



## FRAUDE AUX FONDS EUROPÉENS : L'UNION EUROPÉENNE PROTÈGE-T-ELLE EFFICACEMENT SES INTÉRÊTS FINANCIERS ?

Rapport d'information n° 674 (2018-2019) de M. Patrice Joly,  
rapporteur spécial des crédits de la participation de la France au budget de l'Union  
européenne, sénateur de la Nièvre

*La stratégie antifraude de l'Union européenne : une construction lente et morcelée, toujours en quête de légitimité*

### Détecter et prévenir la fraude constitue une responsabilité conjointe de l'Union européenne et des États membres

■ Même si la Commission européenne est *in fine* responsable de l'exécution des dépenses, **les États membres doivent mettre en œuvre des stratégies antifraude** car il sont responsables de la gestion de 75 % du budget de l'Union européenne (UE).

### Un phénomène en apparence marginal, mais qui traduit surtout une faible capacité de détection des États membres

■ Pour 2017, le rapport annuel sur la protection des intérêts financiers de l'UE, présenté par la Commission au Parlement européen et au Conseil, indique que le nombre d'irrégularités frauduleuses s'est élevé à 705, pour un préjudice total de 390,7 millions d'euros, soit seulement 0,29 % des paiements.

■ Toutefois, ces statistiques sont **trompeuses** : basées sur les signalements effectués par les États membres, **elles reflètent plutôt la volonté,**

ou la capacité de ces derniers, de détecter la fraude.

### Une stratégie morcelée qui pâtit de dysfonctionnements institutionnels

■ Si l'OLAF constitue le principal organe chargé de la lutte antifraude au sein de l'UE, **il n'a pas réussi à conforter sa place de stratège** en la matière. Sans prérogatives judiciaires, il se limite à la conduite d'enquêtes administratives, pénalisées par la longueur des procédures et le manque de coordination avec les autorités judiciaires nationales. La mise en œuvre du Parquet européen en 2020 devrait permettre de répondre à ces insuffisances.

■ La définition d'une stratégie européenne antifraude est entravée **par la fragmentation de la gestion des risques entre chacune des directions de la Commission européenne**. A cette vision en « silos » de la lutte contre la fraude, se rajoute la difficulté de dialogue avec les États membres, notamment en ce qui concerne le recouvrement des dépenses indûment versées.

#### Les chiffres clés de la fraude aux fonds européens

- En 2017, les irrégularités frauduleuses signalées ont représenté un préjudice de **390,7 millions d'euros pour l'UE**, soit seulement **0,29 % des paiements**, démontrant ainsi une carence évidente de la détection de la fraude.
- Entre 2012 et 2016, l'OLAF aurait recommandé le recouvrement de **1,9 milliard d'euros** aux services de la Commission européenne. Seulement **13 %** de ce montant aurait fait l'objet d'un recouvrement.
- Seuls **42 %** des dossiers donnant lieu à une recommandation de l'OLAF font l'objet de poursuites judiciaires par les États membres.
- La France se caractérise par un taux de signalement des fraudes anormalement faible, au regard du volume de dépenses européennes qu'elle reçoit (**13,5 milliards d'euros en 2017**). Pour la politique de cohésion par exemple, elle n'a signalé que **5 cas de soupçons de fraude depuis 2007** d'après la Cour des comptes européenne.

*Les États membres restent les premiers acteurs de la lutte contre la fraude aux fonds européens : l'exemple de la France, contributeur net et premier bénéficiaire des dépenses européennes*

- Avec **13,5 milliards d'euros de dépenses européennes reçues en 2017**, la France est le premier bénéficiaire des fonds européens, ce qui implique d'être exemplaire en matière de prévention et de détection de la fraude.
- La **complexité de l'architecture de gestion des fonds européens** se traduit par l'intervention de nombreux acteurs en matière de contrôle de l'utilisation de ces fonds. **L'empilement de contrôles successifs**, notamment ceux qui ne visent à détecter le comportement frauduleux du bénéficiaire, entretient une **certaine confusion** concernant la responsabilité de chacun en matière de détection et de signalement de la fraude.
- La France se distingue par **un faible taux de signalement** des irrégularités frauduleuses. Cette carence du « reporting » est jugée **anormale** par la Cour des comptes européenne au regard des montants de fonds européens dont bénéficie la France. Le développement d'actions de prévention ne peut pas, à lui seul, en constituer le motif.
- **L'acquisition par les régions du statut d'autorité de gestion en 2014**, et la réorganisation de la gestion des fonds européens ont nécessairement contribué à hiérarchiser les chantiers. Par conséquent, **le versement effectif des aides aux bénéficiaires a, à juste titre, constitué leur priorité**, au détriment de la lutte contre la fraude.

*Les recommandations de votre rapporteur spécial*

- Votre rapporteur spécial formule six recommandations déclinées autour de **trois objectifs : améliorer l'information disponible sur la fraude aux fonds européens, renforcer les moyens liés à la prévention et à la détection de la fraude, et simplifier les contrôles.**
- **Recommandation n° 1** : afin d'améliorer la qualité de l'information disponible en matière de fraude aux fonds européens, enrichir le contenu du rapport annuel de la Commission européenne sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne et la lutte contre la fraude par des données issues d'enquêtes sociologiques et des données transmises par les autorités de police et autorités judiciaires de chaque Etat membre.
- **Recommandation n° 2** : afin d'améliorer le signalement des irrégularités pour la prochaine programmation 2021-2027, abaisser le seuil de signalement, actuellement fixé à 10 000 euros, en l'établissant, par exemple, à 5 000 euros.
- **Recommandation n° 3** : étendre la pratique de l'audit unique par la Commission européenne et développer une approche proportionnée des contrôles afin de réduire la charge administrative supportée par le bénéficiaire final.
- **Recommandation n° 4** : inciter à signaler tout type d'irrégularité, frauduleuse ou non, en améliorant l'information et la sensibilisation des autorités de gestion et en facilitant la remontée d'information à l'OLAF.
- **Recommandation n° 5** : augmenter les moyens humains du service de coordination antifraude (SCAF) en France.
- **Recommandation n° 6** : encourager les autorités de gestion à augmenter le nombre d'agents chargés de l'instruction des dossiers de demande de fonds européens.



Commission des finances  
<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>  
 Téléphone : 01.42.34.23.28  
[secretariat.finances@senat.fr](mailto:secretariat.finances@senat.fr)

**Patrice JOLY**  
*Rapporteur spécial*  
*Sénateur de la Nièvre*  
*(Groupe socialiste et républicain)*



Ce document et le rapport sont disponibles sur le site du Sénat :  
<http://www.senat.fr/notice-rapport/2018/r18-674-notice.html>