



Rapport de l'**OLAF** 2013

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

Un numéro unique gratuit (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

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

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

Une fiche catalographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2014

ISBN 978-92-79-35054-2

ISSN 1977-4850

doi:10.2784/29284

© Union européenne, 2014

Photo cover: © iStock.com/AarStudio

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Rapport de l'**OLAF** 2013

Quatorzième rapport de l'Office
européen de lutte antifraude,
du 1^{er} janvier au 31 décembre 2013

CLAUSE DE NON—RESPONSABILITE:

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

Synthèse

- L'Office européen de lutte antifraude (OLAF) a reçu en 2013 le nombre d'éléments d'information le plus élevé depuis sa création: 1 294 éléments d'information. Cela reflète l'engagement continu des citoyens de l'UE, des institutions de l'UE et d'autres partenaires à signaler des cas de fraude présumée et témoigne aussi du maintien de la confiance envers l'OLAF.
- La sélection des dossiers à l'OLAF a duré en moyenne 1,8 mois en 2013. L'OLAF a réussi à maintenir la phase de sélection brève malgré le volume plus important d'informations reçues.
- En 2012 et 2013, l'OLAF a ouvert plus d'enquêtes que lors des années précédentes (431 et 253 respectivement), atteignant ainsi un nouveau record de la décennie.
- La durée moyenne des enquêtes en 2013 est restée courte, à 21,8 mois (23,6 mois en 2012). Les résultats des deux dernières années marquent une amélioration évidente par rapport aux années précédentes. Cela démontre la priorité accordée par l'OLAF à l'amélioration de l'efficacité de ses enquêtes et à la réduction de la durée globale du traitement de ses dossiers.
- En 2013, l'OLAF a formulé 353 recommandations de mesures à prendre par les institutions, organes et organismes de l'UE ou les autorités compétentes des États membres concernés. Il s'agit d'un record sans précédent depuis 2006, et d'une augmentation substantielle (+77 %) par rapport à 2012.
- Le règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) est entré en vigueur le 1er octobre 2013. Il a apporté des modifications importantes aux travaux de l'OLAF et aux relations qu'il entretient avec diverses parties prenantes. Le règlement définit en outre les droits des personnes concernées, introduit un échange annuel de vues entre l'OLAF et les institutions de l'UE et exige que chaque État membre désigne un service de coordination antifraude.
- Le directeur général de l'OLAF a adopté de nouvelles lignes directrices sur les procédures d'enquête à l'intention du personnel de l'Office, qui sont entrées en vigueur le même jour que le règlement relatif à l'OLAF.
- L'OLAF et son comité de surveillance se sont accordés sur de nouveaux arrangements de travail à la suite de l'entrée en vigueur du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013. Ces arrangements couvrent notamment les modalités de communication par l'Office d'informations à son comité de surveillance.
- Tout au long de l'année 2013, l'OLAF a grandement contribué aux efforts de la Commission dans la lutte contre la contrebande de cigarettes, qu'il continuera de considérer comme un domaine prioritaire.
- Il a contribué à l'adoption par la Commission d'une proposition de création d'un Parquet européen chargé d'instruire et de poursuivre les délits de fraude portant atteinte à l'UE.

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

Pour communiquer avec l'OLAF:
olaf.europa.eu

- Signaler une fraude à l'OLAF: http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/report-fraud/index_fr.htm
- Introduire une réclamation concernant des enquêtes de l'OLAF: ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/complaints-on-olaf-investigations/complaints_on_olaf_investigations_fr.htm
- Contacter l'OLAF et lui demander des informations générales:
ec.europa.eu/anti_fraud/contacts/general-enquiries/index_fr.htm
 OLAF - Commission européenne - Rue Joseph II, 30, 1000 Bruxelles, Belgique
- Demander une visite à l'OLAF: ec.europa.eu/anti_fraud/contacts/request-visit/index_en.htm
- Contacts pour la presse: http://ec.europa.eu/anti_fraud/contacts/media-enquiries/index_fr.htm



Avant-propos

C'est avec grand plaisir que je présente ce rapport annuel de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF). L'année 2013 était importante pour nous, car il s'agissait de la première année de référence complète après la réorganisation majeure de l'Office en 2012. Cette réorganisation visait à améliorer l'efficacité globale de nos activités d'enquête. Nous pouvons désormais constater qu'elle a produit d'excellents résultats.

En 2013, l'OLAF a reçu plus d'informations susceptibles de présenter un intérêt pour une enquête que jamais auparavant. Cela reflète l'attention continue accordée par les citoyens, les institutions et d'autres partenaires aux questions de fraude et démontre une confiance accrue dans les capacités d'enquête de l'OLAF. Nous sommes parvenus à évaluer ces informations en un cours laps de temps, 1,8 mois en moyenne, avant de décider d'ouvrir ou non une enquête.

En 2013, nous avons ouvert un grand nombre d'enquêtes, à savoir 253, ce qui confirme que les deux dernières années ont marqué un nouveau record d'enquêtes de l'OLAF. En parallèle, nous avons travaillé sur la réduction de la durée globale de nos enquêtes, afin d'augmenter les chances que les dossiers de l'OLAF mènent à des résultats significatifs sur le terrain, avec de meilleures possibilités de poursuites, de recouvrement et afin d'éviter les prescriptions.

L'OLAF a également formulé le nombre de recommandations le plus élevé de ces cinq dernières années, avec 353 recommandations d'action judiciaire, financière, administrative ou disciplinaire. Nous espérons que les résultats découlant de ces recommandations se feront sentir lors des prochaines années lorsque les autorités compétentes prendront les mesures pertinentes.

Au-delà de ces résultats prometteurs, l'année 2013 a également été une année chargée pour l'OLAF du côté politique. Le nouveau règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 relatif à l'OLAF est entré en vigueur. Il définit de manière plus claire les droits des personnes concernées par les enquêtes de l'OLAF et facilite la coopération avec nos partenaires opérationnels au sein et au-delà de l'Europe. Conformément à cette réforme de la réglementation, nous avons adopté de nouvelles lignes directrices sur les procédures d'enquête à l'intention du personnel de l'Office. L'OLAF a conclu un certain nombre d'arrangements de coopération et de travail avec une série de partenaires, ce qui aidera à renforcer sa visibilité. Enfin, et ce n'est pas le moins important, l'OLAF a aidé la Commission européenne à développer une législation et des politiques de lutte antifraude. Nous avons contribué à la proposition de la Commission relative à la création d'un Parquet européen. Nous continuerons à travailler sur ce dossier tout au long du processus législatif, contribuant ainsi à la création d'un espace européen de justice.

En outre, l'OLAF a poursuivi sa lutte contre la contrebande de tabac, phénomène dangereux qui cause des pertes annuelles énormes aux budgets de l'UE et des États membres. Vous trouverez un chapitre faisant le point sur ce sujet dans le rapport de cette année.

Ce bilan de l'année 2013 montre donc que nous avons fait de notre mieux pour faire de l'OLAF un office toujours plus efficace et engagé au service des citoyens européens. Nous avons intensifié nos efforts d'enquête, contribué aux politiques clés et développé davantage la coopération avec nos partenaires opérationnels. Nous y sommes parvenus avec pratiquement les mêmes ressources que les années précédentes. Je voudrais conclure en remerciant le personnel de l'OLAF pour son engagement, son dévouement et son travail acharné.

Giovanni Kessler
Directeur général de l'OLAF



Table des matières

1. Rôle et responsabilités de l'OLAF	9
2. Activités d'enquête de l'OLAF	12
2.1 Informations reçues	13
2.2 Phase de sélection	15
2.3 Enquêtes	17
2.4 Activités de coordination	19
2.5 Recommandations	20
2.6 Mise en œuvre des recommandations	22
3. Le point sur la lutte contre le commerce illicite de produits du tabac et le rôle de l'OLAF	24
4. Politiques de lutte antifraude	28
4.1 Activités de coopération entre l'OLAF et ses partenaires	28
4.2 Mise en œuvre de la stratégie antifraude de la Commission: contribution de l'OLAF	30
4.3 Soutien financier	31
5. Protection des données	33
6. Comité de surveillance	34
7. Gestion des ressources	35
7.1 Budget de l'OLAF	35
7.2 Ressources humaines	35
7.3 Formation	36
8. Perspectives: 2014 et au-delà	37



1. Rôle et responsabilités de l'OLAF

Mission

La mission de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF)⁽¹⁾ est triple:

- Protéger les intérêts financiers de l'Union européenne (UE) en enquêtant sur la fraude, la corruption et toute autre activité illégale;
- Rechercher et enquêter sur les faits graves liés à l'exercice d'activités professionnelles par les membres ou fonctionnaires et agents des institutions et organes de l'UE susceptibles de faire l'objet d'une procédure disciplinaire ou pénale;
- Apporter son soutien aux institutions de l'Union, en particulier à la Commission européenne, dans l'élaboration et la mise en œuvre des législations et des politiques de lutte contre la fraude.

En s'acquittant de sa mission, l'OLAF contribue aux efforts consentis par les institutions de l'Union pour garantir que l'argent des contribuables est utilisé au mieux.

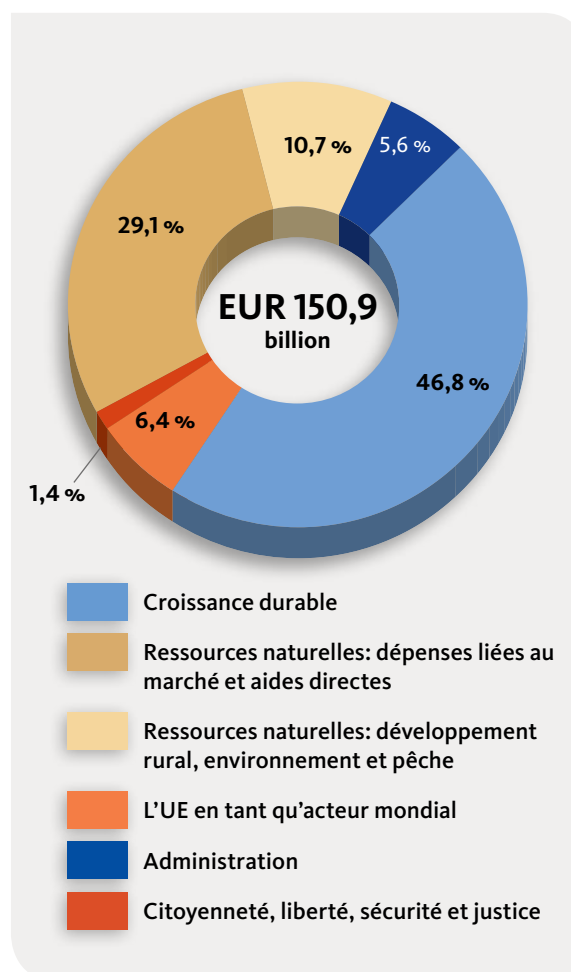
La base juridique de l'action de l'Union contre la fraude est l'article 325 du traité de Lisbonne. Le rôle principal et le mandat de l'OLAF pour l'exécution de ses enquêtes administratives sont définis principalement dans le règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 ⁽²⁾ (règlement relatif à l'OLAF), qui est entré en vigueur le 1er octobre 2013, après son adoption par le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne.

Pour les enquêtes concernant des membres ou fonctionnaires et agents des institutions, organes et organismes de l'UE (enquêtes internes), l'OLAF tire aussi ses attributions de l'accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission ⁽³⁾ et du statut des fonctionnaires ⁽⁴⁾.

Bien que l'OLAF fasse partie de la Commission européenne, et soit sous la responsabilité du commissaire chargé de la fiscalité et de l'union douanière, de l'audit et de la lutte antifraude (de 2010 à 2014), il possède un statut indépendant pour sa fonction d'enquête.

Les mesures prises par l'OLAF pour protéger les intérêts financiers de l'Union couvrent tout le volet «dépenses» du budget. Pour ce qui est du volet «recettes» du budget, l'OLAF se concentre en particulier sur les «ressources propres traditionnelles», notamment les droits de douane et les cotisations dans secteur du sucre qui représentent environ 14,1 % du volet «recettes» du budget de l'UE.

Figure 1: Budget 2013 de l'Union — Volet «dépenses»



⁽¹⁾ L'OLAF est également dénommé «l'Office» dans le présent rapport.

⁽²⁾ Règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 (également dénommé «règlement relatif à l'OLAF» dans le présent rapport) du Parlement européen et du Conseil du 11 septembre 2013 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et abrogeant le règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (Euratom) n° 1074/1999 du Conseil.

⁽³⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:136:0015:0019:FR:PDF>

⁽⁴⁾ n° 31 (CEE), 11 (CEEa) du 1er janvier 2014.

Règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 relatif aux enquêtes effectuées par l'OLAF

Le règlement relatif à l'OLAF ⁽⁵⁾ renforce les droits des personnes concernées par les enquêtes de l'OLAF, fournit des explications sur les procédures d'enquête et actualise les exigences en matière d'information du comité de surveillance de l'OLAF. Il éclaircit également les exigences en matière d'information entre l'OLAF et les institutions, organes et organismes de l'UE, ainsi qu'entre l'OLAF et les États membres de l'UE; il contient des dispositions sur la coopération avec les services répressifs de l'UE et les pays tiers. De plus amples informations sur les trois caractéristiques spécifiques du règlement sont disponibles ci-dessous.

LIGNES DIRECTRICES SUR LES PROCÉDURES D'ENQUÊTE À L'INTENTION DU PERSONNEL DE L'OLAF

Le règlement relatif à l'OLAF exige du directeur général qu'il adopte des lignes directrices sur les procédures d'enquête. Il s'agit de règles internes applicables à tous les membres du personnel de l'OLAF afin de garantir que les enquêtes de l'Office sont menées de manière logique et cohérente. Les lignes directrices couvrent:

- ▀ Le déroulement des enquêtes;
- ▀ Les garanties de procédure;
- ▀ Des informations détaillées sur les procédures internes de consultation et de contrôle, y compris les contrôles de la légalité;
- ▀ La protection des données.

Elles rappellent que toutes les activités d'enquête sont menées dans le plein respect des traités de l'UE, de la charte des droits fondamentaux de l'UE et de la législation de l'UE. En outre, les enquêtes sont menées d'une manière objective et impartiale garantissant l'équité procédurale, conformément aux normes professionnelles les plus élevées et dans le plein respect des droits de toutes les personnes impliquées.

En raison de l'adoption du règlement relatif à l'OLAF, les nouvelles lignes directrices seront applicables à partir du 1^{er} octobre 2013 ⁽⁶⁾. Elles remplacent les instructions sur les procédures d'enquête destinées au personnel de l'OLAF adoptées en 2012.

DÉSIGNATION DE SERVICES DE COORDINATION ANTIFRAUDE DANS LES ÉTATS MEMBRES

En vertu du règlement relatif à l'OLAF, tous les États membres sont tenus de désigner un service de coordination antifraude (AFCOS) afin de faciliter la coopération et un échange d'informations efficaces, y compris d'informations de nature opérationnelle, avec l'Office. L'OLAF fournit l'aide et les conseils nécessaires aux États membres afin de soutenir les administrations nationales dans la désignation de ce service. L'importance de la mise en œuvre d'un tel service est double:

- ▀ Au niveau de l'UE, ces services mèneront à un meilleur échange d'informations entre l'OLAF et les États membres. Ensuite, ils contribueront à des efforts transnationaux plus efficaces dans la lutte antifraude;
- ▀ Au niveau national, ce service pourra permettre une meilleure coordination entre les autorités de lutte antifraude et rendre cette lutte plus efficace.

Fin 2013, plus de la moitié des États membres avait désigné un AFCOS.

ÉCHANGE DE VUES AVEC LES INSTITUTIONS

Le règlement relatif à l'OLAF prévoit un échange de vues annuel au niveau politique entre le Parlement européen, le Conseil, la Commission et le directeur général de l'OLAF, avec la participation du comité de surveillance de l'Office. Des représentants de la Cour des comptes, d'Eurojust et/ou d'Europol peuvent être invités à y assister sur une base ad hoc ⁽⁷⁾.

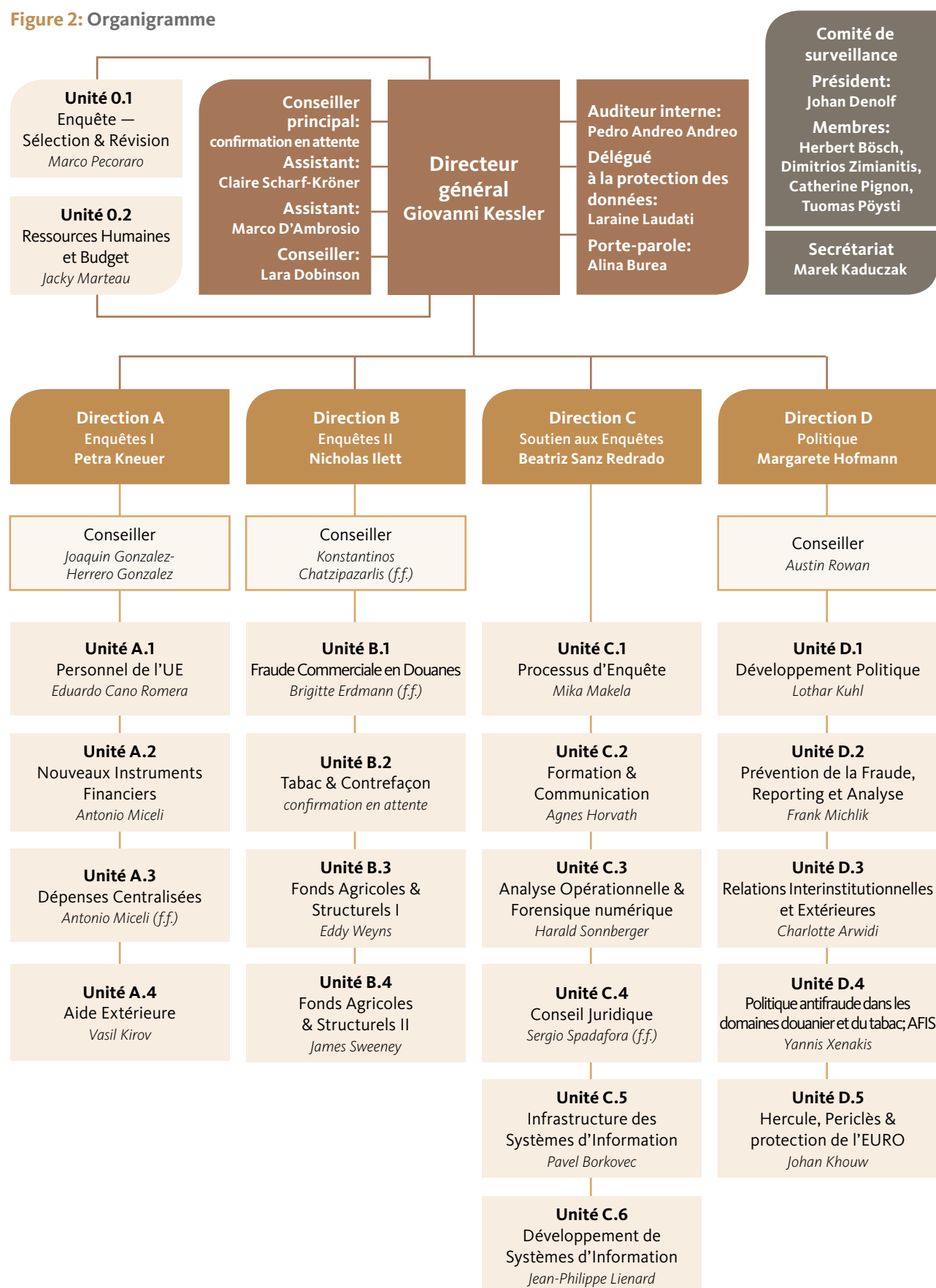
L'échange de vues fournit un forum de discussion sur les aspects de la politique de l'OLAF relatifs aux méthodes de prévention et de lutte antifraude, à la corruption ou à toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE. Parmi les sujets possibles figurent les priorités stratégiques des actions de l'Office en matière d'enquêtes et l'efficacité de ses travaux, en ce qui concerne l'exécution de son mandat, ainsi que les relations entre l'OLAF et d'autres institutions et autorités au sein de l'UE, dans les États membres ou dans des pays tiers. La discussion ne doit cependant pas nuire au déroulement des enquêtes indépendantes de l'OLAF.

⁽⁵⁾ Pour de plus amples informations, veuillez consulter la page http://ec.europa.eu/anti_fraud/about-us/legal-framework/memo_en.htm (en anglais).

⁽⁶⁾ Pour de plus amples informations, veuillez consulter la page http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/gip/gip_18092013_en.pdf (en anglais).

⁽⁷⁾ Voir article 16 du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 du 11 septembre 2013.

Figure 2: Organigramme



2. Activités d'enquête de l'OLAF

En 2013, l'OLAF a vu les premiers résultats découlant de la réorganisation majeure de l'Office de l'année précédente qui visait à améliorer l'efficacité globale de ses activités d'enquête. Cette réforme a commencé à porter ses fruits, permettant à l'OLAF d'intensifier la lutte contre la fraude, tout en traitant plus d'informations reçues que jamais auparavant et en réduisant la durée globale de ses enquêtes.

En outre, l'Office a été à nouveau renforcé par l'entrée en vigueur du règlement (UE, Euratom) n° 883/82013 et l'adoption des lignes directrices sur les procédures d'enquête à l'intention du personnel de l'OLAF.

Figure 3a: Activités d'enquête de l'OLAF en 2013

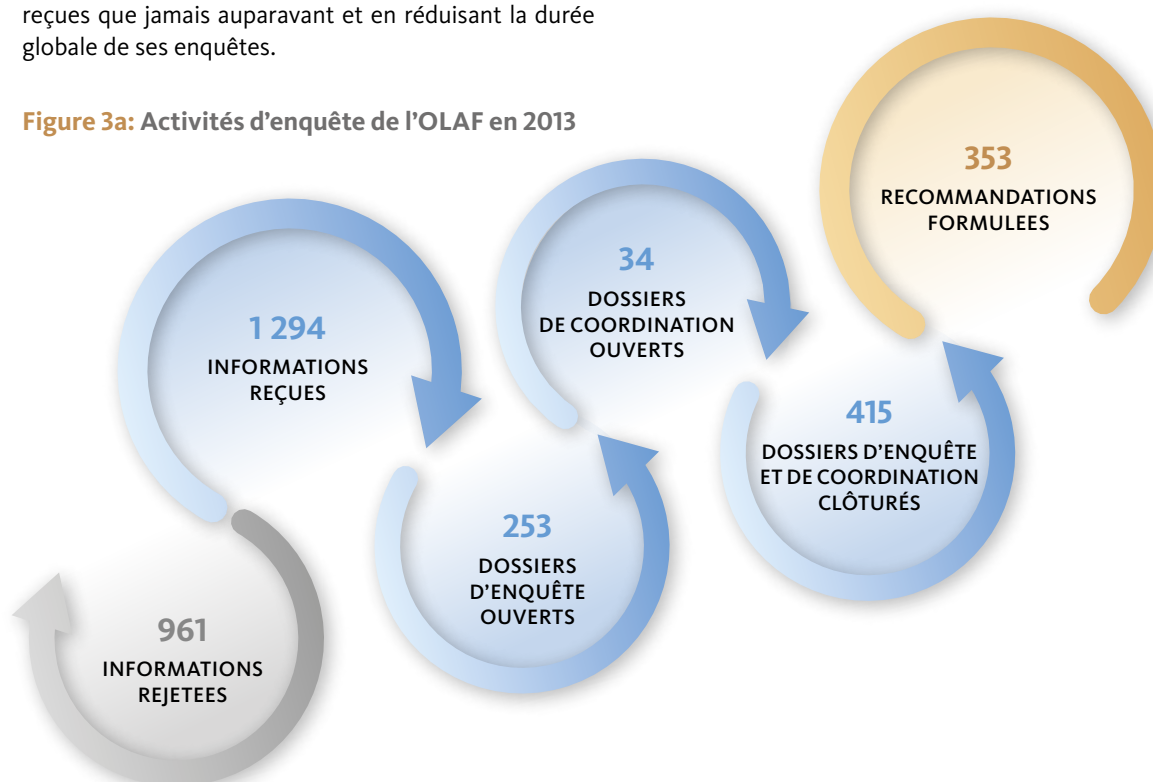
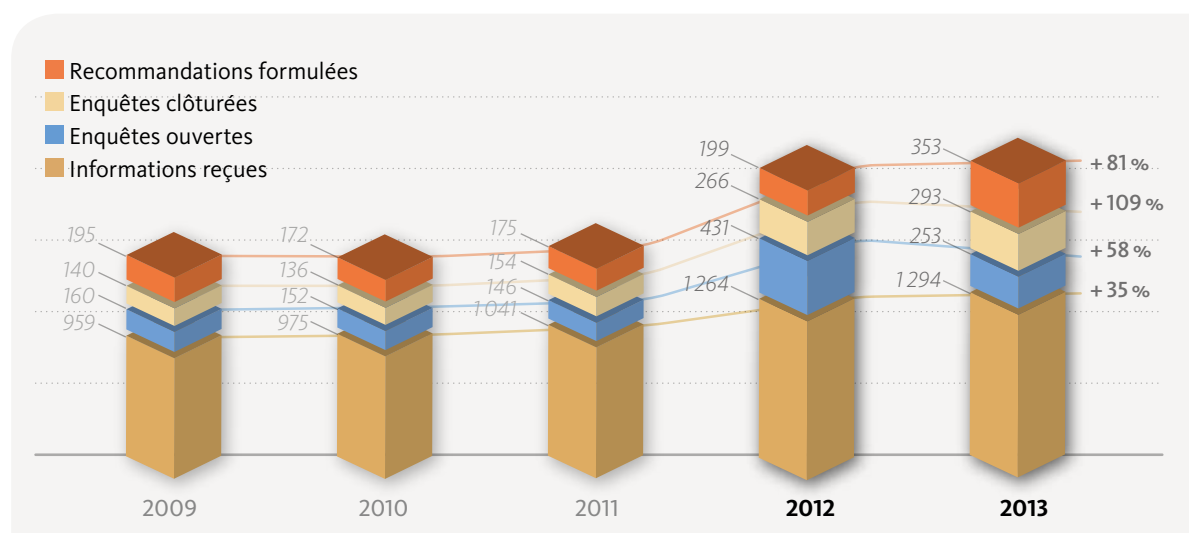


Figure 3b: L'OLAF au cours des cinq dernières années: augmentation du nombre des informations reçues, davantage d'enquêtes ouvertes et clôturées et un nombre plus élevé de recommandations formulées





2.1 Informations reçues

La réception d'informations susceptibles de présenter un intérêt pour une enquête est le point de départ des activités d'enquête de l'Office.

INFORMATION DE L'OLAF EN 2013: RECORD SANS PRÉCÉDENT DEPUIS LA CRÉATION DE L'OFFICE

En 2013, l'OLAF a reçu le nombre le plus élevé d'éléments d'information depuis sa création: 1 294 éléments d'information. Cela reflète l'engagement continu des

citoyens de l'UE, des institutions de l'UE et d'autres partenaires à signaler des cas de fraude présumée et témoigne aussi du maintien de la confiance envers l'OLAF.

Le plus grand nombre d'informations reçues porte sur les Fonds structurels⁽⁸⁾. Une autre part importante des informations reçues concernait les fonds agricoles et les fonctionnaires et agents de l'UE.

Parmi les éléments d'information reçus, 248 ne relevaient pas des domaines de compétence de l'OLAF.

Figure 4: Informations reçues par source

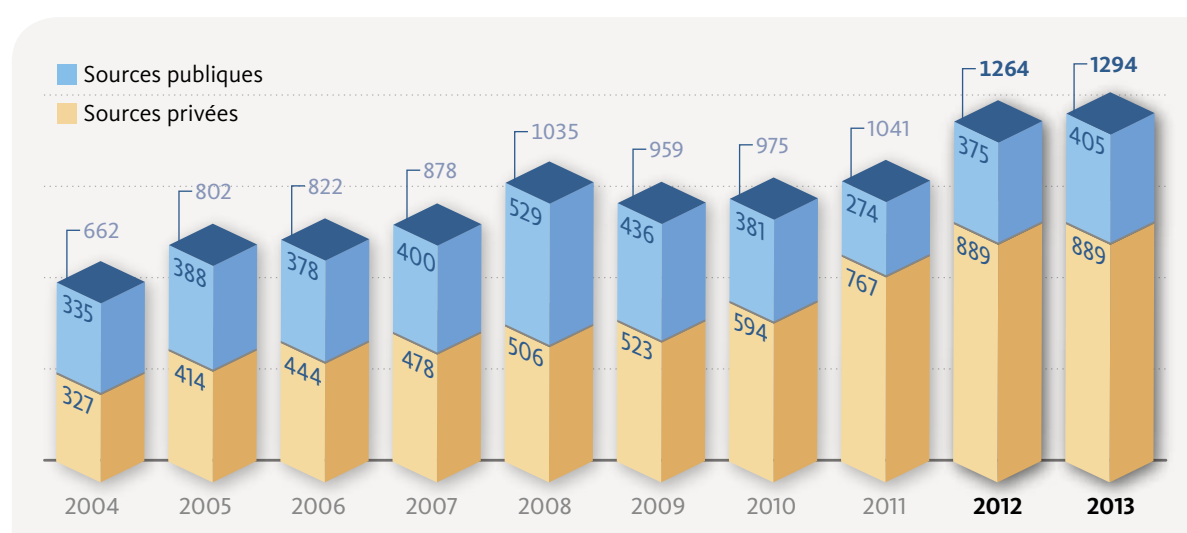
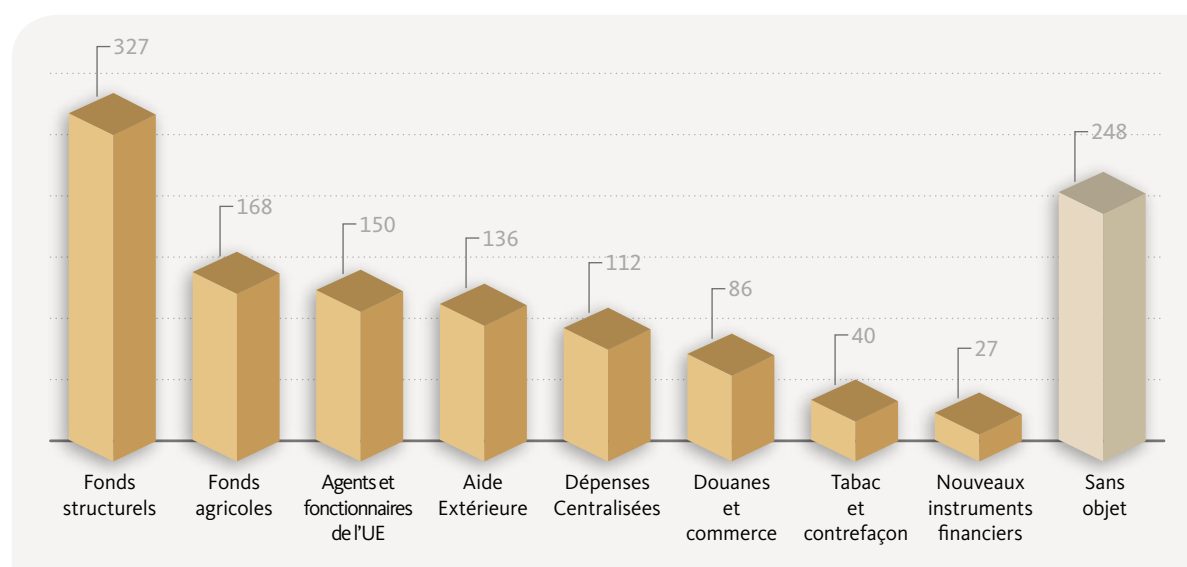


Figure 5: Informations reçues par secteur



⁽⁸⁾ Le secteur des Fonds structurels comprend également le Fonds de cohésion et le Fonds européen de la pêche. Le secteur des douanes et du commerce comprend également les précurseurs.

Deux tiers des 1 294 éléments d'information reçus par l'OLAF en 2013 provenaient de sources privées, connues ou anonymes ⁽⁹⁾.

Environ 44 % des informations reçues de sources publiques en 2013 ont mené à l'ouverture d'un dossier d'enquête ou de coordination. Ce chiffre ne s'élève qu'à 10 % pour les informations reçues de sources privées.

Sur la base du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013, l'OLAF peut ouvrir une enquête lorsqu'il existe des soupçons suffisants qui laissent supposer l'existence d'actes de fraude, de corruption ou d'autres activités illégales portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE, y compris sur la base d'informations anonymes..

Étude de cas: traiter rapidement les informations reçues – Détection de la fraude via le mécanisme de signalement (système de notification des fraudes)

En septembre 2011, l'OLAF a reçu des allégations anonymes mais fondées via son système de notification des fraudes (fns.olaf.europa.eu/) et a ouvert une enquête. Les allégations concernaient un conflit d'intérêts éventuel, des manipulations d'un appel d'offres et des irrégularités dans l'offre soumise (liste d'experts fournie). Les allégations en question portaient sur une somme de 3,8 millions d'euros, allouée à un État membre au titre du financement d'une assistance technique par le Fonds européen de développement régional.

Au cours de son enquête, l'OLAF a constaté l'existence de documents et de signatures falsifiés dans la procédure d'appel d'offres, ce qui a confirmé les irrégularités présumées.

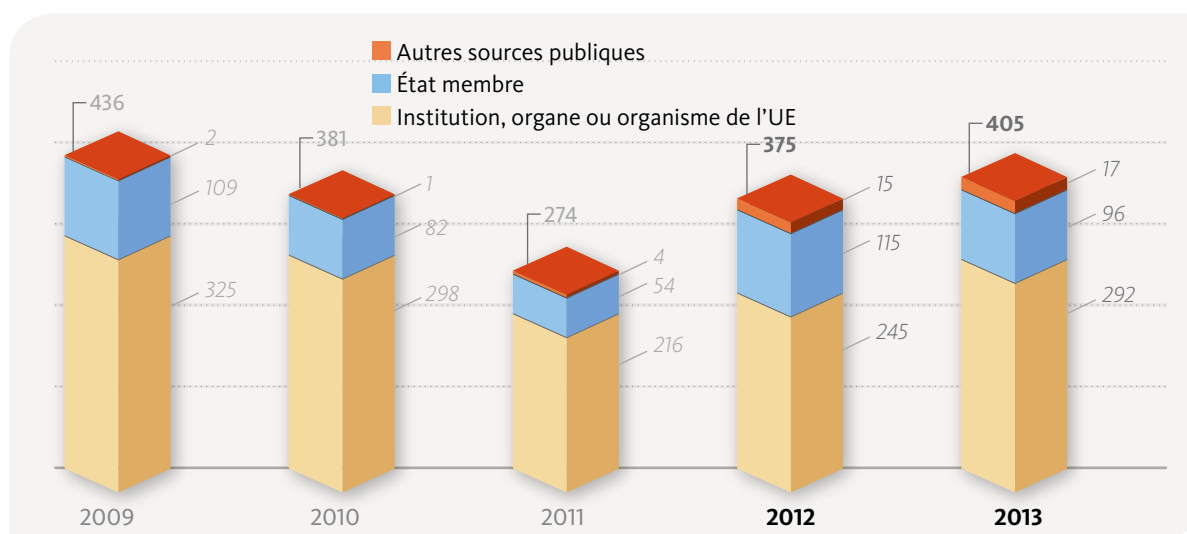
Début 2013, l'OLAF a formulé des recommandations aux autorités administratives et judiciaires de l'État membre concerné. Cela a mené à l'ouverture d'une enquête par la police nationale. Une recommandation financière de recouvrement d'un montant de 3,8 millions d'euros de financement de l'UE a également été adressée à la direction générale de la Commission européenne chargée de la politique régionale.

En 2013, les informations provenant de sources du secteur public ont augmenté de 8 %. L'augmentation est due à un nombre plus élevé d'informations reçues des institutions, organes et organismes de l'UE (+19 %). Cela peut s'expliquer par une meilleure coopération avec ces institutions et organes et par la mise en œuvre de stratégies de lutte antifraude au sein des services de la Commission.

Dans le même temps, une diminution de 17 % du nombre d'éléments d'information reçus des États membres a été observée par rapport à 2012. Toutefois, dans une perspective à moyen terme, les informations reçues provenant des autorités nationales restent stables.

Étant donné que les États membres partagent avec la Commission la gestion d'environ 80 % des fonds de l'UE, ils sont responsables de l'envoi à l'OLAF de toute information pertinente relative à des cas de fraude présumée, de corruption ou de toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE.

Figure 6: Éléments d'information reçus du secteur public



⁽⁹⁾ Y compris les sources qui fournissaient des données de contact insuffisantes.

Figure 7: Informations reçues des États membres

État membre	Nombre d'éléments d'information
Allemagne	38
Italie	7
Grèce, Espagne	6
Belgique	5
France, Lituanie, Royaume-Uni	4
Bulgarie, Irlande, Pays-Bas, Roumanie	3
République tchèque, Portugal	2
Autriche, Croatie, Malte, Pologne, Slovaquie, Slovénie	1
Chypre, Danemark, Estonie, Finlande, Hongrie, Lettonie, Luxembourg, Suède	0
Total	96

La figure 7 montre la répartition entre les pays des éléments signalés par les États membres, ce qui est un indicateur du degré de coopération avec l'Office.

Le nombre d'éléments d'information provenant de pays tiers en 2013 s'élevait à 13, alors qu'il était de 10 en 2012. Le nombre d'éléments provenant d'organisations internationales était de 4 en 2013, contre 5 en 2012.

Étude de cas: l'enquête dévoile une utilisation abusive d'un financement de plusieurs millions provenant du budget de l'UE

L'UE est l'un des plus grands fournisseurs d'aide au monde. Outre les différents mécanismes et instruments d'aide, la Commission fournit également un soutien budgétaire aux gouvernements partenaires de pays tiers. En 2012, l'OLAF a reçu des informations concernant l'utilisation abusive présumée des fonds du programme d'appui budgétaire de l'UE et des irrégularités financières graves dans un pays tiers.

Au cours de son enquête, l'OLAF a obtenu des informations clés provenant d'une source indépendante et d'un ministère du pays concerné. Ces informations ont contribué à établir l'existence de dysfonctionnements graves et l'affectation de fonds à une utilisation non contractuelle et non convenue. La plupart des montants fournis n'ont pas été inclus dans les recettes du budget national, mais ont été transférés vers un compte et utilisés pour financer d'autres coûts. Par conséquent, ce financement était en dehors du contrôle budgétaire du Parlement national et a été exclu du circuit financier du ministère compétent.

À la suite de cette enquête, l'OLAF a adressé une recommandation de recouvrement financier à la direction générale du développement et de la coopération de la Commission européenne, pour un montant approximatif de 40 millions d'euros.

2.2 Phase de sélection

Lors de la phase de sélection, l'unité en charge de la sélection et de la révision des enquêtes analyse les informations susceptibles de présenter un intérêt pour une enquête et donne un avis au directeur général sur l'ouverture ou non d'un dossier d'enquête ou de coordination.

SÉLECTION DE DOSSIERS À L'OLAF

En vertu du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013, les dossiers sont sélectionnés sur la base de soupçons suffisants qui laissent supposer l'existence d'actes de fraude, de corruption ou d'autres activités illégales portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE. La décision d'ouvrir une enquête prend également en considération:

- ▀ les priorités de la politique de l'Office en matière d'enquêtes [annexées au plan de gestion de l'Office ⁽¹⁰⁾], les principes de subsidiarité et de proportionnalité ainsi que la nécessité d'une utilisation efficace des ressources de l'Office;
 - ▀ toutes les informations et les avis pertinents donnés par l'unité Sélection et révision.
- Lorsqu'un dossier est classé sans suite, la source qui a transmis les informations peut être informée.

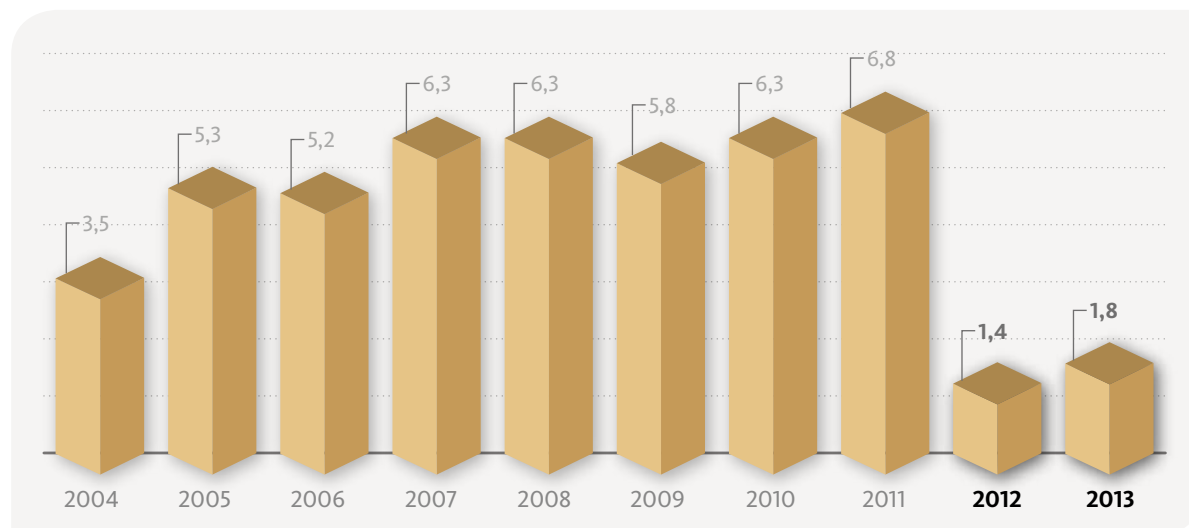
Ces deux dernières années, l'OLAF a fait des efforts considérables pour réduire la durée globale de la phase de sélection, avec d'excellents résultats en 2013, ce qui confirme la tendance de 2012.

LA DURÉE DE LA PHASE DE SÉLECTION RESTE BRÈVE EN 2013

En 2013, la durée de la phase de sélection était d'1,8 mois (figure 8), malgré le volume plus important d'informations reçues. Ce résultat est inférieur à l'objectif maximal de deux mois fixé dans le plan de gestion de l'OLAF.

⁽¹⁰⁾ http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/about_us/mgmt_plan/olaf_mp_2014_en.pdf.

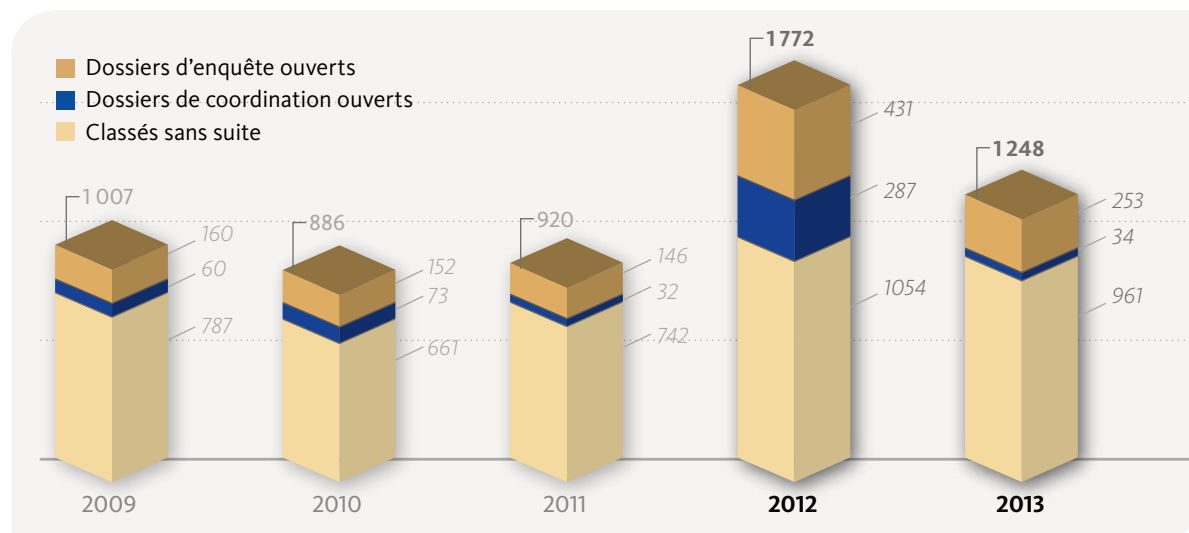
Figure 8: Durée moyenne de la phase de sélection des dossiers (en mois) ⁽¹⁾



En 2013, le volume de sélections effectuées est resté élevé.

Les chiffres concernant les sélections montrent également que l'OLAF concentre de plus en plus ses ressources sur les enquêtes. Quatre-vingt-huit pour cent des dossiers ouverts en 2013 à la suite d'une sélection étaient des enquêtes alors que seulement 12 % étaient des dossiers de coordination.

Figure 9: Résultats de la procédure de sélection



⁽¹⁾ Veuillez noter que la moyenne pour 2012 a été calculée sur 11 mois à la suite de la réforme du 1er février 2012. Si le mois de janvier était inclus, la durée moyenne de la phase de sélection aurait été de 3,9 mois.



2.3 Enquêtes

NOMBRE RECORD D'ENQUÊTES OUVERTES EN 2012 ET 2013

L'analyse des données confirme que les efforts de l'OLAF se concentrent sur les enquêtes. En 2012 et 2013, l'Office a ouvert plus d'enquêtes qu'au cours des années précédentes (voir figure 10).

DIMINUTION DE LA DURÉE DES ENQUÊTES ET DE LA PHASE DE SÉLECTION CORRESPONDANTE

La durée des enquêtes est plus courte. Les résultats de 2013 confirment la tendance de 2012 et marquent une nette amélioration par rapport aux années précédentes. Cela reflète la priorité accordée par l'OLAF à l'amélioration de l'efficacité de ses enquêtes et à la réduction de la durée globale de ses dossiers.

En outre, en 2013, la durée moyenne de la phase de sélection des dossiers d'enquête était de 4,3 mois, un record par rapport aux cinq dernières années.

Les chiffres fournis dans la figure 11 comprennent la durée moyenne des dossiers d'enquête clôturés en 2013 ou encore en cours à la fin 2013, ainsi que la durée de la phase de sélection correspondant à ces dossiers

d'enquête. Dès lors, la durée de la phase de sélection montrée dans la figure 11 (4,3 mois) diffère de la durée moyenne des sélections effectuées en 2013 (1,8 mois – figure 8).

Figure 11: Durée moyenne des enquêtes (avec sélection)

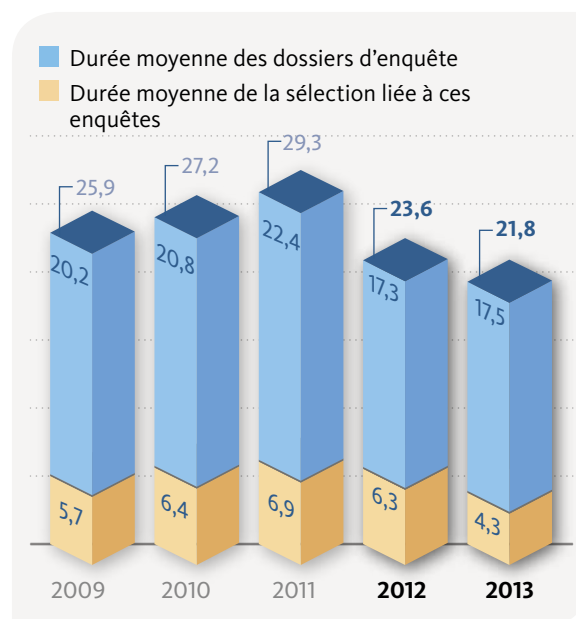
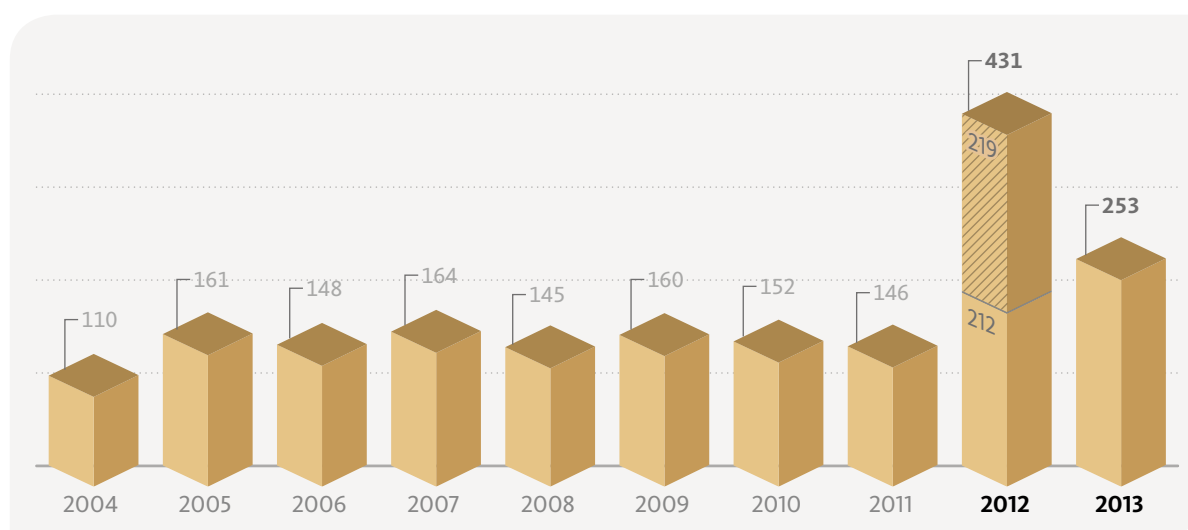


Figure 10: Enquêtes ouvertes ⁽¹²⁾



⁽¹²⁾ Les chiffres pour 2012 comprennent 219 dossiers d'enquête, déjà en cours d'évaluation, ouverts à la suite de la réorganisation du 1er février 2012.

Comme le montre la figure 12, 484 dossiers d'enquête au total étaient en cours fin 2013. Le secteur des Fonds structurels comptait le nombre d'enquêtes le plus élevé (149 en 2013, contre 134 en 2012), suivi par les secteurs du Fonds agricole (82 en 2013, contre 59 en 2012) et de l'aide extérieure (80 en 2013, contre 106 en 2012).

Étude de cas: des vérifications sur place et des entretiens mènent à la découverte d'irrégularités dans un projet du FEDER

Fin 2011, l'OLAF a reçu des informations provenant d'une source privée portant sur des irrégularités présumées concernant un projet financé par le Fonds européen de développement régional (FEDER) dans une région d'outre-mer d'un État membre. Une organisation non gouvernementale a reçu 1,3 million d'euros pour la construction d'un refuge pour jeunes et adultes en difficulté sociale.

Des plaintes avaient déjà été adressées aux autorités nationales et certaines mesures judiciaires avaient été prises. Étant donné que l'UE était le plus grand bailleur de fonds du projet, l'OLAF avait la responsabilité de mener une enquête.

Il a ouvert une enquête comprenant une vérification sur place et des entretiens avec l'informateur, le bénéficiaire et les autorités régionales. L'enquête a révélé que le bâtiment n'avait jamais été utilisé aux fins prévues depuis la

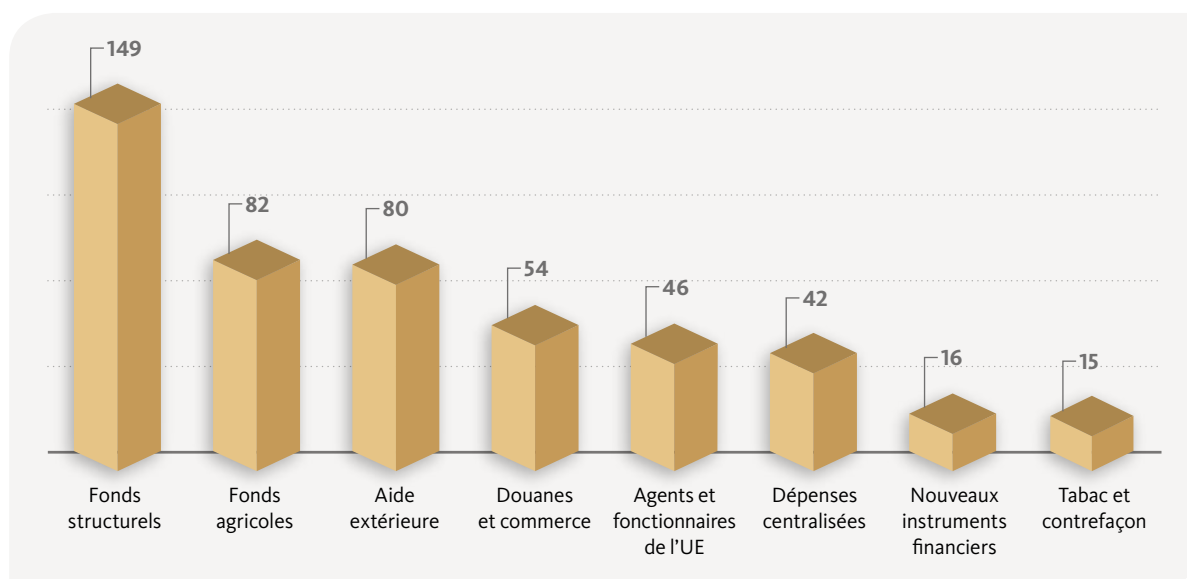
fin des travaux. Le bénéficiaire n'avait en outre pas obtenu de permis de construction valable, pas plus que les autorisations administratives nécessaires. Le service technique du gouvernement local avait exprimé des inquiétudes à un stade précoce, mais l'autorité de gestion n'en avait pas tenu compte. Les autorités nationales de cofinancement, qui étaient également chargées de superviser le projet, auraient dû percevoir plus tôt les signaux alarmants.

L'OLAF a recommandé à la direction générale chargée de la politique régionale le recouvrement complet de la subvention du FEDER, étant donné que les clauses de la convention de subvention du projet n'avaient pas été respectées. La somme de 1,3 million d'euros a été déduite du solde final du projet.

Étude de cas: une enquête mène à la découverte d'une fraude complexe portant sur des droits antidumping

Ce dossier est un exemple d'enquête très complète à laquelle ont participé de nombreuses parties prenantes, y compris des États membres, des pays tiers et des entreprises. Ce type d'enquête exige une expertise juridique considérable en matière d'enquête multinationale, uniquement disponible au sein de l'OLAF. Les États membres, seuls, n'auraient pas été en mesure de mener à bien de telles enquêtes.

Figure 12: Enquêtes en cours par secteur





Un produit est considéré comme faisant l'objet d'un dumping lorsque son prix à l'exportation vers l'UE est inférieur à sa valeur normale ⁽¹³⁾. Pour éviter des effets négatifs sur ses industries, l'UE peut appliquer un droit antidumping à ces produits. L'OLAF est compétent pour enquêter sur les affaires où les importateurs de l'UE éludent ces droits. L'enquête de l'OLAF ci-dessous a réuni des éléments de preuve qui ont permis à 18 États membres de lancer des procédures de recouvrement d'un montant élué de 26 millions d'euros de droits antidumping et de droits de douane traditionnels.

L'enquête a porté avant tout sur l'introduction frauduleuse dans l'UE, via l'île de Batam (Indonésie), d'éléments de fixation (comme les vis et les boulons) produits en Chine. Ce trafic a commencé à la suite de l'imposition d'un droit antidumping sur les éléments de fixation chinois. L'île fait partie d'une zone de libre-échange et, en tant que telle, est surveillée de près par les douanes indonésiennes. Sur la base des registres d'importation et d'exportation, ainsi que des documents de transport obtenus des transporteurs maritimes, l'OLAF a découvert que les produits finis avaient été importés de Chine vers Batam et, à la suite d'un changement de conteneurs, avaient été réexportés vers l'UE. Lors de l'importation dans l'UE, les importateurs européens ont déclaré les biens comme provenant d'Indonésie et ont présenté des certificats indonésiens d'origine préférentielle aux douaniers. Les exportateurs indonésiens ont obtenu ces certificats sur la base d'informations incorrectes fournies aux autorités émettrices.

Les éléments de preuve ont été recueillis lors de missions communes de l'OLAF et des États membres menées en Indonésie en étroite collaboration avec les autorités indonésiennes. L'OLAF a formulé des recommandations financières aux autorités douanières des États membres afin qu'ils collectent les droits élués.

Cette enquête s'inscrit dans le cadre de plusieurs enquêtes qui concernent des importations frauduleuses d'éléments de fixation provenant de Chine. C'est également un exemple de bonne coopération avec l'Indonésie, alors même qu'il n'existe pas d'accord douanier entre l'Union et ce pays.

⁽¹³⁾ Règlement (CE) n° 1225/2009 du Conseil du 30 novembre 2009 relatif à la défense contre les importations qui font l'objet d'un dumping de la part de pays non membres de la Communauté européenne.

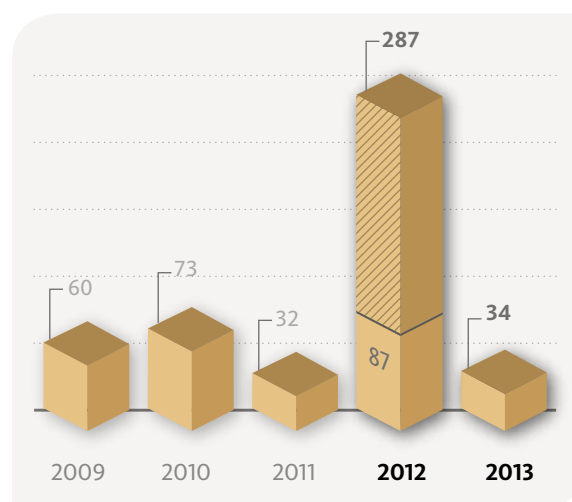
2.4 Activités de coordination

L'OLAF COMME POINT CENTRAL

Dans le cadre d'un dossier de coordination, l'OLAF fournit une assistance et contribue aux enquêtes menées par les autorités compétentes des États membres. Cela facilite la collecte et l'échange d'éléments de preuve et garantit la synergie des enquêtes entre les autorités compétentes concernées.

En raison du rôle plus limité de l'OLAF dans les dossiers de coordination ces dernières années, la tendance a été d'ouvrir plus d'enquêtes et moins de dossiers de coordination.

Figure 13: Dossiers de coordination ouverts ⁽¹⁴⁾



La plupart des dossiers de coordination ont été ouverts dans des secteurs liés à la perception des «ressources propres traditionnelles»: le secteur du tabac et de la contrefaçon, suivi du secteur des douanes et du commerce. Dans ces secteurs particuliers, l'OLAF peut apporter une valeur ajoutée dans le contexte d'un dossier de coordination car il détient des informations présentant une dimension européenne ou internationale, qui peuvent manquer aux autorités nationales. Par exemple, dans le cas de la lutte contre la contrebande de tabac (voir également le chapitre 3), l'OLAF peut aider ses partenaires en leur fournissant des informations opérationnelles sur le transport de conteneurs et peut mettre à leur disposition un centre de coordination informatique à son siège à Bruxelles.

⁽¹⁴⁾ Les chiffres pour 2012 comprennent 200 dossiers de coordination, déjà en cours d'évaluation, ouverts à la suite de la réorganisation du 1er février 2012.

2.5 Recommandations

LE NOMBRE DE RECOMMANDATIONS LE PLUS ÉLEVÉ EN CINQ ANS

En 2013, l'OLAF a clôturé le nombre le plus élevé de dossiers assortis de recommandations de ces cinq dernières années (figure 14). En outre, l'Office a confirmé la tendance de 2012 et a émis un nombre élevé de recommandations, 353, autre record depuis 2006.

Le directeur général de l'OLAF formule des recommandations, sur la base des résultats des enquêtes, de mesures à prendre par les institutions, organes ou organismes de l'UE ou par les autorités compétentes des États membres.

Une recommandation peut être administrative, disciplinaire, financière ou judiciaire, et plusieurs recommandations peuvent être formulées dans un même dossier. Les résultats des enquêtes de l'OLAF peuvent également être transmis aux autorités compétentes de pays tiers.

Ces recommandations sont le résultat principal des activités d'enquête de l'Office. En effet, c'est principalement en

formulant des recommandations que l'OLAF peut contribuer aux efforts consentis par les institutions de l'UE afin de veiller à ce que les financements de l'UE soient utilisés pour les projets auxquels ils sont destinés ou soient reversés au budget de l'UE, que la réputation des institutions de l'UE soit garantie et que tout manquement des fonctionnaires ou agents de l'UE soit rapidement traité.

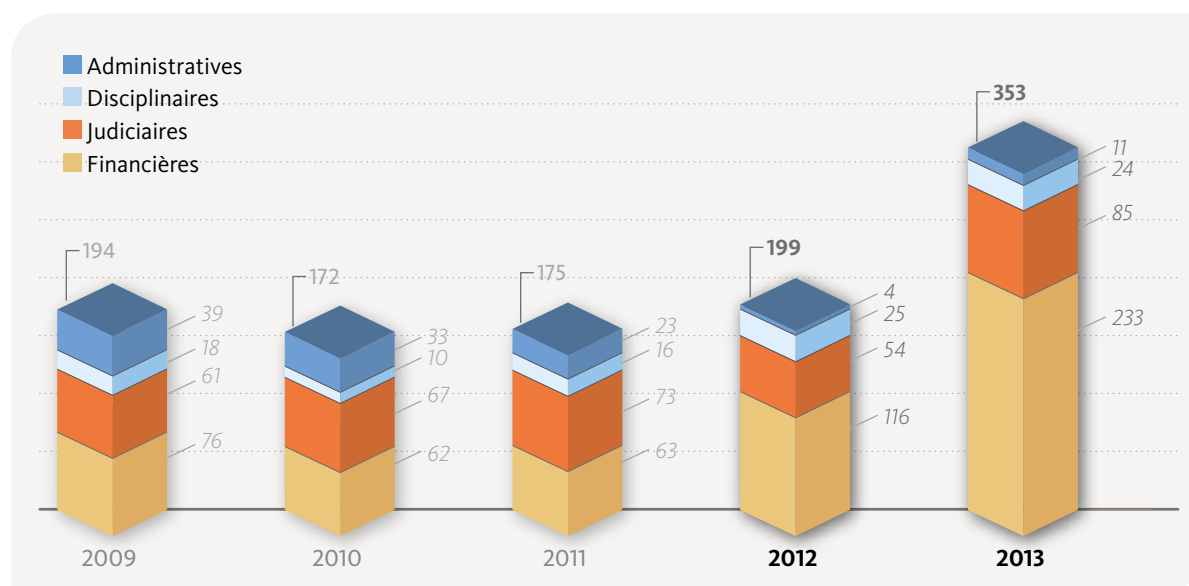
Comme le démontre la figure 15, les recommandations formulées en 2013 étaient en majorité des recommandations financières et représentaient presque le double de celles de 2012, suivies des recommandations judiciaires et disciplinaires.

Les recommandations financières sont habituellement adressées aux institutions, organes ou organismes de l'UE fournissant ou gérant les fonds de l'UE. Cependant, elles peuvent également être adressées aux autorités compétentes des États membres, telles que les autorités douanières nationales, par exemple pour la récupération des droits d'importation éludés.

Figure 14: Dossiers d'enquête ou de coordination clôturés avec ou sans recommandation

Dossiers clôturés	2009	2010	2011	2012	2013
avec recommandation	106	98	108	100	164
sans recommandation	82	91	100	365	251
Total	188	189	208	465	415

Figure 15: Nombre de recommandations formulées par type au cours des cinq dernières années





En 2013, l'OLAF a recommandé qu'un total de 402,8 millions d'euros soit recouvré par les autorités compétentes, contre 284 millions en 2012.

Figure 16: Montants dont le recouvrement a été recommandé par l'OLAF en 2013

Secteur	Montant (en millions d'euros)
Fonds structurels	111,7
Aide extérieure	100,4
Douanes et commerce	84,9
Nouveaux instruments financiers	66,3
Fonds agricoles	34,4
Dépenses centralisées	4,5
Agents et fonctionnaires de l'UE	0,6
Total	402,8

Étude de cas: recommandations financières et judiciaires formulées dans une affaire fraude portant sur une procédure d'appel d'offres

Les Fonds structurels et de cohésion sont les instruments financiers de la politique régionale de l'UE, qui sont destinés à réduire les disparités en matière de développement entre les régions et les États membres. Il existe deux Fonds structurels, le Fonds social européen et le Fonds européen de développement régional (FEDER). Fin 2010, l'OLAF a reçu des informations détaillées, selon lesquelles, en 2003 et 2004, des irrégularités auraient eu lieu dans les procédures de passation des marchés publics pour l'achat et la construction de stations de traitement des eaux usées dans un État membre. 75 % des coûts étaient financés par le FEDER. D'autres allégations concernaient la régularité de l'assistance technique liée à ces projets. L'informateur a déclaré que les autorités locales n'avaient pas enquêté sur les allégations initiales avant l'intervention de l'OLAF.

L'Office a ouvert une enquête et a mené une série de contrôles sur place. Sur la base de ses constatations, il a conclu que la procédure d'appel d'offres relative au projet était irrégulière pour un certain nombre de raisons, et notamment:

- les exigences de l'appel d'offres n'étaient pas directement liées à l'objectif du contrat et étaient discriminatoires;

- les critères d'attribution/de solvabilité n'étaient pas conformes aux règles relatives aux marchés publics;
- le soumissionnaire retenu était en possession d'informations confidentielles;
- une pondération anormalement faible était attribuée au critère du prix.

Ces abus étaient destinés à favoriser le soumissionnaire retenu par rapport aux autres concurrents. Concernant le contrat d'assistance technique, l'OLAF a également découvert qu'il comportait de sérieuses lacunes tant dans sa préparation que dans son exécution.

En 2013, l'OLAF a adressé, à la direction générale chargée de la politique régionale, des recommandations financières portant sur la récupération par le budget de l'UE d'un financement total de 10,2 millions d'euros, fourni pour les projets en question.

Plus tard au cours de l'année, l'autorité judiciaire nationale a ouvert un dossier à l'encontre du défendeur à la suite de la recommandation judiciaire de l'OLAF. La procédure judiciaire est en cours.

Étude de cas: l'enquête interne de l'OLAF révèle un manquement d'un agent de l'UE

L'OLAF est le seul organe compétent pour enquêter sur les agents et fonctionnaires des institutions, organes et organismes de l'UE. En tant que tel, il contribue à garantir l'intégrité et la réputation de l'UE et de ses fonctionnaires.

En 2009, sur la base d'informations découlant d'une enquête externe, l'OLAF a ouvert une enquête interne sur des relations irrégulières entre une entreprise faisant l'objet d'une enquête et un fonctionnaire de la Commission européenne. L'enquête a révélé que ce dernier aurait été impliqué dans un manquement professionnel, comprenant un conflit d'intérêts relatif à la sous-traitance de services pour les contrats qu'il gèrait.

À la suite de son enquête, l'OLAF a formulé une recommandation judiciaire concernant un soupçon de corruption passive et d'autres activités irrégulières de la part du fonctionnaire. La procédure judiciaire est en cours et l'immunité personnelle du suspect a été levée. Dans cette procédure, la Commission demande une compensation financière pour une perte financière et la restauration de sa réputation. En outre, les recommandations disciplinaires adressées à l'organe compétent de la Commission européenne indiquaient un conflit d'intérêts et d'autres fautes professionnelles. L'intéressé a par conséquent été considéré comme ne respectant pas le statut des fonctionnaires de la Commission européenne et a été démis de ses fonctions.

2.6 Mise en œuvre des recommandations

L'OLAF assure le suivi des 1 267 recommandations formulées au cours des années précédentes, y compris les 353 recommandations formulées en 2013.

LES ACTIONS D'ENQUÊTE DE L'OLAF ONT MENÉ AU RECOUVREMENT DE MONTANTS PLUS ÉLEVÉS EN FAVEUR DU BUDGET DE L'UE

En protégeant les intérêts financiers de l'UE, le premier rôle de l'OLAF est d'enquêter sur les fraudes, la corruption ou les autres activités illégales affectant ces intérêts. Lorsque les résultats de ces enquêtes établissent une responsabilité financière, toutes les actions appropriées de recouvrement doivent être prises. Il convient toutefois de souligner que l'OLAF n'est pas habilité à recouvrer les fonds de l'UE. Par conséquent, toute action de recouvrement prise à la suite des résultats des enquêtes de l'OLAF relève de la responsabilité des autorités compétentes (institutions, organes, organismes ou États membres de l'UE).

En 2013, l'OLAF a contribué à recouvrer 117,05 millions d'euros en faveur du budget de l'UE.

Les chiffres relatifs aux montants recouverts, indiqués par secteur à la figure 17, sont ceux disponibles au moment de l'adoption du présent rapport. Pour les secteurs de dépenses, les données de recouvrement ont été fournies à l'OLAF par les services compétents de la Commission et des autres institutions, organes et organismes de l'UE. En ce qui concerne le secteur des douanes (ressources propres traditionnelles), les données ont été extraites de la base de données OWNRES, que les États membres utilisent pour communiquer à la Commission les fraudes et irrégularités supérieures à 10 000 EUR.

Figure 17: Montants recouverts ⁽¹⁵⁾ par les autorités compétentes à la suite des recommandations de l'OLAF (en millions)

Secteur	Recouvrements 2012	Recouvrements 2012
Fraude douanière	33.9	76.5
Fonds structurels	33.4	33.7
Fonds agricoles	14.3	3.2
Aide extérieure	12.8	2.5
Fonctionnaires et agents de l'UE	0.05	0.8
Dépenses centralisées	0.04	0.05

Financement de l'UE via des organisations et organes internationaux	0.003	0.3
Total	94.493	117.05

LES ENQUÊTES DE L'OLAF ONT MENÉ À UN TAUX DE MISE EN ACCUSATION DE 54 %

Les résultats des actions prises à la suite des recommandations judiciaires de l'OLAF transmises entre le 1^{er} janvier 2006 et le 31 décembre 2013, au total et par État membre, sont présentés dans la figure 18a ⁽¹⁶⁾. Cette figure couvre les recommandations formulées par l'OLAF à la suite de ses activités d'enquête.

Ces statistiques témoignent d'un progrès dans la mesure où plus de la moitié des recommandations de l'OLAF ont donné des résultats. Cependant, il existe toujours des disparités considérables dans le suivi accordé par les États membres aux recommandations judiciaires de l'OLAF.

Le traitement hétérogène de ces recommandations judiciaires dans les États membres et le besoin d'accélérer davantage le processus de prise de décision judiciaire confirment l'urgence de la mise en place d'un organe de l'UE compétent dans le domaine des enquêtes et des poursuites pénales. Les enquêtes et poursuites de fraudes commises à l'encontre du budget de l'UE seraient ainsi gérées de manière plus uniforme en coopération avec les autorités judiciaires nationales.

À cette fin, la Commission a proposé, en juillet 2013, un règlement portant création d'un Parquet européen ⁽¹⁷⁾ pour améliorer la lutte contre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Sa mission exclusive serait de rechercher, de poursuivre et, le cas échéant, de renvoyer en jugement devant les juridictions des États membres les auteurs d'infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union.

⁽¹⁵⁾ Dans le contexte du présent rapport, le terme «recouvrement» couvre les résultats des ordres de recouvrement émis par la Commission, la compensation de dettes, le dégagement de fonds de l'Union concernant des projets ou programmes, la répartition des obligations afférentes à une dette entre la Commission et les États membres dans certains secteurs et le recouvrement de fonds de l'Union (par exemple des droits à l'importation) auprès d'opérateurs économiques par les États membres. Ces opérations de recouvrement ne sont pas toutes enregistrées individuellement dans le système comptable de la Commission.

⁽¹⁶⁾ Dans la figure 18a, une recommandation formulée à plusieurs autorités compte comme plusieurs recommandations sur la base du nombre d'autorités auxquelles elle était adressée. Cependant, une recommandation peut concerner plusieurs personnes et ne compter que pour une seule recommandation.

⁽¹⁷⁾ COM(2013) 534 final.

**Figure 18a: Taux de mise en accusation à la suite des recommandations judiciaires de l'OLAF**

Nombre de recommandations judiciaires	Aucune décision prise		Décisions prises			Taux de mise en accusation
	Période de référence	Enquête pénale en cours	Total	Classement sans suite	Mise en accusation	
436	37	138	261	121	140	54 %

Figure 18b: Actions prises par les autorités judiciaires nationales à la suite de recommandations judiciaires de l'OLAF par État membre entre le 1er janvier 2006 et le 31 décembre 2013

Nombre de recommandations judiciaires		Aucune décision prise		Décisions prises			Taux de mise en accusation
		Période de référence	Enquête pénale en cours	Total	Classement sans suite	Mise en accusation	
Autriche	5	-	2	3	1	2	67 %
Belgique	43	-	14	29	15	14	48 %
Bulgarie	27	2	7	18	8	10	56 %
Chypre	4	-	3	1	-	1	100 %
République tchèque	7	2	1	4	1	3	75 %
Danemark	4	1	2	1	1	-	0 %
Estonie	2	-	-	2	1	1	50 %
Finlande	1	-	-	1	1	-	0 %
France	20	-	6	14	4	10	71 %
Allemagne	30	-	6	24	7	17	71 %
Grèce	22	4	8	10	1	9	90 %
Hongrie	4	-	3	1	-	1	100 %
Irlande	1	-	1	-	-	-	0 %
Italie	71	2	26	43	18	25	58 %
Lettonie	1	-	1	-	-	-	0 %
Lituanie	5	-	1	4	3	1	25 %
Luxembourg	8	-	6	2	1	1	50 %
Malte	6	1	-	5	-	5	100 %
Pays-Bas	16	1	2	13	7	6	46 %
Pologne	17	2	4	11	5	6	55 %
Portugal	10	-	3	7	5	2	29 %
Roumanie	70	17	31	22	12	10	46 %
Slovaquie	9	3	1	5	5	-	0 %
Slovénie	1	-	-	1	-	1	100 %
Espagne	30	-	7	23	14	9	39 %
Suède	3	1	-	2	-	2	100 %
Royaume-Uni	19	1	3	15	11	4	27 %
Total	436	37	138	261	121	140	54 %

3. Le point sur la lutte contre le commerce illicite de produits du tabac et le rôle de l'OLAF

Le commerce illicite de produits du tabac est un phénomène dangereux qui prive les budgets de l'UE et des États membres de ressources considérables, avec des pertes fiscales estimées à 10 milliards d'euros chaque année ⁽¹⁸⁾. Il s'agit d'un phénomène de plus en plus mondialisé, aux facettes multiples et en constante évolution ⁽¹⁹⁾. C'est pourquoi la lutte contre le commerce illicite de produits du tabac ne peut porter ses fruits que si les autorités douanières des États membres et l'UE coordonnent leur action par le biais d'un éventail de mesures politiques et répressives.

Les travaux de l'OLAF dans la lutte contre le commerce illicite de tabac impliquent des activités d'enquête et des mesures politiques.

Afin de relever les défis significatifs provenant de la nécessité de renforcer la lutte contre le commerce illicite du tabac, l'OLAF a déployé d'importantes ressources au cours des cinq dernières années, comme le montre la figure 19.

Figure 19: Personnel de l'OLAF traitant du commerce illicite de tabac ⁽²⁰⁾

2009	2010	2011	2012	2013
15	18	16	20	21

L'OLAF concentre ses travaux sur les domaines suivants:

- Enquêtes menées par l'OLAF et coordination des activités d'enquête des États membres;
- Opérations douanières conjointes coordonnées par l'OLAF;
- Contributions à l'élaboration et à la mise en œuvre d'instruments politiques et juridiques.

ENQUÊTES MENÉES PAR L'OLAF ET COORDINATION DES ACTIVITÉS D'ENQUÊTE DES ÉTATS MEMBRES

De sa propre initiative ou à la demande des États membres, l'OLAF mène ou coordonne des enquêtes sur des allégations de contrebande de tabac, ce qui implique souvent des missions d'enquête tant dans des pays tiers que dans l'UE. Ces activités sont appuyées en suivant et en traçant les informations combinées à d'autres informations du marché provenant des quatre grands fabricants de cigarettes avec lesquels l'UE et les États membres ont conclu des accords (voir la section ci-dessous). Europol est un partenaire dans le cadre de ces activités.

La figure 20 montre le nombre de dossiers d'enquête et de coordination que l'OLAF a ouverts au cours des cinq dernières années.

Figure 20: Dossiers d'enquête et de coordination ouverts dans le secteur du commerce illicite de produits du tabac au cours de la période 2009-2013

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Dossiers d'enquête ouverts	0	0	3	13	8
Dossiers de coordination ouverts	14	13	9	33	21

⁽¹⁸⁾ Ce chiffre a été estimé sur la base des saisies totales de cigarettes dans l'UE, l'hypothèse selon laquelle les services répressifs sont en mesure de saisir 10 % des produits faisant l'objet d'un commerce illégal et la perte moyenne de l'UE en TVA, en droits d'accise et autres droits.

⁽¹⁹⁾ Ce phénomène est expliqué plus en détail dans la Communication de la Commission du 6 juin 2013 sur la contrebande de cigarettes (COM (2013) 324)

⁽²⁰⁾ Les chiffres comprennent le personnel impliqué dans les enquêtes et les politiques.

Étude de cas: l'OLAF coordonne les actions plurinationales pour réfréner la contrebande de cigarettes

L'affaire suivante, qui a commencé en 2010, est un bon exemple des actions de coordination de l'OLAF dans la lutte contre le commerce illicite de tabac. Les autorités douanières tchèques ont demandé la coordination de l'OLAF dans une enquête portant sur un réseau structuré de contrebande de cigarettes. Le réseau avait des contacts directs avec les producteurs de cigarettes contrefaites en Chine et utilisait d'autres réseaux criminels pour les faire entrer de manière illégale dans l'UE.

Les douanes tchèques ont également fourni des informations sur les activités de ce groupe en Espagne. L'OLAF a partagé ces informations et a aidé à coordonner les enquêtes en Espagne et en République tchèque. Les douanes espagnoles ont identifié un grand groupe criminel structuré responsable de l'introduction frauduleuse de cigarettes chinoises en Espagne et au Portugal. Le groupe était également soupçonné de blanchir les profits de ces activités illégales.

L'OLAF a coordonné des actions en Europe, y compris des livraisons surveillées ⁽²¹⁾, et plus de 40 millions de cigarettes ont été saisies. L'Office a également coordonné des activités entre les autorités judiciaires et douanières en Espagne, en République tchèque, au Portugal, à Andorre, en Roumanie, en Pologne et aux Pays-Bas. Il a soutenu les organes d'enquête de chaque État membre concerné et a préparé les demandes d'assistance judiciaire internationale avec Eurojust. Grâce à cette coopération, facilitée par l'OLAF, plusieurs États membres ont été en mesure de mener des enquêtes et de prendre des mesures simultanément.

Le réseau criminel a été identifié et démantelé en Espagne, au Portugal et en République tchèque en 2010. Les services compétents des États membres, ainsi que l'OLAF, sont toujours en train de confisquer les actifs obtenus par le biais de ces activités illégales.

Des pertes potentielles de plus de 7 millions d'euros de droits de douane impayés ont ainsi été évitées.

OPÉRATIONS DOUANIÈRES CONJOINTES COORDONNÉES PAR L'OLAF

Dans le cadre des opérations douanières conjointes (ODC), l'OLAF coordonne les travaux de plusieurs autorités douanières nationales échangeant des informations et agissant ensemble contre la contrebande internationale organisée ⁽²²⁾.

La figure 21 illustre le nombre d'opérations douanières conjointes portant sur le commerce illicite de produits du tabac sur lesquelles l'OLAF a travaillé au cours des cinq dernières années.

RÉSULTATS DES ACTIVITÉS D'ENQUÊTE DE L'OLAF ET DES OPÉRATIONS DOUANIÈRES CONJOINTES

Comme le montre la figure 22, les activités d'enquête de l'OLAF et les opérations douanières conjointes qu'il a coordonnées ont contribué à la saisie d'un nombre significatif de cigarettes dans l'UE.

CONTRIBUTIONS A L'ELABORATION ET À LA MISE EN ŒUVRE D'INSTRUMENTS POLITIQUES ET JURIDIQUES

L'OLAF participe à la négociation et à la rédaction de la législation internationale et de celle de l'UE. L'Office est le service chef de file pour la conclusion du protocole

Figure 21: Opérations douanières conjointes menées par l'OLAF au cours de la période 2009-2013

Année	2009	2010	2011	2012	2013
ODC	3	1	2	0	2

Figure 22: Nombre de cigarettes saisies avec le soutien de l'activité de l'OLAF au cours de la période 2009-2013

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Dossiers de coordination et d'enquête	125 037 600	212 040 100	156 213 400	155 749 000	280 680 400
ODC	81 944 400	74 816 400	1 741 726	0	68 137 676
Total	206 982 000	286 856 500	157 955 126	155 749 000	348 818 076

⁽²¹⁾ Le traçage par les services répressifs de livraisons suspectes dans un ou plusieurs États membres.

⁽²²⁾ Pour plus d'informations sur les opérations douanières conjointes, veuillez consulter le chapitre 4.1, les activités de coopération de l'OLAF avec ses partenaires.

pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac, premier protocole de la convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac, et contribue à la mise en œuvre de la directive de l'UE relative aux produits du tabac. L'OLAF contribue en outre à la mise en œuvre de la communication sur les cigarettes de 2013. Il participe également à la négociation et à la mise en œuvre d'accords conclus avec les quatre grands fabricants de tabac.

PROTOCOLE POUR ÉLIMINER LE COMMERCE ILLICITE DES PRODUITS DU TABAC

Le protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac est un traité international annexé à la convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac. Ce protocole a été signé par l'UE le 20 décembre 2013 et ⁽²³⁾ entrera en vigueur dès que les 40 États l'auront ratifié. Actuellement, un seul État (le Nicaragua) l'a ratifié. Certaines de ses règles, y compris l'instauration d'un régime de suivi et de traçabilité, doivent être mises en œuvre dans les cinq ans après son entrée en vigueur.

Le protocole vise à lutter contre le commerce illicite de produits du tabac par un éventail de mesures. Celles-ci comprennent notamment une obligation pour tous les fabricants de tabac d'enregistrer les informations permettant le suivi et la traçabilité de leur produit, l'accès des fonctionnaires à ces informations et la notification de ces informations sur demande à un point de contact pour l'échange d'informations. En outre, il prévoit des règles pour l'octroi de licences aux fabricants et aux personnes actives dans l'importation et l'exportation de produits du tabac et des obligations de vérification diligente pour le fabricant de produits du tabac concernant le respect par leurs clients des lois et réglementations applicables. Ces dispositions de contrôle de la chaîne d'approvisionnement sont complétées par des dispositions sur les infractions, la coopération entre les services de détection et de répression, l'assistance administrative mutuelle et l'entraide judiciaire, l'extradition et la coopération internationale y compris en ce qui concerne les zones franches et les ventes sur l'internet.

L'OLAF a contribué de manière significative à la signature de ce protocole par l'UE le 20 décembre 2013 et travaille maintenant à faire progresser sa ratification par l'UE et ses États membres. L'OLAF encourage également la ratification du protocole par d'autres pays, principalement ceux d'où provient le commerce illicite de produits du tabac dans l'UE.

LA COMMUNICATION SUR LES CIGARETTES

La communication intitulée «Renforcer la lutte contre la contrebande de cigarettes et les autres formes de commerce illicite de produits du tabac» (communication sur les cigarettes), datant de juin 2013, propose une stratégie globale de l'UE pour lutter contre le commerce illicite de cigarettes ⁽²⁴⁾.

Cette communication propose des mesures visant à renforcer la coopération avec les pays sources et de transbordement. Elle propose également des mesures visant à renforcer le contrôle de la chaîne d'approvisionnement des produits du tabac, tels que le suivi (surveillance des mouvements) et la traçabilité (déterminer à quel stade est intervenu le détournement d'un produit vers le commerce illicite). Le rassemblement et le partage renforcés d'informations et de connaissances entre les autorités compétentes au sein de l'UE, y compris les organes et organismes au niveau de l'UE, représentent une autre priorité. En outre, des mesures sont proposées afin d'organiser des opérations douanières ciblées, de renforcer les capacités de répression grâce à un financement, une aide technique et une formation coordonnés, ainsi qu'un partage des meilleures pratiques. En outre, des efforts sont réalisés pour combattre la corruption, diminuer les incitations créées par les lacunes et les failles de la législation relative aux accises, renforcer les mesures de dissuasion (sanctions) et sensibiliser le public sur les risques associés à la consommation de cigarettes illicites.

Les conclusions du Conseil relatives à la lutte contre le commerce illicite ont été adoptées par le Conseil ECOFIN le 10 décembre 2013.

L'OLAF coordonne la mise en œuvre de la communication sur les cigarettes et publiera des rapports annuels sur l'état d'avancement de sa mise en œuvre.

LES ACCORDS AVEC LES FABRICANTS DE CIGARETTES

L'OLAF a contribué de manière significative à la conclusion d'accords contraignants entre l'UE et quatre fabricants de tabac (PMI, JTI, ITL et BAT, ci-après dénommés les «fabricants ayant coopéré») ⁽²⁵⁾. L'accord avec PMI a été conclu en 2004, celui avec JTI en 2007, et ceux avec BAT et ITL en 2010. Tous les États qui étaient membres de l'Union avant l'adhésion de la Croatie ont adhéré aux accords de coopération, à l'exception de la Suède, qui n'a pas conclu les accords avec BAT et ITL. La Croatie a rejoint les accords le 7 avril 2014.

⁽²³⁾ http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/80882/1/9789242505245_fre.pdf.

⁽²⁴⁾ COM (2013) 324.

⁽²⁵⁾ Les textes des accords sont disponibles à l'adresse suivante : http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/eu-revenue/cigarette_smuggling_fr.htm.



Figure 23: Paiements annuels et indemnités après saisies versés par les fabricants ayant coopéré au cours de la période 2009-2013, en EUR

Année	2009	2010	2011	2012	2013
Paiements annuels	89 000 000	114 342 777	101 507 738	88 190 862	84 229 703
Indemnités après saisies	11 784 835	8 411 615	11 289 669	6 345 782	3 727 226
Total	100 784 835	122 754 392	112 797 407	94 536 644	87 956 929

Les accords prévoient divers engagements des fabricants ayant coopéré en plus du respect du droit privé et de la législation et réglementation applicables de l'UE. Ces engagements comprennent des dispositions strictes contre le blanchiment d'argent et un système global de suivi et de traçabilité de leur produit jusqu'à ce qu'il soit vendu au premier consommateur et aux consommateurs ultérieurs à mesure que la technologie évolue. Ils comprennent des dispositions exigeant de connaître le consommateur et d'appliquer de manière générale la vérification diligente en évitant de manière proactive que leur produit se retrouve sur le marché illicite.

Les accords prévoient également que les fabricants coopèrent avec l'OLAF et les autorités douanières et de police nationales en leur fournissant les informations pertinentes à l'appui des enquêtes menées contre les criminels impliqués dans le commerce illicite de tabac.

Ils prévoient le versement de montants annuels et d'indemnités en cas de saisie aux budgets de l'UE et des États membres. Une part de 9,7 % des paiements annuels est attribuée au budget général de l'UE tandis que le reste est versé aux budgets des États membres. Les indemnités à verser en cas de saisie incitent les fabricants à contrôler la chaîne de distribution et les obligent à verser des indemnités après la saisie dans l'UE de leurs produits légitimes s'ils excèdent les quantités fixées. Leur attribution aux budgets de l'UE et des États membres se fait sur la base d'une formule complexe prenant en considération la part due à l'UE des droits de douane et de la TVA qui auraient été dus pour les cigarettes saisies.

L'OLAF investit des ressources considérables pour garantir la bonne mise en œuvre des accords avec les fabricants ayant coopéré.

PERSPECTIVES

Dans la communication de 2013 sur les cigarettes, la Commission a entrepris de relever les défis restants dans la lutte contre le commerce illicite des produits du tabac. L'amélioration de la disponibilité et de la précision des sources d'information indépendantes revêt une grande importance, étant donné qu'elles sont nécessaires pour analyser les tendances et dès lors mieux cibler l'utilisation des actions et des enquêtes de l'OLAF. La mise en œuvre des accords avec les fabricants ayant coopéré reste une priorité pour la surveillance actuelle de la chaîne d'approvisionnement des cigarettes illicites. Étant donné que les cigarettes illicites saisies dans l'UE proviennent souvent de pays hors UE et ne sont pas destinées au marché de l'UE, la législation de l'Union doit être complétée par des enquêtes efficaces, des accords internationaux (comme le protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac) et des accords avec les fabricants ayant coopéré pour réfréner le commerce illicite de produits du tabac.



4. Politiques de lutte antifraude

4.1 Activités de coopération entre l'OLAF et ses partenaires

L'OLAF mène des enquêtes dans les institutions de l'UE, dans les États membres et partout dans le monde, dès qu'une fraude affectant les fonds de l'UE est soupçonnée. Il soutient également la Commission et d'autres institutions et organes de l'UE ainsi que les États membres dans l'élaboration et la mise en œuvre de la législation et des politiques de lutte antifraude.

Les institutions et les autorités de l'UE et du monde entier coopèrent avec l'OLAF en partageant des informations sur les soupçons de fraude et de corruption, en fournissant une aide opérationnelle et en contrôlant la mise en œuvre de ses recommandations.

COOPÉRATION AVEC LES INSTITUTIONS ET ORGANES DE L'UE

Parmi les institutions de l'UE, l'OLAF a notamment renforcé sa collaboration avec le Parlement européen, avec la signature d'arrangements pratiques le 29 juillet 2013. Ce document vise à garantir l'efficacité des enquêtes menées par l'OLAF et à améliorer la coopération entre l'Office et le Parlement européen. La signature d'arrangements similaires avec d'autres institutions de l'UE est en cours d'examen.

Le règlement relatif à l'OLAF insiste particulièrement sur la création d'une coopération avec Europol et Eurojust, partenaires importants de l'OLAF dans la lutte contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale affectant les intérêts financiers de l'Union.

L'OLAF et Europol travaillent sur un accord pratique de renforcement de leur coopération et de l'échange d'informations sur la base des travaux déjà accomplis.

Afin de tisser une relation plus solide avec Eurojust, le directeur général de l'OLAF a adopté le 18 octobre 2013 de nouvelles lignes directrices internes pour les enquêteurs de l'OLAF concernant la transmission d'informations concernant les dossiers à Eurojust ⁽²⁶⁾. Ces lignes directrices visent à élaborer une pratique logique et cohérente pour la coopération entre les deux organes, par exemple par le biais d'échanges d'informations et de formations.

⁽²⁶⁾ En 2013, l'OLAF et Eurojust ont coopéré dans quatre affaires communes (qui correspondent à quatre dossiers enregistrés à l'OLAF et six dossiers enregistrés à Eurojust). En 2013, l'OLAF a assisté à deux réunions de coordination d'Eurojust.

Il possède une pratique courante de coopération avec Eurojust sur les dossiers qui nécessitent une attention supplémentaire des procureurs nationaux.

Étude de cas: coopération avec Eurojust et limites d'intervention actuelles

L'affaire suivante est un exemple de bonne coopération entre l'OLAF et Eurojust, mais montre également les limites du champ d'intervention de l'OLAF. En 2010, l'OLAF a établi qu'un réseau de personnes situées dans divers États membres faisait peut-être de la contrebande d'ail frais provenant de Chine à destination de l'UE via la Norvège. L'importation d'ail chinois frais dans l'UE est soumise à un droit ad valorem de 9,6 % et à un montant spécifique de 1 200 EUR par tonne (poids net).

L'OLAF a réalisé une mission de recherche en Norvège et un État membre a aidé à interrompre rapidement les activités frauduleuses alléguées. Un chargement d'ail a été saisi. Au départ, le procureur national a refusé de mettre des ressources à la disposition des enquêtes pénales et des poursuites de toutes les personnes impliquées dans cette activité de contrebande (ce groupe avait fait entrer de manière illégale 57 cargaisons d'ail dans l'UE en 2009 et 2010). Après plus d'un an et l'intervention d'Eurojust, une nouvelle enquête pénale a été ouverte par un autre procureur national.

L'OLAF a assisté le parquet national dans l'élaboration et l'exécution de demandes d'entraide judiciaire dans divers États membres, mais il a reconnu les limites de ses possibilités actuelles d'intervention. Il a fallu plus de trois ans pour qu'une inculpation soit prononcée. Les droits de douane éludés sont estimés à 1,6 million d'euros et la perte de 170 000 euros supplémentaires a été évitée à la suite de l'interruption des opérations en juin 2010.

Il s'agit d'un exemple où une initiative du Parquet européen aurait pu aboutir plus efficacement et plus rapidement.

COOPÉRATION AVEC LES ÉTATS MEMBRES

Dans son rôle de coordinateur de la lutte antifraude au niveau de l'UE, l'OLAF collabore étroitement avec les États membres afin de garantir un échange d'informations et des mesures de suivi rapides.

En 2013, le comité consultatif pour la coordination de la lutte contre la fraude (COCOLAF) et ses groupes de travail, où sont représentées les autorités compétentes des

États membres, ont été restructurés en définissant différents domaines de contrôle et de prévention de la fraude, tels que:

- les questions législatives et politiques;
- les questions générales relatives à la coopération en matière d'enquête, aux irrégularités et à la protection de l'euro;
- la communication externe.

L'objectif de cette restructuration était d'offrir un aperçu plus clair des activités et des relations avec les autorités des États membres.

Ces derniers sont maintenant tenus de désigner un service de coordination antifraude (AFCOS). Dans les États membres qui ont rejoint l'UE depuis 2004, les AFCOS sont déjà opérationnels et assistent l'OLAF dans ses actions et ses enquêtes. À la fin de l'année 2013, 15 États membres avaient désigné des AFCOS et d'autres avaient pris des mesures afin de les désigner en 2014.

Dans le cadre de sa coopération étendue avec ces services de coordination, l'Office organise une conférence annuelle avec ces derniers ainsi qu'avec les pays candidats. En 2013, cette conférence a eu lieu à Ankara, en Turquie.

Parmi les États membres qui ont désigné un AFCOS, les pays suivants ont décidé de l'établir en tant qu'entité constituante du ministère des finances: la Croatie, Chypre, la République tchèque, l'Estonie, la France, la Lettonie, la Hongrie, les Pays-Bas, la Slovaquie et la Pologne.

La Bulgarie et la Lituanie l'ont placé au sein du ministère de l'intérieur.

Enfin, à Malte, en Roumanie et en Slovaquie, l'AFCOS a été créé en tant qu'organe indépendant au sein du gouvernement national.

Tous ces services de coordination antifraude étaient désignés le 31 décembre 2013, alors qu'un certain nombre d'autres AFCOS ont déjà été désignés en 2014. On s'attend à ce que tous les États membres disposent d'un AFCOS avant la fin de 2014.

Alors que la législation de l'UE fournit une base de coopération suffisante avec les autorités des États membres, l'Office signera également des arrangements de coopération administrative afin de faciliter davantage la relation de travail entre l'OLAF et l'autorité en question.

L'OLAF a signé les arrangements de coopération administrative suivants en 2013:

- l'Agence suédoise de coopération internationale au développement (ASDI);
- le bureau du procureur général de Lettonie;
- le bureau du procureur général de la Cour des comptes italienne.

COOPÉRATION AVEC DES PAYS HORS UE ET DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

La coopération avec des pays tiers et des organisations internationales est une composante importante des travaux de l'OLAF. Ces dernières années, par la signature d'arrangements de coopération administrative avec des services partenaires dans des pays tiers, des organisations internationales et des institutions financières, l'OLAF est parvenu à établir un réseau solide de partenaires à travers le monde. Cette approche a été suivie en 2013 lorsque l'OLAF a signé des arrangements avec la commission anti-corruption de Palestine, le service douanier moldave, le ministère ukrainien des revenus et des taxes et le service australien des douanes et de la protection des frontières.

Étude de cas: coopération renforcée entre l'OLAF et le service des douanes de la République de Moldavie pour lutter contre la contrebande de cigarettes

L'OLAF a signé un arrangement de coopération administrative avec le service de douane moldave sur le renforcement de la coopération dans la lutte contre la fraude douanière et plus particulièrement contre le commerce illicite de produits du tabac. Cet arrangement est le résultat d'une bonne coopération, d'échanges d'informations et de l'assistance reçue régulièrement des douanes moldaves.

En 2013, le service douanier moldave a informé l'OLAF de l'existence d'un certain nombre d'usines illégales dans différents pays de l'UE, dont la gestion était coordonnée par un groupe criminel organisé moldave. Ce groupe se spécialisait dans la fourniture de machines servant à la fabrication de cigarettes et d'une assistance technique pour l'utilisation de ces machines. Sur la base des informations reçues, l'OLAF a coordonné une enquête commune dans des usines illégales situées en Bulgarie, en Grèce et en Pologne.

À la suite de cette affaire de coordination, des conteneurs de tabac ont été saisis, trois usines illégales ont été fermées et l'organisation criminelle moldave a été démantelée et les personnes concernées arrêtées.

EXEMPLE DE COOPÉRATION CIBLÉE ET EFFICACE: LES OPÉRATIONS DOUANIÈRES CONJOINTES COORDONNÉES DE L'OLAF EN 2013

Dans la mise en œuvre de la politique de lutte contre la contrebande de marchandises soumises à des droits d'accise, les opérations douanières conjointes (ODC) ciblent particulièrement la contrebande et la fraude douanière dans des zones à haut risque ou le long de routes commerciales identifiées. Ces opérations améliorent également la coopération entre les pays engagés dans la lutte contre ces activités illégales. Les ODC ne garantissent pas seulement les intérêts financiers de l'UE, mais protègent également les citoyens et les entreprises légitimes en interceptant les marchandises illégales entrant dans l'UE.

En 2013, l'OLAF a apporté des contributions conceptuelles, opérationnelles et financières substantielles à deux opérations.

La première opération, ROMOLUK, a été menée dans le contexte du plan d'action de l'UE contre la contrebande de cigarettes et d'alcool le long de la frontière orientale de l'UE. Cette opération a été coordonnée conjointement par l'OLAF et les douanes roumaines, avec la participation des autorités ukrainiennes et moldaves, EU-BAM, FRONTEX et EUROPOL. L'OLAF a fourni son expertise, ainsi que des contributions analytiques et logistiques.

La seconde opération, WAREHOUSE, a été effectuée en étroite collaboration avec les autorités fiscales lituaniennes afin de cibler particulièrement la fraude à la TVA et aux droits d'accise, ainsi que la fraude douanière. Durant toute l'opération, l'OLAF a fourni un soutien organisationnel, logistique, financier et technique pour permettre un échange d'informations et de connaissances en temps réel.

L'OLAF a mis à la disposition des États membres son application nouvellement conçue, intitulée «unité de coordination opérationnelle virtuelle» (UCO-V) afin de permettre un échange en temps réel d'informations via un réseau douanier sécurisé durant les ODC.



4.2 Mise en œuvre de la stratégie antifraude de la Commission: contribution de l'OLAF

L'année 2013 a été une année importante dans la mise en œuvre de la stratégie antifraude de la Commission. Les actions prioritaires annoncées dans cette stratégie se sont terminées en 2013, de même que de nombreuses actions de soutien.

ACTIONS PRIORITAIRES

Dans la stratégie de lutte antifraude de la Commission, trois questions relatives à la prévention de la fraude ont été abordées en priorité:

- L'insertion de dispositions appropriées de lutte antifraude dans les propositions de la Commission relatives aux programmes de dépenses pour la période de programmation 2014-2020. Des dispositions faisant référence à la compétence de l'OLAF en matière d'enquête ont été insérées dans tous les programmes de financement concernés;

- Le développement de stratégies de lutte antifraude au niveau du service de la Commission. L'OLAF a mis au point une méthode pour soutenir les services de la Commission dans l'élaboration de leurs stratégies et a organisé des ateliers avec des groupes de services actifs dans des domaines d'activité similaires. La plupart des directions générales ont adopté leur stratégie, tandis que quelques-unes sont en train de finaliser la leur;
- La révision des directives relatives aux marchés publics par la direction générale Marché intérieur et services. Les nouvelles règles sur les marchés publics et les contrats de concession sont entrées en vigueur en avril 2014.

ACTIONS DE SOUTIEN EN 2013

L'OLAF a dispensé aux agents et aux auditeurs de la Commission une formation portant notamment sur la détection des fraudes et les indicateurs de fraude ainsi que sur le signalement des soupçons de fraude. La formation a conduit à une plus grande sensibilisation à la fraude au sein de la Commission et permettra de mettre davantage l'accent sur la prévention et la détection de la fraude à un stade précoce.

L'OLAF a également soutenu les services de la Commission dans la gestion des risques de fraude. L'évaluation des risques de fraude est un volet important de la méthode d'élaboration d'une stratégie antifraude. Grâce à l'identification et à l'évaluation des risques de fraude au sein d'un service de la Commission, les mesures de lutte antifraude peuvent cibler des domaines où le risque est plus élevé, constituant ainsi un moyen proportionnel et efficace de prévention de la fraude.

Le réseau de prévention et de détection de la fraude (FPD-Net), un réseau de représentants de tous les services de la Commission visant à l'échange d'expériences et de bonnes pratiques en matière de prévention, s'est réuni quatre fois en 2013. Parmi les sujets abordés figuraient la structure éthique de la Commission et les mesures de lutte antifraude visant à prévenir et à détecter la corruption et les activités irrégulières de fonctionnaires ou agents de l'UE.

STRATÉGIE ANTIFRAUDE DE L'OLAF

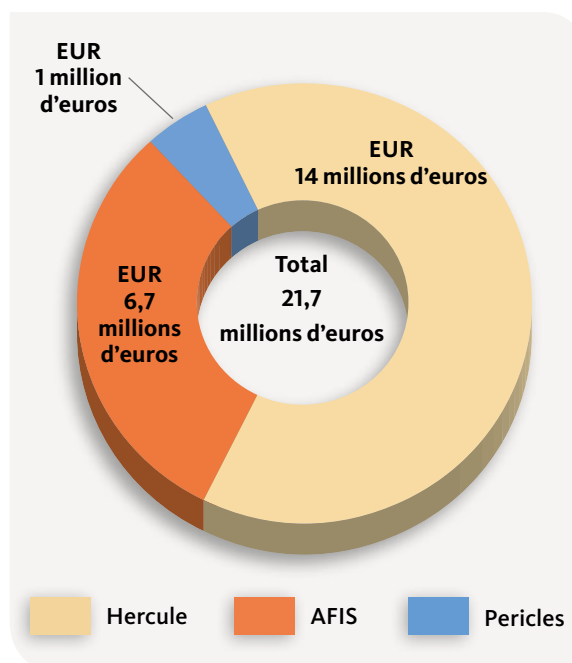
En décembre 2013, l'OLAF a adopté sa propre stratégie antifraude pour la période 2014-2017 afin de renforcer les mesures de lutte antifraude déjà en place à l'Office. En tenant compte de l'évaluation des risques de fraude, de l'environnement de contrôle, des procédures en place et de la mission de l'OLAF, il a été décidé de se concentrer sur deux objectifs principaux:

- Maintenir un degré de contrôle élevé pour les fonds gérés par l'OLAF;
- Promouvoir le niveau d'intégrité le plus élevé du personnel de l'OLAF.

Une série d'actions a été proposée et sera mise en œuvre afin d'atteindre ces objectifs.

4.3 Soutien financier

Figure 24: Budget de l'OLAF pour des programmes en 2013



PROGRAMME HERCULE

Le programme Hercule offre des financements consacrés à la prévention et à la lutte contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, y compris la lutte contre la contrebande et la contrefaçon de cigarettes.



Le programme Hercule II ⁽²⁷⁾ était doté en 2013 d'un budget de 14 millions d'euros, couvrant les actions de financement visant à renforcer la capacité opérationnelle et administrative des douanes et des forces de police dans les États membres et les activités de formation et de conférences ainsi que le soutien informatique.

En 2013, la Commission a soutenu plus de 40 actions d'assistance technique, pour un montant de près de 8,5 millions d'euros, entreprises par les services répressifs des États membres. Les actions consistaient par exemple en l'achat de scanners à rayon X déployés aux frontières extérieures de l'Union pour examiner les conteneurs, les camions et d'autres véhicules. Les scanners se sont révélés utiles dans la détection de volumes substantiels de cigarettes et de tabac contrefaits et de contrebande, mais ont également aidé à révéler la présence d'alcools, de drogues ou d'armes.

Le financement du programme Hercule a également prévu l'organisation de conférences et de séminaires de formation en 2013 afin de donner une opportunité au personnel des services répressifs des différents États membres et des pays tiers de se rencontrer et de partager des informations sur les meilleures pratiques dans la lutte contre les irrégularités, la corruption et la fraude. Le programme Hercule a continué de fournir un financement à l'appui des séances de formation en matière de forensique numérique pour le personnel des services répressifs des États membres et de quelques pays tiers.

Enfin, l'un des objectifs opérationnels du programme consiste à renforcer la protection juridique et judiciaire des intérêts financiers contre la fraude en favorisant une analyse juridique comparative.

Revue EUCRIM

Eucrim est une revue périodique qui sert de forum européen sur le droit pénal européen et vise à encourager les discussions entre praticiens et universitaires. Cette revue constitue également un forum pour le réseau des associations pour le droit pénal européen et pour la protection des intérêts financiers de l'UE. Eucrim est publié quatre fois par an et est disponible sur support papier ou électronique ⁽²⁸⁾. Le projet est soutenu financièrement par l'OLAF dans le cadre du programme Hercule.

Un nouveau règlement relatif au programme Hercule III pour la période 2014-2020 est entré en vigueur en jan-

vier 2014. Le budget alloué à ce programme s'élève à 104,9 millions d'euros sur une période de sept ans, dont au moins 70 % seront dépensés dans le cadre d'actions d'assistance technique.

SYSTÈME D'INFORMATION ANTIFRAUDE

Le système d'information antifraude (AFIS) consiste en une série d'applications de lutte antifraude gérées par l'OLAF dans le cadre d'une infrastructure technique commune visant à l'échange sécurisé et en temps opportun d'informations relatives aux fraudes entre les administrations compétentes nationales et celles de l'UE. Il comprend deux domaines principaux: l'assistance mutuelle en matière douanière et la gestion des irrégularités.

Le budget du programme pour l'année 2013 s'élevait à 6,7 millions d'euros, comprenant les ressources humaines et les coûts informatiques.

PROGRAMME PERICLES

Au nom de la Commission, l'OLAF assure la gestion du programme Pericles, qui est un programme d'échange, d'assistance et de formation visant à protéger l'euro contre la contrefaçon. Le montant alloué à ce programme en 2013 s'élevait à 1 million d'euros. En 2013, 13 projets visant à protéger les billets et pièces libellés en euros contre la contrefaçon ont été financés dans le cadre du programme Pericles.

En 2011, la Commission a présenté une proposition relative à un nouveau programme Pericles pour la période 2014-2020. Les négociations entre la Commission, le Parlement européen et le Conseil se sont terminées avec succès en 2013. Le budget alloué à ce programme s'élève à 7,3 millions d'euros pour la période de sept ans.

Résultats de l'étude intitulée «Décélérer et réduire la corruption dans les marchés publics au sein de l'UE»

À la demande du Parlement européen, une étude a été commandée par l'OLAF au nom de la Commission européenne et réalisée, au moyen d'une ligne budgétaire spéciale, entre mars 2012 et juin 2013 par PwC et Ecorys, avec le soutien de l'université d'Utrecht. Elle a conclu que la corruption a un effet très néfaste sur les ressources publiques et, par conséquent, la transparence des projets et procédures de marchés publics doit être renforcée en priorité ⁽²⁹⁾.

⁽²⁷⁾ Décision n° 878/2007 du 23 juillet 2007 pour la période 2007-2013.

⁽²⁸⁾ <http://www.mpicc.de/eucrim>

⁽²⁹⁾ http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf



5. Protection des données

L'année 2013 marque une étape importante pour la protection des données à l'OLAF et dans l'ensemble des institutions, organes et organismes de l'UE: le dixième anniversaire de la nomination du Contrôleur européen de la protection des données (CEPD), chargé de superviser la mise en œuvre des exigences en matière de protection des données. Le délégué à la protection des données (DPD) de l'OLAF et les responsables du traitement de l'OLAF ont largement collaboré avec le CEPD et par conséquent, la protection des données imprègne désormais tous les aspects des travaux de l'Office. Ce dernier a mis en place un système de respect de la protection des données fondé sur le principe de responsabilité.

Parmi les réalisations les plus significatives des dix dernières années figurent:

LE CONTRÔLE PRÉALABLE

Étant donné que l'OLAF effectue des opérations liées aux enquêtes qui exigent le contrôle du CEPD, il a soumis environ 50 notifications de contrôle préalable. Ces notifications décrivent les opérations de traitement de données les plus sensibles de l'OLAF, y compris les enquêtes internes et externes, le système de notification des fraudes, les renseignements, l'assistance mutuelle sur les irrégularités et le contrôle par le comité de surveillance de l'OLAF. Le CEPD a publié un total d'environ 25 avis de contrôle préalable (ayant traité plusieurs notifications dans certains avis), et chaque avis contient un certain nombre de recommandations que l'OLAF doit mettre en œuvre.

LES CONSULTATIONS

L'OLAF a consulté le CEPD à de multiples reprises au cours de la décennie, demandant son avis sur la législation en cours d'élaboration, les règles internes sur la protection des données et des questions importantes de stratégie ou de procédures à suivre. Parmi les exemples de questions importantes pour lesquelles l'OLAF a demandé des conseils au CEPD figurent les clauses de protection des données à insérer dans les arrangements de coopération administrative conclus par l'OLAF avec les pays tiers et les organisations internationales. Grâce à des réunions et des discussions, des clauses types de protection des données ont été convenues pour les transferts de données à caractère personnel aux destinataires des pays tiers et des organisations internationales.

LES INSPECTIONS ET LES VISITES

Le CEPD a réalisé plusieurs inspections et visites sur place à l'OLAF. Celles-ci ont eu lieu en 2006, 2011 et 2013 afin de vérifier concrètement les mesures prises à la suite des avis du CEPD concernant les enquêtes de l'OLAF et l'assistance mutuelle. Dans chaque cas, le personnel du CEPD a sélectionné au hasard un groupe de dossiers et a vérifié s'ils reflétaient les engagements pris par l'OLAF. Le CEPD a publié un rapport à la suite de chaque inspection (le rapport de 2013 est attendu début 2014) indiquant, le cas échéant, comment renforcer la protection des données.

LA PRISE EN COMPTE DU RESPECT DE LA VIE PRIVÉE DES LA CONCEPTION ET LA RESPONSABILITÉ DE L'OLAF DANS LA PROTECTION DES DONNÉES

À la suite de tous les contrôles préalables, l'OLAF a développé et mis en œuvre un système visant à garantir le respect des règles par chaque enquêteur dans chaque dossier. Cette conformité est assurée par les instructions de l'OLAF au personnel chargé de la protection des données, les formulaires de travail de l'OLAF et le module de protection des données de l'OLAF dans le système de gestion des dossiers. Les instructions données au personnel chargé de la protection des données ont été adoptées par le directeur général en avril 2013, remplaçant les lignes directrices en vigueur depuis plusieurs années. Les instructions tiennent compte d'un certain nombre des recommandations du CEPD indiquant ce que les gestionnaires de dossiers de l'OLAF doivent faire pour satisfaire aux exigences en matière de protection des données. Les formulaires de travail de l'OLAF contiennent des déclarations de confidentialité et des clauses en matière de transfert de données, garantissant que les destinataires de lettres de l'OLAF sont correctement informés de leurs droits ou obligations en matière de protection des données. Les gestionnaires de dossiers sont obligés d'enregistrer les informations pertinentes concernant leur respect des exigences en matière de protection des données dans le module de protection des données de l'OLAF, qui a été mis à jour en 2013.

La première décennie de collaboration entre l'OLAF et le CEPD a été une période de grand changement. L'excellente collaboration entre le CEPD et les différents acteurs de l'OLAF - le DPD, la direction et les enquêteurs - a résulté en une mise en œuvre pratique des exigences dans cet environnement complexe. Par conséquent, la protection des données pour toutes les personnes concernées impliquées dans des enquêtes de l'OLAF est appliquée de manière rigoureuse.

6. Comité de surveillance

La mission du comité de surveillance consistant à contrôler la fonction d'enquête de l'OLAF afin de renforcer son indépendance est définie à l'article 15 du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013.

Le comité est composé de cinq membres, désignés d'un commun accord par le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Les membres ne reçoivent aucune instruction des gouvernements, institutions, organes ou organismes lors de l'exécution de leur fonction.

En 2013, les membres du comité étaient les suivants: M. Johan Denolf (président, élu le 8 octobre 2013 pour un nouveau mandat d'un an), M. Herbert Bösch, Mme Catherine Pignon, M. Tuomas Pöysti (depuis le 27 mars 2013) et M. Jens Madsen (depuis janvier 2013) ⁽³⁰⁾. Le comité de surveillance a accueilli en février 2014 un nouveau membre, M. Dimitrios Zimianitis, qui remplace M. Jens Madsen. Conformément au règlement relatif à l'OLAF, le mandat des membres du comité de surveillance est d'une durée de cinq ans et n'est pas renouvelable. Deux membres sont remplacés en alternance afin de préserver les compétences du comité de surveillance ⁽³¹⁾.

En 2013, l'OLAF a alloué au comité de surveillance les ressources nécessaires à l'exécution de sa mission. En outre, durant l'année, le nombre de membres du personnel affectés au secrétariat du comité de surveillance a augmenté de 6 à 8.

Le comité de surveillance émet des avis ou, le cas échéant, des recommandations destinées au directeur général de l'OLAF. Ces avis peuvent être émis de sa propre initiative, à la demande du directeur général ou à la demande d'une institution, d'un organe ou d'un organisme de l'UE, sans toutefois qu'ils nuisent au déroulement des enquêtes en cours.

En 2013, le comité de surveillance a adressé deux avis au directeur général de l'OLAF portant sur l'avant-projet de budget de l'Office pour 2014 et sur l'établissement d'une procédure interne de réclamation. Durant l'année, le comité de surveillance a demandé et a obtenu l'accès à 18 dossiers. Il a en outre demandé accès à 351 documents liés à des enquêtes. Toutes les demandes ont été

honorées par l'OLAF. Le comité a reçu des informations sur tous les dossiers transmis par l'OLAF aux autorités judiciaires nationales et l'OLAF a présenté au comité de surveillance toutes les informations requises sur la durée des dossiers.

NOUVEAU CADRE RÉGLEMENTAIRE ENTRE L'OLAF ET LE COMITÉ DE SURVEILLANCE

Avec l'entrée en vigueur du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013, l'OLAF et son comité de surveillance ont convenu de nouveaux arrangements de travail communs qui ont été signés le 14 janvier 2014. Le texte est disponible sur le site web de l'OLAF ⁽³²⁾

Les arrangements de travail ont marqué une avancée significative dans les relations de travail entre les deux parties. Ils stipulent:

- ▀ Les informations générales à fournir au comité de surveillance concernant la fonction d'enquête de l'OLAF;
- ▀ Une méthodologie convenue pour la fourniture d'informations détaillées sur les enquêtes de l'OLAF, tout en respectant pleinement les règles relatives à la confidentialité des informations et des données à caractère personnel contenues dans les dossiers pertinents;
- ▀ Un calendrier pour la fourniture de ces informations, qui tient compte de la nécessité pour le comité d'assurer de suivre la fonction d'enquête de l'OLAF sur la base d'informations régulières et fiables, tout en réduisant la charge qui pèse sur l'Office de rendre compte en permanence de ses activités.

Les arrangements de travail visent à renforcer la relation entre l'OLAF et son comité de surveillance en améliorant le soutien de la fonction d'enquête de l'Office et de son indépendance et en améliorant les pratiques de coopération.

⁽³⁰⁾ Section consacrée au comité de surveillance sur le site web de l'OLAF: http://ec.europa.eu/anti_fraud/about-us/supervisory-committee/index_en.htm.

⁽³¹⁾ Article 15, paragraphe 3, du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013.

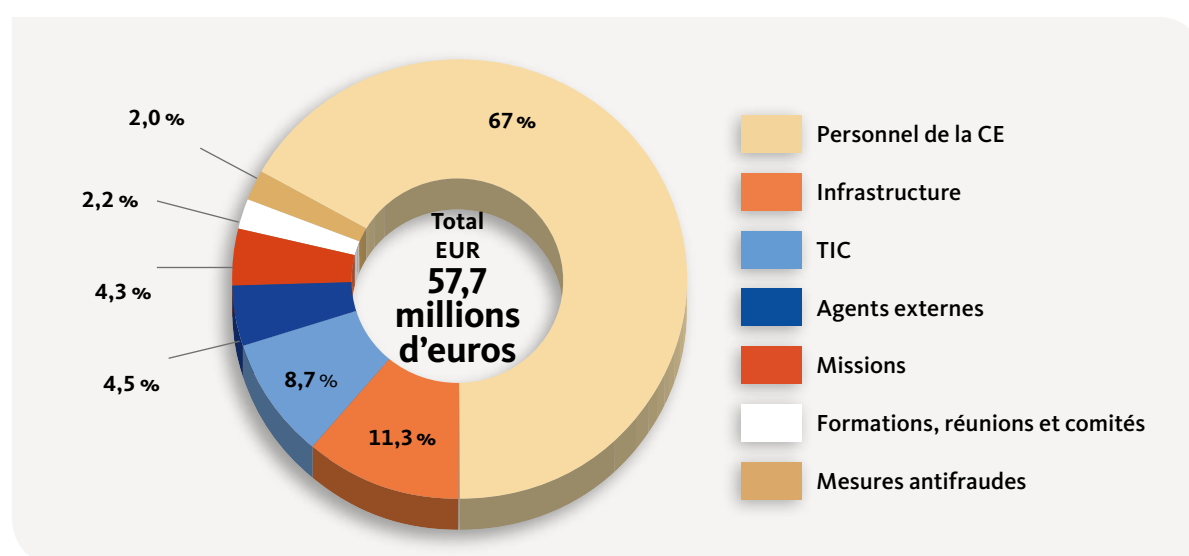
⁽³²⁾ http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/legal-framework-agreements/working_arrangements_olaf_supervisory_committee_en.pdf.

7. Gestion des ressources

7.1 Budget de l'OLAF

Dans le budget administratif de l'OLAF pour 2013, 57,7 millions d'euros ont été alloués comme suit:

Figure 25: Budget administratif de l'OLAF en 2013



7.2 Ressources humaines

Au 31 décembre 2013, près de 80 % du nombre total des membres du personnel de l'OLAF (350 sur 440) travaillaient sur des activités liées aux fonctions d'enquête de l'OLAF.

Figure 26: Vue d'ensemble du personnel de l'OLAF au 31 décembre 2013

	Postes permanents et temporaires	Personnel externe	Total
Lutte contre la fraude	306	44	350
Appui administratif à l'Office européen de lutte antifraude	32	6	38
Stratégie politique et coordination de l'Office européen de lutte antifraude	46	6	52
Total	384	56	440

7.3 Formation

À la suite de l'entrée en vigueur du règlement relatif à l'OLAF, une formation interne a été organisée sur les implications de ce nouveau règlement sur les procédures et pratiques en matière d'enquête.

L'accent principal mis sur la formation en matière d'enquête a été renforcé par une série de nouvelles formations dispensées exclusivement par des enquêteurs expérimentés. Les sujets de ces formations comprenaient les techniques de réalisation d'entretiens, la collecte d'éléments de preuve, les vérifications sur place, la rédaction de rapports et l'inspection de locaux. Ces sessions étaient organisées pour maintenir et améliorer encore les normes élevées de l'OLAF en matière d'enquête et ont mené à l'identification de meilleures pratiques.

Les experts forensiques et les analystes opérationnels de l'OLAF participent régulièrement à un certain nombre de formations externes très spécialisées.

En outre, le personnel de l'OLAF a été formé par la direction générale Agriculture et développement rural et par l'agence spécialisée de l'UE de coopération judiciaire en matière pénale, Eurojust, afin d'approfondir leurs connaissances sur des sujets spécifiques pertinents.

Un programme de formation à la gestion a été élaboré en 2013 pour améliorer les compétences de gestion par le biais d'un coaching en groupe. L'importance de l'éthique à l'OLAF a été abordée dans une campagne de sensibilisation comprenant un déjeuner-débat, ainsi que la rédaction d'un guide d'éthique de l'OLAF et la modernisation de la page web consacrée à l'éthique.

Une séance de tutorat a été organisée afin de préparer les membres du personnel intéressés par les postes d'encadrement intermédiaire. Une attention spéciale a été accordée à l'équilibre entre les hommes et les femmes et à l'égalité des chances.

L'OLAF est régulièrement contacté par d'autres services de la Commission, des institutions ou organes et des organisations externes pour présenter des exposés sur des sujets spécifiques, directement liés à ses compétences, à son expertise ou à ses méthodes de travail. Dans le cadre de la stratégie antifraude de la Commission, l'OLAF soutient les services de la Commission et les agences de l'UE dans leurs efforts visant à sensibiliser aux questions de fraude et à développer des formations appropriées en matière de lutte antifraude.



8. Perspectives: 2014 et au-delà

L'OLAF souhaite continuer à participer activement à toutes les activités d'enquête pertinentes et initiatives liées à ses missions.

- Il s'efforcera de consolider davantage les résultats positifs obtenus dans le domaine des enquêtes.
- Le premier échange de vues entre le Parlement européen, le Conseil, la Commission et le directeur général de l'OLAF a eu lieu le 8 avril 2014. L'OLAF accueille ce nouveau processus comme une opportunité d'améliorer davantage la relation et le dialogue avec les institutions sur les stratégies générales de lutte antifraude, sur lesquelles portent essentiellement ces échanges.
- L'amélioration de la coopération avec les partenaires restera une priorité clé de l'OLAF dans les années à venir. L'Office a l'intention de conclure des arrangements de coopération avec la Commission et d'autres institutions de l'UE, d'approfondir la collaboration avec Eurojust et Europol et de signer des arrangements de coopération administrative avec les autorités des États membres et des pays tiers, ainsi qu'avec des organisations internationales.
- Il continuera à soutenir activement les négociations sur la proposition législative de la Commission relative à la création d'un Parquet européen. À mesure que le processus législatif avance, il sera nécessaire et important de réfléchir à la relation spéciale à établir entre l'OLAF et ce futur Parquet européen.



Aperçu des tableaux et graphiques

Figure 1: Budget 2013 de l'Union - Volet «dépenses»	9
Figure 2: Organigramme	11
Figure 3a: Activités d'enquête de l'OLAF en 2013	12
Figure 3b: L'OLAF au cours des cinq dernières années: augmentation des informations reçues, davantage d'enquêtes ouvertes et clôturées et un nombre plus élevé de recommandations formulées	12
Figure 4: Informations reçues par source	13
Figure 5: Informations reçues par secteur	13
Figure 6: Éléments d'information reçus du secteur public	14
Figure 7: Informations reçues des États membres	15
Figure 8: Durée moyenne de la phase de sélection des dossiers (en mois)	16
Figure 9: Résultats de la procédure de sélection	16
Figure 10: Enquêtes ouvertes	17
Figure 11: Durée moyenne des enquêtes (avec sélection)	17
Figure 12: Enquêtes en cours par secteur	18
Figure 13: Dossiers de coordination ouverts	19
Figure 14: Dossiers d'enquête ou de coordination clôturés avec recommandations	20
Figure 15: Nombre de recommandations formulées par type au cours des cinq dernières années	20
Figure 16: Montants dont le recouvrement a été recommandé par l'OLAF en 2013	21
Figure 17: Montants recouvrés par les autorités compétentes à la suite des recommandations de l'OLAF (en millions)	22
Figure 18a: Taux de mise en accusation à la suite des recommandations judiciaires de l'OLAF	23
Figure 18b: Actions prises par les autorités judiciaires nationales à la suite de recommandations judiciaires de l'OLAF par État membre entre le 1er janvier 2006 et le 31 décembre 2013	23
Figure 19: Personnel de l'OLAF traitant du commerce illicite de tabac	24
Figure 20: Dossiers d'enquête et de coordination ouverts dans le secteur du commerce illicite de produits du tabac au cours de la période 2009-2013	24
Figure 21: Opérations douanières conjointes menées par l'OLAF au cours de la période 2009-2013	25
Figure 22: Nombre de cigarettes saisies avec le soutien de l'activité de l'OLAF au cours de la période 2009-2013	25
Figure 23: Paiements annuels et indemnités après saisies versés par les fabricants ayant coopéré au cours de la période 2009-2013, en EUR	27
Figure 24: Budget de l'OLAF pour des programmes en 2013	31
Figure 25: Budget administratif de l'OLAF en 2013	35
Figure 26: Vue d'ensemble du personnel de l'OLAF au 31 décembre 2013	35



Office des publications

ISBN 978-92-79-35054-2



doi:10.2784/29284