



Bruxelles, le 25.7.2024
COM(2024) 318 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

35e rapport annuel sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne et la lutte contre la fraude – 2023

{SWD(2024) 187 final} - {SWD(2024) 188 final} - {SWD(2024) 189 final} -
{SWD(2024) 190 final} - {SWD(2024) 191 final} - {SWD(2024) 192 final} -
{SWD(2024) 193 final}

Table des matières

1.	Introduction.....	4
1.1.	Les intérêts financiers de l’UE et leur protection.....	4
1.2.	Sources de données.....	4
2.	Mesures clés au niveau de l’Union.....	6
2.1.	Refonte du règlement financier.....	7
2.2.	Mise en œuvre des plans nationaux pour la reprise et la résilience.....	7
2.3.	La directive sur la protection des lanceurs d’alerte — état de la transposition.....	8
2.4.	Révision du plan d’action accompagnant la stratégie antifraude de la Commission.....	9
2.5.	Paquet anticorruption de l’UE.....	9
2.5.1.	Directive relative à la lutte contre la corruption au moyen du droit pénal.....	9
2.5.2.	Communication sur la lutte contre la corruption.....	10
2.5.3.	Étendre aux actes graves de corruption l’arsenal de sanctions dont dispose la politique étrangère et de sécurité commune.....	10
2.6.	Le programme de l’Union en matière de lutte contre la fraude.....	10
2.7.	La résolution du Parlement européen sur le rapport PIF 2022.....	11
2.8.	Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.....	12
3.	Mesures des États membres visant à protéger les intérêts financiers de l’Union.....	12
3.1.	Stratégies nationales de lutte contre la fraude.....	12
3.2.	Mesures antifraude adoptées au niveau national.....	13
3.3.	Mise en œuvre des recommandations de la Commission de 2022 aux États membres.....	16
3.3.1.	Améliorer la détection, la notification et le suivi des soupçons de fraude.....	16
3.3.2.	La numérisation de la lutte contre la fraude au niveau des États membres.....	17
3.3.3.	Le renforcement de la gouvernance en matière de lutte contre la fraude dans les États membres.....	17
4.	Lutte contre les irrégularités, la fraude, la corruption et les conflits d’intérêts portant atteinte au budget de l’UE.....	18
4.1.	Vue d’ensemble.....	18
4.1.1.	Enquêtes par l’OLAF.....	19
4.1.2.	Enquêtes menées par le Parquet européen.....	20
4.2.	Recettes – ressources propres traditionnelles.....	20
4.3.	Dépenses.....	22
4.3.1.	Agriculture.....	22
4.3.2.	Politique de cohésion.....	24
4.3.3.	Autres domaines budgétaires.....	25
4.4.	Criminalité organisée, corruption et conflits d’intérêts.....	26
5.	Conclusions et recommandations.....	27
5.1.	Développer les connaissances en matière de lutte contre la fraude à partir de données complètes, fiables et actualisées.....	27
5.2.	De meilleurs outils: accélérer la numérisation de la lutte contre la fraude.....	28
5.3.	Développer la gouvernance de l’architecture antifraude.....	28

SYNTHÈSE

Conformément à l'obligation énoncée à l'article 325, paragraphe 5, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), la Commission européenne présente chaque année, en coopération avec les États membres de l'Union européenne (UE), un rapport («rapport sur la protection des intérêts financiers» ou «rapport PIF») au Parlement européen et au Conseil sur les mesures prises pour mettre en œuvre cet article. Sur la base de ce rapport, le Parlement européen adopte sa proposition de résolution annuelle sur la protection des intérêts financiers de l'UE et la lutte contre la fraude.

Le rapport PIF 2023 met en évidence des mesures au niveau de l'Union et au niveau national visant à renforcer la protection des intérêts financiers de l'UE.

Avant la fin de 2023, un accord politique a été trouvé concernant la proposition de refonte du règlement financier, qui vise à renforcer la protection des intérêts financiers de l'UE. Le texte retenu élargit le domaine d'application du système de détection rapide et d'exclusion, de façon à couvrir aussi la gestion partagée. Il introduit également la base juridique d'un outil modernisé d'exploration de données et de calcul du risque, qui s'appuie sur l'outil existant appelé Arachne.

À mesure que croissent les dépenses liées à la mise en œuvre des plans nationaux pour la reprise et la résilience, la Commission intensifie ses activités d'audit portant sur la régularité et la légalité des dépenses ainsi que la protection des intérêts financiers de l'UE. La révision des plans nationaux a également été l'occasion de réévaluer l'adéquation et la solidité des systèmes de contrôle des États membres et d'inclure des exigences supplémentaires lorsque cela était nécessaire.

La Commission a adopté un ensemble de mesures visant à combattre la corruption, notamment une proposition de directive relative à la lutte contre la corruption. Cette proposition ambitieuse vise à renforcer la prévention de la corruption dans tous les États membres, à harmoniser les infractions de corruption et leurs sanctions et à faire en sorte que les autorités répressives et les autorités chargées des poursuites disposent des outils dont elles ont besoin pour lutter contre la corruption.

Le plan d'action de 2019 fondé sur la stratégie antifraude de la Commission ayant été mis en œuvre dans son intégralité, la Commission a adopté, en 2023, un nouveau plan d'action axé sur sept thèmes, dont la numérisation de la lutte contre la fraude.

Le programme de l'UE en matière de lutte contre la fraude a clôturé sa troisième année de mise en œuvre. Il finance dans l'ensemble de l'Union des initiatives visant à renforcer la lutte contre la fraude et soutient la maintenance et le développement d'outils informatiques. Ces outils fournissent une assistance administrative aux services douaniers et aident à notifier les irrégularités.

En 2023, 21 États membres sur 27 ont indiqué qu'ils avaient mis en place une stratégie antifraude pour la protection des intérêts financiers de l'UE. L'approche adoptée par les 21 États membres est très variée: 10 pays ont adopté une stratégie nationale de lutte contre la fraude, tandis que les autres s'appuient sur d'autres types de stratégies (sectorielles, régionales, spécifiques aux programmes).

Les États membres suivent également les recommandations de la Commission, à savoir renforcer leur gouvernance en matière de lutte contre la fraude et continuer de faire de la numérisation de la lutte antifraude une de leurs priorités. Le nombre croissant de mesures adoptées au niveau national témoigne également de l'attention portée à cet aspect essentiel de la lutte antifraude.

Les indicateurs clés relatifs à la fraude et aux irrégularités détectées restent dans la lignée des années précédentes, de même que les principaux problèmes recensés, par exemple en ce qui concerne le suivi des soupçons de fraude. La Commission réitère donc les recommandations

formulées dans le rapport PIF de 2022, ce qui permettra par ailleurs une continuité dans le suivi des mesures adoptées en ce qui concerne le renforcement de la gouvernance en matière de lutte contre la fraude, la numérisation de la lutte antifraude et les améliorations liées à la détection, la notification et le suivi des soupçons de fraude.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AFIS	Système d'information antifraude
Audits PIF	Audits portant sur la protection des intérêts financiers de l'Union
CAFS	Stratégie antifraude de la Commission
DIAI	Direction hongroise de l'audit interne et de l'intégrité
EDES	Système de détection rapide et d'exclusion
FEAD	Fonds européen d'aide aux plus démunis
FEDER	Fonds européen de développement régional
FRR	Facilité pour la reprise et la résilience
FSE	Fonds social européen
IA	Intelligence artificielle
IAP	Instrument de préadhésion
IMS	Système de gestion des irrégularités
NAFS	Stratégies nationales de lutte contre la fraude
ODC	Opération douanière conjointe
OLAF	Office européen de lutte antifraude
PAC	Politique agricole commune
PIF	Protection des intérêts financiers
PRR	Plan national pour la reprise et la résilience
PULF	Programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude
RPT	Ressources propres traditionnelles
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne

1. INTRODUCTION

1.1. Les intérêts financiers de l'UE et leur protection

Le budget de l'UE pour 2023 s'élève à 186,6 milliards d'EUR en crédits d'engagement et à 168,6 milliards d'EUR en crédits de paiement. Cela représente une augmentation de + 1,1 % pour les engagements et de + 1 % pour les paiements par rapport au budget 2022. Le montant du cadre financier pluriannuel 2021-2027 s'élève à 1 074,3 milliards d'EUR. Des ressources supplémentaires proviennent de NextGenerationEU, le plan de relance économique post-COVID-19 de l'Union. Ce plan prévoit que 750 milliards d'EUR seront dépensés entre 2021 et 2026.

Grâce à ces ressources, l'UE finance ses politiques et promeut ses objectifs et ses valeurs.

Les États membres de l'UE gèrent la plus grande part des dépenses de l'UE et perçoivent la TVA et les ressources propres traditionnelles (RPT, essentiellement les droits de douane).

Conformément à l'[article 325](#) TFUE, l'Union et ses États membres combattent la fraude et toute autre activité illégale qui porte atteinte aux intérêts financiers de l'Union¹. En application de l'article 325, paragraphe 5, TFUE, la Commission, en coopération avec les États membres de l'Union, adresse chaque année au Parlement européen et au Conseil un rapport sur les mesures prises pour la mise en œuvre de cet article. Le présent rapport, également connu sous le nom de «rapport PIF», répond à cette obligation pour 2023. Il est accompagné de sept documents de travail².

La section 2 du rapport porte sur les mesures prises au niveau de l'Union, tandis que la section 3 traite des mesures prises au niveau national. La section 4 présente les données et les principales conclusions analytiques concernant la lutte contre la fraude, la corruption, les conflits d'intérêts et d'autres irrégularités portant atteinte au budget de l'UE. La section 5 fournit des conclusions et des recommandations.

1.2. Sources de données

La section 3 du présent rapport s'appuie sur les informations fournies par les États membres en réponse à des questionnaires spécifiques. La section 4 se fonde sur les irrégularités détectées et notifiées par les États membres³ (sections 4.2 et 4.3), par les pays bénéficiaires de l'aide de préadhésion⁴ (section 4.4) et sur les ordres de recouvrement extraits du système comptable ABAC de la Commission (gestion directe, section 4.4).

¹ Article 310, paragraphe 6, TFUE.

² Le présent rapport PIF est accompagné de sept documents de travail des services de la Commission:

- a) état d'avancement et évaluation des stratégies nationales de lutte contre la fraude;
- b) mesures adoptées par les États membres pour protéger les intérêts financiers de l'UE en 2023;
- c) suivi des recommandations du rapport de la Commission sur la protection des intérêts financiers de l'UE – lutte contre la fraude, 2022;
- d) analyse statistique des irrégularités signalées pour les ressources propres, les ressources naturelles, la politique de cohésion, l'aide de préadhésion et les dépenses directes en 2023;
- e) mise en œuvre du plan d'action accompagnant la stratégie antifraude de la Commission (CAFS);
- f) système de détection rapide et d'exclusion (EDES) – Instance visée à l'article 143 du règlement financier;
- g) aperçu annuel contenant des informations sur les résultats du programme antifraude de l'Union en 2023.

³ Voir, en particulier, l'encadré 2 du [rapport PIF 2021](#), section 6.1, p. 31.

⁴ Notifiées à la Commission par l'intermédiaire du système de gestion des irrégularités (IMS).

Les règlements sectoriels relatifs aux ressources propres traditionnelles, aux fonds en gestion partagée et aux instruments de préadhésion précisent les conditions dans lesquelles les États membres et les pays bénéficiaires de l'aide de préadhésion doivent signaler les irrégularités détectées dans ces domaines. Le signalement des irrégularités est soumis à certaines limites⁵.

Deux grandes catégories sont utilisées dans le présent rapport pour les cas signalés par les États membres et les pays bénéficiaires: **les irrégularités frauduleuses**⁶ et **les irrégularités non frauduleuses**⁷.

La [section 4.1.1](#) résume les principaux résultats de l'enquête administrative de l'Office européen de lutte antifraude en 2023, extraits de son rapport annuel. Le rapport annuel 2023 de l'OLAF⁸ couvre en particulier toutes les enquêtes clôturées au cours de l'année de référence.

La [section 4.1.2](#) résume les principaux résultats de l'enquête judiciaire du Parquet européen en 2023, extraits de son rapport annuel. Le rapport annuel 2023 du Parquet européen⁹ présente notamment des statistiques sur les enquêtes lancées au cours de l'année de référence¹⁰ ainsi que sur toutes les enquêtes en cours à la fin de l'année de référence¹¹.

Les sources de données présentent d'importantes différences sous-jacentes en ce qui concerne la nature, le champ d'application, les domaines budgétaires couverts et les délais¹².

Le rapport PIF adopte principalement une approche sur une seule année, en présentant les irrégularités signalées au cours de l'année de référence, et indique les montants calculés et notifiés par les États membres comme étant l'incidence financière des irrégularités détectées¹³.

Le tableau suivant résume les différences majeures entre les trois principales sources de données.

⁵ Pour une description de ces limites, voir l'encadré 3 du [rapport PIF 2021](#), section 6.1, p. 32.

⁶ Les irrégularités frauduleuses sont celles pour lesquelles le pays déclarant a fourni la qualification de fraude aux ressources propres traditionnelles, de fraude présumée ou de fraude avérée dans le cadre de la gestion partagée et de la préadhésion.

⁷ Toutes les irrégularités qui n'ont pas été qualifiées de frauduleuses sont considérées comme non frauduleuses.

⁸ https://ec.europa.eu/olaf-report/2023/index_en.html.

⁹ https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2024-03/EPPO_Annual_Report_2023.pdf.

¹⁰ Nombre total d'enquêtes et préjudice financier estimé, nombre d'enquêtes relatives à la fraude à la TVA et préjudice financier estimé connexe.

¹¹ Ces statistiques sont fournies sous la forme de données agrégées sur toutes les enquêtes en cours, y compris celles qui ont été ouvertes au cours des années précédentes et qui n'ont pas encore été clôturées. Elles couvrent, entre autres, le nombre d'infractions faisant l'objet d'enquêtes, ventilé par type, et le nombre d'enquêtes, ventilé par programme de dépenses. D'autres statistiques agrégées sur les activités du Parquet européen concernent les activités judiciaires et le nombre de plaintes ou de notifications reçues des autorités nationales.

¹² Le flux des notifications des États membres et, en fin de compte, la disponibilité de données complètes pour l'élaboration du présent rapport dépendent largement des informations fournies par les autorités qui détectent l'irrégularité ou la fraude et enquêtent sur celles-ci. Les organismes auxquels incombe l'obligation de notification dans les États membres (principalement les autorités de gestion ou les organismes payeurs en gestion partagée et les autorités douanières en ce qui concerne les ressources propres traditionnelles) ne peuvent rendre compte des enquêtes pénales que lorsque les autorités judiciaires ou répressives compétentes leur fournissent l'autorisation et les informations nécessaires. Cela implique que, si le Parquet européen, l'OLAF ou les services répressifs nationaux enquêtent activement sur une affaire, les organismes chargés de signaler les irrégularités et la fraude à la Commission pourraient ne pas être en mesure de le faire dans certains cas en raison de la confidentialité éventuelle des enquêtes. En pareil cas, ces informations ne seront disponibles qu'à l'issue de l'enquête et ne seront donc intégrées qu'à posteriori au rapport PIF.

¹³ Ces montants financiers tendent, dans une large mesure, à être ceux pour lesquels le recouvrement est effectivement poursuivi.

Figure 1 – Similitudes et différences entre les sources de données utilisées dans le présent rapport

Champ d'application	Rapport PIF	Rapport OLAF	Rapport du Parquet européen
Spécifique aux activités d'un organisme unique	Non	Oui	Oui
Irrégularités frauduleuses	Oui	Oui ^a	Oui
Irrégularités non frauduleuses	Oui	Oui	Non
Champ d'application territorial			
États membres participant au Parquet européen	Oui	Oui	Oui
États membres non participants	Oui	Oui	Oui ^a
Pays non-membres de l'UE	Oui ^b	Oui	Oui ^a
Domaine budgétaire			
Gestion partagée	Oui	Oui	Oui
Fraude douanière (hors TVA)	Oui	Oui	Oui
Gestion indirecte (préadhésion)	Oui	Oui	Oui ^a
Gestion directe (hors FRR)	Oui	Oui	Oui
Gestion directe (FRR)	Non	Oui	Oui
Fraude à la TVA	Non	Oui	Oui
Sources de données			
Directes ^c	En partie	Oui	Oui
Indirectes ^d	Oui	Non	Non
Calendrier			
Par année ^e	Oui	Oui	En partie
Agrégées ^f	En partie	En partie	Oui
^a Dans les limites de son mandat.			
^b Limité aux pays bénéficiant de l'aide de préadhésion.			
^c «Source directe de données» signifie que le rapport se réfère à des cas faisant l'objet d'une enquête directe de la part de l'organisme déclarant. Les données relatives aux cas détectés par la Commission ne constituent qu'une partie limitée du jeu de données utilisé dans le rapport PIF.			
^d «Source indirecte de données» signifie que les données communiquées proviennent d'une source de données différente. Dans le cas du rapport PIF, la Commission utilise les données relatives aux irrégularités (frauduleuses et non frauduleuses) notifiées par les autorités nationales des États membres et des pays candidats.			
^e Le rapport du Parquet européen présente des informations sur les données visées au cours de l'année de référence (enquêtes ouvertes, décisions de gel accordées) ainsi que des données agrégées (enquêtes en cours).			
^f Les données agrégées (qui se rapportent généralement aux cinq dernières années) pour le rapport PIF sont disponibles dans le document de travail des services intitulé «Analyse statistique des irrégularités», mais pas dans le rapport lui-même. — Le rapport de l'OLAF fournit des données agrégées sur certains types d'informations, qui se rapportent principalement aux cinq dernières années. — Le rapport du Parquet européen fournit des données agrégées lorsqu'il est fait référence à des enquêtes actives.			

2. MESURES CLES AU NIVEAU DE L'UNION

La présente section est axée sur les principales évolutions dans les initiatives stratégiques et législatives clés adoptées au niveau de l'Union en vue de protéger ses intérêts financiers. Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive.

2.1. Refonte du règlement financier

La protection des intérêts financiers de l'UE a été renforcée par un accord politique sur la refonte du règlement financier du 7 décembre 2023. Les modifications apportées au système de détection rapide et d'exclusion (EDES) et l'introduction de la base juridique d'un outil d'exploration de données et de calcul du risque, ainsi que les changements du système de transparence, visent à traiter et à améliorer la détection et la prévention de la fraude ainsi que la lutte contre celle-ci.

Tout d'abord, en ce qui concerne EDES, les colégislateurs ont convenu d'étendre son champ d'application, pour les infractions les plus graves (par exemple, la fraude, la corruption, les activités de blanchiment de capitaux), aux fonds en gestion partagée et aux fonds décaissés en gestion directe avec les États membres. La modification entrera en vigueur pour les programmes adoptés ou financés à partir du 1^{er} janvier 2028. En outre, le nouveau règlement financier apportera davantage d'améliorations au système, y compris i) la possibilité d'exclure les bénéficiaires effectifs et les entités affiliées d'une entité principale exclue; ii) de nouveaux motifs d'exclusion (par exemple, refus de coopérer aux enquêtes, contrôles ou audits effectués par les organismes d'enquête de l'UE); iii) l'introduction d'une procédure accélérée devant l'instance EDES.

La refonte du règlement financier a également introduit la base juridique d'un outil modernisé d'exploration de données et de calcul du risque qui s'appuie sur l'outil existant appelé Arachne. La Commission et un certain nombre d'États membres utilisent l'outil actuel sur une base volontaire, dans le cadre de la gestion partagée et de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR). L'outil modernisé d'exploration de données et de calcul du risque sera utilisé dans tous les modes de gestion. Tous les États membres seront tenus d'alimenter l'outil en données à partir du prochain cadre financier pluriannuel. La Commission doit évaluer l'état de préparation de l'outil révisé d'ici à 2027 en ce qui concerne l'interopérabilité avec d'autres systèmes informatiques et bases de données (afin d'éviter le dédoublement des signalements), les indicateurs de risque axés sur les besoins des utilisateurs, l'IA pour l'analyse, l'interprétation et la protection des données. Sur cette base, la possibilité d'en imposer l'utilisation peut être à nouveau discutée par les colégislateurs.

Afin de réduire la charge administrative pesant sur les États membres et sur toutes les entités qui mettent en œuvre le budget de l'UE, la refonte du règlement financier a également introduit un élément d'interopérabilité et harmonisé les catégories de données qui seront extraites de l'outil d'exploration de données et de calcul du risque dans le système de transparence financière de la Commission.

2.2. Mise en œuvre des plans nationaux pour la reprise et la résilience

En 2023, parallèlement à la mise en œuvre de la FRR, la révision des 27 plans nationaux pour la reprise et la résilience (PRR) a constitué une autre priorité pour la Commission afin de tenir compte de l'évolution de la situation résultant des perturbations du marché de l'énergie causées par la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine. Avec l'ajout des chapitres REPowerEU aux PRR, l'UE vise à réduire rapidement sa dépendance à l'égard des combustibles fossiles russes en accélérant la transition vers une énergie propre.

En 2023, la Commission a effectué 22 paiements aux États membres, pour un montant total de 74,4 milliards d'EUR (28,7 milliards d'EUR sous forme de prêts). Le total des décaissements s'élevait à 220,5 milliards d'EUR à la fin de 2023, dont 141,6 milliards d'EUR sous forme de subventions (40 % de l'enveloppe totale de la FRR de 357 milliards d'EUR) et 78,9 milliards d'EUR sous forme de prêts (27 % de l'enveloppe totale de la FRR de 291 milliards d'EUR).

Depuis le début de la FRR, la Commission a créé un cadre solide d'audit et de contrôle fondé sur deux piliers. Le premier pilier garantit la régularité et la légalité des dépenses. Le second porte sur la protection des intérêts financiers de l'UE (audits sur la protection des intérêts financiers de l'UE). Conformément à l'article 22, paragraphe 1, du règlement FRR, il incombe en premier lieu aux États membres de protéger les intérêts financiers de l'Union et de veiller à ce que l'utilisation des fonds dans le cadre des mesures soutenues par la FRR respecte le droit de l'Union et le droit national applicables. La Commission devrait recevoir une assurance raisonnable de la part des États membres à ce sujet.

En s'appuyant sur les observations et les recommandations des auditeurs de la Commission (y compris du service d'audit interne), de la Cour des comptes européenne et du Parlement européen, la Commission a renforcé son cadre d'audit et de contrôle en vérifiant la façon dont les systèmes de contrôle des États membres garantissent le respect des règles de l'UE et des règles nationales. Les révisions du PRR ont également été l'occasion de réévaluer l'adéquation et la solidité des systèmes de contrôle des États membres et d'inclure dans les plans, le cas échéant, des exigences supplémentaires sous la forme de nouveaux jalons en matière d'audit et de contrôle. Le versement de fonds de l'UE est subordonné à une réalisation satisfaisante de ces jalons.

En 2023, la Commission a réalisé 13 audits du système de protection des intérêts financiers de l'UE¹⁴. Ces audits ont porté sur 12 organismes de coordination et 58 organismes d'exécution, tels que les ministères et les agences. À la fin de 2023, tous les États membres avaient fait l'objet d'un audit au moins une fois.

Les États membres, sur la base des travaux d'audit du système réalisés en 2023, ont commencé à mettre en œuvre les améliorations nécessaires découlant des conclusions de l'audit dans les organismes d'exécution qui avaient été audités, mais aussi dans d'autres organismes concernés.

En 2023, la Commission a informé l'OLAF de 15 cas de fraude potentielle.

2.3. La directive sur la protection des lanceurs d'alerte — état de la transposition¹⁵

Fin 2023, 24 États membres¹⁶ avaient adopté une législation nationale pour transposer la directive et en avaient déclaré la transposition complète.

La Commission publiera en juillet 2024 un rapport sur la conformité des mesures nationales avec la directive, afin d'évaluer si les dispositions de la directive ont été transposées de manière complète et correcte et de mettre en évidence les principales lacunes recensées.

¹⁴ Belgique, Allemagne, France, Croatie, Italie, Luxembourg, Hongrie, Pays-Bas, Autriche, Portugal, Roumanie, Slovaquie et Suède.

¹⁵ Directive (UE) 2019/1937 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union, JO L 305, p. 17.

¹⁶ Tous les États membres sauf la Belgique, l'Estonie et la Pologne.

Instantané 1: mesures nationales de transposition de la directive¹⁷

Le document «Mesures adoptées par les États membres» qui accompagne le présent rapport décrit les mesures spécifiques adoptées par cinq États membres¹⁸ pour mieux protéger les lanceurs d’alerte. Les précédents rapports PIF¹⁹ ont déjà souligné le rôle essentiel que peuvent jouer les lanceurs d’alerte en stimulant la détection des fraudes, les enquêtes et les poursuites. Il peut également y avoir des retombées positives à d’autres étapes du cycle antifraude (prévention, recouvrement, etc.).

2.4. Révision du plan d’action accompagnant la stratégie antifraude de la Commission

La stratégie antifraude actuelle de la Commission (CAFS), adoptée en 2019, vise à améliorer encore la prévention et la détection de la fraude et l’application de sanctions en la matière et encadre les efforts actuellement déployés par la Commission pour réduire le niveau de la fraude portant atteinte au budget de l’UE. La mise en œuvre du plan d’action qui l’accompagnait ayant été achevée en 2022, la Commission a adopté un nouveau plan d’action en juillet 2023²⁰.

Le nouveau plan d’action comprend 44 actions relevant de sept thèmes qui couvrent les priorités de la Commission en matière de lutte contre la fraude. La numérisation étant le premier thème du plan, un quart des actions est axé sur l’amélioration de l’utilisation, par la Commission et les États membres, des outils informatiques de lutte contre la fraude, comme Arachne, EDES et le système de gestion des irrégularités (IMS). Le plan prévoit également une plus grande coopération au sein de la Commission et avec les principaux partenaires extérieurs et la société civile, afin de protéger les financements de l’UE. Parmi les autres thèmes abordés figurent la FRR, la fraude douanière et le renforcement de la culture éthique et antifraude au sein de la Commission.

La mise en œuvre du plan d’action est en cours²¹.

2.5. Paquet anticorruption de l’UE

2.5.1. Directive relative à la lutte contre la corruption au moyen du droit pénal

Dans son discours sur l’état de l’Union de 2022, la présidente de la Commission a annoncé que la Commission moderniserait son cadre législatif de lutte contre la corruption «[en] durci[ssant] [ses] normes pour des délits tels que l’enrichissement illicite, le trafic d’influence et l’abus de pouvoir, au-delà des délits plus classiques comme le versement de pots-de-vin». Conformément à cet engagement, la Commission a adopté, en mai 2023, un ensemble de mesures de lutte contre la corruption, y compris une proposition de directive relative à la lutte contre la corruption²². Cette

¹⁷ D’autres mesures de transposition de la directive notifiées par cinq États membres (Belgique, Grèce, France, Chypre et Roumanie) sont décrites dans le document [Mesures adoptées par les États membres pour protéger les intérêts financiers de l’UE](#), qui accompagne le rapport PIF 2022.

¹⁸ Belgique, Bulgarie, Tchéquie, Espagne et Pologne.

¹⁹ Voir la [section 4.4](#) du rapport PIF 2022 et la recommandation n° 2 (p. 28) du [rapport PIF 2017](#).

²⁰ COM(2023) 405 final et SWD(2023) 245 final.

²¹ Pour un aperçu complet de la mise en œuvre des actions, voir le document intitulé «Stratégie antifraude de la Commission (CAFS), état d’avancement du plan d’action mai 2024», qui accompagne le présent rapport.

²² COM(2023) 234 final.

proposition ambitieuse vise à renforcer la prévention de la corruption dans tous les États membres, à harmoniser les infractions de corruption et leurs sanctions et à faire en sorte que les autorités répressives et les autorités chargées des poursuites disposent des outils dont elles ont besoin pour lutter contre la corruption.

2.5.2. Communication sur la lutte contre la corruption

Dans une communication conjointe²³, la Commission et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ont rassemblé les travaux existants et élaboré de nouvelles orientations et de nouveaux outils, tant au niveau de l'Union que des États membres, pour prévenir et combattre la corruption, contribuant ainsi à un engagement clair en faveur de la lutte contre la corruption au niveau mondial. Un réseau européen de lutte contre la corruption a été mis en place, réunissant les services répressifs, les autorités publiques, les praticiens, la société civile et d'autres parties prenantes, afin de jouer un rôle de catalyseur pour prévenir la corruption dans l'ensemble de l'UE, créer des synergies en matière de coopération et élaborer des bonnes pratiques et des orientations pratiques dans des domaines d'intérêt commun. Une première réunion a eu lieu en septembre 2023²⁴. L'OLAF, Eurojust, Europol et le Parquet européen sont tous membres du réseau. Une tâche essentielle du réseau consistera à aider la Commission à **recenser les domaines communs dans lesquels les risques de corruption sont élevés dans l'UE**. Le résultat obtenu constituera la pierre angulaire d'une future **stratégie anticorruption de l'UE**.

Au sein des institutions de l'UE, il existe une tolérance zéro à l'égard de la corruption. La communication précise les règles en matière d'éthique, d'intégrité et de transparence mises en place pour prévenir la corruption au sein des institutions.

2.5.3. Étendre aux actes graves de corruption l'arsenal de sanctions dont dispose la politique étrangère et de sécurité commune

Les sanctions de l'UE contribuent à la réalisation des principaux objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune, tels que la préservation de la paix, le renforcement de la sécurité internationale et la consolidation et le soutien de la démocratie, du droit international et des droits de l'homme. Grâce à la proposition, **l'UE sera en mesure de cibler les actes graves de corruption dans le monde**, quel que soit le lieu où ils se produisent. Cette proposition vient compléter et renforcer les instruments internes et externes anticorruption de l'UE et montre la détermination de l'UE à utiliser tous les outils nécessaires, y compris les sanctions, pour la combattre.

2.6. Le programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude

Le programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude (PULF), doté d'un budget de 181 millions d'EUR pour la période 2021-2027, apporte un soutien financier pour: i) la protection des intérêts financiers de l'Union par les États membres; ii) l'organisation de l'assistance administrative mutuelle et de la coopération en matière douanière et agricole (système d'information antifraude — AFIS); iii) le développement et la maintenance de l'IMS en ce qui concerne la notification des irrégularités par les États membres.

²³ [JOIN\(2023\) 12 final](#) du 3 mai 2023.

²⁴ [Réseau de l'UE contre la corruption — Commission européenne \(europa.eu\)](#).

La décision de financement de 2023 a alloué 16,1 millions d'EUR à la composante Hercule, 8,4 millions d'EUR à la composante AFIS et environ 1 million d'EUR à la composante IMS. Les fonds disponibles ont été mis en œuvre avec succès en 2023, en utilisant les différents instruments de financement à disposition.

En 2023, l'OLAF a reçu sa première demande d'association de la part d'un pays tiers, à savoir l'Ukraine, concernant le PULF. Un accord d'association couvrant la participation de l'Ukraine au programme a été négocié entre la Commission (représentée par l'OLAF) et les autorités ukrainiennes compétentes (pour être adopté en mars 2024).

L'OLAF a lancé en 2023 une évaluation intermédiaire du programme, qui doit être finalisée d'ici la fin de 2024. Cette évaluation est menée avec le soutien d'un contractant externe qui réalise une étude d'évaluation indépendante. Les résultats devraient fournir des informations précieuses quant à l'efficacité, l'efficacé et la pertinence du programme, et indiquer les domaines d'amélioration pour la période de programmation restante.

2.7. La résolution du Parlement européen sur le rapport PIF 2022

Le 18 janvier 2024, le Parlement européen a adopté sa résolution sur la protection des intérêts financiers de l'Union pour l'année 2022²⁵.

Le Parlement s'est félicité des actions lancées par la Commission en 2022 pour renforcer le niveau de protection des intérêts financiers de l'Union, mais a appelé à une vigilance accrue et à des actions complémentaires dans ce domaine. Il a soutenu que la numérisation avait renforcé la prévention et la détection de la fraude, simplifié les procédures administratives et qu'elle devait être au cœur de chaque stratégie antifraude, y compris les stratégies nationales de lutte contre la fraude.

Dans sa résolution, le Parlement a souligné le potentiel considérable que recèle le système EDES pour le signalement des personnes et des sociétés qui utilisent les fonds de l'Union à mauvais escient et a demandé que le système soit étendu à tous les modes de gestion, notamment à la gestion partagée.

Le Parlement a invité la Commission à améliorer son taux de recouvrement des fonds indûment dépensés et à renforcer son contrôle de l'utilisation des fonds au titre de NextGenerationEU. En outre, il a estimé que les fonds relevant de l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Europe dans le monde (IVCDI-Europe dans le monde) pour l'aide aux pays tiers et les ressources allouées à la réponse de l'UE à la guerre en Ukraine ne font pas l'objet d'un suivi et d'un contrôle adéquats.

En outre, le Parlement a recommandé de suspendre l'appui budgétaire dans les pays tiers, y compris dans les pays candidats, où les autorités ne prennent manifestement pas de mesures efficaces pour lutter contre la corruption généralisée, tout en veillant à ce que l'aide parvienne à la population civile par d'autres voies.

Instantané 2 — Réponse de la Commission à la résolution du Parlement européen

La Commission est fermement résolue à poursuivre ses efforts en vue d'un recouvrement rapide des fonds détournés.

La protection des intérêts financiers de l'UE et la bonne mise en œuvre de la FRR restent une priorité essentielle pour la Commission, qui a augmenté le nombre d'audits réalisés en 2023 et les

²⁵ Procédure [2023/2045\(INI\)](#).

augmentera encore en 2024²⁶. Le règlement (UE) 2023/435 impose aux États membres de publier deux fois par an des informations sur les 100 destinataires finaux recevant les montants les plus élevés de financement au titre de la FRR et, comme l'exige le règlement FRR, les États membres sont tenus de collecter des données sur les contractants et les sous-traitants. Les données sur les bénéficiaires effectifs sont collectées et stockées à des fins d'audit et de contrôle.

La révision ciblée du règlement financier, qui a fait l'objet d'un accord politique en janvier 2024, vise à accroître l'efficacité et la qualité des contrôles et des audits à l'aide de la numérisation et des technologies émergentes.

La lutte contre la corruption est une priorité majeure dans les négociations de préadhésion, avec un cadre de conditionnalité intégré et un accent mis sur le renforcement des capacités. Les programmes peuvent être suspendus et les fonds dégelés lorsque cela est jugé nécessaire.

2.8. Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme

La fraude au détriment du budget de l'UE peut également servir, en tant qu'infraction principale, de tremplin au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme ainsi qu'à d'autres formes de criminalité. Dès lors, même s'il n'est pas directement lié à la protection du budget de l'Union, le cadre juridique de l'UE en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme²⁷ pourrait également se révéler utile dans ce contexte. Avec la récente adoption de l'ambitieux paquet législatif²⁸, la Commission continue de renforcer la mise en œuvre du cadre d'action en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et s'efforce d'établir une bonne coopération et des échanges d'informations avec la future autorité de lutte contre le blanchiment de capitaux (ALBC)²⁹. L'ALBC devrait être opérationnelle à la mi-2025.

3. MESURES DES ÉTATS MEMBRES VISANT A PROTEGER LES INTERETS FINANCIERS DE L'UNION

3.1. Stratégies nationales de lutte contre la fraude

En 2023, 21 États membres sur 27 ont indiqué qu'ils avaient mis en place une stratégie antifraude pour la protection des intérêts financiers de l'UE³⁰. Les approches adoptées par les 21 États membres varient considérablement.

Dix États membres ont indiqué qu'ils disposaient d'une stratégie nationale de lutte contre la fraude couvrant tous les secteurs de dépenses³¹. Il ne leur a pas été demandé de donner des

²⁶ Voir la [section 2.2](#).

²⁷ Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme au niveau de l'UE - Commission européenne (europa.eu). Au moment de la préparation du présent rapport, tous les États membres avaient fait état d'une transposition complète de la cinquième directive antiblanchiment [directive (UE) 2018/843] relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme.

²⁸ [Paquet législatif relatif à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme - Commission européenne \(europa.eu\)](#).

²⁹ [ALBC - Commission européenne \(europa.eu\)](#).

³⁰ Les informations ont été recueillies au moyen d'un questionnaire spécifique. Voir le document intitulé «Mesures adoptées par les États membres pour mettre en œuvre l'article 325 TFUE» accompagnant le présent rapport.

³¹ Pour une analyse détaillée des stratégies antifraude, voir le document intitulé «État d'avancement et évaluation des stratégies nationales de lutte contre la fraude» qui accompagne le présent rapport.

précisions sur d'autres stratégies existantes de lutte contre la fraude ayant un champ d'application plus limité.

Figure 2: vue d'ensemble des stratégies nationales de lutte contre la fraude couvrant tous les secteurs de dépenses

EM	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK
Stratégie nationale de lutte antifraude (sans secteur)																											
Adoption prévue																											

	Oui
	Non

En ce qui concerne la préparation éventuelle d'une stratégie nationale de lutte contre la fraude, sur 17 États membres qui n'ont pas de stratégie nationale couvrant tous les secteurs de dépenses, trois³² en sont à la phase préliminaire d'adoption, à savoir l'établissement du cadre juridique, un État membre³³ en est à la phase préparatoire, c'est-à-dire à l'état des lieux et à l'évaluation des risques de fraude, et quatre³⁴ ont déclaré ne pas avoir de stratégie antifraude au niveau national ni être engagés dans une procédure pour en adopter une. Les neuf autres³⁵ ont mis en place d'autres stratégies de lutte contre la fraude.

Figure 3: vue d'ensemble des autres stratégies antifraude communiquées par les États membres qui n'ont pas une stratégie nationale de lutte contre la fraude couvrant tous les secteurs de dépenses

EM	AT	BE	CY	DE	DK	EE	EL	ES	FI	HR	IE	LT	LU	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK
Autres stratégies de lutte antifraude																				
Régionale																				
Sectorielle nationale																				
Sectorielle régionale																				
Anticorruption																				
Au niveau de l'autorité																				
Au niveau du programme																				
Autres																				
Secteurs couverts																				
Cohésion																				
Agriculture																				
Pêche																				
Douanes																				
TVA																				
FRR																				
Autres fonds en gestion partagée																				
Autres																				

3.2. Mesures antifraude adoptées au niveau national

Les États membres ont communiqué un total de **69 mesures**. Parmi les mesures adoptées, 49 d'entre elles étaient des mesures uniques et 20 autres constituaient un paquet de mesures individuelles. Ces paquets de mesures se composaient de 39 actions. Les États membres ont donc communiqué **88 mesures individuelles** au total, dont 41 nouvelles mesures et 44 mesures actualisées ou modifiées. De plus, trois paquets de mesures contenaient à la fois des mesures nouvelles et des mesures actualisées.

Figure 4 – Résumé des mesures communiquées par les États membres en 2023

État membre	Mesures prises
Autriche	Deux mesures au titre de la politique de cohésion. La première vise à faciliter l'échange d'informations entre l'unité chargée de notifier le blanchiment de capitaux et les autorités nationales et étrangères compétentes, aussi bien qu'avec Europol. La

³² Danemark, Lituanie, Pays-Bas.

³³ Luxembourg.

³⁴ Irlande, Croatie, Slovaquie, Suède.

³⁵ Belgique, Allemagne, Estonie, Grèce, Espagne, Chypre, Autriche, Pologne, Finlande.

	seconde renforce les contrôles des dépenses présentées par les bénéficiaires.
Belgique	Trois mesures, dont deux de nature transversale (adoption de la législation relative à la protection des lanceurs d’alerte et de la politique wallonne de lutte contre la fraude transversale) et une relative à l’utilisation d’Arachne dans le cadre des programmes belges relevant du Fonds européen de développement régional (FEDER), du Fonds social européen (FSE) et de la FRR.
Bulgarie	Trois mesures législatives concernant la gestion des irrégularités, la protection des lanceurs d’alerte et la création d’une nouvelle commission anticorruption.
Croatie	Trois mesures, dont deux consacrées à la gestion partagée [introduction d’un nouvel outil informatique pour le suivi du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) et formation antifraude par l’OLAF] et la dernière à la FRR.
Chypre	Deux mesures législatives et une mesure administrative. Elles couvrent la mise en place d’un organisme national de coordination chargé de lutter contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l’Union, le suivi de la mise en œuvre du PRR et la mise en œuvre de la «loi sur le lobbying».
Tchéquie	Trois mesures relatives à la protection des lanceurs d’alerte, à la lutte contre la fraude à la TVA et à la lutte contre la corruption et la fraude au détriment des fonds de l’UE.
Danemark	Deux mesures concernent des stratégies antifraude, l’une couvrant le PRR national et la deuxième la politique de la pêche. La troisième mesure concerne l’introduction d’un nouvel outil informatique pour la gestion des paiements dans le cadre de la politique de cohésion.
Estonie	Les trois mesures concernent le renforcement des capacités d’enquête sur la corruption et les crimes économiques de la police et des gardes-frontières estoniens; le lancement d’un nouveau système d’information dans le domaine des douanes; et quelques améliorations de la plateforme nationale de passation électronique des marchés publics.
Finlande	Deux mesures: l’une relative à un projet douanier axé sur la fraude alimentaire et l’autre sur la formation à la lutte antifraude dans le domaine de la politique de cohésion
France	Trois mesures: deux prévoient la mise en place d’une unité de contrôle interministérielle pour lutter contre la fraude à l’aide publique et d’un groupe de travail chargé d’analyser les fraudes émergentes dans le cadre de la FRR; la troisième établit un système de responsabilité financière pour les gestionnaires publics et le développement des relations entre les autorités judiciaires et les juridictions financières.
Allemagne	L’Allemagne étant un État fédéral, les mesures antifraude sont souvent prises au niveau régional. Trois mesures de ce type ont été communiquées concernant le déploiement d’outils d’évaluation des risques de fraude à Berlin, en Saxe et dans le Schleswig-Holstein.
Grèce	La première mesure intègre des procédures de prévention et de lutte contre la fraude dans le système de gestion et de contrôle de la politique de cohésion; la deuxième concerne l’introduction de l’outil informatique Arachne dans le cadre de la politique agricole commune; et la troisième décrit le lancement d’une plateforme informatique pour recueillir les plaintes des citoyens dans le domaine de la fraude douanière et fiscale.
Hongrie	Trois mesures: la première définit les tâches de la direction de l’audit interne et de l’intégrité (DIAI) pour ce qui est de la prévention des conflits d’intérêts; la deuxième

	développe la coopération entre l'administration fiscale et douanière nationale et la DIAI; et la troisième consiste en un plan de contrôles ex post du Fonds européen agricole de garantie et un plan d'audit.
Irlande	Deux mesures concernant le programme FSE+ et la lutte contre la fraude à la TVA dans le commerce électronique.
Italie	Les trois mesures concernent le PRR: une stratégie antifraude; l'amélioration de l'outil informatique de suivi et de mise en œuvre du plan; et le renforcement du rôle d'enquête de la police économique et financière dans le cadre de la FRR.
Lettonie	Trois mesures: la première, de nature transversale, concerne la lutte contre la corruption; la deuxième est axée sur la fraude à la TVA dans le commerce des véhicules; et la troisième concerne les marchés publics.
Lituanie	Trois mesures: les deux premières se concentrent sur les marchés publics et traitent des questions connexes de conflits d'intérêts et de corruption, et la troisième approuve une méthodologie pour l'application des sanctions dans le cadre des politiques agricole et de la pêche.
Luxembourg	Une mesure organisationnelle liée aux travaux préparatoires en vue de l'adoption de la stratégie nationale de lutte contre la fraude.
Malte	Des programmes de formation à l'intention des fonctionnaires nationaux dans le domaine de la lutte contre la corruption.
Pays-Bas	Deux mesures relatives à la notification des soupçons de fraude au Parquet européen et aux contrôles de l'utilisation réelle des sols.
Pologne	Deux mesures concernent le PRR: l'adoption de lignes directrices sur les contrôles et la politique en matière de lanceurs d'alerte. Une troisième mesure concerne l'adoption de lignes directrices sur les procédures d'octroi et de versement des aides financières au titre de la politique agricole commune (PAC).
Portugal	Trois mesures: une mise à jour des stratégies nationales antifraude; une activité de formation à l'intention des autorités de gestion sur l'évaluation des risques de fraude; et le renforcement de l'analyse systématique des risques dans le domaine douanier.
Roumanie	Les trois mesures sont axées sur la fraude à la TVA, la notification de fraude présumée au Parquet européen et l'adoption des stratégies nationales antifraude pour la période 2023-2027.
Slovaquie	Trois mesures: la première fournit un document de référence sur les mesures visant à protéger les fonds de la FRR des irrégularités graves; la deuxième concerne la mise en place du conseil de lutte contre la corruption et sa politique; et la troisième concerne les lignes directrices visant à lutter contre les conflits d'intérêts dans le cadre de la PAC.
Slovénie	Deux séries de mesures, la première visant à renforcer les contrôles dans le cadre de la PAC et la deuxième concernant le déploiement d'une plateforme informatique dans le domaine douanier. Une troisième mesure concerne la correction de la transposition en droit national de la directive PIF.
Espagne	Les trois mesures sont axées sur la protection des lanceurs d'alerte et sur la protection des ressources allouées à l'Espagne au titre de la FRR.
Suède	Deux mesures qui visent toutes deux à étudier les moyens d'améliorer l'échange d'informations et la coopération entre les administrations nationales.

3.3. Mise en œuvre des recommandations de la Commission de 2022 aux États membres

Dans son rapport PIF 2022, la Commission a formulé trois recommandations aux États membres: a) améliorer la détection, la notification et le suivi des soupçons de fraude; b) faire de la numérisation de la lutte contre la fraude une priorité; et c) renforcer la gouvernance antifraude dans les États membres³⁶.

3.3.1. Améliorer la détection, la notification et le suivi des soupçons de fraude

La plupart des États membres³⁷ estiment que l'incidence de la fraude est faible dans leur pays. Étant donné qu'il reste difficile de déterminer si les bas niveaux de fraude signalés représentent avec précision le succès de certaines mesures antifraude, il est essentiel que les États membres continuent de détecter et de signaler la fraude, tout en élaborant des mesures et des outils pour la prévenir. Plusieurs États membres³⁸ indiquent qu'ils ont procédé à une analyse des risques de fraude afin d'évaluer les raisons de la faible détection des soupçons de fraude.

Si la moitié des États membres qui ont analysé leur bas niveau de fraude ont relevé des faiblesses dans la détection de la fraude, la plupart ont déclaré que le succès des interventions visant à prévenir la fraude est garanti par la mise en place d'une approche multipartite et pluridisciplinaire. Ces approches facilitent la coopération entre tous les acteurs internes, nationaux et internationaux concernés.

Dans le cadre de cette coopération, il importe que certains principes fondamentaux soient respectés:

- une répartition claire des responsabilités entre les organismes d'audit et de contrôle au sein des États membres;
- des contrôles administratifs et des contrôles sur place réguliers afin de maintenir la fraude à un faible niveau d'incidence;
- des rapports réguliers à la Commission par l'intermédiaire de l'IMS, au Parquet européen ainsi qu'aux organismes nationaux d'audit et de contrôle; ces données comparatives peuvent ensuite être utilisées pour évaluer le niveau d'incidence de la fraude;
- des initiatives qui facilitent le partage des connaissances et des bonnes pratiques, ainsi que l'évaluation comparative des performances des États membres, tout en reconnaissant la variété des situations, notamment en termes de taille (comme l'ont mis en évidence certains États membres³⁹);
- des formations, lignes directrices et ateliers visant à maintenir les performances et la qualité des performances à un niveau élevé;
- des mécanismes internes de prévention de la fraude existent au sein des différents organismes, par exemple en appliquant des mesures telles que le principe du double regard au sein de toutes les institutions.

³⁶ Pour un aperçu complet et une description détaillée des mesures de suivi résumées dans la présente section, voir le document «Mise en œuvre des recommandations de 2022 par les États membres» accompagnant le présent rapport.

³⁷ Belgique, Bulgarie, Tchéquie, Danemark, Allemagne, Irlande, Grèce, Espagne, Croatie, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Malte, Pays-Bas, Autriche, Portugal, Slovaquie et Finlande.

³⁸ Belgique, Bulgarie, Tchéquie, Allemagne, Grèce, Espagne, Croatie, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Malte, Pays-Bas, Autriche, Portugal, Slovaquie et Finlande.

³⁹ Estonie, Grèce et Italie.

3.3.2. La numérisation de la lutte contre la fraude au niveau des États membres

Les derniers rapports PIF présentait des arguments en faveur de la numérisation de la lutte contre la fraude, et des progrès ont été constatés à cet égard au niveau des États membres.

Parmi les mesures mises en œuvre, les États membres ont fait état d'un inventaire des outils existants, de la maintenance de l'interopérabilité entre ces outils et du développement de nouveaux outils pour l'architecture informatique. De nombreux États membres continuent d'investir dans la révision et le développement des outils informatiques existants, en particulier l'outil d'exploration de données et de calcul du risque Arachne. Plusieurs États membres venant de commencer à mettre en œuvre leur stratégie nationale de lutte contre la fraude, il leur est recommandé d'intégrer les outils informatiques à un stade précoce.

D'après ce qu'ils ont communiqué, plus de la moitié des États membres⁴⁰ ont pris des mesures pour recenser les déficits de compétences en matière de numérisation, principalement liés à un manque d'information ou d'accès aux données sur la numérisation, et pour y remédier. Parmi les mesures visant à combler ces lacunes figurent souvent le partage des connaissances, la formation et l'élargissement du savoir-faire et des compétences dans le domaine de la numérisation, ainsi que le développement continu des systèmes disponibles.

Toutefois, les développements dans le domaine des nouvelles technologies constituent également des menaces potentielles en matière de lutte contre la fraude. Si plus de la moitié des États membres⁴¹ a reconnu ce problème, plusieurs⁴² n'ont pas encore intégré ces concepts dans leurs stratégies antifraude. Quelques États membres⁴³ ont déjà pleinement mis en œuvre des mesures visant à recenser les menaces posées par les nouvelles technologies et à y faire face, mais la plupart⁴⁴ n'ont mis en œuvre que certaines mesures.

3.3.3. Le renforcement de la gouvernance en matière de lutte contre la fraude dans les États membres

La plupart des États membres⁴⁵ disposent déjà d'un réseau de coopération antifraude ou sont en train de le développer. Ces réseaux sont composés de nombreux organismes différents. Selon l'enquête, les agences suivantes sont le plus souvent représentées dans les réseaux nationaux de lutte contre la fraude: les autorités de gestion des fonds de l'UE, les autorités de l'administration fiscale, les autorités douanières, les autorités nationales d'audit et les autorités répressives. La **figure 5** montre les différentes agences représentées (et leur fréquence d'inclusion) au sein du réseau national antifraude. En outre, presque tous les États membres coopèrent activement avec les organismes chargés des enquêtes et des poursuites judiciaires au niveau de l'UE, en particulier l'OLAF et le Parquet européen.

⁴⁰ Bulgarie, Tchéquie, Danemark, Allemagne, Estonie, Grèce, Espagne, France, Croatie, Italie, Chypre, Lettonie, Hongrie, Malte, Autriche, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovénie, Slovaquie, Finlande et Suède.

⁴¹ Belgique, Bulgarie, Danemark, Grèce, Estonie, Espagne, France, Italie, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Malte, Autriche, Portugal, Slovénie et Slovaquie.

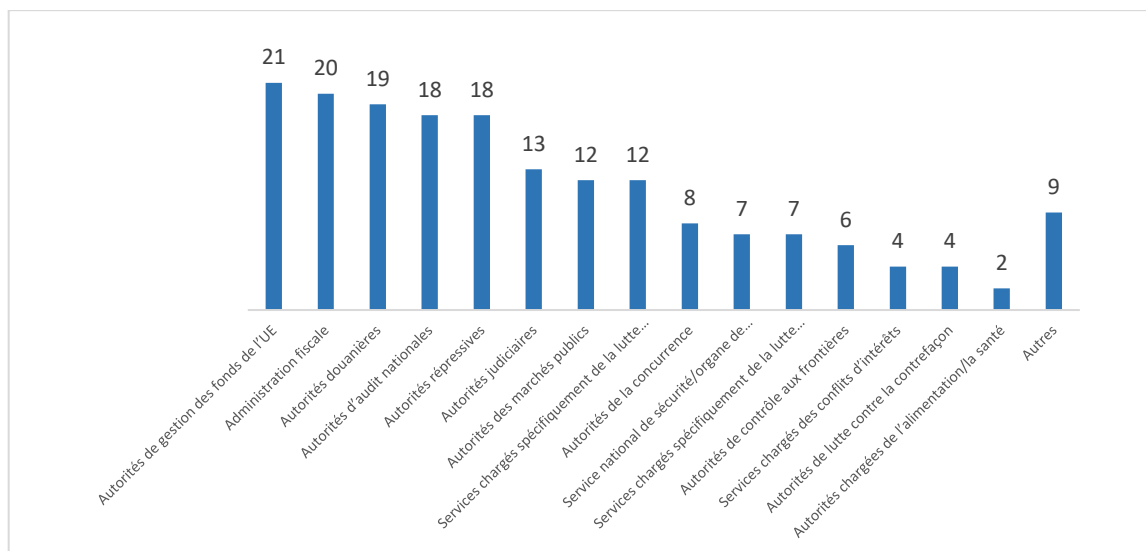
⁴² Tchéquie, Allemagne, Croatie, Chypre, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Finlande et Suède.

⁴³ Allemagne, Italie, Pologne, Roumanie.

⁴⁴ Belgique, Bulgarie, Tchéquie, Danemark, Estonie, Espagne, France, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Autriche, Portugal, Slovénie, Finlande et Suède.

⁴⁵ Bulgarie, Tchéquie, Danemark, Allemagne, Estonie, Grèce, Espagne, France, Croatie, Italie, Chypre, Lettonie, Hongrie, Malte, Autriche, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovénie, Slovaquie, Finlande et Suède. En développement: Belgique, Irlande, Lituanie et Pays-Bas.

Figure 5 – Cartographie des réseaux antifraude



La plupart des États membres⁴⁶ disposent d'un personnel suffisant dans leur structure nationale de coordination antifraude. Toutefois, la majorité des États membres souligne qu'il est nécessaire d'améliorer le niveau d'expertise du personnel.

4. LUTTE CONTRE LES IRREGULARITES, LA FRAUDE, LA CORRUPTION ET LES CONFLITS D'INTERETS PORTANT ATTEINTE AU BUDGET DE L'UE

4.1. Vue d'ensemble

D'un point de vue opérationnel, la protection des intérêts financiers de l'UE contre la fraude, les irrégularités et d'autres activités illicites est confiée aux autorités nationales, à l'OLAF et au Parquet européen.

Au total, 13 563 irrégularités frauduleuses ou non frauduleuses, pour un montant de 1,90 milliard d'EUR, ont été signalées⁴⁷ en 2023. Les irrégularités signalées ont légèrement augmenté par rapport à 2022 (+ 2,3 %), ainsi que les montants irréguliers correspondants (+ 4,6 %).

Le nombre d'irrégularités frauduleuses signalées par les autorités nationales à la Commission par l'intermédiaire de l'IMS est resté relativement stable au cours des cinq dernières années et s'élevait à 1 030 en 2023 (- 9,5 % par rapport à 2022). Les montants financiers liés à ces cas ont davantage varié, en raison d'un nombre limité de cas individuels ayant une incidence financière élevée, et ont augmenté en 2023 pour s'établir à 585,8 millions d'EUR (+ 103 % par rapport à 2022).

Le nombre et l'incidence financière des irrégularités non frauduleuses signalées ont atteint un niveau record en 2023, affichant une tendance à la hausse au cours des cinq années, avec

⁴⁶ Dotés d'un personnel suffisant et de l'expertise nécessaire: Bulgarie, Tchéquie, Danemark, Allemagne, Grèce, Italie, Hongrie, Autriche et Slovénie. Le niveau d'expertise du personnel doit être amélioré: Estonie, Espagne, France, Chypre, Lettonie, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Finlande et Suède.

⁴⁷ Des irrégularités ont été signalées par les États membres et les pays tiers dans l'IMS en ce qui concerne les dépenses, et dans OWNRES en ce qui concerne les RPT. Les irrégularités liées à la gestion directe sont extraites du système comptable ABAC de la Commission.

12 533 irrégularités (+ 3,5 % par rapport à 2022) pour un montant de 1,31 milliard d'EUR (-14 %).

Figure 6 – Irrégularités signalées et montants financiers correspondants – 2019-2023; irrégularités et montants financiers correspondants par domaine budgétaire – 2023



4.1.1. Enquêtes par l'OLAF

En 2023, l'OLAF a clôturé des enquêtes portant sur 265 cas, en émettant 309 recommandations, dont 185 recommandations financières; il a recommandé le recouvrement d'un montant total de 1 043,8 millions d'EUR et prévenu 209,4 millions d'EUR de dépenses indues⁴⁸. Au cours de la même période, 190 nouvelles enquêtes ont été ouvertes, dont 26 (14 %) concernaient les ressources propres, deux (1 %) le commerce illicite, 85 (45 %) la gestion partagée et la FRR, 23 (12 %) la gestion indirecte et 39 (21 %) la gestion directe. 18 enquêtes (9 %) ont été ouvertes sur des questions internes⁴⁹.

L'OLAF a enquêté sur des allégations et des cas de collusion, de manipulation des procédures de marchés publics, de conflits d'intérêts, de factures gonflées, de fraude aux droits de douane, de contrebande et de contrefaçon. Le recours à des infractions administratives, de préférence dans

⁴⁸ Les données communiquées dans la présente section figurent dans le [rapport annuel de l'OLAF 2023](#) (en anglais).

⁴⁹ La somme des enquêtes ouvertes par domaine budgétaire est supérieure au nombre total d'enquêtes ouvertes en 2023 (190), car une enquête peut couvrir plus d'un secteur.

des situations transfrontières créées artificiellement, dans le but de frauder le budget de l'UE sans être détecté, est une tendance émergente, très visible en 2023. La fraude complexe en ligne et à travers plusieurs pays et territoires est une tendance qui a continué de se développer en 2023.

4.1.2. Enquêtes menées par le Parquet européen

En 2023, le Parquet européen a ouvert 1 371 enquêtes correspondant à un préjudice estimé à 12,28 milliards d'EUR⁵⁰. À la fin de 2023, le Parquet européen comptait 1 927 enquêtes en cours portant sur un préjudice estimé à 19,27 milliards d'EUR, dont près de 60 % (11,50 milliards d'EUR) étaient associés à 339 enquêtes liées à la TVA. En ce qui concerne les intérêts financiers de l'UE en jeu, seule une petite proportion (0,3 %) des montants financiers liés à la TVA appartient au budget de l'UE⁵¹. 1 349 enquêtes ont porté sur des cas de fraude aux dépenses, pour un préjudice financier estimé à 7,24 milliards d'EUR. Parmi ces enquêtes, 233 concernent des programmes pour la reprise et la résilience, pour un préjudice financier estimé à 1,86 milliard d'EUR.

Parmi les types d'irrégularités recensés dans ces enquêtes en cours, 1 486 infractions (33,9 % au total) concernent la fraude portant sur des dépenses non liées à la passation de marchés publics, 379 (8,6 %) la fraude portant sur des dépenses relatives aux marchés publics, 131 (3 %) la corruption, 72 (1,6 %) le détournement de fonds, 226 (5,2 %) le blanchiment de capitaux, 405 (9,2 %) la fraude aux recettes hors TVA et 873 (19,9 %) la fraude aux recettes de TVA.

4.2. Recettes – ressources propres traditionnelles⁵²

En 2023, le nombre d'**irrégularités frauduleuses et non frauduleuses** (5 118) relatives aux ressources propres traditionnelles (RPT) était **supérieur de 10 %** au nombre moyen d'irrégularités signalées au cours des cinq dernières années. Toutefois, **le montant** total estimé et constaté **a diminué de 12 %** pour s'établir à 478 millions d'EUR. Le nombre d'irrégularités frauduleuses a diminué de 27 % alors que le nombre des irrégularités non frauduleuses a augmenté de 15 % par rapport à la moyenne sur cinq ans pour la période 2019-2023. Le montant estimé et constaté correspondant a diminué de 54 % pour les cas frauduleux et de moins de 1 % pour les cas non frauduleux par rapport à la période de cinq ans.

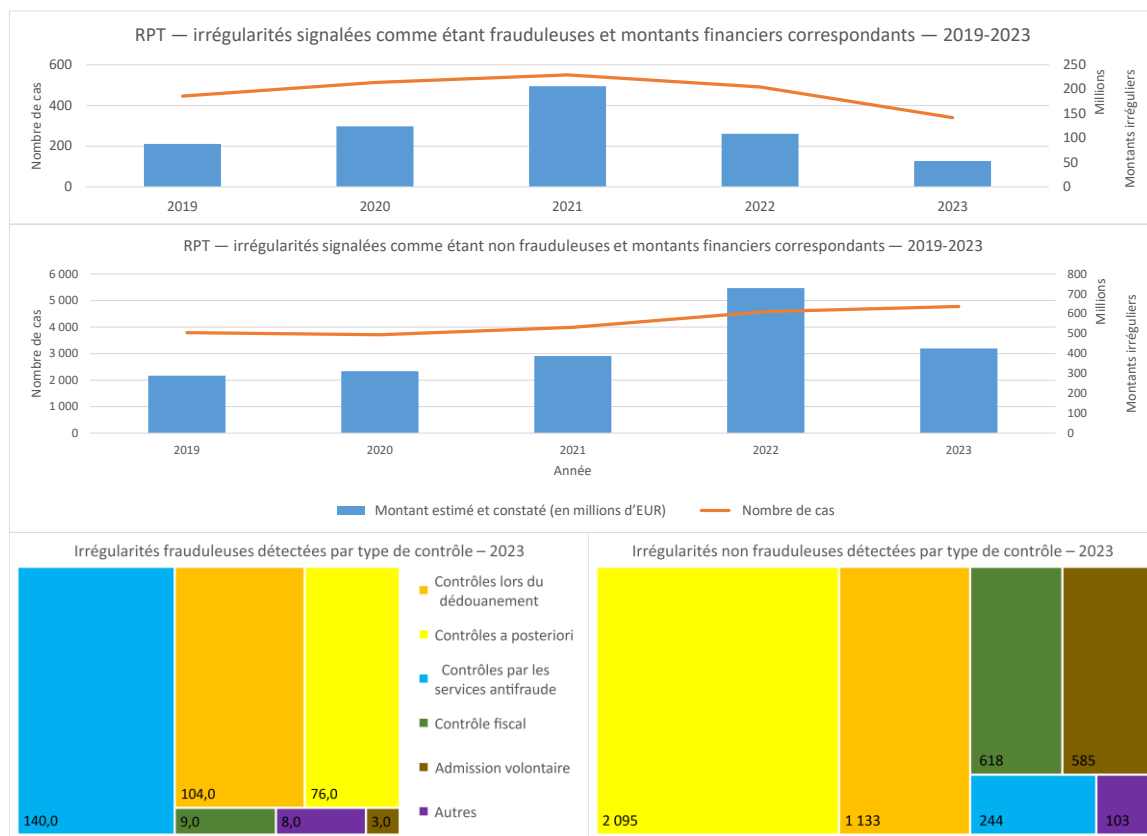
La contrebande reste le principal **mode opératoire** pour les cas frauduleux, tandis que le classement incorrect des marchandises ou leur désignation inexacte représentent la catégorie la plus courante parmi les cas d'irrégularités non frauduleuses. En termes monétaires, la plupart des cas signalés en 2023 concernent la **valeur erronée** des marchandises (1 157 cas pour un montant de 165 millions d'EUR). **Les textiles et les chaussures** restent les marchandises les plus touchées en nombre de cas et en valeur. **La Chine, les États-Unis et le Vietnam** restent les trois principaux pays de provenance des marchandises qui font l'objet d'irrégularités.

⁵⁰ Les données communiquées dans la présente section figurent dans le [rapport annuel du Parquet européen 2023](#).

⁵¹ Pour la période 2021-2027, un taux d'appel uniforme de 0,3 % est appliqué à l'[assiette TVA](#) de chaque État membre.

⁵² Pour une analyse détaillée des irrégularités signalées par les États membres en ce qui concerne les RPT, voir le document intitulé «Analyse statistique des irrégularités signalées pour les ressources propres, les ressources naturelles, la politique de cohésion, l'aide de préadhésion et les dépenses directes en 2023» accompagnant le présent rapport, section 2.

Figure 7 – Irrégularités détectées et signalées dans les RPT et détection par type de contrôle



Instantané 3: détection des fraudes et irrégularités dans les RPT

La mise en libre pratique reste le régime douanier le plus touché par les irrégularités (4 236 cas pour un montant global estimé et constaté de 397 millions d'EUR, ce qui correspond, qu'il soit frauduleux ou non, à 83 % de l'ensemble des cas et montants communiqués pour 2023).

En 2023, les contrôles effectués par les services nationaux de lutte contre la fraude (41 % des cas et 61 % des montants), ainsi que les contrôles douaniers et les contrôles a posteriori, ont joué un rôle crucial dans la détection des cas frauduleux. Les cas d'irrégularités non frauduleuses ont été principalement détectés au moyen de contrôles a posteriori (44 % des cas et 34 % des montants), bien que d'autres méthodes de détection, comme les contrôles lors du dédouanement et les contrôles fiscaux, aient également été utilisées avec succès.

Treize États membres ont signalé 87 cas de contrebande de cigarettes, pour un montant estimé de RPT de près de 13 millions d'EUR. En 2023, la Lituanie a signalé le plus grand nombre de cas (23) et le montant le plus élevé de RPT a été notifié par la Belgique (3,8 millions d'EUR au total). Par rapport à 2022, 11 États membres⁵³ continuent d'avoir des cas de contrebande, tandis que deux⁵⁴ d'entre eux réapparaissent dans les statistiques. Ces données pourraient indiquer un déplacement potentiel de la fraude ou des itinéraires de contrebande de cigarettes vers d'autres États membres.

Instantané 4: Opérations douanières conjointes

Les opérations douanières conjointes (ODC) sont des actions ciblées, d'une durée limitée, visant à lutter contre la contrebande de marchandises sensibles et contre la fraude dans certaines zones

⁵³ Belgique, Bulgarie, Estonie, Grèce, Espagne, France, Croatie, Lettonie, Lituanie, Pologne et Roumanie.

⁵⁴ Slovaquie et Finlande.

et/ou sur certaines routes commerciales à risque. En 2023, 13 ODC, coorganisées ou soutenues par l'OLAF, ont couvert un large éventail d'objectifs, parmi lesquels: la lutte contre la contrebande de tabac, les transferts illicites de déchets, les médicaments oncologiques et substances hormonales contrefaits et non conformes aux normes, les denrées alimentaires et boissons contrefaites, les jouets contrefaits et/ou dangereux, mais aussi la détection de la sous-évaluation des marchandises et le trafic d'espèces protégées⁵⁵ de la faune et de la flore sauvages⁵⁶.

4.3. Dépenses

La présente section couvre les dépenses en gestion partagée, directe et indirecte. Les deux premières catégories sont fondées sur l'analyse des irrégularités frauduleuses et non frauduleuses signalées au moyen du système IMS et la dernière sur des données extraites du système comptable ABAC de la Commission.

4.3.1. Agriculture⁵⁷

Au cours de la période 2019-2023, les irrégularités (frauduleuses et non frauduleuses) signalées par les États membres dans le domaine du **développement rural** ont augmenté, principalement en raison de la hausse des détections au cours de la période de programmation 2014-2020. Les irrégularités frauduleuses au titre du **soutien à l'agriculture** ont culminé en 2022, lorsque leur nombre s'est trouvé influencé par la notification par un État membre de nombreux cas de moindre importance liés entre eux. Les montants financiers irréguliers en cause dans des irrégularités non frauduleuses ont fortement fluctué, principalement en raison de cas portant sur des montants élevés concernant des mesures de marché.

Les taux de détection pour le développement rural étaient bien plus élevés que pour le soutien à l'agriculture. Toutefois, un volet du soutien à l'agriculture, à savoir les mesures de marché, représentait les taux de détection les plus élevés. La détection des irrégularités, notamment de la fraude, était concentrée dans quelques États membres.

Au cours de la période 2019-2023, les irrégularités frauduleuses ont souvent relevé de la **falsification de demande d'aide** ou de **preuves documentaires**. En ce qui concerne les infractions relatives à **la mise en œuvre de l'action** étaient également importantes, confirmant ainsi les schémas et risques déjà mis en évidence dans les rapports précédents⁵⁸.

⁵⁵ Au titre de la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction.

⁵⁶ Voir le rapport annuel 2023 de l'OLAF.

⁵⁷ Pour une analyse détaillée des irrégularités signalées par les États membres en ce qui concerne l'agriculture, voir le document intitulé «Analyse statistique des irrégularités signalées pour les ressources propres, les ressources naturelles, la politique de cohésion, l'aide de préadhésion et les dépenses directes en 2023» accompagnant le présent rapport, section 3.

⁵⁸ Voir l'instantané 3 à la [section 4.3.1](#) du rapport PIF 2022.

Figure 8 – Irrégularités signalées dans le cadre de la PAC par type de dépenses⁵⁹ et durée des irrégularités (du début du comportement irrégulier à la clôture du dossier)

TDF et TDI par type de dépenses
— 2019-2023

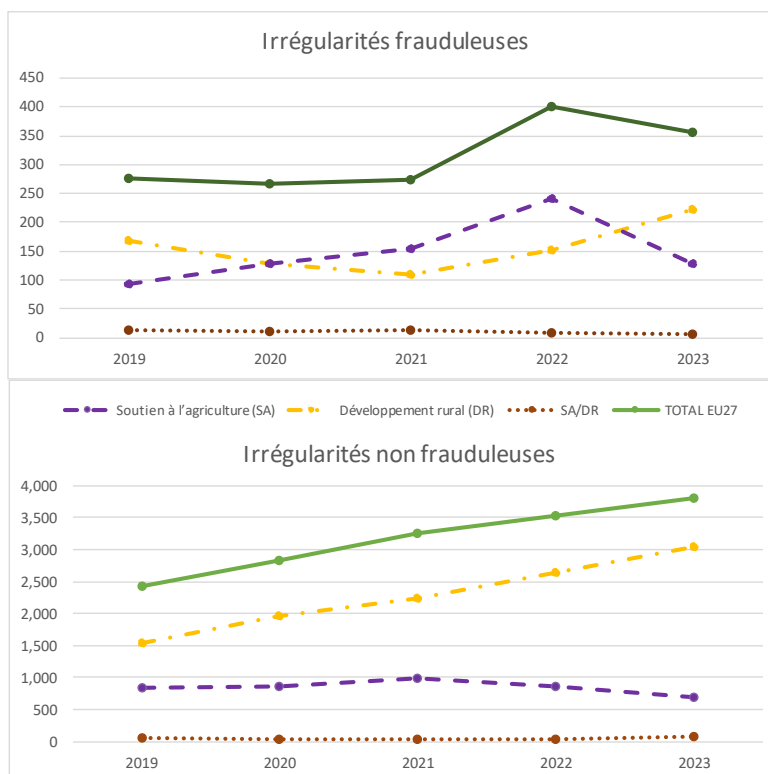
TDF	Nature de la dépense	TDI
0,02 %	Paiements directs	0,05 %
0,13 %	Intervention sur les marchés agricoles	0,30 %
0,11 %	Développement rural	0,71 %
0,05 %	Total PAC	0,33 %

Délai moyen entre le début du comportement irrégulier et la clôture du dossier

**Irrégularités frauduleuses:
8 ans et 7 mois**

**Irrégularités non
frauduleuses: 5 ans et
11 mois**

Irrégularités signalées 2019-2023 par type d'aide



Instantané 5 — Détection des fraudes et irrégularités dans le cadre de la politique agricole commune

Les **taux de détection** pour le développement rural étaient bien plus élevés que pour le soutien à l'agriculture. Toutefois, un volet du soutien à l'agriculture, à savoir les mesures de marché, représentait les taux de détection les plus élevés. La détection des irrégularités, notamment de la fraude, était concentrée dans quelques États membres.

Au cours de la période 2019-2023, l'**analyse des risques** n'a encore que marginalement contribué à détecter la fraude dans le domaine du développement rural et des paiements directs aux agriculteurs, alors qu'elle semble avoir joué un rôle plus important dans les mesures de marché (mais uniquement si les activités de contrôle étaient effectivement fondées sur l'analyse des risques). En outre, la part des détections de la fraude fondées sur **les renseignements fournis par les informateurs** et les lanceurs d'alerte était faible, à l'exception des mesures de marché, où elle a atteint 11 %. Toutefois, ce chiffre est susceptible d'évoluer car il repose sur très peu de cas. Aucune fraude n'a été détectée à la suite d'informations publiées dans les **médias**.

Il y a eu un soupçon de fraude dans 10 % des irrégularités communiquées au cours de la période 2014-2023 (incidence de la fraude). Dans seulement 16 % des cas d'irrégularités avec soupçon de fraude, le soupçon a ensuite été confirmé en tant que fraude établie. Dans 11 % des

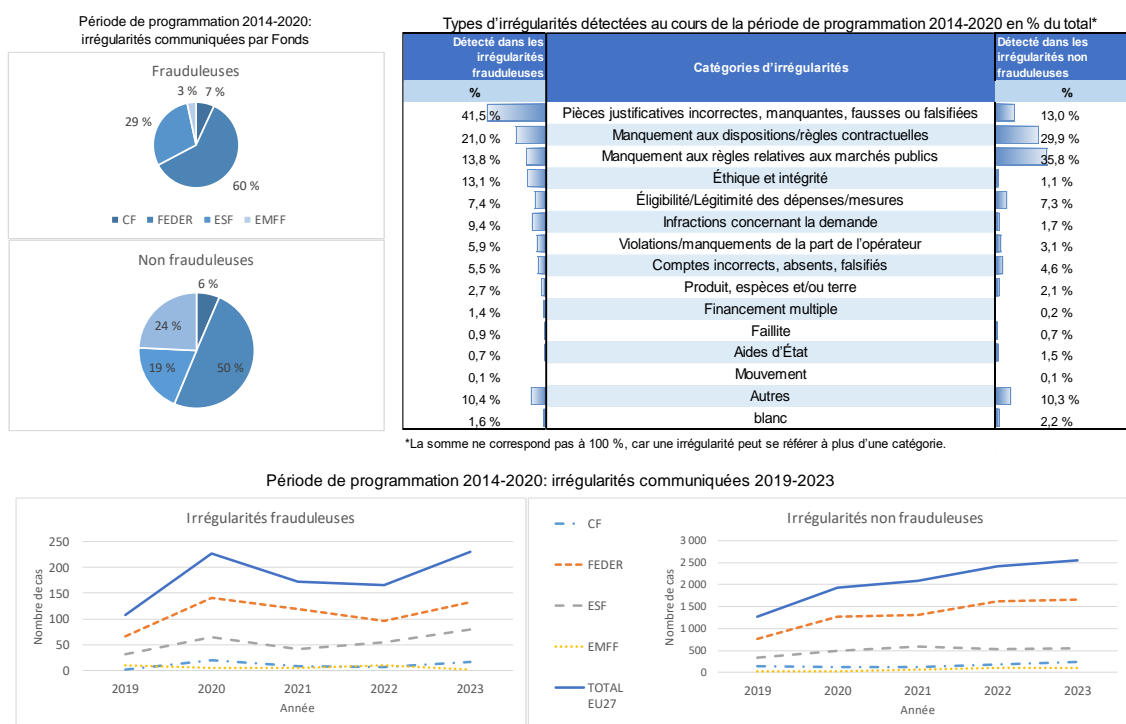
⁵⁹ Le taux de détection de la fraude (TDF) exprime le pourcentage des montants financiers irréguliers liés à des irrégularités frauduleuses par rapport au total des paiements. Le taux de détection des irrégularités (TDI) exprime le pourcentage des montants financiers irréguliers liés à des irrégularités non frauduleuses par rapport au total des paiements.

cas, les soupçons ont été rejetés. D'importantes différences entre les États membres, qui font l'objet d'un contrôle permanent, sont à relever.

4.3.2. Politique de cohésion⁶⁰

Le nombre et les montants financiers des **irrégularités non frauduleuses** qui ont été signalées pour la période de programmation 2014-2020 sont **nettement inférieurs** à ceux communiqués au cours des 10 premières années de mise en œuvre de la période de programmation 2007-2013. Cela vaut pour tous les fonds et pour la plupart des États membres⁶¹. Un écart, bien que nettement plus faible, est récemment apparu en ce qui concerne le nombre d'irrégularités signalées comme frauduleuses.

Figure 9 – Accent mis sur la période de programmation 2014-2020 — irrégularités signalées par fonds et par typologie



En ce qui concerne la fraude, le **type d'infraction** le plus fréquent concernait les **documents justificatifs**. Des montants financiers élevés ont été concernés par des irrégularités frauduleuses dans des cas de manquements à des **dispositions/règles contractuelles**, qui consistaient souvent en une mise en œuvre incomplète ou inexistante de l'action financée. Les violations des **règles de passation des marchés publics** ont été l'irrégularité **non frauduleuse** la plus souvent signalée. En ce qui concerne le nombre d'infractions détectées dans le cadre des marchés publics, le pourcentage de cas frauduleux est faible (4 %).

La majorité (environ 70 %) des irrégularités frauduleuses concernant **l'éthique et l'intégrité** étaient liées à des conflits d'intérêts, et environ 23 % étaient liées à la corruption⁶².

⁶⁰ Pour une analyse détaillée des irrégularités signalées par les États membres en ce qui concerne la politique de cohésion, voir le document intitulé «Analyse statistique des irrégularités signalées pour les ressources propres, les ressources naturelles, la politique de cohésion, l'aide de préadhésion et les dépenses directes en 2023» accompagnant le présent rapport, section 4.

⁶¹ Une analyse approfondie de cette tendance a été publiée dans le [rapport PIF 2021](#), instantané 17, p. 38.

⁶² Voir également la [section 4.4](#).

Instantané 6 — Détection de la fraude et des irrégularités dans le cadre de la politique de cohésion

Au cours de la période 2019-2023, **l'analyse des risques** n'a une fois de plus que **légèrement** contribué à la **détection de la fraude**, tandis que **la société civile** (y compris les renseignements tirés des informateurs, les lanceurs d'alerte ou les informations publiées dans les médias) a globalement joué un **rôle plus important** par rapport aux cinq années précédentes. En ce qui concerne les **irrégularités non frauduleuses**, **ni l'analyse des risques ni les informations provenant de la société civile** n'ont joué un rôle notable dans leur détection.

Le **taux de détection de la fraude**⁶³ pour la période de programmation 2014-2020 était de 0,53 %, similaire à celui de la période de programmation 2007-2013. Le **taux de détection des irrégularités**⁶⁴ était de 0,67 %, ce qui est nettement inférieur au taux enregistré pour la période de programmation 2007-2013 (2,5 %). **D'importantes différences entre les États membres**, qui font l'objet d'un contrôle permanent, sont à relever.

4.3.3. Autres domaines budgétaires⁶⁵

Un certain nombre de fonds, mis en œuvre en gestion partagée, soutiennent **d'autres politiques internes**, telles que l'initiative pour l'emploi des jeunes⁶⁶, le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), le Fonds pour la sécurité intérieure, le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation et le Fonds «Asile, migration et intégration». Au cours du cadre financier pluriannuel 2014-2020, 289 irrégularités (dont 33 qualifiées de frauduleuses) ont été signalées, représentant 52 millions d'EUR de montants irréguliers (dont 8,2 millions d'EUR étaient liés à des irrégularités frauduleuses, affectant principalement le FEAD). Parmi celles-ci, 44 irrégularités ont été signalées en 2023, pour un montant total irrégulier de 19,71 millions d'EUR.

L'**instrument d'aide de préadhésion** (IAP) est l'outil qui permet à l'UE d'appuyer les réformes menées dans la région concernée par l'élargissement en apportant une aide financière et technique depuis 2007. Les irrégularités signalées par les pays bénéficiaires au cours de la période 2019-2023 en ce qui concerne la préadhésion portaient principalement sur des fonds distribués au titre de l'instrument d'aide de préadhésion I (IAP I) (2007-2013) et de l'IAP II (2014-2020). En 2023, les montants financiers en cause dans des irrégularités frauduleuses ont culminé à environ 19 millions d'EUR, principalement en raison d'une irrégularité signalée par la Turquie en ce qui concerne le volet «développement régional». Le nombre d'irrégularités non frauduleuses signalées a considérablement augmenté en 2022 et est resté élevé en 2023⁶⁷.

⁶³ Voir la note de bas de page 59.

⁶⁴ Voir la note de bas de page 59.

⁶⁵ Pour une analyse détaillée des irrégularités signalées par les États membres en ce qui concerne la préadhésion et la gestion directe, voir le document intitulé «Analyse statistique des irrégularités signalées pour les ressources propres, les ressources naturelles, la politique de cohésion, l'aide de préadhésion et les dépenses directes en 2023» accompagnant le présent rapport, sections 5 et 6.

⁶⁶ Au titre du cadre financier pluriannuel 2021-2027, l'initiative fait partie des Fonds structurels et d'investissement européens.

⁶⁷ Dans le rapport PIF 2022, un montant financier total de 79,70 millions d'EUR a été signalé comme étant affecté par des irrégularités. Ce montant s'explique en grande partie par des irrégularités signalées par l'Albanie pour un montant total irrégulier de 33,53 millions d'EUR. Ce montant résulte toutefois de certaines erreurs signalées par les autorités albanaises liées à l'utilisation incorrecte des monnaies nationales plutôt que de l'euro. Le montant irrégulier révisé communiqué par l'Albanie pour 2022 s'élève à 2,89 millions d'EUR.

Globalement, au cours de la période 2019-2023, la moitié des irrégularités signalées ont représenté moins de 10 000 EUR⁶⁸.

Instantané 7 – Domaines à risque au stade de la préadhésion

La **majorité** des irrégularités (plus de 70 %) dans l'IAP II concerne le **volet «développement rural»**. Les irrégularités frauduleuses sont principalement liées à la falsification de pièces justificatives ou de comptes. Pour ce volet, elles concernent principalement des projets de production de miel et de plantes agricoles. Pour ce qui est des irrégularités non frauduleuses, les projets liés à l'acquisition d'équipements (comme des tracteurs) sont fréquemment mis en cause.

Les irrégularités frauduleuses dans les autres volets concernent principalement des projets à l'appui de la société civile ou des transports.

Les irrégularités, frauduleuses ou non, liées aux dépenses effectuées dans le cadre de la **gestion directe** sont restées relativement stables au cours de la période 2019-2023. Plus de 88 % des irrégularités recensées comme potentiellement frauduleuses ont été **détectées à la suite d'enquêtes de l'OLAF**.

4.4. Criminalité organisée, corruption et conflits d'intérêts

Le rapport annuel du Parquet européen contient des informations sur les **activités de criminalité organisée** portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE. Selon ce rapport, 209 infractions concernant des organisations criminelles dont l'activité affectait la PIF faisaient l'objet d'enquêtes à la fin de l'année 2023.

En ce qui concerne les **cas de corruption**, le Parquet européen avait signalé 131 infractions⁶⁹ à la fin de 2023. Au cours de la période 2019-2023, 11 pays ont signalé 65 cas dans l'IMS: six concernaient l'agriculture, 56 la politique de cohésion et trois la préadhésion. Les montants irréguliers signalés en rapport avec ces cas s'élèvent à environ 50,5 millions EUR.

Au cours de la même période, 419 cas liés à des **conflits d'intérêts** ont été signalés au moyen de l'IMS (85 % concernaient la cohésion, 7 % l'agriculture et 8 % la préadhésion), pour environ 112 millions d'EUR. L'analyse de ces irrégularités révèle que les conflits d'intérêts signalés concernent principalement des relations entre les bénéficiaires des fonds et leurs contractants et sous-traitants, sur la base d'infractions spécifiques aux règles nationales.

⁶⁸ Alors que le seuil de signalement dans le cadre de la gestion partagée est de 10 000 EUR, il n'y a pas de seuil applicable à la préadhésion.

⁶⁹ Soit 3 % des infractions faisant l'objet d'une enquête du Parquet européen. Voir [section 4.1.2](#).

5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le budget de l'UE est utilisé pour financer et mettre en œuvre les priorités stratégiques de l'UE. En mettant les ressources en commun et en permettant aux États membres de faire face ensemble aux défis communs auxquels l'UE est confrontée, le budget de l'Union crée une valeur ajoutée et renforce l'économie européenne ainsi que sa position géopolitique.

Ces dernières années, ce budget a encore davantage été un instrument de solidarité en servant de principal outil de réponse aux crises. Grâce à ce budget, l'UE peut s'attaquer aux plus grands défis auxquels elle est confrontée, comme la pandémie de coronavirus, la guerre en Ukraine, la lutte contre le changement climatique, le renforcement de l'autonomie stratégique de l'Europe et l'établissement de son indépendance énergétique.

En protégeant ces ressources de la fraude et des irrégularités, elle fait en sorte de réaliser pleinement son potentiel et d'atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés.

Pour y parvenir, une architecture antifraude complexe et sophistiquée, constituée de plusieurs niveaux de protection, a été mise en place au fil du temps, tant au niveau national qu'au niveau de l'UE. L'action continue des organismes de contrôle et d'enquête, au niveau de l'UE comme au niveau national, a conduit à la détection d'un grand nombre de tentatives de fraude au budget de l'UE, qui ont fait l'objet de poursuites. La répression de la lutte contre la fraude ne constitue toutefois qu'un aspect du problème, et la Commission n'a cessé de souligner l'importance de la prévention de la fraude.

Étant donné que le paysage de la fraude ne cesse d'évoluer et que de nouveaux défis apparaissent constamment, la réponse doit toujours être adaptée. Trois éléments de la lutte contre la fraude sont essentiels à cet égard: les connaissances, les outils et les structures de gouvernance.

5.1. Développer les connaissances en matière de lutte contre la fraude à partir de données complètes, fiables et actualisées

Dans de précédents rapports, la Commission a souligné à plusieurs reprises la nécessité de disposer de données complètes, fiables et actualisées sur la fraude et les irrégularités. Ces informations sont à la base des connaissances nécessaires pour lutter plus efficacement contre la fraude et, à terme, améliorer la prévention, la détection, les enquêtes et les poursuites en la matière. Même si la **qualité des données** est en constante amélioration, l'analyse réalisée cette année montre une fois de plus que des **mesures complémentaires** sont **nécessaires**. Comme cela a été souligné à la section 1.2, les enquêtes sur les cas de fraude menées par des organismes de l'UE ne peuvent être signalées que lorsque les informations requises sont partagées avec les autorités nationales compétentes. Certains cas traités par le Parquet européen et l'OLAF sont déjà inclus dans les chiffres détaillés figurant dans le présent rapport. La Commission s'emploie à faire en sorte que les systèmes de notification contiennent toutes les informations nécessaires pour recenser les cas soumis à des enquêtes du Parquet européen ou de l'OLAF. Lorsque ces informations seront pleinement disponibles, il sera possible d'évaluer s'il y a un changement dans les tendances liées à la détection de la fraude ou si ces tendances sont cohérentes et conformes aux résultats des autorités nationales d'enquête communiqués au fil des ans dans le domaine de la lutte contre la fraude.

Recommandation 1: améliorer la notification et le suivi des soupçons de fraude

La notification et le suivi des soupçons de fraude peuvent encore être considérablement améliorés. Les États membres devraient veiller à ce que les cas de fraudes présumées signalés soient mis à jour en temps utile au moyen d'informations et de données fiables et complètes. À cette fin, la mise en place de canaux de communication appropriés avec les services répressifs et

les parquets, l'échange d'informations avec les organismes d'enquête et l'établissement de rapports en temps utile sont des conditions préalables à un suivi efficace.

L'établissement de rapports complets implique également que les autorités nationales signalent les irrégularités et les fraudes détectées par les services d'audit de la Commission, la Cour des comptes européenne, l'OLAF et le Parquet européen dès que les informations nécessaires sont disponibles.

5.2. De meilleurs outils: accélérer la numérisation de la lutte contre la fraude

La numérisation de la lutte contre la fraude est l'un des principaux thèmes du plan d'action révisé accompagnant la CAFS. Le présent rapport ainsi que les rapports PIF antérieurs contiennent des informations sur les mesures prises au niveau de l'UE et au niveau national pour numériser la lutte contre la fraude; ce faisant, la Commission montre qu'il existe une dynamique positive pour faire en sorte que la lutte contre la fraude suive le rythme des évolutions technologiques les plus récentes.

Néanmoins, ce processus doit maintenant s'accélérer et le développement des outils informatiques existants ou de nouveaux outils devrait aller de pair avec leur utilisation accrue dans le but de cibler la fraude de manière plus efficace dans tous les domaines du budget mis en œuvre par les États membres. La Commission continuera parallèlement à mettre en œuvre les mesures spécifiques prévues dans le plan d'action révisé qui accompagne la CAFS.

Recommandation 2: accélérer la numérisation de la lutte contre la fraude

La numérisation de la lutte contre la fraude doit être au cœur des stratégies antifraude. Dès lors que les fraudeurs exploitent eux-mêmes de plus en plus les nouvelles technologies pour commettre leurs délits, l'architecture antifraude de l'UE se doit d'être à la hauteur en matière de prévention, de détection et d'enquête.

Les États membres devraient faire en sorte que la numérisation fasse partie de leur approche stratégique de lutte contre la fraude.

Il importe que les États membres commencent à préparer la prochaine phase de développement de l'outil d'exploration de données et de calcul du risque de la Commission. Tous les États membres seront tenus d'alimenter l'outil en données dès le prochain cadre financier pluriannuel. Ces premiers pas permettraient de tester l'alimentation automatisée des données demandées et l'interopérabilité avec les systèmes nationaux.

5.3. Développer la gouvernance de l'architecture antifraude

La Commission se félicite des progrès accomplis dans tous les États membres pour mettre en place une gouvernance antifraude efficace et élaborer des méthodes stratégiques de lutte contre la fraude au niveau national, régional ou sectoriel. La mise en place de réseaux spécifiques rassemblant les acteurs nationaux de la lutte contre la fraude jette les bases d'un échange de bonnes pratiques, de connaissances, d'expériences et d'expertise de la manière la plus efficace possible.

Ces réseaux créent les conditions idéales pour élaborer des stratégies antifraude solides fondées sur des évaluations exhaustives du risque de fraude. Ils peuvent être utilisés pour aider à repérer correctement les faiblesses et les menaces, à concevoir des mesures d'atténuation efficaces, à

définir des objectifs concrets et à prendre des mesures correctives en temps utile en cas de changements soudains dans le paysage antifraude.

Recommandation 3: renforcer la gouvernance en matière de lutte contre la fraude dans les États membres

Les États membres sont invités à continuer de renforcer leurs structures de gouvernance antifraude, en veillant à y faire participer tous les acteurs concernés.

Au niveau des États membres, l'adoption de toutes les stratégies nécessaires de lutte contre la fraude, idéalement au niveau national (par l'adoption d'une stratégie nationale de lutte contre la fraude), est essentielle à cet égard.