COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 17.12.2024
COM(2024) 572 final

Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Cour des comptes

Évaluation intermédiaire au titre du règlement (UE) 2021/785 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 établissant le programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude et abrogeant le règlement (UE) nº 250/2014

{SWD(2024) 279 final}

1. INTRODUCTION

La fraude et les activités illégales connexes peuvent porter gravement atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne (UE) et de ses États membres. Ce problème est d'autant plus pressant que le budget total de l'UE au titre de son budget pluriannuel pour la période 2021-2027 (ci-après le «CFP») a atteint un volume sans précédent d'environ 1 800 milliards d'EUR, en partie en réaction à la pandémie de COVID-19. Veiller à la bonne utilisation du budget de l'UE et à l'efficacité des dépenses, y compris dans les États membres, est essentiel pour préserver la confiance des citoyens et des contribuables. À l'inverse, une prévalence élevée de la fraude risque de fragiliser la croissance économique et de nuire à la reprise économique au sens large. L'amélioration de nos défenses communes contre la fraude, tant au sein de l'UE qu'à l'extérieur, joue donc un rôle important dans le renforcement de la résilience de l'UE en ces temps particulièrement incertains.

L'article 325 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) impose tant aux États membres qu'à l'UE de protéger les intérêts financiers de l'UE. Le paysage antifraude a connu des changements majeurs au niveau de l'UE au cours de la dernière décennie:

- l'adoption de la directive relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal[1] en 2017;
- le lancement des activités opérationnelles du Parquet européen en juin 2021; et
- la révision du règlement (UE, Euratom) nº 883/2013 (ci-après le «règlement OLAF»)[2] en 2020 afin de renforcer l'efficacité des enquêtes administratives effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF)[3].

Il est admis de manière générale que l'UE devrait soutenir les États membres dans leurs travaux visant à protéger ses intérêts financiers. Après tout, dans la majorité des cas de fraude et d'irrégularités, la détection, l'enquête et les poursuites judiciaires ont lieu au niveau national.

À l'instar de son prédécesseur, Hercule III, le programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude (PULF) fournit aux bénéficiaires éligibles des États membres et des pays associés un financement ciblé pour lutter contre la fraude.

---

[1] Directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal (JO L 198 du 28.7.2017).

[2] Règlement (UE, Euratom) nº 883/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 septembre 2013 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et abrogeant le règlement (CE) nº 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (Euratom) nº 1074/1999 du Conseil (JO L 248 du 18.9.2013, p. 1), tel que modifié: http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2223/oj.

[3] Règlement (UE, Euratom) 2020/2223 du Parlement européen et du Conseil du 23 décembre 2020 modifiant le règlement (UE, Euratom) nº 883/2013 en ce qui concerne la coopération avec le Parquet européen et l'efficacité des enquêtes de l'Office européen de lutte antifraude (JO L 437 du 28.12.2020).

2. LE PROGRAMME DE L'UNION EN MATIERE DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE

Le programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude (PULF) est le principal instrument de financement de l'UE consacré à la protection des intérêts financiers de l'UE contre la fraude, la corruption ou toute autre irrégularité.

Le règlement PULF fixe les objectifs du programme suivants:

> «*1. Les **objectifs généraux** du programme consistent à:*
>
> *a) protéger les intérêts financiers de l'Union;*
>
> *b) soutenir l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres et la coopération entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanière et agricole.*
>
> *2. Les **objectifs spécifiques** du programme consistent à:*
>
> *a) prévenir et lutter contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union;*
>
> *b) encourager la notification des irrégularités, y compris la fraude, en ce qui concerne les fonds en gestion partagée et les fonds d'aide de préadhésion du budget de l'Union;*
>
> *c) fournir des outils pour l'échange d'informations et un soutien aux activités opérationnelles dans le domaine de l'assistance administrative mutuelle en matière douanière et agricole.*»

L'article 13 du règlement PULF impose à la Commission de réaliser une évaluation intermédiaire du programme:

> «*2. L'évaluation intermédiaire du programme est effectuée dès lors qu'il existe suffisamment d'informations sur la mise en œuvre du programme, et au plus tard quatre ans après le début de la mise en œuvre du programme.*
>
> *[...]*
>
> *4. La Commission communique les conclusions des évaluations, accompagnées de ses observations, au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Cour des comptes et les publie sur son site internet.*»

Le délai de 4 ans suivant le début du programme expire le 31 décembre 2024.

Au cours de la préparation du budget pluriannuel actuel, les irrégularités et les cas de fraude présumée détectés lors de l'exécution du budget et communiqués par les États

membres[4] au titre de l'article 325, paragraphe 5, du TFUE ont été analysés. Il en est ressorti que l'incidence financière préjudiciable au fil des ans est restée suffisamment élevée pour que l'UE continue de faire respecter son obligation de protéger le budget de l'UE au moyen d'un programme tel que le PULF.

Le programme est mis en œuvre sur la base de décisions de financement annuelles et de programmes de travail adoptés par la Commission. L'article 3, paragraphe 1, du règlement PULF a fixé le budget disponible du PULF pour le CFP 2021-2027 à 181,2 millions d'EUR.

En vertu du règlement PULF, la mise en œuvre du programme fait, en principe, l'objet d'une gestion directe, conformément au règlement (UE, Euratom) 2018/1046[5] (ci-après le «règlement financier»), ou (exceptionnellement) d'une gestion indirecte avec un autre organisme mentionné à l'article 62, paragraphe 1, point c), du règlement financier (par exemple, une organisation internationale).

En vertu de l'article 5, paragraphe 2, du règlement PULF, le programme peut allouer des fonds sous l'une ou l'autre forme prévue dans le règlement financier, en particulier des subventions et des marchés, et rembourser les frais de voyage et de séjour comme le prévoit l'article 238 du règlement financier. Le programme peut allouer des fonds à des activités menées conformément au règlement (CE) nº 515/97 du Conseil[6], en particulier pour couvrir les types de coûts indiqués dans la liste indicative de l'annexe I dudit règlement.

En outre, en vertu de l'article 5, paragraphe 4, du règlement PULF, lorsque l'activité soutenue nécessite l'acquisition d'équipements, la Commission met en place, s'il y a lieu, un mécanisme de coordination pour garantir l'efficience et l'interopérabilité de tous les équipements achetés avec l'appui des (autres) programmes de l'Union (par exemple, au moyen de l'instrument relatif aux équipements de contrôle douanier de la DG TAXUD).

Les subventions octroyées au titre du programme peuvent couvrir jusqu'à 80 % des coûts éligibles. Dans des cas exceptionnels et dûment justifiés, si le projet proposé est une

[4] Les rapports annuels au titre de l'article 325 du TFUE relatifs à la protection des intérêts financiers de l'Union (rapports PIF) sont disponibles à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/anti-fraud/reports_fr.

[5] Règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) nº 1296/2013, (UE) nº 1301/2013, (UE) nº 1303/2013, (UE) nº 1304/2013, (UE) nº 1309/2013, (UE) nº 1316/2013, (UE) nº 223/2014, (UE) nº 283/2014 et la décision nº 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) nº 966/2012 (JO L 193 du 30.7.2018, p. 1). Ce règlement a été remplacé à partir du 30 septembre 2024 par le règlement (UE, Euratom) 2024/2509 du 23 septembre 2024 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union (JO L, 2024/2509, 26.9.2024). Toutefois, étant donné que le règlement (UE, Euratom) 2018/1046 était applicable au cours de la période évaluée, toutes les références au «règlement financier» dans le présent document sont faites en lien avec ce règlement.

[6] Règlement (CE) nº 515/97 du Conseil du 13 mars 1997 relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanière et agricole (JO L 82 du 22.3.1997, p. 1). Le règlement a été évalué par la Commission (OLAF) en 2023: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=SWD%3A2023%3A429%3AFIN.

«action prioritaire» (conformément au programme de travail annuel correspondant), ce pourcentage peut être porté à un maximum de 90 %[7], dans les conditions énoncées ci-dessous.

1) Pour l'appel relatif à l'assistance technique, le pourcentage peut être augmenté lorsque:

i) la proposition reflète les conclusions des rapports annuels sur la mise en œuvre de l'article 325 du TFUE relatif à la lutte contre la fraude, notamment le recensement des situations vulnérables et qui menacent le plus la protection des intérêts financiers de l'Union; ou

ii) la proposition reflète les conclusions du rapport spécial nº 19/2017 de la Cour des comptes européenne sur les procédures d'importation[8].

2) Pour l'appel relatif à la formation, le pourcentage peut être augmenté lorsque:

i) les projets entrepris par des organismes scientifiques et/ou de recherche remplissent au moins un des critères a) et b) ci-dessous, en plus du critère c):

a) le projet a été spécifiquement créé pour promouvoir des études en droit pénal européen, ou

b) le projet soutient la création de réseaux dans ce domaine, et

c) ces activités visent à protéger les intérêts financiers de l'Union; ou

ii) les projets de formation couvrent l'un des cas exceptionnels énumérés pour l'appel relatif à l'assistance technique.

Les marchés publics peuvent être attribués à toute entité juridique qui satisfait aux exigences énoncées dans le cadre juridique applicable. Les marchés publics sont utilisés pour l'achat d'accès à des bases de données, le financement de conférences et de formations (spécialisées), ainsi que pour le développement d'outils informatiques spécifiques.

Les bénéficiaires éligibles du programme sont les administrations nationales ou régionales des États membres ou des pays associés, les organismes de recherche, les établissements d'enseignement et les entités à but non lucratif qui ont été créés dans un État membre et y opèrent depuis au moins 1 an, ainsi que les organisations internationales.

---

[7] Article 8 du règlement PULF relatif au cofinancement: «*Le taux de cofinancement pour les subventions octroyées au titre du programme n'excède pas 80 % des coûts éligibles. Tout financement dépassant ce plafond ne peut être octroyé que dans des cas exceptionnels et dûment justifiés, qui sont définis dans les programmes de travail visés à l'article 11, et ce financement n'excède pas 90 % des coûts éligibles.*»

[8] https://www.eca.europa.eu/fr/publications?did=44169

Le 20 mars 2024, un accord d'association a été signé entre la Commission européenne et l'Ukraine, faisant de ce pays le premier pays tiers à avoir formalisé sa participation au PULF, avec effet rétroactif au 1er janvier 2023.

3. L'EVALUATION INTERMEDIAIRE

Conformément aux indications fournies à l'article 13 du règlement PULF et aux lignes directrices de la Commission pour une meilleure réglementation, l'évaluation intermédiaire utilise cinq critères pour évaluer le programme:

- l'**efficacité** du programme dans la réalisation de ses objectifs et des résultats escomptés, y compris la pérennité (durabilité) des équipements et outils acquis;
- l'utilisation **efficiente** des ressources (financières et humaines);
- la **cohérence** interne et externe du programme avec d'autres domaines d'action de l'Union;
- la **pertinence** de tous les objectifs du programme; et
- la **valeur ajoutée européenne** du programme.

La période couverte par l'évaluation s'étend du 1er janvier 2021 au 31 juillet 2024. Cette évaluation est fondée sur les conclusions d'une étude externe, finalisée en mai 2024[9], couvrant la période allant du 1er janvier 2021 au 31 janvier 2024.

4. LA METHODE D'EVALUATION

Pour réaliser cette évaluation, la Commission s'est principalement appuyée sur l'étude susmentionnée. Elle s'est également appuyée sur l'évaluation ex ante de 2018 qui a précédé l'élaboration de la proposition législative concernant le programme PULF, sur les programmes de travail annuels du PULF et sur les bilans annuels de la mise en œuvre du programme rédigés par la Commission et joints au rapport annuel de la Commission sur la protection des intérêts financiers de l'Union («rapports PIF»).

Un groupe de pilotage interservices rassemblant les services concernés de la Commission a été mis sur pied afin de contribuer au processus d'évaluation.

Le champ d'application de l'évaluation intermédiaire couvre les trois volets du programme [la partie «Hercule», le système d'information antifraude (AFIS) et le système de gestion des irrégularités (IMS)], toutes les mesures financées au titre du programme, ainsi que les travaux préparatoires et de mise en œuvre réalisés par les parties intéressées pour ces mesures. Il couvre également les demandes de subvention des bénéficiaires potentiels (au titre du volet «Hercule») qui n'ont pas abouti à la suite du processus d'évaluation des propositions. En effet, soit les demandes éligibles n'ont pas

[9] L'étude a été réalisée par ICF Belgium S.A., Bruxelles. Disponible à l'adresse suivante: https://op.europa.eu/s/zXCm.

reçu de subvention en raison d'un manque de fonds, soit les demandes étaient inéligibles car leurs notes étaient inférieures au seuil minimal de 60 %.

5. PRINCIPALES CONCLUSIONS DE L'EVALUATION INTERMEDIAIRE

Dans l'ensemble, sur la base des éléments probants recueillis, l'évaluation a conclu que le programme avait, jusqu'à présent, bien répondu à ses objectifs généraux et spécifiques. Rejoignant l'avis de nombreux bénéficiaires, l'évaluation a également conclu qu'il était nécessaire de maintenir un programme de financement apportant un soutien à ceux-ci dans leur travail visant à protéger les intérêts financiers de l'Union. Les bénéficiaires ont estimé que les résultats obtenus et les accomplissements globaux du programme l'emportaient largement sur l'investissement en temps, les efforts consentis et le coût requis de la participation. Les participants ont également estimé que la reconnaissance et l'amélioration de la renommée liées à leur participation au programme étaient un atout précieux en tant que valeur ajoutée non escomptée.

5.1. Efficacité

L'évaluation de toutes les sources de données disponibles montre que le programme et ses activités ont été efficaces. En particulier, à ce stade de la mise en œuvre des trois volets du programme, les activités soutenues ont amélioré (ou pourraient améliorer) la prévention et la détection des fraudes et autres activités illégales portant préjudice aux intérêts financiers de l'UE, ainsi que les enquêtes en la matière. Les trois volets pourraient également améliorer la coopération transnationale et pluridisciplinaire. Dans l'ensemble, par rapport aux valeurs de référence définies pour chacun des volets, qui se réfèrent aux indicateurs de performance utilisés entre 2019 (Hercule III) et 2022 (PULF), l'efficacité est restée la même ou s'est améliorée depuis le début du programme en 2021.

L'évaluation finale d'Hercule III a mis en évidence des aspects susceptibles d'avoir nui à l'efficacité du programme; en particulier, le fait que les administrations de certains États membres ne disposaient pas des ressources nécessaires pour faire face aux exigences administratives du programme. Toutefois, malgré cela, le nombre de demandes reçues ces dernières années (de 2022 à 2024) pour le volet «Hercule» du PULF (propositions d'assistance technique) a doublé. Cette augmentation significative montre que les efforts déployés par la Commission en 2022 et 2023 afin d'organiser des ateliers pour les anciens bénéficiaires et les bénéficiaires potentiels ont permis d'accroître la sensibilisation aux possibilités de financement et de renforcer l'attractivité de celles-ci. Cet élargissement de l'offre d'orientations a également répondu à une recommandation de l'évaluation du programme Hercule III en 2021.

Informer de manière plus ciblée les bénéficiaires potentiels des appels à propositions pourrait encore augmenter le nombre de demandeurs, ainsi que le nombre d'États membres participant au programme, en particulier dans les pays qui présentent actuellement moins de demandes, voire aucune.

Des sessions d'information ciblées associant les États membres qui signalent un grand nombre de cas de fraude/d'irrégularités au préjudice de l'UE pourraient accroître le taux de participation et aboutir à une répartition plus homogène des fonds entre les États membres. Néanmoins, il convient de noter que, pour diverses raisons (telles que, par exemple, la disponibilité de fonds nationaux), certains pays pourraient ne pas être intéressés par la participation au volet «subventions» du PULF.

La coopération transnationale peut être améliorée en incitant les bénéficiaires à mettre en place des équipes de projet multinationales et à associer des partenaires d'autres États membres.

Pour ce qui est de la pérennité (durabilité), il ressort de l'évaluation que les mesures financées par le programme étaient durables, c'est-à-dire qu'elles ont produit des effets qui ont perduré après l'achèvement du projet. L'étude a révélé que la pérennité de l'assistance technique dépend de la nature et du coût des équipements achetés. Les bénéficiaires de formations et de conférences ont souligné que les possibilités de mise en réseau, en particulier celles qui nécessitent une collaboration transfrontière, dépasseraient la durée des projets respectifs.

Contrairement au volet Hercule, l'AFIS ne fournit pas de soutien financier aux demandeurs pour développer des projets. Son principal objectif est de faciliter l'échange d'informations relatives à la fraude entre les administrations nationales et européennes compétentes. L'efficacité de l'AFIS peut être évaluée par ses résultats.

Un indicateur de performance clé pour l'AFIS est le nombre d'informations sur l'assistance mutuelle mises à disposition et le nombre d'activités soutenues liées à l'assistance mutuelle. Les objectifs annuels pour cet indicateur ont été dépassés pour la période 2021-2023.

L'indicateur clé pour évaluer l'incidence des résultats de l'AFIS est le niveau de satisfaction des utilisateurs de l'AFIS, mesuré par des enquêtes périodiques menées auprès de ces derniers. Les résultats de la dernière enquête (2023) ont confirmé que l'AFIS est en mesure de fournir des outils opérationnels pour l'échange d'informations dans son domaine d'activité.

Cette dernière enquête contenait également des questions sur la fonctionnalité et les performances de l'outil IMS. Le taux de satisfaction combiné des utilisateurs (avec la fonctionnalité et les performances) de l'IMS était d'environ 91 %. Ce chiffre est très positif par rapport aux résultats de 2019, où le taux de satisfaction des utilisateurs était de 72 %.

Dans le même temps, des entretiens avec plusieurs responsables nationaux de l'IMS ont révélé certains points à améliorer. Par exemple, les formulaires de déclaration contiennent trop de champs, qui comportent parfois des descriptions confuses.

Il convient de noter que cette question ne concerne pas uniquement l'OLAF/l'IMS, mais qu'elle reflète une demande «globale» générale plus large de données à enregistrer, à communiquer et à échanger à diverses fins, y compris la responsabilité et la traçabilité.

Une nouvelle version de l'IMS a été déployée le 1er octobre 2024. L'IMS a fait l'objet d'une mise à niveau en profondeur vers des technologies de pointe, ce qui a rendu le système plus performant, tout en créant les conditions favorables à un soutien plus facile et à un développement efficace des exigences futures. Les travaux techniques ont également été complétés par diverses autres améliorations: une interface utilisateur moderne, une navigation plus aisée, un outil de recherche amélioré, de meilleures statistiques et des manuels d'utilisation actualisés.

Une formation sur le nouveau système mis à niveau est prévue jusqu'à la fin de 2024 pour tous les utilisateurs de l'IMS au sein de l'OLAF, des services de la Commission et des États membres.

L'évaluation intermédiaire du PULF a également mis en évidence des aspects susceptibles d'avoir nui à l'efficacité du programme. Le manque de ressources des administrations des États membres déjà mentionné et l'incapacité qui en découle à faire face aux exigences administratives du programme risquent d'entraîner une diminution du nombre de demandes. Il pourrait être essentiel de mettre davantage d'orientations à la disposition des demandeurs («Hercule») et des utilisateurs (de l'outil IMS) pour résoudre ce problème.

5.2. Efficience

Dans l'ensemble, la mise en œuvre du premier volet du programme a permis à l'UE et aux autorités nationales chargées des enquêtes d'utiliser de manière plus efficiente leurs ressources pour lutter efficacement contre les infractions graves qui nuisent aux intérêts financiers de l'UE. Bien que la plupart des projets d'assistance technique et de formation soient encore en phase de mise en œuvre, l'évaluation a permis de définir les principaux domaines dans lesquels les subventions (Hercule) ont contribué à une meilleure gestion des coûts et des ressources. Il s'agit notamment de l'achat d'équipements, de la collecte, de l'analyse et de l'échange de données relatives à la fraude, des activités de formation, du renforcement des relations et des enquêtes.

La procédure de demande actuelle est nettement meilleure que dans le cadre du programme précédent et les parties intéressées la jugent très efficiente. Les retours d'information et les recommandations visant à simplifier cette procédure et à fournir davantage d'orientations aux demandeurs, qui ont été apportés dans le cadre de l'évaluation finale du programme Hercule III, ont été pris en considération dans le programme actuel, ce qui a donné lieu à davantage de demandes chaque année.

La plupart des demandeurs ont estimé que les orientations et les instructions fournies pour préparer la demande étaient claires et facilement accessibles. Les documents de

l'appel annuels publiés dans le cadre de chaque programme de travail annuel donnent un aperçu clair des propositions éligibles à un financement et présentent clairement les critères d'éligibilité. L'appel est également accompagné d'un manuel en ligne pour la préparation et la soumission des propositions, que les demandeurs ont trouvé facile et intuitif à parcourir.

L'amélioration de la convivialité pour les utilisateurs présentant des handicaps, tels que des déficiences visuelles, peut également rendre le processus moins coûteux en ressources pour certains demandeurs.

La convention de subvention offre aux bénéficiaires un bon degré de flexibilité budgétaire, laquelle accroît l'efficience des projets, dans la mesure où elle réduit la charge administrative tant pour les bénéficiaires que pour les gestionnaires de programmes de la Commission (OLAF).

L'évaluation intermédiaire du premier volet du PULF («Hercule») a révélé que les bénéficiaires avaient réalisé des économies de coûts. Un tiers des bénéficiaires ont estimé que ces économies étaient très importantes ou importantes. Les bénéficiaires ont noté, en ce qui concerne la composante technique, que l'amélioration des capacités et des fonctionnalités leur permettait de mener des opérations de manière plus efficiente dans leur pays. Un autre facteur important est que cette efficience accrue a un effet boule de neige et profite également aux agences partenaires de l'UE. Ainsi, les participants au PULF sont mieux à même de répondre aux demandes d'assistance mutuelle et d'enquêtes conjointes avec les agences partenaires de l'UE.

Il ressort de la présente évaluation que l'AFIS est devenu plus efficient. Par exemple, il a apporté un soutien technique à quelques dizaines d'opérations douanières conjointes depuis 2021. Les utilisateurs perçoivent le financement du PULF pour l'IMS comme une utilisation efficiente des ressources. Toutefois, il est difficile d'évaluer l'efficience globale associée aux améliorations apportées aux deux systèmes sur la base des données disponibles pour cette évaluation.

L'analyse suggère que le PULF semble constituer une utilisation efficiente des ressources, sur la base d'une analyse coûts-avantages. Il est toutefois important de noter qu'avec les données disponibles à ce stade intermédiaire du programme, il est impossible d'établir une cartographie complète et quantitative des coûts et des avantages du programme, ainsi que de quantifier tous les coûts et avantages en vue d'une comparaison directe.

5.3. Cohérence

Sur la base de l'analyse des programmes concernés, ainsi que des résultats de la consultation des parties intéressées menée aux fins de l'évaluation, le programme est considéré comme globalement cohérent, tant sur le plan interne qu'externe. Néanmoins, certains points à améliorer et/ou chevauchements potentiels ont été recensés.

L’analyse a révélé une plus grande cohérence interne par rapport à la période de programmation précédente, car la structure à trois volets du programme réduit la charge administrative et simplifie la gestion du financement, la flexibilité budgétaire et la redistribution des fonds entre les trois volets.

Pour ce qui est de la cohérence externe, la recherche s’est concentrée sur un certain nombre de programmes pertinents de l’UE. Le risque le plus élevé de double emploi a été relevé entre le PULF et l’instrument relatif aux équipements de contrôle douanier et, dans une bien moindre mesure, avec deux autres programmes de financement fournis par la DG TAXUD, à savoir le programme «Douane» et le programme «Fiscalis». En ce qui concerne les bénéficiaires du programme, l’instrument relatif aux équipements de contrôle douanier apporte un soutien financier spécifique aux autorités douanières des États membres. En revanche, le PULF est (davantage) axé sur les autorités répressives, qui ne reçoivent pas de financement de l’instrument relatif aux équipements de contrôle douanier. Ce dernier se concentre sur les activités douanières, en particulier sur le développement des capacités douanières aux points de passage frontaliers et des capacités des laboratoires des douanes, tandis que le PULF met l’accent sur la prévention des irrégularités (financières) et des comportements frauduleux qui portent atteinte aux intérêts financiers de l’UE.

Les consultations menées dans le cadre de cette évaluation n’ont pas mis en évidence de doubles emplois majeurs entre le financement fourni par la DG TAXUD aux autorités douanières nationales et les activités financées au titre du PULF. Cela s’explique principalement par les différences dans le champ d’application de ces programmes et par le fait que les directions générales compétentes collaborent étroitement à différents niveaux et à différents stades de la procédure d’octroi. Lesdites directions générales peuvent ainsi assurer la coordination et apporter aux demandeurs et aux bénéficiaires des informations claires sur le fonctionnement des programmes et des activités éligibles à un financement. Sur la base des recherches menées dans le cadre de l’étude, le PULF reste globalement cohérent avec les autres programmes de financement pertinents, conformément à la période de programmation précédente.

5.4. Pertinence

Il ressort de l’évaluation de la pertinence que les activités du PULF ont été globalement pertinentes au cours de cette période d’évaluation, tant pour atteindre les objectifs généraux du programme que pour répondre aux besoins de ses demandeurs, bénéficiaires, participants (Hercule) et utilisateurs (AFIS et IMS).

Le programme Hercule et l’AFIS ont également été jugés pertinents pour déterminer et combattre les tendances émergentes dans le domaine de la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l’UE, malgré certains éléments indiquant qu’Hercule bénéficierait d’une augmentation significative des ressources financières, comme le souligne le présent rapport.

Les tendances actuelles en matière de comportement frauduleux montrent que les projets soutenant la lutte contre la fraude numérique nécessitent un financement supplémentaire. Apporter un soutien continu aux autorités nationales dans la lutte contre la fraude et d'autres activités illégales qui nuisent au budget de l'UE pourrait nécessiter une augmentation considérable du budget actuel du programme afin de couvrir les coûts élevés des équipements ou du matériel, ainsi que la nécessité pour les décideurs politiques de suivre l'évolution technologique.

Cette augmentation du budget devrait également tenir compte de l'extension du champ d'application géographique du programme à l'Ukraine, qui est désormais un pays associé au programme, et de toute extension potentielle à d'autres (nouveaux) pays candidats.

Les demandeurs et les bénéficiaires d'un financement au titre du volet Hercule ont fait état d'une demande importante de soutien supplémentaire au moyen de projets d'assistance technique et d'activités de formation, et ont souligné l'absence de soutien similaire de la part de sources nationales ou autres.

Enfin, il pourrait également être nécessaire d'augmenter le budget afin de couvrir la proportion croissante de demandes annuelles Hercule qui n'obtiennent actuellement pas de subventions en raison des limites budgétaires, soit environ trois quarts des demandes reçues au titre de l'assistance technique ces dernières années.

5.5. Valeur ajoutée européenne

Selon les données analysées, dans l'ensemble, le programme PULF a bien fonctionné par rapport aux indicateurs de référence sur la valeur ajoutée européenne.

Les bénéficiaires d'un financement au titre du volet Hercule ont signalé un niveau très élevé de satisfaction et ont confirmé qu'ils n'auraient pas pu obtenir le même niveau de soutien au niveau national. Les répondants aux enquêtes ciblées et les personnes interrogées ont tous confirmé cette constatation.

Les données du PULF sur l'AFIS indiquent une augmentation annuelle constante de la disponibilité des informations relatives à l'assistance mutuelle dans le cadre du programme, ce qui répond régulièrement aux objectifs annuels de cet indicateur.

Les données reflètent généralement un degré élevé de satisfaction à l'égard de l'IMS, étant donné qu'une grande majorité d'utilisateurs sont satisfaits de l'outil.

Le programme PULF procure des avantages supplémentaires grâce à sa contribution à la réalisation des principaux objectifs de développement durable. Plus précisément, le soutien financier apporté par l'UE au moyen de subventions pour l'assistance technique contribue à l'objectif de développement durable consistant à réduire les inégalités au sein des pays et entre ceux-ci en renforçant les budgets des administrations nationales.

En outre, le programme contribue indirectement à la mise en place d'institutions efficaces, responsables et inclusives en soutenant les services répressifs, en particulier au moyen de subventions visant à stimuler la transition numérique, ainsi qu'au moyen des outils et du soutien fournis par l'AFIS et l'IMS.

La participation de l'OLAF confère également une grande crédibilité aux activités de formation organisées par différents bénéficiaires, ce qui se traduit par un plus grand nombre de participants et une meilleure visibilité.

Le niveau et la portée du financement au titre du PULF devraient au moins être maintenus, étant donné que les retours d'information des demandeurs et des bénéficiaires indiquent que le programme occupe un créneau unique et que toute perte de possibilités de financement au titre du PULF laisserait un vide important.

6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Il est rassurant de constater que la plupart des conclusions présentées dans le rapport d'étude sont déjà largement reflétées dans la mise en œuvre actuelle du PULF. Par conséquent, la présente évaluation soutient non seulement la pratique actuelle de la Commission mais constitue également une référence pour les évolutions futures liées au programme.

Compte tenu des conclusions présentées dans les sections précédentes, la Commission estime que le programme fournit une base solide pour aider les États membres et les pays associés à lutter contre le paysage de la fraude en constante évolution. Il tient également compte de la nouvelle structure institutionnelle européenne, avec le lancement opérationnel du Parquet européen en 2021.

Le PULF est considéré comme répondant aux défis actuels de plusieurs manières.

Tout d'abord, étant donné que de plus en plus d'activités criminelles ont lieu dans le cyberespace, le programme aide les États membres à renforcer leurs capacités numériques pour détecter la fraude et enquêter sur celle-ci. À cette fin, le PULF soutient l'achat d'outils analytiques de pointe et de bases de données et fournit une formation spécialisée en matière de criminalistique informatique. Ce type de soutien est pleinement conforme à la nouvelle stratégie antifraude de la Commission, qui encourage fortement le déploiement d'outils analytiques et informatiques avancés.

Ensuite, compte tenu de l'augmentation des dépenses de l'Union au titre du nouveau budget et de NextGenerationEU, la majeure partie du financement du PULF est orientée vers la lutte contre la fraude aux dépenses, notamment celles au titre de la facilité pour la reprise et la résilience. Cette évolution est soutenue par le fait que l'Union a désormais établi l'instrument relatif aux équipements de contrôle douanier pour l'achat, la mise à niveau et la maintenance des équipements de contrôle douanier. Doté d'un budget d'environ 1 milliard d'EUR pour la période actuelle de 7 ans, cet instrument a libéré

d'importantes ressources pour le PULF qui étaient auparavant allouées par Hercule III au financement d'équipements et d'outils de contrôle douanier.

À un niveau plus opérationnel, si l'on résume les principales conclusions de l'évaluation eu égard aux recommandations pour la future mise en œuvre, deux aspects se détachent.

Premièrement, les parties intéressées ont demandé à la Commission des orientations plus détaillées sur la préparation d'une demande. L'OLAF fournira donc davantage de soutien et d'orientations aux demandeurs de subventions, en particulier dans les pays qui ont récemment rejoint le programme. La présence en ligne du programme sur la page externe de l'OLAF sera élargie afin de fournir des informations supplémentaires, des bonnes pratiques et des manuels pour le volet «subvention».

Deuxièmement, les conclusions de l'évaluation peuvent suggérer de se pencher sur l'équilibre délicat entre la ferme volonté de limiter au minimum la charge administrative pesant sur les demandeurs et le besoin de disposer de plus d'informations facilement accessibles pour l'établissement de rapports, le suivi et les évaluations ex post. Cet équilibre n'est pas facile à atteindre, et la Commission pourrait envisager d'examiner les possibilités d'affiner encore ses outils d'établissement de rapports et de suivi à cette fin.

En ce qui concerne la cohérence externe du programme, les services de la Commission se coordonnent lors de l'élaboration et de l'adoption de leurs programmes de travail annuels pour les instruments de financement de l'UE liés à la lutte contre la fraude et la corruption.

La Commission a élaboré un cadre transversal d'évaluation et de suivi pour tous les programmes de dépenses au titre du CFP actuel. Le programme a également amélioré le cadre actuel en développant un nombre adéquat d'indicateurs spécifiques aux projets éligibles. Ils sont utilisés pour rendre compte chaque année de l'état d'avancement de la mise en œuvre du programme dans la vue d'ensemble annuelle du programme (dans le cadre des rapports PIF de la Commission). Depuis 2017, tous les projets bénéficiant d'une subvention sont enregistrés dans l'outil «e-Grant» de la Commission, une base de données précieuse pour la mise en œuvre du programme.

Cette évaluation intermédiaire a jeté les bases d'une future analyse d'impact à la lumière des préparatifs législatifs en vue du prochain programme. Le maintien de la pertinence et l'envergure croissante du programme en termes d'activités au sein de ses volets, mis en évidence par la présente évaluation, justifient le soutien à une augmentation considérable du budget global du futur programme (2028-2034).

Compte tenu de tout ce qui précède, le programme est jugé efficient, efficace, pertinent et cohérent, tout en apportant une valeur ajoutée européenne significative. La Commission continuera d'aider activement les États membres et les autorités des pays associés à renforcer leur capacité à lutter contre la fraude et les activités irrégulières affectant le budget de l'UE.

La Commission examinera plus en détail les points suivants: i) l'amélioration des orientations fournies aux demandeurs; ii) la mise à jour du type d'activités financées, en tenant compte des progrès technologiques rapides; et iii) la coordination et la cohérence systématiques et continues garanties au niveau de la Commission entre le PULF et d'autres programmes de l'UE.