3

Les mécanismes de suivi du groupe de travail de l'OCDE sur la corruption

Le principal outil du groupe de travail sur la corruption est un examen par les pairs dans le cadre duquel des experts externes procèdent à une évaluation de la législation de chacun des États membres de l'OCDE et des efforts que l'État en question déploie pour l'appliquer. Leurs rapports de suivi par pays contiennent également des recommandations dont la mise en œuvre fait ensuite l'objet d'un suivi rigoureux. Le groupe de travail suit également, sur une base glissante, les enquêtes pénales ouvertes par les États membres, et élabore des études et des mesures non contraignantes visant à accroître l'intégrité dans le secteur public et à renforcer les capacités des États membres à détecter les cas de corruption transnationale et à enquêter sur eux. Ce système d'apprentissage et de supervision

³⁰ Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales.

mutuels a encouragé et aidé les États membres de l'OCDE à améliorer leurs performances dans la mise en œuvre de la convention.

Les stratégies antifraude et les rapports sur leur efficacité présentent des faiblesses

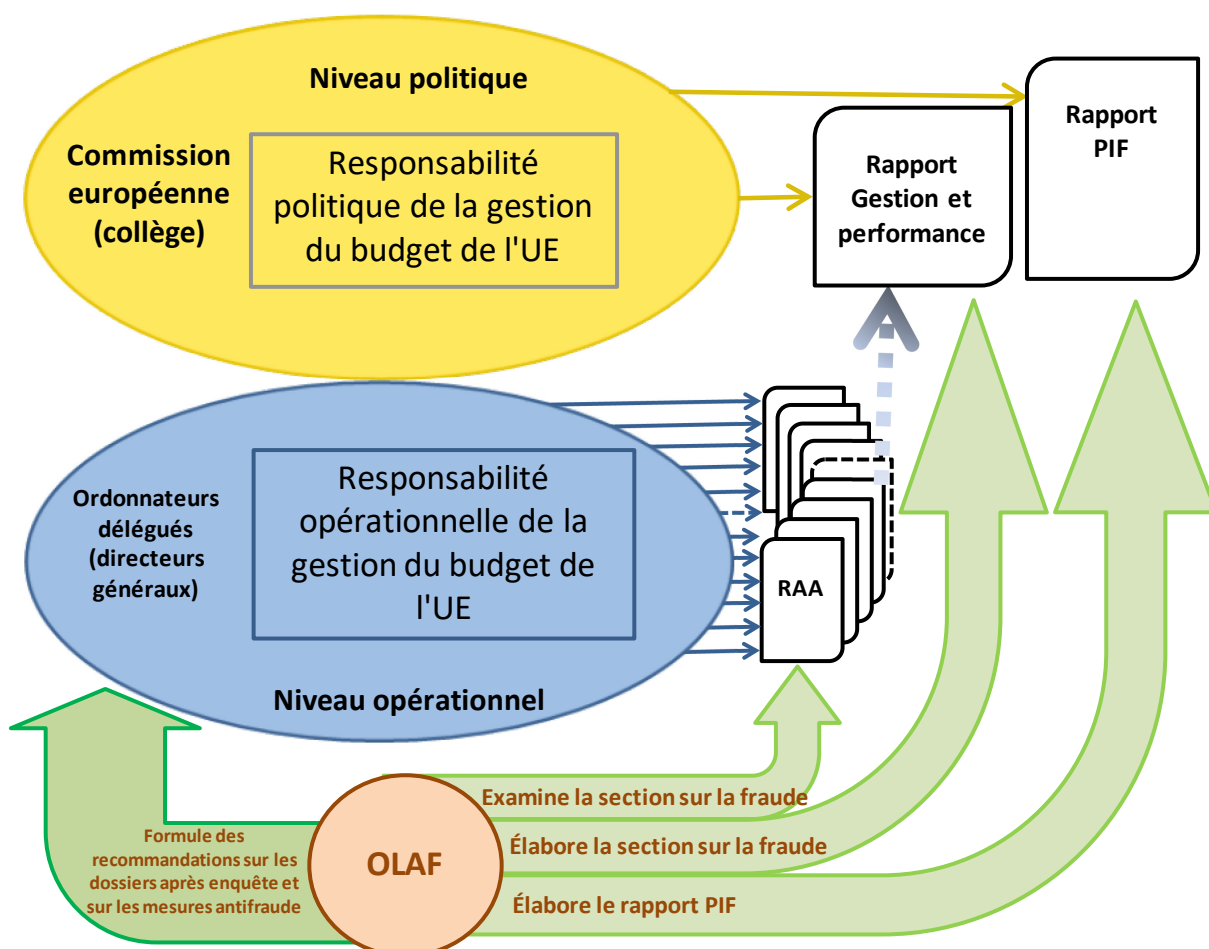
58 Le cadre stratégique de la Commission en matière de lutte antifraude comprend à la fois la stratégie de l'institution dans son ensemble (la CAFS), adoptée en 2011, et les stratégies antifraude propres aux DG et/ou aux secteurs (les AFS), élaborées par les différentes DG ou par des groupes de DG confrontées à des risques de fraude similaires, par exemple en ce qui concerne la politique de cohésion ou les programmes de recherche. Selon la Commission, l'existence de différentes AFS au niveau des DG et des secteurs se justifie par le fait qu'une solution unique pour tous les cas de figure ne serait pas le moyen le plus efficace de gérer les risques de fraude et que les responsabilités des différents acteurs varient en fonction du mode de gestion et du domaine d'action.

59 Même si la CAFS était censée arriver à son terme fin 2014, certaines actions sont toujours en cours. Étant donné qu'elle n'a pas été mise à jour par la Commission depuis son adoption en 2011, nous nous demandons si elle est à même d'orienter dans la pratique les activités antifraude de l'institution. La Commission nous a informés que la CAFS faisait actuellement l'objet d'une mise à jour et que cette nouvelle version serait adoptée prochainement.

60 Nous avons examiné les stratégies antifraude de sept DG responsables des principaux domaines de dépenses, à savoir les DG AGRI, CNECT, DEVCO, EMPL, HOME, REGIO et RTD. Ces AFS comprenaient un certain nombre de réalisations données ou d'indicateurs de réalisation à l'appui des objectifs fixés. Cependant, ces objectifs sont à caractère général uniquement et, dans la plupart des cas, impossibles à mesurer. Sur les 29 objectifs que nous avons analysés, 18 supposent de «renforcer», «initier», «encourager», «développer» ou «améliorer» certaines activités antifraude, sans préciser le point de départ (la valeur de référence) ou la valeur cible.

61 Les trois principaux types de rapports comprenant des informations sur les actions antifraude de la Commission sont le rapport PIF, le rapport annuel sur la gestion et la performance du budget de l'UE et les rapports annuels d'activité des DG. Le Collège des commissaires est responsable des deux premiers, et les différentes DG de leur propre rapport (**figure 6**).

Figure 6 – Rapports de la Commission contenant des informations sur les actions antifraude



Source: Cour des comptes européenne.

62 Le rapport PIF annuel présente les réalisations auxquelles les actions antifraude de la Commission et des États membres ont donné lieu (par exemple, des règlements révisés, des stratégies, des directives ou des formations de sensibilisation à la fraude), mais n'offre qu'une appréciation limitée de leur efficacité en termes de prévention, de détection, de recouvrement ou de dissuasion proprement dits. Le rapport PIF est établi en vertu des dispositions de l'article 325, paragraphe 5, du TFUE, selon lesquelles «la Commission, en coopération avec les États membres, adresse chaque année au Parlement européen et au Conseil un rapport sur les mesures prises pour la mise en œuvre [dudit] article».

63 Le rapport annuel sur la gestion et la performance, l'un des principaux outils de la Commission en matière d'obligation de rendre compte, ne fournit pas non plus d'informations sur les résultats réels des actions antifraude de l'institution.

64 Dans leurs rapports annuels d'activité, les DG sont tenues de rendre compte des résultats de leurs actions de lutte contre la fraude en se fondant sur les indicateurs définis

dans les plans de gestion annuels. Les DG que nous avons examinées n'ont pas rendu compte de l'efficacité des actions antifraude prévues dans leur stratégie. Seules les DG EMPL et REGIO ont fourni dans leur rapport annuel d'activité pour 2016 des renseignements sur les réalisations obtenues grâce à leur utilisation d'Arachne³¹, un outil de notation des risques, ainsi que sur leur suivi de la mise en œuvre, par les États membres, des mesures antifraude fondées sur les risques.

La prévention de la fraude n'a pas fait l'objet d'une attention suffisante

65 Prévenir la fraude avant qu'elle ne se produise est un élément essentiel d'un cadre efficace de lutte contre la fraude. Nous avons examiné les actions clés prévues par la Commission pour prévenir la fraude, en cherchant à déterminer en particulier comment elle évalue les risques de fraude avant d'adopter les règles applicables aux dépenses et comment elle conçoit et met en place des contrôles antifraude appropriés. Nous avons également analysé comment la Commission se sert des données à des fins de prévention de la fraude.

La Commission a récemment introduit des contrôles antifraude dans les règles de rang supérieur applicables aux dépenses

66 Les activités de la Commission en matière de prévention de la fraude remontent à l'an 2000, lorsqu'elle a décidé de rendre la législation plus imperméable à la fraude³². Une unité spéciale de prévention de la fraude a été mise en place au sein de l'OLAF. Elle était notamment chargée de veiller à ce que les régimes de dépenses prévoient des dispositions légales spécifiques contre la fraude, avec de vrais contrôles antifraude.

67 En 2007, la Commission a indiqué qu'elle avait atteint les objectifs de ses procédures de prévention de la fraude³³ et que des dispositions antifraude standard avaient été intégrées dans les règles applicables aux dépenses. En 2011, la Commission a fait de la prévention de la fraude la première priorité de la CAFS. Toutefois, à cette époque, les principales règles applicables aux dépenses de la période 2007-2013 avaient été adoptées. C'est seulement depuis le début de la période 2014-2020 que les règles applicables aux dépenses dans les

³¹ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=325&intPageId=3587&langId=fr>.

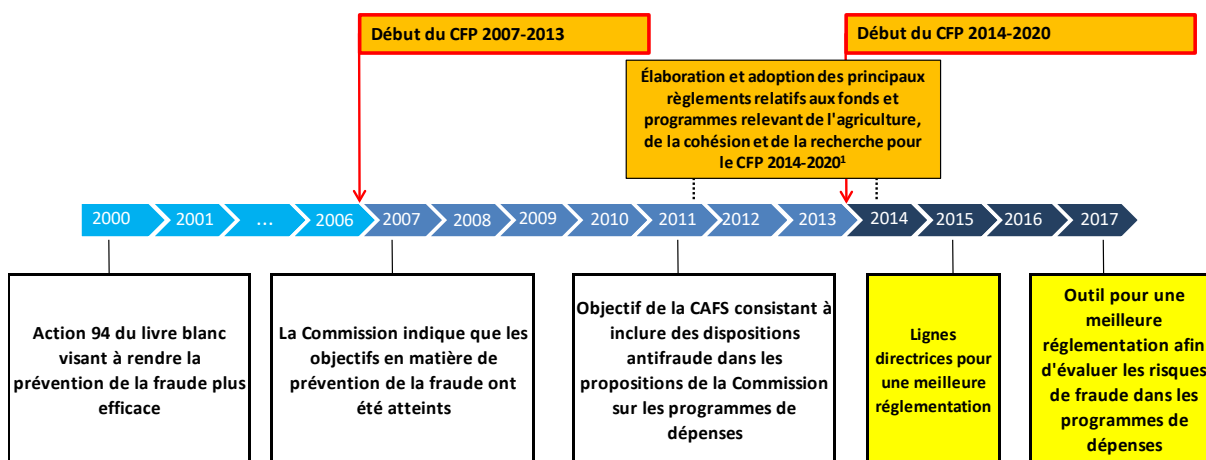
³² COM(2000) 200 final – Réforme de la Commission – Livre blanc – Partie II – Plan d'action, action 94.

³³ Prévenir la fraude en s'appuyant sur les résultats opérationnels: une approche dynamique de l'étanchéité à la fraude (SEC(2007)1676).

domaines de la cohésion, de l'agriculture et de la recherche prévoient la mise en œuvre obligatoire de contrôles antifraude efficaces et proportionnés avant que les dépenses ne soient exécutées (**figure 7**). Précédemment, quelques contrôles étaient prévus dans le domaine de la recherche à des niveaux infralégislatifs, par exemple dans des contrats et conventions types.

68 Dans le domaine de la cohésion, la DG REGIO a décidé de recourir à une société externe privée afin d'apprécier dans quelle mesure les États membres satisfont à l'obligation qui leur est faite de mettre en œuvre des mesures antifraude efficaces et proportionnées pour la période de programmation 2014-2020. En décembre 2016, la Commission a confié à une société de conseil le soin d'examiner les mesures prises par les États membres pour prévenir et détecter la fraude et la corruption en ce qui concerne les Fonds structurels et d'investissement européens. Les résultats auraient dû être prêts pour fin 2017, mais des retards se sont produits. Aucune évaluation de ce type n'est prévue pour l'agriculture.

Figure 7 – Chronologie des mesures de prévention de la fraude prises par la Commission



¹ De la proposition initiale à l'adoption

Source: Cour des comptes européenne.

69 Ainsi, la Commission a intégré en 2014 des dispositions antifraude exhaustives dans toutes les règles de rang supérieur applicables aux dépenses. Ce n'était pas toujours le cas pendant la période de programmation 2007-2013.

70 Sur la base de ses enquêtes, l'OLAF adresse également aux DG des recommandations administratives dans lesquelles il met en évidence les faiblesses de leurs contrôles de prévention et de détection de la fraude. De 2014 à 2016, l'OLAF a adressé 113 recommandations de ce type à divers services de la Commission. Il est impossible d'apprécier l'impact de ces recommandations, ni l'OLAF ni les DG n'assurant un suivi de leur mise en œuvre éventuelle.

Une évaluation des risques de fraude préalable à l'adoption des règles en matière de dépenses sera exigée à partir de 2021

71 La Commission procède à des analyses d'impact afin de recueillir des éléments probants qui lui permettent d'apprécier si une mesure, législative ou non, prise par l'UE se justifie et comment la concevoir au mieux pour atteindre les objectifs stratégiques visés. Si nous nous référons au cadre COSO³⁴, la Commission devrait évaluer les risques de fraude lorsqu'elle réalise ces analyses d'impact.

72 Les lignes directrices indiquant comment réaliser des analyses de l'impact des règles applicables aux dépenses (dites «lignes directrices pour une meilleure réglementation») ont été actualisées en 2015. Aucune obligation d'évaluer les risques de fraude dans le cadre des analyses d'impact n'a cependant été introduite à l'occasion de cette mise à jour³⁵. Ce n'est qu'en juillet 2017 qu'un outil spécifique de prévention de la fraude a été ajouté à ces lignes directrices (**figure 7**).

73 Cette nouvelle exigence ne s'appliquera par conséquent qu'à la prochaine génération de programmes financiers (2021 et au delà). Il n'y a par ailleurs aucune disposition faisant expressément obligation d'évaluer les risques de fraude avant d'établir les modalités d'exécution des programmes financiers pluriannuels (tels que les accords de partenariat et les programmes opérationnels dans le domaine de la cohésion ou les programmes de développement rural dans le domaine de l'agriculture).

74 Nous avons également analysé les informations fournies par l'OLAF quant à son rôle en cas de demande de consultation interservices émanant de l'un ou l'autre service de la Commission avant que les règles proposées ne soient adoptées. L'OLAF est tenu d'émettre un avis indiquant si les propositions législatives tiennent dûment compte des risques de fraude. Au cours de la période 2014-2016, 2 160 demandes de consultation interservices lui sont parvenues de différents services de la Commission. Il a rendu un avis favorable dans 1 716 cas (79 %) et un avis favorable assorti de commentaires dans 304 cas (14 %). Dans ces cas-là, l'OLAF était satisfait des règles proposées ou a proposé des améliorations. Il a émis un avis négatif dans deux cas (0,1 %) et a tardé à émettre un avis dans les cas restants (6,9 %).

³⁴ Conformément au principe n° 8 du cadre établi en 2013 (*Internal Control – Integrated Framework* (Contrôle interne – Cadre intégré)) par le COSO (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*), les organisations doivent intégrer le risque de fraude dans leur évaluation des risques susceptibles de compromettre la réalisation des objectifs.

³⁵ Améliorer la réglementation pour obtenir de meilleurs résultats – Un enjeu prioritaire pour l'UE, COM(2015) 215 final.

L'**encadré 4** présente un exemple de contribution de l'OLAF ayant entraîné une modification des règles.

Encadré 4

Exemple de contribution de l'OLAF ayant entraîné une modification des règles

Lorsque les accords de partenariat pour la période de programmation 2014-2020 ont été établis, ils ne comportaient aucune référence à l'obligation faite aux autorités des États membres de mettre en œuvre de vrais contrôles antifraude. Grâce à la contribution de l'OLAF, un article distinct a été ajouté aux différents accords, imposant aux États membres de mettre en place des mesures de prévention de la fraude fondées sur les risques qui soient efficaces et proportionnées, conformément aux dispositions de l'article 125, paragraphe 4, point c) du règlement (UE) n° 1303/2013 (règlement portant dispositions communes).

75 À part les réalisations susmentionnées, nous n'avons trouvé aucun document d'évaluation spécifique de la Commission dressant la liste des textes législatifs de l'UE protégés contre la fraude, faisant état d'une analyse des risques de fraude pertinente ou contenant des dispositions antifraude appropriées. De même, la nouvelle approche de la Commission en matière de prévention de la fraude n'a fait l'objet d'aucune analyse, contrairement à ce qui était prévu dans la communication de la Commission de 2007.

Il convient de mieux utiliser les informations pour prévenir la fraude

76 Les données sur les opérateurs risquant de commettre des fraudes peuvent être utilisées pour empêcher que des ressources de l'UE ne soient affectées à d'éventuels futurs fraudeurs:

- o en gestion directe et indirecte, la Commission recourt principalement au système de détection rapide et d'exclusion (EDES), qui permet l'établissement d'une liste noire à des fins d'exclusion, pour éviter que des fonds de l'UE ne soient alloués à des opérateurs économiques insolubles, peu fiables ou coupables d'irrégularités ou de pratiques frauduleuses;
- o Arachne est un outil informatique intégré d'exploration et d'enrichissement de données développé par la Commission européenne. Dans le domaine de la cohésion, les DG REGIO et EMPL estiment que l'outil de notation des risques Arachne est un instrument essentiel dans la prévention de la fraude. Selon elles, Arachne pourrait aider les autorités des États membres à mettre en évidence, lors des contrôles ex ante et ex post, les projets et les bénéficiaires présentant le plus de risques.

77 Nous avons analysé les données contenues dans ces deux outils.

En raison de contraintes juridiques, la Commission n'a pu exclure d'opérateurs économiques pour des actes de fraude ou de corruption commis avant 2016

78 L'exclusion a acquis une importance considérable dans l'Union européenne. En effet, conformément aux directives de l'UE sur les marchés publics, ces derniers ne doivent pas être attribués à des opérateurs économiques impliqués dans des agissements criminels ou reconnus coupables, entre autres, de faits de corruption et de fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE.

79 Le système d'exclusion de l'Union remonte à 2008. La Commission a remplacé le système antérieur d'exclusion et d'alerte précoce par le système EDES, avec effet au 1^{er} janvier 2016. Alors que les directeurs généraux ont toujours la possibilité de demander une alerte précoce, la principale innovation de ce système en ce qui concerne l'exclusion est la création d'un groupe central d'experts qui étudie les demandes d'exclusion émanant du directeur général de la DG concernée et formule des recommandations en matière d'exclusion et de sanctions financières éventuelles. C'est le directeur général qui décide en dernier ressort d'exclure ou pas un opérateur économique.

80 Les institutions et organes de l'UE peuvent tous soumettre une demande d'exclusion en s'appuyant sur des informations communiquées dans le cadre de procédures administratives ou pénales, sur des rapports de l'OLAF, de la Cour des comptes européenne ou des auditeurs internes de la Commission, sur des décisions de la Banque centrale européenne, de la Banque européenne d'investissement, du Fonds européen d'investissement ou d'autres organisations internationales, ou encore sur des décisions prises dans des affaires de fraude ou d'irrégularité soit par les autorités nationales en cas de gestion partagée, soit par des entités déléguées en cas de gestion indirecte. Les audits réalisés par des ordonnateurs ou des auditeurs du secteur privé constituent également une source d'information précieuse. Les autorités des États membres ont désormais accès aux décisions d'exclusion mais elles ne sont pas tenues de les prendre en considération lorsqu'elles arrêtent des décisions de financement relevant de la gestion partagée et concernant des ressources de l'UE.

81 L'exclusion d'un opérateur économique est une procédure de longue haleine. Au 30 juin 2018, soit deux ans et demi après la mise en place du système EDES, la Commission, tous services confondus, avait exclu 19 opérateurs économiques et publié des sanctions à l'encontre de huit d'entre eux. Bien que dans le domaine de la gestion partagée, les autorités des États membres aient notifié 820 cas de fraude présumée dans l'IMS, et que l'OLAF ait

conclu quelque 60 enquêtes par des recommandations au cours de la seule année 2016³⁶, le règlement financier ne confère à la Commission le pouvoir d'agir qu'à la condition que les autorités des États membres aient elles-mêmes engagé une procédure d'exclusion à l'encontre d'un opérateur économique peu fiable. C'est la raison pour laquelle aucune demande d'exclusion n'a été présentée à l'encontre d'opérateurs économiques nationaux cofinancés au titre des Fonds ESI par les trois principales DG chargées de la gestion de ces dépenses (REGIO, EMPL et AGRI).

82 En ce qui concerne les exclusions pour des faits antérieurs à 2016, elles étaient principalement motivées par des violations importantes des dispositions contractuelles et des fautes professionnelles graves. En effet, la législation en vigueur à l'époque ne permettait pas l'exclusion pour fraude en l'absence d'un jugement définitif. À ce jour, seuls deux opérateurs économiques ont été exclus pour fraude ou corruption, ce qui limite l'effet dissuasif de ce système.

83 Le système EDES offre la possibilité d'enregistrer des informations détaillées concernant les personnes qui exercent un contrôle sur une entreprise coupable de pratiques frauduleuses, ou qui y détiennent un pouvoir de représentation ou de décision. Cependant, c'est uniquement pour des faits remontant au plus tôt à 2016 que la législation permet l'exclusion d'un opérateur économique lorsqu'une personne faisant partie de son conseil d'administration, de direction ou de surveillance ou possédant des pouvoirs de représentation, de décision ou de contrôle à son égard se trouve elle-même aussi en situation d'exclusion. Auparavant, seuls les opérateurs économiques entretenant une relation contractuelle avec le pouvoir adjudicateur/l'ordonnateur pouvaient réellement être exclus. Il s'est trouvé des cas par le passé où, lorsqu'il s'est avéré possible d'exclure un opérateur économique, les personnes physiques aux manettes de l'entreprise coupable de fraude avaient déjà dissous la société engagée dans la relation contractuelle avec la Commission et en avaient créé une nouvelle.

84 La Banque mondiale et d'autres institutions financières internationales ont récemment redoublé d'efforts pour faire en sorte qu'il soit mis un terme aux activités des opérateurs économiques coupables de fraude et que ceux-ci ne refassent pas simplement surface sous un autre nom (**encadré 5**).

³⁶ Rapport PIF 2016, document COM(2017) 383 final.

Encadré 5

Le système de suspension et d'exclusion de la Banque mondiale

La Banque mondiale recourt à un système de suspension et d'exclusion pour lutter contre la corruption et la fraude. Elle est en mesure de suspendre et d'exclure aussi bien les sociétés que les particuliers, les rendant ainsi inéligibles pour de nouveaux contrats concernant des projets financés par la Banque mondiale. Toutes les sanctions sont publiées. En 2017, la Banque mondiale a suspendu à titre temporaire 22 entreprises et particuliers, et en a sanctionné 60³⁷. En janvier 2018, 414 sociétés et particuliers figuraient sur la liste des exclusions³⁸. Le système de la Banque mondiale, opérationnel depuis plus de 10 ans, est soumis à moins de contraintes légales que l'EDES. Par exemple, les décisions de la Banque mondiale ne font pas l'objet d'un contrôle juridictionnel externe, et les conditions de publication sont moins strictes.

Les États membres n'exploitent pas pleinement le potentiel d'Arachne pour prévenir la fraude

85 Arachne pourrait aider les autorités des États membres à identifier les opérateurs économiques à risques à l'occasion des contrôles réalisés avant ou après le paiement. L'utilité de cet outil dépend de la quantité de données que les autorités de gestion des États membres y enregistrent, ainsi que de son utilisation systématique. Les autorités des États membres peuvent utiliser cet outil, et ce à titre gracieux, mais elles n'y sont actuellement pas obligées.

86 Dans notre rapport spécial de 2015 consacré à la manière dont la Commission et les États membres répondent aux problèmes liés aux marchés publics dans le cadre des dépenses de cohésion de l'UE³⁹, nous avons constaté que seuls 17 des 28 États membres utilisaient l'outil ou avaient fait part de leur intention de le faire. Par conséquent, nous y avons recommandé à la Commission et aux États membres de promouvoir davantage l'utilisation de ce type d'outils d'extraction de données. Trois ans après notre

³⁷ *World Bank Annual Update, Integrity Vice-Presidency*, p. 28 (<http://pubdocs.worldbank.org/en/703921507910218164/2017-INT-Annual-Update-FINAL-spreads.pdf>).

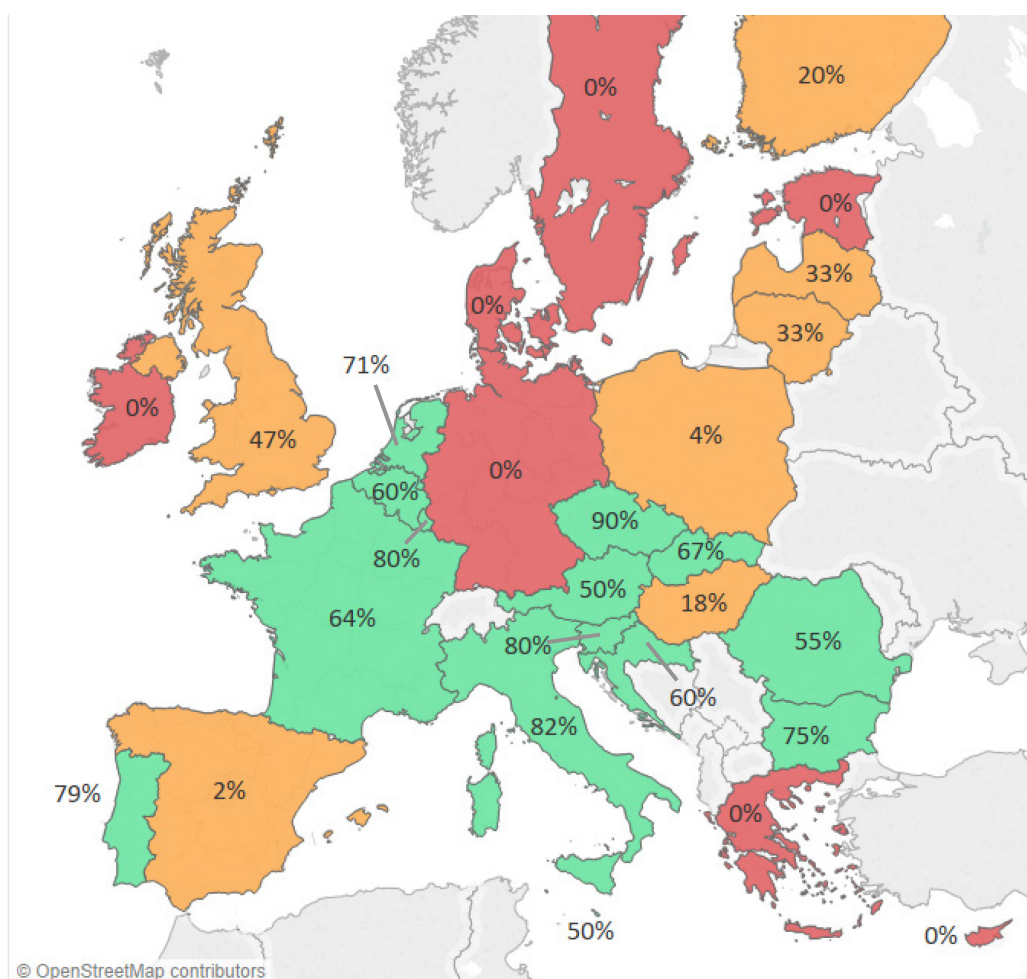
³⁸ <http://web.worldbank.org>.

³⁹ Voir le rapport spécial n° 10/2015 de la Cour des comptes européenne intitulé «Les problèmes liés aux marchés publics dans le cadre des dépenses de cohésion de l'UE nécessitent des efforts supplémentaires».

recommandation, Arachne est toujours utilisée pour quelque 170 des 429 programmes opérationnels mis en œuvre dans 21 États membres (**figure 8**).

87 Ce système n'offre pour le moment aucun moyen de déterminer si un opérateur économique fait l'objet d'une exclusion dans le système de la Commission. Les gestionnaires de fonds dans les domaines de dépenses de l'UE autres que la cohésion ne disposent pas d'outils similaires pour le calcul des risques de fraude.

Figure 8 – L'utilisation d'Arachne dans les États membres*



*Nombre total de programmes opérationnels de la période 2014-2020 pour lesquels Arachne est utilisé, par État membre, en pourcentage du nombre total de programmes opérationnels que compte le pays en question pour cette même période.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de chiffres communiqués par la Commission.

88 Notre analyse nous a permis de constater que l'impact du système d'exclusion et de sanctions de la Commission est limité. De plus, l'exclusion ne s'applique qu'aux dépenses gérées directement et indirectement par la Commission, ce qui signifie que les sociétés exclues peuvent, par exemple, continuer à recevoir des fonds au titre de la cohésion. Bien

qu'Arachne soit susceptible de constituer un outil efficace de prévention de la fraude, le système ne contient toujours, cinq ans après son lancement, qu'un volume limité de données.

Les enquêtes administratives de l'OLAF ont débouché sur des poursuites dans moins de la moitié des cas et se sont traduites par le recouvrement de moins d'un tiers des fonds

89 Dans le cadre juridique actuel de l'UE, la responsabilité de l'application de la législation en matière de lutte contre la fraude incombe en premier lieu aux États membres, seules les autorités nationales pouvant conduire une enquête pénale et mettre quelqu'un en examen. La responsabilité du recouvrement des fonds de l'Union obtenus d'une manière frauduleuse dépend du domaine de dépenses de l'UE concerné.

90 L'OLAF est actuellement le seul organe doté de pouvoirs d'enquête indépendants au niveau de l'UE. Conformément au mandat qui lui est confié, l'OLAF enquête sur la fraude, la corruption et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne⁴⁰. Sur la base de ses enquêtes administratives, il peut formuler des recommandations à caractère judiciaire, financier, administratif ou disciplinaire⁴¹. Il peut également recommander que des mesures conservatoires soient prises pour parer à une augmentation des irrégularités.

91 Les recommandations judiciaires sont adressées aux autorités judiciaires nationales compétentes. Elles consistent principalement à proposer l'ouverture d'une enquête pénale à l'encontre de la personne soupçonnée de fraude (par l'OLAF) ou la poursuite d'une telle enquête à la lumière des constatations et recommandations de l'OLAF. Les enquêtes de l'OLAF doivent permettre aux autorités des États membres de procéder plus facilement à une mise en accusation dans un cas particulier.

92 Les recommandations financières sont adressées aux DG compétentes et il y est proposé de recouvrer une certaine somme d'argent ou d'empêcher que des fonds ne soient indûment dépensés. Étant donné que ces recommandations ne sont pas contraignantes

⁴⁰ Article premier, paragraphe 1, du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 septembre 2013 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et abrogeant le règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (Euratom) n° 074/1999 du Conseil.

⁴¹ De 2012 à 2016, dans 21 % environ des enquêtes qu'il a clôturées sur une recommandation financière, l'OLAF a émis simultanément une recommandation judiciaire.

pour les DG, l'OLAF facilite alors le travail des DG lorsqu'il s'agit d'établir des ordres de recouvrement et de demander à ce que des opérateurs économiques peu fiables soient désormais exclus, grâce à EDES, de l'accès à un financement de l'UE⁴².

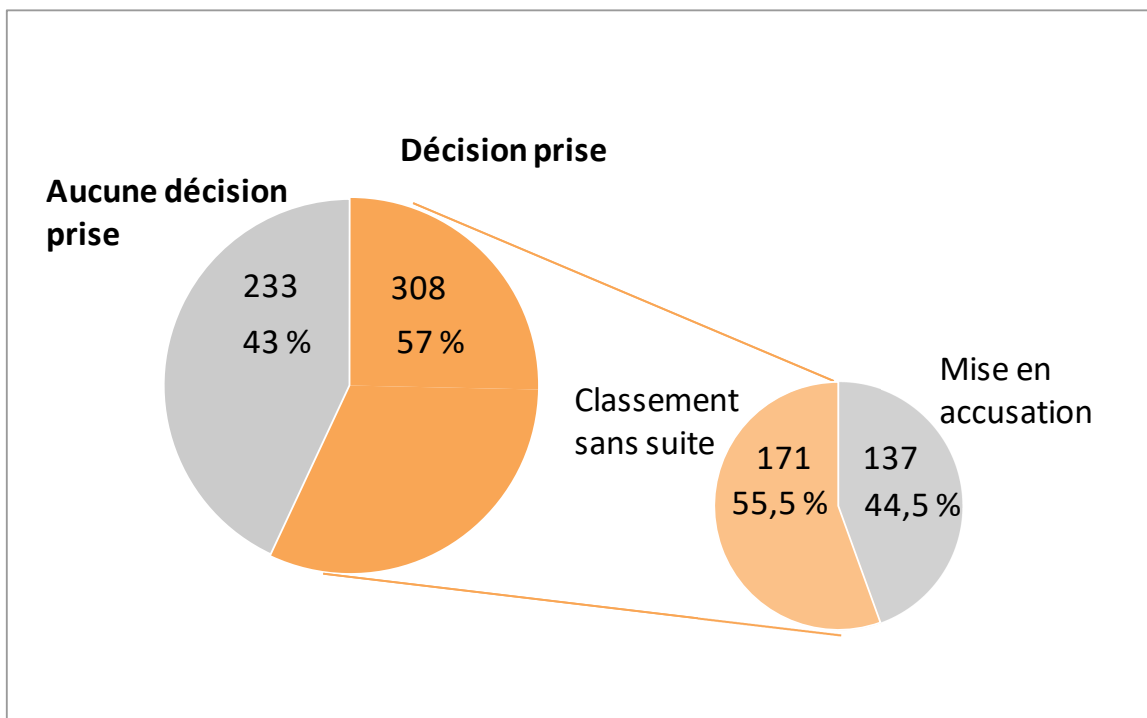
93 Pour les domaines de dépenses de l'UE en gestion directe ou indirecte, la DG qui avait pris la décision d'effectuer le paiement en cause détermine également si elle entend recouvrer les fonds auprès d'un bénéficiaire coupable de fraude. Pour les domaines de dépenses de l'UE en gestion partagée, la DG responsable recouvre les sommes dues auprès de l'État membre concerné au moyen de corrections financières. Les autorités nationales sont alors responsables du recouvrement des fonds de l'UE auprès du bénéficiaire réel. Dans cette section, nous examinons l'impact des enquêtes administratives de l'OLAF sur les poursuites à l'encontre des fraudeurs et sur la procédure administrative visant à recouvrer les fonds de l'UE dépensés de manière frauduleuse.

Le système actuel d'enquête sur les fraudes présente des faiblesses inhérentes

94 Entre 2009 et 2016, l'OLAF a émis un total de 541 recommandations à caractère judiciaire. À ce jour, les autorités des États membres ont pris des décisions concernant 308 de ces recommandations: 137 affaires (44,5 %) ont débouché sur une mise en accusation et 171 (55,5 %) ont été classées sans suite. Aucune information n'est disponible sur le nombre de condamnations. À l'heure actuelle, les autorités judiciaires des États membres ont procédé à environ 17 mises en accusation par an à la suite d'enquêtes ouvertes par l'OLAF (*figure 9*).

⁴² Outre les enquêtes externes, l'OLAF est également habilité à mener des enquêtes internes au sein des institutions de l'UE. Nous n'avons pas évalué cette tâche particulière de l'OLAF dans le cadre de cet audit. Pour les recommandations administratives, voir point 70.

Figure 9 – Recommandations judiciaires de l'OLAF pour la période 2009-2016



Source: rapport de l'OLAF 2016, p. 33.

95 Étant donné l'absence de données fiables quant au nombre total de cas de fraude au détriment de l'UE ayant entraîné des poursuites dans les États membres, nous ne pouvons pas fournir d'indication précise sur la part globale des mises en accusation engagées par les procureurs nationaux à la suite de recommandations judiciaires de l'OLAF. Selon les informations accessibles au public et celles qui nous ont été fournies par les autorités nationales auprès desquelles nous nous sommes rendus, les recommandations judiciaires de l'OLAF qui ont donné lieu à des mises en accusation représentent une faible proportion du nombre total de mises en accusation par les ministères publics des États membres en ce qui concerne les cas de fraude affectant les dépenses financées par l'UE (**encadré 6**).

Encadré 6

Poursuite des cas de fraude au détriment des fonds de l'UE dans cinq États membres

Les instances polonaises ont procédé à 446 mises en accusation et à 50 abandons conditionnels au cours de la période 2013-2016 (soit 124 mises en accusation par an).

En Bulgarie, en 2016, 72 personnes ont été mises en examen pour fraude au détriment des fonds de l'UE, dans 67 affaires.

En Estonie, en 2016, 50 personnes physiques et 22 personnes morales ont été mises en examen pour fraude affectant les dépenses financées par l'UE, dans 15 affaires.

Les instances hongroises ont procédé, selon les statistiques de la criminalité du ministère de l'intérieur, à 18 mises en accusation en 2013, à 16 en 2014, à six en 2015, à sept en 2016 et à une seule en 2017 (soit un total de 48 entre 2013 et 2017)⁴³.

En Roumanie, le ministère public a procédé en 2016 à 30 mises en accusation sur la base de 39 affaires ayant fait précédemment l'objet d'une enquête du DLAF⁴⁴. En conséquence, 115 personnes physiques et 47 personnes morales ont été traduites devant la justice et, dans quatre affaires, six accords de reconnaissance de culpabilité au total ont été conclus.

96 La **figure 9** montre que plus de la moitié des affaires pour lesquelles la décision émanait de l'État membre ont été classées sans suite. Selon l'analyse, par l'OLAF, des informations collectées par les États membres sur les recommandations judiciaires, les principaux motifs de classement sans suite étaient les suivants (**figure 10**):

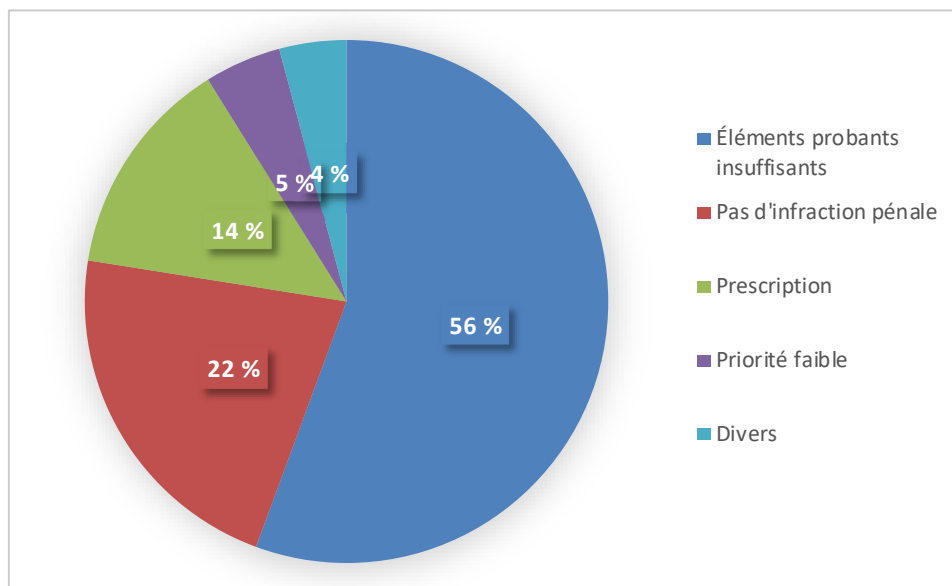
- les éléments probants recueillis initialement par l'OLAF ou ultérieurement par l'autorité nationale chargée de l'enquête ont été jugés insuffisants pour permettre des poursuites (56 %);
- la pratique ayant fait l'objet d'une enquête de l'OLAF n'était pas considérée comme une infraction pénale au regard du droit national (22 %);
- le délai de prescription (c'est-à-dire le délai pour engager une procédure pénale) prévu dans la législation nationale était dépassé (14 %)⁴⁵.

⁴³ <https://bsr.bm.hu/SitePages/Nyitolap.aspx>, site consulté le 15 février 2018.

⁴⁴ Le Département de lutte contre la fraude (DLAF) roumain est une autorité nationale disposant de pouvoirs d'enquête, chargée de protéger les intérêts financiers de l'UE dans ce pays. Voir les statistiques du rapport annuel 2016 du DLAF, p. 11.

⁴⁵ *Analysis of Member States' follow-up of OLAF's judicial recommendations issued between January 2008 and December 2015*, p. 1.

Figure 10 – Principaux motifs de classement sans suite



Source: *Analysis of Member States' follow-up of OLAF's judicial recommendations issued between January 2008 and December 2015*, p. 1.

97 Comme indiqué précédemment, dans 36 % des cas, soit les autorités des États membres ont estimé que l'infraction mise en évidence par l'OLAF ne constituait pas une infraction pénale au regard du droit national, soit le délai imparti au niveau national pour engager une procédure pénale avait expiré. Nous notons qu'il n'est pas toujours possible d'éviter qu'une affaire soit frappée de prescription; les procureurs nationaux peuvent aussi parvenir à une conclusion différente en ce qui concerne la réalité d'une infraction. C'est pourquoi une étroite coopération entre l'OLAF et les autorités nationales est de la plus haute importance⁴⁶.

98 Au cours de nos entretiens dans quatre États membres, les procureurs nationaux ont indiqué que, dans la plupart des cas, ils n'ont pas de contact avec l'OLAF avant de recevoir le rapport final. Ils ont par ailleurs précisé qu'ils préféreraient être informés de l'existence d'une infraction pénale présumée bien avant la fin de l'enquête de l'OLAF et que, dans cette hypothèse, ils assisteraient ce dernier et, le cas échéant, lanceraient leur propre enquête pénale afin d'éviter que les affaires ne soient frappées de prescription.

⁴⁶ L'article 12 du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 dispose que l'OLAF «peut transmettre aux autorités compétentes des États membres concernés des informations obtenues au cours d'enquêtes externes, en temps opportun pour leur permettre d'y réserver les suites appropriées conformément à leur droit national».

99 Par conséquent, le fait que de nombreuses affaires soient classées sans suite par les procureurs nationaux pour défaut d'infraction ou pour prescription indique qu'à ce jour, la coopération entre l'OLAF et les autorités nationales présente des faiblesses.

100 La *figure 10* montre que 56 % des affaires classées sans suite l'ont été en raison de l'absence d'éléments probants. En conséquence, dans une affaire classée sans suite sur deux, les éléments de preuve recueillis par l'OLAF et ceux collectés ultérieurement par les autorités nationales au cours de l'enquête pénale n'ont pas conduit le ministère public à procéder à une mise en accusation.

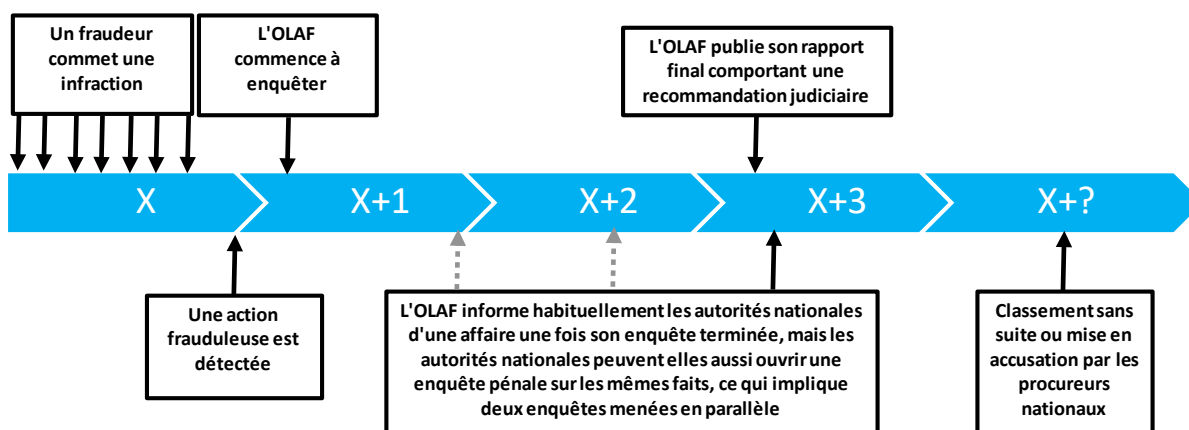
101 Il ressort de nos entretiens avec des représentants des autorités nationales, des universitaires indépendants et des représentants d'institutions de l'UE (y compris l'OLAF) que le principal motif de classement sans suite n'est pas le manque d'éléments probants mais plutôt le fait que les affaires sont trop anciennes. Cela ne signifie pas nécessairement que le délai pour une affaire donnée ait déjà expiré ou soit sur le point d'expirer, mais plutôt que l'infraction présumée a été commise il y a plusieurs années.

102 Pour autant, cela ne veut pas dire que les enquêtes de l'OLAF durent trop longtemps. Dans la plupart des cas, l'OLAF mène une enquête administrative une fois que l'acte en cause a été découvert et signalé. Il est donc tributaire de la rapidité avec laquelle les informations lui sont communiquées, en particulier par les institutions, organes et organismes de l'Union et par les États membres. Qui plus est, l'enquête administrative de l'OLAF doit ensuite être suivie d'une enquête pénale dans l'État membre concerné. Il est impossible de poursuivre quelqu'un si l'affaire n'a pas fait l'objet d'une enquête au regard de la législation nationale. L'étendue de cette enquête varie en fonction du pays, mais l'une ou l'autre mesure doit être prise quel que soit l'État membre. En conséquence, les enquêtes de l'OLAF, aussi bien conduites soient-elles, présentent souvent un risque élevé de dépasser leur «date de péremption».

103 La *figure 11* montre les délais écoulés dans les affaires sur lesquelles l'OLAF enquête. En 2017, selon les données fournies par l'OLAF, il a fallu à ce dernier deux mois en moyenne pour sélectionner les dossiers et 22 mois environ pour enquêter⁴⁷. Si l'OLAF reçoit des informations sur des cas de fraude présumée environ un an après qu'ils ont été commis et s'il communique son rapport final aux autorités judiciaires sans délai, les autorités nationales n'obtiennent les informations relatives à une infraction présumée que trois ans en moyen après qu'elle a eu lieu. Pour des cas complexes, cela peut prendre encore plus longtemps.

⁴⁷ Voir le rapport 2017 de l'OLAF, p. 53.

Figure 11 – Délais des affaires sur lesquelles l'OLAF enquête



Source: Cour des comptes européenne.

104 Nous estimons que le système actuel, selon lequel l'enquête administrative menée par l'OLAF en cas de soupçon de fraude est suivie d'une enquête pénale au niveau national, demande un temps considérable dans un très grand nombre de cas, réduisant ainsi les chances de parvenir au but final, les poursuites.

Le recouvrement administratif des fonds pâtit du manque d'éléments probants

105 Si l'OLAF relève une irrégularité (qu'il s'agisse d'un soupçon de fraude ou autre) et s'il est en mesure d'estimer le montant à recouvrer, il formule une recommandation financière.

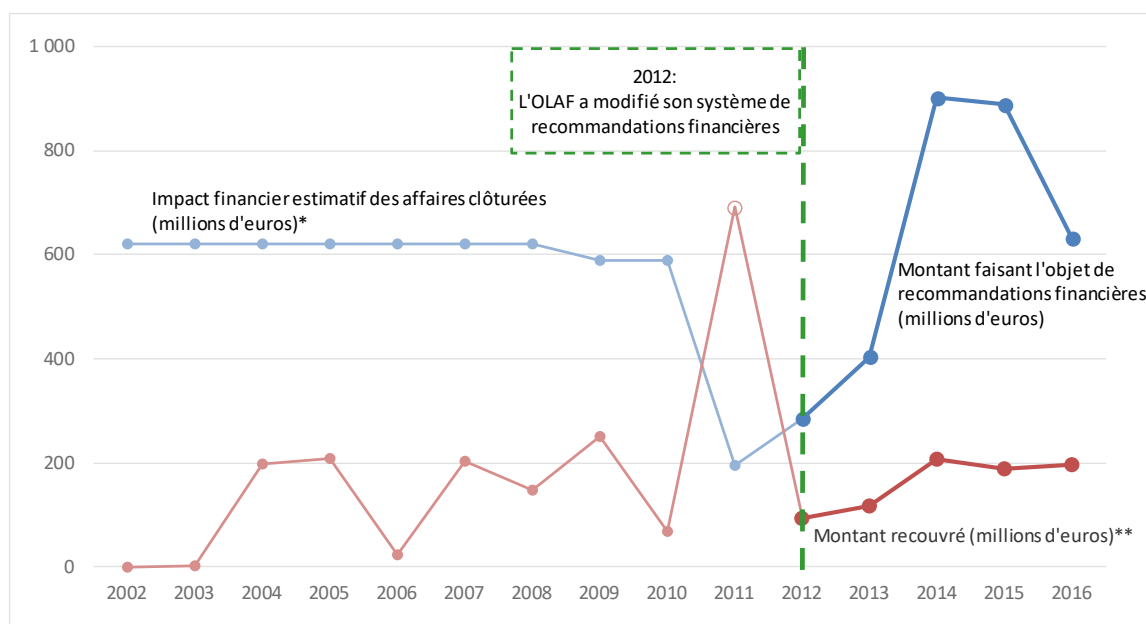
106 La **figure 12** présente les montants dont le recouvrement a été recommandé par l'OLAF entre 2002 et 2016. Sur la base des données disponibles, nous estimons la valeur totale des recommandations financières de l'OLAF pendant cette période aux alentours de 8,8 milliards d'euros (pour 2008 et 2009, nous utilisons la moyenne de toutes les autres années). À la fin de 2016, un montant total de 2,6 milliards d'euros (30 %) avait été recouvré. Ces chiffres indiquent que, même si la valeur annuelle totale des recommandations de l'OLAF varie considérablement, pour la plupart des années (à l'exception notable de l'année 2011), le montant recouvré était de l'ordre de 200 millions d'euros (la moyenne sur les 15 dernières années est de 173 millions d'euros).

107 D'après les statistiques que nous avons obtenues de sept DG chargées d'exécuter les dépenses (REGIO, EMPL, AGRI, RTD, CNECT, HOME et DEVCO), l'OLAF a recommandé, entre 2012 et 2016, des recouvrements pour un montant total de 1,9 milliard d'euros dans 358 affaires. Au moment de notre audit, les DG avaient procédé à des recouvrements et à des corrections financières se montant à 243 millions d'euros (soit 13 % du total recommandé) dans 153 affaires (soit 43 % des cas). Nous sommes conscients du fait que le

processus de recouvrement pourrait être toujours en cours pour une grande partie du reliquat des recommandations financières de l'OLAF.

Le recouvrement des fonds de l'UE indûment versés est une procédure de longue haleine: sur la base de notre échantillon d'affaires dans lesquelles le recouvrement a été couronné de succès, nous estimons que le délai moyen nécessaire pour mener les recouvrements à bien est de 36 mois environ. Cela étant, nous nous attendrions, pour les recommandations formulées entre 2012 et 2014, à un taux de recouvrement bien supérieur aux 15 % (du montant total recommandé par l'OLAF) recouverts à ce jour par les DG.

Figure 12 – Montants dont le recouvrement a été recommandé et montants recouverts (2002-2016)



* Dans son rapport annuel 2008, l'OLAF a estimé l'impact financier des cas qu'il a clôturés depuis sa création en 1999 à plus de 6,2 milliards d'euros. La moyenne sur une période de dix ans s'établit à environ 620 millions d'euros par an; comme il n'y a pas de données disponibles pour 2008 et 2009, nous avons utilisé la moyenne des années 2002 à 2011.

** Depuis 2012, l'OLAF présente dans son rapport annuel le montant total dont le recouvrement a été recommandé et le montant cumulé des recouvrements effectués au cours de l'exercice à la suite d'enquêtes qu'il a menées à bien au cours des années précédentes.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des rapports annuels 2002-2016 de l'OLAF.

108 Ces chiffres indiquent que, dans une part significative des affaires que l'OLAF conclut en recommandant le recouvrement des fonds de l'UE indûment versés, soit aucun recouvrement n'a lieu, soit le montant recouvert est sensiblement inférieur à celui recommandé.

109 Cela a été confirmé par notre audit: d'après les éléments probants écrits dont nous disposons, dans un certain nombre de cas, les DG ont estimé que les rapports de l'OLAF ne fournissaient pas suffisamment d'informations pour permettre d'engager une procédure de recouvrement des fonds indûment versés⁴⁸. Soit elles ont pris (ou externalisé) des mesures supplémentaires afin de décider si un recouvrement était possible, soit elles se sont fondées sur des éléments probants issus de leurs propres audits.

110 Lorsque l'OLAF émet une recommandation judiciaire et/ou adresse un rapport aux autorités judiciaires d'un État membre, la procédure de recouvrement financière est suspendue dans certains cas. Nous avons constaté dans plusieurs cas que la procédure de recouvrement avait été suspendue et que l'OLAF avait demandé aux DG de ne divulguer aucune information aux autorités nationales ou au bénéficiaire. Nous reconnaissons toutefois qu'il peut être nécessaire d'opérer un choix entre enquêtes pénales et rapidité des recouvrements financiers.

111 Néanmoins, le recours à des procédures administratives pour recouvrer des fonds de l'UE indûment versés est toujours plus efficace et moins coûteux que le recouvrement par le gel et la confiscation d'actifs dans le cadre de poursuites pénales. Une récente enquête d'Europol sur le recouvrement d'actifs d'origine criminelle au sein de l'Union européenne a révélé que le montant actuellement en cours de recouvrement dans l'UE ne représente qu'une faible partie des produits estimatifs des activités criminelles⁴⁹.

Gestion partagée

112 Dans le cadre de la gestion partagée, les DG ne recouvrent pas l'argent directement auprès des bénéficiaires mais engagent plutôt différentes procédures financières pour protéger le budget de l'UE. Dans la plupart des cas, les DG REGIO et EMPL appliquent des corrections financières chaque fois que l'OLAF formule une recommandation financière. Il est laissé à l'appréciation de l'État membre concerné de décider quelles sont les mesures correctives à prendre à l'encontre des bénéficiaires une fois que la DG a appliqué une correction financière. Conformément au principe de la gestion partagée, les DG REGIO et EMPL ne sont pas tenues de contrôler les montants recouverts auprès des bénéficiaires.

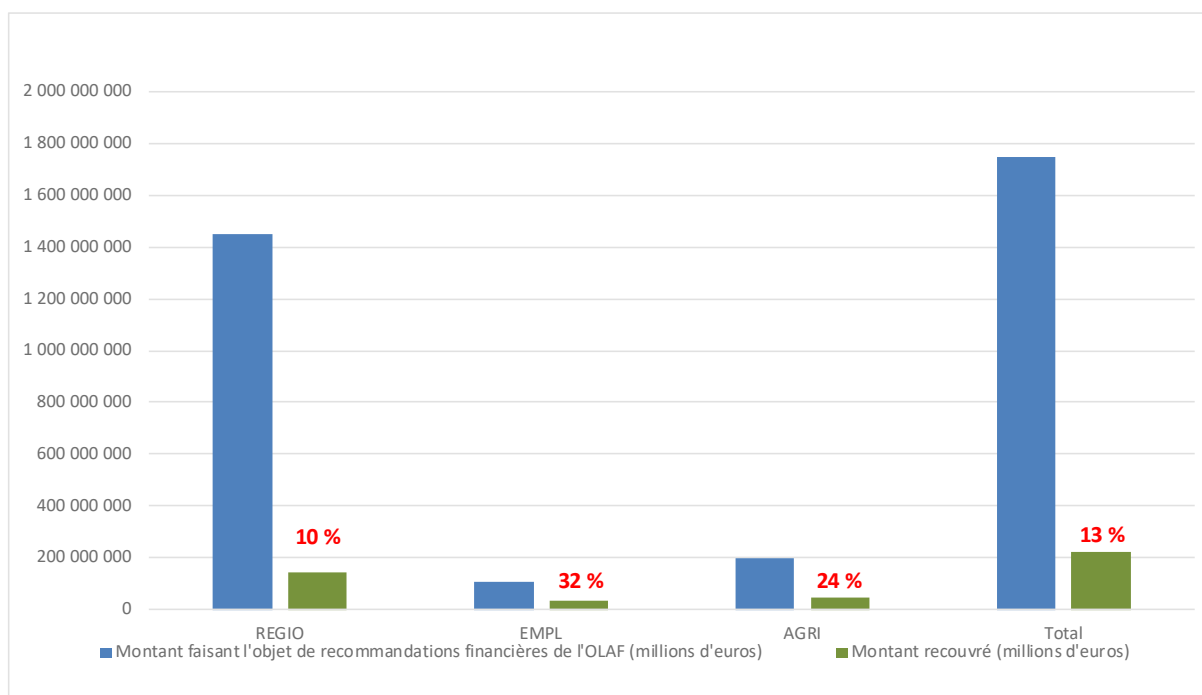
⁴⁸ Pour 59 des 150 affaires pour lesquelles un recouvrement a eu lieu à la suite des recommandations financières de l'OLAF, le montant recouvré correspond à 70 % ou moins de celui recommandé par l'OLAF.

⁴⁹ Rapport intitulé *Does crime still pay? Criminal asset recovery in the EU. Survey of statistical information 2010-2014*, Europol, 2016.

113 Les règles en vigueur à la DG AGRI ne précisent pas clairement les principales étapes du suivi des recommandations financières de l'OLAF. Par exemple, aucun délai n'est imparti aux États membres pour contester le montant du recouvrement recommandé dans le rapport de l'OLAF. La DG AGRI considère que son rôle consiste à superviser l'exercice de recouvrement, qui relève entièrement de la responsabilité de l'État membre concerné.

114 La **figure 13** montre la valeur totale des recommandations financières adressées par l'OLAF aux DG REGIO, EMPL et AGRI entre 2012 et 2016, ainsi que les montants recouverts au moment de notre audit. Les trois DG ont reçu 268 recommandations financières de l'OLAF au cours de la période 2012-2016. Des fonds ont été recouverts dans 125 de ces cas (47 %). Le taux de recouvrement n'augmente pas de beaucoup si nous tenons uniquement compte des recommandations financières que l'OLAF a adressées aux trois DG entre 2012 et 2014. En l'occurrence, celles-ci sont parvenues à recouvrer 15 % du montant total combiné recommandé par l'OLAF (10 % pour la DG REGIO, 19 % pour la DG EMPL et 33 % pour la DG AGRI). Nous notons qu'en octobre 2016, l'OLAF a publié de nouvelles instructions concernant la rédaction des recommandations financières et le calcul des montants recommandés. Ces nouvelles instructions étant relativement récentes, leur effet sur le système ne se fait pas encore pleinement sentir.

Figure 13 – Recouvrements effectués par les DG REGIO, EMPL et AGRI sur la base des recommandations de l'OLAF pour 2012-2016



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de chiffres communiqués par la Commission.

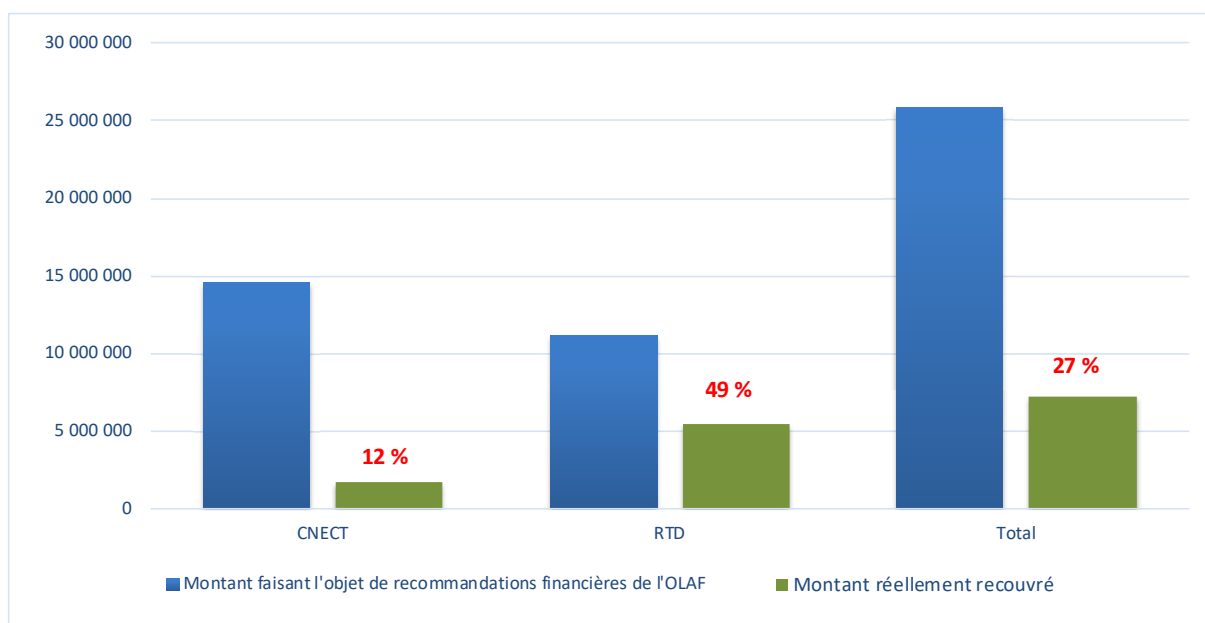
115 Selon les DG REGIO et EMPL, l'une des principales raisons du non-recouvrement des montants ayant fait l'objet d'une recommandation est que le rapport final de l'OLAF n'est pas suffisamment probant en soi pour justifier ce montant. Par exemple, dans un cas, la DG a demandé à une société externe de procéder à une nouvelle analyse juridique des constatations de l'OLAF. Dans une autre affaire connexe, la DG, après consultation de la DG MARKT et du service juridique de la Commission, a décidé de ne pas recouvrer le montant ayant fait l'objet d'une recommandation de l'OLAF en raison du risque élevé de contentieux. Une autre raison pour laquelle, dans certains cas, l'intégralité du montant recommandé n'a pas été recouvrée est que l'OLAF avait recommandé par le passé, pour non-respect des règles en matière de marchés publics, des corrections plus importantes que celles qui étaient appliquées dans la pratique par les DG concernées sur la base des lignes directrices de la Commission⁵⁰.

Gestion directe (DG CNECT et RTD)

116 La *figure 14* montre la valeur totale des recommandations financières adressées par l'OLAF aux DG CNECT et RTD entre 2012 et 2016, ainsi que les montants recouverts au moment de notre audit. Les deux DG ont reçu 36 recommandations financières de l'OLAF au cours de la période 2012-2016. Dans neuf affaires (25 % des cas), les montants ont été entièrement recouverts. Dans un cas exceptionnel, la DG RTD a recouvré auprès du bénéficiaire un montant total équivalant à huit fois celui qui était recommandé par l'OLAF parce qu'elle avait également pris en compte des montants extrapolés sur la base de ses propres audits. Dans ce cas-là, nous avons estimé que le montant recommandé par l'OLAF avait été entièrement recouvert. Le taux de recouvrement augmente légèrement si nous tenons uniquement compte des recommandations financières que l'OLAF a adressées aux deux DG entre 2012 et 2014. En l'occurrence, celles-ci sont parvenues à recouvrer globalement 34 % du montant total recommandé par l'OLAF.

⁵⁰ Décision de la Commission du 19.12.2013 relative à l'établissement et à l'approbation des orientations pour la détermination des corrections financières à appliquer par la Commission aux dépenses financées par l'Union dans le cadre de la gestion partagée en cas de non-respect des règles en matière de marchés publics, C(2013) 9527 final.

Figure 14 – Recouvrements effectués par les DG CNECT et RTD sur la base des recommandations de l'OLAF pour 2012-2016



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de chiffres communiqués par la Commission.

117 Sur 37 dossiers, nous avons examiné 20 recommandations financières de l'OLAF (10 pour la DG CNECT et 10 pour la DG RTD) couvrant 86 % du montant total combiné recommandé par l'OLAF pour ces deux DG. Sur cette base, nous avons constaté que les principales raisons des retards dans le recouvrement des fonds et celles du non-recouvrement après enquête de l'OLAF sont les suivantes:

- o enquêtes ou procédures pénales en cours;
- o insuffisance des éléments probants fournis dans les rapports de l'OLAF;
- o sociétés déjà liquidées au moment de la clôture du dossier par l'OLAF.

118 Le délai dans lequel une DG chargée d'exécuter les dépenses signale un cas à l'OLAF et la rapidité avec laquelle ce dernier mène l'enquête peuvent s'avérer déterminants pour le succès d'une procédure de recouvrement, le facteur temps étant très important dans les cas où les DG recouvrent les fonds directement auprès des bénéficiaires. En ce qui concerne les dossiers pour lesquels le recouvrement est toujours en cours, la durée moyenne depuis le début de l'enquête de l'OLAF est de cinq ans. Lorsque les fraudeurs liquident ou dissolvent les sociétés, souvent immédiatement après l'annonce d'un audit ou d'une enquête de l'OLAF, les chances de recouvrement sont relativement limitées.

119 Les DG peuvent réagir plus rapidement et éviter le coût du recouvrement des fonds auprès d'un bénéficiaire si elles peuvent prouver au moyen de leurs propres audits qu'il y a

eu manquement aux obligations contractuelles. Dans ces cas, la DG responsable fonde ses travaux préparatoires à l'émission d'un ordre de recouvrement sur ses propres résultats d'audit plutôt que sur le rapport de l'OLAF. Nous avons constaté que, dans les cas où une DG n'avait pas réalisé d'audit et où la seule source d'informations probantes était le dossier d'enquête de l'OLAF, il était plus difficile pour cette DG d'émettre un ordre de recouvrement pour le montant recommandé par l'OLAF, étant donné qu'elle jugeait insuffisante la documentation disponible.

120 En outre, les débiteurs portent parfois les affaires devant la Cour de justice de l'Union européenne afin de récupérer une partie des coûts rejetés et/ou d'obtenir des dommages et intérêts de la Commission. Lorsque cela se produit, le montant recouvré ne peut être considéré comme définitif avant que l'affaire ne soit clôturée au niveau de la CJUE.

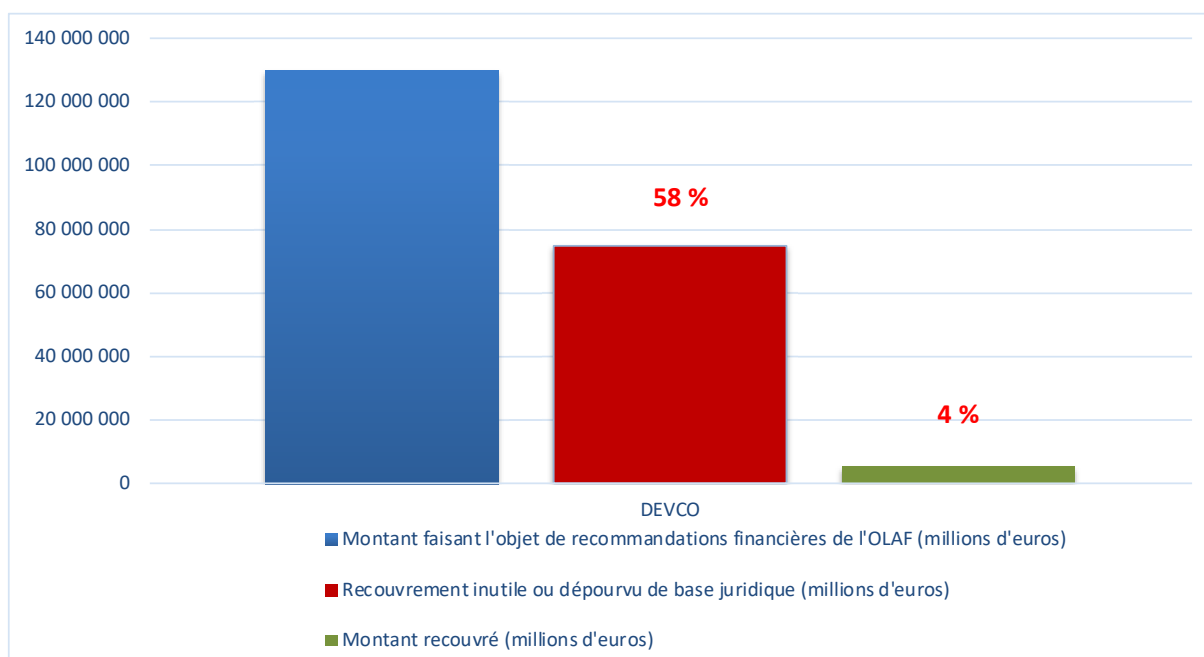
Gestion indirecte (DG DEVCO)

121 Dans le cadre de la gestion indirecte, la DG DEVCO confie des tâches d'exécution budgétaire aux pays bénéficiaires, à des organisations internationales et à des agences de développement dans les pays tiers.

122 La **figure 15** montre la valeur totale des recommandations financières transmises par l'OLAF à la DG DEVCO entre 2012 et 2016, ainsi que les montants recouverts au moment de notre audit. La DG DEVCO a reçu 53 recommandations financières de l'OLAF au cours de la période 2012-2016. Des recouvrements ont eu lieu dans 20 affaires (38 % des cas)⁵¹. Le taux de recouvrement n'augmente pas de manière significative si nous tenons uniquement compte des recommandations financières que l'OLAF a adressées à la DG entre 2012 et 2014. En l'occurrence, la DG DEVCO est parvenue à recouvrer 6 % du montant total recommandé par l'OLAF.

⁵¹ La DG DEVCO a également des conventions de subvention, des contrats de marchés publics et des opérations d'appui budgétaire en gestion directe, mais notre audit portait sur les dépenses en gestion indirecte.

Figure 15 – Recouvrements effectués par la DG DEVCO sur la base des recommandations de l'OLAF pour 2012-2016



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de chiffres communiqués par la Commission.

123 Dans des cas représentant 58 % de la valeur totale des recommandations financières de l'OLAF, la DG DEVCO n'a pas recouvré les fonds de l'Union en cause, soit parce qu'elle a estimé qu'il n'y avait pas de base juridique pour le faire, soit parce qu'elle a décidé de ne pas émettre d'ordre de recouvrement⁵². Au vu des dix recommandations financières de l'OLAF que nous avons examinées, la principale raison pour laquelle la DG DEVCO n'a pas recouvré les montants ayant fait l'objet d'une recommandation de l'OLAF était qu'elle estimait ne pas disposer de suffisamment d'éléments probants.

124 Pour trois dossiers sur dix, représentant une part importante de la valeur des recommandations financières de l'OLAF, la DG DEVCO a décidé de ne pas procéder à un recouvrement. Étant donné qu'elle opère dans un environnement à haut risque, et compte tenu des risques potentiels pour la mise en œuvre de sa politique, la DG DEVCO peut, dans certaines circonstances, décider de ne pas recouvrer les fonds de l'Union auprès des bénéficiaires. Dans les pays qui connaissent une instabilité politique et judiciaire, les chances de recouvrement au moyen d'une procédure pénale ou civile (juridictionnelle administrative) sont clairement minimales, et souvent, une enquête de l'OLAF peut représenter le seul moyen possible d'enquêter sur une allégation de fraude. L'OLAF n'analyse pas suffisamment en détail quels sont les dossiers qui ont abouti à un

⁵² Si nous ne tenons compte que des recommandations financières formulées par l'OLAF entre 2012 et 2014, ce taux passe à 82 %.

recouvrement ni les raisons pour lesquelles les DG ne procèdent pas au recouvrement ou ne recouvrent qu'un montant bien inférieur à celui qu'il a recommandé. Cela l'aiderait pourtant à mieux cibler ses enquêtes.

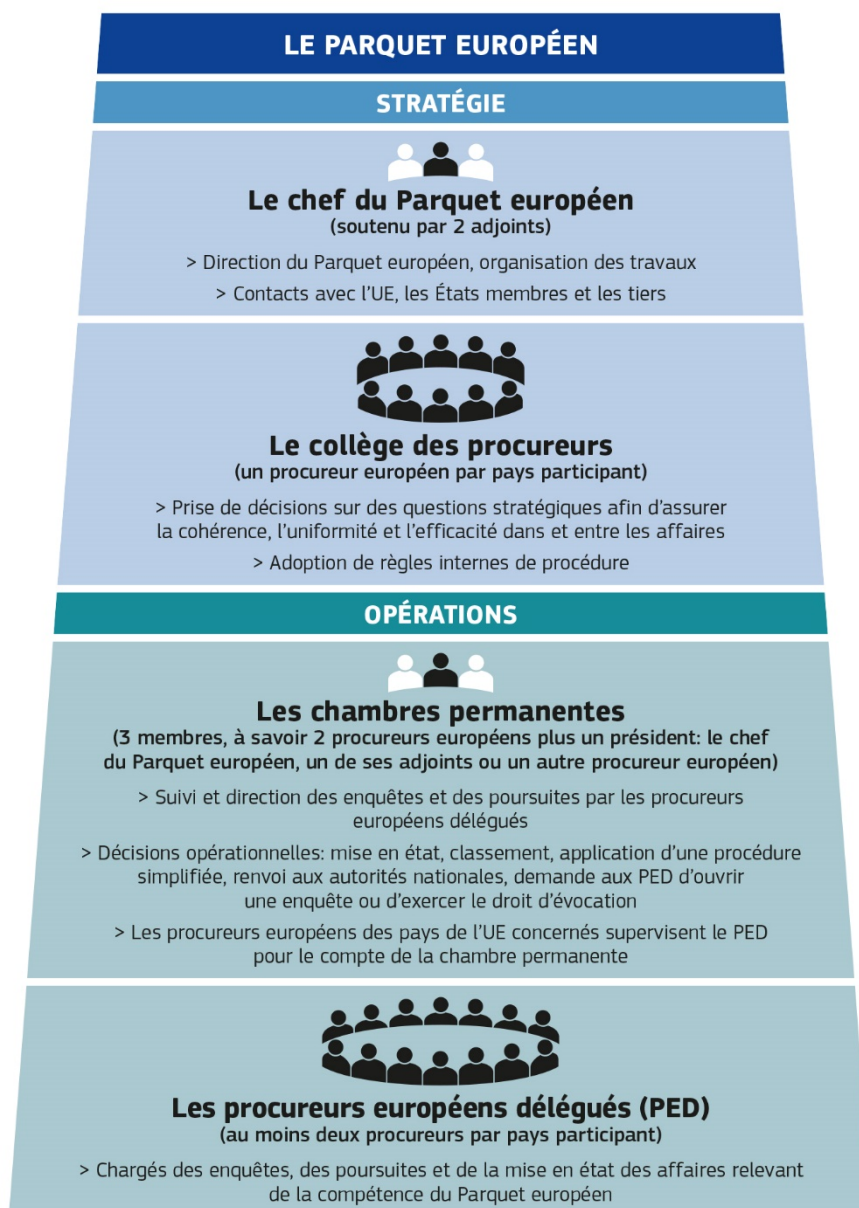
La mise en service du Parquet européen exigera un effort coordonné

125 En octobre 2017, vingt États membres ont adopté un règlement visant à renforcer la coopération en vue d'établir le Parquet européen⁵³. Cet organe de l'UE sera habilité à mener des enquêtes et des poursuites en matière d'infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE.

126 Le Parquet européen est organisé à un double niveau: central et décentralisé. Le niveau central consiste dans un chef du Parquet européen et un procureur européen par État membre (dont deux seront adjoints au chef du Parquet européen), affectés au Bureau central du Parquet européen à Luxembourg. Le niveau décentralisé est constitué quant à lui par les procureurs européens délégués, qui sont affectés dans les États membres. Les procureurs européens, organisés en chambres, seront chargés de superviser les procureurs européens délégués et, dans des cas exceptionnels, conduiront eux-mêmes les enquêtes. Les procureurs européens délégués seront en charge des enquêtes menées dans les États membres concernés (*figure 16*).

⁵³ Les Pays-Bas et Malte ont rejoint le Parquet européen dans le courant de 2018.

Figure 16 – Structure du Parquet européen



Source: Commission.

127 Nous avons analysé le règlement établissant le Parquet européen à la lumière de nos observations sur la structure actuelle pour ce qui est de l'instruction et de la poursuite des cas de fraude affectant les dépenses financées par l'UE. Nous avons examiné si le Parquet européen contribuera à remédier aux principaux problèmes ci-après:

- o le système actuel, selon lequel l'enquête administrative menée par l'OLAF en cas de fraude présumée est suivie d'une enquête pénale au niveau national, demande un temps considérable dans un très grand nombre de cas;

- o la coopération entre l'OLAF et les autorités nationales présente des faiblesses.

128 D'une manière générale, nous estimons que la création du Parquet européen est un pas dans la bonne direction. Toutefois, nous aimerions signaler plusieurs éléments indiquant que les problèmes susmentionnés risquent de ne pas être résolus par le Parquet européen:

- o Le règlement prévoit que les chambres du Parquet européen superviseront le travail opérationnel des procureurs délégués. Afin de contester l'avis d'un procureur délégué, ou même d'en discuter avec lui, la chambre aura besoin, dans des cas spécifiques, d'une expertise appropriée en matière de législation et de procédures pénales nationales, sans parler de la nécessité de traduire. Cela signifie que, pour pouvoir s'acquitter de sa fonction de surveillance, le Bureau central du Parquet européen a besoin d'un volume suffisant de personnel et de ressources, dont des experts juridiques nationaux⁵⁴. Un processus de consultation interne et de traduction de grande ampleur risque d'être trop long pour les procédures pénales, dont le temps est très souvent la ressource la plus limitée.
- o Conformément au règlement sur le Parquet européen, l'instruction des cas de fraude sera essentiellement réalisée, sous son autorité, par des enquêteurs des États membres. Le règlement n'établit aucun mécanisme permettant au Parquet européen (ou à tout autre organe de l'UE) d'inciter les autorités des États membres à allouer des ressources au travail proactif nécessaire pour enquêter sur la fraude affectant les dépenses financées par l'UE, ou aux dossiers traités par les procureurs délégués. Étant donné qu'un procureur délégué aura besoin de l'appui de l'autorité nationale compétente afin de mener l'enquête nécessaire pour porter l'affaire devant les tribunaux, son efficacité continuera à dépendre dans une large mesure des autorités nationales.
- o Le règlement sur le Parquet européen⁵⁵ prévoit que les institutions, organes et organismes de l'Union peuvent charger l'OLAF d'effectuer une évaluation préalable des affaires à adresser au Parquet européen. Étant donné que le facteur temps est essentiel au succès d'une enquête pénale, un recours excessif à cette option pourrait avoir une incidence négative sur la durée de toute action ultérieure. Les futures dispositions concernant la coopération entre l'OLAF et le Parquet européen devraient prévoir la possibilité de décider rapidement s'il convient d'engager une procédure pénale ou de

⁵⁴ La Commission estime le coût du Parquet européen à 21 millions d'euros par an pour des effectifs de 115 agents.

⁵⁵ Voir considérant 51 du règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen.

transmettre l'affaire afin qu'elle soit examinée par l'État membre concerné ou par une institution de l'UE compétente dans le cadre d'une procédure administrative.

Conclusions et recommandations

129 Notre audit a consisté à évaluer si la Commission gère correctement le risque de fraude associé aux dépenses de l'UE. Nous avons examiné, en particulier, les mesures prises par la Commission pour empêcher la fraude et dissuader les fraudeurs potentiels ainsi que pour recouvrer les fonds lorsqu'une fraude a été commise.

130 Compte tenu de nos observations, nous estimons qu'un plus grand élan est nécessaire au niveau européen pour mettre en œuvre un cadre stratégique efficace qui permette de gérer les risques de fraude sur la base d'évaluations rigoureuses. Il nous paraît évident que la Commission devrait intensifier sa lutte contre la fraude affectant les dépenses financées par l'UE en clarifiant et en renforçant les responsabilités des différentes parties intervenant dans la gestion de la lutte contre la fraude.

La Commission ne dispose pas d'informations suffisantes sur l'ampleur, la nature et les causes de la fraude

131 La Commission ne dispose pas d'informations complètes et comparables sur le niveau de la fraude détectée dans les dépenses de l'UE. Les rapports de la Commission elle-même sur la fraude détectée dans les domaines qu'elle gère directement ne sont pas complets. Dans le cadre de la gestion partagée, les méthodes utilisées par les États membres pour établir leurs statistiques officielles concernant les fraudes détectées diffèrent, et les informations figurant dans le système de gestion des irrégularités de la Commission sont incomplètes. La Commission ne réalise pas de contrôles exhaustifs pour s'assurer de la qualité des données notifiées dans l'IMS, et ne demande pas non plus aux autorités des États membres de fournir une assurance quant à la fiabilité des données communiquées. Les DG chargées de l'exécution des dépenses réalisent des contrôles partiels des systèmes de notification des irrégularités au niveau national dans le cadre des audits des systèmes (**points 21 à 32**).

132 La Commission n'a pas encore mis en place de moyen lui permettant d'obtenir, en complément des statistiques officielles, des informations sur la fraude non détectée, même s'il existe plusieurs méthodes reconnues pour se faire une idée de l'ampleur de la fraude (**points 33 à 37**).

133 Nous estimons également que les informations qualitatives disponibles sur la nature et les causes de la fraude sont insuffisantes. Certaines informations sont disponibles sur les types et les mécanismes de fraude employés dans différents secteurs, mais elles ne sont pas

systématiquement actualisées. Par ailleurs, nous n'avons trouvé ni analyses détaillées ni aucune étude réalisées par la Commission pour déterminer ce qui amène certains bénéficiaires des fonds de l'UE à commettre des fraudes.

134 Les études reposant sur des indicateurs objectifs de la corruption ont également démontré que les risques de corruption peuvent être exacerbés par la marge discrétionnaire laissée en matière de dépenses ainsi que par des contrôles bureaucratiques excessifs qui constituent un obstacle à l'entrée sur le marché d'autres fournisseurs et facilitent ainsi le maintien de marchés entachés de corruption (**points 38 à 49**).

Recommandation n° 1 – Mieux appréhender l'ampleur, la nature et les causes de la fraude affectant les dépenses financées par l'UE

Pour garantir une approche bien conçue en matière de lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE, la Commission devrait mettre en place un système fiable de notification des fraudes qui donne des informations permettant d'évaluer l'ampleur, la nature et les causes profondes de la fraude. Elle devrait notamment:

- a) renforcer le système de gestion des irrégularités de sorte que les informations relatives aux enquêtes pénales menées sur des affaires de fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE soient communiquées rapidement par toutes les autorités compétentes;
- b) renforcer sa capacité à recueillir des informations émanant de diverses sources sur le risque de fraude et de corruption portant atteinte au budget de l'UE; mesurer ce risque sur une base récurrente en ayant recours à différentes méthodes (sondages auprès d'éventuels témoins d'infractions et indices fondés sur des données administratives); envisager l'établissement d'indicateurs de risques ventilés par domaine de dépenses, par pays et par secteur.

Délai de mise en œuvre: fin 2022.

L'approche stratégique de la Commission en matière de gestion des risques de fraude présente des faiblesses

135 Les stratégies antifraude de la Commission et les rapports sur leur efficacité présentent des faiblesses. Bien qu'elle ait sa propre stratégie formelle de lutte contre la fraude (la CAFS), la Commission ne l'a pas actualisée depuis 2011. Nous nous demandons par conséquent si elle est à même d'orienter dans la pratique les activités antifraude de la

Commission. Nous prenons acte de l'intention de la Commission de mettre à jour la CAFS (**points 58 à 64**).

136 Selon le modèle de gouvernance de la Commission, les rôles et responsabilités concernant les actions antifraude sont partagés. Chaque DG et service de la Commission a sa propre stratégie antifraude. Il n'existe pas d'organe central chargé d'assurer une surveillance adéquate des activités de lutte contre la fraude au niveau de l'institution. Ce rôle pourrait être dévolu à l'OLAF (**recommandation n° 4**). Ni la gestion stratégique des risques de fraude ni la prévention de la fraude ne sont explicitement mentionnées dans le portefeuille d'aucun commissaire (**points 52 à 57**).

Recommandation n° 2 — Assurer le leadership des mesures antifraude de la Commission

2.1. Pour parvenir à une meilleure coordination de la lutte contre la fraude dans le cadre d'une responsabilité collégiale en matière de prévention et de détection de la fraude, la Commission devrait veiller à ce que la gestion stratégique des risques de fraude et la prévention de la fraude soient clairement inscrites au portefeuille d'un commissaire.

2.2. La Commission devrait veiller à ce que sa nouvelle stratégie antifraude:

- soit précédée d'une analyse approfondie des risques de fraude, en recourant à un large éventail de données provenant de sources différentes afin de déterminer l'ampleur, la nature et les causes de la fraude affectant les dépenses financées par l'UE;
- comporte des objectifs pertinents et des indicateurs mesurables;
- prévoie l'établissement de rapports concernant la réalisation des objectifs.

Délai de mise en œuvre: fin 2022.

La prévention de la fraude n'a pas fait l'objet d'une attention suffisante

137 Bien que les activités de la Commission en matière de prévention de la fraude remontent à l'an 2000, des dispositions antifraude exhaustives n'ont été incluses pour la première fois dans l'ensemble de la réglementation de rang supérieur que pour la période 2014-2020 (**points 66 à 70**).

138 Faire précéder l'adoption des régimes de dépenses d'une évaluation des risques de fraude et mettre en place des contrôles antifraude pourrait contribuer efficacement à réduire les pertes dues à la fraude. Or, pour les programmes de dépenses 2014-2020, la Commission a demandé l'évaluation du projet de règles en la matière à un stade déjà avancé du processus. Par conséquent, ces dispositions ne seront appliquées qu'à la prochaine génération de programmes financiers, après 2021. Dans le domaine de la gestion partagée, la Commission n'a pas demandé aux États membres d'évaluer les risques de fraude dans leurs programmes de la période 2014-2020 avant que ceux-ci ne soient adoptés. C'est pourtant dans ce domaine que sont dépensés quelque 70 % du budget de l'UE (**points 71 à 75**).

139 L'utilisation de données pour prévenir et décourager la fraude peut s'avérer efficace lorsqu'il s'agit soit d'identifier les opérateurs économiques à risques avant toute allocation de fonds, soit d'améliorer l'observation future de la réglementation en excluant les opérateurs économiques et les particuliers pris en flagrant délit de fraude. Des initiatives ont été lancées au sein de la Commission, au niveau des DG, pour créer de telles bases de données, mais le recours à ces outils a été assez limité et insuffisamment coordonné. En particulier, l'impact préventif et dissuasif du système d'exclusion et de sanction de la Commission est limité, étant donné que les DG responsables de la politique de cohésion et de l'agriculture ne sont pas habilitées à introduire une demande d'exclusion pour les opérateurs économiques frauduleux bénéficiant d'un soutien financier dans ces domaines. De plus, les autorités des États membres ne sont pas tenues de prendre en considération les décisions d'exclusion lorsqu'elles arrêtent des décisions de financement concernant des ressources de l'UE.

140 Depuis 2013, les DG EMPL et REGIO disposent de leur propre outil de prévention de la fraude développé en interne, Arachne. Un tel instrument est susceptible d'être efficace, mais il ne comporte toujours pas, à ce jour, suffisamment de données. Il incombe aux États membres de fournir ces informations sur les opérateurs économiques coupables de fraude et sur les particuliers qui leur sont affiliés (**points 76 à 88**).

Recommandation n° 3 – Accroître le recours à des outils de prévention des fraudes

3.1. En ce qui concerne les règles relatives à la mise en œuvre des programmes de dépenses de la période postérieure à 2020, la Commission devrait réaliser une évaluation des risques de fraude et demander aux États membres de procéder à une évaluation des risques de fraude détaillée avant d'adopter les programmes.

Délai de mise en œuvre: 2020.

3.2. En ce qui concerne le système d'exclusion de la Commission, celle-ci devrait:

- a) veiller à ce que les DG utilisent le système de détection rapide et d'exclusion en gestion directe et indirecte;
- b) inviter les États membres à identifier et à signaler les opérateurs économiques coupables de fraude et les particuliers qui leur sont affiliés.

3.3. La Commission devrait exhorter tous les États membres à participer activement à la base de données Arachne en communiquant des données en temps utile, et à exploiter les possibilités offertes par les mégadonnées afin de prévenir l'utilisation frauduleuse et irrégulière des fonds de l'UE.

Délai de mise en œuvre: fin 2019.

Les enquêtes administratives de l'OLAF ont débouché sur des poursuites dans moins de la moitié des cas et se sont traduites par le recouvrement de moins d'un tiers des fonds

141 Les recommandations judiciaires de l'OLAF débouchent sur des poursuites à l'encontre des fraudeurs dans 45 % des cas environ. Le système actuel, selon lequel l'OLAF lance une enquête après avoir obtenu des informations d'autres sources, et selon lequel l'enquête administrative menée par l'OLAF en cas de soupçon de fraude est souvent suivie d'une enquête pénale au niveau national, demande un temps considérable dans un très grand nombre de cas, réduisant ainsi les chances de parvenir au but final, les poursuites (**points 94 à 104**).

142 Dans un certain nombre de cas (de fraudes ou d'irrégularités), les DG estiment que les rapports de l'OLAF ne fournissent pas suffisamment d'informations pour permettre d'engager une procédure de recouvrement des fonds indûment versés. Dans de tels cas, les DG prennent (ou externalisent) des mesures supplémentaires afin de décider si un recouvrement est possible, ou se fondent sur les éléments probants obtenus grâce à leurs propres audits (**points 105 à 124**).

Recommandation n° 4 – Repenser le rôle et les responsabilités de l'OLAF en matière de lutte contre la fraude affectant les dépenses financées par l'UE à la lumière de la création du Parquet européen

La Commission devrait repenser le rôle et les responsabilités de l'OLAF en matière de lutte contre la fraude affectant les dépenses financées par l'UE à la lumière de la création du Parquet européen.

En particulier, elle devrait proposer au Parlement européen et au Conseil des mesures pour confier à l'OLAF un rôle de surveillance stratégique dans l'action antifraude de l'UE.

À ce titre, l'OLAF pourrait agir en qualité d'organe de surveillance chargé:

- a) d'orienter la conception de la politique antifraude de la Commission, ainsi que de contrôler et de superviser sa mise en œuvre, l'accent étant mis en particulier sur la fourniture en temps réel d'une analyse détaillée des types de fraude (mode opératoire) et des causes de la fraude;
- b) de coordonner et de contrôler les activités de lutte contre la fraude dans les États membres.

Délai de mise en œuvre: fin 2022.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre V, présidée par M. Lazaros S. Lazarou, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 14 novembre 2018.

Par la Cour des comptes,

Klaus-Heiner Lehne
Président

Annexes

Annexe I — Extraits de la réglementation applicable

Article 3 de la directive PIF

«Fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union

2. Aux fins de la présente directive, les éléments suivants sont considérés comme étant une fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union:

- a) en matière de dépenses non liées à la passation de marchés publics, tout acte ou omission relatif:
 - i) à l'utilisation ou à la présentation de déclarations ou de documents faux, inexacts ou incomplets, ayant pour effet le détournement ou la rétention indue de fonds ou d'avoirs provenant du budget de l'Union ou des budgets gérés par l'Union ou pour son compte;
 - ii) à la non-communication d'une information en violation d'une obligation spécifique, ayant le même effet; ou
 - iii) au détournement de tels fonds ou avoirs à des fins autres que celles pour lesquelles ils ont été initialement accordés;
- b) en matière de dépenses relatives aux marchés publics, à tout le moins en vue, pour son auteur ou une autre personne, de réaliser un gain illicite en causant un préjudice aux intérêts financiers de l'Union, tout acte ou omission relatif:
 - i) à l'utilisation ou à la présentation de déclarations ou de documents faux, inexacts ou incomplets, ayant pour effet le détournement ou la rétention indue de fonds ou d'avoirs provenant du budget de l'Union ou des budgets gérés par l'Union ou pour son compte;
 - ii) à la non-communication d'une information en violation d'une obligation spécifique, ayant le même effet; ou
 - iii) au détournement de tels fonds ou avoirs à des fins autres que celles pour lesquelles ils ont été initialement accordés, qui porte atteinte aux intérêts de l'Union».

Article 325 du TFUE

«L'Union et les États membres combattent la fraude et tout autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union par des mesures prises conformément au présent article qui sont dissuasives et offrent une protection effective dans les États membres, ainsi que dans les institutions, organes et organismes de l'Union.»

Annexe II — Organes de l'UE et des États membres intervenant dans la gestion des risques de fraude

Organes	Prévention (gouvernance et leadership antifraude, évaluation des risques de fraude, stratégies antifraude, contrôles préventifs, informations)	Détection (contrôles de détection de la fraude, mécanismes de traitement des plaintes liées aux fraudes)	Enquête (administrative et pénale)	Réponse (sanctions, recouvrements, poursuites, mesure de la performance et communication des informations)
OLAF	√	√	√	
IDOC			√	√
DG de la Commission	√	√		√
Eurojust				√
Europol	√			
Autorités administratives nationales	√	√	√	√
Autorités judiciaires et répressives nationales		√	√	√
Parquet européen			√	√

Annexe III — Initiatives législatives récentes dans le domaine de la lutte de l'UE contre la fraude

- **La directive relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal (directive PIF)** a été adoptée par les colégislateurs le 5 juillet 2017. Les États membres ont deux ans (jusqu'au 6 juillet 2019) pour la transposer dans leur législation nationale. Elle harmonise la définition de quatre infractions pénales (la fraude, la corruption, le blanchiment de capitaux et le détournement) ainsi que les sanctions et les délais de prescription.
- **Le règlement (UE) 2017/1939 établissant le Parquet européen** a été adopté en octobre 2017. Le Parquet européen devrait commencer à être opérationnel à partir de la fin de 2020 ou du début de 2021 dans 22 États membres et sera compétent pour enquêter sur les infractions portant atteinte au budget de l'UE, y compris les cas graves de fraude transfrontalière à la TVA de plus de 10 millions d'euros.
- **La proposition de modification du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 sur l'OLAF** relatif aux enquêtes effectuées par l'OLAF en ce qui concerne la coopération avec le Parquet européen et l'efficacité des enquêtes de l'OLAF, adoptée en mai 2018 (COM(2018) 338).
- **Le nouveau règlement financier**, entré en vigueur en juillet 2018.

Annexe IV — Événements amenant des États membres à notifier des cas de fraude faisant l'objet d'une enquête pénale à la Commission

Événement	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	HR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UK
Après mise en accusation	✓			✓	✓			✓						✓							✓		✓			✓		
Après peine initiale	✓				✓			✓						✓						✓			✓			✓		
Après peine définitive - décision de justice définitive	✓			✓	✓			✓	✓					✓		✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓	✓		
Divers	✓	✓	✓			✓	✓			✓	✓	✓	✓		✓				✓	✓	✓	✓		✓			✓	✓

Annexe V — Rôles et responsabilités au sein de la Commission en ce qui concerne les différentes étapes de la lutte contre la fraude affectant les dépenses financées par l'UE

Organes de la Commission	Planification			Mise en œuvre			Rapports		
	Analyse des risques de fraude	Stratégies de lutte contre la fraude	Plan de gestion	Contrôles antifraude ex ante et ex post	Poursuites	Recouvrement	Rapport sur les cas de fraude présumée et avérée (rapport PIF)	Rapport annuel d'activité	Rapport annuel sur la gestion et la performance
Commission européenne (collège)	Informée	Responsable	Pas concernée	Informée	Pas concernée	Informée	Responsable	Informée	Responsable
Membre de la Commission chargé du budget et des RH	Informé	Consulté	Informé	Informé	Pas concerné	Informé	Consulté	Informé	Consulté
Conseil d'administration	Consulté	Informé	Consulté	Pas concerné	Pas concerné	Pas concerné	Pas concerné	Consulté	Consulté
Directeur DG - ordonnateur délégué	Responsable	Responsable	Responsable	Responsable	Pas concerné	Responsable	Consulté	Responsable	Consulté
OLAF*	Consulté	Consulté	Consulté	Consulté	Consulté	Consulté	Consulté	Consulté	Consulté
Services centraux: Sec Gen et DG BUDG	Consultés	Consultés	Consultés	Informés	Pas concernés	Informés	Consultés	Consultés	Consultés
Service d'audit interne**	Pas concerné	Informé	Pas concerné	Pas concerné	Pas concerné	Pas concerné	Informé	Informé	Informé
Clearing House Group***	Pas concerné	Pas concerné	Pas concerné	Pas concerné	Pas concerné	Pas concerné	Pas concerné	Pas concerné	Pas concerné
Comité de suivi des audits****	Informé	Informé	Informé	Informé	Pas concerné	Informé	Pas concerné	Informé	Informé
Comité de surveillance de l'OLAF	Pas concerné	Pas concerné	Pas concerné	Pas concerné	Informé	Informé	Pas concerné	Pas concerné	Pas concerné
Réseau de prévention et de détection de la fraude de la Commission	Consulté	Consulté	Pas concerné	Consulté	Pas concerné	Pas concerné	Informé	Pas concerné	Pas concerné

* La consultation de l'OLAF pour toutes les autres mesures lors des phases de planification et de mise en œuvre est facultative, sauf dans les cas où de telles actions s'appuient sur une recommandation de l'OLAF.

** Conformément à sa charte et aux normes internationales, le SAI n'exerce aucune responsabilité en matière de gestion à aucun stade du cycle antifraude.

*** Le *Clearing House Group* peut être informé au cas par cas, mais pas de manière globale et systémique.

**** Le comité de suivi des audits est informé des problèmes survenant dans ces domaines de manière indirecte, à savoir au moyen de constatations d'audits internes et/ou externes. Il est informé des points essentiels des RAA et du projet de rapport annuel sur la gestion et la performance.

Nous avons classé les principaux acteurs intervenant dans la lutte contre la fraude dans les quatre catégories suivantes:

- **Responsable:** la personne ou l'organe qui mène effectivement à bien une tâche donnée et/ou qui est responsable en dernier ressort de la mise en œuvre d'une activité ou d'une décision devant le public.
- **Consulté:** la personne ou l'organe qui fournit un avis sur une mesure donnée ou sur une décision avant que celle-ci ne soit prise, y compris l'élaboration/la révision des projets de documents ou leur présentation aux décideurs.
- **Informé:** la personne ou l'organe qui doit être informé après qu'une mesure ou une décision a été prise. Il ou elle peut être tenu de prendre des mesures compte tenu du résultat.
- **Pas concerné**

Annexe VI — Liste de références

Alina Mungiu-Pippidi, «The Good, the Bad and the Ugly: Controlling corruption in the European Union», Berlin, 2013.

Fabio Giuffrida, «The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom?», rapport de recherche n° 3/2017 du CEPS, p. 14
(<https://www.ceps.eu/publications/european-public-prosecutor-%E2%80%99s-office-king-without-kingdom>).

Golden, Miriam et Picci, Lucio, «Proposal for a New Measure of Corruption, and Tests using Italian Data», *Economics and Politics*. Vol. 17, 2005, p. 37-75.

Mark Button et Jim Gee, «The financial cost of fraud 2015 - What the latest data from around the world shows», *PKF Littlejohn LLP & PKF*, 2015. Voir également Brooks, G., Button, M. et Gee, J., «The scale of healthcare fraud: a global evaluation», *Security Journal*, Vol. 25 n° 2, 2012, p. 76-87.

Mark Button, Chris Lewis, David Shepherd, Graham Brooks et Alison Wakefield, «Fraud and Punishment: Enhancing Deterrence Through More Effective Sanctions», Centre for Counter Fraud Studies, Université de Portsmouth, 2012.

Mihaly Fazekas et Peter Lawrence King, «Perils of development funding? The tale of EU Funds and grand corruption in Central and Eastern Europe». *Regulation & Governance* 2018, p. 14-15.

Mihaly Fazekas et Gábor Kocsis, «Uncovering High-Level Corruption: Cross-National Corruption Proxies Using Public Procurement Data». *British Journal of Political Science*, disponible en ligne, 2017.

Mihaly Fazekas, István János Tóth et Peter Lawrence King, «An Objective Corruption Risk Index Using Public Procurement Data». *European Journal of Criminal Policy and Research*, 22(3), 2016, p. 369–397.

Mihaly Fazekas et István János Tóth, «Corruption in EU Funds? Europe-wide evidence on the corruption effect of EU-funded public contracting». In J. Bachtler et al. (Eds.), *EU Cohesion Policy. Reassessing performance and direction*. Ch. 13. Routledge, Londres, 2017, p. 186-205.

Paulo Mauro, «The Effects of Corruption on Growth, Investment and Government Expenditure», Fonds monétaire international, WP/96/98, 1996.

Paulo Mauro, «Corruption and the composition of government expenditure», Fonds monétaire international, *Journal of Public Economics* 69, 1998.

Jajkowicz, O. et Drobniszova, A., «The Effect of Corruption on Government Expenditure Allocation in OECD Countries», *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis*, Volume 63, 2015.

Sigles, acronymes et abréviations

AFCOS: Services de coordination antifraude

AFS Stratégie antifraude

CAFS: Stratégie antifraude de la Commission

CFP: Cadre financier pluriannuel

CJUE: Cour de justice de l'Union européenne

DG: Direction générale

EDES: (pour *Early Detection and Exclusion System*) Système de détection rapide et d'exclusion

IMS: (pour *Irregularity Management System*) Système de gestion des irrégularités

OLAF: Office européen de lutte antifraude

PIF: Protection des intérêts financiers de l'Union européenne

RAA: Rapport annuel d'activité

Glossaire

Améliorer la réglementation: concevoir des politiques et des lois qui soient telles qu'elles atteignent leurs objectifs à un coût minimal. Améliorer la réglementation consiste à faire en sorte que les objectifs ambitieux que l'UE s'est fixés soient effectivement réalisés. Il s'agit de s'assurer que les solutions proposées constituent le moyen le plus approprié et le moins contraignant d'atteindre ces objectifs et de garantir que les décisions politiques sont élaborées de manière ouverte et transparente, sur la base des meilleures informations disponibles et avec la participation de tous les acteurs concernés (source: *Better regulation toolbox*).

Analyse d'impact: les analyses d'impact contribuent aux processus décisionnels de l'UE par la collecte et l'analyse systématiques d'informations relatives aux interventions prévues, ainsi que par l'estimation de leur incidence probable. Des analyses d'impact doivent être menées pour toutes les grandes initiatives politiques (celles présentées dans la stratégie politique annuelle ou, par suite, dans le cadre du programme législatif et de travail de la Commission), avec quelques exceptions clairement précisées. En outre, d'autres initiatives importantes peuvent être couvertes au cas par cas.

Condamnation: décision de justice par laquelle la partie défenderesse est déclarée coupable d'infraction. Une personne ne peut être considérée comme condamnée que lorsque le jugement est définitif.

Corrections financières: un État membre peut les appliquer en déduisant les dépenses irrégulières de ses demandes de paiement, en acquittant un ordre de recouvrement émis par la Commission ou en procédant à un dégagement. Les déductions peuvent prendre deux formes: celle d'un retrait ou celle d'un recouvrement auprès des bénéficiaires.

Corruption: abus de pouvoir aux fins d'un profit personnel. Il s'agit d'un acte ou d'une omission donnant lieu ou visant à donner lieu à un abus de l'autorité publique, dans le but d'obtenir des avantages indus.

Erreur: irrégularité résultant du non-respect des obligations légales et contractuelles.

Fraude détectée: inclut les soupçons de fraude et les fraudes établies.

Fraude établie: cas considéré comme constituant une «fraude» au terme d'une décision de justice définitive en matière pénale.

Fraude: tromperie intentionnelle commise pour en tirer des avantages personnels ou causer un préjudice à un tiers (*annexe I*).

Irrégularité: acte non conforme aux règles de l'Union, dont les répercussions sur les intérêts financiers de l'UE sont potentiellement négatives. Elle peut résulter d'erreurs commises de bonne foi par les bénéficiaires de fonds et par les autorités responsables de leur versement. Toute irrégularité commise délibérément constitue une fraude.

Mise en accusation: notification officielle, adressée par le procureur à une personne physique ou morale, d'une allégation selon laquelle cette personne a commis une infraction pénale, et par laquelle le ministère public engage des poursuites devant le tribunal.

Poursuites: décision du ministère public de mettre la partie défenderesse en examen.

Premier acte de constat administratif ou judiciaire (PACA): première évaluation écrite d'une autorité compétente, qu'elle soit administrative ou judiciaire, concluant, sur la base de faits concrets, à l'existence d'une irrégularité. Ce constat peut être révisé ou retiré ultérieurement à la suite d'évolutions dans le déroulement de la procédure administrative ou judiciaire.

Protection des intérêts financiers de l'Union européenne (PIF): élément fondamental de l'agenda politique de l'Union, il vise à consolider et renforcer la confiance des citoyens, et à garantir que leur argent soit utilisé correctement. La protection des intérêts financiers de l'Union non seulement concerne la gestion des crédits budgétaires, mais s'étend aussi à l'ensemble des mesures portant atteinte aux avoirs de l'Union, ainsi qu'à ceux des États membres, lorsque ces mesures sont pertinentes pour les politiques de l'Union.

Risque de fraude: selon le guide sur la gestion des risques de fraude 2016 du *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)*, les organisations devraient effectuer des évaluations exhaustives des risques de fraude pour mettre en évidence les mécanismes de fraude spécifiques et les risques en la matière et en apprécier la probabilité et l'importance, évaluer les activités de contrôle de la fraude existantes et mettre en place des mesures afin d'atténuer les risques résiduels de fraude.

Soupçon de fraude: est qualifiée par la Commission et les États membres de «soupçon de fraude» (également appelé «fraude présumée») toute irrégularité donnant lieu à l'engagement d'une procédure administrative ou judiciaire au niveau national afin de déterminer si un comportement a un caractère intentionnel.

Système de détection rapide et d'exclusion (EDES): l'EDES (pour *Early Detection and Exclusion System*) est le nouveau système d'exclusion mis en place par la Commission depuis le 1^{er} janvier 2016 pour protéger les intérêts financiers de l'UE contre les opérateurs économiques non fiables. Il a pour mission de faciliter la détection rapide

de ces opérateurs, leur exclusion de l'accès aux fonds de l'Union, l'imposition de sanctions financières et, dans les cas les plus graves, la publication d'informations ayant trait à ces exclusions ou à ces sanctions.

Système de gestion des irrégularités (IMS): l'IMS (pour *Irregularity Management System*) est un outil électronique sécurisé de notification, de gestion et d'analyse des irrégularités. Il fait partie intégrante du système d'information antifraude AFIS (pour *Anti-Fraud Information System*), dont le développement et la maintenance sont assurés par l'OLAF, et qui facilite l'échange d'informations entre l'OLAF et les administrations concernées.

REPLIES OF THE COMMISSION TO THE SPECIAL REPORT OF THE EUROPEAN COURT OF AUDITORS

"FIGHTING FRAUD IN EU SPENDING: ACTION NEEDED"

EXECUTIVE SUMMARY

Introduction

The Commission agrees with the ECA on the importance of fighting fraud in EU spending and therefore welcomes the decision of the Court to do a Special Report on the topic. It is a complex and multi-faceted subject matter that challenges any observer attempting to get an overview. This challenge is heightened by factors such as the joint responsibility of the Commission and the Member States for the protection of the financial interests of the EU and the multitude of actors involved in the fight against fraud at both levels. The ECA, although an experienced observer, does not take these factors fully into account.

Because of the importance it attaches to financial management and control in general, and to fighting fraud specifically, the Commission created OLAF and reformed its entire system for financial management and control almost 20 years ago, allowing the College of Commissioners to take overall political responsibility for the management of the budget. The architecture of this system has since been continuously improved and refined through sustained efforts by the Commission, not least thanks to successive audits by the ECA (notably two Special Reports on OLAF in 2005 and 2011). These efforts have been intensified in recent years, with the first CAFS of 2011 which is currently being updated, the creation of EDES in 2016, the updated internal control framework of 2017, the new Financial Regulation of 2018, the recent proposal to revise the OLAF Regulation and the ongoing process of setting up the EPPO, just to mention a few of numerous initiatives. The Commission also considers that the benefits of these initiatives, and the overall progress achieved in the past years aimed at reinforcing the financial management and control system of the Commission, are substantial.

The Commission would furthermore like to emphasise that it focuses its limited financial and human resources on areas where it can make the biggest difference, ensuring the highest level of cost-effectiveness, and respecting the principles of proportionality and subsidiarity. This means that it has deliberately chosen not to perform some of the activities that the ECA is suggesting it should perform in the present Special Report. The Commission is currently considering the resource implications of the recommendations of the ECA in the context of the ongoing revision of the CAFS.

V. The specific issues raised by the ECA regarding the Commission's anti-fraud policy cannot be seen in isolation from the important developments listed below:

- Revision of the Staff Regulations for officials and other servants of the European Union in 2013;
- Updated integrated control framework and peer review of fraud risk in 2017; Directive (EU) 2017/1371 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law (PIF Directive);
- Regulation 2017/1939 setting up the EPPO;
- Proposal of 2018 to amend the OLAF Regulation 883/2013;
- New Financial Regulation 2018/1046;
- Initiative for a revision of the Financial Framework Regulation on decentralised agencies;
- Proposals for post-2020 spending programmes;

- Ongoing update of the Commission's Anti-Fraud Strategy (CAFS).

It should be noted that the recommendations of the EDES Panel go much beyond cases of fraud or corruption: they encompass also, *inter alia* grave professional misconduct, serious breach of contractual obligations, irregularities in the meaning of Council Regulation (EC, Euratom) No 2988/95.

VI. There is no cost-effective method to estimate undetected fraud reliable and defensible enough for evidence-based policy. The methods mentioned by the ECA would not be well-suited in this specific context (see Commission's replies to paragraphs 14–16, 33–37).

In its annual PIF Report, the Commission provides statistics on suspected and detected fraud based on the reporting of the Member States.

The current reporting system represents a good practice in the field of data collection on fraud and is continuously improving. Its limits are overstated in the present Special Report (see Commission's replies to paragraphs 23-31).

The Commission considers that an analysis of what causes some recipients of EU money to behave fraudulently would not be the best use of its limited resources. The Commission gears the analysis of fraud towards the areas and tools that provide maximum effectiveness and efficiency (see Commission's replies to paragraphs 14–16, 29, 33–37, 47).

VII. With regard to the overall impact of OLAF's investigations, it is important to note that the precautionary measures issued by OLAF (see Article 7 of Regulation 883/2013) and the overall deterrent effect of OLAF's actions are also important elements which need to be assessed. The analysis concerning the follow-up of OLAF's investigations is based on a relatively small number of interviews with Commission services and Member States' judicial authorities. Moreover, the analysis of the role and responsibilities of other actors in the current system, in particular other EU institutions and Member States, to detect and investigate irregularities and to take appropriate follow-up measures, is limited. Analysing the anti-fraud action of the Commission and of OLAF requires a comprehensive approach.

As regards the indictment rate, the efficiency of OLAF's investigations cannot be measured by this single criterion, as indictment is only one of the many outcomes of OLAF investigations. It is frequent good practice that OLAF and national judicial authorities work in parallel and coordinate their operational activities. OLAF has in recent years improved its cooperation with the judicial authorities on the follow-up to its recommendations.

The difficulties regarding the follow-up given by national authorities to OLAF's judicial recommendations are a long-standing challenge, well-known to OLAF, the Commission and the Member States. To address this challenge, the Commission has proposed the creation of the EPPO. Also, the recent Commission proposal to amend Regulation 883/2013 aims to improve the follow-up to OLAF's judicial recommendations, notably by clarifying the admissibility of the results of OLAF's investigations in judicial proceedings in Member States.

With regard to recovery, OLAF has taken action to clarify the information provided in its final reports and the content of the recommendations in relation to estimated amounts to be recovered. OLAF issued "*Instructions on drafting Financial Recommendations and related sections of the Final Report*" in October 2016 which should make OLAF recommendations easier to implement. The effect of these instructions on financial recommendations will only be fully visible in the future.

Furthermore, in July 2017 OLAF issued new "*Guidelines on Financial Monitoring*" designed *inter alia* to shorten the period for the spending Directorates-General to calculate the amounts to be recovered.

See Commission's replies to paragraphs 94–125.

VIII. The EPPO Regulation, adopted under enhanced cooperation¹, introduces a significant institutional innovation which will considerably step up the protection of the EU budget against fraud and will also change the landscape of justice in Europe. It will operate as a single body across all participating Member States. The EPPO will be directly responsible for the investigations, prosecutions and bringing to judgement of crimes affecting the financial interests of the Union, hand in hand with national authorities, which will be under an obligation to abide by instructions given by the European Delegated Prosecutors. Member States are also responsible to allocate sufficient resources and have signalled their willingness to do so. The Commission and Member States are working intensively to ensure that the EPPO can start operations at the end of 2020.

IX. Fighting fraud against the EU budget is a joint task and obligation of the Member States and the Commission according to Article 325 TFEU.

X.

Recommendation 1:

The Commission partially accepts the recommendation.

The Commission, in close cooperation with the Member States, has considerably improved its irregularity reporting system over the past years, allowing for a better and more refined analysis.

The Commission is committed to further improve the reporting of irregularities and fraud and the analysis of the nature of fraud, including on the basis of tailored data collection and a better understanding of the overall anti-fraud framework in the different Member States.

It is, however, not possible to establish an estimate of the scale of the undetected fraud which is reliable and defensible enough for evidence-based policy, also taking into account the constraint of the efficient use of the limited resources available to the Commission.

See detailed Commission replies to recommendation 1 in the conclusions and recommendations section at the end.

Recommendation 2:

The Commission partially accepts the recommendation in as far as it concerns the adoption of a new comprehensive anti-fraud strategy. Please refer to the Commission's reply to Recommendation 2 in the recommendations and conclusions section regarding the possible timeline for a comprehensive analysis of fraud risks.

Regarding the recommendation relating to the portfolio of a given Commissioner, the Commission considers that its current internal organisation in practical terms already reflects the recommendation.

See also Commission's reply to paragraphs 50-54.

Recommendation 3:

First indent: The Commission accepts the recommendation.

¹ See Council Regulation (EU) 2017/1939 on the creation of the European Public Prosecutor's Office (EPPO) of 12 October 2017.

In accordance with the Financial Regulation, the relevant Directorates-General are obliged to use the early detection and exclusion system where the circumstances require it. Several actions have already been conducted to promote the use of EDES.

The Commission will continue to call on the Member States to identify and flag fraudulent economic operators. A modification of the Financial Regulation by the legislator would be necessary in order to oblige the Member States as far as shared management is concerned to flag fraudulent economic operators. The Commission had initially proposed a clear obligation for the Member States to use IMS data as grounds for exclusion (COM(2014)358). However, Member States opposed any obligation to exclude on the basis of the information they provide in IMS.

See detailed Commission replies in the conclusions and recommendations section at the end.

Second indent: The Commission accepts the recommendation.

The Commission has provided information on the ARACHNE system in all Member States. However, ARACHNE is used on a voluntary basis as there is no legal obligation to enforce its use. The Commission will continue to provide assistance to the authorities concerned.

Recommendation 4:

The Commission partially accepts the recommendation.

The Commission has already taken action to adapt OLAF's legislative framework and operations in view of the setting-up of the EPPO by putting forward a proposal to revise Regulation 883/2013 (COM(2018)338).

The fight against fraud will be reinforced through complementary action by the EPPO and OLAF. OLAF's fundamental role and responsibility of fighting fraud in EU spending through administrative investigations will not change, however, with the setting up of the EPPO.

The Commission shares the ECA's view that OLAF could assume a stronger role with regard to the anti-fraud policies of the Commission services and executive agencies. Such a strengthened role is being considered in the upcoming update of the Commission Anti-Fraud Strategy (CAFS).

Vis-à-vis the Member States, OLAF will continue to perform its coordinating and advisory functions, notably as the lead service for irregularity reporting and the Advisory Committee for the Coordination of Fraud Prevention. Likewise, the Authorising Officers responsible in the Directorates-General in charge of shared management will continue to exercise their responsibilities with regard to the Member States.

See detailed Commission replies in the conclusions and recommendations section at the end.

INTRODUCTION

5. Articles 317 and 325 TFEU lay down the Member States' duty to cooperate in, and joint responsibility for, the protection of the Union's financial interests in a more general manner. That responsibility includes, *inter alia*, further areas of shared management of EU expenditure, as well as the revenue side of the Union budget.

9. The specific issues raised by the ECA regarding the Commission's anti-fraud policy cannot be seen in isolation from the important recent legislative initiatives and other developments in the area of the fight against fraud listed in chronological order below:

- The revision of the Staff Regulations for officials and other servants of the European Union was made in 2013 to strengthen the legal framework, notably with regard to possible conflicts of interests and increased transparency.
- The updated integrated control framework and peer review of fraud risk was adopted by the Commission on 19 April 2017, under which the most important risks (including fraud) are

assessed by the responsible Authorising Officers, reported on in their Annual Activity Reports and discussed with central services in a peer review process.

- The Directive on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law (PIF Directive) was adopted by the co-legislator on 5 July 2017. Member States have two years (until 6 July 2019) to transpose it into their national legislation. The Directive provides a harmonised legal framework reducing obstacles to an effective cooperation, notably by harmonising the definition of four criminal offences (fraud, corruption, money laundering and misappropriation) as well as sanctions and limitation periods. The material competence of the EPPO is based on the PIF Directive.
- Regulation 2017/1939 setting up the EPPO has been adopted in November 2017. The EPPO is expected to start operating from late 2020 or early 2021 onwards in 22 Member States and will be competent to investigate crimes against the EU budget including serious cross-border VAT fraud over EUR 10 million. The EPPO will bring actions against criminals directly in front of national courts which should lead to more successful prosecutions and a better recovery of the defrauded money.
- The proposal to amend the OLAF's Regulation 883/2013 (COM(2018)338) concerning investigations conducted by the OLAF as regards cooperation with the EPPO and the effectiveness of OLAF investigations was adopted in May 2018. While the EPPO will focus on criminal cases affecting the EU budget, such as corruption or fraud with EU funds, or cross-border VAT fraud criminal investigations, OLAF will continue its administrative investigations into fraud affecting the Union's financial interests in all Member States, including investigations leading to criminal prosecution in Member States that do not participate in the EPPO. The Commission proposal to amend OLAF's Regulation 883/2013 aims to provide clarifications to the cooperation between the OLAF and the EPPO, and to ensure the widest possible protection of the EU's budget. The proposal also aims to enhance the effectiveness of OLAF investigation tools, in particular checks and inspections, as well as access to bank account information.
- The new Financial Regulation entered into force in July 2018 and reinforces the means to counter shell companies and the use of tax havens by intermediaries managing EU funds. It consolidates the European Early Detection and Exclusion System (EDES) by making it fully applicable to implementing partners under indirect management. More generally, it simplifies financial rules, making them easier to control and less fraud prone.
- The revision of the Financial Framework Regulation on decentralised agencies has been proposed by the Commission to strengthen the governance of EU decentralised agencies in particular in the area of fraud, notably with the introduction of an obligation for decentralised agencies to report cases of fraud or investigations to the Commission without delay and of the obligation on agencies to adjust their internal control systems where they run decentralised offices away from the main seat. This revision is targeted to enter into force by 1 January 2019.
- The proposals for post-2020 spending programmes contain specific recitals and provisions regarding the protection of the EU financial interests, notably on the competences of OLAF. Further anti-fraud provisions have been included in the proposal for a Common Provisions Regulation.
- The update of the Commission's Anti-Fraud Strategy (CAFS), originally adopted in 2011, is ongoing. In this process, OLAF has compiled a qualitative fraud risk assessment as a synthesis of the contributions received from the different Commission services.

OBSERVATIONS

Common reply to paragraphs 14-16:

The issue of fraud measurement has been discussed and analysed intensively. Although the Commission agrees with the ECA that it would be desirable, it is not possible to have an estimate of the undetected level of fraud reliable and defensible enough for evidence-based policy, also taking

into account the constraint of the efficient use of the limited resources available to the Commission. While useful for other purposes, the research methods suggested by the ECA would not be well-suited to this context and would risk leading to biased decision-making or, at least, to an added-value not proportionate to the cost. This is further discussed in the replies to paragraphs 33–37.

On the basis of these considerations and in line with the provisions of Article 325(5) TFEU, the Commission has decided to focus on the scale and nature of irregularities and (suspected or established) fraud detected and reported *via* the well-established IMS and is constantly refining this method. This approach provides solid knowledge about the weaknesses actually exploited by fraudsters.

The Commission is aware of the limitations of this approach, but considers that, at present, this is the most effective method. Activities in the anti-fraud area should be seen as a continuously developing process that builds on achievements and developments, which may seem insufficient if checked against a theoretical model but need to be assessed in relation to the overall complexity of the system and its historical development. Such an evolutive approach paves the way for future improvements. Further steps can be taken such as better exploiting the existing databases.

23. The Commission has continuously improved the quantity and quality of the irregularity reporting. The reporting obligation and its derogations and limitations are presented in the material supporting the PIF Report and namely in the Commission Staff Working Document (2016)237 final (explicitly quoted also in relation to the PIF Report 2016). See Commission's replies to paragraphs 24–31.

24.

First bullet point: The new "*Handbook on reporting of irregularities in shared management*", prepared by OLAF in cooperation with experts from the Member States, clearly indicates OLAF's final report as one of the facts generating the obligation on Member States to report. IMS provides for a specific field to indicate the reference number of the OLAF investigation. However, this key information may not always be known at the level of the reporting authority in the Member State. The Commission notes that the quality of the data depends on the quality of the reporting by the Member States.

Second bullet point:

First sub-bullet point: Fraudulent cases arising from the activities of intermediate public bodies involved in implementing an operational programme through project selection or public tendering must be reported in IMS, with some limited exceptions (i.e. reporting threshold). The reference made by the ECA is related to the definition of "economic operator", which does not include public bodies exercising their prerogatives as public authority. The "*Handbook on reporting of irregularities in shared management*" refers to the case-law of the European Court of Justice to limit the situations in which public bodies are not considered to act as an economic operator (therefore limiting the situations which are not reported via IMS).

Second sub-bullet point: From a legal point of view, the obligation to report "suspected fraud" cases covers also cases for which no payment has been made. However, it is true that non-fraudulent irregularities for which no payment has been made are covered by derogation to report.

From a technical point of view, IMS has no mandatory fields, besides those related to the fund and programming period. The field "project name" can therefore be left empty and does not prevent reporting.

Third bullet point: The Commission acknowledges that a certain amount of information may be lost due to the reporting threshold of EUR 10 000. However, it mainly relates to minor cases which, to a large extent, concern individual perpetrators operating simple fraudulent schemes. Therefore the

added value of this information would be limited. The majority of these cases are also likely to be dismissed by national prosecution services.

However, Member States are obliged to follow up on detected irregularities, regardless of the reporting threshold.

The Commission estimates that the “final detection rate” would change only marginally in case there were no thresholds².

25. The Commission acknowledges that reporting practices can vary not only per country but also per reporting authority. Relevant explanatory information can be found in the various Commission Staff Working Documents accompanying last years’ PIF Reports.

The Commission continuously works on streamlining the reporting practice as much as possible by informing and advising Member States *via* meetings, trainings, manuals, guidance notes, handbooks and feedback on reported cases. In addition, actions concerning the reliability of IMS data are taken (see reply to paragraph 30). The handbook quoted by the ECA was issued in 2017. This cannot yet have had any impact on information analysed by the ECA and presented in Annex 4.

It should be considered that the issues raised by the ECA may have an impact on the detection rate of the specific reporting year, but that such impact decreases significantly in respect of multiannual analyses or analyses focussed on a whole programming period, like those published and updated every year in the Commission Staff Working Document “*Statistical evaluation of irregularities*”.

26. The introduction of fraud detection rates has helped to have an objective indicator to measure the performance of Member States, rather than comparing absolute numbers, representing another step forward in a continuous process.

27. While detection rates are indicators of fraud to be considered, direct comparison of detection rates must be put into context. The overall anti-fraud framework in the different Member States is the background against which data on detections and related differences among Member States should be interpreted. OLAF analyses such data and works with Member States to improve prevention, detection and reporting in the Member States.

28. Analysing the underlying reasons for differences in reporting implies analysing the 28 national anti-fraud systems in detail. This is a resource-intensive approach which could be only progressively implemented.

29. While it might be considered in the context of a broader and deeper analysis of the overall anti-fraud framework in the different Member States, the absence of a strong correlation between reported fraud detection rates and perception of corruption should not be over-emphasised. Corruption is one of the many *modi operandi* through which fraud against the EU budget is perpetrated.

Furthermore, see Commission's replies to paragraphs 33–37 about perception indexes.

² In 2005, the reporting threshold was increased from EUR 4 000 to EUR 10 000. At the time, an estimation was made of the amount of information lost in the process: the increased threshold would have implied a reduction of about 45% of the reported number of irregularities, but a loss of only 5% of the related financial amounts. Translated in terms on the fraud detection rate in 2017, this would imply a figure 0.22% instead of 0.21%.

30. In relation to the reliability of IMS data, the Commission itself does not have the capacity of auditing it on a general scale. However, OLAF invests in streamlining the reporting practices of the Member States (see reply to paragraph 25) and in performing basic quality checks.

Checks relating to the irregularity reporting systems are performed in the framework of system audits.

Member States have to put in place effective and proportionate anti-fraud measures as part of their management and control system, based on a risk assessment. This is a specific regulatory anti-fraud requirement for 2014–2020 introduced in the Common Provisions Regulation (Article 125(4)(c) CPR). In the guidance note related to this Article, the Commission indicates that the establishment of clear reporting mechanisms is a key element of prevention as well as detection. It is confirmed that suspected fraud must be reported by the authority designated by the Member State in line with the requirements under Article 122(2) CPR.

As concerns regional policy, under Key Requirement 7, the Commission's auditors check whether under a certain Operational Programme Managing Authorities have complied with their general obligation to prevent, detect, report and correct irregularities, including fraudulent ones. Some audit findings by the Commission services have covered *e.g.* the absence of reporting through IMS with regard to irregularities detected.

As concerns the Common Agricultural Policy, the Commission assesses the quality of the data in IMS in the context of its EAGGF Guidance audits. Irregularities (including fraud cases) are reported in an annex to annual accounts.

In connection with audits, the Commission requests the audit authorities to carry out verifications on the implementation of the anti-fraud measures. The standard scope of the Commission's own early preventive audits (EPSAs) also includes the review of the anti-fraud measures.

31. There are no perfect systems for the collection of data on criminal cases linked to the EU financial interests investigated by national authorities, and national systems are mostly incomplete and not accessible to the Commission.

Even the Member States which collect criminal investigation statistics tend to have very generic data, which relate to violations of Criminal code articles rather than specifying the EU or national fund or the type of operation affected.

Therefore the most complete system which systematically collects information about criminal cases linked to the EU financial interests is IMS. As any system, the Commission acknowledges that IMS may be further improved.

Common reply to paragraphs 33–36:

The Commission considers that, in the context of measuring fraud in the EU budget, estimating fraud through victimisation, encounter and perception studies is not fit-for-purpose, as these methods are more focused on identifying or using risk indicators for specific purposes and in specific sectors on the basis of administrative data. The ECA makes reference to survey-based indexes for measuring corruption and suggests that this methodology can be translated in the context of measuring undetected fraud against the EU budget. These methods are open to several criticisms highlighted by the same publications referred to by the ECA itself. Furthermore, these difficulties are significantly increased in relation to certain areas of budget expenditure, such as development aid.

In addition, according to paragraph 3.14 of the ECA's Annual Report 2015, the Composite Indicators Research Group (financed by the EU) has pointed to the fact that composite indicators, while they illustrate the bigger picture, may lead to simplistic policy conclusions.

Therefore, while useful for other purposes, victimisation, encounter or perception surveys would not be well-suited for measuring fraud to EU spending and would risk leading to biased decision-making or, at least, to an added-value not proportionate to the cost.

Finally, the Financial Regulation provides that the EU budget shall be implemented in compliance with the proportionality principle and an effective and efficient internal control. In this respect, the prevention, detection, correction and follow-up of fraud and irregularities is based on best international practices, and rests on the implementation of an appropriate risk management and control strategy coordinated among appropriate actors involved in the control chain. The Financial Regulation provides that internal control and budget implementation should evolve with an improvement of the cost benefit ratio of controls. In other terms, the cost of controls must be proportionate and commensurate with results in terms of recovery.

The Commission is committed to improving the risk management assessment and control strategy.

Box 1

The Commission underlines that the quality of control of corruption was only one of the indicators used in the study "*Assessing the quality of government at the regional level using public procurement data*".

37. The Commission considers that the examples of the ECA illustrate that the Commission can enhance its fraud analysis. However, the illustrated methods are not cost-effective to estimate the scale of undetected fraud or corruption in a robust, reliable and defensible manner to support evidence-based policy initiatives, given the diversity of the EU budget.

39. OLAF analyses fraud also to comply with Regulation 883/2013. OLAF contributes to the design and development of methods of preventing and combating fraud, corruption and any other illegal activity affecting the financial interests of the Union. OLAF promotes and coordinates, with and among the Member States, the sharing of operational experience and best procedural practices.

Common reply to paragraphs 40-42:

The PIF Report refers to the whole budget of the EU and for this reason it must keep a general approach. The analysis is deepened, refined and enriched year after year (as recognised by the main stakeholders: the Member States and the European Parliament). The PIF Report 2017, for instance, includes a detailed analysis by component in the agricultural policy and adds an analysis of "Transport", another priority area.

OLAF analyses the nature or *modus operandi* of fraud, in general (through the PIF Report) and more in-depth (through specific projects). OLAF's own analytical work on fraud patterns and systemic vulnerabilities could indeed be intensified and broadened, as suggested by the ECA, depending on the resources devoted to analysis and prevention. Although spending programmes develop over time, the fundamentals of the programmes, and therefore the risks of fraud, will not change substantially. The case compendiums therefore remain valid and useful.

The Commission considers that the analysis of fraud patterns and systemic vulnerabilities should be a priority while noting that such studies are very resource-intensive.

43. In accordance with Article 74(2) of the Financial Regulation, the Commission has a decentralised structure for internal control, including risk analysis and anti-fraud action. It relies on the capacities and competences of Authorising Officers by Delegation that are entrusted with management of EU funds, including the identification and mitigation of fraud risks. This is why these risks are assessed primarily at the level of Directorates-General.

However, the Commission services are guided and supported in their fraud risk management at the corporate level in multiple ways, e.g. through the Commission's Internal Control Framework of

2017 and the corresponding Implementation Guide, through OLAF's 2016 *"Methodology and guidance for DGs' anti-fraud strategies"* and through exchange of views and best practice, notably in the Commission's Fraud Prevention and Detection Network.

For the on-going update of the Commission's Anti-Fraud Strategy (CAFS), the Commission is making use of the services' individual risk analyses, which OLAF has compiled into a qualitative corporate fraud risk assessment.

44. Commission services act in compliance with effective and efficient internal control, as required by Article 36(1) of the Financial Regulation, both in choosing analytical methods for their fraud risk assessment and in determining the anti-fraud controls that will be deployed to mitigate fraud risks. That said, the Commission intends to reinforce OLAF's analytical capabilities, which will, in due course, contribute to a refinement of fraud risk assessments (see the Commission's replies to recommendations 1, 3.1 and 4).

Some Commission services, in particular DG REGIO, use external sources as appropriate (e.g. Transparency International and DIGIWHIST).

45. Without a detailed analysis of the methodology used to establish the global fraud risk register of the Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, it is difficult for the Commission to assess its added value for protecting the Union's financial interests. Doubts in this respect are raised by the fact that the register assigns a significantly higher fraud risk to payroll fraud (41%) than to procurement fraud (32%).³ No comparable trend is reflected in OLAF's investigations.⁴

46. The Commission agrees, in general, that the analysis of fraud-related data could be strengthened (see Commission's reply to recommendation 1). However, the Commission is not of the opinion that the suggested avenues of analysis are superior to assessment methods currently used by Commission services.

As concerns DG AGRI, EU bodies managing Common Agricultural Policy funds are closely followed by the audit services of DG AGRI to ensure they have the appropriate management and control systems in place. Through this exercise, beneficiaries are surveyed indirectly, too.

The assurance framework established by the Commission to ensure legality and regularity of expenditure minimises at the same time the risk of fraud.

47. The Commission services' priority is engaging in identifying vulnerabilities and fraud schemes and in awareness-raising actions about these schemes.

Regarding the causes of fraud, the Commission is considering intensifying work on profiling fraudsters targeting the EU budget, as one of the tasks of an enhanced analysis function as recommended by the ECA..

48. The "modus operandi" referred to by the ECA (i.e. the nature of fraud, such as artificially created conditions) is covered by OLAF's analytical work.

Because complex rules tend to be error and fraud prone, the Commission has proposed simplification of general and sectoral financial rules. Evidence shows that this is working for instance in reducing irregularities and fraud in Horizon 2020. The 2018 Financial Regulation further

³ <https://www.moorestephens.co.uk/news-views/november-2017/misspending-public-money-is-top-risk-area-for-frau>

⁴ See OLAF Report 2016, pp. 15-18, for the importance of procurement fraud.

simplifies the rules on reimbursement of costs, promoting the use of the simplified cost options (lump-sums) and of forms of financing not linked to costs. By doing so, it provides simpler and less fraud prone financial rules for the 2021-2027 spending programmes.

Box 2

The Commission shares the ECA's concern. To prove artificial conditions, the strict conditions set out by the European Court of Justice need to be followed. It is vital to preserve legal certainty of beneficiaries who act in accordance with the applicable legislation. Therefore, paying agencies can only refuse payment based on clearly established evidence, and not on mere suspicions. Accordingly, they often invest time and effort to gather conclusive evidence and subsequently launch recovery procedures.

49. The "opportunity for discretionary spending" referred to by the ECA is linked to the subsidiarity principle but not without limits: eligibility criteria and conditions must be agreed with the Commission and cannot be subsequently modified unilaterally. In that sense, spending is never fully discretionary.

The "allowed" degree of discretionary spending is related only to certain areas of shared management, where Member States must formally designate authorities that will manage the funds and also have the obligation to put in place a Management and Control System (MCS) with adequate management verifications and an independent audit body.

The Commission conducts audits (system audits and audits of operations) where risks are identified. Payments to programmes can be interrupted in cases of serious deficiencies to the MCS.

Therefore, the legal framework for shared management in the Programming Period 2014-2020 ensures that controls are in place at all levels, taking into due account the risks linked to discretionary spending.

Managing Authorities have some discretionary powers, but programme implementation is scrutinised by an Independent Audit Body and they remain subject to EU law, Commission/ECA audits and OLAF investigations.

Nevertheless, the Commission will consider the ECA's suggestion to analyse how discretion in EU co-financed programmes affects the risk of fraud.

Common reply to paragraphs 50-54:

Strategic fraud risk management and fraud prevention are important objectives for the Commission.

It has put in place a decentralised model of financial management, where Authorising Officer by Delegation, e.g. Directors-General, are responsible for internal control, including risk management and fraud prevention. Since 2017, all Commission services are obliged to appoint a senior manager in charge of risk management, to support and advise the Authorising Officer by Delegation on matters of internal control, including fraud risk management. In addition, it should be noted that Member States also play an important role in the fraud risk management for the EU budget, in particular in the areas under shared management.

The Member of the Commission in charge of anti-fraud steers and puts forward initiatives to improve the fight against fraud, while the College of Commissioners takes overall political responsibility for the management of the EU budget. Each Member of the Commission receives fraud-related information directly by the service under his or her responsibility and reports important cases to the College.

The individual mission letters by the President of the Commission are committing each Commissioner to pay specific attention to sound financial management of EU funds which

reinforces the Commission's political commitment to apply the principle of zero tolerance for fraud and to systematically ensure the protection of the EU budget from fraud.

The Commission considers that OLAF could assume a stronger and more strategic role as a coordinator with regard to the anti-fraud policies of the Commission services and executive agencies.

The Commission notes that Annex V is a simplified presentation of its governance model. The Commission also notes that, in reality, its model of financial management differentiates between political and operational responsibilities.

55. The Commission takes the view that OLAF already has a role in providing an overview of anti-fraud actions and reporting on outputs. *Inter alia*, OLAF is lead service for the design of the corporate anti-fraud strategy and coordinates its implementation. Moreover, OLAF provides methodological guidance for departmental anti-fraud strategies and monitors their implementation by taking part in the central review of Management Plans and Annual Activity Reports.

OLAF's oversight role is being considered in the ongoing update of the CAFS.

56. The 2014–2020 Common Provisions Regulation (CPR) has introduced for the first time a regulatory requirement obliging Member States to put in place effective and proportionate anti-fraud measures, based on a risk assessment.

The Commission launched a stock-taking study on the implementation of Article 125(4)(c) in all Member States in 2017. This study was finalised in 2018 and the findings demonstrate that overall Member States have put in place proportionate anti-fraud measures in relation to the risks identified.

A thematic audit on the effectiveness and proportionality of anti-fraud measures has been launched by DG EMPL in 2018 (covering DG REGIO and DG EMPL programmes).

The Commission is monitoring with the Member States' programme authorities in cohesion policy each fraud case brought to its attention.

Regular exchanges of best practices take place in the Advisory Committee for the Coordination of Fraud Prevention (COCOLAF) and are reported in the annual PIF Report.

59. Important recurrent activities provided for in the 2011 CAFS (such as updating departmental anti-fraud strategies, fraud-proofing of funding instruments and anti-fraud training) continue still today and are accounted for in the services' Annual Activity Reports. Likewise, the principles guiding the Commission's fight against fraud as announced in the 2011 CAFS remain valid.

60. The Commission confirms that the objectives in its anti-fraud strategy are largely of a general nature; however, the objectives are implemented through very specific actions which are accompanied by output indicators.

Where possible and adequate the Commission has defined quantitative targets (e.g. participation in anti-fraud trainings or fraud awareness level in the Directorates-General), which are embedded in the anti-fraud strategies (AFS) and in the relevant strategic planning and programming documents (Management Plans/Annual Activity Reports).

That said, the Commission agrees with the ECA on the desirability of increasing the result-orientation and measurability of its anti-fraud action. Further improvements in this respect will have to build on an enhanced analysis function as recommended by the ECA, which can, however, only gradually be implemented.

62. The annual PIF Report presents the outputs of the Commission's and Member States' anti-fraud actions but also assesses, albeit at a limited level, the effectiveness of some of these actions, especially the anti-fraud measures taken by the Member States.

Although the PIF Report does not provide an absolute assessment of the effectiveness of all horizontal anti-fraud actions adopted by the EU and its Member States, it does achieve its mission according to Article 325(5) TFEU with its comprehensive overview on anti-fraud actions taken. As concerns the assessment of the total effectiveness of these actions, more targeted, in-depth and resource-intensive studies would be required.

63. The Annual Management and Performance Report (AMPR) for the EU budget is a report built on the information made available by the Authorising Officers by Delegation in their Annual Activity Reports. As far as anti-fraud action is concerned, it includes a section with information on anti-fraud strategies and, as of 2017, a section on the protection of the EU budget. The Commission will give further consideration to the most suitable way of presenting its anti-fraud policies in the AMPR. However, this corporate report, which covers the whole spectrum of Commission policies and activities, will have to retain its summarising nature. More information on the Commission's anti-fraud actions is provided in the annual PIF Report and in the Annual Activity Reports of the Directorates-General. The latter include a subsection dedicated to fraud prevention and detection.

64. The Commission agrees with the ECA on the desirability of increasing the result orientation and measurability of its anti-fraud action.

See also Commission's reply to paragraph 60.

67. The Commission underlines that Article 125(4)(c) of the Common Provisions Regulation has provided the framework for the Commission services to reinforce their anti-fraud efforts in the 2014–2020 ESI Funds. However, already during the 2007–2013 programming period, the Commission services implemented effective and proportionate irregularity controls before spending occurred with a view to protect and safeguard the EU budget.

An overview of achievements of the Commission's earlier fraud-proofing measures is presented in a Commission Staff Working Document of 2007.⁵ For the Programming Period 2007–2013, the Commission initiated e.g. a review of Member States' obligations to report irregularities under shared management.⁶

Sector-specific legislation in the domain of shared management contains provisions on irregularities, of which fraud is a sub-category; those provisions have been in place for a long time.

68. The study initiated by the Commission on “*Preventing fraud and corruption in the European Structural and Investment Funds – taking stock of practices in the EU Member States*” provides an overview of the Member States implementation of article 125(4)(c) of the Common Provisions Regulation (CPR). This study was finalised in 2018 and amongst others gives an overview of practices and actions taken in the Member States. The study is considered as a first step and on the basis of its findings follow up and further actions will be considered by the Commission.

70. The lack of a standardised procedure for the follow-up of administrative recommendations, which are all different, cannot be interpreted as lack of impact of such recommendations. OLAF is, in fact, working on the outcome of such recommendations on a case-by-case basis. OLAF and the

⁵ SEC (2007) 1676.

⁶ Commission Regulation (EC) No 2035/2005 of 12 December 2005, OJ L 328, 15.12.2005, p. 8.

Commission are currently exploring how to strengthen the monitoring of the follow-up to OLAF's administrative recommendations.

71. Assessment of fraud risk is part of the Commission's framework for conducting impact assessments of legislative proposals. Tool #25 on prevention of fraud was added to the Better Regulation Toolbox in its 2017 revision.⁷ Fraud risk should only be addressed in an impact assessment when it is relevant to do so. This is a key principle of proportionate analysis underpinning the Commission's impact assessment system.

72. The Better Regulation Guidelines prior to 2017 did not prevent fraud risk assessments. For the 2014–2020 period, such assessments were carried out, even if not required by the Better Regulation Guidelines at the time. Spending programmes were fraud-proofed in cooperation between the spending departments and OLAF, in accordance with the 2007 Commission Communication on fraud-proofing and the 2011 CAFS. The 2017 revision of the Better Regulation Guidelines now explicitly provides for a fraud prevention tool.

73. Prevention, detection, correction and follow-up of fraud and irregularities are amongst the objectives of internal controls (Article 32 of the Financial Regulation).

In the context of shared management, which concerns 80% of the EU budget, the risk of fraud has to be assessed by the managing authority in its programme's context (Article 125(4)(c) of the Common Provisions Regulation). The proposals for the 2021–2027 programmes contain a provision requiring that the authority responsible for managing the programme "*put in place effective and proportionate anti-fraud measures and procedures, taking account of the risks identified*". This provision, once adopted, will apply to the seven shared management funds covered by the Common Provisions Regulation.

While the requirement of fraud risk assessments in the process of designing spending programmes will be formalised even more strongly for the Multiannual Financial Framework (MFF) post-2020, fraud-proofing was already a principle upheld by the Commission in the current MFF.

More specifically, the Commission considers that it has properly addressed the issue of fraud prevention and detection controls by proposing a range of substantial measures in each of its legislative proposals of 29 May 2018 accompanying the MFF package:

- the legislative financial statements list measures to be taken for preventing fraud and irregularities;
- dedicated provisions identify who (e.g. Commission, Member States) shall impose proportionate anti-fraud measures and procedures, taking into account the risks identified;
- a specific recital recalls the competences of OLAF (and EPPO from 2020) and lists the regulations from which those competences originate.

OLAF has examined the pertinence of those measures for fraud-proofing prior to their adoption by the Commission.

In addition, the new Financial Regulation has brought about simplified methods of financing, which are less prone to fraud, such as the possibility to use lump sums, flat-rate financing and unit costs for grants.

⁷ https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-25_en.

75. The Commission proposed in the Multiannual Financial Framework post-2020 spending programmes horizontal recitals and provisions regarding the protection of the EU financial interests against unreliable economic operators.

In accordance with the Financial Regulation, the necessary and equivalent rights and access have been granted to the Commission, OLAF, the EPPO and the ECA.

The possibility to reuse the contributions from the funds as provided for in Common Provisions Regulation serves as an incentive for the Member States to apply financial corrections themselves.

The Commission provides systemic fraud proofing and is revising the way the fraud proofing is done in the context of the ongoing update of the CAFS.

See also reply to paragraph 72.

80. Decisions on sanctions are not only based on information received by the entities listed in this observation. They can also be based *i.a.* on information from audits by authorising officers or under their responsibility, disciplinary measures by competent supervisory bodies responsible for the verification of the application of standards of professional ethics, and decisions by the Commission or competent national authorities relating to the infringement of EU or national competition law.

In the future, facts established in the context of audits or investigations carried out by the EPPO should also be a source of information.

81. Exclusion of unreliable economic operators on the basis of a recommendation by the panel referred to in Article 143 of the Financial Regulation (formerly Article 108 of the 2012 Financial Regulation) requires a certain procedure, to respect the right to be heard and the proportionality principle.

82. Fraud or corruption frequently matches other grounds of exclusion. Therefore, where exclusion for fraud or corruption was not legally possible for facts committed before 2016, exclusion was taken on other applicable grounds, such as grave professional misconduct and serious breach of contract, and the deterrent impact of the system was ensured.

83. For facts dating from before the entry into force of the new Financial Regulation in August 2018, the legislation will allow excluding natural persons in exclusion situations and who are essential for the award or for the implementation of legal commitments.

84. For facts dating from 2016 onwards, the Financial Regulation allows for the exclusion of economic operators where a manager is in a situation of exclusion. Where applicable, the Commission will make use of this possibility and considers that other institutions and EU bodies should do the same.

The new Financial Regulation provides for means to counter shell companies and the use of tax havens by intermediaries managing EU funds.

It is important to note that the legal constraints in which both systems operate are different. In particular the World Bank decisions are not subject to appeal and/or national judicial legal orders.

Common reply to paragraphs 85 and 86:

ARACHNE can form an important support for effective and proportionate anti-fraud measures according to Article 125(4)(c) of the Common Provisions Regulation (EU) 1303/2013. It is designed to help Member States authorities to prevent and detect errors and irregularities among projects, beneficiaries, contracts and contractors.

Since 2013, the Commission services have been informing the Member State authorities on a regular basis about the potential benefits of using ARACHNE.

87. The Commission is investigating whether the data from the EDES system (and potentially ABAC) can be integrated into ARACHNE, also with a view to allowing direct management spending to be tested for the presence of fraud indicators.

88. The development of ARACHNE was completed in May 2013 (first installation) and the data from the Member States who decided to integrate ARACHNE in their anti-fraud strategy have since then been gradually included.

EDES applies to all aspects of direct and also indirect management, since the entry into application of the new Financial Regulation.

The new EDES system was put in place in 2016 and thus the ECA's findings are based on public figures only relating to the initial period up to 30 June 2018. This does not allow for an assessment of the functioning of the system, including of its deterrent effects.

90. The Commission notes the following additional and important aspects for assessing the impact of OLAF's administrative investigations:

- an in-depth analysis of administrative recommendations to address systemic shortcomings;
- precautionary measures issued by OLAF in the course of an investigation pursuant to Article 7 of Regulation 883/2013 to avoid further aggravation of fraud or irregularities;
- the deterrent effect of OLAF investigations on potential fraudsters;
- the responsibilities for Commission services and Member States (reporting to OLAF and implementing its recommendations) to render OLAF's work effective in practice.

Furthermore the Commission and/or OLAF have initiated a number of key reforms to increase the effectiveness of OLAF's investigative activities . These reforms include:

- OLAF instructions to investigators on financial recommendations (2016);
- OLAF's review of its monitoring regime for recommendations to ensure quicker follow-up (2017);
- the PIF Directive (2017);
- the revision of the Financial Regulation (2018);
- the proposal to amend Regulation 883/2013 to improve, *inter alia*, the investigative tools to OLAF and facilitate the uptake of OLAF's final reports (2018).

91. OLAF's judicial recommendations may also contain general proposals to the judiciary to consider OLAF's findings in the final report in their entirety which widens the scope of judicial action.

92. In line with Article 11(1) of the OLAF Regulation, OLAF's recommendations indicate the action to be taken by the IBOA and the competent authorities of the Member States. Pursuant to Article 11(2), OLAF's final reports constitute admissible evidence in administrative or judicial proceedings in Member States in the same way and under the same conditions as administrative reports drawn up by national administrative inspectors. In order to further improve the impact of OLAF's investigations, the Commission has in its proposal for amending Regulation 883/2013 introduced measures to strengthen the usability of OLAF's final reports in national proceedings.

94. The follow-up given by national authorities to OLAF's judicial recommendations is a long-standing challenge, well-known to OLAF and the Commission. As explained below, this is due to a number of factors, e.g. the fact that each Member State has its own prosecution policy with regards to PIF offences.

To address this challenge, the Commission has proposed the creation of the EPPO. It is expected to bring a more consistent and effective prosecution policy in EPPO Member States for crimes affecting the EU budget, leading to more prosecutions, convictions and a higher level of recovery.

Moreover, differences in the scope and definition of criminal offences have been further addressed by Directive (EU) 1371/2017 (the "PIF Directive") (see also reply to paragraph 97).

The recent proposal to amend Regulation 883/2013 aims *inter alia* to enhance the effectiveness of OLAF's investigative function, and it is therefore expected that the use of OLAF investigation results in judicial proceedings in Member States will be improved.

To better understand the precise reasons for dismissals and to improve the follow-up of its investigations, OLAF has undertaken an in-depth analysis of Member States' follow-up to its judicial recommendations issued between 1 January 2008 and 31 December 2015, examining 169 judicial recommendations issued by OLAF and dismissed by Member States' judicial authorities, out of a total of 317 recommendations. OLAF is in constant dialogue with Member States' judicial authorities to improve the indictment rate.

95. As regards the comparison between numbers of indictments resulting from OLAF's judicial recommendations and numbers of national own prosecutions, the different context and conditions under which OLAF operates as compared to national authorities need to be considered. .

The responsibility to counter fraud and any other illegal activities affecting the financial interests of the Union is incumbent on the Union and on the Member States⁸ as a shared responsibility. In this context, Member States' action naturally takes a larger share in numerical terms. This is also illustrated by the figures published by the Commission on an annual basis in its reports on the protection of the European Union's financial interests (PIF Reports)⁹.

Action at EU and national level is complementary and the fact that the EU level is equipped with its own investigative capacity is a crucial building block in the fight against fraud as a whole. Both levels benefit from close cooperation.

In addition, even when not leading the investigation, OLAF often forwards information and provides assistance to the competent authorities in the Member States and, especially in the context of coordination cases, contributes to investigations carried out by national authorities.

96. The Commission notes that the ECA report does not compare the indictment or dismissal rates for OLAF's judicial recommendations with comparable data from the Member States. This would have facilitated the assessment of whether OLAF's recommendations have an appropriate impact at national level.

As the number of indictments in itself has limited informative value, OLAF has undertaken a more in-depth analysis of Member States follow-up to OLAF's judicial recommendations issued between 1 January 2008 and 31 December 2015, mentioned above under paragraph 94.

⁸ Cf. Article 325 TFEU.

⁹ For the latest version, see Report from the Commission to the European Parliament and the Council, 'Protection of the European Union's financial interests – Fight against fraud 2017 Annual Report', Brussels, 03.09.2018, COM(2018) 553 final. A similar tendency is reflected by other systems relying on complementarity of investigations at EU and national level (e.g. enforcement of EU competition rules, see <http://ec.europa.eu/competition/ecn/statistics.html>).

This analysis was not limited to the expenditure area – the subject of the ECA’s audit – but included also internal investigations and the revenue area, i.e. customs investigations.

First bullet point: According to the OLAF's analysis of Member States' follow-up of OLAF's judicial recommendations, the category of cases with “insufficient evidence” encompasses a wide range of heterogeneous factual and legal situations. It includes, in particular, cases where a full collection of evidence was in practice not feasible for OLAF because of the limitations of its investigative powers as well as situations where Member States' authorities questioned the evidentiary value of OLAF's final report due to the uncertainty of the applicable legislation.

In addition, the number of cases dismissed due to “insufficient evidence” (a common explanation for not opening a case) may also vary according to the different procedural rules and practices in the Member States. In general, the Member States have a wide margin of appreciation at the various stages of investigation and prosecution.

It should also be emphasised that in a significant number of cases, OLAF does not receive the detailed reasoning on the actual grounds for dismissal.

Second bullet point: Despite the degree of harmonisation achieved under the PIF Convention (and pending the transposition of the PIF Directive), there are still notable differences in national criminal laws at a detailed level which may affect the question of whether a certain conduct is considered an offence at Member State level. OLAF always conducts a first assessment considering whether the facts under investigation fall under the definition of EU fraud according to the applicable EU legislation. It is then the competence of national authorities to decide whether to follow-up OLAF's recommendations or not.

Third bullet point: While time barring can in principle be regarded as an "objective" reason, the qualification of a certain set of facts as a crime falls under the sole competence of judicial authorities, which enjoy a considerable margin of assessment in this regard. Whether a case is considered time-barred may for instance depend on the degree of gravity attributed to a given offence which may have a significant impact on the prescription period applicable. Also the assessment of e.g. the question when an offence was started and when it ended, whether there was a continuous or repeated conduct, as well as questions of interruption and suspension involve complex assessments based on specificities of national legal frameworks. In many cases, OLAF is able to check this with national authorities and may focus on enabling financial recovery.

It should be noted that avoiding time barring is the joint responsibility of all actors, in particular EU institutions and Member States who should provide information to OLAF in a timely manner.

See also Commission's reply to paragraph 97.

97. OLAF cooperates closely and constructively with many national authorities. This applies during the investigative phase (coordination of investigative activities, exchange of information, assistance to get access to bank accounts, etc.) as well as in the subsequent phase (implementation of OLAF's recommendations by national authorities). Where differences appear between OLAF and national authorities regarding the interpretation of the law or the facts, a meeting can be organised.

The Commission underlines that Member States' judiciaries are and should be independent from OLAF. The national authorities may therefore reach different conclusions than the ones drawn by OLAF. The challenge arising from the significant differences among Member States in the scope and definition of criminal offences as well as in statutes of limitation has been specifically addressed by the new PIF Directive (EU) 1371/2017 (in particular Articles 3 and 4). Member States have to transpose the PIF Directive by July 2019. In addition, the PIF Directive includes for the first time specific rules on limitation periods for PIF offences (Article 12). The Commission's proposal

to amend Regulation 883/2013 addresses *inter alia* the need for clarification of the legal framework for OLAF's investigation measures.

98. The cooperation between OLAF and national prosecutors is well established and – in general – functioning well. OLAF investigations often complement the national investigations by covering aspects going beyond the national case. Close coordination between national authorities and OLAF is considered as good practice in OLAF and often takes place to avoid duplication of efforts and limit risks for the respective investigative activities.

The Commission emphasises the fact that, on the basis of Article 12 of Regulation 883/2013, OLAF often informs the public prosecutors' offices before the conclusion of the investigation.

99. The Commission notes that the dismissal of cases by national judicial authorities is not necessarily due to weaknesses in the cooperation between OLAF and the national authorities although there is room for improvement (see also Commission's replies to paragraphs 97 and 98). Important reasons why facts, for example, may be time-barred would be that OLAF received the initial information too late or that the recipient of the judicial recommendation did not act on it in an efficient manner.

OLAF generally does not deliver to judiciaries time-barred cases.

100. The Commission would like to underline the complexity of the matter.

In fact, the investigative powers of an administrative office are not comparable to those attributed to investigative bodies working for the national public prosecutor's offices. It may therefore happen that, despite great investigative efforts deployed by OLAF, its limited investigation powers and practical possibilities do not allow collecting clear evidence of a criminal offence. Therefore, important elements of evidence of a fraud, such as the payment of bribes, the individual responsibilities of the persons concerned, or the *mens rea*, may not be obtained.

Moreover, Article 11(2) of Regulation 883/2013 is not *per se* a sufficient legal basis to allow all Member States' judicial authorities to use OLAF reports as evidence in trial.

Therefore, in some Member States, after receiving the OLAF final report, prosecutors start investigation activities once again in order to acquire admissible evidence. In these cases, the insufficient evidence that justifies the dismissal is not the evidence collected by OLAF, but the evidence collected by national investigators (see also Commission's reply to paragraph 102).

Conversely, it appears that sometimes prosecutors expect the OLAF final report to be a ready-to-use product, which does not require any further investigation activity or, when prosecutors cannot use evidence collected by OLAF, just requires repeating investigation activities already carried out by OLAF investigators. Then, if evidence is not already available in full in the OLAF final report, the case may be dismissed because evidence is deemed insufficient.

There are also cases where dismissals appear to be motivated by limited knowledge of the rules governing EU funding and notably the obligation of the beneficiary to provide accurate information.

Dismissals by national authorities might also take place in politically sensitive cases.

Nonetheless, OLAF continuously works on improving the quality of final reports and the follow-up to its recommendations. A number of projects are already under preparation, such as new templates for the final reports.

101. The period that has elapsed since the alleged offence was committed is not only linked to the duration of OLAF's investigations, which has decreased continuously over the past years, but also to the detection of the fraud, the timing when it was communicated to OLAF and the time when the national prosecutor finally acted on OLAF's recommendation.

The Commission notes that the analysis concerning the follow-up of OLAF's investigations is based on a relatively small number of interviews with Commission services and Member States' judicial authorities.

See also Commission's reply to paragraph 99.

102. The Commission's 2017 evaluation of the OLAF Regulation has identified as the main factor hindering the follow-up to judicial recommendations the fact that the Regulation does not sufficiently ensure the use of OLAF reports as evidence in trial in the Member States. In some Member States, after receiving the OLAF final report, prosecutors carry out all the investigation activities once again in order to acquire admissible evidence. This raises efficiency issues, and may lead to offences becoming time-barred.

The question of admissibility has been addressed in the Commission's proposal to amend Regulation 883/2013.

It should be taken into account that not all Member States apply the legality principle: in those where the launch of a case is a discretionary decision of the judicial authority, an OLAF final report can be the decisive argument in favour of opening a judicial investigation.

103. The Commission notes that the average duration of closed and ongoing investigations was 15.8 months and that the average duration of the selection corresponding to these cases was 1.8 months.¹⁰

OLAF opens investigations following the analysis of information of potential investigative interest received by OLAF from external sources. This is done without undue delay.

It is also OLAF's normal practice to open cases following information retrieved in the framework of its own investigative activities to promptly tackle irregular conduct.

104. The creation of the EPPO will help rectify certain shortcomings of the current system of investigations and prosecutions of offences against the financial interests of the EU. OLAF, as all EU IBOAs and Member States' competent authorities, will have to report to EPPO without undue delay any suspicion of possible criminal offence falling within the EPPO's investigative competence. The EPPO will thus be able to directly start criminal investigations and prosecutions of cases of suspected fraud, and bring those cases to court. The Commission has adopted its proposal for the amendment of Regulation 883/2013, which will adapt the functioning of OLAF to the establishment of the EPPO, to ensure close cooperation based on the complementarity of their respective mandates.

Pending the setting-up of the EPPO, OLAF ensures the mutual exchange of information with the competent national authorities under Article 12 of Regulation 883/2013 by transmitting in due time to the competent national authorities any relevant information obtained in the course of external investigations.

It should furthermore be noted that the average duration of closed and ongoing OLAF investigations has significantly decreased compared to past years (from 22.4 months in 2011 to 15.8 months in 2017).

Common reply to paragraphs 106-108:

¹⁰ See 2017 OLAF Report.

As stated by the ECA, recovery usually takes several years, and therefore comparing amounts recommended and recovered during the same period does not provide an accurate measurement and underestimates the amount of recoveries. Under shared management, it is the responsibility of the Member States to recover the unduly spent amounts from the beneficiaries.

In addition, the financial impact of the precautionary measures recommended by OLAF and the amounts thus prevented from being unduly spent have not been included in the scope of the audit and have therefore not been analysed.

The Commission notes that the actual recoveries following the investigations by OLAF exceed by far the costs of OLAF.

109. OLAF has continuously worked on improving the quality of its final reports and recommendations. Notably, in October 2016 OLAF issued new instructions to investigators to ensure the clarity of information provided by OLAF with respect to estimated amounts to be recovered.

See also Commission's reply to paragraph 115.

110. The ECA's findings in paragraph 110 highlight the fact that there is sometimes a question of timing to be considered when a double objective needs to be pursued, namely that of recovery of unduly paid sums and of not jeopardising the criminal investigation at national level. This is why recovery procedures are at times put on hold. This situation is, however, relatively rare and concerns cases where there is a national pre-trial procedure ongoing and the national judicial authorities have expressly requested OLAF to ensure strictest confidentiality for a certain period of time (normally until the performance or finalisation of certain activities). The periods during which recovery procedures are put on hold are generally short.

In most of the cases, however, the financial recovery procedure is conducted in parallel, independently from the judicial procedure, according to the rules on recovery following administrative irregularities. The issue is addressed in the "*OLAF Guidelines on the use of OLAF Final Reports by Commission Services for recovery procedures and other measures in the direct expenditure and external aid sector*", which states that administrative and/or financial penalties may be taken without prejudice to any action taken at national level and that the Authorising Officer by Delegation (AOD) should not await the outcome of criminal proceedings (if any) before taking administrative or recovery action, unless specifically asked to do so by OLAF.

112. The Commission is of the opinion that by applying financial corrections in the area of shared management, including when recommended by OLAF, and by ensuring that the corresponding amounts are withdrawn from the programme expenditure, the EU budget is protected.

When a shared management Directorate-General, e.g. DG REGIO, receives a final case report from OLAF, it sends a financial follow-up letter to the Member State to request the recovery of EU funds in line with the OLAF final report. The Member State is requested to provide its observations. In case the Member State disagrees with OLAF's assessment and recommendation, DG REGIO assesses the Member State's reply against all applicable rules and takes a final position. The AOD may decide to follow the conclusions of the OLAF final report and implement the recommendation as set out in the report, including by proposing the Commission to adopt a financial correction decision of the appropriate amount, taking into account applicable law.

In case the Member State agrees with the OLAF financial recommendation, it is then for the national authorities to recover the funds from the respective beneficiaries. Under the Common Provisions Regulation (EU) 1303/2013, Member States are obliged to recover amounts unduly paid following an irregularity. While the Commission has no obligation to check the amounts recovered from each beneficiary, the system audits include verification of the accuracy of expenditure of

amounts withdrawn and amounts recovered recorded in the certifying authorities' accounting system. In addition, Member States have a strong incentive to detect and correct fraud and irregular expenditure, since they may replace irregular amounts which are detected after the submission of the accounts by making the corresponding adjustments in the accounts for the accounting year in which the irregularity is detected.

113. In shared management, it is the Member States' responsibility to determine an amount to be recovered in line with EU legislation and national legislation where applicable. DG AGRI monitors in a systemic way whether Member States manage the recovery of debts properly and, if necessary, follows up in the context of the conformity clearance procedure.

The EU budget is protected by the application of the so called 50/50 rule. It provides that when debts are not recovered within a specified time limit, half of the relevant amount, including interests, is re-credited to the EU budget. Moreover, in case the debt was not recovered due to negligence of the Member State, the total amount of the debt is re-credited to the EU budget.

114. As the ECA itself states in paragraph 107, recovery is a lengthy procedure, taking an average of 36 months, which means that it can take even longer in individual cases. For example, one such recommendation issued in the period 2012-2014, and in which a final decision has yet to be taken, accounts for 20% of the overall amount recommended to DGs REGIO, EMPL and AGRI in that time frame. Therefore, the rate of recovery can be expected to increase over time.

The Commission notes that the ECA's analysis does not include the amounts prevented from being unduly spent from the EU budget as decided by the Commission following OLAF's recommendations. These amounts alone total EUR 160 million with regard to recommendations issued between 2012 and 2014 and would, for the sake of comparison, be equal to 16% of the overall amount recommended for recovery to the three Directorates-General in that time frame.

The Commission underlines that EU money has been recovered or withdrawn, where possible, in order to safeguard the EU budget.

See also reply to paragraphs 106-108.

115. The final decision on the amounts to be recovered falls under the scope of activity of the Authorising Officer by Delegation.

The main reason for not recovering the amounts as recommended by OLAF has been the lack of legal base to apply a financial correction.

The instructions to OLAF staff on drafting and calculating financial recommendations dated October 2016 provide, *inter alia*, for a detailed outline on how to determine the relevant amounts (estimated impact of the facts established, estimated amounts to be recovered and the estimated amounts to be prevented from being unduly spent) as well as the information provided in the recommendation document and final report supporting these amounts. These instructions were followed up in July 2017 by OLAF with the adoption of "*Guidelines on Financial Monitoring*" which refocuses and simplifies the monitoring of financial recommendations. As the new instructions and revised guidelines are relatively recent, their full impact has yet to be seen in the system.

See also Commission's reply to paragraph 114.

116. The Commission highlights that the amount of the recovery orders issued by DG CNECT and DG RTD as a follow-up to OLAF final reports exceeds the total value of the recommendations sent to the Directorates-General. A substantial part of the recoveries was hampered by liquidation of the beneficiaries concerned after the OLAF investigation. This is particularly the case for DG CNECT, where the liquidations prevented the recovery of EUR 7.86 million, accounting for more than 50% of the total amounts for which recovery orders were established.

As reported by the ECA, recovery usually takes several years. The recovery process continues for many financial recommendations issued during the period 2012–2016 and was still pending at the time of the ECA audit.

OLAF's instructions on financial recommendations (see Commission's reply to paragraph 115) clarify, *inter alia*, how to determine the relevant amounts, including the estimated amounts to be recovered using, where possible, IBOA's own rules.

117. The Commission takes note of the 20 cases examined and would like to add that also other Directorates-General than DG CNECT and DG RTD are involved in direct management.

First bullet point: OLAF's final reports can be used in financial and administrative procedures unless OLAF indicates specific reasons why this cannot be done due to the criminal investigation. See also Commission's reply to paragraph 110.

Second bullet point: See Commission's reply to paragraph 109.

In case a spending DG is of the view that a final report does not contain clear or adequate evidence, it may contact OLAF and ask for clarifications.

Third bullet point: The Commission would like to point out that in many cases the liquidation following insolvency of a beneficiary happens after the closure of the case by OLAF, after the recovery order has been issued or the enforceable decision taken.

119. The scope and nature of an audit is different from that of an OLAF investigation and will not cover aspects such as corruption, fraud and other serious financial irregularities. Audits may not identify the full amount to be recovered and may not necessarily lead to exclusion of entities by the EDES panel.

See also Commission's reply to paragraph 109.

120. The number of such actions is limited in relation to the number of recommendations issued by OLAF.

Common reply to paragraphs 122-123:

The Commission notes that also DG NEAR and DG ECHO are recipients of OLAF financial recommendations in the field of indirect management.

The ECA states that at the time of the audit recoveries had been made regarding 38% of OLAF's financial recommendations. Given the time it takes to make meaningful progress in the recovery process, this percentage will further increase over time.

With regard to the sample, see Commission's reply to paragraph 117 on direct management which applies *mutatis mutandis* also for the sample on indirect management.

124. The Commission notes that DG DEVCO's operations are implemented in a particular context: geographically dispersed operations, high number of operations, diversity of implementing organisations and partner countries and a diversity of aid delivery methods. In addition, the legal and law enforcement contexts applicable to DG DEVCO's operations are very different compared with operations under shared management and much more diverse. OLAF takes this and the likelihood of recovery into account in its selection procedure. It should be noted that many beneficiaries also of external aid are based in Europe and therefore can be excluded from future funding following an OLAF investigation.

The default approach of DG DEVCO is to follow OLAF's recommendations. However, when there are important reasons not to follow OLAF's recommendations, DG DEVCO reports back to OLAF on the decision and measures taken.

The high-risk environment in which DG DEVCO operates can therefore explain why DG DEVCO sometimes does not follow up on the financial recommendations of OLAF.

OLAF and DG DEVCO will engage in a still closer cooperation in order to increase the number of successful recoveries.

126. The EPPO will be a single, independent European prosecution office operating across the participating Member States. European Delegated Prosecutors will be responsible to investigate, prosecute and bring to judgement crimes affecting the financial interests of the Union, thereby working hand in hand with national law enforcement and judicial authorities. European Prosecutors located at central level will, on behalf of the Permanent Chambers, supervise the investigations and prosecutions carried out by the European Delegated Prosecutors or, in exceptional cases, conduct the investigations themselves.

This novel approach will substantially enhance the current level of effectiveness and efficiency in the fight against crimes affecting the financial interests of the Union.

127. See Commission's replies to paragraphs 97-104.

128.

First bullet point: The EPPO represents a very substantial improvement to the current mechanisms of judicial cooperation among Member States. Moreover, its structure (Permanent Chambers and European Prosecutors from each Member State) is designed to bring in the necessary national expertise while ensuring the development of European investigation and prosecution policies.

The decision-making processes in the EPPO take due account of the need for swift investigatory and prosecutorial action and for ensuring a common investigation and prosecution policy of the EPPO. The need for internal consultation and translation is inherent to an EU body operating across Member States and tackling cross-border crime.

The investigations of the EPPO will be primarily carried out by the European Delegated Prosecutors under the supervision of the European Prosecutor coming from the same Member State as the European Delegated Prosecutor, and under the direction and instruction of the competent Permanent Chamber. The European Prosecutors sitting in the Permanent Chambers are familiar with the legal system and know the language of the European Delegated Prosecutors they supervise. In addition, the staff in the EPPO headquarters supporting the College and chambers will need to reflect an appropriate coverage and balance of legal systems and languages to support their work. The EPPO Regulation also allows the Permanent Chambers to delegate its decision-making powers to the supervising European Prosecutor in specific cases, where an offence is not serious enough or the proceedings are not complex.

The work of the EPPO should, in principle, be carried out in electronic form. This will further facilitate the communication between the European Delegated Prosecutors, the supervising European Prosecutors and the Permanent Chambers. Should there be need for additional translations, the EPPO may seek such services from the Translation Centre of the bodies of the EU.

Second bullet point: The Commission does not share the ECA's assessment. The EPPO will be directly responsible for the investigations, prosecutions and bringing to judgement of crimes affecting the financial interests of the Union. In this respect, European Delegated Prosecutors, who will be equipped with the same powers as national prosecutors in addition to those following directly from the EPPO Regulation, will carry out the investigations hand in hand with national authorities, while the latter shall ensure that all instructions given by the European Delegated Prosecutors are followed.

The EPPO Regulation contains also very specific obligations on Member States to provide European Delegated Prosecutors with the resources and equipment necessary to exercise their functions (Article 96(6)).

In addition, OLAF, because of its very mandate in the area of PIF, is called on to become an important source of information to the EPPO. Union institutions and bodies may use OLAF for a preliminary verification of allegations in cases where they lack the expertise to assess whether certain information may need reporting to the EPPO.

Third bullet point: Article 24 of the EPPO Regulation clearly states that all institutions, bodies, offices and agencies of the Union and the authorities of the Member States shall without undue delay report to the EPPO any criminal conduct in respect of which it could exercise its competence. It is the EPPO that will thereupon decide whether to exercise its competence by either initiating a criminal investigation or use its right of evocation. The purpose of the preliminary evaluation mechanism is to allow IBOAs to make use of OLAF and its specialised expertise to assess information available to the IBOA and to provide the EPPO with good quality information. It shall be efficient and not hamper the decision making process by the EPPO.

The Commission proposal for the revision of Regulation 883/2013 contains a specific provision on the preliminary evaluation by OLAF, including a strict deadline for its completion.

CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

130. The specific issues raised by the ECA regarding the Commission's anti-fraud policy cannot be seen in isolation from the important recent legislative initiatives and other developments in the area of the fight against fraud listed below:

- Revision of the Staff Regulations for officials and other servants of the European Union in 2013;
- Updated integrated control framework and peer review of fraud risk in 2017;
- Directive (EU) 2017/1371 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law (PIF Directive);
- Regulation 2017/1939 setting up the EPPO;
- Proposal of 2018 to amend the OLAF Regulation 883/2013;
- New Financial Regulation 2018/1046;
- Initiative for a revision of the Financial Framework Regulation on decentralised agencies;
- Proposals for post-2020 spending programmes;
- Ongoing update of the Commission's Anti-Fraud Strategy (CAFS).

Please see Commission's reply to paragraph 9.

131. The legal constraints of the current irregularity reporting system and the complexity of the task have not been sufficiently reflected in the ECA report.

The Commission is aware of certain limits of its reporting system but has progressively and continuously worked to improve the irregularity reporting by Member States (see Commission's replies to paragraphs 24 and 25). As the ECA itself indirectly acknowledges in paragraph 31, currently there is no other system (national or within the EU institutions) collecting data on fraud to the same level of detail as IMS.

132. There is no cost-effective method to estimate undetected fraud reliable and defensible enough for evidence-based policy (see Commission's replies to paragraphs 14–16). The methods mentioned by the ECA would not be well-suited in this specific context (see replies to paragraphs 33–37).

133. The Commission agrees that the analysis of fraud patterns and vulnerabilities should be a priority while taking into account that such studies are very resource-intensive.

The Commission considers that an identification of the motivation of fraudsters would not add significant value to its fight against fraud. Furthermore, some of the causes highlighted in the report have already been targeted by legislative proposals such as the 2018 Financial Regulation or the relevant risks have been duly taken into consideration in the audit activity of the Management and Control Systems in shared management. See Commission's replies to paragraphs 39–49.

134. In the domain of public procurement, the EU has broadened and facilitated market access, in particular for SMEs, with the reform of the Public Procurement Directives in 2014 and further initiatives. Those policy impulses, aiming at e.g. enhanced transparency, more digitalised processes and simplification, are also reflected in the new Financial Regulation and will contribute to reducing the risk of corruption.

Recommendation 1 – Gain better insight into the scale, nature and causes of fraud in EU spending

The Commission partially accepts the recommendation.

The Commission, in close cooperation with the Member States, has considerably improved its irregularity reporting system over the past years, allowing for a better and more refined analysis.

The Commission is committed to further improve the reporting of irregularities and fraud and the analysis of the nature of fraud on the basis of tailored data collection and a better understanding of the overall anti-fraud framework in the different Member States.

It is, however, not possible to establish an estimate of the scale of the undetected level of fraud which is reliable and defensible enough for evidence-based policy, also taking into account the constraint of the efficient use of the limited resources available to the Commission.

a) The Commission partially accepts recommendation 1 a).

The Commission agrees to enhance IMS further, subject to a feasibility study and availability of resources. The inclusion of all spending areas may imply significant development costs and may impact significantly on the overall performance of IMS. It would also require legislative proposals.

From the Commission's point of view, integrating completed OLAF investigations should in principle be possible. However, due to data protection rules and confidentiality requirements, ongoing investigations would have to be excluded. Also for completed investigations, reporting should be done by the Member States in order to ensure that national confidentiality rules on criminal investigations are respected. Furthermore, as regards investigations by the future EPPO, it is not up to the Commission to make any commitment.

It should also be pointed out that the Commission proposed in 2014 abolishing the threshold of EUR 10 000 as of which Member States must report investigations concerning fraudulent irregularities in IMS. Member States, however, rejected this proposal.

b) The Commission partially accepts recommendation 1 b).

The Commission intends to enhance the analysis of the risks of fraud and corruption against the EU budget, including the analysis of the nature and causes of fraud. In this context, risk indicators could be identified. The methods suggested by the ECA (encounter surveys and indexes based on administrative data) are, however, not suitable for the EU budget and their cost would not be justified in relation to the expected results.

135. While the Commission's anti-fraud strategies currently use few measurable objectives and indicators, general principles and priorities set out in anti-fraud strategies contribute to a coherent approach in the Commission's fight against fraud (see Commission replies to paragraphs 59–64). Reporting on the effectiveness of both the corporate and the departmental anti-fraud strategies will

improve once an enhanced analysis function as referred to in the Commission's reply to recommendation 1 will be operational.

136. Strategic fraud risk management and fraud prevention are important objectives for the Commission.

It has put in place a decentralised model of financial management, where Authorising Officers by Delegation, e.g. Directors-General, are responsible for internal control, including risk management and fraud prevention. Respective responsibilities and duties are well defined and since 2017, all Commission services are obliged to appoint a senior manager in charge of risk management, to support and advise the Authorising Officer by Delegation on matters of internal control, including fraud risk management.

Information on anti-fraud measures are reported to the College of Commissioners which takes overall political responsibility for the management of the EU budget. Each Member of the Commission receives fraud-related information directly by the service under his/her responsibility and reports important cases to the College.

The individual mission letters by the President of the Commission are committing each Commissioner to pay specific attention to sound financial management of EU funds which reinforces the Commission's political commitment to zero tolerance for fraud and to systematically ensure the protection of the EU budget from fraud.

The Commission considers that OLAF could assume a stronger and more strategic role as a coordinator with regard to the anti-fraud policies of the Commission services and executive agencies. OLAF's oversight role is being considered in the ongoing update of the CAFS.

Recommendation 2 – Ensure leadership of the Commission's anti-fraud actions

The Commission considers that its current internal organisation in practical terms already reflects the recommendation 2.1. See also Commission's reply to paragraphs 50-54.

The Commission partially accepts recommendation 2.2

The Commission accepts most of the substance of the recommendation. The Commission estimates that its anti-fraud strategy can only gradually be adapted to comply with the recommendation, the full implementation of which could be achieved around the mid-point of the Multiannual Financial Framework 2021–2027.

First indent: The Commission shares the ECA's view that its anti-fraud strategy should be preceded by a comprehensive fraud risk assessment.

The implementation of such a fraud risk assessment would however take time and have important resource implications as it would require not only the establishment of an enhanced analysis function, as referred to in the Commission's reply to recommendation 1, but also the pursuit of appropriate data collection and analysis over several years (see Commission's replies to paragraphs 14–16, 29, 33–37, 47).

137. The Commission notes that, to a considerable extent, for the 2014–2020 period fraud-proofing was carried out at the sub-legislative level, notably by drafting model contracts and agreements. Furthermore, in shared management, clear provisions have been in place concerning irregularities, of which fraud is a sub-category.

See Commission's reply to paragraph 67.

138. With the "*Better Regulation Toolbox*" of 2017 (see Commission's replies to paragraphs 71 and 72 above), fraud-proofing was formally integrated in the legislative drafting process. Nevertheless,

fraud-proofing of spending programmes was already required under the Commission Anti-Fraud Strategy of 2011,¹¹ i.e. for the Multiannual Financial Framework 2014–2020.

The 2021–2027 Multiannual Financial Framework proposal of the Commission on the Common Provisions Regulation contains a provision requiring the authority responsible for managing the programme to "*put in place effective and proportionate anti-fraud measures and procedures, taking account of the risks identified*". This provision, Article 68(1)(c), applies to the seven shared management funds.

139. Under shared management, it is up to Member States to take all necessary measures to protect the EU financial interests, in particular those preventing, detecting and correcting irregularities and fraud, as appropriate and on their own responsibility. In this respect, they have access to the exclusion decisions taken as part of EDES.

As far as the feeding of information into EDES is concerned, national authorities have to transmit information of detected fraud and/or irregularity, where required by sector-specific rules. This is done through an interface between IMS and EDES.

See also Commission's reply to paragraph 138.

140. The Commission is continuously promoting the use of ARACHNE with the Member States (see Commission's replies to paragraphs 85-88 and recommendation 3.3).

Recommendation 3 – Increase the use of fraud-prevention tools

The Commission partially accepts recommendation 3.1.

The package of legislative proposals for the Multiannual Financial Framework was launched in May and June 2018, i.e. before receipt of the ECA's recommendation. Those proposals were fraud-proofed to the extent possible within the tight deadlines for the launch of the MFF package.

Already under the current MFF Member States are required to put in place effective and proportionate anti-fraud measures taking into account the risk identified, pursuant to Article 125(4)(c) of the Common Provisions Regulation (EU) 1303/2013. The Commission considers that a fraud risk assessment is an ongoing exercise, not linked to any particular timeframe. The Commission's Common Provisions Regulation (CPR) proposal supports the requirement to carry out a fraud risk assessment. However, it does not foresee a specific timing from Member States to do it. The Commission is of the opinion that adding a requirement to be met before adoption would delay the programme adoption, which goes against the objective of the CPR.

A study on Member States' compliance with this provision is being finalised. Member States will build on this experience for their future fraud risk assessment.

The Commission is considering reinforcing OLAF's analytical capabilities, which would, in the course of the 2021-2027 programming period, contribute to a refinement of the Commission's fraud risk assessments (see the Commission's replies to recommendations 1 and 4).

The Commission accepts recommendation 3.2 a).

In accordance with the Financial Regulation, the relevant Directorate-General is obliged to use the early detection and exclusion system where the circumstances require it. Several actions have already been conducted to promote the use of EDES.

The Commission accepts recommendation 3.2 b).

¹¹ COM (2011) 376 final, p. 8, paragraph 'Fraud prevention'.

A modification of the Financial Regulation by the legislator would be necessary in order to oblige, as far as shared management is concerned, the Member States to flag fraudulent economic operators.

The Commission had initially proposed (COM (2014)358) a clear obligation for the Member States to use IMS data as a ground for exclusion. However, Member States opposed any obligation to exclude on the basis of the information they provide in IMS.

The Commission accepts recommendation 3.3.

The Commission has provided information, targeted training and active support and guidance on the ARACHNE tool to all Member States. However, ARACHNE is used on a voluntary basis as there is no legal obligation to enforce its use. The Commission will continue to provide active assistance to all authorities and encourage those Member States which do not sufficiently (or not at all) use Arachne to do so, as outlined in the "*Charter for the introduction an application of the Arachne Risk Scoring Tool in the management verifications*" shared with all Member States.

See Commission replies to paragraphs 85–88.

141. With regard to the overall impact of OLAF's investigations, it is important to note that the precautionary measures issued by OLAF (see Article 7 of Regulation 883/2013) and the overall deterrent effect of OLAF's actions are also important elements of fighting fraud which need to be assessed.

The analysis concerning the follow-up of OLAF's investigations is based on a relatively small number of interviews with Commission services and Member States judicial authorities.

The Commission highlights that also other actors, in particular other EU institutions and Member States, have in the current system important roles and responsibilities to detect and investigate irregularities and to take appropriate follow-up measures.

As regards the indictment rate, the efficiency of OLAF's investigations cannot be measured by this single criterion, as indictment is only one of the many outcomes of OLAF investigations. It is frequent good practice that OLAF and national judicial authorities work in parallel and coordinate their operational activities without losing time. OLAF has also improved its cooperation with the judicial authorities on the follow-up to its recommendations.

The difficulties regarding the follow-up given by national authorities to OLAF's judicial recommendations are a long-standing challenge, well-known to OLAF, the Commission and the Member States. To address this challenge, the Commission has proposed the creation of the EPPO. Also, the recent Commission proposal to amend Regulation 883/2013 aims to improve the follow-up to OLAF's judicial recommendations, notably by clarifying the admissibility of OLAF investigation results in judicial proceedings in Member States.

See also Commission's replies to paragraphs 94–104.

142. OLAF has taken action with the aim of clarifying the information provided in final reports and the content of the recommendations in relation to estimated amounts to be recovered. OLAF issued "*Instructions on drafting Financial Recommendations and related sections of the Final Report*" in October 2016 which should make OLAF recommendations easier to implement. The effect of these instructions on financial recommendations will only be fully visible in the future.

Furthermore, in July 2017 OLAF issued new "*Guidelines on Financial Monitoring*" designed *inter alia* to shorten the period for the spending Directorates-General to calculate the amounts to be recovered.

See also Commission's replies to paragraphs 106–124.

Recommendation 4 – Reconsider OLAF’s role and responsibilities in combatting fraud in EU spending in light of the establishment of the EPPO

The Commission partially accepts the recommendation.

As regards the investigative function of OLAF, the Commission has taken action to adapt OLAF's framework for investigations to the establishment of the EPPO in its proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU, Euratom) No 883/2013, of 23 May 2018, COM(2018)338.

The proposed relationship between the two bodies should be based, as prescribed by the EPPO Regulation, on the principles of close cooperation, exchange of information, complementarity and non-duplication.

In addition, the proposal foresees targeted changes to enhance the effectiveness of OLAF investigations.

OLAF's administrative investigations will maintain their specific added value to the benefit of the overall protection of the Union budget. See also Commission’s replies to paragraphs 126–128.

With regard to fraud prevention and fraud risk analysis, the Commission intends to reinforce OLAF’s role (see Commission's replies to recommendations 1–3).

a) The Commission shares the ECA’s view that OLAF could assume a stronger role in the anti-fraud policies of the Commission services and executive agencies. Such a strengthened role is being considered in the upcoming update of the CAFS (see Commission's replies to paragraphs 50-54 and recommendation 2.1).

As far as real time detailed analysis of fraud patterns and the causes of fraud is concerned, please refer to the Commission's replies to recommendations 1 and 2.2. To the extent possible, the Commission will increasingly present fraud patterns found in OLAF investigations in case compendiums.

b) *Vis-à-vis* the Member States, OLAF will continue to perform its coordinating and advisory functions, notably as the lead service for irregularity reporting and the Advisory Committee for the Coordination of Fraud Prevention. Likewise, the Authorising Officers Responsible in the Directorates-General in charge of shared management will continue to exercise their supervisory role over the Member States.

OLAF will then in turn review the anti-fraud policies of those spending Directorates-General, as outlined above.

The analytical component of OLAF's enhanced role can only gradually be implemented and will not be fully operational before the mid-point of the Multiannual Financial Framework 2021–2027 (please refer to the Commission's reply to recommendation 2.2.). As the ECA acknowledges, a comprehensive fraud risk assessment forms the basis for fully effective fraud risk management. Consequently, the OLAF’s analytical capabilities and its reinforced oversight role will gain effectiveness in a gradual process.

Équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur incidence en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

Le présent audit de la performance a été réalisé par la Chambre V (Financement et administration de l'Union européenne), présidée par M. Lazaros S. Lazarou, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M. Juhan Parts, Membre de la Cour, assisté de: M. Ken-Marti Vaher, chef de cabinet; M. Margus Kurm, attaché de cabinet; M^{me} Judit Oroszki, manager principal et chef de mission; M. Tomasz Plebanowicz, chef de mission adjoint; M. Rogelio Abarquero Grossi, ainsi que M^{mes} Daria Bochnar, Jana Janeckova et Anzela Poliulianaite, auditeurs. L'assistance linguistique a été assurée par M. Michael Pyper, et les travaux de secrétariat, par M^{me} Valérie Tempez-Erasmi.



De gauche à droite: Ken-Marti Vaher, Judit Oroszki, Tomasz Plebanowicz, Juhan Parts, Michael Pyper, Daria Bochnar, Anzela Poliulianaite, Jana Janeckova, Rogelio Abarquero Grossi, Valérie Tempez-Erasmi et Margus Kurm.

Étape	Date
Adoption du plan d'enquête/début de l'audit	4.4.2017
Envoi officiel du projet de rapport à la Commission (ou à toute autre entité auditée)	26.6.2018
Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire	14.11.2018
Réception des réponses officielles de la Commission (ou de toute autre entité auditée) dans toutes les langues	EN: 8.1.2019

PDF ISBN 978-92-847-1449-0 doi:10.2865/78221 QJ-AB-18-030-FR-N

HTML ISBN 978-92-847-1447-6 doi:10.2865/88914 QJ-AB-18-030-FR-Q

L'une des responsabilités majeures de la Commission européenne est la protection des intérêts financiers de l'UE contre la fraude. Les directions générales de la Commission, ainsi que ses agences exécutives et son Office de lutte antifraude (OLAF) collaborent avec un grand nombre d'autres organisations, y compris les autorités des États membres et le futur Parquet européen.

Dans le cadre de cet audit, nous avons apprécié si la Commission gérait correctement les risques d'activités frauduleuses au détriment du budget de l'UE. Nous avons constaté que la Commission ne disposait pas de données complètes et comparables sur le niveau de la fraude détectée dans les dépenses de l'UE. De plus, elle n'a à ce jour réalisé aucune estimation des fraudes non détectées et n'a procédé à aucune analyse détaillée de ce qui amène les opérateurs économiques à entreprendre des activités frauduleuses. Cela limite la valeur pratique et l'efficacité des plans stratégiques établis par la Commission pour protéger les intérêts financiers de l'UE contre la fraude.

Le système actuel, selon lequel l'enquête administrative menée par l'OLAF en cas de soupçon de fraude est suivie d'une enquête pénale au niveau national, demande un temps considérable dans un très grand nombre de cas, réduisant ainsi les chances de pouvoir engager des poursuites. En outre, il arrive souvent que les rapports finaux de l'OLAF ne fournissent pas suffisamment d'informations pour permettre le recouvrement des fonds indûment versés. Les enquêtes de l'OLAF n'ont débouché sur des poursuites à l'encontre des fraudeurs présumés que dans moins de la moitié des cas, et se sont traduites par le recouvrement de moins d'un tiers des fonds de l'UE indûment versés.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx
Site web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Union européenne, 2019.

Toute utilisation ou reproduction de photos ou d'autres éléments non protégés par le droit d'auteur de l'Union européenne nécessite l'autorisation expresse du titulaire du droit d'auteur.