



Rapport de l'**OLAF** 2015

Le système de notification des fraudes (Fraud Notification System - FNS) est un outil internet disponible pour toute personne désirent transmettre des informations relatives à des cas potentiels de corruption ou de fraude.

http://ec.europa.eu/anti-fraud/olaf-and-you/report-fraud_fr

Europe Direct est un service destiné à vous aider à trouver des réponses aux questions que vous vous posez sur l'Union européenne.

Un numéro unique gratuit (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(* Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2016

Print:	ISBN 978-92-79-54201-5	ISSN 1977-4850	doi:10.2784/396228	OB-AD-16-001-FR-C
PDF:	ISBN 978-92-79-54198-8	ISSN 2315-2516	doi:10.2784/478095	OB-AD-16-001-FR-N

Crédits photo:

Page de couverture: © iStock, scanrail

Page 5: © Union européenne

Page 8: © Union européenne 2003

Page 9: © Union européenne 2016

Page 17: © Communautés européennes 1997

Page 18: © Communautés européennes 2000

Page 20: © Fancy/F1online

Page 22: © Union européenne 2015

Page 23: © Communautés européennes 2000

Page 27: © iStock.com/Szocs Jozsef, © Alix Minde/PhotoAlto/F1online

Page 28: © Christine Balderas/Getty Images

Page 37: © Chris Ryan/Ojo Images/F1online

Page 39: © Colin Anderson/Brand X Pictures/Jupiterimages

© Union européenne, 2016

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Rapport de l'**OLAF** 2015

**Seizième rapport de l'Office
européen de lutte antifraude,
du 1^{er} janvier au 31 décembre 2015**

CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ

Le rapport de l'OLAF contient des études de cas à titre d'exemple uniquement. Plus particulièrement, le fait que l'OLAF présente ces études de cas ne préjuge en rien du résultat des actions judiciaires, ni ne signifie que les allégations présentées impliquent obligatoirement la culpabilité de certaines personnes.

«OLAF» est l'acronyme de la dénomination en français de l'Office, à savoir l'Office européen de lutte antifraude.

Pour communiquer avec l'OLAF:

<http://olaf.europa.eu>

Signaler une fraude à l'OLAF:

http://ec.europa.eu/anti-fraud/olaf-and-you/report-fraud_fr

Introduire une réclamation concernant une enquête de l'OLAF:

http://ec.europa.eu/anti-fraud/olaf-and-you/complaints-olaf-investigations_fr

Demander des informations sur l'OLAF:

http://ec.europa.eu/anti-fraud/contacts/general-enquiries_fr

Demander une visite à l'OLAF:

http://ec.europa.eu/anti-fraud/contacts/request-visit_en

Contacts pour la presse: http://ec.europa.eu/anti-fraud/contacts/media-enquiries_fr

Adresse postale:

Commission européenne/Office européen de lutte antifraude (OLAF)/1049 Bruxelles, Belgique

Adresse pour les visiteurs:

Office européen de lutte antifraude (OLAF)/Rue Joseph II 30/1000 Bruxelles, Belgique



Synthèse

Quatre ans après sa réorganisation en 2012, l'OLAF a désormais atteint sa «vitesse de croisière» et amélioré son efficacité dans tous ses domaines d'activités. Par rapport aux années qui ont précédé la restructuration, l'OLAF a augmenté le nombre d'enquêtes clôturées de 93 %, tout en formulant également 83 % de recommandations en plus. Le traitement plus efficace des informations reçues présentant un intérêt potentiel en matière d'enquête — le processus de sélection — a aussi débouché sur l'ouverture de 86 % d'enquêtes en plus qu'avant 2012. Ces gains de productivité ont été obtenus malgré une réduction des effectifs et un changement dans les procédures d'enquête. Le règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 ⁽¹⁾ a introduit des exigences supplémentaires en matière d'enquête et des contrôles internes plus stricts, qui auraient pu occasionner des enquêtes plus longues. Or, la durée moyenne des enquêtes de l'OLAF a diminué de 18 % au cours des quatre dernières années.

En 2015, l'OLAF a enregistré 1 372 éléments d'information entrants. L'afflux d'informations semble s'être stabilisé, ce qui témoigne de la coopération positive établie par l'Office avec ses partenaires, ainsi que de ses efforts pour sensibiliser les citoyens européens à la nécessité de signaler les fraudes. Une meilleure affectation des ressources de l'OLAF a débouché sur un processus de sélection plus rapide et plus efficace. L'Office a réduit la durée moyenne de ses sélections à 1,7 mois en 2015. Dans le présent rapport, l'OLAF donne des exemples illustrant les considérations qui déterminent l'ouverture ou non d'une enquête.

En 2015, l'Office a ouvert 219 nouvelles enquêtes. Il a clôturé 304 enquêtes, ce qui représente un nouveau record. Comme les années précédentes, le secteur des fonds structurels et sociaux est resté le principal domaine dans lequel l'OLAF a exercé ses activités d'enquête.

Par ses recommandations, l'OLAF crée les conditions permettant de recouvrer les fonds de l'UE dépensés de manière inappropriée, au profit du budget de l'UE. En 2015, l'Office a formulé 364 recommandations à l'attention des autorités concernées dans l'UE et les États membres et a recommandé le recouvrement de 888 millions d'euros.

Pour la première fois, le rapport présente une comparaison entre les recommandations financières formulées par l'OLAF et l'impact financier des irrégularités décelées et signalées par les États membres. Notre analyse montre que les enquêtes de l'OLAF contribuent sensiblement à faire en sorte que l'argent dépensé par l'UE serve les objectifs poursuivis.

En plus de ses enquêtes et dossiers de coordination, l'OLAF a organisé en 2015 plusieurs opérations douanières conjointes (ODC). Ces opérations sont des actions coordonnées et ciblées d'une durée limitée qui visent à combattre la contrebande de marchandises sensibles et la fraude dans certaines zones à risque et/ou sur des axes commerciaux identifiés.

L'OLAF a progressé dans ses efforts pour lutter contre le commerce illicite des produits du tabac, en aidant les autorités nationales à saisir 619 millions de cigarettes en 2015.

Grâce à son expertise antifraude, l'OLAF a pu aussi soutenir les institutions de l'UE dans la création d'un cadre juridique offrant une meilleure protection du budget de l'UE. En particulier, tout au long de l'année 2015, l'OLAF a pris une part active dans les négociations en cours concernant la proposition de la Commission européenne en vue de la création du Parquet européen. L'OLAF considère que le Parquet européen rationaliserait le processus d'identification des fraudeurs et accélérerait les poursuites judiciaires. Le Parquet européen réduirait considérablement la fragmentation actuelle des efforts des services répressifs nationaux pour protéger le budget de l'UE, renforçant ainsi la lutte contre la fraude dans l'Union européenne.

(1) 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.



Avant-propos

C'est avec grand plaisir que je présente cette édition du rapport annuel de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF). En 2015, l'OLAF a poursuivi énergiquement ses efforts en matière d'enquête, en clôturant un nombre record d'enquêtes, malgré la réduction de ses effectifs. L'Office s'est attaché, en particulier, à réduire l'arriéré de dossiers ouverts depuis plus de 20 mois, faisant ainsi baisser considérablement le nombre d'enquêtes de longue durée en cours.

Une fois de plus, les fonds structurels et sociaux ont représenté la partie la plus importante du travail d'enquête de l'OLAF et aussi le domaine où sa valeur ajoutée a été la plus manifeste. En 2015, sur le total de 888,1 millions d'euros dont le recouvrement a été recommandé, 624 millions d'euros concernaient les seuls fonds structurels et sociaux.

L'OLAF célèbre aussi l'aboutissement d'une étape importante: quatre années ont passé depuis notre réorganisation en 2012 et nous pensons avoir accompli beaucoup de choses pendant cette période. Quand nous avons entrepris de repenser la façon dont l'Office fonctionnait, l'efficacité et une utilisation optimale des ressources étaient nos principaux objectifs. Nous voulions mieux servir les citoyens européens, en contribuant à une protection accrue des intérêts financiers de l'UE. Quatre ans plus tard, nous constatons que notre travail a été payant. En comparaison de la période qui précédait la réorganisation, l'Office a gagné en efficacité dans tous les domaines. Malgré un renforcement des contraintes juridiques, nous avons évalué davantage d'informations reçues et nous avons ouvert et conclu plus d'enquêtes, plus rapidement que jamais.

L'OLAF doit ces excellents résultats au dévouement de son personnel et à une coopération soutenue avec les États membres comme avec les institutions partenaires. Toutefois, malgré certains signes encourageants que nous avons reçus de la part de pays qui intensifient leur lutte contre la fraude, il reste encore beaucoup à faire. Afin de garantir que l'argent européen profite à des projets qui favorisent l'emploi, la croissance et le bien-être en Europe et au-delà, il est primordial de sensibiliser les citoyens à la lutte contre la fraude et d'afficher la volonté politique de s'attaquer à ce problème majeur. L'OLAF continuera d'aider les pays européens à élaborer leurs propres stratégies antifraude nationales et de les encourager à signaler tous les cas de fraude qu'ils pourraient rencontrer, en leur donnant l'assurance que leurs préoccupations seront toujours traitées avec le plus grand soin et la plus grande considération.

Il y a cependant des limites à notre capacité de contribuer à la protection du budget de l'UE. Nous sommes confrontés de plus en plus à des affaires de fraude transnationales, qui nécessitent plus de pouvoirs et de moyens que n'en possède actuellement l'OLAF. Ce qui nous manque et que nous cherchons à mettre en place, c'est un Parquet européen, un organe qui peut à la fois enquêter sur la fraude et la poursuivre au sein des États membres, et entre eux.

Je voudrais, encore une fois, remercier nos agents de l'excellent travail qu'ils ont réalisé et du zèle dont ils ont fait preuve tout au long de l'année écoulée. Le succès de l'OLAF est leur succès, et ils peuvent vraiment être fiers de ce qu'ils ont accompli.

Giovanni Kessler
Directeur général de l'OLAF



Table des matières

1. Mission et mandat	9
2. Activités d'enquête	12
2.1. Une réorganisation réussie	12
2.2. La phase de sélection	13
2.3. La phase d'enquête	15
2.4. Recommandations.....	19
2.5. Réclamations concernant les activités d'enquête de l'OLAF	21
3. Partenaires de l'OLAF dans la lutte contre la fraude	22
3.1. Sources d'informations.....	24
3.2. Partenariat dans le cadre d'enquêtes.....	25
3.3. Suivi judiciaire.....	28
3.4. Suivi disciplinaire	30
3.5. Suivi financier	30
3.6. Recouvrements financiers	33
4. Élaboration des politiques antifraude.....	34
4.1. Le cadre législatif antifraude.....	34
4.2. Soutien financier à l'amélioration des capacités de lutte contre la fraude des États membres	35
5. Effectifs et budget	36
6. Protection des données.....	39
7. Comité de surveillance	40
8. Vers un véritable espace européen de justice	41



Le siège de l'Office européen de lutte antifraude, à Bruxelles.

1. Mission et mandat



Mission de l'OLAF: détecter les cas de fraude relatifs à des fonds de l'Union européenne, mener les enquêtes à ce sujet et faire cesser ce type d'infractions.

MANDAT

Le mandat de l'OLAF est:

- de mener des enquêtes indépendantes sur la fraude, la corruption et les irrégularités portant sur des fonds de l'UE afin de veiller à ce que l'argent des contribuables de l'UE serve à financer des projets susceptibles de créer des emplois et de la croissance en Europe;
- d'enquêter sur les fautes graves commises par le personnel de l'UE et les membres des institutions de l'UE, contribuant ainsi à renforcer la confiance des citoyens dans les institutions de l'UE;
- d'élaborer les politiques antifraude de l'UE.

COMPÉTENCES

L'OLAF peut enquêter sur des questions relatives à la fraude, à la corruption et à d'autres infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE en ce qui concerne:

- toutes les dépenses à charge de l'UE: les principales catégories de dépenses sont les Fonds structurels, la politique agricole et le Fonds de développement agricole, les dépenses directes et l'aide extérieure;
- certains domaines des recettes de l'UE, principalement les droits de douane;
- les soupçons de fautes graves commises par le personnel de l'UE et les membres des institutions de l'UE.

L'OLAF fait partie de la Commission européenne et est, à ce titre, placé sous la responsabilité de la vice-présidente Kristalina Georgieva. Toutefois, dans l'exécution de son mandat d'enquête, l'OLAF agit en toute indépendance.

CE QUE NOUS FAISONS

Le travail d'enquête de l'OLAF comprend:

- l'évaluation des informations reçues afin de déterminer s'il existe des motifs suffisants pour ouvrir une enquête;
- la conduite d'enquêtes administratives, le cas échéant, en collaboration avec les autorités nationales compétentes pour les enquêtes pénales ou administratives et avec les organismes européens et internationaux;
- l'aide aux enquêtes des autorités nationales;
- la recommandation d'actions nécessaires qui devraient être menées par les autorités concernées de l'UE et des États membres;
- le suivi des mesures prises par ces autorités, afin d'évaluer l'impact du travail de l'OLAF dans la lutte contre la fraude et de mieux adapter l'aide que nous apportons aux autorités nationales concernées.

Pour une grande partie des dépenses de l'UE, les responsabilités sont partagées entre les niveaux européen, national, régional et local. Même lorsque les fonds sont gérés directement par des institutions de l'UE, l'argent est souvent dépensé par-delà des frontières nationales et parfois en dehors de l'UE. Le travail de détection, d'enquête et de poursuite de l'OLAF relatif au cas de fraude portant atteinte au budget de l'UE ne peut donc s'effectuer qu'en coopération avec un grand nombre de partenaires, aux niveaux national, européen et international.

Les dossiers de l'OLAF concernent fréquemment:

- ▶ la corruption dans les procédures de marché public impliquant un financement de l'UE;
- ▶ le double financement lorsque, du fait de manœuvres frauduleuses, un projet est financé plusieurs fois par différents bailleurs de fonds qui n'ont pas connaissance des contributions apportées par les autres;
- ▶ la fraude aux marchés publics transfrontières;
- ▶ la fraude aux subventions sous diverses formes, car les fraudeurs profitent des difficultés inhérentes à la gestion et au contrôle des programmes de dépenses transnationaux. Il peut s'agir, par exemple, de la fourniture des mêmes travaux de recherche à plusieurs autorités qui les financent à l'intérieur ou au-delà des frontières de l'UE, de plagiat — la copie de recherches qui ont déjà été menées par d'autres —, ou de manquements délibérés aux conditions de l'aide financière.

Étude de cas

L'OLAF aide des donateurs abusés à recouvrer des fonds perdus

L'OLAF a reçu, au moyen de son système de notification des fraudes, une allégation selon laquelle un bénéficiaire domicilié dans un État membre et actif dans un pays africain avait délibérément trompé plusieurs bailleurs de fonds étrangers afin de tirer un bénéfice frauduleux du financement d'un projet environnemental. La subvention de l'UE s'élevait à elle seule à 2 millions d'euros.

En travaillant en étroite coopération avec les services d'enquête d'autres donateurs, l'OLAF a établi que le bénéficiaire avait en fait fourni systématiquement de fausses informations à tous les donateurs et avait notamment demandé le paiement des mêmes coûts à différents bailleurs de fonds.

L'OLAF a recommandé le recouvrement de la totalité de la subvention de l'UE et l'engagement de poursuites à l'encontre des responsables. L'OLAF a aussi communiqué aux autres donateurs des informations qui devraient leur permettre de récupérer leur argent.

Les recettes douanières sont souvent compromises par de fausses déclarations concernant la description des marchandises, leur origine ou leur valeur. Les recettes sont aussi menacées par la contrebande pure et simple — par exemple la dissimulation de marchandises de grande valeur, de biens d'origine illicite ou de produits contrefaits.

Les contrebandiers cherchent des points faibles dans les contrôles douaniers nationaux qui protègent les frontières extérieures de l'UE, comme les passages frontaliers, les aéroports, les ports de mer et les bureaux de dédouanement intérieurs, afin d'exploiter de manière abusive les possibilités offertes par le marché unique. L'importation de contrefaçons représente un danger pour les consommateurs, un préjudice pour le commerce et les échanges légitimes et une perte de recettes fiscales. Le commerce illicite du tabac, en particulier, est lié à de nombreuses formes graves de criminalité internationale organisée, notamment le blanchiment d'argent sale, le trafic de stupéfiants et le financement d'activités terroristes: de plus, les coûts financiers et sociaux qu'il entraîne sont énormes.

Étude de cas

Une enquête de l'OLAF permet la fermeture de fabriques de shampoing clandestines

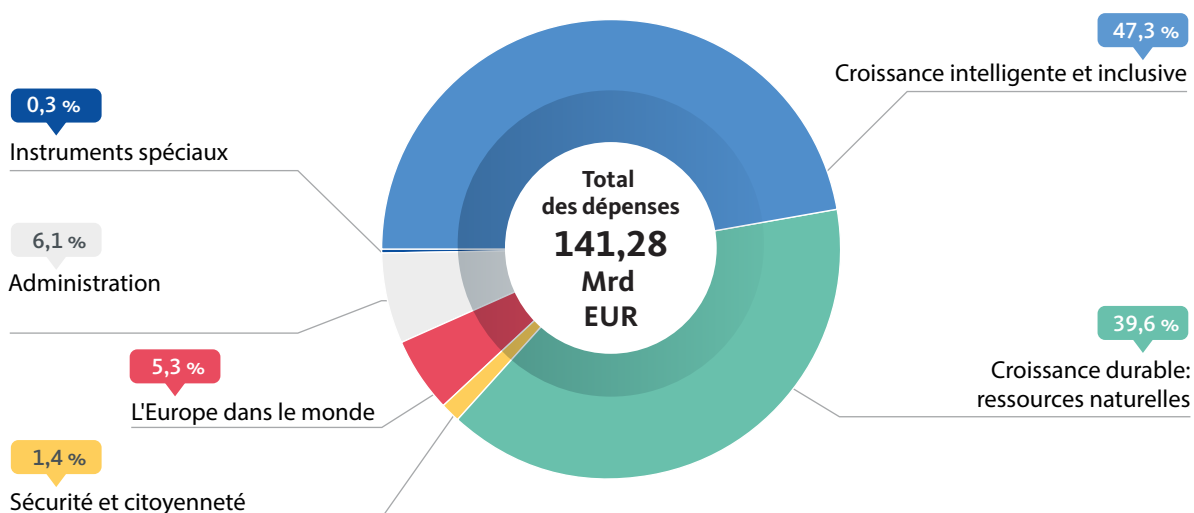
En 2014 et 2015, l'OLAF a enquêté sur le trafic de shampoings de contrefaçon dans l'UE, en coopération avec les autorités de plusieurs États membres. Des éléments donnaient à penser qu'une organisation criminelle avait importé environ 50 conteneurs de shampoings de contrefaçon sur une période de six mois. Plusieurs millions de flacons fabriqués en Chine et acheminés en contrebande via Dubaï et Singapour ont été saisis par les autorités nationales en France, en Allemagne, aux Pays-Bas, en Italie et en Espagne. En outre, ces enquêtes ont abouti à la fermeture de deux fabriques clandestines en Espagne qui produisaient un shampoing de contrefaçon similaire avec des matériaux importés de Chine ou achetés sur le marché intérieur. Ensemble, ces installations illégales avaient une capacité de production d'un demi-million de flacons par mois. En termes financiers, la perte de TVA pour les budgets nationaux représentait à elle seule au moins 3 millions d'euros, en plus des autres recettes perdues à cause de la vente des produits sur le marché noir. Pour le consommateur, le commerce de ce shampoing de contrefaçon signifiait dans le meilleur cas l'acquisition d'un produit inadéquat, puisque le «shampoing» ne contenait pas les composants actifs essentiels du produit authentique. Dans le pire des cas, le consommateur risquait des conséquences

néfastes pour sa santé, puisque certains des produits contrefaits contenaient un ingrédient cosmétique interdit dans l'UE.

Les organes de l'UE, comme d'autres employeurs, peuvent être victimes de fraudes de membres de leur personnel concernant les rémunérations, les indemnités, les frais de voyage et de déménagement, les prestations de sécurité

sociale et de santé. Ils peuvent aussi être confrontés à la corruption de membres du personnel dans le cadre de procédures de marché public et à d'autres formes de corruption, comme des tentatives visant à influencer par des moyens illicites les procédures de décision et de recrutement. Dans une certaine mesure, ces risques augmentent du fait du caractère transnational des activités de l'UE, ce qui rend aussi les enquêtes plus complexes.

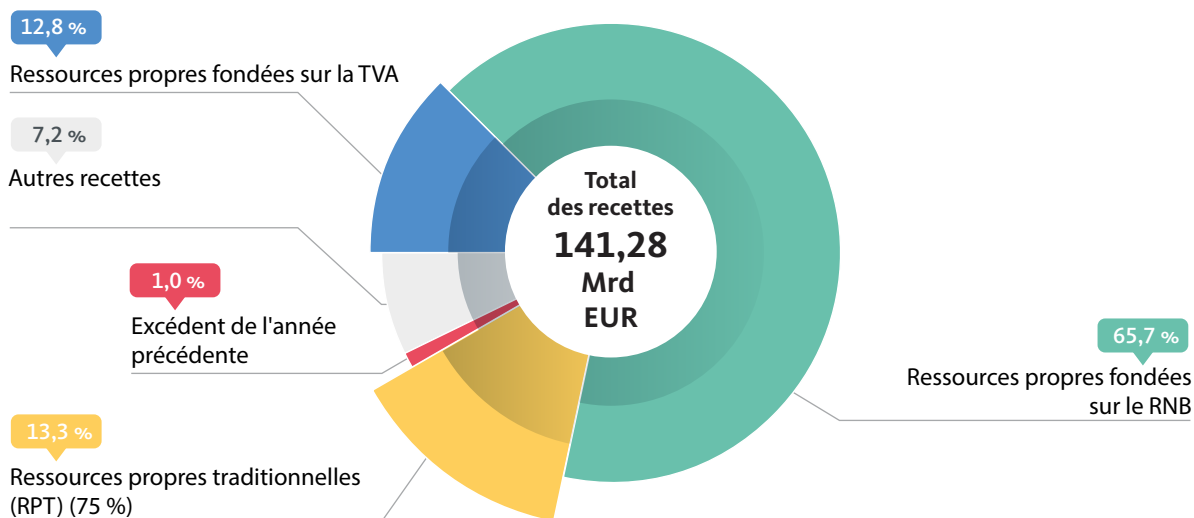
Figure 1: Dépenses de l'UE en 2015



Source: JO L 48 du 24.2.2016, p. 13

NB: ces montants font encore l'objet de contrôles de leur fiabilité par la Cour des comptes européenne

Figure 2: Recettes de l'UE en 2015

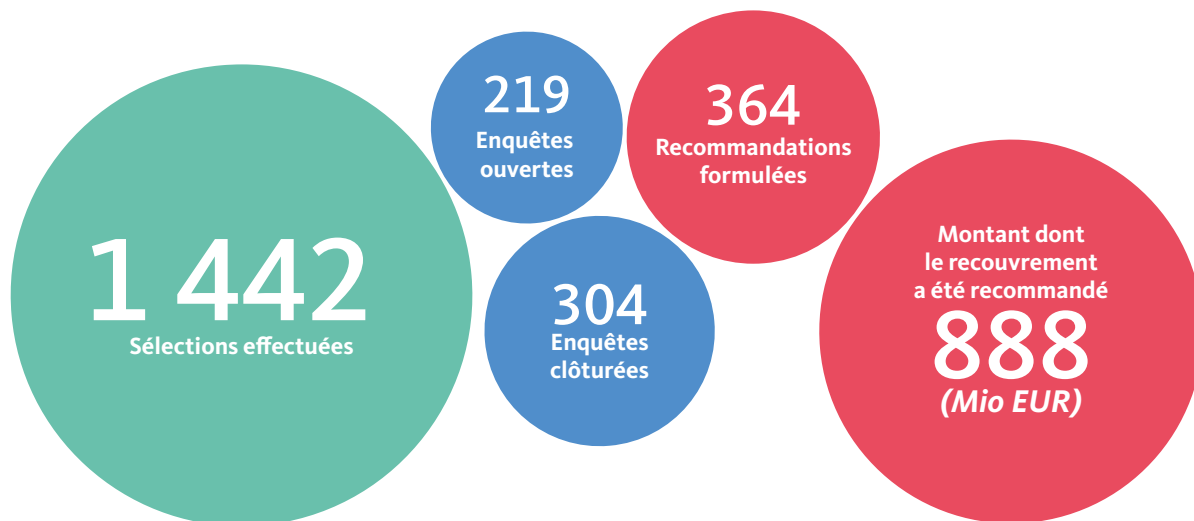


Source: JO L 48 du 24.2.2016, p. 14

NB: ces montants font encore l'objet de contrôles de leur fiabilité par la Cour des comptes européenne

2. Activités d'enquête

Figure 3: Activités d'enquête de l'OLAF en 2015



Avec 304 enquêtes clôturées, l'OLAF a encore connu une excellente année en 2015. Après sa réorganisation en 2012, l'Office a désormais atteint sa «vitesse de croisière» et s'acquitte de sa mission avec une efficacité et une rapidité constantes. Les chiffres parlent d'eux-mêmes: l'Office a évalué plus d'éléments d'information qu'en 2014 et dans des délais plus courts. En outre, l'OLAF a ouvert un plus grand nombre de nouvelles enquêtes et recommandé le recouvrement de plus de 888 millions d'euros. Ces résultats sont détaillés dans les chapitres suivants, accompagnés de graphiques et de données statistiques.

2.1. Une réorganisation réussie

Quatre années ont passé depuis la réorganisation interne de l'OLAF en 2012, et il est à présent possible d'en apprécier les effets sur le fonctionnement de l'Office. Les résultats sont aussi indéniables qu'ils sont impressionnants: concrètement, l'OLAF a doublé sa capacité, et les gains d'efficacité se reflètent dans tous ses domaines d'activités. Si l'on compare la période antérieure à la réorganisation (2008-2011) avec celle qui a suivi (2012-2015), on peut voir que l'OLAF a augmenté de 93 % le nombre d'enquêtes qu'il a menées à bien. Le nombre de nouvelles enquêtes témoigne aussi d'une amélioration considérable, avec 86 % d'enquêtes ouvertes en plus après la réorganisation. De ce fait, l'OLAF a formulé

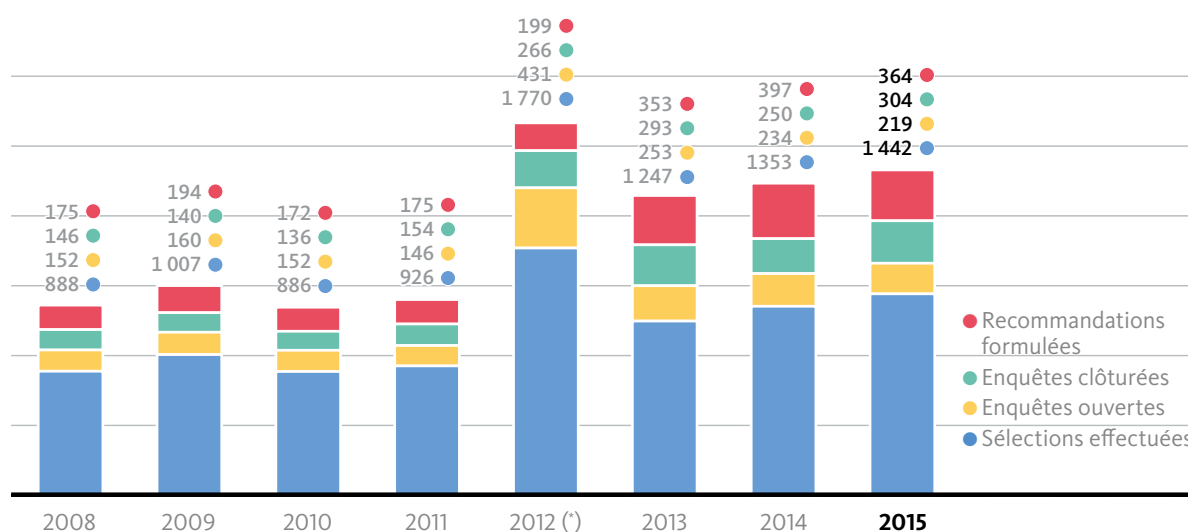
83 % de recommandations en plus après 2012. Les sélections de dossiers ont augmenté de 57 % après la réorganisation et elles ont été faites plus rapidement, permettant ainsi de répondre aux sources dans de meilleurs délais, même si le dossier n'était, en fin de compte, pas retenu. En effet, par rapport à 2008, l'OLAF a presque doublé le nombre de dossiers évalués en un an, tout en réduisant le délai de sélection de plus de 60 %.

Ces chiffres sont d'autant plus remarquables que les gains d'efficacité ont été obtenus malgré une diminution des effectifs et un changement dans les procédures d'enquête de l'OLAF. Le règlement (UE, Euratom) n° 883/2013⁽²⁾, qui prévoit des exigences supplémentaires en matière d'enquête et des contrôles internes plus stricts, a débouché sur des processus d'enquête et de sélection plus complexes. Ces exigences supplémentaires auraient dû normalement engendrer des enquêtes plus longues. Or, la durée moyenne des enquêtes, y compris la phase de sélection, a été réduite de 18 %, ce qui correspond à 4,7 mois, au cours des quatre ans écoulés. Depuis sa réorganisation, l'Office n'a cessé de mieux travailler, plus rapidement, et ce en utilisant moins de ressources.

⁽²⁾ 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.



Figure 4: L'OLAF en 2015: un nombre record d'enquêtes clôturées



(*) Les chiffres pour 2012 comprennent 219 dossiers d'enquête, déjà en cours d'évaluation, ouverts à la suite de la réorganisation du 1.2.2012.

Figure 5: Impact de la réorganisation de l'OLAF de 2012

	2008-2011	2012-2015	Avant/Après la réorganisation
Nombre de sélections réalisées	3 707	5 812	+ 57 %
Nombre d'enquêtes ouvertes	610	1 137	+ 86 %
Nombre d'enquêtes clôturées	576	1 113	+ 93 %
Nombre de recommandations formulées	716	1 313	+ 83 %
Durée moyenne des enquêtes (clôturées et en cours), y compris la phase de sélection (en mois)	26,6	21,9	- 18 %

2.2. La phase de sélection

L'OLAF MET AU POINT UN PROCESSUS DE SÉLECTION PLUS RAPIDE ET PLUS EFFICACE

Le travail d'enquête de l'OLAF commence par la procédure de sélection. L'OLAF évalue toutes les informations reçues afin de déterminer si elles répondent aux critères d'ouverture d'une enquête. Cette procédure de sélection est assurée par l'unité Sélection et révision, qui dépend directement du directeur général.

La première question est de savoir si le problème relève de la compétence juridique de l'OLAF: si l'OLAF n'est pas compétent en la matière, il peut être approprié de faire suivre les informations à une autre instance, par exemple une autorité judiciaire nationale, dans le cas où l'allégation se rapporte exclusivement à une fraude au détriment des finances nationales. Si l'OLAF est compétent, l'évaluation se poursuit.

La deuxième question est alors de savoir si les soupçons de fraude ou d'irrégularité sont suffisants pour ouvrir une enquête, compte tenu des informations disponibles, de la fiabilité de la source et de la crédibilité des allégations.

Si l'existence de soupçons suffisants est établie, la troisième question est de savoir s'il est approprié d'ouvrir une enquête à la lumière des critères suivants, qui sont étroitement liés: proportionnalité, utilisation efficace des ressources d'enquête et subsidiarité. Le fait qu'une enquête relève des priorités en matière d'enquête fixées par l'OLAF est, à ce stade, un facteur déterminant en faveur de son ouverture.

L'unité Sélection et révision soumet un avis au directeur général. Le directeur général peut décider d'ouvrir une enquête, d'ouvrir un dossier de coordination — dans le cadre duquel l'OLAF peut coordonner les efforts d'autres autorités ou leur prêter assistance sans enquêter lui-même — ou rejeter le dossier.

Les exemples suivants illustrent certaines des considérations qui déterminent si l'OLAF ouvrira une enquête. Ils

sont hypothétiques, mais s'inspirent de l'expérience de l'OLAF.

1 *Un correspondant anonyme allègue des violations systématiques des procédures de marché public pour des infrastructures financées en partie par l'UE dans un État membre. Il prétend que de hauts fonctionnaires nationaux dont il donne les noms sont liés à l'entreprise qui a décroché d'importants contrats et que les autorités judiciaires locales n'ont pas donné suite aux plaintes introduites.*

Bien que l'informateur soit anonyme, ses informations sont bien structurées et cohérentes. Les vérifications de l'OLAF auprès de sources publiques et dans les bases de données de la Commission confirment que sa connaissance des détails des projets est exacte, ce qui donne à penser qu'il y a peut-être accès de l'intérieur. En outre, les recherches dans des sources publiques révèlent que des allégations de trafic d'influence concernant les projets sont parues dans la presse locale. Des contacts avec le principal partenaire de l'OLAF dans l'État membre confirment que les autorités locales n'enquêtent pas à ce sujet.

L'OLAF ouvre une enquête.

2 *Un informateur prétend qu'un bénéficiaire de fonds de l'UE dont il donne le nom a fait de fausses déclarations afin d'obtenir une subvention. Les vérifications de l'OLAF confirment que le bénéficiaire a en effet obtenu la subvention en question et que les allégations paraissent crédibles. Toutefois, les contacts de l'OLAF avec les autorités de l'État membre en question révèlent qu'une enquête pénale nationale est déjà bien avancée.*

L'OLAF n'ouvre pas d'enquête car cela ne constituerait pas une utilisation efficiente de ses ressources.

3 *Une société qui n'a pas été retenue dans le cadre d'un appel d'offres publié par une institution de l'UE invoque une fraude dans la procédure de passation de marché. Les allégations ont un caractère général et semblent s'appuyer sur des rumeurs, bien qu'elles citent nommément des fonctionnaires. Les premières vérifications dans des sources publiques et les bases de données de l'institution ne font pas apparaître de motifs de préoccupation. D'autres vérifications dans les archives de l'OLAF confirment que l'entreprise a déjà formulé de nombreuses plaintes similaires par le passé, dont aucune n'était motivée.*

L'OLAF n'ouvre pas d'enquête faute de motifs suffisants de suspicion, compte tenu de l'absence d'informations précises et de la fiabilité douteuse de la source.

4 *L'OLAF reçoit des informations laissant entendre que des membres du personnel d'une délégation de l'UE dans un pays en développement ont enfreint le statut des fonctionnaires de l'UE à divers égards pour favoriser les intérêts de leurs familles et de leurs amis. Les informations sont motivées et semblent refléter un problème récurrent dans la délégation en cause.*

Bien que les conséquences financières paraissent, à première vue, négligeables pour l'UE, il existe un risque pour sa réputation et la possibilité d'une fraude. L'OLAF est la seule instance qui dispose des pouvoirs d'enquête et des ressources permettant d'établir les faits. L'OLAF ouvre une enquête.

Figure 6: L'OLAF a effectué plus de sélections dans un délai plus court

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de sélections réalisées	888	1 007	886	926	1 770	1 247	1 353	1 442
Durée moyenne (en mois) de la phase de sélection	5,0	5,8	6,3	6,8	1,4	1,8	2,0	1,7

L'afflux d'informations semble s'être stabilisé, ce qui témoigne de la coopération positive établie par l'OLAF avec ses institutions partenaires et d'autres autorités publiques, ainsi que de ses efforts pour sensibiliser les citoyens à la nécessité de signaler les fraudes. L'OLAF a enregistré 1 372 éléments d'information entrants en 2015 et a réalisé 1 442 sélections de dossier. La durée moyenne des procédures de sélection a sensiblement diminué, passant de 2,0 mois en 2014 à 1,7 mois en 2015, avec plus de 90 % des sélections effectuées en moins de deux mois. Les procédures suivies par l'OLAF, couplées à une meilleure affectation de ses ressources, ont débouché sur un processus de sélection plus rapide et plus efficace.

L'OLAF est resté très performant en 2015 et a battu un nouveau record en clôturant 304 enquêtes. L'Office s'est attaché, en particulier, à finaliser les dossiers ouverts depuis plus de 20 mois, faisant ainsi baisser considérablement le pourcentage d'enquêtes de longue durée en cours. Ces dernières années, l'OLAF s'est efforcé de maintenir à moins de 30 % la part de ses enquêtes d'une durée supérieure à 20 mois. Grâce aux efforts soutenus des enquêteurs et au suivi constant du personnel d'encadrement, le nombre d'enquêtes ouvertes depuis plus de 20 mois est à présent plus bas qu'il ne l'a jamais été au cours des trois dernières années, et le pourcentage d'enquêtes de longue durée a sensiblement diminué par rapport à la période antérieure à la réorganisation, passant de 38 % en 2011 à 22 % en 2015 (figure 7).

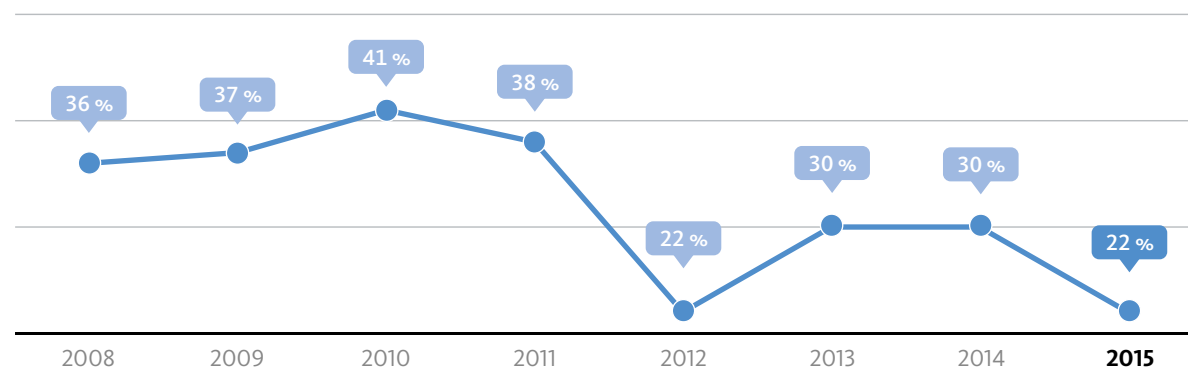
2.3. La phase d'enquête

L'OLAF CLÔTURE UN NOMBRE D'ENQUÊTES RECORD

Une fois ouvertes, les enquêtes sont confiées aux unités d'enquête compétentes. Occasionnellement, la portée d'une enquête peut nécessiter son attribution à une équipe d'enquête spéciale constituée du personnel de plusieurs unités.

L'OLAF a aussi ouvert 219 nouvelles enquêtes en 2015, un chiffre particulièrement élevé compte tenu de la réduction du personnel chargé des enquêtes. De plus, en termes de durée moyenne des enquêtes, les performances de l'OLAF en 2015 sont restées relativement stables par rapport à l'année précédente. C'est ce que confirment deux indicateurs différents.

Le premier indicateur (figure 8) concerne tant la durée des enquêtes clôturées au cours de l'année que la durée des enquêtes qui étaient en cours à la fin de

Figure 7: Pourcentage des enquêtes en cours d'une durée supérieure à 20 mois

l'année. Cela permet d'avoir une vision complète des performances de l'OLAF en matière d'enquête, puisque toutes les enquêtes restées ouvertes pendant de longues périodes sont recensées.

Le second indicateur (figure 9) reflète uniquement la durée des enquêtes clôturées pendant l'année. La légère augmentation de la durée des dossiers clôturés

est due aux efforts que l'OLAF a déployés en 2015 pour clôturer des enquêtes plus anciennes, ouvertes depuis plus de 20 mois.

En 2015, le secteur des fonds structurels est resté le principal domaine dans lequel l'OLAF a exercé ses activités d'enquête, devant l'aide extérieure et les dépenses centralisées.

Figure 8: Durée moyenne des enquêtes clôturées et en cours (en mois)

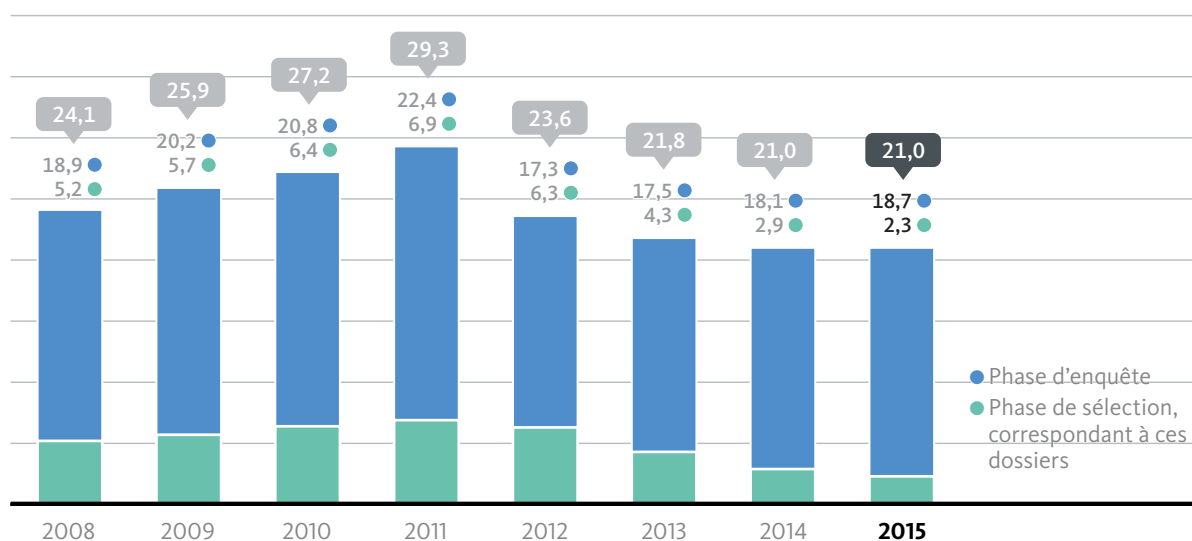


Figure 9: Durée moyenne des enquêtes clôturées uniquement (en mois)

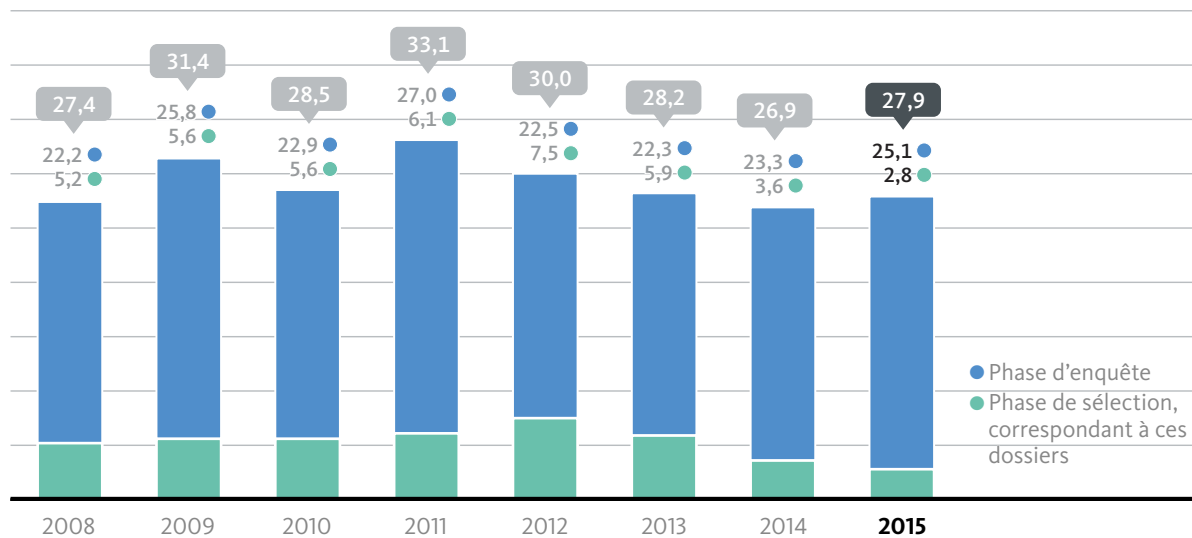
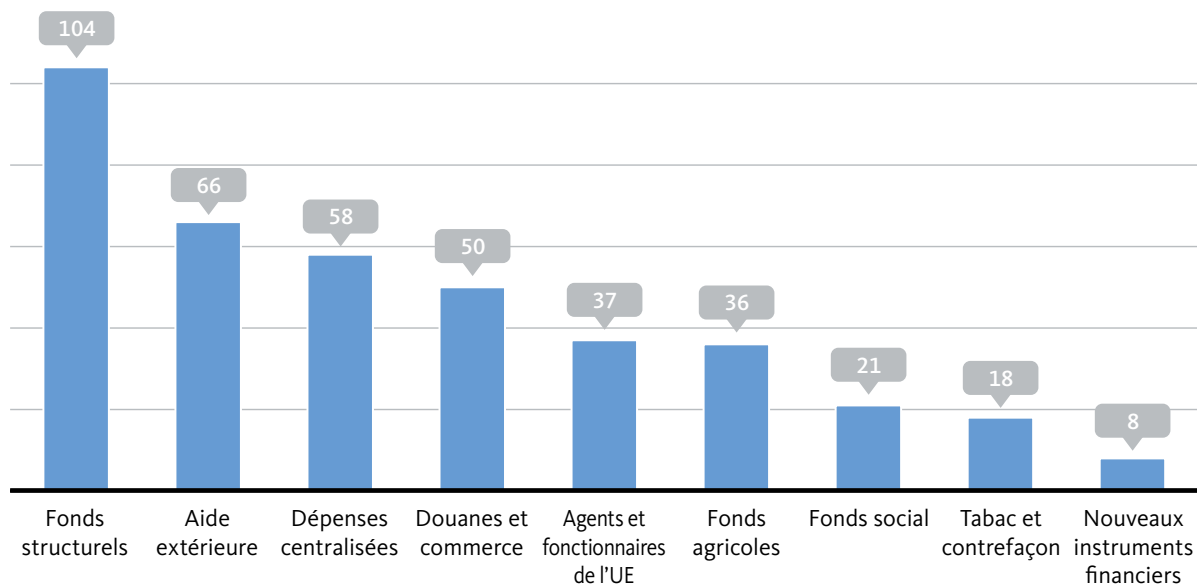




Figure 10: Enquêtes en cours à la fin 2015, par secteur



Étude de cas

Une enquête de l'OLAF met en évidence une manipulation de procédures de marché public

L'OLAF a enquêté sur des allégations de fraude concernant la modernisation d'installations frigorifiques pour fruits et légumes en Bulgarie, financée à hauteur de 1,3 million d'euros par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader). Les premières informations provenaient de la direction générale de l'agriculture et du développement rural de la Commission européenne et donnaient à penser que la procédure de passation de marché public pour les machines avait été manipulée.

L'analyse par l'OLAF de la documentation obtenue ensuite auprès de l'organisme payeur bulgare a confirmé ces premiers soupçons et a aussi fait ressortir des prix frauduleusement gonflés et un détournement des fonds de l'UE. L'OLAF a procédé à des contrôles sur place avec l'aide des autorités d'enquête nationales, afin de vérifier les éléments des transactions commerciales et l'origine des machines en question.

L'enquête a confirmé les allégations et mis en évidence un préjudice financier pour le budget de l'UE, aboutissant à la conclusion que le projet tout entier n'était pas éligible à un financement de l'UE. Le mécanisme frauduleux découvert par l'OLAF était le suivant: l'usine bulgare bénéficiaire appartenait à une société italienne, gérée par un citoyen italien. Le même citoyen italien était

aussi le propriétaire et patron effectif de la société qui avait remporté la procédure de marché public pour les machines. Le soumissionnaire retenu était en fait une société écran qui revendait simplement des équipements finis, agissant donc comme simple intermédiaire. La procédure de passation de marché manipulée a eu pour résultat que les machines ont été fournies au bénéficiaire à un prix considérablement gonflé. Selon les recommandations de l'OLAF, des procédures pénales sont en cours en Italie et en Bulgarie.





Figure 11: Cigarettes saisies avec l'aide de l'OLAF (arrondies au million d'unités)

Année	2011	2012	2013	2014	2015
Dossiers de coordination et d'enquête	156	156	281	168	602
Opérations douanières conjointes (ODC)	2	0	68	132	17
Total	158	156	349	300	619

L'OLAF a aussi prêté son assistance aux enquêtes d'autorités nationales, dans le cadre de ce que nous appelons des dossiers de coordination. Dans de tels dossiers, l'OLAF n'a cependant que des pouvoirs limités et n'exerce pas d'activités d'enquête. La valeur ajoutée de la contribution de l'OLAF tient à sa capacité de coordonner les actions de multiples services répressifs de différents États membres, ce qui renforce l'aptitude de ces autorités nationales à traiter avec succès des affaires liées à la criminalité transnationale.

Les enquêtes et les dossiers de coordination ne constituent pas la totalité du travail opérationnel de l'OLAF. Dans le cadre de ses efforts pour combattre le commerce illicite de tabac, l'OLAF reçoit notamment des informations par le biais de son système d'information antifraude (AFIS) ⁽³⁾ concernant des mouvements de

transit suspects et transmet ces informations aux services nationaux, qui sont les mieux à même de les utiliser, souvent en temps réel ⁽⁴⁾. En outre, les ODC, que l'OLAF organise avec des États membres et des pays tiers, ont aussi débouché sur la saisie de marchandises de contrebande. En 2015, 17 millions de cigarettes ont été saisies uniquement au cours d'ODC. L'OLAF estime à 619 millions la quantité totale de cigarettes saisies grâce à l'ensemble de ses activités durant l'année.

œuvre par l'OLAF dans le cadre d'une infrastructure technique commune visant à assurer un échange rapide et sûr des informations dans ce domaine entre les administrations des États membres, ainsi que le stockage et l'analyse des données utiles. Le système AFIS englobe deux grands thèmes, à savoir l'assistance mutuelle en matière douanière et la gestion des irrégularités dans la partie dépenses du budget de l'UE.

⁽³⁾ Le système d'information antifraude («Anti-Fraud Information System» – AFIS) est un terme générique couvrant un ensemble d'applications liées à la lutte antifraude, qui sont mises en

⁽⁴⁾ Le règlement (CE) n° 515/1997 sur l'assistance administrative mutuelle constitue la base juridique de cette activité.

Opérations douanières conjointes (ODC) en 2015

En 2015, l'OLAF a mené trois ODC en fournissant des renseignements, ainsi qu'un appui technique et financier.

L'ODC Sasha ciblait la contrebande de précurseurs chimiques de drogue et visait à déstabiliser les réseaux criminels organisés assurant le transport maritime et aérien de ces substances illicites. Au cours de l'automne 2015, presque tous les États membres ont participé à cette action qui était organisée conjointement avec les services douaniers français, et sur leur initiative, avec le soutien d'Europol (Office européen de police).

L'ODC Baltica était dirigée par l'administration douanière polonaise et par l'OLAF, avec la contribution de six États membres (Finlande, Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne et Suède) et d'Europol. L'opération visait le phénomène des produits du tabac illégaux en provenance de pays tiers comme la Biélorussie et la Russie. Plus de 13 millions de cigarettes ont été saisies durant l'opération.

L'ODC Romoluk II était coorganisée par l'OLAF et les douanes roumaines, ciblant les expéditions commerciales et non commerciales entrant dans l'UE par les axes routiers et ferroviaires à la frontière roumaine avec l'Ukraine et la Moldavie. Comme l'objectif de cette ODC était non seulement d'augmenter le nombre de saisies et de contrer les réseaux criminels, mais aussi d'améliorer et d'accroître l'échange d'informations et le niveau de coopération entre les services concernés, l'opération a été menée conjointement avec l'EUBAM (*EU Border Assistance Mission* – mission de l'UE d'assistance aux frontières), Frontex (Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne), Europol, ainsi que les douanes et la police des frontières ukrainiennes et moldaves. Cette ODC a débouché sur 81 saisies, représentant un total de 3,74 millions de cigarettes.

2.4. Recommandations

L'OLAF RECOMMANDE LE RECOUVREMENT DE 888 MILLIONS D'EUROS

Une fois qu'une enquête de l'OLAF est clôturée, le rapport final et les recommandations éventuelles formulées par le directeur général de l'OLAF sont transmis aux autorités compétentes dans les États membres ou dans les institutions et organes de l'UE, à qui il appartient d'y donner suite.

Par ses recommandations, l'Office crée les conditions pour que les fonds de l'UE dépensés de manière inappropriée puissent être recouverts en faveur du budget de l'UE. L'OLAF s'efforce aussi de veiller à ce que tout soupçon de faute grave concernant le comportement d'agents ou de fonctionnaires de l'UE ou de membres des institutions de l'UE soit rapidement traité. Les recommandations de l'OLAF peuvent être de nature financière, judiciaire, disciplinaire ou administrative.

- ▶ Les recommandations financières sont adressées aux institutions, organes ou organismes de l'UE fournissant ou gérant les fonds de l'UE, ainsi qu'aux autorités compétentes des États membres. Leur but est de permettre le recouvrement des fonds de l'UE détournés ou d'éviter que des sommes supplémentaires soient dépensées.
- ▶ Les recommandations judiciaires sont adressées aux autorités nationales chargées des poursuites et leur demandent d'envisager des poursuites judiciaires.

- ▶ Les recommandations disciplinaires sont adressées aux autorités spécifiques disposant de pouvoirs disciplinaires au sein de l'institution ou de l'organisme de l'UE concerné et leur demandent de prendre en considération une mesure disciplinaire contre un membre du personnel en particulier.
- ▶ Les recommandations administratives sont adressées aux institutions, organes ou organismes de l'UE en cas de lacunes dans les procédures administratives, relatives à un ou plusieurs dossiers, auxquelles il convient de remédier afin de prévenir la fraude.

En 2015, l'OLAF a formulé 364 recommandations. Si la plupart des recommandations étaient de nature financière, le nombre de recommandations disciplinaires et administratives était en légère hausse par rapport à 2014.

L'Office a une fois encore recommandé le recouvrement de sommes considérables, s'élevant au total à plus de 888 millions d'euros. Bien que ce montant soit un peu moindre qu'en 2014, il représente encore plus du double de celui de 2013. C'est le secteur des fonds structurels et sociaux qui représente la plus grande partie des montants dont le recouvrement a été recommandé, avec plus de 624 millions d'euros. Viennent ensuite les domaines des douanes et du commerce et de l'aide extérieure. L'OLAF suit les mesures prises afin d'en tirer des enseignements et d'évaluer ses propres performances. Depuis l'entrée en vigueur du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 sur l'OLAF le 1^{er} octobre 2013, les États membres sont tenus d'informer l'OLAF des actions qu'ils ont adoptées pour tenir compte de ses recommandations.

Figure 12: Recommandations formulées

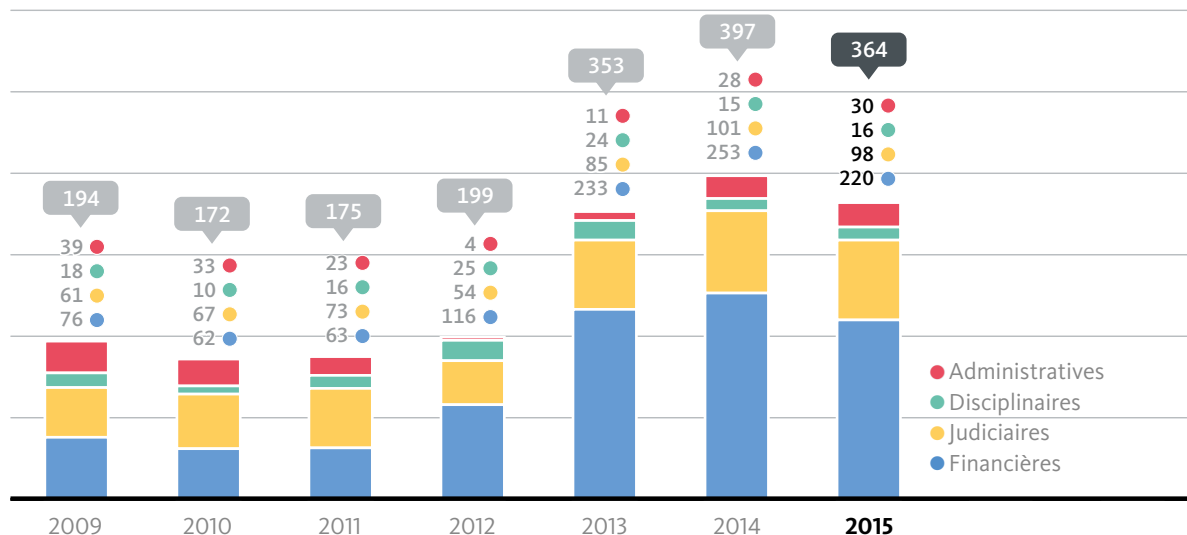


Figure 13: Montants dont le recouvrement financier a été recommandé par l'OLAF (en Mio EUR)

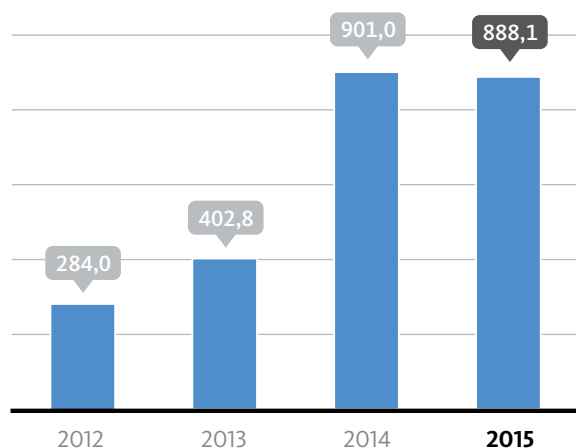


Figure 14: Montants des recouvrements recommandés par l'OLAF en 2015, par secteur (en Mio EUR)

Secteur	Montant concerné
Fonds structurels et sociaux	624,0
Douanes et commerce	97,9
Aide extérieure	76,1
Dépenses centralisées	42,0
Fonds agricoles	36,8
Nouveaux instruments financiers	10,4
Agents et fonctionnaires de l'UE	0,9
Total	888,1



Étude de cas

L'OLAF recommande le recouvrement de 50 millions d'euros dans une affaire antidumping

En juin 2013, l'UE a appliqué un droit antidumping à des panneaux solaires produits en Chine. Les premières indications relatives à un contournement de ce droit au moyen d'une description inexacte de l'origine sont apparues dans les semaines qui ont suivi. L'OLAF a ouvert des enquêtes en décembre 2013 concernant un transbordement frauduleux via le Japon (description inexacte indiquant une origine japonaise) et en mars 2014 concernant un transbordement frauduleux via la Malaisie (description inexacte indiquant une origine malaisienne). L'OLAF a demandé l'assistance des autorités japonaises et malaisiennes et a mené des enquêtes conjointement avec plusieurs États membres. À ce jour, l'OLAF a recommandé le recouvrement de plus de 50 millions d'euros et a conseillé à plusieurs États membres de se servir des résultats de ses enquêtes pour engager des poursuites pénales.



2.5. Réclamations concernant les activités d'enquête de l'OLAF

Les personnes concernées par une enquête de l'OLAF peuvent adresser directement une réclamation à l'Office. La possibilité de saisir le directeur général de l'OLAF est sans préjudice du droit des citoyens de saisir le Médiateur européen ou de porter des affaires relatives à des enquêtes de l'OLAF devant les juridictions européennes.

En 2015, quatre réclamations ont été introduites selon les procédures établies autorisant les personnes impliquées dans des enquêtes de l'OLAF à alerter le directeur général à propos de problèmes liés au traitement des garanties de procédure.

Le Médiateur européen a ouvert des enquêtes concernant trois plaintes impliquant l'OLAF en 2015, dont une a déjà été clôturée dans le courant de l'année. Dans ce dossier, qui concernait le traitement des informations initiales, le médiateur a conclu que l'Office avait examiné de manière appropriée s'il y avait lieu d'ouvrir une enquête et avait traité correctement les informations. Les deux enquêtes étaient encore en cours à la fin de la période couverte par le rapport. Dans deux autres dossiers, des solutions rapides ont pu être trouvées sans ouvrir d'enquêtes, à la suite de suggestions du Médiateur européen qui ont été acceptées par l'OLAF.

Des problèmes liés aux enquêtes de l'OLAF ont aussi été portés devant les juridictions européennes dans un nombre de cas très limité. Cela se produit d'habitude dans le contexte de litiges portant sur des mesures prises par la Commission ou d'autres institutions, organes ou organismes sur la base de recommandations

de l'OLAF, comme un recouvrement financier ou des procédures disciplinaires.

Malgré le grand nombre d'enquêtes menées par l'OLAF chaque année, la nature sensible de ses activités et le fait qu'il traite d'affaires impliquant l'intégrité et la réputation de personnes physiques, le faible nombre de réclamations confirme la constance du respect des garanties procédurales par l'OLAF.

Le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) s'assure par ailleurs que l'OLAF se conforme aux exigences du règlement (CE) n° 45/2001⁽⁵⁾ dans le contexte de plaintes déposées par les personnes concernées.

En 2015, cinq plaintes ont été déposées auprès du CEPD, dont trois ont déjà été clôturées. Pour deux d'entre elles, le CEPD a confirmé que l'OLAF avait respecté ses obligations juridiques. Dans la troisième affaire, qui soulevait des questions concernant les procédures de l'OLAF en matière de réacquisition technico-légale numérique⁽⁶⁾, le CEPD a considéré que l'OLAF avait respecté ses obligations pour ce qui concerne la réacquisition en soi, mais n'avait pas informé le plaignant de la réacquisition en temps opportun. Les deux autres plaintes étaient encore en cours d'examen par le CEPD à la fin de la période couverte par le rapport.

En 2015, le CEPD a rendu trois décisions relatives à des plaintes déposées les années précédentes. Dans deux cas, l'OLAF a accepté de fournir des informations complémentaires au plaignant. Dans le troisième cas, l'OLAF a appliqué une recommandation du CEPD concernant la mise à jour de sa déclaration de confidentialité.

⁽⁵⁾ Règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données.

⁽⁶⁾ La réacquisition technico-légale numérique est la procédure par laquelle une image technico-légale, que l'OLAF possède déjà pour l'avoir obtenue dans le cadre d'une enquête donnée, est examinée ultérieurement aux fins d'une enquête différente.

3. Partenaires de l'OLAF dans la lutte contre la fraude



M. Yu Guangzhou, ministre chargé de l'Administration générale des douanes chinoises, et M. Giovanni Kessler, directeur général de l'Office européen de lutte antifraude, signent un arrangement de coopération administrative stratégique en présence du premier ministre chinois, M. Li Keqiang, du président de la Commission européenne, M. Jean-Claude Juncker, et du président du Conseil européen, M. Donald Tusk.

L'OLAF travaille en partenariat avec les institutions, organes et organismes de l'UE, ainsi qu'avec de nombreuses autorités administratives, judiciaires, policières et douanières des États membres. L'OLAF coopère aussi étroitement avec des organisations internationales et des autorités de contrôle dans des pays tiers.

La gestion de 80 % des dépenses de l'UE et la perception de la majorité des «ressources propres» de l'UE relèvent de la responsabilité des États membres. Seules les autorités des États membres disposent de pouvoirs d'exécution de la loi.

Le règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 impose à tous les États membres de mettre en place des services de coordination antifraude (Anti-Fraud Coordination Services – AFCOS). Le rôle des AFCOS est de «faciliter la coopération et un échange d'information efficaces, y compris d'information de nature opérationnelle» avec l'OLAF. Toutefois, la législation a un caractère général, ce qui explique qu'il existe des différences considérables parmi les services de coordination nationaux en termes de taille et de pouvoirs. Certains ont des rôles de coordination limités, tandis que d'autres disposent de pouvoirs d'enquête complets. L'OLAF organise une réunion annuelle des AFCOS pour faciliter la compréhension mutuelle et procéder à des échanges de vues et de bonnes pratiques. En outre, l'OLAF aide les

autorités nationales à améliorer leur capacité d'identifier et de prévenir la fraude au préjudice de fonds de l'UE, en leur fournissant des formations et des outils pratiques pour identifier les signes de fraude («signaux alarmants»).

L'OLAF coopère aussi avec ses homologues des Nations unies, de la Banque mondiale et d'autres organisations internationales. Ce travail est facilité par des arrangements de coopération administrative. En 2015, l'OLAF a signé cinq nouveaux arrangements avec des organisations internationales ⁽⁷⁾. L'OLAF est membre de plusieurs organisations antifraude et anticorruption, comme les Partenaires européens contre la corruption/Réseau européen de points de contact contre la corruption, le Réseau des agences de lutte contre la criminalité économique et l'Association internationale des autorités anticorruption.

L'OLAF collabore aussi avec Europol et Eurojust (Agence européenne pour le renforcement de la coopération judiciaire) afin de faciliter la coopération et les synergies entre

⁽⁷⁾ La Banque européenne pour la reconstruction et le développement, la Banque interaméricaine de développement, l'Organisation de coopération et de développement économiques, le Programme alimentaire mondial et le Bureau des Nations unies pour les services d'appui aux projets.

les enquêtes au niveau national et européen: en 2015, l'OLAF et Europol ont poursuivi le processus de révision des arrangements de travail existants. Dans le cadre de la collaboration avec Eurojust, l'accent a été mis sur l'identification des dossiers présentant un intérêt commun.

En ce qui concerne la fraude dans le domaine des douanes et du commerce, l'OLAF a noué des relations étroites avec les autorités de plusieurs pays tiers qui sont d'importants partenaires commerciaux de l'UE. En 2015, l'OLAF a renforcé sa coopération avec la Chine par la signature d'un arrangement de coopération administrative stratégique et d'un plan d'action sur la sous-évaluation. L'OLAF a des agents de liaison en Chine et en Ukraine.

L'OLAF établit aussi, de manière continue ou au cas par cas, des relations avec des autorités de pays tiers qui sont nécessaires pour enquêter sur des cas de fraude au préjudice du budget de l'UE (principalement des fonds de l'UE consacrés à l'aide extérieure). En 2015, l'OLAF a conclu des arrangements administratifs avec des autorités partenaires en Angola, en Moldavie et au Sénégal ⁽⁸⁾.

Les institutions, organes et organismes de l'UE sont directement responsables des dépenses d'environ 20 % du budget de l'UE et emploient quelque 33 000 agents et fonctionnaires. Les arrangements administratifs entre l'OLAF et les institutions de l'UE sont importants parce qu'ils établissent un cadre structuré de coopération: en ce qui concerne les enquêtes internes notamment, ces arrangements facilitent l'échange rapide d'informations et ils reflètent l'indépendance de l'OLAF en matière d'enquête. Des arrangements avec la Commission européenne et le Service européen pour l'action extérieure ont été signés en janvier 2015, et avec le Comité économique et social européen et la Banque européenne d'investissement au début de 2016, après la conclusion des négociations en 2015. De plus, des progrès significatifs ont été accomplis en 2015 dans les discussions avec la Banque centrale européenne et le Conseil.

Si l'OLAF a le pouvoir d'enquêter sur des allégations de fraude au détriment du budget de l'UE dans les organes de l'UE et aussi sur d'autres allégations de fautes graves impliquant des membres du personnel des institutions et organes de l'UE, le recouvrement de fonds, ainsi que l'ouverture et la conduite de procédures disciplinaires, relèvent de la responsabilité de l'institution ou de l'organe de l'UE concerné. Des procédures pénales à l'encontre de membres



ou d'employés ne peuvent être engagées que par un État membre qui est compétent pour juger la personne en question.

Il s'ensuit que l'OLAF ne peut réussir dans sa mission que s'il exploite au maximum sa capacité de mobiliser la contribution de tous ses partenaires dans la lutte contre la fraude au préjudice du budget de l'UE, à tous les stades des enquêtes ou des dossiers de coordination.

Échange de vues interinstitutionnel sur les politiques d'enquête de l'OLAF

Le règlement régissant l'OLAF prévoit un échange de vues annuel au niveau politique entre le Parlement européen, le Conseil, la Commission et le directeur général de l'OLAF, avec la participation du comité de surveillance de l'Office. Le deuxième échange annuel a eu lieu le 28 septembre 2015. Les discussions ont porté sur les priorités en matière d'enquête fixées par l'OLAF et sur les conclusions tirées par les institutions européennes du rapport 2014 de l'OLAF et du rapport d'activités du comité de surveillance pour 2014.

⁽⁸⁾ Le Bureau de l'inspecteur général de l'Angola, le Centre national anticorruption de Moldavie et l'Office national de lutte contre la fraude et la corruption du Sénégal.

3.1. Sources d'informations

Le nombre d'éléments d'information transmis à l'OLAF par les États membres concernant des fraudes ou fautes possibles donne une indication de leur niveau d'engagement, surtout quand les informations émanent d'un organisme officiel. Les autorités des États membres sont encouragées à envoyer de telles informations à l'OLAF, en particulier dans les cas où l'intervention de l'OLAF apporte une valeur ajoutée, par exemple pour les dossiers transfrontières complexes.

En 2015, les États membres dans leur ensemble ont transmis 65 éléments d'information, ce qui ne représente que

deux tiers du volume d'informations qu'ils avaient fourni en 2014. En fait, 11 États membres ont communiqué deux fois moins d'éléments d'information qu'en 2014, voire encore moins, et seuls trois États membres en ont transmis davantage.

Ces variations entre les États membres ne s'expliquent pas simplement par des différences dans le nombre d'habitants, mais aussi par le niveau et la nature des dépenses de l'UE dans certains États membres. La présence d'institutions de l'UE sur le territoire de certains États membres peut aussi occasionner l'enregistrement d'un nombre d'informations relativement plus élevé en provenance de ces États membres particuliers. Bien que l'OLAF encourage

Figure 15: Informations reçues par source

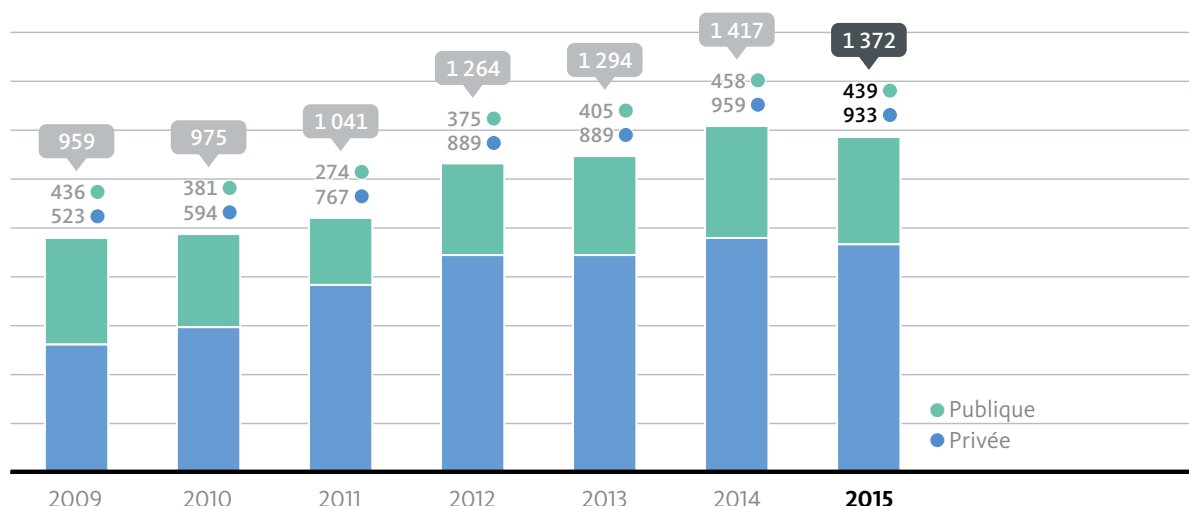
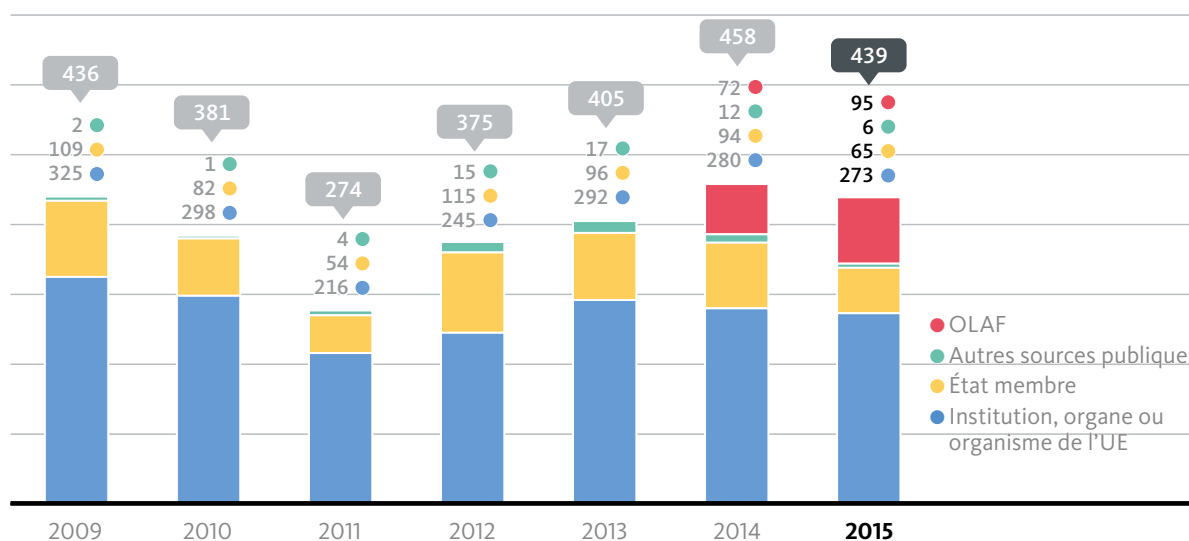


Figure 16: Informations reçues de sources publiques



Remarque: les éléments d'information attribués désormais à l'OLAF étaient comptabilisés antérieurement sous la rubrique Institution, organe ou organisme de l'UE.



les États membres à élaborer leur propre stratégie antifraude et à communiquer à l'Office toutes les informations sur les cas de fraude touchant aux intérêts financiers de l'UE, certaines autorités nationales transmettent très peu d'informations à l'OLAF.

La plupart des informations envoyées à l'OLAF par les États membres proviennent de sources privées. Cependant, les

Figure 17: Informations reçues des États membres en 2015

État membre	Source publique	Source privée	Total
Autriche	0	6	6
Belgique	8	20	28
Bulgarie	2	32	34
Croatie	4	3	7
Chypre	0	1	1
République tchèque	2	10	12
Danemark	0	3	3
Estonie	0	1	1
Finlande	0	2	2
France	2	13	15
Allemagne	5	29	34
Grèce	3	13	16
Hongrie	1	20	21
Irlande	0	8	8
Italie	12	28	40
Lettonie	0	6	6
Lituanie	1	4	5
Luxembourg	0	2	2
Malte	0	1	1
Pays-Bas	1	7	8
Pologne	6	18	24
Portugal	2	2	4
Roumanie	11	38	49
Slovaquie	0	11	11
Slovénie	0	5	5
Espagne	3	17	20
Suède	1	4	5
Royaume-Uni	1	11	12
Total	65	315	380

informations émanant de sources privées ont tendance à être moins fiables que celles transmises par des sources officielles, car elles se rapportent souvent à des questions qui ne relèvent pas de la compétence de l'OLAF. Les informations privées constituent néanmoins une source essentielle pour l'ouverture d'enquêtes de l'OLAF. Là encore, il existe des différences marquées dans la quantité d'informations fournies par des sources privées selon les États membres et il n'est pas toujours facile de déterminer où réside l'informateur. Les chiffres doivent donc être interprétés avec prudence. Ils présentent cependant un intérêt en ce qu'ils témoignent de la mesure dans laquelle l'existence de l'OLAF est connue, des préoccupations des citoyens à l'égard de la fraude et de la corruption dans la vie publique, et de leur perception de l'importance de protéger les fonds de l'UE.

La plupart des allégations de fraude ou de faute grave que l'OLAF a reçues de sources publiques ont été transmises par des institutions, organes ou organismes de l'UE. Leur nombre n'a pratiquement pas changé en 2015, avec 273 éléments d'information, ce qui atteste du succès de la mise en œuvre des stratégies antifraude au sein de la Commission européenne. Toutefois, les informations communiquées à l'OLAF par des membres du personnel des institutions et organes de l'UE de leur propre initiative plutôt que par les canaux officiels ont augmenté pour atteindre le chiffre de 95 éléments d'information en 2015.

Bien que l'Office ait reçu un peu moins d'informations qu'en 2014, la plus grande partie de ces éléments se rapportaient, une fois encore, au secteur des fonds structurels.

3.2. Partenariat dans le cadre d'enquêtes

COOPÉRATION AVEC LES AUTORITÉS DES ÉTATS MEMBRES

Durant son travail d'enquête, l'OLAF collabore étroitement avec des services partenaires dans les États membres et ailleurs, et avec tous les organes de l'UE concernés.

En 2015, l'OLAF a mené à bien 199 enquêtes sur l'utilisation de fonds de l'Union gérés en tout ou partie au niveau national ou régional. Ces enquêtes concernaient 23 États membres et 26 pays et territoires tiers. Elles couvraient les secteurs des fonds structurels et sociaux, des fonds agricoles, des nouveaux instruments financiers et de l'aide extérieure.

Figure 18: Enquêtes sur l'utilisation des fonds de l'Union gérés intégralement ou en partie au niveau national ou régional clôturées en 2015

		Clôturées avec recommandations
Roumanie	45	22
Bulgarie	19	12
Hongrie	17	14
Grèce	13	4
Slovaquie	11	5
Italie	9	4
Pologne	8	5
Pays-Bas	6	1
Allemagne, Moldavie, Espagne	15 (5 par pays)	8
France, Guyana, Portugal, Turquie	16 (4 par pays)	9
Serbie	3	1
Arménie, Croatie, République tchèque, Éthiopie	8 (2 par pays)	5
Afghanistan, Autriche, Bangladesh, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Cameroun, Congo (Brazzaville), Congo (République démocratique), Chypre, Érythrée, Estonie, Géorgie, Honduras, Kosovo, Lettonie, Liberia, Libye, Lituanie, Mali, Malte, Nigeria, Pakistan, Fédération de Russie, Sainte-Lucie, Sierra Leone, Sri Lanka, Suède, Ukraine, Royaume-Uni	29 (1 par pays)	16
Total	199	106

L'ensemble des dossiers de l'OLAF concernant la Bulgarie et la Roumanie comprend un grand nombre d'enquêtes liées entre elles qui se rapportent à des détournements de fonds du programme spécial d'adhésion pour l'agriculture et le développement rural (SAPARD). Les fonds du SAPARD ont soutenu les efforts des deux pays d'Europe de l'Est durant la période de préadhésion en vue de préparer leur participation à la politique agricole commune et au marché unique.

Dans le cas de cette ligne budgétaire particulière (SAPARD), les autorités nationales de Roumanie et de Bulgarie ont demandé à l'OLAF d'ouvrir des enquêtes séparées pour chaque projet concerné. Cette approche a débouché sur

un nombre de dossiers relativement élevé concernant la Bulgarie et la Roumanie, ce qui a eu aussi des répercussions sur le nombre de dossiers clôturés avec recommandations. Comme l'indiquent les détails du tableau ci-dessous, la plupart des enquêtes liées au SAPARD ont été clôturées avec recommandations. Dans le cas de la Roumanie, 83 % des enquêtes sur les dossiers concernant des fonds du SAPARD ont été clôturées avec recommandations, tandis qu'en Bulgarie, cette proportion était de 100 %.

Figure 19: Enquêtes clôturées en Roumanie et en Bulgarie en 2015, avec distinction entre les dossiers liés au SAPARD et les autres

		Clôturées avec recommandations
Roumanie – SAPARD	12	10
Roumanie – HORS SAPARD	33	12
Bulgarie – SAPARD	2	2
Bulgarie – HORS SAPARD	17	10



COOPÉRATION AVEC LES INSTITUTIONS ET ORGANES DE L'UE

L'OLAF a clôturé 40 enquêtes internes en 2015. Le rapport 2014 de l'OLAF contenait pour la première fois une ventilation de ces enquêtes internes par institution et par organe concerné, en réponse à l'intérêt exprimé par des parties prenantes. La *figure 20* présente ces informations pour 2015. Le nombre total d'enquêtes internes clôturées est le même que celui de l'année précédente, mais comprend un peu plus d'enquêtes concernant le Parlement européen et la Commission européenne et moins dans les autres institutions et organes.



Étude de cas

Une enquête de l'OLAF évite la perte de 4,3 millions d'euros

L'OLAF a enquêté sur un détournement de fonds de l'UE pour un projet industriel en Hongrie. L'enquête a révélé que le fournisseur des machines — une filiale établie dans le Pacifique d'une société dont le siège se trouve en Asie — était de fait sous le contrôle du bénéficiaire hongrois. Les prix avaient été frauduleusement gonflés et les machines financées n'étaient pas neuves et avaient été maquillées au moyen de faux numéros de série. L'équipe interne d'analyse technico-légale de l'OLAF a examiné les données électroniques saisies lors de contrôles sur place et a découvert la preuve de la véritable nature de la relation du bénéficiaire avec le fournisseur. Les autorités italiennes ont contribué au succès de l'enquête en établissant la véritable origine des machines. Les autorités hongroises s'emploient à recouvrer quelque 2,2 millions d'euros et n'ont pas dépensé les 2,1 millions d'euros supplémentaires qui étaient destinés au projet. Des procédures judiciaires sont en cours au niveau national.

Figure 20: Enquêtes sur les agents et fonctionnaires de l'UE et membres des institutions clôturées en 2015

		Clôturées avec recommandations
Parlement européen	12	6
Commission européenne	11	5
Service européen pour l'action extérieure	8	3
Agences	5	3
Cour de justice	1	1
Conseil de l'UE	1	1
Autres organes de l'UE	2	0
Total	40	19



3.3. Suivi judiciaire

La *figure 22* résume les mesures prises par les autorités judiciaires nationales à la suite de recommandations judiciaires émises par l'OLAF entre 2008 et 2015. En raison du temps que peuvent prendre les procédures judiciaires, notamment dans le cas d'enquêtes complexes, l'OLAF mesure ces résultats sur une période continue de sept ans. Les résultats pour les sept dernières années confirment ceux de la période précédente, à savoir que la moitié environ des dossiers transmis par l'OLAF aux autorités judiciaires nationales ont donné lieu à des mises en accusation. Il existe des différences considérables de mises en accusation selon les États membres et, dans certains d'entre eux, entre les taux de mises en accusation d'une période à l'autre.

Comme expliqué précédemment, l'ensemble des dossiers de l'OLAF concernant la Bulgarie et la Roumanie comprend un grand nombre d'enquêtes qui se rapportent à des détournements de fonds du SAPARD. Or, les dossiers liés au SAPARD ont donné lieu à un taux de mises en accusation judiciaires relativement faible. Cela s'explique principalement par le recours largement répandu à des consultants et agents pour la préparation des demandes d'aide et des documents de réponses aux appels d'offres, ce qui a suscité des doutes, au niveau judiciaire, quant à l'intention frauduleuse des bénéficiaires. Dans les deux pays, le taux des mises en accusation dans les dossiers hors SAPARD est plus élevé.

En 2014, l'OLAF a entrepris d'analyser les décisions par lesquelles les autorités nationales de plusieurs États membres ont renoncé à engager des poursuites sur la base de

recommandations judiciaires de l'OLAF. En 2015, cet exercice a été répété pour un autre groupe d'États membres. Bien qu'il n'appartienne pas à l'OLAF de contester la validité des décisions des parquets nationaux de classer sans suite des dossiers individuels pour des motifs comme l'inadéquation des preuves, l'analyse de l'OLAF confirme l'argumentation qui sous-tend la proposition présentée par la Commission en 2013 en vue de la création d'un Parquet européen⁽⁹⁾. Ainsi, à l'instar de l'analyse d'impact accompagnant cette proposition, l'analyse de l'OLAF constate une tendance parmi certains parquets nationaux à ne pas accorder le même niveau de priorité aux affaires selon qu'elles portent atteinte aux intérêts de l'UE ou aux intérêts nationaux. Cette différence d'approche pourrait être due à la difficulté plus grande d'enquêter sur des affaires de fraudes européennes, justifiant une décision de ne pas y donner suite en raison de leur intérêt public limité, compte tenu du temps nécessaire et de la faible probabilité d'une issue positive. L'analyse se poursuivra au cours des prochaines années, afin d'aider l'OLAF et ses partenaires nationaux à mieux comprendre comment améliorer le taux de mises en accusation et la capacité des États membres de poursuivre les fraudes portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE. Dans le même temps, la création d'un Parquet européen devrait progressivement contribuer à résoudre ces problèmes et à mieux protéger le budget de l'UE.

⁽⁹⁾ Proposition de la Commission de 2013, COM(2013) 534 final. Voir notamment l'analyse d'impact accompagnant la proposition SWD(2013) 274 final, p. 19 et 20, http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/eppo_impact_assessment_en.pdf.



Figure 21: Recommandations judiciaires et taux de mises en accusation en Roumanie et en Bulgarie, avec distinction entre les dossiers liés au SAPARD et les autres (2008-2015)

	Nombre de recommandations judiciaires	Taux de mises en accusation
Roumanie – SAPARD	65	20 %
Roumanie – HORS SAPARD	35	50 %
Bulgarie – SAPARD	8	20 %
Bulgarie – HORS SAPARD	29	69 %

Figure 22: Décisions prises par les autorités judiciaires (AJ) nationales à la suite des recommandations formulées par l'OLAF entre le 1^{er} janvier 2008 et le 31 décembre 2015 (*)

Nombre de recommandations judiciaires par État membre	Aucune décision prise par les AJ		Décision prise par les AJ			Taux de mises en accusation
	Période de notification (**)	En cours	Total	Classement sans suite	Mise en accusation	
Autriche	7	1	6	3	3	50 %
Belgique	45	5	32	15	17	53 %
Bulgarie	37	8	21	9	12	57 %
Croatie	1	1	0			s.o.
Chypre	4		4	3	1	25 %
République tchèque	9	1	6	4	2	33 %
Danemark	4		3	2	1	33 %
Estonie	3		3	2	1	33 %
Finlande	4	3	1	1		0 %
France	20	2	13	6	7	54 %
Allemagne	36	9	24	12	12	50 %
Grèce	22	4	10	1	9	90 %
Hongrie	22	4	4	3	1	25 %
Irlande	3		2	2		0 %
Italie	60	7	39	11	28	72 %
Lettonie	5	2	1	1		0 %
Lituanie	8	1	7	4	3	43 %
Luxembourg	10	1	3	2	1	33 %
Malte	6		4		4	100 %
Pays-Bas	15	6	6	5	1	17 %
Pologne	17	4	13	2	11	85 %
Portugal	14	2	6	6		0 %
Roumanie	100	16	67	48	19	28 %
Slovaquie	14	3	8	7	1	13 %
Slovénie	4		1		1	100 %
Espagne	26	5	15	10	5	33 %
Suède	4		2	1	1	50 %
Royaume-Uni	27	10	16	9	7	44 %
Total	527	94	116	317	148	47 %
Total hors SAPARD	454	92	99	263	137	52 %

(*) Inclut les chiffres mis à jour résultant du suivi exercé en 2015.

(**) Lorsque l'OLAF envoie une recommandation judiciaire à un État membre, l'autorité compétente doit rendre compte des mesures prises à la suite de la recommandation dans un délai de 12 mois. La période de notification correspond au stade où les dossiers sont encore dans cette période de 12 mois.

3.4. Suivi disciplinaire

La figure 24 résume les mesures prises par les autorités disciplinaires des institutions et autres organes de l'UE dans les années 2013 à 2015 à la suite d'enquêtes et de recommandations de l'OLAF. L'OLAF mesure ces résultats sur une période continue de trois ans, pour tenir compte du temps que peuvent prendre certaines procédures disciplinaires.

La figure 23 énumère les sanctions infligées à la suite de recommandations disciplinaires formulées par l'OLAF entre 2013 et 2015. Elles peuvent aller de l'avertissement ou de la réprimande à la révocation.

Figure 23: Sanctions infligées à la suite des recommandations disciplinaires formulées par l'OLAF entre le 1^{er} janvier 2013 et le 31 décembre 2015 (*)

Suspension de l'avancement ou rétrogradation	2
Révocation	6
Avertissement ou réprimande	12

(*) Les autorités investies du pouvoir de nomination prennent parfois plusieurs mesures à la suite d'une seule recommandation de l'OLAF. Simultanément, une autorité investie du pouvoir de nomination peut associer à une seule mesure plusieurs recommandations résultant de différentes enquêtes visant la même personne et ensuite imposer une sanction unique.

Figure 24: Décisions prises par les autorités investies du pouvoir de nomination à la suite des recommandations disciplinaires formulées par l'OLAF entre le 1^{er} janvier 2013 et le 31 décembre 2015 (*)

Principal destinataire	Total	Aucune décision prise		Décision prise		
		Période de notification (**)	En cours	Total	Classement sans suite	Mesure prise
Agences	8		1	7	4	3
Comité des régions	1			1	1	
Conseil de l'Union européenne	1		1	0		
Cour de justice	1			1		1
Commission européenne	28	6	5	17	7	10
Comité économique et social européen	2			2	1	1
Service européen pour l'action extérieure	4	1	3	0		
Banque européenne d'investissement	2			2		2
Parlement européen	11	4	5	2	1	1
Total	58	11	15	32	14	18

(*) Inclut les chiffres mis à jour résultant du suivi exercé en 2015.

(**) Lorsque l'OLAF envoie une recommandation disciplinaire à une autorité investie du pouvoir de nomination, l'autorité compétente doit rendre compte des mesures prises à la suite de la recommandation dans un délai de 6 mois. La période de notification correspond au stade où les dossiers sont encore dans cette période de 6 mois.

3.5. Suivi financier

LES ENQUÊTES DE L'OLAF DONNENT LIEU À DES RECOMMANDATIONS DE RECOUVREMENT QUI REPRÉSENTENT DES MONTANTS CONSIDÉRABLES POUR LE BUDGET DE L'UE

Dès lors que la plupart des dépenses de l'UE et la perception de la majorité de ses recettes douanières relèvent de la responsabilité des États membres, les activités de ces derniers représentent la première ligne de

défense contre toute tentative de fraude au détriment du budget de l'UE.

Par conséquent, en vertu des règlements sectoriels, les États membres sont tenus de déclarer à la Commission européenne toute irrégularité ou suspicion de fraude⁽¹⁰⁾ dont le montant dépasse 10 000 euros. Une analyse de ces données est présentée dans le rapport annuel de

⁽¹⁰⁾ Une affaire ne peut être définie comme une fraude qu'une fois qu'une sentence définitive a été rendue par une autorité judiciaire compétente. Celle-ci peut intervenir quelques années après la détection et le signalement de l'affaire à la Commission.



Figure 25: Irrégularités détectées par les États membres/par l'OLAF et leur impact financier dans le domaine des ressources propres traditionnelles pour la période de 2013 à 2015

Ressources propres traditionnelles (RPT) collectées par les États membres				
État membre	États membres		OLAF	
	Irrégularités frauduleuses et non frauduleuses détectées (*) Nbre	Impact financier en % des RPT collectées %	Enquêtes clôturées avec recommandations Nbre	Recommandations financières en % des RPT collectées %
Autriche	216	2,00 %	6	0,10 %
Belgique	574	0,80 %	17	0,80 %
Bulgarie	87	6,10 %	14	2,30 %
Croatie	32	1,50 %	0	0,00 %
Chypre	30	2,10 %	5	0,10 %
République tchèque	212	2,30 %	13	1,40 %
Danemark	204	1,20 %	12	0,80 %
Estonie	20	1,90 %	6	0,50 %
Finlande	210	1,10 %	5	0,20 %
France	1 151	2,00 %	15	0,20 %
Allemagne	5 362	2,30 %	26	0,30 %
Grèce	130	3,70 %	9	0,20 %
Hongrie	155	1,10 %	8	0,60 %
Irlande	83	0,70 %	4	0,10 %
Italie	581	1,70 %	22	0,30 %
Lettonie	77	4,70 %	8	3,30 %
Lituanie	142	2,60 %	7	1,80 %
Luxembourg	0	0,00 %	0	0,00 %
Malte	12	1,50 %	1	0,10 %
Pays-Bas	1 286	2,40 %	28	0,90 %
Pologne	448	1,30 %	18	1,50 %
Portugal	107	1,70 %	10	0,90 %
Roumanie	248	4,70 %	18	2,90 %
Slovaquie	51	1,10 %	7	0,50 %
Slovénie	44	0,90 %	10	0,30 %
Espagne	1 114	2,20 %	18	0,70 %
Suède	210	1,00 %	9	0,40 %
Royaume-Uni	3 334	6,30 %	26	0,40 %
Total	16 120	2,70 %	322	0,50 %

(*) Voir le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la «Protection des intérêts financiers de l'Union européenne – Lutte contre la fraude – Rapport annuel 2014» [COM(2015) 386 final] et le document de travail des services de la Commission sur l'évaluation statistique des irrégularités signalées en 2014 [«Statistical evaluation of irregularities reported in 2014» – SWD(2015) 156 final] et les autres rapports et documents relatifs aux années précédentes à l'adresse <https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/communities-reports>.

Figure 26: Irrégularités détectées par les États membres/par l'OLAF et leur impact financier dans les domaines des fonds structurels et de l'agriculture pour la période de 2013 à 2015

Gestion partagée: Fonds structurels et agriculture				
État membre	États membres		OLAF	
	Irrégularités frauduleuses et non frauduleuses détectées Nombre	Impact financier en % des paiements %	Enquêtes clôturées avec recommandations Nombre	Recommandations financières en % des paiements %
Autriche	218	0,30 %	1	0,03 %
Belgique	249	0,60 %	1	0,03 %
Bulgarie	513	1,50 %	34	0,66 %
Croatie	5	0,20 %	1	0,00 %
Chypre	69	0,60 %	0	0,00 %
République tchèque	2 788	6,10 %	4	0,09 %
Danemark	165	0,20 %	0	0,00 %
Estonie	303	1,20 %	0	0,00 %
Finlande	97	0,10 %	0	0,00 %
France	726	0,40 %	5	0,01 %
Allemagne	1 308	0,40 %	5	0,11 %
Grèce	841	1,90 %	7	0,33 %
Hongrie	1 876	0,90 %	29	3,51 %
Irlande	1 182	4,00 %	0	0,00 %
Italie	2 240	1,70 %	8	0,28 %
Lettonie	379	2,70 %	1	0,01 %
Lituanie	777	2,30 %	3	0,09 %
Luxembourg	1	0,20 %	0	0,00 %
Malte	67	0,70 %	1	0,70 %
Pays-Bas	698	2,70 %	1	0,00 %
Pologne	3 268	1,30 %	5	0,01 %
Portugal	1 161	1,10 %	5	0,22 %
Roumanie	3 606	3,40 %	90	0,58 %
Slovaquie	976	15,40 %	10	3,97 %
Slovénie	203	2,30 %	0	0,00 %
Espagne	6 853	3,00 %	4	0,66 %
Suède	213	0,30 %	0	0,00 %
Royaume-Uni	2 111	1,00 %	0	0,00 %
Total	32 893	1,90 %	215	0,42 %



la Commission sur la protection des intérêts financiers de l'UE.

Parallèlement aux États membres, l'OLAF collecte des données sur le nombre de ses enquêtes qui ont donné lieu à des recommandations financières. Sur la base des informations internes et des données fournies par les États membres, l'OLAF a effectué une analyse dans le domaine des ressources propres traditionnelles (RPT). L'analyse a offert un aperçu du nombre d'irrégularités frauduleuses et non frauduleuses détectées par les autorités nationales dans l'ensemble de l'UE. Les données sont exprimées en pourcentage des RPT totales que les autorités ont collectées pendant les années 2013 à 2015. À côté des résultats communiqués par les autorités nationales, ceux obtenus par l'OLAF durant la même période sont aussi publiés ⁽¹¹⁾.

Les analystes de l'OLAF ont aussi examiné des données similaires dans les deux principaux domaines de gestion partagée, à savoir les fonds structurels et l'agriculture, ainsi que l'impact financier des irrégularités exprimé en pourcentage des paiements totaux pour les années 2012 à 2014 ⁽¹²⁾. Pour les besoins de notre analyse, il est supposé que les recommandations financières formulées par l'OLAF à la suite des enquêtes sont comparables à l'impact financier des irrégularités détectées et signalées par les États membres.

La *figure 25* montre le nombre de cas d'irrégularités/ de fraudes détectés dans le domaine des ressources propres traditionnelles entre 2013 et 2015 et leur impact financier exprimé en pourcentage des RPT totales collectées par les États membres. Les résultats de l'OLAF sont présentés à côté de ceux des autorités nationales.

⁽¹¹⁾ Les résultats des États membres et ceux de l'OLAF peuvent se chevaucher partiellement. Les résultats de l'OLAF sont extraits de son système de gestion des dossiers et représentent le montant total des recommandations financières formulées à l'issue des enquêtes. Les données concernant les États membres sont extraites du système de gestion des irrégularités (IMS) pour les deux domaines de dépenses, ainsi que du système OWNRES (application internet pour la communication des irrégularités dans le domaine des ressources propres traditionnelles) pour les RPT. Les données utilisées dans le présent rapport doivent être considérées comme provisoires, puisque les données définitives paraîtront dans le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la «Protection des intérêts financiers de l'Union européenne — Lutte contre la fraude — rapport annuel 2015» qui sera publié en juillet 2016.

⁽¹²⁾ L'impact financier des irrégularités détectées entre 2013 et 2015 est comparé aux paiements effectués entre 2012 et 2014 puisque, dans le domaine des dépenses, les enquêtes se rapportent très rarement à des paiements effectués au cours du même exercice budgétaire.

La *figure 26* montre le nombre d'irrégularités frauduleuses et non frauduleuses détectées dans les deux principaux domaines de gestion partagée, à savoir les fonds structurels et l'agriculture, entre 2013 et 2015, ainsi que leur impact financier exprimé en pourcentage des paiements totaux pour les années 2012 à 2014, par État membre. Les résultats de l'OLAF sont présentés à côté de ceux des autorités nationales.

Notre analyse montre que les enquêtes de l'OLAF contribuent sensiblement au recouvrement des fonds de l'UE qui ont été détournés. En termes de ressources propres traditionnelles, les recommandations financières de l'OLAF représenteraient 15,6 % à 18,5 % ⁽¹³⁾ du total de l'impact financier des activités d'enquête et de contrôle dans les États membres. Les chiffres sont encore plus élevés dans les domaines en gestion partagée, où l'impact financier des activités cumulées de l'ensemble des États membres représente 1,9 % des paiements, alors que l'OLAF à lui seul a recommandé le recouvrement de 0,42 % des paiements.

Malgré ses ressources limitées et son absence de pouvoirs d'exécution de la loi, l'OLAF se révèle constamment d'une grande utilité pour faire en sorte que l'argent dépensé par l'UE serve les objectifs poursuivis.

3.6. Recouvrements financiers

Bien que l'OLAF n'ait pas lui-même le pouvoir de recouvrer des fonds, puisque cette tâche appartient aux autorités nationales compétentes et aux organes de l'UE, en 2015, grâce aux enquêtes de l'OLAF, 187,3 millions d'euros ont été recouverts pour le budget de l'UE. Ce montant est inférieur de 10,2 % à la somme recouvrée en 2014, à savoir 206,4 millions d'euros, tandis que les recouvrements de 2013 s'élevaient à 117 millions d'euros. Il est important de noter qu'il n'y a aucune corrélation entre les montants dont le recouvrement a été recommandé au cours d'une année et les montants recouverts cette année-là. Les montants recouverts se rapportent souvent à des dossiers clôturés durant les années précédentes.

⁽¹³⁾ La fourchette a été calculée en supposant, pour la limite inférieure, que les résultats de l'OLAF ne sont pas inclus dans ceux communiqués par les États membres, tandis que la limite supérieure correspond à l'hypothèse inverse, à savoir que les résultats de l'OLAF sont intégralement inclus dans ceux communiqués par les États membres.

4. Élaboration des politiques antifraude

Outre son travail d'enquête, l'OLAF contribue à l'élaboration des politiques antifraude de l'UE. L'Office s'est engagé dans l'élaboration et la négociation de propositions législatives concernant la protection des intérêts financiers de l'UE contre la fraude et la corruption. Grâce à son expertise antifraude, l'OLAF peut soutenir les institutions de l'UE dans la création d'un cadre juridique offrant une meilleure protection du budget de l'UE.

Dans le contexte de son activité d'élaboration de politiques, l'OLAF a pris, en 2015, une part active dans la promotion des initiatives présentées ci-après.

4.1. Le cadre législatif antifraude

Les négociations concernant la proposition, par la Commission européenne, d'un règlement portant création du Parquet européen ⁽¹⁴⁾ se sont poursuivies en 2015. Le Conseil a débattu de la proposition sous les présidences de la Lettonie et du Luxembourg et a examiné la première moitié du règlement traitant en particulier de la structure du Parquet européen, de ses compétences et de ses pouvoirs d'enquête. Le Conseil s'est écarté de la proposition de la Commission en exprimant sa préférence pour un Parquet européen doté d'une structure collégiale et pour des compétences partagées entre le Parquet européen et les États membres pour les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE. Le Parlement a adopté en 2015 ⁽¹⁵⁾ une résolution appelant notamment à la création d'un Parquet européen indépendant et efficace. Les négociations devraient continuer durant toute l'année 2016.

En 2015, les colégislateurs européens ont aussi poursuivi la négociation sur la proposition de directive relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE au moyen du droit pénal («directive PIF») ⁽¹⁶⁾. Le trilogue entamé en 2014 a continué durant la première moitié de 2015. Le Parlement et le Conseil s'étaient rapprochés d'un accord sur presque tous les aspects discutés précédemment, mais les négociations ont échoué sur un désaccord concernant la question de savoir s'il y avait lieu ou pas d'inclure la fraude à la TVA dans le champ d'application

de la directive. À la suite d'un arrêt de la Cour européenne de justice du 8 septembre 2015 ⁽¹⁷⁾, les négociations ont été relancées.

La modification du *règlement (CE) n° 515/97 du Conseil relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanière et agricole*, proposée par la Commission en 2013, a été adoptée par les colégislateurs le 9 septembre 2015 ⁽¹⁸⁾. Cette modification améliore le cadre existant de détection et d'enquête en matière de fraude douanière au niveau européen et national, en particulier grâce à la création de bases de données centralisées réunissant des informations sur les mouvements de conteneurs et sur les marchandises qui entrent dans l'UE, en sortent ou transitent par son territoire. Cela renforcera les capacités d'analyse de l'OLAF et des autorités douanières nationales.

En mai 2015, la Commission a présenté deux propositions de décision du Conseil relatives à la conclusion, au nom de l'Union européenne, d'un protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac à la convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé pour la lutte anti-tabac (le protocole à la CCLAT). Ce protocole est appelé à servir de pierre angulaire à la future politique de l'UE en matière de lutte contre la contrebande de cigarettes. La Commission a aussi entrepris d'encourager l'adhésion d'importants pays tiers au protocole. Le processus législatif se poursuit. L'adoption définitive de ce protocole est prévue pour 2016, et les États membres sont censés le ratifier.

Durant toute la période couverte par le rapport, la Commission a aussi mis en œuvre la stratégie de 2013 visant à intensifier la lutte contre la contrebande de cigarettes, en étroite coopération avec les autorités douanières nationales. Plusieurs nouvelles initiatives ont été entreprises dans ce contexte, comme la création d'un laboratoire spécial pour l'analyse indépendante des produits du tabac saisis.

⁽¹⁴⁾ COM(2013) 534 final.

⁽¹⁵⁾ P8_TA-PROV(2015)0173.

⁽¹⁶⁾ COM(2012) 363.

⁽¹⁷⁾ Affaire C-105/14, «Taricco». La Cour a conclu que l'instrument juridique actuel de l'UE protégeant ses intérêts financiers, à savoir la convention PIF, que la directive PIF est destinée à remplacer, couvre la fraude à la TVA.

⁽¹⁸⁾ Règlement (UE) 2015/1525 du Parlement européen et du Conseil – JO L 243 du 18.9.2015.



En 2015, la Commission a adopté le paquet législatif composé de quatre règlements délégués et quatre règlements d'exécution sur les dispositions relatives au signalement des irrégularités dans le domaine de la gestion partagée pour le cadre financier pluriannuel 2014-2020. Les actes sont entrés en vigueur en novembre 2015⁽¹⁹⁾. L'objectif est d'améliorer la qualité et la cohérence des informations reçues des États membres concernant la fraude, tout en imposant une charge administrative minimale aux autorités nationales. Un élément important du règlement financier révisé consiste dans la mise en place d'un nouveau système de détection rapide et d'exclusion qui est entré en vigueur en 2016.

Appui institutionnel au développement d'activités de prévention de la fraude

En 2015, l'OLAF a continué à assurer ses fonctions de coordination et de soutien pour la mise en œuvre de la stratégie antifraude de la Commission («Commission Anti-Fraud Strategy» – CAFS) de 2011, par les services de la Commission. L'OLAF joue un rôle consultatif par le biais du réseau de prévention et de détection de la fraude de la Commission, de notes d'orientation et de séances de formation. L'OLAF organise aussi régulièrement des réunions et des séances de formation sur la prévention de la fraude pour les autres institutions, organes et organismes de l'UE.

L'OLAF dirige et préside également le Comité consultatif pour la coordination de la lutte antifraude (Cocolaf), composé de représentants des autorités des États membres. Le Cocolaf traite des questions horizontales relatives à la politique générale de prévention de la fraude et à la protection des intérêts financiers de l'UE. Le comité et ses sous-groupes ont à leur actif plusieurs réalisations importantes, dont l'adoption de deux documents d'orientation: «National Anti-fraud Strategy in practice: preparatory phase» et «Identifying conflicts of interests in the agricultural sector – A practical guide for funds managers».

⁽¹⁹⁾ JO L 293 du 10.11.2015.

4.2. Soutien financier à l'amélioration des capacités de lutte contre la fraude des États membres

L'OLAF est chargé de la gestion du programme Hercule III⁽²⁰⁾, qui soutient des actions et des projets visant à protéger les intérêts financiers de l'Union européenne. Le programme dispose d'un budget de plus de 100 millions d'euros pour la période 2014-2020. Il est mis en œuvre sur la base de programmes de travail annuels fixant le budget et les priorités de financement pour une année donnée. Le programme de travail annuel pour 2015 a débloqué un budget de 14 millions d'euros qui ont été affectés, par exemple, à l'acquisition d'équipements techniques spécialisés par des services répressifs d'États membres, comme des autorités douanières. Le programme Hercule a financé des conférences, des séminaires et des formations auxquels ont participé des membres d'administrations nationales, de services répressifs et d'ONG en vue de renforcer la coopération mutuelle en matière de protection des intérêts financiers de l'UE.

En 2015, la Commission a adopté un rapport⁽²¹⁾ sur la réalisation des objectifs du programme Hercule II (2007-2013), fondé sur les résultats d'une évaluation indépendante. L'évaluation concluait que le soutien alloué aux États membres avait permis un renforcement de la coopération transnationale et pluridisciplinaire entre les autorités et des capacités opérationnelles et d'enquête des principaux bénéficiaires.

Afin de protéger les fonds de l'UE dépensés en Ukraine, en particulier à la suite de l'adoption du paquet d'assistance financière⁽²²⁾, et de renforcer les capacités des services répressifs du pays, la Commission européenne et l'OLAF évaluent la possibilité de mettre en place, conjointement avec les autorités ukrainiennes, un organe commun d'enquête UE-Ukraine. L'organe d'enquête serait chargé de mener des enquêtes pénales dans des cas de fraude et de corruption qui sont décelés en Ukraine et portent atteinte à l'aide octroyée par l'UE.

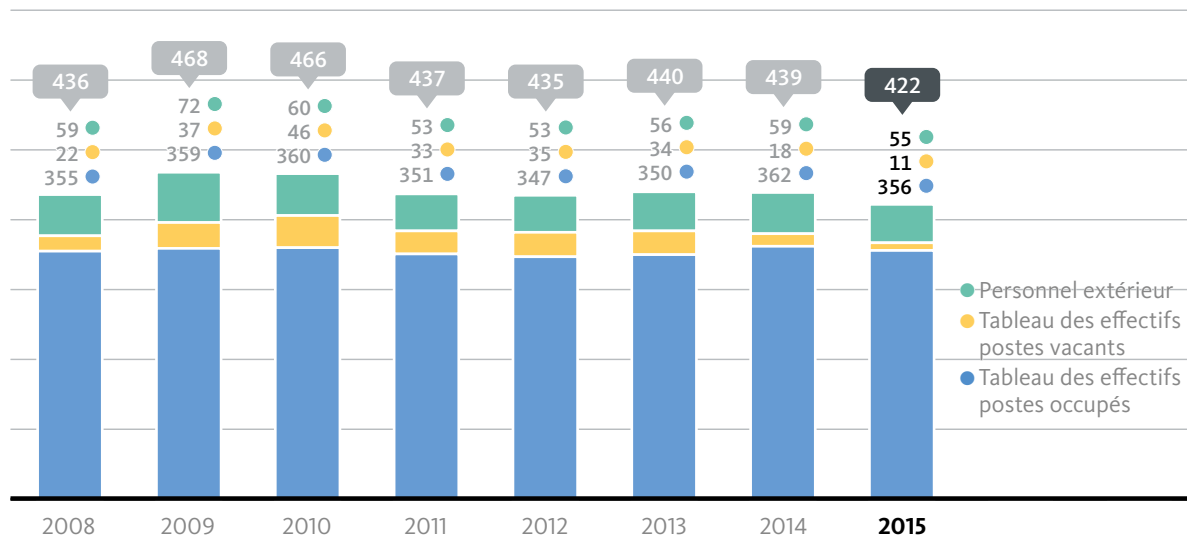
⁽²⁰⁾ Règlement (UE) n° 250/2014 du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 établissant un programme pour la promotion d'actions dans le domaine de la protection des intérêts financiers de l'Union européenne (programme «Hercule III») et abrogeant la décision n° 804/2004/CE, JO L 84 du 20.3.2014, p. 6 à 13.

⁽²¹⁾ COM(2015) 221 final du 27 mai 2015.

⁽²²⁾ Le 5 mars 2014, la Commission a adopté un paquet d'assistance financière en faveur de l'Ukraine dont le montant initial s'élève à 11 milliards d'euros (voir: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-159_fr.htm).

5. Effectifs et budget

Figure 27: Nombre et ventilation des effectifs de l'OLAF de 2008 à 2015 (*)



(*) Ces chiffres relatifs aux effectifs incluent les postes occupés et les postes vacants

Les effectifs de l'OLAF ont été réduits de 4 % en 2015 et il est prévu qu'ils diminuent encore dans les prochaines années, dans le contexte des réductions générales du personnel et des budgets du service public de l'UE.

À la fin 2015, le nombre total ⁽²³⁾ des membres du personnel de l'OLAF s'élevait à 422.

Malgré ces réductions, l'OLAF est parvenu à maintenir la répartition des effectifs affectés respectivement à la lutte contre la fraude et à l'élaboration des politiques antifraude à 78 % et 12 %. Les 10 % restants assurent des fonctions générales comme les ressources humaines, la gestion financière et les TIC.

Jusqu'à présent, l'OLAF a su faire face à une augmentation structurelle de sa charge de travail combinée à une réduction des effectifs grâce à des gains d'efficacité. En effet, plusieurs changements organisationnels ont été introduits depuis 2012 pour rationaliser les fonctions et processus de soutien, améliorer la répartition des responsabilités et des compétences, et réduire les activités

annexes, les frais généraux et les charges administratives. Ces modifications ont amélioré l'efficacité des enquêtes, malgré les obligations de notification et les contrôles de la légalité supplémentaires imposés par le règlement (UE, Euratom) n° 883/2013. Le 1^{er} octobre 2015, l'OLAF a supprimé une unité de la direction Soutien aux enquêtes afin de créer une unité d'enquête supplémentaire pour répondre à la complexité croissante des enquêtes dans le secteur des fonds structurels.

L'OLAF est de plus en plus exigeant en ce qui concerne l'étendue des compétences, la formation et l'expérience professionnelle de son personnel. Il doit aussi être à même de travailler et d'enquêter dans toutes les langues de l'UE. Le profil des effectifs en 2015 répondait aux critères requis. Toutefois, les difficultés auxquelles l'OLAF se trouve confronté pour maintenir son niveau d'expertise actuel vont au-delà des restrictions budgétaires évoquées ci-dessus. Il va lui falloir renouveler ses effectifs vieillissants, à mesure que les enquêteurs recrutés auprès des services nationaux lors de la mise en place de l'Office partent à la retraite, et gérer la demande croissante d'autres services de la Commission et organes de l'UE à la recherche de personnel disposant des compétences et de l'expérience des agents de l'OLAF.

⁽²³⁾ Fonctionnaires, agents temporaires, agents contractuels, experts nationaux détachés et intérimaires employés au 31.12.2015; à l'exclusion des stagiaires et des contractants *intra muros*.



Pour relever ces défis liés aux ressources humaines et assurer le perfectionnement continu de ses effectifs, l'OLAF a adopté en 2015 un plan stratégique en matière de ressources humaines qui comprend:

- la préparation d'un concours général destiné spécialement à recruter des enquêteurs, prévu pour le second semestre 2016. Cette initiative fait suite au succès des concours généraux de 2014 dans les domaines de l'analyse numérique et des renseignements opérationnels, qui se sont révélés

utiles pour permettre à l'OLAF de maintenir sa capacité d'enquête dans ces deux fonctions de soutien cruciales;

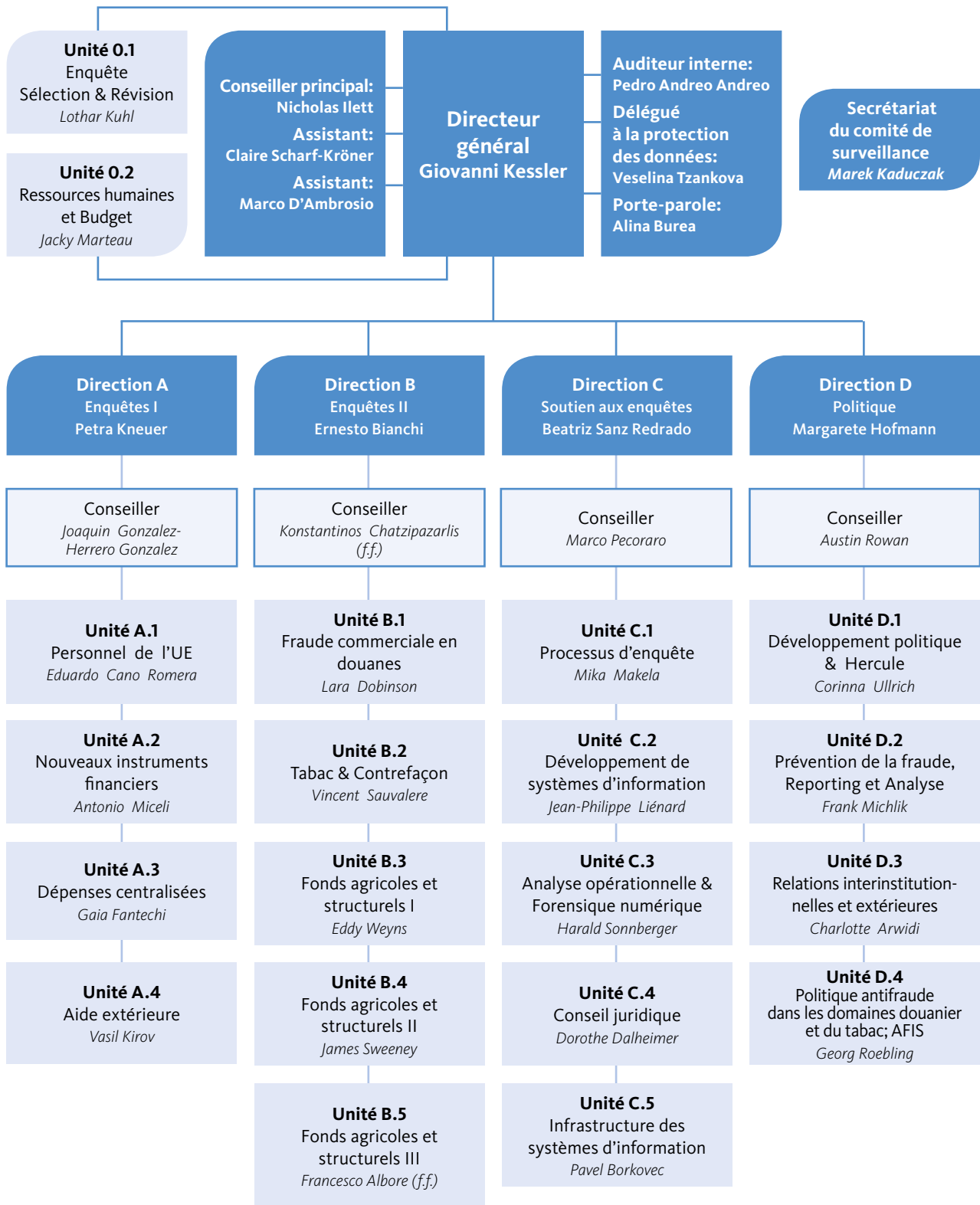
- une réduction du taux de vacance des postes statutaires de près de 50 % par rapport à 2008, pour le ramener de 4,7 % en 2014 à 3 % à la fin 2015;
- l'amélioration de la formation, tant interne qu'externe, en matière d'enquête;
- le renforcement de la formation continue et de la communication interne.

Figure 28: Budget administratif de l'OLAF en 2015 (en Mio EUR)

Agents et fonctionnaires de l'UE	39
Infrastructures	6,5
TIC	5,3
Agents externes (personnel contractuel, experts nationaux détachés et travailleurs intérimaires)	2,6
Missions	1,7
Mesures antifraude	1,7
Formation, réunions et comités	0,9
Total	57,7



Figure 29: Organigramme (en date du 14 mars 2016)



6. Protection des données

La protection des données à caractère personnel est essentielle au succès d'une enquête car il s'agit d'un élément crucial pour la sauvegarde des droits des personnes concernées à tous les stades de l'enquête. L'OLAF ayant été créé en tant qu'organisme indépendant, il a nommé son propre délégué à la protection des données (DPD) qui veille à ce que l'OLAF respecte les exigences du règlement (CE) n° 45/2001 relatif à la protection des données à caractère personnel, y compris les recommandations du Contrôleur européen de la protection des données (CEPD). Les décisions et recommandations du CEPD exercent un impact important sur la façon dont l'OLAF mène ses activités d'enquête, telles que les contrôles sur place ou l'examen légal des médias numériques.

Plus de 2 300 personnes concernées ont été mentionnées dans les nombreux dossiers ouverts par l'OLAF entre 2011 et 2015. À la fin de 2015, des déclarations de confidentialité avaient été envoyées à 76 % d'entre elles, et différées dans 5 % des cas parce que cette mesure était appropriée et nécessaire pour préserver l'enquête.



Autorisation de l'IDCP

En 2015, l'OLAF a reçu l'autorisation du CEPD pour sa plate-forme de recoupement des données d'enquêtes («Investigation Data Cross-Checking Platform» – IDCP). L'IDCP est un système innovant qui vise à renforcer la coopération internationale en matière de lutte contre la fraude en créant une base de données destinée à favoriser l'échange d'informations sur les enquêtes. La base de données contiendra un sous-ensemble de données provenant des dossiers d'enquête de l'OLAF et de certains de ses partenaires internationaux. Tenant pleinement compte des recommandations du CEPD, le système comparera automatiquement les nouvelles informations chargées avec celles qui se trouvent déjà dans le système, à la recherche de correspondances. Des arrangements procéduraux spécifiques concernant le fonctionnement du système seront signés avec tous les partenaires participant à l'IDCP avant qu'ils soient autorisés à utiliser le système.

En 2015, l'OLAF a conclu plusieurs nouveaux arrangements de coopération administrative (ACA) qui couvrent les transferts de données à caractère personnel avec des partenaires de pays tiers et des organisations internationales. Des clauses de protection des données, fondées sur un modèle établi en concertation avec le CEPD, ont été incluses dans tous ces ACA. Au total, 149 transferts de données à caractère personnel ont eu lieu en 2015 vers des pays tiers ou des organisations internationales.

Au cours de l'année, l'OLAF a reçu un total de 8 demandes émanant de personnes concernées qui souhaitent accéder à leurs données à caractère personnel, dont l'une a aussi demandé une rectification. L'OLAF a accordé l'accès en réponse à chaque demande, mais a refusé la demande de rectification, car les données à caractère personnel concernées se fondaient sur des évaluations subjectives, des informations ou des avis émis par d'autres personnes, qui, par définition, ne peuvent être erronées sur le plan factuel. Les demandes de rectification de données à caractère personnel s'appliquent uniquement aux données objectives et factuelles.

7. Comité de surveillance

Le comité de surveillance de l'OLAF est un organe composé de cinq experts externes, mis en place pour renforcer et garantir l'indépendance de l'OLAF en surveillant régulièrement la mise en œuvre de la fonction d'enquête de l'OLAF. Le comité émet des avis destinés au directeur général de l'OLAF et fait rapport aux institutions de l'UE.

Les membres du comité de surveillance sont désignés d'un commun accord par le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Le mandat du comité de surveillance actuel a commencé en 2012. Conformément au règlement (UE, Euratom) n° 883/2013, afin de préserver les compétences du comité, les membres sont remplacés en alternance, deux d'entre eux après trois ans de mandat, et les autres après cinq ans. À cet effet, les institutions sont censées établir une nouvelle liste de membres, ainsi qu'une liste de réserve pour le comité de surveillance, dans le courant de l'année 2016.

Le directeur général de l'OLAF tient le comité de surveillance régulièrement informé des activités de l'Office, de la mise en œuvre de sa fonction d'enquête et des mesures prises à titre de suivi des enquêtes. En 2015, conformément au règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 et aux arrangements de travail entre l'OLAF et le comité de surveillance, l'OLAF a transmis au comité 622 documents contenant des informations sur des dossiers dont la durée dépasse 12 mois. L'OLAF a informé le comité de 370 recommandations formulées à la suite de ses enquêtes et de 88 cas où des informations ont été transmises aux autorités judiciaires des États membres. Le comité a aussi pu accéder sans restriction à plus de 100 dossiers du système de gestion des dossiers de l'OLAF.

En 2015, le comité de surveillance a émis quatre avis à l'attention du directeur général: à savoir, l'avis sur le contrôle de la durée des enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (*Control of the duration of investigations conducted by the European Anti-Fraud Office*); l'avis sur la communication par l'OLAF d'informations sur la durée des enquêtes (*OLAF external reporting on the duration of investigations*); l'avis sur l'avant-projet de budget de l'OLAF pour 2016 (*OLAF's Preliminary Draft Budget for 2016*); et l'avis sur le contrôle et l'examen de la légalité au sein de l'OLAF (*Legality Check and Review in OLAF*)⁽²⁴⁾. Le comité de surveillance a aussi publié un rapport sur l'ouverture des dossiers par l'OLAF en 2012 (*Report on the opening of cases in OLAF in 2012*).

Dans ses avis, le comité de surveillance a formulé plusieurs recommandations à l'attention du directeur général. La méthode à suivre pour les appliquer et rendre compte de cette application fait actuellement l'objet de discussions.

D'autres précisions sur les travaux du comité peuvent être consultées dans son rapport d'activité annuel. Ce rapport ainsi que les réponses de l'OLAF et d'autres informations sont publiquement accessibles sur le site internet de l'OLAF.

⁽²⁴⁾ Le 19 avril 2016, le comité de surveillance a en outre transmis aux institutions son avis n° 3/2015 sur le projet de l'OLAF sur ses priorités fixées en matière d'enquête pour l'année 2016 (*OLAF Draft Investigation Policy Priorities for the year 2016*).



8. Vers un véritable espace européen de justice

Les données présentées dans son rapport annuel indiquent que l'OLAF est dans une période de consolidation, qui permet à l'Office de profiter des importants gains d'efficacité réalisés au cours des quatre dernières années. Dans une large mesure, le flux des informations reçues et les performances des effectifs de l'OLAF mesurées par la durée et les résultats des enquêtes en 2015 confirment la tendance des deux années précédentes et se maintiennent à un niveau élevé à la suite de la réorganisation majeure de l'Office et de l'introduction de nouvelles procédures en 2012.

Bien que la compétence de l'OLAF se limite à la protection du budget de l'UE contre la fraude et d'autres activités illicites, l'échelle et la nature de la menace pour le budget de l'UE font que l'Office se trouve en première ligne de la lutte contre de nombreuses formes de criminalité économique transfrontière. De plus, l'OLAF est le seul organisme disposant de pouvoirs d'enquête au niveau de l'UE. Si d'autres organes et agences de l'UE ont des attributions plus larges en matière d'audit et d'application du droit — la Cour des comptes européenne est compétente pour examiner les finances de l'UE, Europol et Eurojust sont compétents pour recueillir et analyser des informations concernant les activités criminelles et coordonner le travail des autorités policières et judiciaires au niveau national —, aucun d'entre eux n'est habilité à mener des enquêtes pour son propre compte.

Cela dit, il y a des limites importantes à ce que l'OLAF peut véritablement réaliser car ses compétences relèvent exclusivement du droit administratif, plutôt que du droit pénal. Cela peut sans doute faciliter la coopération transfrontière, ainsi que la collaboration avec d'autres agences aux premiers stades des enquêtes et préparer le terrain pour des mesures préventives et correctrices aptes à réduire le préjudice économique causé par la fraude, mais dans le domaine du droit pénal, seules les autorités compétentes des États membres sont habilitées à utiliser tout l'arsenal des procédures d'enquête nécessaires.

L'OLAF a tiré tout le parti possible des pouvoirs dont il dispose actuellement et a porté plus loin qu'on ne l'aurait imaginé le concept des enquêtes administratives en tant que points de départ ou auxiliaires des enquêtes pénales. Néanmoins les arrangements actuels ne sont

pas assez efficaces, surtout en ces temps de restriction des ressources des services répressifs et d'enquête au niveau européen et national. La nature transnationale des nombreuses affaires de fraude sur lesquelles l'OLAF enquête nécessite une approche européenne, non seulement dans le domaine des enquêtes administratives, mais aussi en matière pénale. Face à des réseaux criminels de plus en plus complexes, la coopération ne suffit pas. Tant que nous nous bornons à assurer la collaboration entre plusieurs autorités judiciaires enquêtant dans différents pays, nous nous cantonnons dans une approche nationale de la lutte contre des crimes qui ne connaissent décidément pas de frontière. Or, ce dont nous avons besoin et ce que l'OLAF cherche à mettre en place, c'est une intégration: un véritable espace européen de justice, un organe disposant de pouvoirs qui lui permettent non seulement d'enquêter, mais aussi d'engager des poursuites au sein des États membres et entre eux, bref un Parquet européen.

Sans remplacer les autorités chargées de faire appliquer la loi au niveau national, le Parquet européen rationaliserait le processus visant à identifier les fraudeurs et à les traduire en justice. Le Parquet européen apporterait une solution viable à la fragmentation actuelle des efforts des services répressifs nationaux, en garantissant tout à la fois l'efficacité et la cohérence des actions dans tous les États membres. C'est pourquoi les États membres et les institutions européennes doivent soutenir la création d'un Parquet européen fort et indépendant, apte à réaliser vraiment ce qu'il est censé faire: traduire plus rapidement les fraudeurs en justice et protéger efficacement les fonds européens.

Étude de cas

Une enquête de l'OLAF révèle une fraude dans un marché public roumain en matière de santé

L'OLAF a reçu des informations donnant à penser qu'un consultant externe sollicitait des pots-de-vin. Le consultant avait été chargé par une institution financière internationale de rédiger le cahier des charges d'un vaste projet dans le domaine de la santé en Roumanie, financé par plusieurs donateurs, dont la Banque européenne d'investissement.

En étroite coopération avec les services de police et les parquets des Pays-Bas et du Royaume-Uni, l'OLAF a pu obtenir confirmation que le consultant avait identifié des sociétés susceptibles de soumissionner pour les différents lots et avait formellement convenu avec chacune d'elles qu'il recevrait 5 % de la valeur de chaque marché attribué. Le consultant avait ensuite faussé la procédure d'appel d'offres internationale pour faire en sorte que ses candidats de prédilection l'emportent et lui versent ses 5 % de commission.

L'OLAF a pris contact avec les autorités roumaines et leur a expliqué la situation. Il a été décidé que l'OLAF et le parquet national travailleraient ensemble pour enquêter sur la question de manière plus approfondie. Cette approche conjointe a permis de rassembler des preuves irréfutables grâce à diverses techniques d'enquête administrative et pénale.



Aperçu des tableaux et graphiques

Figure 1: Dépenses de l'UE en 2015	11
Figure 2: Recettes de l'UE en 2015.....	11
Figure 3: Activités d'enquête de l'OLAF en 2015.....	12
Figure 4: L'OLAF en 2015: un nombre record d'enquêtes clôturées	13
Figure 5: Impact de la réorganisation de l'OLAF de 2012	13
Figure 6: L'OLAF a effectué plus de sélections dans un délai plus court	15
Figure 7: Pourcentage des enquêtes en cours d'une durée supérieure à 20 mois	15
Figure 8: Durée moyenne des enquêtes clôturées et en cours (en mois).....	16
Figure 9: Durée moyenne des enquêtes clôturées uniquement (en mois).....	16
Figure 10: Enquêtes en cours à la fin 2015, par secteur	17
Figure 11: Cigarettes saisies grâce à l'aide de l'OLAF (arrondies au million d'unités).....	18
Figure 12: Recommandations formulées	20
Figure 13: Montants dont le recouvrement financier a été recommandé par l'OLAF (en Mio EUR)	20
Figure 14: Montants des recouvrements recommandés par l'OLAF en 2015, par secteur (en Mio EUR).....	20
Figure 15: Informations reçues par source	24
Figure 16: Informations reçues de sources publiques	24
Figure 17: Informations reçues des États membres en 2015	25
Figure 18: Enquêtes sur l'utilisation des fonds de l'Union gérés intégralement ou en partie au niveau national ou régional clôturées en 2015	26
Figure 19: Enquêtes clôturées en Roumanie et en Bulgarie en 2015, avec distinction entre les dossiers liés au SAPARD et les autres.....	26
Figure 20: Enquêtes sur les agents et fonctionnaires de l'UE et membres des institutions clôturées en 2015	27
Figure 21: Recommandations judiciaires et taux de mises en accusation en Roumanie et en Bulgarie, avec distinction entre les dossiers liés au SAPARD et les autres (2008-2015).....	29
Figure 22: Décisions prises par les autorités judiciaires (AJ) nationales à la suite des recommandations formulées par l'OLAF entre le 1 ^{er} janvier 2008 et le 31 décembre 2015 (*).....	29
Figure 23: Sanctions infligées à la suite des recommandations disciplinaires formulées par l'OLAF entre le 1 ^{er} janvier 2013 et le 31 décembre 2015 (*).....	30
Figure 24: Décisions prises par les autorités investies du pouvoir de nomination à la suite des recommandations disciplinaires formulées par l'OLAF entre le 1 ^{er} janvier 2013 et le 31 décembre 2015 (*)	30
Figure 25: Irrégularités détectées par les États membres/par l'OLAF et leur impact financier dans le domaine des ressources propres traditionnelles pour la période de 2013 à 2015.....	31
Figure 26: Irrégularités détectées par les États membres/par l'OLAF et leur impact financier dans les domaines des fonds structurels et de l'agriculture pour la période de 2013 à 2015	32
Figure 27: Nombre et ventilation des effectifs de l'OLAF de 2008 à 2015 (*).....	36
Figure 28: Budget administratif de l'OLAF en 2015 (en Mio EUR).....	37
Figure 29: Organigramme (en date du 14 mars 2016).....	38

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

Publications gratuites:

- **un seul exemplaire:**
sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- **exemplaires multiples/posters/cartes:**
auprès des représentations de l'Union européenne (http://ec.europa.eu/represent_fr.htm),
des délégations dans les pays hors UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm),
en contactant le réseau Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_fr.htm)
ou le numéro 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit dans toute l'UE) (*).

(* Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

Publications payantes:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

