

N° 369

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 mars 2020

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires européennes (1) sur la proposition de résolution européenne en application de l'article 73 quinquies du Règlement, visant à améliorer la **lutte contre la fraude aux financements européens dans le cadre des politiques de voisinage,***

Par M. André REICHARDT,

Sénateur

et TEXTE DE LA COMMISSION

(Envoyé à la commission des finances)

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet, président ; MM. Philippe Bonnacarrère, André Gattolin, Didier Marie, Mme Colette Mélot, MM. Cyril Pellevat, André Reichardt, Simon Sutour, Mme Véronique Guillotin, MM. Pierre Ouzoulias, Jean-François Rapin, vice-présidents ; M. Benoît Huré, Mme Gisèle Jourda, MM. Pierre Médevielle, René Danesi, secrétaires ; MM. Pascal Allizard, Jacques Bigot, Yannick Botrel, Pierre Cuypers, Mme Nicole Duranton, M. Christophe-André Frassa, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Daniel Gremillet, Mmes Pascale Gruny, Laurence Harribey, MM. Claude Haut, Olivier Henno, Mmes Sophie Joissains, Mireille Jouve, Claudine Kauffmann, MM. Guy-Dominique Kennel, Claude Kern, Pierre Laurent, Jean-Yves Leconte, Jean-Pierre Leleux, Mme Anne-Catherine Loisier, MM. Franck Menonville, Jean-Jacques Panunzi, Michel Raison, Claude Raynal, Mme Sylvie Robert.

Voir le numéro :

Sénat : 309 (2019-2020)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ DES MOTIFS	5
EXAMEN EN COMMISSION.....	11
PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE MODIFIÉE.....	13
LA RÉOLUTION EN CONSTRUCTION	15

EXPOSÉ DES MOTIFS

Conformément à l'article 73 *quinquies* du Règlement du Sénat, la commission est saisie d'une proposition de résolution européenne (n° 309 ; 2019-2020) visant à améliorer la lutte contre la fraude aux financements européens dans le cadre des politiques de voisinage, présentée par Mme Nathalie Goulet.

L'exposé des motifs de cette proposition de résolution européenne (PPRE) vise clairement la lutte contre la fraude aux finances publiques européennes. Il souligne le rejet par les opinions publiques de la fraude, des détournements de subventions et aides internationales et, plus largement, de la corruption, phénomènes qui leur sont devenus intolérables. L'exposé des motifs cible plus particulièrement « les pays liés [à l'Union européenne] par les politiques de voisinage ou les partenariats particuliers », et cite trois pays : l'Ukraine, l'Égypte et le Liban. Il évoque les manifestations au Liban et l'action des lanceurs d'alerte en faveur de « plus de transparence sur l'usage des multiples financements européens reçus au cours des dernières années par l'État libanais ». Enfin, il mentionne le rôle de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) dans la conduite d'enquêtes sur l'utilisation du budget de l'Union européenne, enquêtes qui peuvent donner lieu à des poursuites et sanctions au niveau national. Au total, cette PPRE demande au Gouvernement, sur le fondement de l'article 88-4 de la Constitution, de soutenir le renforcement du contrôle de l'OLAF sur les fonds européens alloués aux pays liés à l'Union européenne par la politique de voisinage ou un partenariat particulier.

La politique européenne de voisinage (PEV) a été lancée en 2004 à la suite du processus de Barcelone, lui-même engagé en 1995 pour dépasser des relations jusqu'alors exclusivement bilatérales. Elle vise à développer des liens privilégiés avec seize pays voisins de l'Union européenne, dix au titre du voisinage Sud¹ et six à celui du voisinage Est². Il s'agit de créer un espace de prospérité et de valeurs partagées, fondé sur une intégration économique accrue, des relations politiques et culturelles plus intenses, une coopération transfrontière renforcée et une prévention conjointe des conflits. La PEV soutient des réformes dans quatre domaines prioritaires : la bonne gouvernance de la démocratie, l'État de droit et les droits de l'Homme ; le développement économique comme vecteur de stabilisation ; la sécurité ; la migration et la mobilité. Elle est distincte de la politique d'élargissement et ne saurait constituer l'antichambre de l'adhésion – il s'agit là d'une position politique forte de la France.

¹ Algérie, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Autorité palestinienne, Syrie et Tunisie.

² Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Moldavie et Ukraine.

La PEV fait l'objet d'un financement spécifique, d'un montant total de 15,4 milliards d'euros sur les années 2014-2020, mobilisé par l'Instrument européen de voisinage (IEV). Ces crédits, mis en œuvre au moyen de programmes ciblés, sont alloués de trois façons différentes : des programmes bilatéraux, des programmes multi-pays et des programmes de coopération transfrontalière. L'Autorité palestinienne est la première bénéficiaire de l'aide européenne au titre de l'IEV, soit 2,2 milliards d'euros, suivie du Maroc et de la Tunisie ; l'Égypte reçoit 924 millions d'euros, et le Liban 385 millions. La Commission européenne a proposé de porter les crédits de la PEV de 15,4 à 22 milliards d'euros au titre du cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027.

Le voisinage Sud bénéficie traditionnellement des deux tiers des crédits globaux de la PEV. Les dix pays concernés entretiennent avec l'Union européenne des relations très hétérogènes. Alors que ni la Libye ni la Syrie ne disposent d'un accord d'association, le Maroc et la Jordanie bénéficient d'un statut avancé, et la Tunisie d'un partenariat privilégié.

Ainsi les crédits de la PEV permettent-ils de financer diverses actions dans ces seize pays liés à l'Union européenne.

Il faut les distinguer des fonds structurels mis en place au titre de la politique de cohésion, tels que le Fonds européen de développement régional (FEDER) ou le Fonds social européen (FSE), qui sont destinés à réduire les écarts de développement entre régions européennes au sein même de l'Union européenne.

Cette précision est importante car la rédaction de la PPRE paraît quelque peu confuse sur ce point. En effet, parmi ses visas, elle cite le rapport de la mission d'information du Sénat sur l'utilisation des fonds structurels, établi par Mme Colette Mélot¹. Or, il s'agit d'un sujet bien distinct de la PEV et du contrôle des crédits de cette dernière. D'ailleurs, sur la question du contrôle des fonds européens, le rapport de Colette Mélot relevait un « empilement de contrôles », européens, nationaux et régionaux, et proposait de « réduire les contrôles redondants et excessifs ». Au total, la rapporteure estimait que les fonds européens faisaient davantage l'objet d'un sur-contrôle que d'un sous-contrôle... Or, le dispositif de la PPRE appelle à un renforcement du contrôle sur « l'allocation des fonds européens ». Cette rédaction n'est pas satisfaisante car elle ne permet pas d'atteindre l'objectif que semble poursuivre l'auteure du texte, à savoir le renforcement du contrôle des crédits de la PEV.

La PPRE propose de renforcer le contrôle de l'OLAF sur « l'allocation des fonds européens ». Cette rédaction ne permet donc pas de viser la PEV. En outre, en employant le terme « allocation », elle semble inviter l'OLAF à exercer un contrôle d'opportunité, et non de régularité, sur l'utilisation des crédits. Il s'agit d'une seconde difficulté rédactionnelle.

¹ Rapport d'information (n° 745 ; 2018-2019) du 25 septembre 2019.

Les crédits de la politique européenne de voisinage font déjà l'objet de divers contrôles.

La Commission effectue un audit systématique de tous les programmes financés dans le cadre de l'IEV. Elle réalise également des rapports d'évaluation, ainsi qu'un rapport annuel examinant les progrès accomplis. Ce rapport annuel contient des informations sur les mesures financées, les résultats des activités de suivi et d'évaluation, l'engagement des partenaires concernés et l'exécution des engagements budgétaires et des crédits de paiement, sur la base d'indicateurs prédéfinis et mesurables, que la Commission transmet au Conseil et au Parlement européen. Par ailleurs, la Commission établit, en collaboration avec les États membres, un rapport annuel sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne et la lutte contre la fraude. Le 11 octobre dernier, elle a ainsi publié la 30^e édition de ce rapport¹.

L'OLAF est compétent au titre du contrôle interne. Créé en 1999, l'OLAF est une direction de la Commission, mais dispose d'une autonomie budgétaire et administrative destinée à garantir son indépendance opérationnelle. Il établit son propre rapport annuel sous l'autorité de son directeur général, son dernier rapport, le 19^e, porte sur l'année 2018. La mission de l'OLAF est de détecter les cas de fraude relatifs à toutes les dépenses du budget de l'Union européenne. L'OLAF mène des enquêtes, y compris transfrontalières, sur signalement des États membres, des institutions européennes ou anonyme, sur la fraude et la corruption portant atteinte à la protection des intérêts financiers de l'Union. Il s'agit d'enquêtes internes, au sein des administrations européennes, et externes, dans les États membres et dans certains pays avec lesquels des accords de coopération ont été conclus². Le directeur général de l'OLAF ouvre les enquêtes internes, tandis que la décision d'ouvrir une enquête externe est prise par le directeur général, agissant de sa propre initiative ou à la demande d'un État membre intéressé ou de toute institution, tout organe ou organisme de l'Union³.

Ses enquêtes sont toutefois administratives. L'OLAF ne dispose pas d'attributions judiciaires, même s'il peut adresser des recommandations aux autorités judiciaires des États membres. La création du Parquet européen, qui doit être opérationnel à la fin du mois de novembre prochain, vise précisément à surmonter cet obstacle. La lutte contre la fraude s'en trouvera ainsi renforcée.

¹ Texte COM (2019) 444 final.

² Sur le fondement de l'article 14 du règlement (UE) n° 883/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 septembre 2013 relatif aux enquêtes effectuées par l'OLAF.

³ Conformément, respectivement, aux articles 5.1 et 5.2 du même règlement.

Selon le rapport de M. Patrice Joly, « entre 2010 et 2017, l'OLAF a conduit près de 1 800 enquêtes et a recommandé le recouvrement de près de 6,6 milliards d'euros pour le budget de l'Union européenne »¹. Pour ce qui concerne plus précisément les pays relevant de la PEV, l'OLAF a clôturé 21 dossiers d'enquête entre 2015 et 2020 ; en 2019, l'un d'entre eux, accompagné par des recommandations financières, concernait par exemple le Liban. Par ailleurs, 12 enquêtes sont en cours. On ne peut demander à l'OLAF de renforcer ses contrôles sans accroître ses moyens et donc ses dépenses de fonctionnement. Dans le contexte budgétaire actuel, tant européen que national, est-ce souhaitable ? Est-ce réaliste ? Il serait préférable de réclamer que l'OLAF dispose de ressources suffisantes pour assurer ses missions.

Enfin, la Cour des comptes européenne détient, elle aussi, un pouvoir d'audit. À ce titre, elle effectue également des contrôles de l'utilisation des crédits de la PEV, qu'elle évoque dans son rapport relatif à chaque exercice budgétaire. Son dernier rapport annuel, portant sur l'exercice 2018, a été publié en octobre dernier. Il évoque des cas de fraude présumée communiqués à l'OLAF. Il étudie la performance des opérations financées ou cofinancées par le budget de l'Union européenne : « Tous les projets examinés étaient dotés d'indicateurs de performance clairs et pertinents. Leurs cadres logiques étaient bien structurés et les réalisations escomptées étaient réalistes et réalisables », écrit ainsi la Cour dans son rapport. La Cour indique aussi que « les indicateurs reflètent des progrès globalement raisonnables pour les programmes de la rubrique « L'Europe dans le monde », qui inclut notamment l'IEV. Sur la base d'un contrôle par échantillonnage, la Cour émet en outre des recommandations visant à améliorer la gestion de ces fonds.

Par ailleurs, la Cour des comptes européenne établit également des rapports spéciaux sur des sujets plus circonscrits ou sur des pays, dont le but est de présenter les résultats d'audit de la performance et d'audit de conformité. Il convient, par exemple, de citer un rapport spécial de 2018 sur la mise en œuvre de fonds de l'Union par des ONG, ou un autre de 2019 sur le soutien de l'Union en faveur du Maroc. Enfin, la Cour est appelée à émettre un avis sur les propositions de règlement de la Commission au titre du prochain CFP ; c'est ce qu'elle a fait sur la proposition établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVDCI)² ; elle formule dans cet avis plusieurs recommandations.

Ce nouvel instrument financier, qui regrouperait de nombreux dispositifs de l'actuel CFP, dont l'IEV, devrait également contribuer à renforcer les contrôles des crédits de la PEV. Aux termes du

¹ Rapport d'information (n° 674 ; 2018-2019) du 17 juillet 2019, établi au nom de la commission des finances, sur la lutte contre la fraude et la protection des intérêts financiers de l'Union européenne.

² Avis n° 10/2018 publié le 17 décembre 2018.

considérant 44 et des articles 31 (contrôle et établissement de rapports) et 32 (évaluation) de la proposition de règlement sur l'IVDCI, la Commission sera tenue de prévoir que les accords conclus pour la mise en œuvre de cet Instrument comporteront des dispositions expresses sur les compétences de la Commission, de l'OLAF et de la Cour des comptes européenne en matière d'audit et de contrôle.

Naturellement, le Parlement européen, en particulier à travers sa commission des affaires étrangères, exerce également un contrôle parlementaire sur la PEV.

Enfin, la toute récente résolution européenne du Sénat sur le CFP 2021-2027¹ comporte une disposition, au titre des enjeux liés à la gestion des migrations, qui « souligne la nécessité de veiller au contrôle de l'usage des fonds [de la politique de développement] et au suivi de l'efficacité des actions menées à cette fin dans le cadre de l'instrument unique de voisinage, de développement et de coopération internationale ».

Au terme de cette analyse, la commission a modifié substantiellement cette proposition de résolution européenne de manière à préciser la rédaction tant de ses visas que de son dispositif. Il s'agit moins de renforcer les contrôles des crédits de la PEV, puisque ce contrôle existe déjà et que son renforcement est en cours, que d'accorder une plus grande attention, dans la procédure de contrôle, à cette politique particulière, sans doute insuffisamment prise en considération à ce titre aujourd'hui.

¹ Résolution européenne (n° 60 ; 2019-2020) du 11 février 2020.

EXAMEN EN COMMISSION

Le mercredi 4 mars 2020, à l'issue de l'examen par la commission des affaires européennes, sur le rapport de M. André Reichardt, de la proposition de résolution européenne n° 309 (2019-2020) de Mme Nathalie Goulet, visant à améliorer la lutte contre la fraude aux financements européens dans le cadre des politiques de voisinage, le débat suivant s'est engagé :

M. Jean Bizet, président. – Cette proposition de résolution européenne, bien qu'imparfaite dans sa rédaction initiale, a le mérite d'appeler notre attention sur le sujet. Le travail de notre rapporteur permettra de clarifier les enjeux et de préciser les missions de l'OLAF. À cet égard, il est utile de rappeler que la Cour des comptes européenne et le Parlement européen exercent également une mission de contrôle.

M. Jean-Yves Leconte. – Merci pour ce rapport et les modifications que vous suggérez, Monsieur le Rapporteur. Je pense qu'il est indispensable d'insister sur la nécessaire transparence de l'utilisation des financements européens. L'absence de transparence, réelle ou supposée, est un sujet primordial aujourd'hui. Un certain nombre d'ONG et de populations du Maghreb et du Liban, notamment, se demandent où passe l'argent versé par l'Union européenne.

Je m'interroge sur la conditionnalité des aides versées aux pays tiers. De plus en plus, certains pays refusent les conditions exigées par l'Union, notamment en matière de droits de l'Homme, pour verser les aides. Que faire pour faire respecter ces conditions ?

J'ai également une question sur les compétences de l'OLAF. Peut-on renvoyer à la justice de pays non membres de l'Union européenne le soin de sanctionner en cas de fraude ou de détournement de fonds européens ? Quel est le rôle de l'OLAF à ce titre ?

M. Benoît Huré. – Je voterai cette proposition de résolution européenne en raison de l'important travail de réécriture qui a été effectué. Pour des raisons de lisibilité, je pense néanmoins qu'il faut veiller à éviter la multiplication de textes sur tous les sujets. Par ailleurs, dans le contexte actuel d'*eurobashing*, je crains que l'objet de la proposition de résolution ne puisse laisser entendre que l'on ne faisait rien jusqu'à présent.

M. René Danesi. – Je voterai également le texte, ainsi modifié. Toutefois, je suis étonné d'entendre que l'on envisage de faire passer les crédits de la politique européenne de voisinage de 15 à 22 milliards d'euros au moment même où l'on mégote sur les crédits de la défense européenne ou de la politique agricole commune (PAC).

Ces 7 milliards d'euros supplémentaires ne seront certainement pas perdus pour tout le monde. Je le dis d'autant plus volontiers que les priorités fixées par l'Union européenne à certains pays sont parfois surprenantes. Je pense à la Géorgie, pays encore rural, auquel on impose de réaliser des travaux d'assainissement dans tous les villages. Il y a sans doute une multinationale pour laquelle ces chantiers seront une aubaine...

Je constate par ailleurs que l'objectif de stabilité visé par cette politique de voisinage n'est toujours pas atteint. Dans le Sud, cette stabilité n'existe qu'au Maroc et en Égypte, au prix de régimes autoritaires.

M. André Reichardt, rapporteur. – Pour répondre à René Danesi, cette hausse de 7 milliards d'euros, qui est en effet importante, n'est pas définitive. Il s'agit de la proposition de la Commission ; or le cadre financier pluriannuel n'est pas encore adopté. Si l'argent était dépensé correctement, cette politique, dont les ambitions sont très nobles, serait plus efficace.

J'indique à Jean-Yves Leconte que l'OLAF ne vérifie pas si les conditions posées ont été remplies. Son rôle est exclusivement financier. En revanche, la Commission effectue un audit systématique de tous les programmes financiers, établit des rapports d'évaluation et un rapport annuel examinant les progrès accomplis.

M. Jean Bizet, président. – Merci pour la qualité de la réflexion et du travail accompli.

À l'issue du débat, la commission adopte la proposition de résolution européenne, dans la rédaction reproduite plus bas, ainsi que l'avis politique qui en reprend les termes et qui sera adressé à la Commission européenne.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE MODIFIÉE

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu les articles 310 et 325 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu la décision de la Commission du 28 avril 1999 instituant l'Office européen de lutte antifraude (OLAF),

Vu le 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,

Vu le règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVDCI) du 14 juin 2018, COM (2018) 460 final,

Vu l'avis n° 10/2018 de la Cour des comptes européenne sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale [COM (2018) 460 final],

Vu le 19^e rapport de l'Office européen de lutte antifraude, du 1^{er} janvier au 31 décembre 2018,

Vu sa résolution européenne n° 117 (2018-2019) du 21 juin 2019 sur la coopération judiciaire en matière pénale et la mise en œuvre du Parquet européen,

Vu le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil présentant le 30^e rapport annuel sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne - lutte contre la fraude - 2018 du 11 octobre 2019, COM (2019) 444 final,

Vu le programme de travail de la Cour des comptes européenne pour 2020,

Insiste sur l'importance de la lutte contre la fraude et de la protection des intérêts financiers de l'Union européenne ;

Appuie la Commission et l'Office européen de lutte antifraude dans leur mission de protection des intérêts financiers de l'Union européenne ; demande que l'OLAF dispose des moyens suffisants pour mener à bien ses missions ;

Considère que la création du Parquet européen, organe indépendant compétent pour rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement les auteurs et complices des infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union et donc au budget européen, apporte une contribution forte à la lutte contre la fraude ; insiste pour que le Parquet européen soit fonctionnel à la date prévue, le 20 novembre 2020 ; relève que la législation française est en cours d'adaptation à cet effet *via* le projet de loi n° 283 (2019-2020) relatif au Parquet européen et à la justice pénale spécialisée, qu'il a récemment examiné en première lecture ;

Estime que la lutte contre la fraude et la protection des intérêts financiers de l'Union européenne impliquent de mieux contrôler les financements alloués à la politique européenne de voisinage ; considère en effet que la transparence de ces financements accroît la légitimité de la politique européenne de voisinage et contribue à stabiliser les pays bénéficiaires ;

Soutient fermement, par conséquent, les différentes initiatives prises ou en cours visant à renforcer la lutte contre la fraude dans les États tiers relevant de la politique européenne de voisinage ;

Fait observer que plusieurs dispositions du cadre financier pluriannuel 2021-2027, en particulier la proposition de règlement établissant l'IVDCI, permettraient de mieux contrôler les crédits de la politique européenne de voisinage ; appelle par conséquent à la conclusion rapide de ces négociations ;

Souhaite qu'à l'avenir le programme de travail annuel de la Cour des comptes européenne accorde une plus grande place à des contrôles portant sur les crédits de la politique européenne de voisinage ;

Invite le Gouvernement à soutenir ces orientations et à les faire valoir dans les négociations en cours et à venir au Conseil.

LA RÉOLUTION EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la résolution en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/tableau-historique/ppr19-309.html>