

LE JUSTE ÉQUILIBRE ENTRE URGENCE ET CONTRÔLE

PRÉVENIR LA FRAUDE
DANS L'EMPLOI DES FONDS DU PLAN DE RELANCE EUROPÉEN
SANS RETARDER LEUR DÉBOURSEMENT

#NEXTGENERATIONEU
#PLANDERELANCE
#UEBUDGET
#RULEOFLAW
#COVID-19



Photo by Laurent Perren on Unsplash

■ EULALIA RUBIO

Chercheuse senior,
Institut Jacques Delors,
Paris.

■ Résumé ■

La Facilité de l'UE pour la reprise et la résilience soulève certaines difficultés particulières en termes de prévention et de lutte contre la fraude. Elle offre des fonds importants qui ne seront mis en place que dans six ans. Pour les dépenser rapidement, de nombreux gouvernements auront davantage recours à des procédures d'urgence pour la passation de marchés publics et assoupliront les contrôles budgétaires. Parallèlement, la surveillance par l'UE de l'utilisation des fonds de la Facilité pour la reprise et la résilience portera davantage sur la performance. Cela permettra d'accélérer la mise en œuvre et de parvenir aux résultats escomptés, mais cela rendra aussi plus difficile la détection de l'utilisation abusive des fonds européens.

Ce Policy paper examine les modalités permettant de concilier la nécessité d'une mise en œuvre rapide avec la nécessité d'actions de lutte contre la fraude dans l'utilisation des fonds du plan de relance de l'UE. Le message fondamental est le suivant : l'urgence ne devrait pas conduire à supprimer ces contrôles de lutte contre la fraude, mais ils doivent être plus efficaces pour permettre un déboursement rapide des fonds. En éliminant l'obligation des Etats Membres à notifier les irrégularités, l'UE devra davantage se fier à ses propres capacités d'investigation pour identifier les cas de suspicion de fraude. Il est donc essentiel de garantir un budget adapté aux deux institutions en charge des enquêtes sur la fraude, l'OLAF (le bureau de lutte contre la fraude de l'UE) et le nouveau Parquet européen (EPPO). Enfin, il conviendrait de se concentrer sur la lutte contre la fraude institutionnalisée et la corruption à grande échelle. Dans les États membres ayant reçu des recommandations spécifiques par pays portant sur l'intégrité de l'administration publique et du système judiciaire, l'accès aux fonds de la Facilité pour la reprise et la résilience devrait être strictement conditionné à un processus de réformes crédible afin de remédier à ces lacunes institutionnelles.

1 ■ INTRODUCTION

À l'automne 2020, le FMI a demandé aux gouvernements de faire tout ce qui était en leur pouvoir pour corriger les effets néfastes de la pandémie de Covid-19 sur les citoyens et les entreprises, « mais de conserver les factures ». L'OCDE avait opté pour la même position en avril 2020. Les deux institutions étaient guidées par la peur que les sommes importantes affectées aux dépenses d'urgence et de relance pour faire face à la Covid-19 soient mal utilisées en raison d'une surveillance faible ou insuffisante. En effet, l'expérience des crises précédentes, de la crise Ebola en Afrique en 2014 à la crise financière mondiale de 2008, avait montré que la gestion des crises et les dépenses de relance économique en découlant accroissent souvent les risques de fraude et de corruption. Le montant élevé des dépenses constitue en soi une incitation à rechercher davantage un comportement de rente. La vitesse à laquelle les actions doivent être mises en œuvre entraîne un assouplissement général des contrôles budgétaires. La restriction du nombre de contrôles *ex ante* n'est pas toujours compensée par un renforcement de la surveillance *ex post*.

En Europe, la majorité des dépenses liées à la pandémie de Covid provient des gouvernements nationaux. C'est donc au niveau national que les risques sont les plus élevés. Néanmoins, les risques de fraude liés à l'utilisation du « fonds spécial Covid » de l'UE, d'un montant de 750 milliards d'euros (appelé *Next Generation EU*), et notamment de son élément central, la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR), suscitent aussi certaines inquiétudes.

La Facilité pour la reprise et la résilience soulève certaines difficultés particulières en termes de prévention, de détection et de lutte contre la fraude. Elle offrira aux gouvernements des fonds importants qui devront être alloués et mis en place en six ans seulement. Pour les dépenser rapidement, de nombreux gouvernements auront davantage recours à des procédures d'urgence pour la passation de marchés publics et assoupliront les contrôles budgétaires, ce qui augmentera les risques d'utilisation abusive et de fraude. Parallèlement, la surveillance par l'UE de l'utilisation des fonds de la Facilité pour la reprise et la résilience portera davantage sur la performance. Les paiements ne se feront pas sur la base du contrôle détaillé des coûts réellement engagés mais dépendront de l'aboutissement à des résultats agrégés correspondant à des étapes et objectifs prédéfinis. Cela permettra d'accélérer la mise en œuvre et de parvenir aux résultats escomptés, mais cela rendra aussi plus difficile la détection de l'utilisation abusive des fonds européens.

Ce Policy paper examine les modalités permettant de concilier la nécessité d'une mise en œuvre rapide des fonds de la Facilité pour la reprise et la résilience avec la nécessité d'actions visant à prévenir et à lutter contre la fraude dans l'utilisation des fonds du plan de relance de l'UE. Un message clé est que l'urgence ne devrait pas conduire à supprimer ces contrôles ou à les réduire à une simple évaluation de la performance. Les actions de lutte contre la fraude doivent être maintenues, mais elles doivent être plus efficaces pour permettre un déboursement rapide des fonds. Cela implique notamment une généralisation du recours à des outils d'analyse des données visant à détecter les projets risqués, ainsi qu'une politique de transparence totale sur les bénéficiaires des fonds de la Facilité pour la reprise et la résilience.

Un deuxième message est que, avec moins d'obligations de rapport de la part des États membres et un contrôle moins détaillé des coûts encourus, les institutions de l'UE devront

compter davantage sur leurs propres capacités d'enquête pour détecter la fraude et la corruption dans l'utilisation des fonds du FRR. Il faut donc renforcer la capacité de l'UE à enquêter sur la fraude ou la corruption, en garantissant un budget approprié aux deux institutions européennes qui en sont chargées, à savoir l'OLAF (l'office antifraude de l'UE) et le nouveau parquet européen (EPPO).

Un troisième message important est qu'il conviendrait de se concentrer sur la lutte contre la fraude institutionnalisée et la corruption à grande échelle. Au cours des dernières années, plusieurs scandales de corruption à haut niveau dans l'utilisation des fonds européens ont été révélés, comme en [République tchèque](#) (le premier ministre Andrej Babiš s'avérant l'un des principaux bénéficiaires des subventions de la PAC), en [Hongrie](#) (l'utilisation des fonds européens pour favoriser les pratiques clientélistes et le népotisme y étant fréquente) ou en [Bulgarie](#) (d'importantes manifestations ayant eu lieu l'an dernier pour lutter contre la corruption du gouvernement lors de l'utilisation des fonds européens et du budget national). Comme le prouvent ces quelques exemples parmi d'autres, les conséquences négatives de la mauvaise utilisation des fonds européens par les responsables politiques de haut niveau sont bien plus importantes que dans les cas de fraude isolés ou de corruption commise par des acteurs privés. Les montants des fonds européens mal utilisés sont non seulement plus élevés, mais le budget communautaire finit aussi par renforcer les mauvaises pratiques au niveau de la gouvernance nationale et même par soutenir les tentatives volontaires de distorsion du pluralisme politique et de démantèlement de l'État de droit, ce qui finit par constituer une menace existentielle pour l'Union européenne.

La récente création du [Parquet européen](#) (EPPO), qui instruira et poursuivra en justice les infractions contre les intérêts financiers de l'UE à partir de 2021, ainsi que la mise en place du nouveau mécanisme de conditionnalité lié à l'État de droit pourraient contribuer à lutter contre la fraude institutionnalisée utilisant les fonds européens. Cependant, ils seront insuffisants s'ils ne sont pas accompagnés par d'autres actions ambitieuses de l'UE afin de mettre fin à ces mauvaises pratiques. La Facilité pour la reprise et la résilience constitue en ce sens une réelle opportunité. La Commission européenne devrait se montrer ferme dans l'évaluation des plans nationaux pour la reprise et la résilience. Dans les pays dans lesquels les risques de corruption sont élevés, l'accès aux fonds de la Facilité pour la reprise et la résilience devrait être strictement conditionné à l'introduction, dans le système administratif et judiciaire, des réformes nécessaires pour garantir l'intégrité en matière de gestion des fonds européens.

Le reste du Policy paper développe ces arguments comme suit. La deuxième partie offre une description détaillée du système actuel de l'UE pour lutter contre la fraude, en se concentrant sur ses modalités d'action dans le domaine de la politique de cohésion de l'UE. La troisième partie présente les principales lacunes du système européen actuel de lutte contre la fraude. La quatrième partie explique pourquoi la Facilité pour la reprise et la résilience soulève des difficultés particulières en termes de prévention, de détection et de lutte contre la fraude. La cinquième partie propose plusieurs recommandations pour lutter contre la fraude et la corruption lors de l'utilisation des fonds du Plan de relance de l'UE. La conclusion se trouve dans la sixième partie.

2 ■ VUE D'ENSEMBLE DES MESURES EUROPÉENNES DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE DE COHÉSION

La fraude au budget communautaire peut être définie comme un acte aboutissant au détournement ou à la rétention illégale de fonds européens. Elle est parfois liée à la corruption, définie comme un abus de pouvoir public dans une perspective de gain privé. C'est le cas, par exemple, lors de l'existence de pots-de-vin pour influencer une procédure de passation de marchés publics. Cependant, dans d'autres cas, la fraude est commise par des acteurs privés sans la complicité des acteurs publics (par exemple, lorsqu'un bénéficiaire augmente artificiellement les coûts donnant droit à remboursement).

L'UE dispose de plusieurs procédures visant à protéger le budget communautaire de la fraude qui impliquent différents organes aux niveaux européen et national. Près de 80% des dépenses communautaires étant gérées par les États membres et la Facilité pour la reprise et la résilience l'étant également au niveau national, il est utile d'examiner les mesures de lutte contre la fraude utilisées dans le domaine des fonds de cohésion de l'UE.

Le graphique 1 offre une vue d'ensemble de ce système. Il distingue deux niveaux d'action – national et européen – et deux types d'action : celles prises par des organes administratifs visant à prévenir et à détecter la fraude (1,2) ou à offrir une réponse administrative aux fraudeurs (3), et les actions prises par le procureur et les organes judiciaires, qui impliquent une enquête pénale puis une procédure judiciaire contre les fraudeurs (4).

2.1 ■ Prévention de la fraude et mesures de détection

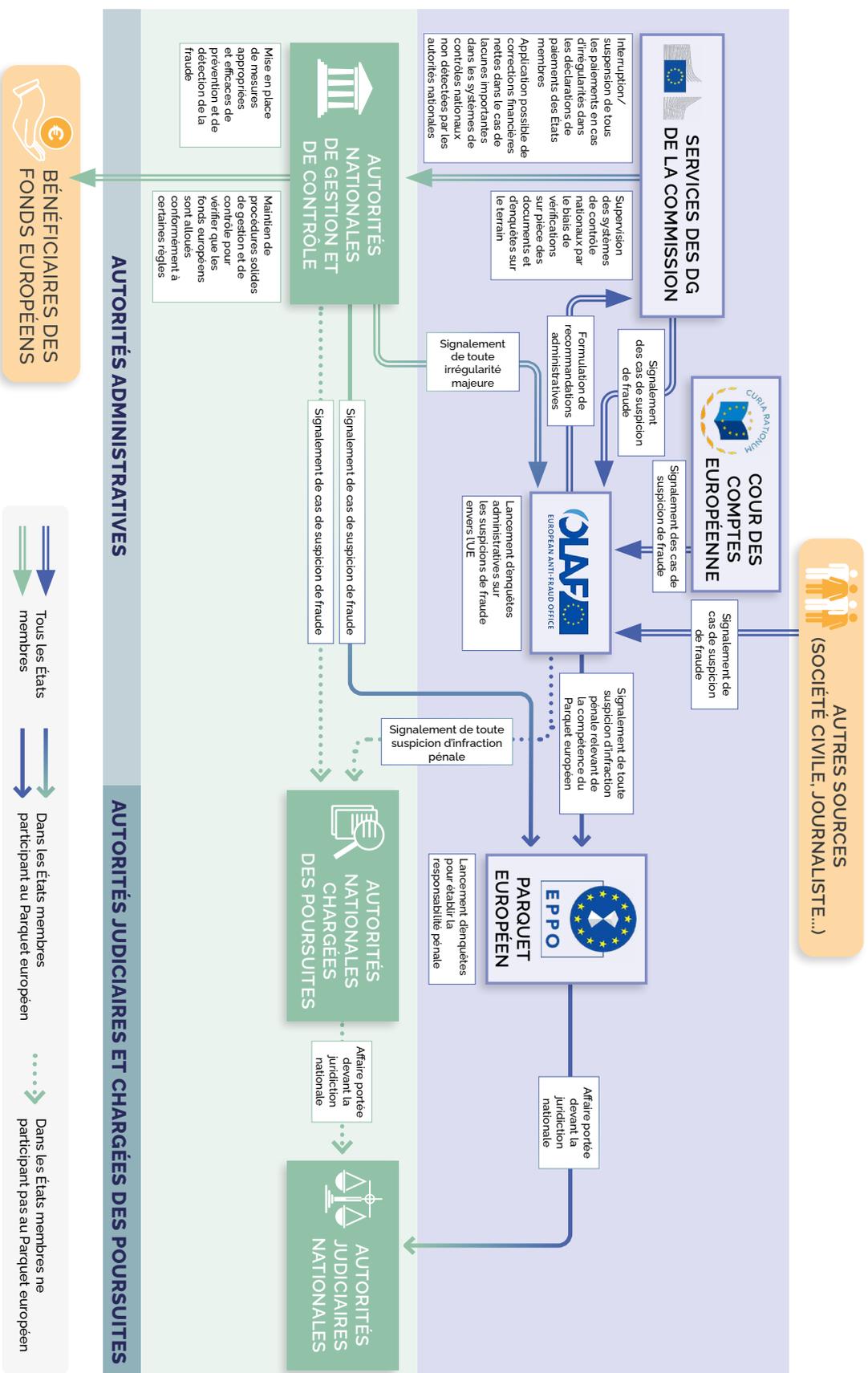
Les autorités nationales constituent les principaux acteurs de la prévention et de la détection de la fraude lors de l'utilisation des fonds de cohésion de l'UE¹. En leur qualité de gestionnaires des fonds communautaires, elles devraient s'assurer qu'ils sont alloués dans le respect de certaines règles – par exemple que les procédures de passation de marchés publics respectent les principes de transparence, de non-discrimination et d'égalité de traitement – et valider la conformité des paiements accordés aux bénéficiaires avec les obligations juridiques et contractuelles. Elles devraient par ailleurs disposer d'une autorité d'audit indépendante ayant les compétences pour surveiller le fonctionnement d'ensemble du système de contrôle national et vérifier régulièrement des échantillons de factures et autres documents.

En outre, la réglementation relative à la politique de cohésion de l'UE exige que les autorités nationales mettent en place des mesures de prévention et de détection des fraudes adaptées et efficaces².

1. Article 63, paragraphe 2 du règlement portant dispositions communes (RPDC) 2021-2027.

2. Article 68, paragraphe 1, point c) du règlement portant dispositions communes (RPDC) 2021-2027.

Graphique 2 - Le système de l'UE de lutte contre la fraude dans le domaine de la politique de cohésion



Source : graphique élaboré par l'auteur

La Commission européenne propose quelques orientations mais les États membres sont plutôt libres dans le choix des mesures à mettre en place. Ainsi, la Commission encourage fortement l'utilisation d'outils d'analyse des données pour identifier des « signaux d'alerte » (par exemple des projets présentant des risques de fraude élevés, un double financement ou un conflit d'intérêt). Il s'agit d'un outil de détection de la fraude très efficace. La Commission offre même gratuitement aux autorités nationales un outil d'analyse des données spécifiquement dédié appelé ARACHNE³. Cependant, fin 2019, sept pays n'utilisaient pas cet outil⁴ et seulement 55% de toutes les dépenses dans le cadre de la cohésion y avaient été saisies⁵.

L'échelon de l'UE fournit un deuxième niveau de contrôle. Au début de la période de programmation, la Commission européenne vérifie que tous les États membres ont mis en place un système de gestion et de contrôle adapté et solide. En outre, durant toute la période de programmation, la Commission supervise le fonctionnement des systèmes de contrôle des États membres. La surveillance de l'UE se focalise sur la conformité, c'est-à-dire qu'elle vérifie que les fonds communautaires ont été dépensés conformément aux règles de l'UE et aux critères d'éligibilité. Le principal indicateur utilisé pour ce contrôle est le degré « d'irrégularités » (le montant de dépenses communautaires présentant des erreurs). Les irrégularités peuvent être intentionnelles (c'est-à-dire frauduleuses) ou être le résultat d'erreurs involontaires commises par les bénéficiaires ou certaines autorités publiques.

Pour surveiller le fonctionnement des systèmes de contrôle nationaux, la Commission réalise à la fois des vérifications sur pièce des documents présentés par les autorités nationales et des contrôles sur le terrain. Ces derniers ciblent les autorités nationales ayant déclaré un niveau élevé d'erreurs dans leurs déclarations de paiements (c'est-à-dire un pourcentage élevé de fonds européens touchés par des irrégularités). Lorsque la Commission constate des irrégularités dans un programme n'ayant pas été corrigées par l'autorité nationale, elle interrompt ou suspend à titre préventif le paiement et demande à l'autorité nationale de corriger l'irrégularité. Si la Commission estime que l'irrégularité peut être frauduleuse, elle envoie l'information à l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) pour une enquête plus approfondie (voir Encadré 1).

Si, dans le cadre de ses vérifications et audits, la Commission constate des irrégularités témoignant de sérieux manquements dans le système national de gestion et de contrôle, et si celles-ci n'ont pas précédemment été signalées par les autorités nationales, elle peut appliquer des « corrections financières nettes ». Dans ce cas, l'État membre ne peut pas réutiliser les fonds concernés par la correction et son allocation dans le cadre de la politique européenne de cohésion est donc définitivement réduite. Il s'agit d'une nouvelle disposition juridique inscrite dans les règles de la politique de cohésion de l'UE 2014-2020. Cependant, la procédure visant à appliquer des corrections nettes est longue et offre une grande marge de manœuvre aux États membres pour empêcher l'adoption de cette décision finale. Ainsi, en novembre 2019, la Commission n'avait jamais appliqué de correction nette à un État membre⁶.

3. ARACHNE fusionne les données des États membres avec des informations issues de différentes sources externes telles que les bases de données des entreprises, du fisc et de la comptabilité pour un grand nombre d'entreprises. Le croisement des données avec l'utilisation de certains indicateurs permet d'élaborer un classement des différentes catégories de risques (tels que les « marchés publics », les « conflits d'intérêt » ou la « fraude »). Les décisions restent prises à l'entière discrétion de l'autorité de gestion mais pour détecter les projets risqués, celle-ci bénéficie des avertissements envoyés.

4. Allemagne, Pologne, Suède, Finlande, Danemark, Chypre et Estonie.

5. DG Regio, 2019 Annual activity Report, p.37. [Rapport d'activité annuel 2019]

6. Voir Décharge 2018 de la Commission, questions écrites au commissaire Hahn, audition du 11 novembre 2019, question 6.

Officiellement, depuis le 1^{er} janvier 2021, l'UE dispose d'un nouvel outil pour réagir en cas de manquements sérieux dans les systèmes de contrôle nationaux : la conditionnalité liée à l'État de droit. Selon ce nouveau mécanisme, la Commission peut proposer au Conseil de réduire les dépenses communautaires dans le cas où elle constate un sérieux dysfonctionnement des autorités nationales en charge de la mise en œuvre ou du contrôle de l'utilisation des fonds communautaires. Contrairement au système classique des corrections financières, dans le cas de la conditionnalité liée à l'État de droit, la Commission n'a pas besoin de prouver la mauvaise utilisation des fonds communautaires ; elle doit simplement prouver que le dysfonctionnement de ces institutions « présent[e] un risque sérieux de porter atteinte à la bonne gestion financière du budget de l'Union » (article 4, paragraphe 2 du règlement relatif à un régime général de conditionnalité). Une autre différence avec le système des corrections nettes tient au fait que la décision n'est pas prise par la Commission mais par le Conseil statuant à la majorité qualifiée. Toutefois, la mise en œuvre de la conditionnalité liée à l'État de droit est actuellement suspendue car la Commission a décidé d'attendre que la Cour de justice ait statué sur sa légalité.

Enfin, l'UE dispose d'une Cour des comptes européenne indépendante qui surveille la gestion du budget communautaire dans son ensemble. Celle-ci réalise des audits indépendants des différents programmes de dépenses communautaires afin de vérifier que les fonds européens ont été dépensés correctement et conformément aux objectifs. Cependant, elle se concentre davantage sur les résultats agrégés de l'UE que sur ce qui se passe au niveau des États membres. Si, durant son travail, la Cour des comptes européenne identifie des cas de suspicion de fraude, ils font l'objet d'un rapport auprès de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) afin que celui-ci établisse une analyse préliminaire et ouvre éventuellement une enquête (voir Encadré 1).

2.2 ■ Signalements et publications d'informations

Les autorités nationales en charge de la cohésion sont non seulement contrôlées par les services des DG de la Commission, mais elles ont aussi l'obligation de signaler tous les cas importants d'irrégularités (cas impliquant des sommes supérieures à 10 000€) à l'Office européen de lutte antifraude (OLAF). Elles doivent aussi indiquer si elles suspectent qu'il s'agit d'une irrégularité frauduleuse ou non.

Encadré 1 ■ L'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF)

Créé en 1999, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) est un organe administratif chargé de réaliser des enquêtes indépendantes sur la fraude et la corruption lors de l'utilisation des fonds communautaires. L'OLAF aide aussi la Commission européenne à élaborer des politiques de lutte contre la fraude et mène des enquêtes internes sur la corruption et les fautes graves au sein des institutions européennes.

L'OLAF fait partie de la Commission européenne mais dispose d'une indépendance opérationnelle. Il bénéficie d'un budget annuel d'environ 60 milliards d'euros et 394 personnes travaillaient pour l'OLAF fin 2019. L'OLAF reçoit des informations sur des suspicions de fraude de la part de différentes sources, telles que les autorités de gestion nationales, les services des DG de la Commission, la Cour des comptes européenne ou des sources privées. Si l'OLAF estime que la suspicion de fraude dans une action ou un projet donné est suffisamment forte, elle lance une enquête. Une fois l'enquête réalisée, elle peut envoyer ses recommandations à la Commission (par exemple une recommandation visant à recouvrir un certain montant des fonds européens) ou au procureur et autorités judiciaires compétents.

En 2019, l'OLAF a mené 181 enquêtes, aboutissant à 254 recommandations à l'attention des autorités nationales et européennes compétentes. Elle a recommandé le recouvrement de 485 millions d'euros à réaffecter au budget communautaire.

Ce Policy paper examine les modalités permettant de concilier la nécessité d'une mise en œuvre rapide avec la nécessité d'actions de lutte contre la fraude dans l'utilisation des fonds du plan de relance de l'UE. Le message fondamental est le suivant : l'urgence ne devrait pas conduire à supprimer ces contrôles de lutte contre la fraude, mais ils doivent être plus efficaces pour permettre un déboursement rapide des fonds. En réduisant les obligations des États membres à publier des rapports, l'UE devra davantage se fier à ses propres capacités d'investigation pour identifier les cas de suspicion de fraude. Il est donc essentiel de garantir un budget adapté aux deux institutions en charge des enquêtes sur la fraude, l'OLAF (le bureau de lutte contre la fraude de l'UE) et le nouveau Parquet européen (EPPO). Enfin, il conviendrait de se concentrer sur la lutte contre la fraude institutionnalisée et la corruption à grande échelle. Dans les États membres ayant reçu des recommandations spécifiques par pays portant sur l'intégrité de l'administration publique et du système judiciaire, l'accès aux fonds de la Facilité pour la reprise et la résilience devrait être strictement conditionné à un processus de réformes crédible afin de remédier à ces lacunes institutionnelles.

Dans le cadre des règles de la politique de cohésion, les autorités nationales font également l'objet de certaines obligations en matière de publication. Elles doivent publier sur un site internet public⁷ la liste des opérations financées par les fonds européens. Il s'agit d'un outil efficace de lutte contre la fraude dans la mesure où il permet aux acteurs privés – citoyens, journalistes d'investigation, ONG – de repérer qui a bénéficié des fonds européens et de pouvoir signaler toute suspicion de fraude à l'OLAF ou aux autres organes nationaux d'investigation. Cependant, l'information est souvent présentée sous différents formats sur chaque site internet national, uniquement dans la langue nationale. Cela complique la tâche des citoyens, des acteurs privés ou même du Parlement européen lorsqu'ils souhaitent compiler ces informations et obtenir une vue d'ensemble du montant du budget communautaire perçu par chacun des bénéficiaires. En outre, il n'existe pas d'obligation légale d'établir un rapport sur les bénéficiaires finaux de ces fonds – c'est-à-dire sur les propriétaires des entreprises ou sous-traitants bénéficiaires (De Groen *et al.*, 2020).

2.3 ■ Recouvrement des fonds et autres sanctions administratives pour les fraudeurs

En cas de fraude dans le domaine de la politique de cohésion de l'UE, les autorités des États membres doivent appliquer « des corrections financières » (c'est-à-dire retirer les dépenses visées des demandes de paiement adressées à la Commission). Cependant, une fois la correction financière appliquée, c'est à l'État membre de décider quelle action corrective doit être prise à l'encontre de l'auteur de la fraude. En principe, les autorités nationales doivent recouvrer auprès du bénéficiaire final les fonds indûment utilisés, mais la Commission n'a pas les compétences pour contrôler que c'est bien le cas car une fois que la correction financière a été faite, les fonds européens ne sont plus en danger.

La réponse administrative à la fraude peut aussi inclure l'application de pénalités financières ou autres sanctions administratives à l'égard des fraudeurs. Depuis 2016, l'UE dispose d'un système d'exclusion des opérateurs non-fiables, appelé EDES (Système de détection rapide et d'exclusion). Il s'agit d'une base de données incluant les opérateurs en état de faillite, ayant

⁷ Voir l'article 115, paragraphe 2 du règlement portant dispositions communes pour 2014-2020 ou l'article 44, paragraphe 3 du règlement portant dispositions communes pour 2021-2027.

commis une faute professionnelle grave ou ayant été à l'origine de fraude ou de corruption dans le passé. L'introduction d'un opérateur dans le système EDES se fait à la demande d'une institution européenne. Elle ne conduit pas nécessairement à une sanction mais peut servir de base à la Commission européenne pour engager une procédure susceptible de conduire à l'application d'une pénalité financière ou à l'exclusion de l'opérateur économique de toute participation à de futurs appels d'offre de l'UE. Le système EDES ne couvre cependant que les fonds européens en gestion directe ou indirecte, c'est-à-dire ceux gérés par la Commission européenne ou des agences européennes. Les autorités nationales gérant les fonds de cohésion de l'UE peuvent demander l'accès à la liste des opérateurs inscrits dans le système EDES mais elles ne sont pas obligées de tenir compte des décisions d'exclusion lors de l'allocation des fonds de cohésion de l'UE.

2.4 ■ Réponse judiciaire à la fraude

Dans le cadre de la politique de cohésion de l'UE, les autorités nationales doivent communiquer les suspicions de fraude aux organes compétents en matière de poursuites pénales. L'OLAF peut aussi transmettre des recommandations judiciaires aux organes compétents chargés des poursuites pénales et du respect de la loi s'il conclut une enquête et découvre les preuves d'une infraction financière. Jusqu'à récemment, ces recommandations et informations étaient envoyées aux autorités nationales chargées des poursuites pénales. Cependant, il manquait souvent un certain zèle à engager ces poursuites pénales : en effet, les autorités nationales n'accordent généralement qu'une importance secondaire à la fraude contre le budget communautaire.

La mise en place du nouveau [Parquet européen](#) (EPPO) devrait conduire à des poursuites plus rapides et plus efficaces en cas de fraude à l'encontre du budget communautaire. S'il n'est pas pleinement opérationnel à l'heure où nous écrivons ce Policy paper, le Parquet européen dispose désormais de la compétence exclusive pour enquêter sur toutes les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE commis après novembre 2017 (date d'entrée en vigueur du règlement portant création du Parquet européen). Cependant, tous les États membres de l'UE ne participent pas au Parquet européen. Trois États membres (Hongrie, Pologne et Suède) ont décidé de ne pas rejoindre le Parquet européen et deux autres États membres (Danemark et Irlande) sont exclus dans la mesure où ils bénéficient d'une exemption dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ).

En outre, [il n'est pas certain que le Parquet européen dispose des ressources et du personnel suffisants pour mener correctement à bien ses missions](#). Son budget pour 2020 s'élevait à 11,6 millions d'euros. S'il doit être augmenté à 45 millions d'euros en 2021, il reste néanmoins inférieur aux [55 millions d'euros demandés pour 2021 par le Parquet de l'UE](#). Par ailleurs, le budget communautaire ne couvre que les frais des bureaux centraux du Parquet européen. Le travail d'investigation au quotidien sera réalisé par des procureurs européens délégués au niveau national, payés sur les budgets nationaux. Les procureurs délégués n'avaient pas encore été nommés au moment de la rédaction de ce Policy paper, mais certains États membres ont déjà annoncé leur intention de nommer des procureurs à temps partiel, ce qui freinera la capacité d'investigation dans les affaires européennes.

3 ■ QUATRE LACUNES DU SYSTÈME EUROPÉEN ACTUEL DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE

La description faite dans la partie précédente souligne quatre lacunes majeures dans l'approche européenne actuelle pour lutter contre la fraude lors de l'utilisation des fonds de cohésion.

Premièrement, l'ensemble du système repose largement sur la capacité et la volonté des États membres à prévenir, détecter et dénoncer la fraude à l'encontre des fonds européens. Si ceci est inévitable dans un système en gestion partagée, il convient néanmoins de souligner que cela limite fortement la capacité de lutte contre la fraude dans l'UE. Même si la Commission offre des orientations détaillées sur la manière de signaler les irrégularités, les États membres sont globalement soupçonnés de sous-estimer les irrégularités signalées à l'OLAF⁸. En outre, la Commission est plutôt démunie face à un État membre qui ne met pas en place des mesures efficaces de prévention et de détection de la fraude. Comme mentionné précédemment, même l'utilisation des outils informatiques de détection de la fraude n'est pas obligatoire. En effet, le fait de disposer de mesures efficaces et proportionnées de lutte contre la fraude n'est pas considéré comme l'une des « conditions préalables » que les États membre doivent respecter pour pouvoir commencer l'allocation des fonds de cohésion de l'UE⁹. Enfin, de nombreuses autorités nationales omettent de signaler aux organes chargés des enquêtes et des poursuites pénales les suspicions de fraude à l'échelle européenne. Cela restera un problème pour les États membres ne participant pas au Parquet européen.

Deuxièmement, le système est particulièrement mal adapté face aux situations de fraude institutionnalisée et de corruption à grande échelle. En principe, la Commission pourrait exercer une pression sur un État membre pour corriger les lacunes inhérentes à son système de gestion et de contrôle en appliquant des corrections nettes. Mais en pratique, la Commission privilégie l'utilisation de mesures préventives, telles que les courriers d'avertissement et les suspensions des paiements, ce qui permet aux États membres de corriger les irrégularités et de réutiliser les fonds européens. La Commission insiste sur le fait que la menace de corrections nettes est suffisante pour inciter les États membres à remédier aux lacunes ayant conduit aux irrégularités. Cependant, le fait que la Commission n'ait jamais osé appliquer de corrections nettes rend cette menace à peine crédible, comme en témoigne l'exemple hongrois (Encadré 2).

Troisièmement, les corrections financières ne constituent pas un moyen de dissuasion efficace pour les fraudeurs. La Cour des comptes européenne rapporte qu'après l'application de la correction financière, de nombreuses autorités nationales ne recouvrent pas les fonds auprès des fraudeurs, même dans les cas où la fraude a été établie par des autorités judiciaires¹⁰. Une mesure plus efficace consisterait à appliquer des pénalités financières ou à exclure les fraudeurs des futurs appels d'offre de l'UE mais, comme mentionné précédemment, les institutions européennes ne peuvent pas appliquer ces mesures dans le domaine de la politique de cohésion européenne.

8. Cour des comptes européennes, La lutte contre la fraude au détriment des dépenses de cohésion de l'UE : les autorités de gestion doivent renforcer la détection, la réaction et la coordination, Rapport spécial 2019/6.

9. Annexe III du règlement portant dispositions communes pour 2021-2027 (COM/2018/375 final).

10. Cour des comptes européenne, Rapport spécial 2019/6.

Encadré 2 ■ Corrections financières en Hongrie

En 2017, la Commission a identifié de sérieuses lacunes dans le fonctionnement de l'autorité publique centrale hongroise chargée du contrôle des contrats de marchés publics. Au lieu d'appliquer elle-même une correction nette, la Commission a encouragé le gouvernement hongrois à s'appliquer lui-même une correction nette (un abattement forfaitaire de 10%) sur tous les contrats accordés par le biais de cette autorité. Elle représentait un montant très élevé, d'environ 1,6 milliard d'euros.

Même si cela a été présenté par les médias comme une « pénalité importante » appliquée par la Commission européenne en raison d'une mauvaise gestion des fonds européens, en pratique, il s'agissait d'une correction financière appliquée par l'État membre, et non par la Commission. Cela a permis au gouvernement hongrois de réutiliser les fonds européens alloués pour financer de nouveaux projets. Malgré l'application de cette correction, le gouvernement hongrois n'a pas corrigé les lacunes dans son système de passation des marchés publics. En effet, comme le montrent certains articles de presse récents, la Commission reste préoccupée par les « irrégularités systémiques » dans le système hongrois de passation des marchés publics.

Quatrièmement, le niveau de transparence dans l'utilisation des fonds européens reste sous-optimal. Les autorités nationales sont obligées de publier des informations sur les bénéficiaires de ces fonds mais celles-ci sont souvent transmises sous un format ne permettant pas aux citoyens de trier, rechercher ou extraire des données. Il n'existe par ailleurs aucune obligation juridique de signaler aux autorités européennes les informations relatives aux bénéficiaires finaux de ces fonds, à savoir les propriétaires des entreprises ou sous-traitants bénéficiaires.

4 ■ LA FACILITÉ POUR LA REPRISE ET LA RÉSILIENCE APPELLE À REPENSER L'APPROCHE EUROPÉENNE DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE

Une autre caractéristique des procédures actuelles de l'UE pour lutter contre la fraude est qu'elles imposent aux autorités nationales de nombreuses obligations en matière de rapport. La gestion des fonds européens devient donc complexe et fastidieuse. Il ne s'agit pas d'un problème touchant uniquement les mesures de lutte contre la fraude ; il concerne aussi l'ensemble du contrôle de l'UE sur l'utilisation des fonds de cohésion de l'UE. Au cours des dernières années, la Commission a fait des efforts pour rationaliser et simplifier les contrôles de l'UE, mais les procédures et règles en vigueur continuent à imposer des coûts administratifs élevés aux bénéficiaires et aux autorités de gestion, ce qui ralentit l'allocation et le déboursement des fonds européens.

La gestion de la Facilité pour la reprise et la résilience se fonde sur une philosophie différente. L'objectif visant à accélérer la mise en œuvre, le contrôle de l'UE se concentrera sur l'obtention de résultats plutôt que sur le respect des règles. Plus précisément, les paiements effectués dans le cadre de la Facilité pour la reprise et la résilience ne seront pas associés à des vérifications détaillées des coûts générés, mais à l'aboutissement à des étapes et objectifs prédéfinis. Les États membres devront accompagner les demandes de paiement biennuelles d'une « déclaration de gestion » et d'un résumé des audits nationaux réalisés, mais les obligations en matière de rapport seront certainement moins contraignantes que dans le cadre de la politique de cohésion de l'UE.

Cette approche différente oblige à repenser les modalités européennes de lutte contre la fraude. Il s'agit tout d'abord de revoir le niveau d'ambition. La Commission travaille selon le principe de la « tolérance zéro face à la fraude », mais en pratique, il est impossible d'empêcher totalement la fraude. Les utilisations frauduleuses des fonds européens sont difficiles à détecter car dans la majorité des cas, il n'existe pas de victimes directes les dénonçant spontanément. Une grande partie d'entre elles ne sont pas constatées, malgré les nombreux contrôles auxquels sont soumis les fonds européens.

Au lieu de se cantonner à cet objectif ambitieux, la Commission européenne devrait se concentrer sur la lutte contre les cas de fraude institutionnalisée et la corruption à grande échelle. Les effets néfastes sont bien plus importants lorsque la mauvaise utilisation des fonds européens est associée à un niveau élevé de corruption. Les montants des fonds européens mal dépensés sont non seulement plus élevés mais les implications politiques sont aussi plus grandes, car le budget communautaire finit par renforcer les mauvaises pratiques nationales de gouvernance, par favoriser le clientélisme et même par soutenir les tentatives volontaires de distorsion du pluralisme politique et de démantèlement de l'État de droit.

Quant à la fraude non liée à la corruption, nous pouvons supposer qu'il est dans l'intérêt même des États membres de la prévenir, de la détecter et de la corriger. Ces derniers devraient être encouragés à agir en ce sens de manière efficace, en recourant notamment à deux mesures : l'utilisation des outils d'analyse des données pour identifier les « signaux d'alerte » et la publication des données sur les bénéficiaires sous une forme accessible à tous, facilement lisible et réutilisable. Selon les règles de la Facilité pour la reprise et la résilience, les États membres ne sont pas tenus d'appliquer ces deux mesures. La Commission devrait trouver un moyen de les y inciter.

Enfin, il est nécessaire de renforcer la capacité de l'UE à enquêter sur la fraude et la corruption. Le montant des fonds européens à allouer au cours de la prochaine année va augmenter considérablement, ce qui accroîtra les risques d'utilisation frauduleuse. Même si les autorités nationales restent les principaux acteurs dans la lutte contre la fraude, les enquêtes de l'OLAF et du Parquet européen seront essentielles pour lutter contre des mécanismes de fraude complexes et transfrontaliers. En outre, sans rapport régulier sur les irrégularités frauduleuses de la part des États membres, l'OLAF devra se fier davantage à ses propres capacités d'investigation pour détecter la fraude lors de l'utilisation des fonds européens.

5 ■ CINQ RECOMMANDATIONS POUR LUTTER CONTRE LA FRAUDE DANS L'EMPLOI DES FONDS DU PLAN DE RELANCE EUROPÉEN

Une approche différente de l'UE en matière de lutte contre la fraude, telle que décrite dans la section précédente, doit se traduire par des choix politiques concrets. Voici cinq recommandations pour aller dans ce sens.

5.1 ■ Se concentrer sur la fraude institutionnalisée et la corruption à grande échelle

Comme nous l'avons mentionné précédemment, le niveau européen devrait avant tout se concentrer sur la lutte contre les problèmes de fraude institutionnalisée et de corruption à grande échelle. Cela implique d'engager des actions ambitieuses au moment de l'évaluation des plans nationaux pour la reprise et la résilience et du contrôle de leur mise en œuvre.

Pour commencer, la Commission doit veiller à ce que tous les États membres proposent des systèmes de contrôle et de gestion appropriés pour l'utilisation des fonds de la Facilité pour la reprise et la résilience, même s'ils ne font pas l'objet du même niveau de transparence et de contrôle que les fonds de cohésion de l'UE. Les normes minimales requises sont définies dans des termes très génériques dans le règlement établissant une Facilité pour la reprise et la résilience (voir point 2.10 de l'annexe V de ce règlement). Cela peut être considéré comme un avantage, car cela permettrait à la Commission d'adapter ses demandes en fonction des besoins et capacités des États membres.

Ensuite, le déboursement des fonds de la Facilité pour la reprise et la résilience sera conditionné aux progrès réalisés pour relever les défis identifiés dans les recommandations spécifiques adressées à chaque pays. En principe, il appartient aux États membres de choisir, parmi ces recommandations, lesquelles ils voudraient faire avancer, mais la Commission devrait accorder une importance particulière aux recommandations spécifiques par pays relatives à l'intégrité de l'administration publique et du système judiciaire. Si l'on observe les recommandations spécifiques par pays adressées en 2019 et 2020 (celles qui seront prises en compte pour l'évaluation des Plans nationaux pour la reprise et la résilience), on constate que huit États membres avaient reçu des recommandations leur demandant de renforcer leur cadre de lutte contre la corruption¹¹ et qu'il était demandé à cinq États membres d'améliorer l'indépendance de leur système judiciaire¹². Pour ces pays, l'adoption de leur plan issu de la Facilité pour la reprise et la résilience ainsi que les paiements en découlant doivent être conditionnés à un processus de réforme crédible afin de pallier ces faiblesses institutionnelles.

11. Chypre, Croatie, Hongrie, Italie, Malte, République tchèque, Slovaquie et Slovénie.

12. Chypre, Hongrie, Malte, Pologne et Slovaquie.

Enfin, durant la mise en œuvre de la Facilité pour la reprise et la résilience, la Commission peut toujours intervenir et imposer une réduction de l'allocation de cette Facilité prévue pour un État membre si elle détecte des cas de fraude, de corruption ou des conflits d'intérêt n'ayant pas été corrigés par l'État membre (article 22, paragraphe 5 du règlement établissant la Facilité pour la reprise et la résilience). Ceci est comparable à la capacité d'appliquer des « corrections financières nettes » dans le domaine de la politique de cohésion. Le règlement établissant la Facilité pour la reprise et la résilience ne précise pas la procédure relative aux recouvrements, ce qui peut également être considéré comme une bonne chose. La Commission peut définir une procédure plus rapide et plus automatique pour les recouvrements que celle appliquée dans le domaine de la politique de cohésion de l'UE, rendant ainsi plus crédible la menace des recouvrements.

5.2 ■ Permettre à la Commission d'exclure les opérateurs non fiables lors des appels d'offres dans le cadre de la Facilité pour la reprise et la résilience

Même avec une procédure de recouvrement plus automatique et plus rapide, la décision de couper à un État membre son allocation issue de la Facilité pour la reprise et la résilience restera une décision de tout dernier ressort, difficile sur le plan politique.

Autoriser la Commission à exclure de la participation aux appels d'offre de la Facilité pour la reprise et la résilience les opérateurs déjà auteurs de fraude ou de corruption contre le budget communautaire pourrait constituer un outil complémentaire plus efficace pour résoudre les problèmes de fraude institutionnalisée. Comme nous l'avons expliqué précédemment, l'UE dispose d'un système prévu à cet effet, appelé EDES (Système de détection rapide et d'exclusion). Il permet à la Commission de faire figurer sur une « liste noire » certains opérateurs économiques et de les exclure des futurs appels d'offres européens dans les domaines de la gestion directe ou indirecte. La Facilité étant, d'un point de vue juridique, sous gestion directe (article 8 du règlement établissant la Facilité pour la reprise et la résilience), elle pourrait en principe être incluse dans le système EDES. Cependant, l'application du système EDES à la Facilité pour la reprise et la résilience n'est pas simple. En effet, les bénéficiaires légaux de la Facilité (c'est-à-dire ceux qui signent la convention de subvention avec la Commission) seront les États membres, et non les bénéficiaires finaux des fonds. La Commission devrait proposer une réforme de la base juridique du système EDES pour permettre son application effective dans le domaine de la Facilité pour la reprise et la résilience.

5.3 ■ Généraliser l'utilisation des outils d'analyse des données

Les outils d'analyse des données constituent le moyen le plus efficace de détecter la fraude. Comme dans le domaine de la politique de cohésion de l'UE, le règlement établissant la Facilité pour la reprise et la résilience demande à la Commission d'offrir gratuitement aux États membres un outil unique d'exploration des données et d'évaluation des risques afin d'analyser les données concernées. Cet outil d'exploration des données constituera une version améliorée d'ARACHNE. Il permettra aux autorités nationales non seulement de détecter la fraude, la corruption et les conflits d'intérêt mais aussi d'identifier les éventuels cas de double financement. Cependant, malgré les efforts de la Commission et du Parlement, le règlement établissant la Facilité pour la reprise et la résilience ne rend pas obligatoire l'utilisation de

cet outil unique d'exploration des données. C'est regrettable. L'avantage de l'utilisation d'un outil unique d'exploration des données consiste à pouvoir rassembler les données fournies par toutes les autorités nationales. Plus le système est utilisé, plus il rassemble de données, plus il est utile pour détecter les cas de fraude ou les opérateurs non fiables à travers l'Union.

La Commission a insisté à diverses occasions sur le fait qu'elle travaillera dans une perspective de généralisation de l'usage de son outil informatique. Des mesures concrètes devraient permettre d'atteindre cet objectif. Une formation spécifique et une prise de conscience croissante pourraient contribuer à convaincre les autorités nationales de l'utiliser. La Commission pourrait aussi envisager la possibilité d'imposer l'utilisation d'ARACHNE dans les pays présentant des risques très élevés de fraude et de corruption. Une autre alternative pourrait consister à offrir à l'OLAF la possibilité d'introduire dans ARACHNE des données relatives aux actions de la Facilité pour la reprise et la résilience mises en œuvre dans les pays refusant eux-mêmes d'utiliser ARACHNE.

5.4 ■ Offrir une transparence maximale sur l'utilisation des fonds prévus dans le plan de relance de l'UE

Un autre moyen efficace de détecter la fraude et la corruption consiste à faire preuve d'une transparence maximale lors de l'utilisation des fonds européens, permettant ainsi à la société civile et/ou aux journalistes d'investigation de suivre la trace des fonds européens alloués.

Dans le cadre de la Facilité pour la reprise et la résilience, les États membres devront collecter des données sur les bénéficiaires de ces fonds. Contrairement aux modalités de fonctionnement dans le cadre de la politique de cohésion de l'UE, il sera nécessaire d'inclure les données relatives aux destinataires finaux, c'est-à-dire aux contractants et sous-traitants travaillant pour les entreprises recevant des fonds dans le cadre de cette Facilité, ainsi qu'aux propriétaires de ces entreprises ou aux contractants recevant les fonds. Cependant, ces données ne seront collectées qu'à des « fins de contrôle et d'audit » par la Commission, l'OLAF ou le Parquet européen. Les obligations de publications des données ne sont nullement mentionnées.

La Commission devrait imposer aux États membres certaines obligations minimales en matière de transparence sur l'identité des bénéficiaires des fonds issus de la Facilité pour la reprise et la résilience. Une publication intégrale des données relatives aux bénéficiaires finaux pourrait ne pas être conforme aux restrictions imposées par le règlement général de l'UE sur la protection des données (RGPD), mais le degré de transparence devrait être au moins équivalent à celui appliqué dans le cadre de la politique de cohésion de l'UE.

5.5 ■ Garantir à l'OLAF et au Parquet européen des ressources et des effectifs suffisants

Au cours des trois prochaines années, le montant des fonds européens dépensés (à la fois par le biais de la Facilité pour la reprise et la résilience et par celui des fonds classiques de la politique de cohésion) va pratiquement doubler. Cette forte hausse des dépenses communautaires devrait être contrebalancée par une augmentation des ressources et capacités de l'UE à détecter et investiguer la fraude.

Comme nous l'avons expliqué dans la partie 3, il n'est pas certain que le Parquet européen disposera des ressources et effectifs suffisants pour mener efficacement les tâches qui lui sont confiées. Quant à l'OLAF, sans signalement régulier des irrégularités frauduleuses par les États membres, il devra s'appuyer davantage sur ses propres capacités d'enquête. Cependant, sur la période 2019-2023, les effectifs du personnel d'OLAF devraient rester stables, voire diminuer, en raison du transfert de postes au Parquet européen.

La Commission, le Parlement et le Conseil devraient être attentifs aux besoins futurs de ces deux institutions européennes et augmenter si besoin leurs ressources dans les prochains budgets annuels de l'UE.

6 ■ REMARQUES CONCLUSIVES : REGARDER AU-DELÀ DE LA FACILITÉ POUR LA REPRISE ET LA RÉSILIENCE

L'adoption d'une approche différente de la lutte contre la fraude pour contrôler l'utilisation des fonds de la Facilité pour la reprise et la résilience constitue une nécessité. Si elle est bien appliquée, elle prouvera qu'une approche du contrôle de l'utilisation des fonds européens moins lourde et davantage tournée vers la performance est compatible avec une véritable protection des intérêts financiers de l'UE. Cela ne sera pas sans implication sur la gestion des autres fonds communautaires, et notamment ceux octroyés dans le cadre de la politique de cohésion de l'UE.

Au cours des dernières années, un effort constant de simplification des règles et des procédures de la politique de cohésion de l'UE a pu être observé. Les règles pour la période 2014-2020 encouragent le recours à une option simplifiée en matière de coûts pour le remboursement des dépenses. Pour les autorités de gestion, elles réduisent les obligations en matière de rapport et les États membres sont soumis à moins de contrôles, notamment ceux ayant bonne réputation et un fonctionnement correct de leurs systèmes de gestion et de contrôle. Toutes ces mesures de simplification ont conduit à un système de contrôle européen plus proportionné, plus efficace et davantage tourné vers le risque. Cependant, cette évolution n'a pas été suffisamment radicale, et la gestion ainsi que la mise en œuvre des fonds de cohésion de l'UE restent perçues comme excessivement lentes et bureaucratiques par les autorités et les bénéficiaires dans les États membres.

La gouvernance de la Facilité pour la reprise et la résilience propose un tournant radical par rapport au *statu quo*. Elle permet à la Commission de tester une philosophie de la gestion totalement différente, basée sur les performances et non sur le respect des règles. Si elle se révèle efficace pour à la fois soutenir une mise en œuvre rapide des fonds européens et empêcher leur détournement, des pressions seront exercées pour étendre cette nouvelle approche à d'autres domaines de dépenses communautaires, notamment en matière de politique de cohésion. Alors que personne ne sait si le Plan de relance de l'UE constituera la première étape vers l'établissement d'une véritable union budgétaire européenne, il pourrait déjà changer la donne en matière de gouvernance des fonds du budget communautaire. ■

Directeur de la publication : Sébastien Maillard ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source ■ Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) ■ L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■ Version originale ■ © Institut Jacques Delors



L'Europe pour les citoyens



PREMIER MINISTRE