

Université Paris 1
Ecole nationale d'administration

Master Science politique
Spécialité Affaires publiques

Parcours Action publique en Europe

**Trente ans de politique antifraude
à l'Union européenne**

Sous la direction de
M. Didier GEORGAKAKIS

Soutenu par
Mme. Maria Fernanda COLAÇO ALVES
CIL - Promotion Louise Weiss 2016-2017

Jury composé de
Président :
Directeur de mémoire : M. Didier GEORGAKAKIS
Membres du jury : Mme Laure NEUMAYER,
M. Didier GEORGAKAKIS et M. Fabrice LARAT

Remerciements

Je tiens à exprimer mes remerciements les plus chaleureux à la Direction de l'École nationale d'Administration, en particulier à M. Fabrice LARAT et Mme Sandrine BLAISON, du Service des formations diplômantes de la Direction de la formation, pour leurs conseils et encouragements.

J'exprime mes vifs remerciements et toute ma reconnaissance à mon Directeur de recherche, M. Didier GEORGAKAKIS, pour m'avoir accepté, guidé et inspiré avec sa grande expertise et son profond engagement pour la recherche académique et le projet européen.

J'adresse également mes remerciements à mon mari, Florian BOUCAULT, source interminable de patience et d'encouragement, ainsi que rigoureux réviseur d'orthographe.

Finalement, je voudrais exprimer ma gratitude à ma maître de stage, Madame Maria NTZIOUNI-DOUMAS, et aux autres membres de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) pour leur disponibilité et la patience avec laquelle ils ont bien voulu répondre à mes différentes questions pendant et après mon stage au sein de cette institution, d'octobre 2016 à janvier 2017.

Qu'ils en soient remerciés.

Table des matières

Liste des abréviations	3
1. INTRODUCTION	4
1.1. Problématique	4
1.2. Le contexte	5
1.3. La littérature	8
1.4. La recherche	11
1.4.1. La chronologie du développement de la politique	13
1.4.2. L'analyse des acteurs impliqués dans la politique	14
1.5. Les sources d'information	16
1.6. Les limites de la recherche	16
2. LE DÉVELOPPEMENT DE LA POLITIQUE ANTIFRAUDE EUROPÉENNE	18
2.1. L'UCLAF et l'émergence de la politique antifraude	19
2.2. La politique antifraude en tant que politique de moralisation	21
2.3. L'OLAF et la semi-indépendance de la politique antifraude	28
2.4. La consolidation de la politique antifraude	32
2.5. Les ajustements opérationnels de la politique antifraude	38
2.6. Les nouvelles perspectives de la politique antifraude	43
3. LES CONDITIONS DU DÉVELOPPEMENT DE LA POLITIQUE ANTIFRAUDE DE L'UE	48
3.1. Les chiffres de la politique antifraude	49
3.2. Les États membres et la politique antifraude européenne	53
3.3. La Commission et la politique antifraude européenne	57
4. CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES	62
5. BIBLIOGRAPHIE	66
6. ANNEXES	71
Annexe 1. Liste des personnes rencontrées	71

Liste des abréviations

AFCOS – Service de coordination antifraude

COCOBU/CONT – Commission de contrôle budgétaire du Parlement européen

COCOLAF – Comité consultatif de coordination de la prévention de la fraude

OLAF – Office européen de lutte antifraude

PIF – Protection des intérêts financier de l'Union européenne

TCE – Traité instituant la Communauté européenne

TFUE – Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

UCLAF – Unité de coordination de la lutte antifraude

UE – Union européenne

1. INTRODUCTION

La politique antifraude européenne est un objet particulièrement intéressant à étudier car le développement peu cohérent de son cadre institutionnel et ses difficultés inextricables sont le reflet direct des tensions diverses au sein de l'Union européenne.

Cette recherche présente le trente dernières années du développement de la politique anti-fraude européenne et sa relation avec la discussion actuelle sur le parquet européen. Basé sur des observations, des entretiens semi-structurés et des documents de l'UE, cet article analyse le développement historique de la politique anti-fraude européenne en décomposant les moments de changement, en suivant les acteurs impliqués et en capturant le contexte pertinent. L'objectif de cet article est d'esquisser des pistes pour mieux comprendre les dynamiques qui sous-tendent la mise en place d'une coopération européenne pour la lutte contre la fraude.

1.1. Problématique

Le développement de la politique antifraude de l'UE durant ces trente dernières années est symptomatique de deux types de tensions très marquantes de la construction européenne. La première est l'évolution des compétences budgétaires et financières attribuées à l'UE et le rééquilibrage constant des forces entre les partenaires institutionnel de l'UE notamment la Commission et le Parlement européen (Georgakakis 2002).

La deuxième tension présente dans la politique antifraude est celle de la coopération communautaire entre les institutions de l'UE et les pays membres. Comme signalé par Pujas (2006, p. 107), l'antifraude est « l'incarnation d'une ambition politique âprement discutée de la construction européenne, à savoir la création formelle d'un espace européen de justice et de sécurité intégré ». Elle est entre « la communautarisation du paradigme sécuritaire européen et intergouvernementalité grâce à la coopération des contrôleurs nationaux ».

En temps d'intenses débats sur le nouveau bureau du procureur européen chargé d'enquêter sur les fraudes à l'encontre des fonds de l'UE, on ne peut s'empêcher de regarder en arrière pour comprendre l'ensemble du projet : **quelles sont les orientations politiques et normatives qui définissent l'institutionnalisation de la politique antifraude européenne ? Comment et pourquoi ont elles été développées d'une telle manière ?**

Cette étude a pour objectif de mettre en question la forme institutionnelle et normative sur laquelle la politique antifraude européenne est traitée aujourd'hui.

1.2. Le contexte

La politique antifraude reflète des nécessités politiques contemporaines pour plus de protection et de contrôle du budget public. Quatre citoyens de l'UE sur cinq jugent la corruption comme un problème grave et répandu¹. Les estimations de la Commission européenne sur les pertes du budget européen attribuées à la corruption² atteignent environ 120 milliards d'euros par an. Celles du Parlement européen évaluent des pertes annuelles en termes de PIB de 179 à 990 milliards d'euros (Hafner et al. 2016).

Toutefois l'idée selon laquelle les fraudes et la corruption observées au niveau communautaire dépendent de la responsabilité des institutions européennes, quand plus de 70% du budget de l'UE était dépensé par les États membres, relève largement « d'un artefact et non de l'objectivation des problèmes à résoudre » (Pujas 2006, p. 108).

¹ Eurobarometer Special Survey 397 : Corruption (Commission Européenne 2014)

² Dans les années 1990, la fraude a été estimée par la Cour des comptes européenne entre 2 et 10 % du budget total de l'UE. Actuellement, après des révisions méthodologiques de calcul, l'organisme divise le phénomène de pertes du budget européen en trois : erreurs (4 % du budget), irrégularités et fraude.

Les sujets de la fraude et de la corruption³ demeurent un défi pour l'Union européenne. La fraude et la corruption déforment la compétitivité du marché, déstabilisent les institutions économiques et politiques, minent la confiance des citoyens dans les institutions et la démocratie et réduisent le budget destiné aux politiques publiques. La protection de l'intérêt financier européen, et en particulier des finances publiques de l'Union Européenne, impacte substantiellement la crédibilité et de la confiance des citoyens dans ses institutions.

Toutes les actions entreprises pour lutter contre les atteintes illégales aux intérêts financiers de l'UE constituent ce que l'on appelle la politique antifraude de l'UE. De façon générale, les activités illégales ou potentiellement criminelles portant sur les dépenses ou recettes de l'UE incluent une panoplie d'actions (ou omissions) intentionnelles qui résultent en perception ou rétention indue de fonds provenant du budget de l'UE, en diminution illégale de ressources du budget ou en détournement de fonds à d'autres fins que celles pour lesquelles ils ont initialement été octroyés.

L'importance du sujet est montée successivement à chaque nouveau scandale de détournement de fonds européen. Ceci a eu un effet marqué sur l'agenda de l'UE. Ainsi durant les trente dernières années la politique européenne antifraude a beaucoup évolué en termes de budget, de structure (organisation, personnel, législation) et de compétences, ainsi qu'en termes de temps consacré à sa discussion au sein du Conseil, du Parlement européen, de la Cour de Justice et, cela va sans dire, de la Commission.

L'histoire officielle de la politique antifraude européenne commence en 1987 avec la création de l'Unité de coordination de la lutte antifraude (UCLAF). En 1999, une nouvelle organisation de la Commission européenne aux compétences élargies a été créée, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF). Au début des années 2000, la discussion est passée aux règlements communautaires à travers une compétence

³ Une distinction s'impose entre fraude et corruption. En règle générale la corruption est un type spécifique de fraude où au moins un des perpétrateurs est un agent public qui se sert de sa position. Même si fraude et corruption ne sont pas la même chose, en termes statistiques sa distinction est difficile, voire artificielle. En effet, il y a un enchevêtrement naturel dans la littérature et la politique antifraude. Dans le but de cette argumentation il suffit de souligner que les deux phénomènes impliquent des atteintes illégales contre le budget européen et des distorsions des ses fonctions allocatives.

partagée avec les États membres. Par la suite, c'était l'élargissement de l'UE qui a posé, et pose encore, de nouvelles difficultés au contrôle du budget. La réglementation du secteur s'est consolidée pendant les dix dernières années. Plus récemment on assiste au renouvellement du débat sur le parquet européen qui va impacter de façon significative la politique européenne antifraude dans les prochaines années.

D'une manière générale, la fraude que l'OLAF doit combattre se divise en deux catégories. Le premier type a trait aux finances de l'UE, à savoir le détournement des fonds européens et de ses recettes. Il s'agit de la corruption dans les marchés publics ou dans l'administration de l'aide communautaire, que ce soit en dehors du territoire de l'UE ou à l'intérieur de l'UE (notamment agriculture et aides régionales). Il s'agit aussi de la contrebande de cigarettes pour échapper à la fiscalité et à l'accise, ainsi que d'autres fraudes douanières.

La valeur ajoutée de la politique européenne antifraude est principalement liée à des projets européens à coûts élevés à l'instar de ceux financés par les fonds européens structurels et d'investissement, et contre les fraudes transnationales. Mais pas uniquement.

Le deuxième type de cas de l'OLAF est la mauvaise conduite et la malhonnêteté de certains fonctionnaires de l'UE, qui pourraient concerner, par exemple, le lobbying, les nominations ou la corruption. Les infractions relevant de la deuxième catégorie ont généralement des conséquences financières beaucoup plus faibles que la première, mais elles peuvent nuire gravement à la réputation des institutions de l'UE.

Combinée à la politique de contrôle de gestion de fonds d'une façon plus large, la politique antifraude occupe actuellement une bonne partie des préoccupations et du temps de la machine de l'Union européenne. Il est estimé que la moitié des ressources administratives de l'UE sont prises par le contrôle de la gestion de fonds, l'évaluation, l'audit et l'antifraude⁴. Pourtant, le manque de clarté sur les procédures

⁴ La politique antifraude diffère-t-elle des processus du contrôle financier (questions liées à une gestion saine et efficace, régularité financière, etc.). Or si il y a des distinctions de principe, il est clair que les deux notions se recoupent à l'évidence. La tolérance de pratiques administratives laxistes, les

et les résultats des mesures antifraude donnent lieu à des questionnements sur son efficacité.

Il est important de se rappeler que si l'OLAF a pour mission d'enquêter, il ne peut poursuivre. Il transmette des preuves d'actes répréhensibles aux autorités nationales compétentes. Tout cela signifie que l'OLAF, qui fait partie de la Commission européenne mais avec un statut de semi-détaché, est chargé d'évaluer les risques, de recueillir des preuves et de prendre des décisions sur la manière de répondre à ces preuves.

1.3. La littérature

La majorité des réflexions sur la politique antifraude européenne considèrent son développement comme un événement naturel du processus d'institutionnalisation de l'UE et, surtout, de la Commission européenne. La politique antifraude est cohérente avec la prise de conscience mondiale de l'importance de la thématique et elle est considérée comme une avancée positive même si largement imparfaite.

Dans cette perspective, la littérature se situe dans des discussions de moyens, notamment aux aspects juridiques, techniques et organisationnels, de perfectionner la mise en œuvre de la politique, à l'instar de Quirke (2009; 2016), Xanthaki (2010), Kratsas (2012) et Tolksdorf et van Iterson (2014). Un numéro entier de la revue *The european criminal law association's forum* (Eucrim) a été dédié fin 2008 aux discussions sur l'OLAF à l'occasion de son dixième anniversaire.

En effet, personne ne peut nier l'aspect positif d'une politique antifraude. Éviter ou punir le détournement de fonds payés par les contribuables européens et protéger l'image et la réputation de l'UE sont des points consensuels. Toutefois, il y a une discussion de fond qui mérite d'être engagée pour mieux comprendre les limites d'efficacité de la coopération à l'échelle européenne pour la lutte antifraude.

règlements médiocres, les mécanismes de paiement trop compliqués, les exceptions et les dérogations excessives, le manque de transparence, etc., qui tendent à conduire à de multiples irrégularités et erreurs, reviennent à tolérer un niveau relativement élevé de fraude.

Une politique n'est jamais « naturelle » ou spontanée. Ses conséquences normatives dépendent des raisons de sa production et de sa temporalité. Il existe de riches études de perspective intergouvernementaliste et de perspective néo-institutionnelle sur l'action antifraude européenne. L'évolution de la politique et ses implications politiques (notamment de souveraineté) sont débattus par Levy (1990), Ruimschotel (1994), Mendrinou (1994), Peterson (1997), Pujas (2003), Pujas (2006), et Stefanou et al. (2011).

Il y a d'autres études fondamentales à la réflexion sur les limites de l'antifraude car consacrées aux thématiques parfois liées au sujet telles que la coopération pénale (Mégie 2006) et la déontologie au sein de l'UE (Cini 2007a).

Les politiques publiques sont le produit d'un jeu décisionnel continu dans lequel la dynamique décisionnelle change selon le niveau de délibération en question qui va des décisions politiques en passant par sa traduction juridique et organisationnelle et culminant en sa mise en œuvre. Les définitions du problème et des solutions dépendent des acteurs qui y participent, leurs intérêts et la dynamique existant entre eux (Lascoumes et Le Galès 2012).

Une partie significative des décisions transformationnelles dans les politiques publiques européennes ne sont pas les résultats des choix politiques aux niveaux les plus élevés tels que le Conseil européen. L'influence vient souvent d'en bas. Les décisions techniques peuvent devenir très importantes et limiter la marge de manœuvre de ceux considérés comme les preneurs de décisions. C'est le cas notamment des politiques perçues comme moins stratégiques ou importantes du point de vue géopolitique. La politique antifraude n'échappe probablement pas à cette règle (*Ibid.*).

Ceci implique que le développement d'une politique ne dérive pas d'une chaîne de décisions politiques précisément identifiables. Il y a un va-et-vient (parfois informel) entre acteurs politiques, hauts fonctionnaires et personnel technique de façon que l'on ne peut pas affirmer a priori que les points décisifs d'une politique sont

nécessairement décidés par le haut. En ce sens, l'analyse de la mise en pratique et des discours techniques sur la politique antifraude sont riches et révélateurs.

Il y a un décalage naturel entre l'entendement produit au sein des institutions européennes et les choses produites dans les cadres nationaux des pays membres qui contribuent à la forme du développement de la politique antifraude et à son efficacité. Ce décalage est partiellement expliqué par les différences entre les régimes juridico-administratifs nationaux. Néanmoins l'explication a d'autres aspects, moins évidents, auxquels cette étude se consacrera.

Le cadre institutionnel d'une politique publique n'est jamais complètement cohérent et stable. Il y a toujours de l'espace pour des changements malgré les restrictions formelles et informelles imposées par des décisions passés qui contraignent et modèlent en partie les décisions futures (*path dependence*). Cela suggère qu'une politique publique est un ensemble d'accords temporaire en constante renégociation.

Parfois, des fenêtres d'opportunités au changement s'ouvrent par des circonstances qui supplantent les résistances au changement. Ces moments incluent normalement des altérations structurelles ou d'équilibre des pouvoirs provoqués par des facteurs divers, endogènes ou exogènes à la politique. Les changements provoqués par des facteurs exogènes tels qu'un changement de régime politique, par exemple, sont bien explorés par les études néo-institutionnalistes diverses (voir par exemple (Streeck et Thelen 2005; Pierson 2004; Bonafont 2004).

En revanche les analyses de sociologie politique sont dédiées aux mouvements menés par les acteurs dans les institutions qui provoquent des changements dans les structures et hiérarchies symboliques de la politique. Ces changements normalement plus subtils et incrémentaux sont plus difficiles à distinguer mais ont tendance à provoquer des altérations substantielles et, en général, plus cohérentes et durables (Favell et Guiraudon 2009; Parsons 2010).

Les pistes ouvertes par les études consacrées aux politiques européennes affirment l'aspect de gouvernance multi-niveaux qui les caractérise ce qui révèle que cette

différenciation n'est pas toujours aussi nette. Ils observent plutôt un « continuum décisionnel » de moments qui mélangent facteurs externes et internes ainsi qu'un va-et-vient (parfois informel) de certains acteurs entre les différents niveaux de délibération (Jenson et Mérand 2010).

L'UE serait le produit des négociations entre États, mais aussi le résultat d'une multitude de processus complexes qui regroupent différents types d'acteurs, institutionnels ou pas, publics ou pas. La compréhension de la complexité de l'UE échapperait à une théorie unique de façon que « cette complexité rend raisonnable l'application d'une combinaison de modèles » (*Ibid.*).

1.4. La recherche

On part de l'analyse de Georgakakis (2002) pour qui la politique antifraude européenne de la fin des années 1990 est le produit authentique de la montée en puissance de la bureaucratie européenne. Elle est le résultat de la lutte pour l'espace et le pouvoir et utilise d'un jeu de rhétorique pour justifier son évolution.

Une partie essentielle des politiques publiques, y compris la politique antifraude, est le fruit de décisions moins bruyantes que celles du haut niveau politique. Elles dépendent plutôt des décisions bureaucratiques ou techniques et de la dynamique entre l'administration européenne et les administrations nationales pour sa mise en œuvre.

Cette étude accorde de l'importance aux rôles des états membres et de leurs administrations nationales. La mise en œuvre de la politique antifraude dépend en grande partie, et peut-être même en majorité, d'une coopération étroite avec les États membres⁵. Nous suivons alors l'idée préconisée par Pujas (2003; 2006) que ce sont les conflits d'intérêts entre les États membres d'une part et la dynamique entre fonctionnaires européens et nationaux d'autre part qui amènent au changement de la politique antifraude. Le développement de la politique est le produit des luttes

⁵ Les autorités nationales gèrent environ 80 % des dépenses de l'UE et perçoivent les ressources propres traditionnelles.

institutionnelles combiné à l'omniprésence des agendas politiques de l'UE et, dans certains cas, nationaux.

Même si parfois des intérêts forts des États membres sont en jeu, ce qui réduit dans une certaine mesure l'influence de facteurs contingents, des raisons sociologiques peuvent partiellement expliquer la situation. Les conflits personnels, fonctionnels et inter-institutionnels peuvent impacter profondément le design de la politique.

Afin de répondre aux questions de recherche sur les orientations politiques et normatives qui définissent l'institutionnalisation de la politique antifraude européenne, son développement et son rapport avec l'efficacité de la politique, il y a trois aspects fondamentaux à considérer : la temporalité des décisions, les raisons de leur production et leurs conséquences normatives.

Pour mieux comprendre le développement de la politique antifraude européenne il faut décomposer les contextes, les grandes lignes de discussions et les décisions principales. A cette analyse il faut ajouter aussi le prisme du déroulement réel de la politique, examiner la gouvernance, les institutions et les acteurs qui jouent à sa mise en œuvre. Ainsi, il y a une composante d'analyse historique et une autre de sociologie des acteurs de la politique.

Pour comprendre la politique antifraude il est essentiel d'analyser son développement historique en découpant les moments de changement, les acteurs qui y participent, leurs motivations et leurs niveaux d'influence. L'objet de cette étude est de tracer des pistes qui permettent de mieux comprendre les dynamiques qui sous-tendent la mise en place d'une coopération à l'échelle européenne pour la lutte antifraude.

La déconstruction du processus ayant conduit à l'instauration des instruments de coopération antifraude permet de dépasser la majorité des lectures préétablies sur le sujet. Les analyses et ouvrages qui prédominent s'attachent surtout à décrire les dispositifs légaux, leurs apports et limites, ainsi qu'à présenter des évolutions jugées nécessaires.

La méthodologie de base de cette étude est une combinaison entre l'analyse de changement institutionnel et l'analyse de sociologie des acteurs qui y participent tel que préconisé par Jenson et Mérand (2010) et Biebuyck et Rumford (2016). Il faut mieux structurer la question de panoplie de décisions et d'acteurs centraux du processus sans perdre de vue que les négociations et les prises de décisions ont lieu dans un environnement de contraintes structurelles.

Cela implique deux points d'analyse associés. Premièrement, l'étude élabore une généalogie du processus de développement de la politique antifraude englobant l'analyse de ses principales étapes et moments critiques. Deuxièmement, une analyse des acteurs impliqués dans le processus d'institutionnalisation est effectuée. L'étude de l'empreinte digitale des principaux acteurs et de leur déterminants d'action permettra l'identification de l'évolution de la doctrine de la fraude, c'est-à-dire, du jeu de rhétoriques justifiant (ou s'opposant à) la politique antifraude européenne.

1.4.1. La chronologie du développement de la politique

Établir la chronologie du développement implique la traçabilité du processus d'institutionnalisation de la politique antifraude englobant l'analyse de ses principaux moments critiques. Comment se forment et se transforment les pratiques de l'action européenne antifraude ? On cherche les principales décisions ou périodes de transformation de la politique antifraude. Cela constitue une première piste pour appréhender les différentes étapes de sa construction intermittente.

Y a-t-il eu des changements à petits pas ou bien des ruptures brusques ? Quels ont été les contextes au sein de la Commission et de l'UE en général ? Quels sont les facteurs endogènes et exogènes du changement ? On considère que le développement de la politique est le produit des luttes institutionnelles combiné à l'omniprésence des agendas politiques de l'UE et, dans certains cas, nationaux.

Dans ce sens, l'étude utilise, en partie, une approche historique en termes de processus tels que la méthodologie *process tracing* défini par George et Bennett (2005). Son objectif est la vérification de la chaîne historique des causes et des effets à travers l'analyse des mécanismes de prise de décision (événements, actions, attentes etc.) qui établissent des effets observés.

On tient compte du fait que la multiplicité et les transformations constantes des forums de débats sur la politique posent un défi à l'application standard de la méthode *process tracing*. La majorité des décisions politiques ne sont pas le résultat d'un choix clair, mais le résultat d'une panoplie d'interactions simultanées où les acteurs ont des statuts et des antécédents divers, ainsi que des intérêts sociaux, institutionnels et professionnels différents (Lascoumes et Le Galès 2012).

Le point de départ de l'analyse sera l'origine des rapports sur la fraude dans l'UE, en 1978. Le premier point d'inflexion établi est la création de l'OLAF après la crise de la Commission Santer tel qu'explicité par Georgakakis (2002). D'autres moments importants de la politique sont aussi identifiés par l'étude jusqu'au moment présent.

1.4.2. L'analyse des acteurs impliqués dans la politique

Il s'agit de la mise en évidence des transformations qui conduisent à l'analyse les interactions entre les acteurs. Le but est d'établir des traces raisonnables de leur implication à chaque point d'inflexion de la politique. Ceci dépend de la reconstruction du processus de décision, de l'analyse de l'évolution des intérêts présents dans des discours politiques et techniques et de l'évolution des ressources (notamment crédibilité et autorité).

Cette analyse accorde aussi de l'importance aux rôles des États membres et de leurs administrations nationales. On considère que les conflits d'intérêts entre les États membres d'une part et la dynamique entre fonctionnaires européens et nationaux d'autre part amènent au changement de la politique antifraude.

On cherche plus précisément les acteurs qui y participent et le jeu institutionnel au sein de l'UE : quelles sont les positions au sein de l'UE par rapport à la politique antifraude ? Et quels sont leurs leviers d'influence ? Quel est l'implication des États membres dans la politique ?

L'empreinte digitale des États membres dans l'élaboration des politiques publiques au niveau européen est le produit à la fois des principes fondamentaux des États ainsi que des caractéristiques sociologiques des acteurs nationaux qui interagissent au niveau des institutions européennes.

Plus le sujet traité est éloigné du cœur des intérêts des États, c'est-à-dire, dans les domaines d'activités peu suivis au niveau national, plus le poids décisionnel des acteurs nationaux entre en jeu. Dans le cas de la politique antifraude on considère les caractéristiques institutionnelles des États (notamment gouvernance et corruption) ainsi que les aspects sociologiques des acteurs de la politique antifraude (les autorités anti-corruption et les services de coordination antifraude nationaux – AFCOS, en anglais). On part du principe que les acteurs nationaux peuvent jouer un rôle au-delà de la simple communication de leurs positions nationales.

L'étude de l'empreinte digitale des principaux acteurs et de leurs déterminants d'action permettra l'identification de l'évolution de la doctrine de la fraude, c'est-à-dire, du jeu de rhétoriques justifiant (ou s'opposant) à la politique antifraude. Comment se forment et se transforment les logiques de l'action européenne antifraude ? Et quel impact sur les limites du concept de fraude ?

Si les acteurs entrent en compétition pour définir ou redéfinir les problématiques et le design des politiques en accord avec leurs intérêts, alors il est possible d'étudier leurs discours et les stratégies d'appropriation du cadre juridique et organisationnel de la politique antifraude. On s'intéresse à la construction des valeurs et à la diffusion des idées. L'analyse de la mise en pratique et des discours sur la politique antifraude abondent dans le sens de cette étude. Ceci amènera enfin à des questions à propos des résultats de la politique.

1.5. Les sources d'information

Cette analyse s'appuie sur une observation participante qui a pris la forme d'un stage de quatre mois auprès de l'Office européen antifraude (OLAF) entre octobre 2016 et janvier 2017. Durant cette période, des entretiens semi-structurés ont été réalisés avec des acteurs hors OLAF impliqués dans la politique antifraude. Plusieurs autres commentaires des fonctionnaires européens et nationaux ont été récupérés des comptes rendus publiés des réunions et des séminaires sur la thématique⁶.

L'étude s'appuie également sur des dispositifs juridiques, des recherches, des rapports et d'autres documents gris concernant la protection des intérêts financiers de l'UE et l'antifraude publiés par l'OLAF, la Commission européenne, la Cour des comptes européenne, la Commission du contrôle budgétaire du Parlement européen (COCOBU, CONT) et le Conseil européen.

La recherche est complétée par quelques articles de presse.

1.6. Les limites de la recherche

Mieux vaut souligner quelques limites fortes de cette étude. D'abord, même si l'accent de l'étude est sur l'acteur plutôt que sur les structures européennes, la topographie des acteurs de la politique antifraude les considère, à quelques exceptions près, en tant que groupes et pas de façon individualisée. Ceci car les intérêts premiers de l'étude sont l'interaction, l'influence et la diffusion des idées et concepts et non leurs rôles sociaux et professionnels per se.

Pour la même raison, la relation entre la politique antifraude européenne et les autorités anti-corruption et les services de coordination antifraude nationaux n'est abordée que de façon superficielle. Les modalités de réception nationale des concepts européen antifraude (et vice-versa) ainsi que le décalage qu'il peut exister

⁶ Comme demandé par quelques personnes interrogées et afin de garantir l'uniformité, toutes les citations ont été anonymisées.

entre l'entendement au sein des institutions européennes et les actions produites dans les cadres nationaux mériteraient une étude à part (*Ibid.*).

Le chapitre deux présente le résultat de la recherche empirique sur le développement de la politique antifraude européenne. Le chapitre trois présente ses participants, les principaux enjeux de la politique et les principaux résultats de la politique antifraude européenne. Le chapitre final présente les conclusions et perspectives.

2. LE DÉVELOPPEMENT DE LA POLITIQUE ANTIFRAUDE EUROPÉENNE

Ce chapitre est le résultat d'une recherche empirique sur les étapes de la construction de la politique antifraude européenne. Pour comprendre la politique antifraude il est essentiel d'analyser son développement historique en découpant les moments de changement, les acteurs qui y participent et le contexte pertinent.

La prise de conscience par l'UE que les fraudes et la corruption la concernait directement est apparue dans les années 1970, lorsque l'UE se dote de ressources propres séparées des pays membres. Le premier signal formel d'intérêt ou de préoccupation de l'UE par rapport à la fraude est la création de la Cour des Comptes européenne⁷ en 1978. Dès ses premiers rapports, la Cour dénonçait des dysfonctionnements et des fraudes dans la gestion des subventions agricoles européennes.

Un long chemin a été parcouru depuis ce moment jusqu'à la conception actuelle de la politique antifraude européenne. Ce chapitre raconte brièvement cette histoire. On y analysera le développement de la politique en essayant d'évoquer les divers aspects du contexte institutionnel qui contribuent au développement de la politique, à savoir la relation entre la Commission et le Parlement européen et la relation entre eux et le Conseil européen où s'exprime la politique des États membres.

La division du texte en six sous parties représente l'analyse organisée par présidence du Collège des commissaires. Bien que quelque peu artificiel, cet découpage a pour objectif de permettre l'insertion du développement de la politique antifraude dans un cadre institutionnel plus ample. De façon générale on présupposera que durant un mandat de président de Commission les objectifs et les relations de pouvoir entre les partenaires institutionnels de l'UE ont été stables. Certes, le contexte peut changer tout au long d'un mandat, comme l'a prouvé la Commission Santer, mais ceci est considéré comme étant une exception.

⁷ La Cour des comptes européenne est compétente pour contrôler les comptes des institutions européennes, mais elle n'est pas dotée de ressources d'investigation, ni de compétences suffisantes pour mener des enquêtes sur des suspicion de fraude.

2.1. L'UCLAF et l'émergence de la politique antifraude

Depuis 1984 le Parlement, notamment à travers la Commission du contrôle budgétaire du Parlement européen (COCOBU, à l'époque), insistait en faveur de la création d'une « brigade volante » capable d'effectuer des contrôles sur place dans les États membres en cas de suspicion de fraude au détriment des intérêts financiers de l'UE (Parlement Européen 1999).

Considérant qu'à l'époque le Parlement était plutôt un partenaire institutionnel de la Commission (Georgakakis 2002, p. 267), il est juste de considérer que les demandes parlementaires répétées pour une organisation antifraude montrent que la thématique était définitivement entrée dans l'agenda de la Commission, et donc de l'UE. Un autre indice du fait que le sujet était en maturation à la Commission est le rapport de la Commission sur le sujet apparu fin 1987 (Commission des Communautés européennes 1987).

Avec pour base ce rapport, la Commission a finalement décidé de la création de l'Unité de Coordination de la Lutte Antifraude (UCLAF), organisation qui est devenue opérationnelle en juillet 1988 avec une quinzaine de personnes. L'UCLAF, comme son nom le suggère, n'a d'abord été constituée qu'en tant qu'organe de coordination des activités antifraude qui, jusqu'à ce moment-là, étaient dispersées entre les principales directions générales générant des dépenses et des recettes, à savoir : DG VI – Agriculture, DG XIX – Budget, DG XX - Contrôle financier et DG XXI - Douane et fiscalité indirecte.

Durant les années qui suivirent, UCLAF a connu une structuration lente mais constante. Son budget et son effectif total augmentaient et des procédures de travail ont été établies. Dans ce rythme de renforcement du contrôle budgétaire, la responsabilité des États membres dans le but de la bonne gestion financière et de la

lutte contre la fraude est entrée dans les dispositions juridiques de l'UE à l'occasion du Traité sur l'Union européenne de 1992⁸ :

« Article 209 A. Les États membres prennent les mêmes mesures pour combattre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté que celles qu'ils prennent pour combattre la fraude portant atteinte à leurs propres intérêts financiers. Sans préjudice d'autres dispositions du présent traité, les États membres coordonnent leur action visant à protéger les intérêts financiers de la Communauté contre la fraude. A cette fin, ils organisent, avec l'aide de la Commission, une collaboration étroite et régulière entre les services compétents de leurs administrations. »

L'article était essentiel sur deux points. D'abord, il établissait la responsabilité des États membres de protéger le budget européen de la même façon qu'ils le font avec leur propre budget. De plus il requérait une action coordonnée des États membres et une collaboration étroite et régulière avec la Commission, ce qui renforça le rôle de l'UCLAF.

Par ailleurs, la Commission a fait avancer l'encadrement des États membres et la consolidation de son propre pouvoir avec finesse politique, et avec l'accord du Conseil. En recourant à l'esprit de « coopération européenne » de l'intergouvernabilité, elle incarnait le rôle de gardienne de l'intérêt de l'UE tout en évitant de choquer les pays membres.

Le but de la politique antifraude était simple. Il se résumait à vérifier la bonne exécution des programmes communautaires et l'usage qu'en font les États membres (2002). De plus, l'augmentation du budget européen, notamment des fonds structurels, et la multiplication des projets provoquée par la réforme du budget communautaire⁹ ont contribué à l'importance croissante du contrôle financier.

⁸ Traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992 et entré en vigueur le 1er novembre 1993. Journal officiel des Communautés européennes (JOCE), 29 juillet 1992 (Belgique et al. 1993)

⁹ Les « Paquets Delors I et II », de 1988 et 1992 respectivement.

On peut affirmer avec peu de risque que pendant la Commission Delors la politique antifraude est entrée définitivement dans l'agenda de l'UE et a progressé modérément toujours dans l'esprit intergouvernementaliste. D'après Georgakakis (*Ibid.*, p. 268) « le principe de la politique antifraude, son développement comme sa progressive juridicisation s'insèrent assez bien dans ce dispositif par lequel la Commission gagne en capacité d'action ». La politique antifraude était alors perçue comme un instrument technique favorisant l'intégration européenne, la légitimité du budget communautaire et la rationalisation des activités de la Commission.

L'impact de la politique antifraude à l'époque restait pourtant modeste. L'UCLAF se construisait pas à pas. En 1992, l'effectif total de l'organisation s'était élevé à 32 personnes contre 89 encore dispersées dans les cellules antifraude de la Commission (Parlement Européen 1999). S'ajoutant à cela, l'enchevêtrement de compétences avec les cellules antifraude de la Commission était notoire et l'autorité de coordination de la nouvelle unité envers les États membres se faisait encore peu évidente.

Georgakakis affirme que « dans un contexte communautaire tout entier orienté vers l'horizon 1992, la lutte antifraude ne représente qu'une opportunité ouverte parmi d'autres ». De plus, « sous l'impulsion de Jacques Delors, la Commission élargit ses marges de manœuvre sans toutefois heurter de front ses différents partenaires institutionnels » (Georgakakis 2002, p. 269).

2.2. La politique antifraude en tant que politique de moralisation

De façon paradoxale, la Commission Santer, qui a pris place en janvier 1995, a représenté à la fois une continuation et un tournant de la politique antifraude. La stratégie de renforcement organisationnel progressif de l'UCLAF et de juridicisation du cadre antifraude européen dans l'esprit de coordination s'est maintenue. Cependant, les contours donnés à la politique ont changé. La politique antifraude est passé d'un instrument technique à un instrument clé de ce que Georgakakis (2002) appelle « politique de moralisation ».

Le premier indicateur de la valorisation politique du sujet a été le transfert de la responsabilité de la lutte antifraude du commissaire en charge du budget¹⁰ à la commissaire en charge de l'immigration, de la justice et des affaires intérieures. Son titre s'est alors vu ajouté « contrôle financier et lutte contre la fraude ». La commissaire Anita Gradin était fortement soutenue par le président Santer.

La relation du Parlement européen avec la Commission et le Conseil avait changée. Le Parlement était plus mature institutionnellement et le prouvait par une tentative d'éloignement de la Commission. Comme conséquence, il souhaitait faire usage de ses compétences en matière de contrôle budgétaire et faisait pression sur le Conseil.

En décembre 1995, le Parlement a exercé pour la première fois le droit que lui a conféré le traité de créer une commission d'enquête et a écrit un rapport sur des allégations de fraude et de mauvaise administration sous le régime de transit communautaire. Elle a dénoncé les millions d'euros qui se sont évadés du fait de la gestion fiscale défaillante de la libre circulation de marchandises.

La commission d'enquête recommandait de développer les compétences de l'UCLAF « en tant que cellule de renseignement sur les délits pénaux » (Commission du contrôle budgétaire 1998) et de créer un « bureau central d'échanges d'information pour aider les parquets nationaux dans leurs poursuites judiciaires à caractère transnational » (Kellet-Bowmann 1997). Les recommandations de la commission d'enquête ont alors recueilli une large approbation ce qui indiquait l'importance montante du sujet reconnu aussi par la Commission et par les États membres.

Pourtant, bien que l'importance du sujet montait, la stratégie pour développer la politique antifraude était beaucoup moins évidente. Fin 1994, sous la pression de l'UE, les pays membres se sont accordés pour prendre des dispositions communes

¹⁰ Depuis 1989 l'UCLAF était placé sous la responsabilité du Commissaire responsable du budget, M. Schmidhuber., poste renommé en 1993 « Budget, Contrôle financier et Fonds de cohésion »

en la matière. L'approche institutionnelle choisie a été celle préconisée par le Conseil, à savoir un accord intergouvernemental par convention¹¹. La procédure a été fortement contestée par le Parlement européen qui souhaitait une action renforcée des contrôles des institutions européennes.

L'accord de principe a été trouvé et a abouti à l'adoption d'une Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (Convention PIF), signée en 1996. La législation définissant le concept de fraude et sa criminalisation était un élément juridique essentiel à l'efficacité de la lutte antifraude à l'échelle de l'UE. Pourtant, elle n'était pas consensuelle entre les États membres et la lenteur des délais de ratification a démontré le manque de consensus politique, pour ne pas dire de sincérité de la volonté politique¹². La carence de ce cadre juridique a rendu extrêmement difficile la coopération juridique et légale en la matière.

En outre, le Traité instituant la Communauté européenne (TCE) en 1997¹³ a amplifié le traitement donné au sujet par le traité de 1992 :

Article 280 :

1. La Communauté et les États membres combattent la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté par des mesures prises conformément au présent article qui sont dissuasives et offrent une protection effective dans les États membres.

2. Les États membres prennent les mêmes mesures pour combattre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté que celles qu'ils prennent pour combattre la fraude portant atteinte à leurs propres intérêts financiers.

¹¹ Une convention nécessite d'une ratification par les parlements des États membres pour entrer en vigueur, aussi qu'une régulation du Conseil pour établir le cadre juridique pour d'ultérieures actions en la matière.

¹² Le deuxième et dernier protocole lié aux instruments légaux de protection des intérêts financiers de l'UE n'est entré en vigueur qu'en 2008.

¹³ Traité instituant la Communauté européenne (TCE), JO C 340 du 10 novembre 1997 (Belgique et al. 1997)

3. Sans préjudice d'autres dispositions du présent traité, les États membres coordonnent leur action visant à protéger les intérêts financiers de la Communauté contre la fraude. À cette fin, ils organisent, avec la Commission, une collaboration étroite et régulière entre les autorités compétentes.

4. Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251, arrête, après consultation de la Cour des comptes, les mesures nécessaires dans les domaines de la prévention de la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté et de la lutte contre cette fraude en vue d'offrir une protection effective et équivalente dans les États membres. Ces mesures ne concernent ni l'application du droit pénal national ni l'administration de la justice dans les États membres.

5. La Commission, en coopération avec les États membres, adresse chaque année au Parlement européen et au Conseil un rapport sur les mesures prises pour la mise en oeuvre du présent article.

L'article, juste avant les dispositions finales du traité, était d'un symbolisme important et est déjà très proche du texte en vigueur actuellement¹⁴. D'abord il a établi la responsabilité partagée entre l'UE et des États membres pour combattre « la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE ». Ensuite il a confirmé la nécessité d'une collaboration étroite et régulière entre les États membres et la Commission avec pour but de coordonner leur action et d'offrir une protection effective et équivalente dans les pays¹⁵.

Encore une fois, toutes les précautions ont été prises pour garantir l'autonomie des États membres en la matière. Ils « prennent les mesures », ils « coordonnent leur action » et, surtout, il restait limpide que les mesures antifraude ne concernaient ni le droit pénal ni l'administration de la justice nationale et ainsi ne rentraient pas dans le

¹⁴ Art. 325 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE), OJ C 326 du 26 octobre 2012 (Les États membres de l'Union européenne 2012)

¹⁵ Entretien avec fonctionnaire de l'UE.

troisième pilier qui était en train de s'établir¹⁶. Par ailleurs, le traité réaffirmait la responsabilité formelle de l'UCLAF, non seulement dans la coordination des enquêtes et la collation des informations, mais également dans les poursuites engagées contre les auteurs de fraudes portant atteinte à l'UE.

On note l'aspect des « contrôles et vérifications de nature administrative » qui renforcent une fois encore la compétence administrative et non pénale de la Commission sur le sujet de la fraude. Les États membres signalaient qu'ils ont pris conscience politique de l'existence du problème de la fraude, mais ils annonçaient également que les mesures d'application devraient demeurer essentiellement à leur discrétion.

Conformes à cet esprit intergouvernementaliste et encore distants des attentes parlementaires, plusieurs renforcements légaux de l'instrumentalisation de la politique antifraude ont pris place au sein de la Commission de 1995 à 1997. Tout d'abord la législation de base sur la lutte antifraude a été finalement établie par deux importants règlements du Conseil.

Le premier règlement n. 2988/95¹⁷, traitait du cadre général des activités de la Commission en termes de politique antifraude, en substituant une série de normes sectorielles existantes. Concrètement il donnait à la Commission l'autorité d'opérer des contrôles administratifs, d'instaurer des mesures spécifiques et d'appliquer des sanctions administratives (y compris des amendes) pour protéger les intérêts financiers de l'UE.

Il faut souligner l'usage scrupuleux du langage normatif : « Le règlement évite soigneusement le terme de « fraude », avec ses connotations de droit pénal, pour y préférer l'emploi de celui d' « irrégularité », intentionnel ou non. Dans le même esprit, le règlement utilise logiquement l'adjectif « administratif » pour qualifier les mesures et les sanctions qu'il prévoit » (Parlement Européen 1999, paragr. 5.6.3)

¹⁶ Entretien avec fonctionnaire de l'UE.

¹⁷ Règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil, du 18 décembre 1995, relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes JO L 312 du 23 décembre 1995 (Conseil de l'Union européenne 1995)

Le renforcement opérationnel de l'UCLAF et la rationalisation normative continuaient à avancer. En 1996, un deuxième règlement très osé traitant du contrôle et des vérifications sur place effectués par la Commission en cas de suspicion de fraude était approuvé par le Conseil. Le règlement n. 2185/96¹⁸ établissait l'habilitation de l'UCLAF à procéder à des contrôles et des vérifications de nature administrative dans les États membres sous sa propre autorité et responsabilité.

L'importance de l'instrument était dans le fait que les contrôleurs de la Commission étaient mis sur un pied d'égalité, en termes de pouvoir, de conditions d'accès aux personnes, aux locaux et à la documentation, avec leurs homologues administratifs nationaux. C'était une action de la part de la Commission considérée comme invasive et avancée (Wade 2008).

Ensuite, pour renforcer encore l'UCLAF en termes organisationnels et rationaliser les travaux de la politique antifraude, la Commission a concentré toutes ses activités antifraude au sein de l'UCLAF, transférant une partie du personnel occupé à ces activités des DG VI et XXI, comme cela avait déjà été pensé à l'époque de la Commission Delors.

Sans nul doute, le sujet de la lutte contre la fraude gagnait de l'importance au sein de l'UE pendant les années 1990, mais son efficacité était largement questionnable. Malgré les changements institutionnels, la pression du Parlement européen et un effectif total d'environ 140 personnes, l'autorité de l'UCLAF envers les États membres et les services de la Commission restait à être établie. L'UCLAF a publié des rappels répétés aux services pour les rappeler à leur obligation de signaler toute irrégularité et fraude suspectée. La convention PIF n'avait pas encore été ratifiée. L'organisation était à peine reconnue par les États membres comme un « contact à la Commission en matière de fraude » (Parlement Européen 1999).

¹⁸ Règlement (Euratom, CE) n° 2185/96 du Conseil du 11 novembre 1996 relatif aux contrôles et vérifications sur place effectués par la Commission pour la protection des intérêts financiers des Communautés européennes contre les fraudes et autres irrégularités JO L 292 du 15 novembre 1996 (Conseil de l'Union européenne 1996)

Il faut rappeler qu'un grand nombre de développements concernant l'UCLAF :

« ont été adoptées à un moment où la Commission était soumise par le Parlement européen à de fortes pressions pour des problèmes de fraude et où l'idée de l'OLAF était déjà dans l'air. (...) il est impossible de ne pas voir (...) une double tentative : parer aux pressions extérieures demandant que soit entrepris un effort plus convaincant de lutte contre la fraude et la corruption au sein de la Commission, et comme position de repli, fixer les règles de base de ce qui sortirait finalement de ces pressions. » (*Ibid.*, p. 5.6.15)

Malgré des avancées, la pression pour un changement montait. L'UCLAF était vivement critiquée même à l'intérieur de la Commission. Le rapport parlementaire¹⁹ de 1998 faisait écho au rapport spécial (Cour des comptes européenne 1998) de la Cour des comptes fortement critique où étaient soulignées des incohérences d'une politique antifraude européenne sans indépendance ni moyens adéquats, dont les effets punitifs sont renvoyés à la responsabilité des États membres. Il faisait appel à une réforme de l'UCLAF.

La Commission a réagi par une tentative de renforcement de sa politique mais dans une ambiance politique déjà difficile. Les tensions qui s'installaient à l'époque ont abouti à une crise institutionnelle grave et inédite où le Parlement a exprimé sa défiance vis-à-vis de la Commission relative à sa responsabilité dans le développement d'irrégularités et de pratiques de népotisme non réprimées et mettant l'UCLAF au centre des attentions communautaires.

La question de l'antifraude a permis au Parlement de consolider en pratique ses nouveaux pouvoirs en matière de codécision et de contrôle budgétaire. Les conclusions se révéleront des plus négatives et ont confirmés les défaillances de la Commission pour prévenir et punir les déviations au sein de ses propres services. Finalement, elles débouchèrent sur la démission du collège des commissaires sous la direction de Santer (Pujas 2006; Georgakakis 2002).

¹⁹ Rapport de la COCOBU du 7 octobre 1998, avec pour rapporteur M. H. Bösch.

2.3. L'OLAF et la semi-indépendance de la politique antifraude

La crise a ouvert à la Commission Prodi une fenêtre d'opportunité à la réforme de la politique antifraude. La centralisation et le renforcement des compétences et de l'indépendance du contrôle ont été les aspects convergents du changement envisagé tant par le Parlement que par la Commission. Ainsi ils ont été l'objectif central de la création de L'Office européen de lutte antifraude (OLAF), en mai 1999²⁰

L'organisation a maintenu les acquis des compétences obtenues en 1995 et 1996 mais a gagné un Directeur avec mandat, une ligne budgétaire propre et un comité de surveillance. Le directeur général de l'OLAF est désigné par la Commission européenne, après concertation avec le Parlement européen et le Conseil. Franz-Hermann Brüner, un procureur allemand sans expérience professionnel antérieure au sein de l'UE, était choisi le premier directeur de l'OLAF.

Le comité est chargé d'exécuter un contrôle régulier sur l'exécution de la fonction d'enquête de l'OLAF. Composé de cinq personnalités indépendantes du domaine d'activité de l'Office, il est une autorité consultative chargée de veiller au respect de l'indépendance de l'OLAF et des droits des justiciables. Par la demande du directeur de l'OLAF, d'une autre institution de l'UE ou même de sa propre initiative, le comité de surveillance transmet des avis et des recommandations au directeur concernant les activités de l'OLAF, sans interférer toutefois dans le déroulement des enquêtes en cours.

Le but central du comité est de veiller au respect des droits et libertés individuelles surtout dans les enquêtes internes et d'élaborer un rapport annuel avec des recommandations d'amélioration. Il se réunit au moins dix fois par an et adresse un

²⁰ Créé par la décision de la Commission 1999/352/CE, CECA, Euratom, du 28 avril 1999 (Commission européenne 1999). De plus, voir les règlements n° 1073/1999 et 1074/1999 du Parlement européen et du Conseil, du 25 mai 1999, relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) (Parlement européen et Conseil de l'Union européenne 1999; Conseil de l'Union européenne 1999)

rapport annuel aux institutions de l'Union européenne. De cette façon, le comité permet de renforcer l'indépendance de l'Office.

Les années suivantes marquent une lente mais constante évolution institutionnelle. Malgré l'affectation en bloc des personnels de l'UCLAF qui n'a pas permis un changement radical de son management, le nouveau directeur de l'OLAF a fait des efforts de rationalisation du travail et de routinisation des enquêtes.

De cette époque date la mise en place d'un système informatisé²¹ de gestion des dossiers d'enquêtes pour mieux recenser les opérations. Des efforts ont aussi été fait pour traiter les enquêtes venues de l'UCLAF ainsi que pour réduire la durée des enquêtes, depuis la phase d'évaluation d'admissibilité jusqu'à celle d'investigation et de suivi. Ces avancées n'ont pourtant pas empêché de sérieux questionnements en relation à l'impartialité et l'efficacité de l'organisation (Wade 2008).

Une situation de malaise au sein de plusieurs institutions de l'UE s'était accrue avec l'évolution des pouvoirs d'enquête de l'OLAF. En relation aux enquêtes internes, début 2003, la Cour de justice a réaffirmé le droit de l'OLAF de conduire des recherches dans toutes les entités de l'UE sans mandat d'arrêt²². Ceci comprenait le droit de fouiller les bureaux de la Banque centrale européenne, la Banque européenne d'investissement et les bureaux des parlementaires. Cette victoire juridique de l'OLAF a suscité un fort mécontentement de la part de ces organisations, alors obstinément opposés aux démarches de l'agence dans ses couloirs.

En relation aux enquêtes externes, la montée en force de l'OLAF a aussi suscité l'inconfort de la part des commissions parlementaires chargées du contrôle des fonds, notamment la commission de contrôle budgétaire (COCOBU) et la commission des affaires étrangères, qui sentaient certaines de ses compétences

²¹ Le Case management system (CMS).

²² La Banque centrale européenne (BCE) et la Banque européenne d'investissement (BEI) ont adopté, chacune, une décision réservant à leurs propres services internes la possibilité de mener des enquêtes anti-fraude. La Cour de Justice européenne, dans un arrêt rendu le 10 juillet 2003, a annulé ces deux décisions.

menacées (Pujas 2006). La compétition interinstitutionnelle entre l'OLAF et les commissions du Parlement a été notée publiquement pendant l'affaire Eurostat.

En 2003, l'affaire Eurostat a une fois de plus mis l'antifraude au coeur de la crise politique (Cini 2007b). L'OLAF s'est vu reproché de ne pas avoir communiqué aux institutions européennes les avancées de l'enquête concernant l'office de statistique européen alors que le cas était connu depuis mars 2000 par les dénonciations d'un fonctionnaire, confirmé par un rapport d'audit. La délation concernait le détournement des millions d'euros. L'OLAF était accusé d'inaction, d'être insuffisamment structuré et d'être peu réactive à la Commission.

L'affaire, largement exploitée par le Parlement, a causé des problèmes politiques à la Commission : « quatre ans après la chute de la Commission Santer, on se trouve encore une fois dans cette situation », affirmait le président du Parlement²³. L'OLAF était critiqué d'un manque de procédures claires et d'un déficit de moyens opérationnels, ce que l'organisation n'a pas nié.

En réalité, l'OLAF était en phase de structuration, avec des pouvoirs considérables, mais où le « cadre légal qui sous-tend le travail des enquêteurs est relativement ténu » (Pétillon 2008). L'organisation était toujours confrontée à un contexte hostile, fruit de la nature complexe des cas, certes, mais aussi des énormes attentes à son égard. Des suspicions d'inaction ou d'action au delà de ses compétences se sont multipliées.

L'équilibre entre l'indépendance de l'OLAF et son devoir de rendre des comptes n'était pas évident. La relation avec la commissaire Schreyer, chargée du budget et de l'antifraude, non plus. Elle a été critiquée lorsqu'elle a admis son manque de connaissance d'un rapport d'audit de 1999 sur des irrégularités présumées à Eurostat. Ce à quoi la Commission Prodi a répondu par le décret d'une politique de « tolérance zéro » ainsi que par la réouverture du débat sur la réforme de la politique antifraude européenne, qui était encore en dessous des attentes.

²³ Politico du 9 juillet 2003, disponible à : <https://www.politico.eu/article/revealed-olaf-fails-to-question-eurostat-accused/> (Cronin et Spinant 2003)

Le comité de surveillance a été conçu comme une espèce de contre-pouvoir à l'OLAF. Cependant, le règlement du comité ne lui confère aucun pouvoir de décision et l'encadrement des actes menées par l'OLAF est forcément discutable au vu du manque de procédure. L'effectif et le budget de l'organisation sont liés à ceux de l'OLAF et ils occupent le même édifice. Ainsi, un conflit latent entre le comité et la direction de l'OLAF était présent depuis sa création. Les recommandations étaient (et elles le sont jusqu'à présent) systématiquement ignorées. Parfois le conflit s'exacerbait et sortait des murs de l'OLAF par la voie judiciaire et avec des conséquences négatives pour la Commission²⁴.

L'affaire Eurostat a résulté en la production de plusieurs rapports, auditions et recommandations lesquelles ont été utilisés pour renforcer la vision de politique antifraude envisagée par le Parlement et la Commission ainsi que par la Cour des comptes. « Elle inaugure l'opportunité d'un nouveau tournant dans la perception et la construction du problème de l'évasion de fonds communautaires, cela à travers le rapport Bösch de mars 2004 qui oriente le débat sur la responsabilité des pays membres » (Pujas 2006, p. 112).

Le rapport parlementaire du très actif rapporteur H. Bösch marque la réorientation du débat sur la réforme de la protection des intérêts financiers de l'UE vers les États membres. Il soulignait qu'en pratique ce sont les pays membres qui détiennent les outils opérationnels d'une gestion rigoureuse des fonds communautaires, d'un contrôle effectif des dépenses effectuées sur leur territoire et des moyens de contraintes, pénaux et juridiques, afin de prévenir et de punir les développements de ces fraudes.

Il faut noter, comme relevé par Pujas (2006), qu'à l'époque le commissaire responsable de la lutte contre les fraudes, la présidente de la COCOBU, tout comme le directeur de l'OLAF étaient allemands. « C'est donc dans ce contexte rendu

²⁴ A titre d'exemple, la Commission a dû payer une amende aux principaux accusés de l'affaire Eurostat concernant la manque de la bonne procédure légale, notamment la manque de communication entre l'OLAF et son comité de surveillance. Cas T-48/05 jugé par la Cour européenne de première instance en juillet 2008, European Court Reports 2008 II-01585, II-A-2-00191 et FP-I-A-2-00031.

confus par les batailles politiques se jouant dans le cadre des oppositions entre Parlement européen, Commission et Conseil sur le projet de Constitution européenne, et dans celui de la campagne électorale de juin 2004, qu'est envisagée la réforme de l'OLAF » (*Ibid.*, p. 117).

En outre, entre 2000 et 2004, le contexte est marqué par le processus d'élargissement de l'UE à de nouveaux pays candidats connus pour leurs problèmes structurels de corruption et de capacité de gouvernance. La période est marquée aussi par l'annonce d'Eurojust comme instrument de coopération judiciaire au détriment de la solution d'un corpus juris. Ceci est interprété comme un tournant pour le troisième pilier de l'UE.

Dans ce contexte, le débat sur la réforme de la protection des intérêts financiers de l'UE a été prolongé pendant des années et son but initial de responsabilisation des États membres a été transformé en réajustements opérationnels au sein de l'OLAF. A cette époque, « la politique de lutte contre les fraudes entachant la gestion des fonds européens demeure associée à celle des scandales qui ébranlent régulièrement les institutions européennes » (*Ibid.*, p. 116).

2.4. La consolidation de la politique antifraude

La commission présidée par Barroso est arrivée en novembre 2004 juste après la grande vague d'élargissement et juste avant de souffrir du désaccord français et néerlandais pour la Constitution pour l'Europe. Le contexte était marqué par un revirement radical vers l'intergouvernementalisme et par la pression pour simplifier l'environnement fiscal et répondre aux critères d'une compétitivité accrue (Pujas 2006).

En fait, toute la communautarisation du troisième pilier de l'UE entrainait en crise. Il y avait une préférence déclarée par les pays membres pour l'arène intergouvernementale, voire extra-communautaire, concernant le champ opérationnel des questions de justice, de répression, de terrorisme et de sécurité. Le

choix d'Eurojust comme instrument de coopération judiciaire au détriment de la solution d'un corpus juris illustre bien ce tournant (Killman 2008).

Dans ce contexte, la réforme de fond de la protection des intérêts financiers vers la responsabilisation des pays membres tel qu'incitée par l'ancien président du Collège Prodi et par le rapporteur du Parlement européen, Bösch, est abandonné. L'idée d'une réforme de plus faible ampleur, sur les procédures de l'OLAF, se prolongera pendant des années.

Le commissaire Kallas, ancien premier ministre estonien chargé des affaires administratives, de l'audit et de la lutte anti-fraude, a résumé la situation en 2005 auprès de la Commission de contrôle budgétaire (COCOBU) du Parlement européen:

« OLAF was born out of the impression that the Commission was not able to adequately deal with cases of wrongdoing within its own walls. OLAF has had a difficult start up period and is still surrounded by a lot of criticism. I fully acknowledge these teething problems, but everybody also agrees that things have recently substantially improved. It is clear to me that OLAF needs to increase efficiency and I have often used the saying that OLAF has to become a 'pillar of trust', for the public and the European institutions. OLAF is not the police, it is not the prosecutor and it is not the judge but an administrative investigation body. The major financial impact of fraud is coming from areas where Member States are the main actors and where sectoral legislation entrusts the Commission with a coordination function and where OLAF, on the Commission's behalf, performs information exchange and pooling, and assistance in operational activity. Then came the Eurostat affair, and this showed some clear need for further improvement: by guaranteeing individuals' rights, the respect of procedures and duration of

investigations and the necessary information flow to the institution under investigation »²⁵.

Fin 2005, le comité de surveillance a été recomposé. La nouvelle présidente, Rosalind Wright, était issue du Serious Fraud Office britannique et apportait une vision plutôt opérationnelle de la politique antifraude. Malgré les bases réglementaires du comité qui restaient fragiles, il y a eu des changements internes importants. De nouvelles procédures internes ont été adoptées et il y avait une préoccupation à sécuriser les données du secrétariat du comité qui avait été suspecté de fuites auparavant. Le comité annonce sa détermination à rétablir de bonnes relations intra-institutionnelles avec l'OLAF.

Début 2006, le mandat du directeur général de l'OLAF, M. Franz-Hermann Brüner, était renouvelé, contrariant l'avis du Parlement. Cette décision affirmait la volonté de la part de la Commission et du Conseil de continuité opérationnelle de l'OLAF. Elle montrait aussi le désaccord du Parlement qui insistait pour un changement plus profond de la politique antifraude européenne et pour des mesures concrètes répondant aux critiques venues des affaires des dernières années tels que l'affaire Eurostat. Par les mots du directeur: « Les cinq années à venir sont pleines de défis pour l'OLAF »²⁶. Il n'avait pas tort. La discussion sur une réforme de l'organisation était à la mode.

La proposition de réforme de l'OLAF émanant de la Commission Barroso confirmait la stratégie de continuité de la politique antifraude. La proposition privilégiait quelques aménagements réglementaires au sein de l'OLAF répondant aux critiques principales sur l'organisation, à savoir le contrôle indépendant des procédures d'enquête de l'OLAF, le renforcement du Comité de surveillance et des informations sur les activités de l'OLAF et des pays membres.

²⁵ Discours du Commissaire européen Siim Kallas au Comité de contrôle budgétaire (COCOBU) du Parlement Européen, Bruxelles, le 12/07/2005. Disponible à : http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-05-455_en.htm?locale=fr (Siim Kallas 2005)

²⁶ Communiqué de presse OLAF, OLAF/06/3, Bruxelles, le 15/02/2006. Disponible à : http://europa.eu/rapid/press-release_OLAF-06-3_fr.htm (OLAF 2006)

Une fois de plus, les questionnements sur la politique antifraude européenne « mettent en évidence les lacunes structurelles de l'OLAF, qui tiennent aux statuts ambigus lui servant de fondations précaires, compte tenu des circonstances de sa création dans le cadre de la crise Santer » (*Ibid.*, p. 112).

En parallèle, la Commission lançait une stratégie dans le domaine de la transparence concernant les commissaires européens tels qu'un code de conduite et un registre des groupes lobbyistes travaillant auprès des institutions européennes²⁷. La réalisation de ces objectifs figurait au premier rang des priorités de la Commission. Cela avait pour but de gagner en légitimité et de détourner l'attention vers des aspects du contrôle interne de l'UE sur lesquelles la Commission pouvait se montrer active. En 2007, la Commission concentrait ses attentions aux négociations du Traité de Lisbonne auquel le nom de l'OLAF ne figure pas.

Le sujet de la protection des intérêts financiers européen a occupé le centre de plusieurs débats, rapports et recommandations des institutions européennes, de chercheurs et d'organismes non-gouvernementaux notamment de 2006 à 2008.

De façon générale, les acteurs partageaient le même diagnostic sur l'OLAF. Une organisation née dans des circonstances difficiles, qui s'est améliorée au fil du temps mais qui a encore beaucoup à évoluer en termes d'efficacité opérationnelle. Un magistrat membre du Comité de surveillance de l'OLAF précisait les points pratiques du débat :

« [...] si l'OLAF a su prouver qu'il était un service d'enquête indépendant indispensable, force est de reconnaître qu'il ne dispose que de moyens limités qui doivent donc être utilisés à bon escient. [...] sa direction devra s'attacher à définir des politiques d'ouverture d'enquêtes qui soient réellement compatibles avec ses moyens humains. » Et encore « Si un Manuel permet de guider les enquêteurs dans les différentes phases des investigations, il apparaît de plus en

²⁷ Un livre vert sur la transparence a été lancé en 2006. Le « registre de transparence » facultatif sur des représentants d'intérêts a été introduit par la Commission européenne en 2008. Le Code de conduite des commissaire a été adopté en 2011, C (2011) 2094.

plus clair que ce document devrait être basé sur un véritable code de procédure » (Pétillon 2008).

Toutefois, la vision dominante est que la politique antifraude européenne ne sera jamais vraiment réactive avec une organisation administrative tel que l'OLAF : « *any desire to ensure OLAF provides only quiet, administrative work in protecting the EC's financial interests or minimal assistance where a criminal justice system response is appropriate, has been stopped short by reality* » (Wade 2008).

Ainsi conceptuellement les aménagements procéduraux de l'OLAF sont perçus comme une phase intermédiaire vers le but final d'un parquet financier européen. Toutefois la directive relative à la protection pénale des intérêts financiers de la Communauté²⁸ restait bloquée par le Conseil depuis 2002 et le sentiment concernant les négociations du traité de Lisbonne en 2007 était que « le parquet européen n'est ni pour demain, ni pour après demain » (Pétillon 2008).

Le premier directeur de l'OLAF, Franz-Hermann Brüner, responsable de l'organisation depuis 2000, décéda d'une maladie en 2009 avant la fin de son deuxième mandat. Brüner a beaucoup contribué au développement institutionnel de l'OLAF. L'organisation a été structurée, ses effectifs ont augmenté, les premières procédures internes ont été mises en place et les premiers résultats en termes de contrôle interne et externe sont apparus. Le directeur était considéré comme un leader efficace et aimable et a laissé une impression très positive parmi ses employés²⁹.

En 2007, le directeur de l'OLAF (Sim Kallas et Brüner 2007), a fait un bilan de l'évolution de l'organisation jusqu'au moment en disant que "la phase de consolidation est à présent achevée" et "la structure de l'OLAF a été modifiée" vue "qu'en 2006 ils ont modifié un certain nombre d'aspects internes à l'OLAF" et ceci a inclus la "mieux occupation des postes de management". Le directeur affirme que "les conditions sont telles que les cas sont de plus en plus grands" et que "60% de

²⁸ Proposition de directive relative à la protection pénale des intérêts financiers de la Communauté, 2001/0115(COD) (Parlement européen et Conseil de l'Union européenne 2003)

²⁹ Entretien avec fonctionnaire de l'OLAF.

leurs affaires sont réglées en un an”. Concernant les investissements de l’OLAF dans les enquêtes douanières, il a confirmé que “certains États membres communiquent plus que d’autres”, mais “que la coopération au niveau européen s’est grandement améliorée”.

Toutefois, pendant son mandat l’OLAF a été victime d’un désastre en matière de relations publiques. L’affaire Eurostat s’est retournée contre l’image de l’OLAF et le désastre a été complété par une irruption policière chez le journaliste Tillack apparemment à la demande de l’OLAF³⁰.

Ces controverses ont encouragé le Parlement et le comité de surveillance de l’OLAF dans leurs ambitions distinctes de s’immiscer dans le fonctionnement de l’OLAF. Le Parlement, la Cour des comptes, le Comité de surveillance de l’OLAF et même la Cour européenne de justice ont critiqué les procédures, le manque de transparence et de respect des droits individuels par l’OLAF.

La fin de la Commission Barroso I est arrivée sans avancées significatives vers une réforme relative aux intérêts financiers de l’UE. La vision intergouvernementaliste a dominé les discussions du traité de Lisbonne. L’espace de liberté, de sécurité et de justice a remplacé le troisième pilier de coopération policière et judiciaire en matière pénale sans pourtant résulter en des progrès pratiques pour la politique antifraude vers une coopération plus étroite des pays membres.

Les relations entre Commission et Parlement restaient tendues. La continuité de la direction de l’OLAF, confié de façon temporaire à un des directeurs, le britannique Nicholas Ilett, a été prolongée de plus d’un an du fait de la lenteur du processus de nomination de son successeur. Il donnait le bilan de l’évolution de l’organisation et les défis de l’avenir :

« under Mr Brüner’s leadership, OLAF developed into a multi-disciplinary administration with all-round anti-fraud competences,

³⁰ Tillack avait écrit sur des allégations concernant des contrats à Eurostat et l’OLAF essayait d’enquêter sur la suspicion de fuite d’information interne (White 2008)

in investigation, cooperation and coordination, analysis, prevention and deterrence. The challenges for the future are the challenges of success, to maintain the Office's effectiveness at a time when the threat is growing faster than the resources available to combat it; and to ensure the operational continuity of an independent service against a background of necessary reform. » (OLAF PR 2010)

Dans un peu plus de dix ans, l'OLAF a parcouru un long chemin. Plusieurs avancements ont été achevés. Il a eu une amélioration de contact avec certains Etats membres. La tournant de l'organisation vers les enquêtes relative à la douane, contrebande de tabac et contrefaçon ont été une alternative d'affirmation réussie. Toutefois, les controverses et la manque d'avancement des réformes ont créé une frustration croissante au sein de l'OLAF³¹.

2.5. Les ajustements opérationnels de la politique antifraude

Lorsque la deuxième commission Barroso a pris place en 2010, la politique antifraude a été placée sous la responsabilité du commissaire à la fiscalité, à l'Union douanière, à l'audit et à la lutte antifraude. Le portefeuille de M. Algirdas Šemeta, ancien ministre des finances lituanien, était plein de défis et on aurait pu penser que la politique antifraude n'était certainement pas sa première préoccupation. Pourtant, des progrès importants ont été accomplis à une époque de réformes des instruments financiers de l'UE.

A son arrivée, M. Šemeta a provoqué la grande majorité des groupes politiques au Parlement européen en poursuivant la proposition du président de la Commission visant à transformer l'OLAF en une agence indépendante de la Commission³². Une telle proposition avait déjà été conçue puis abandonnée par le président Prodi au vu de la réaction parlementaire négative.

³¹ Entretien avec fonctionnaire de l'OLAF.

³² Politico du 24 février 2010, disponible à : <https://www.politico.eu/article/commissions-approach-to-tackling-fraud-is-wrong/> (Grässle 2010)

L'indépendance complète de l'OLAF pourrait libérer la Commission du fardeau d'être tenue comme responsable politique en relation aux affaires polémiques auxquelles l'OLAF était constamment lié. Pourtant, le Parlement avait la perception qu'une telle proposition pourrait éloigner l'OLAF des informations internes et rendre les enquêtes au sein de la Commission plus difficiles.

La polémique a remis la réforme de l'OLAF à l'agenda et a fait avancer les discussions qui se prolongeaient depuis 2006. Début 2011 la Commission a soumis un amendement à la réforme de la politique antifraude : « la réforme de l'OLAF a deux objectifs principaux. Le premier est d'améliorer l'efficacité opérationnelle de l'OLAF et le deuxième est d'améliorer la responsabilité de l'OLAF »³³.

La proposition a reçu plusieurs contributions de la part d'experts et de hauts fonctionnaires de l'OLAF. Ainsi, elle était riche du point de vue du développement opérationnel. Une partie des initiatives proposées au Parlement et au Conseil était déjà en cours d'implémentation au sein de l'organisation.

Par exemple, un point de progrès considérable concernait la relation entre l'OLAF et les États membres. Premièrement, la proposition d'une autorité formelle de coordination antifraude désignée par chaque État membre (dénommée « service de coordination antifraude » - AFCOS), comme c'était déjà le cas dans les nouveaux États membres, s'est montrée essentielle à une collaboration étroite avec les autorités nationales compétentes. Deuxièmement, l'obligation faite aux services administratifs et judiciaires nationaux de suivre le déroulement des cas rapportés par l'OLAF et de lui faire parvenir des retours d'information était une victoire importante.

Le nouveau directeur de l'OLAF, l'italien Giovanni Kessler, est arrivé en février 2011. Ancien procureur anti-mafia et parlementaire italien, Kessler était un homme politique familier de l'action anti-corruption mais sans expérience de la vie communautaire de l'UE. C'était un choix délibéré et unanime de la part des institutions européennes qui souhaitaient un changement radical de la politique

³³ Discours du Commissaire européen Algirdas Šemeta au Comité de contrôle budgétaire (CONT) du Parlement Européen, le 22/03/2011, à Bruxelles, SPEECH/11/201. Disponible à : http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-201_en.htm (Šemeta 2011)

antifraude et surtout de la réactivité de l'OLAF. Deux candidats anciens directeurs de l'OLAF ont été éliminés durant le processus de sélection, ainsi qu'un ancien parlementaire européen autrichien très actif dans le domaine de l'antifraude. Une inspectrice fiscale régionale à Stockholm et un directeur d'unité antifraude de la police judiciaire belge ont également moins impressionné les députés européens.

Un nouveau directeur général de l'OLAF au profil très différent de son prédécesseur et avec peu d'expérience européenne additionné à la sortie presque simultanée de trois anciens directeurs ont infligé un vrai changement organisationnel à l'OLAF. Plusieurs initiatives de renouvellement de l'OLAF ont été prises pendant les mois suivants concernant la réorganisation organisationnelle interne, les systèmes informatiques ainsi que la rationalisation opérationnelle. Il y a eu des améliorations substantielles dans le contact avec les États membres et le dialogue avec d'autres institutions européennes³⁴.

M. Kessler a peu interféré dans la proposition de modification de la politique antifraude présentée au Parlement un mois après son arrivée, mais il en a pris la responsabilité dès le début. Il a reconnu que « la simplification du fonctionnement de l'OLAF et une plus grande transparence et responsabilité sont nécessaires pour instaurer la confiance, à la fois entre les institutions européennes et au-delà ». Il a admis que « l'OLAF souffrait depuis des années de l'image d'une « sorte de service secret », ce qui pouvait parfois compromettre sa capacité à bien mener son travail »³⁵.

L'OLAF était censé améliorer la rapidité, l'efficacité et l'exactitude de ses enquêtes, réparer son image et sa relation avec le Parlement européen tout en défendant l'indépendance de l'organisation. Il fallait au directeur gagner la confiance de ses équipes, modifier ce qui était possible et rester discret pour que les fraudes soient révélées plutôt que l'identité des problèmes congénitaux de l'OLAF.

³⁴ Entretien avec fonctionnaire de l'OLAF.

³⁵ Politico du 25 mai 2011, disponible à :

<https://www.politico.eu/article/new-olaf-boss-embarks-on-reforms/> (Brand 2011)

Toujours début 2011, l'Office a ouvert une enquête pour suspicion de corruption contre quatre membres du Parlement européen dénoncés par les médias dans une affaire de « *cash-for-influence* ». Deux députés européens ont démissionné, un troisième a été suspendu par son parti et condamné quelques années après.

La résolution du scandale « *cash-for-influence* » était un exemple de l'OLAF en termes de bonne réactivité et de collaboration avec les autorités judiciaires nationales qui avait pour but d'améliorer la qualité des enquêtes et sa valeur judiciaire. L'organisation a gagné en prestige. Toutefois, l'enquête a suscité encore une fois des désaccords au sein du Parlement européen qui avait été obligé de réviser son refus à l'OLAF d'accès aux documents et aux bureaux des députés européens concernés.

Cependant, les relations entre l'OLAF et le Comité de surveillance se sont faites de plus en plus tendues. La nouvelle composition du comité formé début 2012 comptait, entre autres, un ex-candidat à la direction générale de l'OLAF, un ancien fonctionnaire du contrôle de la Commission et ex-parlementaire européen membre du COCOBU et un ancien juge à la Cour de justice européenne.

Les membres du comité étaient très engagés et mécontents du statut fragile de leur organe. Le comité a émis des doutes à plusieurs reprises quant au respect de son droit de surveillance et des droits des personnes faisant l'objet d'une enquête administrative. Le Comité de contrôle budgétaire du Parlement a transcrit les critiques dans la réforme de l'OLAF. Les pressions pour arriver à une décision ont monté. Le trilogue informel qui avait pris place en 2011 s'est clôturé en juillet 2012³⁶. La régulation sur l'OLAF a été signée en septembre 2013³⁷. Le rôle du comité de surveillance s'est accru, les sujets du respect des garanties de procédure et des droits fondamentaux, du contrôle de la légalité et de l'efficacité des enquêtes de l'OLAF ont gagné de l'attention.

³⁶ Projet de résolution législative A7-0225/2013, disponible à : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2013-0225&language=FR> (Commission du contrôle budgétaire 2013)

³⁷ Règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 septembre 2013 (Parlement européen et Conseil de l'Union européenne 2013)

Profitant du moment de remous de la politique antifraude, la Commission a relancé, par sa Commissaire de la justice, le sujet du manque d'encadrement criminel pour la protection des intérêts financiers de l'UE. Une proposition de directive qui utiliserait une approche pénale pour lutter contre la fraude mettant en péril les intérêts financiers de l'UE a été présentée en 2012. La proposition de parquet européen a été présentée en 2013. Cette fois-ci, de façon surprenante, le débat sur le sujet avancerait³⁸.

Fin 2012, une nouvelle affaire importante est apparue. L'affaire Dallygate consistait en une enquête menée par l'OLAF, sur demande de la Commission, pour soupçon de corruption et de trafic d'influence du commissaire maltais chargé de la consommation et la santé, John Dalli, par un lobbying de l'industrie du tabac. L'affaire est devenu un scandale. Le commissaire a été poussé à démissionner. L'OLAF a prouvé les faits mais n'a pas trouvé de preuve concluante sur la «participation directe» du commissaire dans l'affaire.

L'affaire Dallygate a créé une crise institutionnelle grave dépassée uniquement par l'affaire Creton et la démission de la Commission Santer. L'OLAF a été réprimandé par le Parlement et le Comité de surveillance pour être encore une fois entré dans une dispute politique, pour avoir fait usage de procédures d'enquête questionnables et de manque de communication et de rigueur. La Commission a été réprimandée parce qu'elle aurait dû prêter attention au manque de qualité du rapport de l'OLAF et minimiser les conséquences politiques de l'enquête.

Le comité de surveillance se montrait critique. En mars 2014, son président parlait au Comité de contrôle budgétaire du Parlement : il y avait « de sérieuses inquiétudes concernant l'indépendance de l'OLAF du cabinet du président de la Commission et le secrétariat général de la Commission » et « il est presque impossible d'obtenir l'accès aux documents à l'OLAF »³⁹. La dispute entre les

³⁸ Voir section 2.6.

³⁹ Politico, T. Vogel, du 24 juillet 2014, disponible à : <https://www.politico.eu/article/meps-prepare-for-showdown-with-olaf-boss/> (Vogel 2014)

institutions a été exploitée par le Parlement. La fin de la Commission Barroso quelques mois après a été politiquement turbulente.

La Commission a tenté d'enterrer cette affaire embarrassante mais l'ex-commissaire ne lui a pas laissé d'option. La justice belge, saisie d'une plainte déposée par l'ex-commissaire, a poursuivi ses investigations sur le directeur général de l'OLAF. Il a été personnellement saisi pour soupçon d'utilisation de méthodes illégales d'enquête, dont des écoutes téléphoniques.

2.6. Les nouvelles perspectives de la politique antifraude

La Commission Juncker s'installe en novembre 2014. Son président a essayé de contenir l'impact de la polémique créée autour de l'affaire de l'ancien commissaire Dalli en formatant la politique antifraude comme un sujet technique. Il a passé la responsabilité à l'influente et expérimentée Commissaire du Budget et des Ressources humaines, la bulgare Kristalina Gueorguieva. Le mot « antifraude », utilisé dans les désignations des portefeuilles de la Commission européenne depuis la Commission Santer, disparaît.

Pourtant, à peine la Commission installée qu'une demande de levée d'immunité du directeur général de l'OLAF a été déposée au Collège des commissaires en mai 2015. La Commission était inclinée à rejeter la demande suivant l'avis du service juridique de la Commission. Il était recommandé que l'immunité de Kessler reste en vigueur, craignant que les poursuites engagées contre un directeur général par les autorités nationales ouvrent la porte à des demandes similaires envers la Commission. Toutefois, les autorités belges ont renforcé leur demande en utilisant des informations additionnelles venues du Comité de surveillance⁴⁰.

Le collège a pris presque un an pour prendre une décision. Le retard a été considéré par certains comme un effort pour faire pression sur Kessler pour qu'il démissionne. Les eurodéputés ont exhorté la Commission à intervenir, mais la Commission

⁴⁰ Politico du 8 mars 2016, disponible à : <https://www.politico.eu/article/eu-anti-fraud-chief-ensnared-in-brussels-legal-political-limbo-giovanni-kessler-john-dalligate/> (Ariès et Panichi 2016)

préférerait certainement une décision autonome de sortie de la part du Directeur évitant ainsi de se mêler à l'affaire. La commissaire chargée du Budget et des Ressources humaines a essayé de médier la crise entre l'OLAF, son Comité de surveillance et les députés et de maintenir le niveau des discussions sur le plan technique⁴¹.

Or le directeur Kessler était persuadé de rester, mais continuait d'être harcelé par le Parlement. Au fil du temps, le soutien de Kessler parmi ceux qui étaient prédisposés à défendre l'OLAF et son indépendance s'est érodé. En mars 2016, la Commission a fini par céder. L'immunité du directeur général de l'OLAF a été levée par une décision inédite. Le Directeur a donc fait appel à la Cour de justice européenne et la question s'est transformée en mai 2016 en un cas d'atteinte à l'indépendance de l'OLAF par la Commission⁴²

En octobre 2017, Kessler a été poussé à démissionner presque un an avant la fin de son mandat⁴³ par le nouveau responsable de l'antifraude, le commissaire allemand Günther Oettinger⁴⁴. Le britannique Nicholas Ilett est, pour la deuxième fois, le directeur général d'OLAF pendant la procédure de sélection du nouveau directeur.

La crise institutionnelle sans précédent a rappelé la nécessité lointaine de revoir le cadre général sur lequel la politique antifraude a été développé :

« La mise en scène méticuleuse de l'affrontement entre le besoin de frontières opérationnelles clairement définies et de dispositions juridiques expresses, et l'incapacité totale des États membres à s'entendre sur ces frontières, est aujourd'hui plus assourdissante que jamais. L'OLAF ne peut et ne devrait pas continuer ainsi : une

⁴¹ Entretien avec fonctionnaire de l'OLAF.

⁴² Cas T-251/16 du 20 mai 2016, OJ C 260, publié le 18 juillet 2016, disponible à : http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_2016.260.01.0045.01.FRA (Directeur général de l'OLAF 2016).

⁴³ Les règles sur le mandat du directeur général de l'OLAF ont été modifiées à un mandat de 7 ans sans possibilité de renouvellement. Voir règlement n°883/2013 (Parlement européen et Conseil de l'Union européenne 2013)

⁴⁴ Euobserver, N. Nielsen, du 12 octobre 2017, disponible à : <https://euobserver.com/institutional/139424> (Nielsen 2017)

organisation hybride asphyxiée entre des objectifs d'efficacité toujours croissants et ses pouvoirs opérationnels perpétuellement amputés »⁴⁵.

Pourtant, pour la première fois, des perspectives de changements substantiels sont envisagées pour la politique antifraude avec un tournant supranational. L'OLAF est à la veille d'une nouvelle transformation significative avec le parquet européen et la directive sur les intérêts financiers de l'UE.

L'idée d'un parquet européen est envisagée par la majorité des experts comme la solution la plus adéquate aux défis de protection des intérêts financiers de l'UE depuis les années 1990 (Mégie 2006; Commission des communautés européennes 2001). Le Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne, négocié en 2007, instaure le principe d'un parquet européen compétent en matière de fraude communautaire. Le traité renvoie toutefois à l'adoption d'un règlement pour sa mise en œuvre, selon la procédure dérogatoire de l'unanimité. Vu qu'une partie des pays membres ont toujours été réticents au pouvoir de l'UE dans le cadre de la construction d'un espace de justice, de liberté et de sécurité, les positions de ces pays entravaient l'instauration d'un parquet européen.

L'évolution est que cette fois-ci l'écueil de l'unanimité a été évité grâce à un accord politique supranational inédit accompagné d'une manœuvre normative : l'accord de coopération renforcée. Ainsi le sujet a avancé avec l'accord de vingt des États membres. Ce même accord politique a permis le déroulement d'intenses négociations sur la proposition d'une directive qui utilisera une approche pénale commune pour lutter contre la fraude mettant en péril les intérêts financiers de l'UE.

L'accord sur le parquet européen est passé au Conseil en juin 2017. La nouvelle directive, qui remplacera la convention PIF, est entrée en vigueur en août 2017. Les États membres ont jusqu'en juillet 2019 pour transposer ses dispositions et doivent les appliquer à partir de cette date. C'est sans doute un moment historique pour la politique antifraude. C'est le premier véritable transfert de compétences en matière

⁴⁵ Euractiv, H. Xanthaki, du 20 juin 2016, disponible à : <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/opinion/the-kessler-case-should-lead-to-a-reform-of-olaf/> (Xanthaki 2016)

judiciaire à l'UE. C'est le premier instrument juridique de l'UE à fournir une définition d'un agent public.

Il est attendu que la démarche du parquet européen ait un impact positif à l'efficacité de la lutte contre la fraude. Le développement de la politique antifraude était jusqu'à présent lié à la réalisation d'un projet non consensuel concernant la construction d'un espace judiciaire européen. La protection des intérêts financiers de l'UE était un premier « laboratoire du droit pénal de l'Union » (Salazar 2008, p. 115-117).

Pourtant, il est encore trop tôt pour analyser les impacts précis d'une telle initiative, à quel point les dures négociations ont éloigné les normes de l'esprit de l'appel de Genève et, surtout, comment elles seront mis en oeuvre. La manière de concilier à la fois deux systèmes de protection des intérêts financiers, un communautaire pour les vingt pays participant de la coopération renforcée et un autre pour les non-adhérents, est encore à clarifier.

Paradoxalement, la création du parquet européen depuis trente ans de développement de la politique antifraude remet forcément en cause le modèle de politique construit jusqu'à présent et ceci inclut surtout l'OLAF. Cela a évidemment créé une ambiance d'incertitude et d'angoisse au sein de l'OLAF⁴⁶.

La clarification des pouvoirs et de la répartition des compétences entre l'OLAF, Eurojust et le futur Parquet européen est encore inconnue ainsi que les effets pratiques sur les procédures et l'organisation de l'OLAF. Un esprit pragmatique nous indique que « le fait que le parquet européen existe déjà est une avancée en soi. Le plus important dans la construction européenne de l'antifraude est que le dispositif existe. Ensuite, vient la question de sa forme et de son activité »⁴⁷.

Une étude du Parlement de 2005 conçoit l'OLAF comme une unité du parquet européen, sous la coordination d'Eurojust (Stefanou, White et Xanthaki 2011, p. 180). En octobre 2016, dans l'analyse coûts-bénéfices du projet de parquet, le texte

⁴⁶ Entretien avec fonctionnaire de l'OLAF.

⁴⁷ Entretien avec fonctionnaire de l'UE.

du Conseil prévoyait alors le transfert de 109 postes de l'OLAF au nouvel organe soit environ vingt pour cent de son effectif. « Les négociations sur la création du Parquet européen se poursuivent et il n'y a pas actuellement de clarté sur le nombre de postes transférés de l'OLAF à l'OEPP et sur quelle période » (Comité de Surveillance de l'OLAF 2017). Le comité de surveillance de l'OLAF a noté aussi :

« Le transfert de l'ordre du jour correspondant de l'OLAF au parquet est envisagé conjointement avec les postes, le parquet sera chargé des enquêtes et des poursuites pour les infractions pénales affectant les intérêts financiers de l'UE, qui couvre une grande partie de l'agenda actuel de l'OLAF. Contrairement aux hypothèses selon lesquelles l'ordre du jour de l'OLAF diminuera après l'établissement du Parquet européen, le comité de surveillance est d'avis que la charge de travail actuelle de l'OLAF sera soit similaire à la charge actuelle, soit qu'elle pourrait même augmenter. » (Comité de surveillance de l'OLAF 2017)

L'observation de la difficile coopération interinstitutionnelle au sein de la politique antifraude pendant les dernières décennies permet de prévoir que la création de liens structurels, opérationnels et de compétence entre l'OLAF, Eurojust, le futur parquet et ses partenaires dans la construction d'un nouveau système institutionnel de protection des intérêts financiers de l'UE ne sera pas évidente.

3. LES CONDITIONS DU DÉVELOPPEMENT DE LA POLITIQUE ANTIFRAUDE DE L'UE

La politique de lutte contre les fraudes entachant la gestion des fonds européens a fait de progrès remarquables dans ces trente dernières années. Pourtant, elle demeure un arrangement « hybride asphyxiée entre des objectifs d'efficacité toujours croissants et ses pouvoirs opérationnels perpétuellement amputés »⁴⁸.

À partir de l'analyse des diverses étapes du développement de la politique antifraude européenne, plusieurs facteurs internes et externes paraissent influencer la façon par laquelle la politique antifraude et l'OLAF ont été construits. Ce chapitre présente les principaux chiffres de la politique antifraude de l'UE et discute des principaux facteurs qui ont influencé la politique.

⁴⁸ Euractiv, H. Xanthaki, du 20 juin 2016, disponible à : <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/opinion/the-kessler-case-should-lead-to-a-reform-of-olaf/> (Xanthaki 2016)

3.1. Les chiffres de la politique antifraude

À sa création en 1999 l'OLAF récupère la quasi totalité du personnel de l'UCLAF, soit 141 postes, avec comme objectif d'arriver progressivement à 300 personnes dans les 3 premières années au fur et à mesure que les budgets correspondants seraient libérés. Malgré des difficultés de recrutement, la barre des 300, personnel permanent, temporaire et externe inclus, est franchie en 2003 (voir figure 3.1). L'augmentation constante se poursuit jusqu'en 2008 où le budget et les effectifs se stabilisent à un niveau encore d'actualité en 2017.

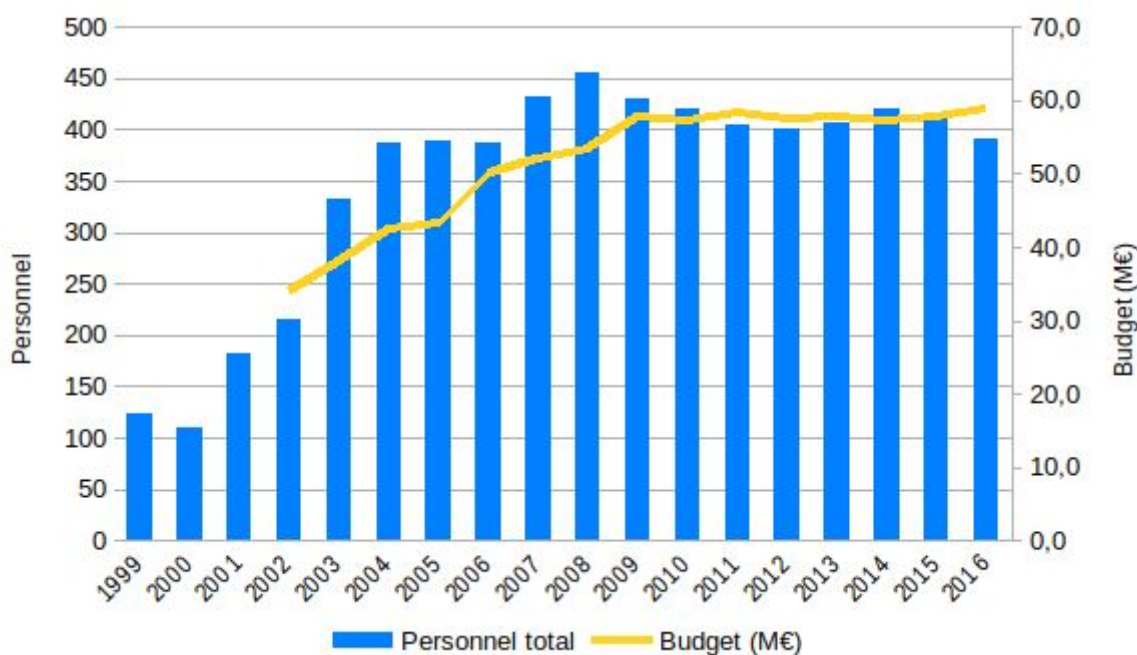


Figure 3.1 - Budget⁴⁹ et effectifs⁵⁰ de l'OLAF de 1999 à 2016.⁵¹

⁴⁹ Le budget s'entend au sens administratif et comprend entre autres les salaires des agents, l'infrastructure, la formation, etc. En est exclu le budget opérationnel, c'est-à-dire le soutien financier à l'amélioration des capacités de lutte contre la fraude des États membres (par exemple les programmes Hercule et Pericles)

⁵⁰ Le personnel total inclut les fonctionnaires, les agents temporaires ainsi que le personnel externe (experts nationaux détachés, travailleurs intérimaires)

⁵¹ Les figures 3.1, 3.2, 3.3 et 3.4 ont été réalisées à partir de données extraites des rapports annuels de l'OLAF disponible à https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report_en (OLAF 2016)

Hormis durant ses premières années les recommandations émises à la suite des enquêtes de l'OLAF ont permis le recouvrement de sommes considérables, surpassant de loin son propre budget (voir figure 3.2 pour la période 2002-2015). Ces sommes ne représentent qu'une fraction des sommes dont le recouvrement a été recommandé par l'OLAF.

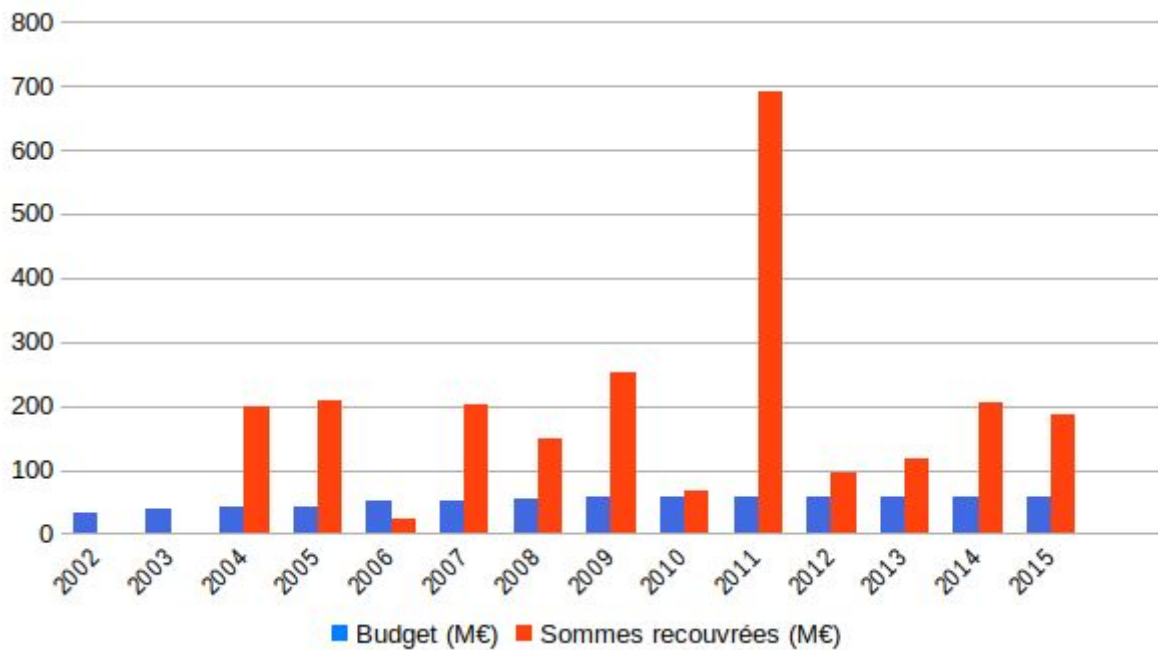


Figure 3.2 - Budget vs sommes recouvrées par l'OLAF (en millions d'euros)

Chaque année l'OLAF reçoit de la part de citoyens, d'institutions et d'autres partenaires des informations susceptibles de dévoiler une affaire de fraude. Ce nombre est en constante augmentation depuis 1999 (voir figure 3.3) ce qui représente un défi en termes de charge de travail pour les évaluer avant de décider d'ouvrir ou non une enquête.

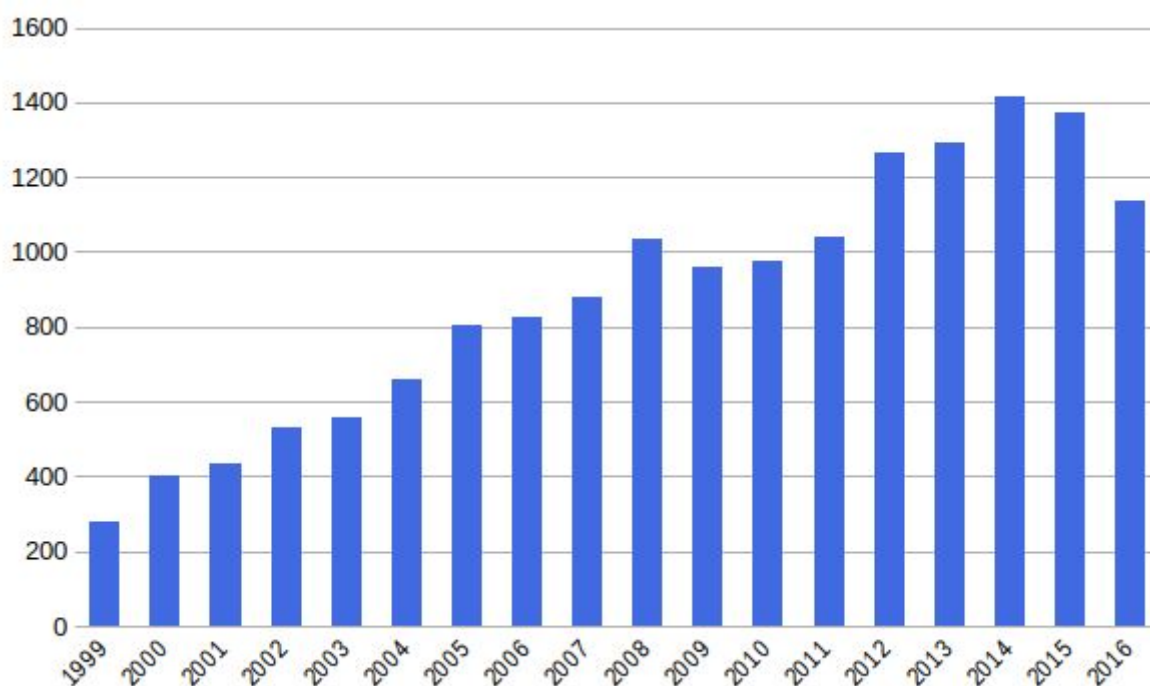


Figure 3.3 - Informations reçues par l'OLAF de 1999 à 2016

Depuis 2005 le nombre d'enquêtes ayant débouché sur la formulation de recommandations aux partenaires nationaux de l'OLAF, qu'elles soient d'ordre administrative, disciplinaire, judiciaire ou financière, est relativement stable, contenue entre 100 et 150. Les années de structuration de l'OLAF, 2000 et 2001, ont vu peu d'émissions de recommandations et un rattrapage s'est effectué entre 2002 et 2004 (voir figure 3.4).

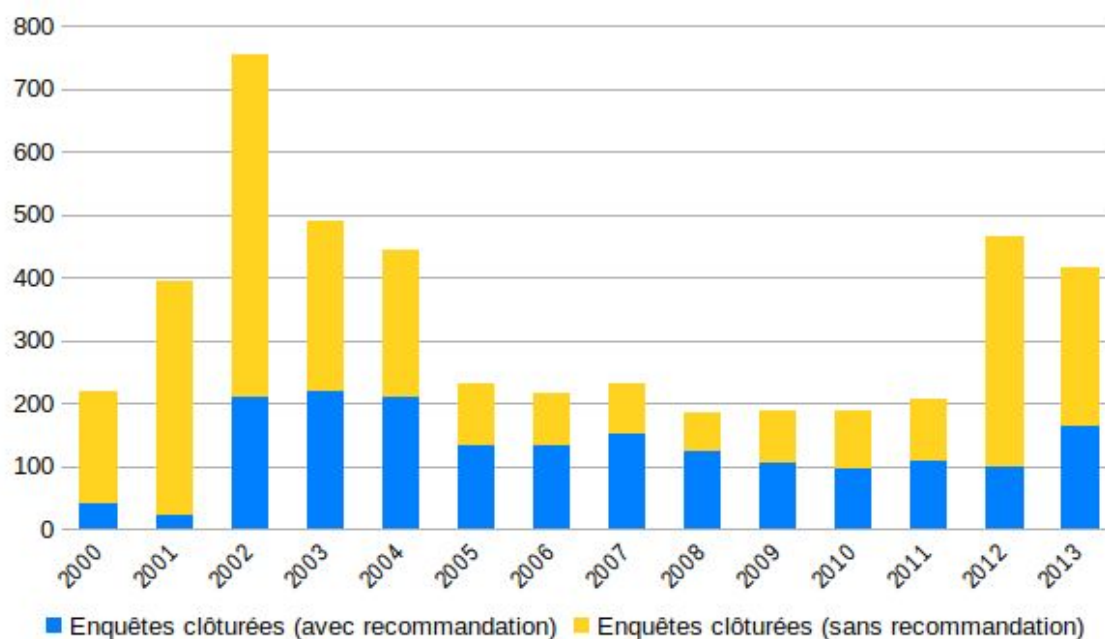


Figure 3.4 - Enquêtes clôturées par l'OLAF de 2000 à 2013

3.2. Les États membres et la politique antifraude européenne

L'analyse du développement de la politique antifraude montre à plusieurs reprises la tension de la coopération entre les institutions de l'UE et les pays membres en relation au troisième pilier ou « espace de liberté, sécurité et justice ». La tension s'exprime, schématiquement, à deux niveaux. Le premier niveau est celui des négociations du cadre institutionnel général, avec la Commission et le Parlement d'un côté tendant vers le supranational et le Conseil de l'autre tendant vers l'intergouvernementalisme. Le deuxième niveau est celui des pratiques de coopération opérationnelle entre l'OLAF, les contrôleurs nationaux et les systèmes judiciaires nationaux.

La conception de la politique antifraude ne s'est pas faite par hasard : l'imposition de l'idée selon laquelle les fraudes et la corruption observées au niveau communautaire dépendent de la responsabilité des institutions européennes, quand plus de 70% du budget de l'UE est dépensé par les États membres, relève largement « d'un artefact et non de l'objectivation des problèmes à résoudre » (Pujas 2006, p. 108). Elle exprime l'ambition politique de la Commission d'avoir un espace de justice intégré et le manque de consensus entre les États membres sur la question.

En effet, la protection des intérêts financiers de l'UE était un premier « laboratoire du droit pénal de l'Union » (Salazar 2008, p. 115-117). Elle était instrumentalisée comme stratégie pour assurer une certaine idée de la gouvernance européenne plus ou moins intégrative, mais la résistance des États membres l'a transformé en un arrangement intergouvernemental dépendant de sa mise en application au niveau national (Stefanou, White et Xanthaki 2011, chap. 1).

Comme conséquence, la politique antifraude européenne a toujours souffert d'une incohérence entre son cadre institutionnel et les problèmes à résoudre. Son cadre juridique, modifié à plusieurs reprises, a toujours été fragile. Les attentes envers la politique ont toujours dépassé ses moyens parce qu'elle est au milieu du chemin entre une vision de communautarisation du paradigme de justice européen et une vision de intergouvernementalité.

Les États membres ont permis ce qui doit être considéré comme un empiètement sur leur souveraineté en permettant des interférences extérieures, c'est-à-dire des enquêtes sur leurs administrations et leurs citoyens, mais en gardant entre leurs mains la décision ultime d'engager des poursuites.

Ainsi l'OLAF a pour mission d'enquêter sur des soupçons de fraude, de corruption ou d'autres activités illégales contre les intérêts financiers de l'UE au sein des pays membres, mais ne peut pas les poursuivre ou les juger. Il ne peut que transmettre des preuves d'actes répréhensibles et des recommandations aux autorités nationales compétentes. Les effets punitifs sont renvoyés à la responsabilité des États membres.

La dynamique de la politique est centrée dans la coopération, formelle et informelle, entre l'OLAF d'un côté et les contrôleurs et les systèmes judiciaires nationaux de l'autre. Cette coopération est, comme on pourrait bien l'imaginer, complexe et difficile. Malgré son évolution considérable, notamment pendant les dix dernières années, la coopération avec les États membres reste le défi plus important de l'OLAF.

D'abord, il n'y a pas un seul code juridique pour protéger le budget européen. Chaque État membre a ses propres systèmes juridiques, avec ses propres méthodes d'application de la loi et de collecte de preuves. Ensuite, il y a les barrières culturelles et linguistiques avec un effet pratique très important : « Un excellent enquêteur aura sûrement des difficultés pour conduire des entretiens et analyser des documents dans une langue qu'il ne domine pas. Et malheureusement on n'a pas d'enquêteur qui parle 24 langues. »⁵².

L'étude approfondie coordonnée par Bernardi et Negri (2017) de la politique antifraude dans quelques États membres de l'UE donne une image claire de la situation de fragmentation juridique. Le rapport montre que la nature et la portée de

⁵² Entretien avec fonctionnaire de l'OLAF.

la fraude varient d'un État membre à l'autre et que l'efficacité des politiques de lutte contre la fraude et la corruption est elle aussi très variable d'un pays à l'autre.

Classifier un pays comme plus ou moins efficace ou coopératif en relation à la politique antifraude par rapport à sa vision plus ou moins intégriste en relation à l'UE, n'est qu'une simplification d'une question plus complexe. Premièrement, parce que la « vision d'un pays » en relation au projet de l'UE, si elle existe, change dans le temps. Deuxièmement parce que plusieurs acteurs nationaux interagissent dans la politique antifraude, notamment les contrôleurs, les procureurs et les juges ont leurs propres intérêts et priorités avec un impact important dans l'efficacité de la politique.

Par exemple, la Roumanie fait partie des pays qui n'ont pas ratifié la Convention de protection des intérêts financiers de l'UE qui est pourtant un des instruments clé jusqu'à présent pour combattre la fraude et la corruption. Toutefois, la Roumanie a organisé un service de coopération antifraude (AFCOS) bien structuré et réactif, d'après l'OLAF. Plusieurs travaux de coopération ont été déjà réalisés par l'OLAF dans le pays surtout en ce qui concerne la douane. Pour l'agence locale, s'appuyer sur l'OLAF est une tentative de s'imposer localement en terme d'indépendance et de pouvoir (Brendan Quirke 2016).

Pourtant, malgré l'augmentation du nombre de cas de coopération bien réussis, ils restent encore occasionnels. Des initiatives telles que le Comité consultatif pour la coordination dans le domaine de la lutte contre la fraude (COCOLAF) et les services de coordination antifraude (AFCOS) ont un impact limité et une partie des contrôleurs nationaux perçoivent l'OLAF soit comme un compétiteur soit comme un acteur sans importance plutôt que comme un allié utile. De plus, des tentatives de protection des agents politiques nationaux soupçonnés montrent les limites de l'indépendance et de pouvoir de ce type d'arrangement organisationnel (Stefanou, White et Xanthaki 2011, chap. 8).

Un autre point pertinent en termes pratiques et habituellement oublié est décrit par Stefanou (2011) :

« Les procureurs nationaux sont habitués au format et à la présentation des dossiers qu'ils reçoivent et savent à peu près comment s'y prendre, un peu comme lire un journal favori. Donc, d'un point de vue pratique, lorsque l'OLAF arrive devant un procureur, cela semble être un travail difficile et peut être relégué au bas de la pile de cas actifs. En outre, précisément parce qu'il s'agit d'un dossier préparé par l'OLAF et parce que l'affaire sera surveillée de près, les procureurs nationaux veulent s'assurer qu'ils ne commettent pas d'erreurs - pensant peut-être qu'ils se ridiculisent aux yeux de l'UE. Encore une fois, cela signifie que le dossier sera mis de côté afin qu'il puisse être traité lorsque le procureur aura plus de temps libre ». (*Ibid.*, p. 176).

La dépendance de coopération avec les États membres est aussi une des sources de tensions entre l'OLAF et Eurojust vu leur enchevêtrement de compétences dans le domaine. L'OLAF peine à travailler avec Eurojust car il a l'impression d'empiéter sur sa compétence et de ne pas avoir de place dans les enquêtes sur les fraudes (Brendan J. Quirke 2009). Certains chercheurs voient leur coexistence comme imparfaite parce que l'OLAF représente une tentative de réponse supranationale tandis qu'Eurojust représente une réponse intergouvernementale (Stefanou, White et Xanthaki 2011, chap. 7; Mégie 2006).

Les développements plus récents de négociation vers un parquet européen illustrent encore une fois la dispute féroce entre les deux visions de l'UE et de leur espace de justice⁵³ et, par conséquent, la relation problématique entre l'OLAF et Eurojust.

Certes le Brexit et les crises budgétaires et de gouvernance qu'il a provoqué ne sont pas le point de départ pour la nouvelle vague de négociations vers le parquet européen qui a été initié bien avant. Toutefois, le nouveau contexte et la stratégie de la Commission d'une « Europe à plusieurs vitesses » ont beaucoup contribué à pousser les pays vers un accord.

⁵³ Voir section 2.6.

Le fait que l'accord pour la création du parquet européen soit passé par un accord de coopération renforcée, jamais utilisé pour un sujet ainsi complexe a une signification en soi⁵⁴. Premièrement, il atteste encore une fois de la division des visions des pays membres sur le transfert de pouvoir judiciaire à l'UE, point sensible qui touche la souveraineté des États membres. Deuxièmement, le fait est perçu comme une déclaration de volonté et de force de la part de la Commission et de quelques États qui souhaitent non seulement avancer dans la communautarisation de l'espace de justice mais qui ont aussi un agenda de réforme plus étendu.

Outre, on voit le changement dans la logique discursive de l'antifraude qui justifie le parquet européen. En mettant en avance la crise du budget et en quantifiant l'importance de la protection des recettes de l'UE des fraudes douanières et des crimes transfrontaliers la Commission a donné une dimension pragmatique au sujet. Ainsi, la discussion est devenue plutôt de caractère organisationnel, apparemment moins connecté au sujet de communautarisation de l'espace de justice.

Il est attendu que la démarche du parquet européen ait un impact positif à l'efficacité de la lutte contre la fraude. Pourtant, l'observation de la difficile coopération interinstitutionnelle au sein de la politique antifraude européenne pendant les dernières décennies permet de prévoir que ceci ne sera pas un enjeu évident.

3.3. La Commission et la politique antifraude européenne

Par rapport à la politique antifraude européenne, il est clair que des intérêts forts des États membres sont en jeu, ce qui réduit dans une certaine mesure l'influence de facteurs contingents. Mais même dans ce contexte, d'autres facteurs peuvent expliquer en grande mesure la façon par laquelle la politique européenne a été développé.

Le fait que l'OLAF enquête sur les personnels de la Commission dont l'organisation dépend pour son financement et dont ses employés dépendent pour leur ascension

⁵⁴ Le dispositif de coopération renforcée n'a été essayé que deux fois auparavant avec des sujet ponctuels, à savoir divorce international et brevet.

dans la hiérarchie de l'UE mettent à l'épreuve la crédibilité du système. Pour l'OLAF son indépendance est une condition de sa crédibilité.

Pourtant, la position de l'OLAF est différente de celle de la Cour des comptes, un organe complètement détaché, et même de celle d'Europol, d'Eurojust et du Médiateur européen qui sont complètement indépendants de la Commission. Ces institutions sont d'ailleurs nommées dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'OLAF ne l'est pas.

L'OLAF, tout comme l'organisation qui le précédait l'UCLAF, fait officiellement partie de la Commission. Ses activités font l'objet d'une évaluation par la Commission avec des obligations de rapport comme toutes les autres DG, tels que le cycle de planification stratégique et de programmation de la Commission et l'examen semestriel de la mise en œuvre du plan de gestion annuel de l'OLAF. Le personnel de l'OLAF est soumis au contrôle disciplinaire de la Commission.

Cependant, les normes constitutives d'OLAF de 1999 lui ont conféré une autonomie administrative en créant le cadre de son indépendance opérationnelle. Et après plusieurs craintes, certaines garanties d'autonomies, tel que le mandat de son directeur général, ont été renforcées pendant la révision des normes opérationnelles de l'OLAF en 2013.

Quand la politique de contrôle a été créée, elle était organisée en plusieurs cellules antifraude dans les principales DGs et en plusieurs normes sectorielles. L'idée était d'être proche de la gestion et des sources d'information. La manque d'indépendance de l'antifraude, pourtant, a toujours été une source de préoccupation de la part du Parlement.

Fruit d'un contexte d'urgence pour rétablir la légitimité de la Commission suite à la dénonciation des pratiques de mauvaise gestion de la commission Santer en 1999, l'OLAF a été créée. La coordination centralisée et l'indépendance formelle de l'organisation ont été acquis pour démontrer sa capacité à conduire des enquêtes internes à la Commission.

Pourtant, l'analyse du développement de la politique antifraude montre la difficulté du changement organisationnel en pratique. La résistance de la politique au changement était forte. La centralisation des compétences et des effectifs a pris des années et la panoplie de normes sectorielles persiste encore.

Un point important qui ressort de l'analyse du développement et de l'observation de la politique antifraude est le rôle déterminant que jouent le directeur et les hauts fonctionnaires de l'OLAF ainsi qu'une petite partie de sa bureaucratie avec une grande expertise technique.

L'OLAF est chargé d'évaluer les risques, de recueillir des preuves et de prendre des décisions sur la manière de répondre à ces preuves. Dans une politique publique hautement spécialisée le diable vit dans les détails. Les règlements secondaires sont une partie essentielle de la construction et de la mise en oeuvre de la politique antifraude.

L'application des normes décidées après des années de négociations difficiles entre Commission, Parlement européen et Conseil n'est pas automatique. Elles sont interprétées, contournées et appropriées par l'OLAF qui est responsable pour les traduire en termes juridiques et administratifs.

L'OLAF bénéficie d'une asymétrie d'informations parce que ce sont ses fonctionnaires qui sont sur le terrain et qui connaissent l'ambiguïté et l'incertitude des cas individuels. Le contrôle de l'OLAF par le Comité de surveillance a toujours été réduit force d'un cadre normatif fragile et du manque de compétence sur l'analyse des cas individuels.

Toutes les règles d'acceptabilité de nouveaux cas, de procédures d'enquête et de forme de coopération avec des contrôleurs nationaux partenaires, ainsi que les négociations individuelles de recouvrement de valeurs avec chaque pays ont un impact important tant sur des cas individuels que sur l'efficacité de la politique en général. Pourtant, ces aspects sont laissés en grande mesure à la discrétion de la

bureaucratie. Ils recodent et interprètent les textes et ils peuvent les ajuster aux difficultés pratiques ainsi que profiter des occasions pour accroître leurs rôles et renforcer leur position.

La manque de contre-pouvoir réel de l'OLAF et la relation éloignée entre lui et la commission de contrôle budgétaire du Parlement européen a toujours été au centre des frictions avec la Commission au travers du sujet de « gouvernabilité » de la politique antifraude ou de « l'équilibre entre indépendance et responsabilité ».

Schématiquement, le Parlement voulait des pouvoirs plus étendus pour pouvoir demander des comptes à l'OLAF. Et la Commission a cherché à protéger son indépendance opérationnelle comme façon de s'affirmer institutionnellement. La survie institutionnelle de la politique était garantie par un jeu complexe qui équilibre des aspects techniques et politiques.

Ce qui ressort de l'analyse des événements passés est qu'au début de l'OLAF ses relations avec la Commission étaient essentielles à sa consolidation et donc bénéfique aux deux institutions. L'OLAF était instrumentalisée par la Commission qui avait une double ambition politique de se légitimer par une *accountability* accrue après l'affaire Creton et d'étendre ses pouvoirs par la création d'un espace de justice intégré.

Au fil du temps, la relation formelle de l'OLAF avec la Commission est devenue un fardeau pour les deux institutions. L'OLAF a éprouvé des difficultés à se légitimer envers ses partenaires, notamment les États membres, et à éliminer les soupçons de collusion dans les enquêtes internes, surtout dans celles qui faisaient la une. La Commission a été critiquée à plusieurs reprises pour son manque de contrôle politique de l'OLAF, son image a été endommagée à chaque perquisition maladroite ou procédure d'enquête mal expliquée.

Avec l'embarras provoqué par la grave crise institutionnelle subséquente à l'affaire Dalligate, la commission a accepté que le maintien de l'OLAF soit une cause perdue. Il fragilise la Commission qui doit assumer la responsabilité politique d'un organe

qu'elle ne peut (suffisamment) influencer. Ainsi elle a simplement fait ce qui était absolument nécessaire pour soutenir le travail de l'OLAF pendant qu'il fait encore partie de la Commission en attendant la venue du parquet européen et la conséquente restructuration institutionnelle de la politique antifraude. «La protection des intérêts financiers de l'UE est une priorité pour l'UE, mais l'OLAF n'est plus une priorité institutionnelle pour la Commission »⁵⁵.

⁵⁵ Entretien avec fonctionnaire de l'UE.

4. CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES

En temps d'intenses débats à propos du nouveau bureau du procureur européen chargé d'enquêter sur les fraudes à l'encontre des fonds de l'UE, on ne peut s'empêcher de regarder en arrière pour comprendre l'ensemble de la politique antifraude européenne. L'objectif de cette étude est d'esquisser des pistes pour mieux comprendre les dynamiques qui sous-tendent la mise en place d'une coopération européenne pour la lutte contre la fraude.

Premièrement, cette étude élabore une généalogie du processus de développement de la politique antifraude englobant l'analyse de ses principales étapes et moments critiques. Deuxièmement, une analyse des acteurs impliqués dans le processus d'institutionnalisation est effectuée. L'analyse est basée sur des observations, des entretiens semi-structurés et des documents de l'UE.

L'histoire officielle de la politique antifraude européenne commence en 1987 avec la création de l'Unité de coordination de la lutte antifraude (UCLAF). En 1999, une nouvelle organisation de la Commission européenne aux compétences élargies est créée, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF).

L'OLAF est l'organisme de contrôle administratif de la Commission qui réalise des enquêtes sur des atteintes aux finances de l'UE, à savoir le détournement des fonds européens et de ses recettes ainsi que la corruption de ses agents et fonctionnaires. Il produit des recommandations qui doivent être soumises à des autorités administratives et disciplinaires de l'UE et à des autorités judiciaires des États membres.

La conception de la politique antifraude ne s'est pas faite par hasard. L'idée prévalente que les fraudes et la corruption observées au niveau communautaire dépendent de la responsabilité des institutions européennes, quand aujourd'hui plus de 80% du budget de l'UE est dépensé par les États membres, est une construction avec un double objectif.

L'OLAF a été conçu pour incarner une légitimité renouvelée de l'UE après la grave crise institutionnelle qui a culminé dans la chute de la Commission Santer. Il était aussi instrumentalisé comme stratégie pour assurer une certaine idée de la gouvernance européenne plus ou moins intégrative. En effet, la lutte antifraude est à la fois un moyen et une stratégie pour renforcer la légitimité de la gouvernance européenne.

Toutefois, la résistance des États membres, vu que le contrôle de l'intérêt financier a été, et est encore, largement considéré comme relevant de la souveraineté des États, a transformé la politique antifraude européenne en un arrangement intergouvernemental dépendant de sa mise en application au niveau national. De ce point de vue, la coopération au sein de la politique antifraude est sujette à des tensions très proches de celles qui ont pu être observées en matière de coopération policière et de justice au sein de l'UE.

Au fil du temps, la politique s'est renforcée à plusieurs reprises suite notamment à des opportunités générées par des scandales de fraude ou de corruption. Pourtant, son cadre juridique et sa position institutionnelle demeurent fragiles. Les efforts accomplis par la Commission et par l'OLAF pour combattre la fraude ne peuvent être considérés que comme une solution partielle au problème.

D'abord car l'OLAF représente des réponses de sauvegarde à la légitimité de la Commission européenne, ce qui lui impose un stress structurel récurrent entre ses fonctions techniques et son rôle politique. Ensuite parce que les attentes envers la politique ont toujours dépassé ses moyens notamment car elle est au milieu du chemin entre une vision de communautarisation du paradigme de justice européen et une vision d'intergouvernementalité.

L'OLAF légitime la politique budgétaire de l'UE sans heurter la souveraineté des États membres. Son travail quotidien et l'efficacité de sa mission dépendent, en partie, de l'accord et de l'appui des États membres. Ainsi, la dynamique de la politique est centrée dans la coopération, formelle et informelle, entre l'OLAF d'un côté et les contrôleurs et les systèmes judiciaires nationaux de l'autre. Cette

coopération est, comme on pourrait bien l'imaginer, complexe et difficile. Malgré son évolution considérable, notamment pendant les dix dernières années, la coopération avec les États membres reste le défi plus important de l'OLAF.

Un point important qui ressort de l'analyse du développement et de l'observation de la politique antifraude est le rôle déterminant que jouent le directeur général et les hauts fonctionnaires de l'OLAF ainsi qu'une petite partie de sa bureaucratie avec une grande expertise technique. L'application des normes décidées après des années de négociations difficiles entre Commission, Parlement européen et Conseil n'est pas automatique. Elles sont interprétées, contournées et appropriées par l'OLAF qui est responsable de les traduire en termes juridiques et administratifs.

Toutes les règles d'acceptabilité de nouveaux cas à enquêter, de procédures d'investigation et de forme de coopération avec des contrôleurs et des systèmes judiciaires nationaux, ainsi que les négociations individuelles de recouvrement de valeurs avec chaque pays ont un impact important tant sur des cas individuels que sur l'efficacité de la politique en général. Pourtant, ces aspects sont laissés en grande mesure à la discrétion de la bureaucratie qui bénéficie d'une asymétrie d'informations parce que ce sont ses fonctionnaires qui sont sur le terrain et qui connaissent l'ambiguïté et l'incertitude des cas individuels.

Ce qui ressort aussi de l'analyse des événements passés est qu'au début de l'OLAF ses relations avec la Commission étaient essentielles à sa consolidation et donc bénéfiques aux deux institutions. Pourtant, au fil du temps, la relation est devenue un fardeau pour les deux institutions.

L'OLAF a éprouvé des difficultés à se légitimer envers ses partenaires, notamment les États membres, et à éliminer les soupçons de collusion dans les enquêtes internes, surtout dans celles qui faisaient la une. La Commission a dû assumer la responsabilité politique d'un organe qu'elle ne peut (suffisamment) influencer.

Avec l'embarras provoqué par la grave crise institutionnelle subséquente à l'affaire Dalliagate, la Commission soutient protocolairement l'OLAF en attendant la venue du

parquet européen et la conséquente restructuration institutionnelle de la politique antifraude dans les prochaines années.

Il est attendu que la démarche du parquet européen ait un impact positif à l'efficacité de la lutte contre la fraude à l'UE. Pourtant, l'observation de la difficile coopération interinstitutionnelle au sein de la politique antifraude européenne pendant les dernières décennies permet de prévoir que ceci ne sera pas un enjeu évident.

5. BIBLIOGRAPHIE

Ariès Quentin et Panichi James, 2016, *EU anti-fraud chief ensnared in Brussels legal, political limbo*, <https://www.politico.eu/article/eu-anti-fraud-chief-ensnared-in-brussels-legal-political-limbo-giovanni-kessler-john-dalligate/> , 8 mars 2016, consulté le 4 novembre 2017.

Belgique, Danemark, Allemagne, Irlande, Grèce, Espagne, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Autriche, Portugal, Finlande, Suède et Royaume-Uni, 1997, « Traité instituant la Communauté européenne », *Journal officiel de l'Union européenne*, 10 novembre 1997, C 340, p. 173-306.

Belgique, Danemark, Allemagne, Irlande, Grèce, Espagne, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni, 1993, « Traité sur l'Union européenne signé à Maastricht le 7 février 1992 », *Journal officiel de l'Union européenne*, 1 novembre 1993, C 191, p. 1-112.

Bernardi Alessandro et Negri Daniele, 2017, *Investigating European Fraud in the EU Member States*, s.l., Bloomsbury Publishing, 200 p.

Biebuyck William et Rumford Chris, 2016, « Many Europes: Towards a multidisciplinary and sociohistorical perspective », *Comparative European Politics*, 1 juillet 2016, vol. 14, n° 4, p. 391-397.

Bonafont Laura Chaqués, 2004, *Redes de políticas públicas*, s.l., CIS, 173 p.

Brand Constant, 2011, *New OLAF boss embarks on reforms*, <https://www.politico.eu/article/new-olaf-boss-embarks-on-reforms/> , 25 mai 2011, consulté le 10 novembre 2017.

Cini Michelle, 2007a, « Ethics Management in the European Commission » dans Morten Egeberg (ed.), *Institutional Dynamics and the Transformation of Executive Politics in Europe*, Mannheim, p. 119-148.

Cini Michelle, 2007b, « The Eurostat Affair » dans *From integration to integrity: administrative ethics and reform in the European Commission*, s.l., Manchester Univ Pr.

Comité de surveillance de l'OLAF, 2017, *Opinion No 2/2017: Accompanying the Commission Evaluation report on the application of Regulation (EU) of the European Parliament and of the Council No 883/2013 (Article 19)*, https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/sc_opinion_2_evaluation_report_883_en.pdf , 28 septembre 2017.

Comité de Surveillance de l'OLAF, 2017, *Opinion No 1/2017: OLAF Preliminary Draft Budget for 2018*, https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/sc_opinion_1_2017_olaf_budget_2018_en.pdf , 1 juin 2017.

Commission des communautés européennes, 2001, *Livre vert sur la protection pénale des intérêts financiers communautaires et la création d'un Procureur européen COM/2001/0715 final*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52001DC0715> , 11 décembre 2001.

Commission des Communautés européennes, 1987, « Report from the Commission on

tougher measures to fight against fraud affecting the Community budget. COM (87) 572 final », 20 novembre 1987, p. 17.

Commission du contrôle budgétaire, 2013, *Projet de résolution législative du Parlement européen sur la position du Conseil en première lecture en vue de l'adoption du règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF)*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2013-0225&language=FR>, 19 juin 2013.

Commission du contrôle budgétaire, 1998, *Rapport sur l'indépendance, le rôle et le statut de l'Unité de coordination de la lutte antifraude (UCLAF) (Rapport spécial n. 8/98 de la Cour des comptes) (C4-0483/98)*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A4-1998-0297+0+DOC+XML+V0//FR>, 22 septembre 1998.

Commission Européenne, 2014, *Eurobarometer Special Survey: Corruption*, s.l., 230 p.

Commission européenne, 1999, « 1999/352/CE, CECA, Euratom: Décision de la Commission, du 28 avril 1999, instituant l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) », *Journal officiel de l'Union européenne*, 31 mai 1999, L 136, p. 20-22.

Conseil de l'Union européenne, 1999, « Règlement (Euratom) n° 1074/1999 du Conseil, du 25 mai 1999, relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) », *Journal officiel de l'Union européenne*, 31 mai 1999, L 136, p. 8-14.

Conseil de l'Union européenne, 1996, « Règlement (Euratom, CE) n° 2185/96 du Conseil du 11 novembre 1996 relatif aux contrôles et vérifications sur place effectués par la Commission pour la protection des intérêts financiers des Communautés européennes contre les fraudes et autres irrégularités », *Journal officiel de l'Union européenne*, 15 novembre 1996, L 292, p. 2-5.

Conseil de l'Union européenne, 1995, « Règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil, du 18 décembre 1995, relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes », *Journal officiel de l'Union européenne*, 23 décembre 1995, L 312, p. 1-4.

Cour des comptes européenne, 1998, « Rapport spécial n° 8/98 relatif aux services de la Commission chargés de la lutte contre la fraude, notamment l'unité de coordination de la lutte antifraude (UCLAF), accompagné des réponses de la Commission », *Journal officiel de l'Union européenne*, 22 juillet 1998, C 230, p. 1-44.

Cronin David et Spinant Dana, 2003, *Revealed: OLAF fails to question Eurostat accused*, <https://www.politico.eu/article/revealed-olaf-fails-to-question-eurostat-accused/>, 9 juillet 2003, consulté le 17 octobre 2017.

Directeur général de l'OLAF, 2016, « Affaire T-251/16: Recours introduit le 20 mai 2016 », *Journal officiel de l'Union européenne*, 18 juillet 2016, C 260, p. 45-46.

Favell Adrian et Guiraudon Virginie, 2009, « The Sociology of the European Union », *European Union Politics*, 2009, vol. 10, n° 4, p. 550-576.

Georgakakis Didier, 2002, « 12. Les instrumentalisation de la morale » dans Philippe Garraud Jean-Louis Briquet (ed.), *Juger la politique*, s.l., Presses Universitaires de Rennes, p. 263-286.

George Alexander L. et Bennett Andrew, 2005, *Case Studies and Theory Development in*

the Social Sciences, s.l., MIT Press, 331 p.

Grässle Ingeborg, 2010, *Commission's approach to tackling fraud is wrong*, <https://www.politico.eu/article/commissions-approach-to-tackling-fraud-is-wrong/> , 24 février 2010, consulté le 3 octobre 2017.

Hafner Marco, Taylor Jirka, Disley Emma, Thebes Sonja, Barberi Matteo, Stepanek Martin et Levi Mike, 2016, *The Cost of Non-Europe in the area of Organised Crime and Corruption: Annex II - Corruption*, Brussels, European Parliamentary Research Service, 157 p.

Jenson Jane et Mérand Frédéric, 2010, « Sociology, institutionalism and the European Union », *Comparative European Politics*, 1 avril 2010, vol. 8, n° 1, p. 74-92.

Kallas Siim, 2005, *Discours du Commissaire européen Siim Kallas au Comité de contrôle budgétaire (COCOBU) du Parlement Européen*, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-05-455_en.htm?locale=fr , 12 juillet 2005, consulté le 1 novembre 2017.

Kallas Sim et Brüner Franz-Hermann, 2007, *Joint press conference by Sim Kallas and Franz-Hermann Brüner, OLAF Director-General, on the fight against fraud and corruption and the introduction of the OLAF Annual Activities Report*, <http://ec.europa.eu/avservices/video/player.cfm?sitelang=en&ref=1054642&lg=INT&tin=0&to ut=0&autoplay=true&sublg=> , 9 juillet 2007, consulté le 1 novembre 2017.

Kellet-Bowmann Edward, 1997, « Commission d'enquête sur le régime de transit communautaire : rapport sur les résultats de l'enquête », 1997.

Kratsas George, 2012, « A Case for OLAF: The Place and Role of the Anti-fraud Office in the European Union Context », *European Public Law*, 2012, vol. 18, n° 1, p. 65-97.

Lascoumes Pierre et Le Galès Patrick, 2012, *Sociologie de l'action publique: Domaines et approches*, s.l., Armand Colin, 128 p.

Les États membres de l'Union européenne, 2012, « Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne », *Journal officiel de l'Union européenne*, 26 octobre 2012, C 326, p. 47-390.

Levy Roger, 1990, « THAT OBSCURE OBJECT OF DESIRE: BUDGETARY CONTROL IN THE EUROPEAN COMMUNITY », *Public administration*, 1 juin 1990, vol. 68, n° 2, p. 191-206.

Mégie Antoine, 2006, « Généalogie du champ de la coopération judiciaire européenne », *Cultures & conflits*, 2006, n° 62, p. 11-41.

Mendrinou Maria, 1994, « European Community fraud and the politics of institutional development », *European journal of political research*, 1 juillet 1994, vol. 26, n° 1, p. 81-101.

Nielsen Nikolaj, 2017, *Departure of EU's under-fire fraud chief was « neutral »*, <https://euobserver.com/institutional/139424> , 12 octobre 2017, consulté le 2 novembre 2017.

OLAF, 2016, *Rapports annuels de l'OLAF*, https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/reports/olaf-report_en , 2016, consulté le 19 octobre 2017.

OLAF, 2006, *Communiqué de presse - Un deuxième mandat plein de défis pour le directeur de l'OLAF*, http://europa.eu/rapid/press-release_OLAF-06-3_fr.htm , 15 février 2006, consulté le 30 octobre 2017.

OLAF PR, 2010, *Press release - OLAF Activity Report: Facing the challenges of success*, http://europa.eu/rapid/press-release_OLAF-10-7_en.htm , 14 juillet 2010.

Parlement Européen, 1999, « Chapitre 5 : La lutte contre la fraude et la corruption » dans *Second rapport sur la réforme de la Commission : Analyse des pratiques en vigueur et propositions visant à porter remède à la mauvaise gestion, aux irrégularités et à la fraude*, s.l.

Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, 2013, « Règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 septembre 2013 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) », *Journal officiel de l'Union européenne*, 18 septembre 2013, L 248, p. 1-22.

Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, 2003, « Proposition modifiée de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la protection pénale des intérêts financiers de la Communauté COD 2001/0115 », *Journal officiel de l'Union européenne*, 25 mars 2003, C 71E, p. 1-2.

Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, 1999, « Règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil, du 25 mai 1999, relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) », *Journal officiel de l'Union européenne*, 31 mai 1999, L 136, p. 1-7.

Parsons Craig, 2010, « How – and how much – are sociological approaches to the EU distinctive? », *Comparative European Politics*, 1 avril 2010, vol. 8, n° 1, p. 143-159.

Peterson John, 1997, « The European Union: Pooled Sovereignty, Divided Accountability », *Political studies*, 1997, vol. 45, n° 3, p. 559-578.

Pétillon Jean-Pierre, 2008, « Réussites et Défis de l'Office Européen de Lutte Antifraude », *European Criminal Law Associations' Forum (eucrim)*, mars 2008, n° 3-4/2008, p. 154-156.

Pierson Paul, 2004, *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, s.l., Princeton University Press.

Pujas Véronique, 2006, « Les difficultés de l'OLAF pour s'imposer en tant qu'acteur légitime de la protection des intérêts économiques et financiers européens », *Cultures & conflits*, 1 juin 2006, n° 62, p. 107-127.

Pujas Véronique, 2003, « The European Anti-Fraud Office (OLAF): a European policy to fight against economic and financial fraud? », *Journal of European Public Policy*, 2003, vol. 10, n° 5, p. 778-797.

Quirke Brendan, 2016, « EU Fraud and New Member States: Is It a Case of the Curate's Egg? » dans *Illegal Entrepreneurship, Organized Crime and Social Control*, s.l., Springer, Cham (coll. « Studies of Organized Crime »), p. 291-309.

Quirke Brendan J., 2009, « EU Fraud: institutional and legal competence », *Crime, law, and social change*, 1 juin 2009, vol. 51, n° 5, p. 531-547.

Ruimschotel Dick, 1994, « The EC Budget: Ten Per Cent Fraud? A Policy Analysis Approach », *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 1 septembre 1994, vol. 32, n° 3, p. 319-329.

Salazar Lorenzo, 2008, « La protection des intérêts financiers de l'UE: un grand avenir derrière elle . », *European Criminal Law Associations' Forum (eucrim)*, mars 2008, n°

3-4/2008, p. 115-119.

Šemeta Algirdas, 2011, *Discours du Commissaire européen Algirdas Šemeta au Comité de contrôle budgétaire (CONT) du Parlement Européen*, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-201_en.htm , 22 mars 2011, consulté le 2 novembre 2017.

Stefanou Constantin, White Simone et Xanthaki Helen, 2011, *OLAF at the Crossroads: Action against EU Fraud*, s.l., Bloomsbury Publishing, 220 p.

Streeck Wolfgang et Thelen Kathleen Ann, 2005, *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, s.l., Oxford University Press, 290 p.

Tolksdorf Lene et Van Iterson Rannveig, 2014, « Corruption Exposure Mechanisms of the EU Assessing the European Anti-Fraud Office », *MaRBL*, 2014, vol. 4.

Vogel Toby, 2014, *MEPs prepare for showdown with OLAF boss*, <https://www.politico.eu/article/meps-prepare-for-showdown-with-olaf-boss/> , 24 juillet 2014, consulté le 20 octobre 2017.

Wade Marianne, 2008, « OLAF and the Push and Pull Factors of a European Criminal Justice System », *European Criminal Law Associations' Forum (eucrim)*, mars 2008, n° 3-4/2008, p. 128-132.

White Simone, 2008, « The Judgment of the Court of First Instance in the Case Franchet and Byk v European Commission », *European Criminal Law Associations' Forum (eucrim)*, mars 2008, n° 3-4/2008, p. 146-147.

Xanthaki Helen, 2016, *The Kessler case should lead to a reform of OLAF*, <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/opinion/the-kessler-case-should-lead-to-a-reform-of-olaf/> , 20 juin 2016, consulté le 28 septembre 2017.

Xanthaki Helen, 2010, « What is EU fraud? And can OLAF really combat it? », *Journal of Financial Crime*, 2010, vol. 17, n° 1, p. 133-151.

Mégie Antoine, 2010, « Vers la construction d'une expertise européenne en matière de coopération pénale ? Spécialisation et légitimation des professionnels de la coopération judiciaire », *Droit et société*, 2010, vol. 74, n° 1, p. 129-149.

6. ANNEXES

Annexe 1. Liste des personnes rencontrées

- Antoine COLOMBANI, membre du cabinet du Vice-Président de la Commission Frans Timmermans ;
- Luis ROMERO REQUENA, Directeur général du service juridique de la Commission ;
- Nicholas ILETT, directeur général par intérim de l'OLAF ;
- Margarete HOFMANN, Directrice du département politique antifraude à l'OLAF ;
- Maria NTZIOUNI-DOUMAS, conseiller politique antifraude à l'OLAF ;
- Frank MICHLIK, Chef d'unité de "Prévention de la fraude, reporting et analyses" de l'OLAF ;
- Peter BAADER, Chef d'unité antifraude à la DG Agriculture et développement rurale.