



Bruxelles, le 20.9.2021
COM(2021) 578 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

**32^e rapport annuel sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne –
Lutte contre la fraude – 2020**

{SWD(2021) 257 final} - {SWD(2021) 258 final} - {SWD(2021) 259 final} -
{SWD(2021) 262 final} - {SWD(2021) 263 final} - {SWD(2021) 264 final}

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

32^e rapport annuel sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne – Lutte contre la fraude – 2020

TABLE DES MATIERES

LISTE DES ABRÉVIATIONS	2
SYNTHÈSE.....	3
1. INTRODUCTION.....	5
2. LES INTERETS FINANCIERS DE L'UE EN 2020.....	6
3. LES ACTEURS DE LA PROTECTION DES INTERETS FINANCIERS DE L'UE ET LES PRINCIPAUX DEVELOPPEMENTS EN 2020.....	8
3.1. Le cadre législatif de l'UE.....	8
3.2. Cadre de contrôle des intérêts financiers de l'UE	11
3.2.1. Au niveau de l'UE	11
3.2.2. Au niveau des États membres.....	15
4. COOPERATION EN MATIERE DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE	19
4.1. Coopération interinstitutionnelle au niveau de l'UE	19
4.1.1. Coopération entre la Commission (OLAF), le Parlement européen et le Conseil.....	19
4.1.2. Coopération entre l'OLAF et la Cour des comptes européenne.....	20
4.1.3. Arrangements de travail conclus entre l'OLAF et le Parquet européen.....	20
4.1.4. Coopération entre l'OLAF et Europol.....	20
4.2. Coopération entre les autorités de l'UE et les autorités des États membres	20
4.2.1. Activités du comité consultatif de coordination pour la lutte antifraude (COCOLAF).....	20
4.2.2. Coopération douanière.....	21
4.2.3. Opérations douanières conjointes.....	22
4.3. Coopération entre les États membres de l'UE.....	23
4.4. Coopération avec les pays tiers	23
5. GROS PLAN SUR LES INITIATIVES ADOPTEES, MISES EN ŒUVRE OU EN COURS EN 2020	24
5.1. La stratégie antifraude de la Commission	24

5.2.	Programme Hercule: appui aux activités antifraude des États membres de l'UE.....	24
5.3.	Recettes: au niveau de l'UE	25
5.3.1.	Le paquet TVA sur le commerce électronique.....	25
5.3.2.	Lutte contre la fraude en matière de droits de douane.....	26
5.3.3.	Lutte contre le commerce illicite des produits du tabac	26
5.4.	Recettes: au niveau des États membres de l'UE	27
5.5.	Dépenses: au niveau de l'UE.....	28
5.5.1.	État de droit — Conditionnalité.....	28
5.5.2.	Le budget de l'UE 2021-2027	29
5.5.3.	La facilité pour la reprise et la résilience.....	29
5.5.4.	Soutien technique dans le cadre du programme d'appui à la réforme structurelle.....	30
5.6.	Dépenses: au niveau des États membres de l'UE.....	30
6.	IRREGULARITES, FRAUDE ET RISQUES	32
6.1.	De la détection au risque	32
6.1.1.	Fraude à la TVA – «Étude et rapports sur l'écart de TVA dans les États membres de l'Union à 28» (publié en 2020)	34
6.1.2.	Irrégularités et cas de fraude du côté des recettes	34
6.1.3.	Irrégularités et cas de fraude du côté des dépenses	36
6.2.	Risques supplémentaires d'irrégularités et de fraude pour 2021 et au-delà	40
6.2.1.	Risques liés à la COVID-19 dans les recettes	40
6.2.2.	Risques liés à la COVID dans les dépenses	41
6.2.3.	Risques liés à la facilité pour la reprise et la résilience	42
7.	LES OUTILS DE RENFORCEMENT DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE.....	44
7.1.	ARACHNE.....	44
7.2.	Le système de détection rapide et d'exclusion (EDES)	44
7.3.	Projet GetI	46
7.4.	Des outils informatiques nationaux pour protéger les intérêts financiers de l'UE.....	46
8.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	47

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AFCOS	Service de coordination antifraude
CAFS	Stratégie antifraude de la Commission
CFP	Cadre financier pluriannuel
EDES	Système de détection rapide et d'exclusion
Feader	Fonds européen agricole pour le développement rural
FEDER	Fonds européen de développement régional
Fonds ESI	Fonds structurels et d'investissement européens
FRR	Facilité pour la reprise et la résilience
FSE	Fonds social européen
IMS	Système de gestion des irrégularités
NGEU	Next Generation EU
OLAF	Office européen de lutte antifraude
PIF	Protection des intérêts financiers
RPT	Ressources propres traditionnelles
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne

SYNTHÈSE

La protection des intérêts financiers de l'Union européenne est une responsabilité que l'UE partage avec ses États membres. Afin de sortir de la crise causée par la pandémie de COVID-19 et de soutenir la transition vers une Europe plus moderne et durable, les États membres de l'UE ont approuvé un paquet financier composé du cadre financier pluriannuel 2021-2027 («budget de l'UE») d'un montant de 1 074 milliards d'EUR, et d'un instrument de relance temporaire, baptisé «Next Generation EU», doté de 750 milliards d'EUR, qui seront investis dans une Europe verte, numérique et résiliente avec de nouvelles sources de revenus de l'UE. Au total, ce paquet s'élève à plus de 1 800 milliards d'EUR.

Une architecture antifraude européenne rénovée a été mise en place ces dernières années afin de protéger l'argent des contribuables européens, en s'appuyant sur: un Office européen de lutte antifraude (OLAF) réformé, les pouvoirs d'enquête et de poursuite du Parquet européen, le rôle de coordination d'Eurojust, la capacité d'analyse d'Europol et une coopération étroite avec et entre les autorités nationales.

Durant toute l'année 2020, cette coopération s'est développée à travers l'établissement d'arrangements de travail, la mise en place d'initiatives et d'opérations conjointes et l'échange de bonnes pratiques et de formations.

En 2020 et pendant le premier semestre de 2021, plusieurs événements et mesures clés ont renforcé l'arsenal dont disposent l'UE et les autorités nationales pour protéger les intérêts financiers de l'UE, à savoir notamment:

- le début des activités du Parquet européen;
- l'adoption d'un règlement révisé offrant à l'OLAF la base nécessaire pour coopérer avec le Parquet européen et renforçant ses pouvoirs d'enquête;
- l'introduction d'un régime général de «conditionnalité» visant à protéger le budget de l'UE contre les violations des principes de l'état de droit qui portent atteinte à la protection des intérêts financiers de l'Union;
- des progrès satisfaisants ont été enregistrés dans la mise en œuvre de la stratégie antifraude de la Commission: deux tiers des actions prévues ont été exécutées et le tiers restant est en cours.

Le nombre de fraudes et d'irrégularités signalées par les autorités européennes et nationales compétentes en 2020 a diminué par rapport aux années précédentes. Si certains effets cycliques expliquent la diminution des irrégularités frauduleuses, la baisse du taux de détection et de communication des irrégularités non frauduleuses dans certains domaines de dépenses est, par contre, difficile à expliquer et est donc préoccupante. De nouveaux défis émergent en plus des risques connus. Ils sont liés aux nouveaux modes de gestion et d'utilisation des fonds de l'UE, à la performance et la réalisation d'objectifs spécifiques, à des domaines de dépenses renforcées liés, par exemple, à la transition verte et numérique et au secteur de la santé.

De nouvelles approches et de nouveaux outils, ainsi qu'une vision européenne commune renouvelée de la lutte contre la fraude, la corruption et les autres activités illégales portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE seront nécessaires pour faire face efficacement à ces risques. Cette vision s'appuiera sur les réalisations des dernières années et comprendra une collecte et une utilisation plus efficaces des données, une meilleure transparence, des actions de lutte contre la fraude mieux coordonnées et plus

cohérentes de la part des États membres s'appuyant sur des stratégies nationales de lutte contre la fraude et une coopération renforcée au sein des autorités nationales, entre les États membres de l'UE et avec l'UE.

1. INTRODUCTION

L'Union européenne et ses États membres partagent la responsabilité de la protection des intérêts financiers de l'UE et de la lutte contre la fraude. Les autorités des États membres de l'UE gèrent la plus grande part des dépenses de l'UE et perçoivent les ressources propres traditionnelles (RPT). La Commission supervise ces deux domaines, définit les normes et contrôle le respect de celles-ci. Conformément à l'article 325, paragraphe 5, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), la Commission, en coopération avec les États membres de l'UE, présente au Parlement européen et au Conseil un rapport sur les mesures adoptées pour combattre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union (ci-après le «rapport PIF»). Le présent rapport sur l'exercice 2020 et les documents qui l'accompagnent¹ répondent à cette obligation.

L'année 2020 a été marquée par la pandémie de COVID-19 et son impact. Les institutions de l'UE ont réagi en prenant des décisions financières et économiques sans précédent. Elles ont finalisé les négociations et approuvé le budget de l'UE pour les années 2021 à 2027, ainsi que pour Next Generation EU (NGEU) et son programme phare, la facilité pour la reprise et la résilience (FRR). Le budget de 1 800 milliards d'EUR permettra de reconstruire l'Europe pour la rendre plus verte, plus numérique, plus résiliente et mieux adaptée aux défis actuels et futurs. La protection des intérêts financiers de l'UE sera essentielle pour atteindre les objectifs ambitieux de cet accord budgétaire historique.

Le rapport PIF 2020 présente:

- i) un aperçu des intérêts financiers de l'UE, compte tenu des décisions stratégiques prises en 2020,
- ii) les principaux acteurs, au niveau de l'UE et des États membres,
- iii) la coopération entre ces acteurs,
- iv) les principales initiatives adoptées,
- v) les risques auxquels sont et seront exposés les intérêts financiers de l'UE, sur la base des irrégularités et des fraudes détectées par les organismes de l'UE et les autorités nationales,
- vi) les outils développés pour lutter contre la fraude.

¹ Également appelé «rapport PIF» (protection des intérêts financiers), le présent rapport est accompagné de six documents de travail des services de la Commission couvrant les éléments suivants:

- a) analyse statistique des irrégularités signalées pour les ressources propres, les ressources naturelles, la politique de cohésion, l'aide de préadhésion et les dépenses directes en 2020;
- b) mesures adoptées par les États membres pour protéger les intérêts financiers de l'UE en 2020;
- c) suivi des recommandations du rapport de la Commission sur la protection des intérêts financiers de l'UE – Lutte contre la fraude en 2019;
- d) Hercule III – Mise en œuvre 2020;
- e) système de détection rapide et d'exclusion (EDES) – Instance visée à l'article 143 du règlement financier;
- f) mise en œuvre de la stratégie antifraude de la Commission (CAFS) en 2020.

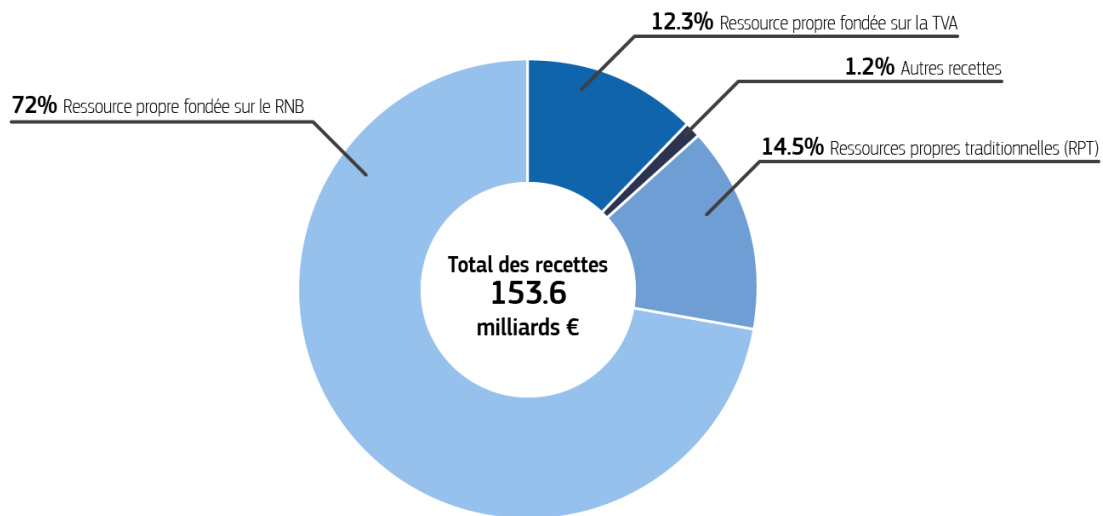
2. LES INTERETS FINANCIERS DE L'UE EN 2020

Les intérêts financiers de l'UE comprennent les recettes, dépenses et avoirs couverts par le budget de l'UE ainsi que ceux qui sont couverts par le budget des institutions, organes et organismes de l'UE et les budgets gérés et contrôlés par ceux-ci.

Les recettes budgétisées sont tirées des droits de douane, de la taxe sur la valeur ajoutée et d'une part du revenu national brut des États membres de l'UE.

La **figure 1** présente les ressources mises à la disposition de l'UE en 2020.

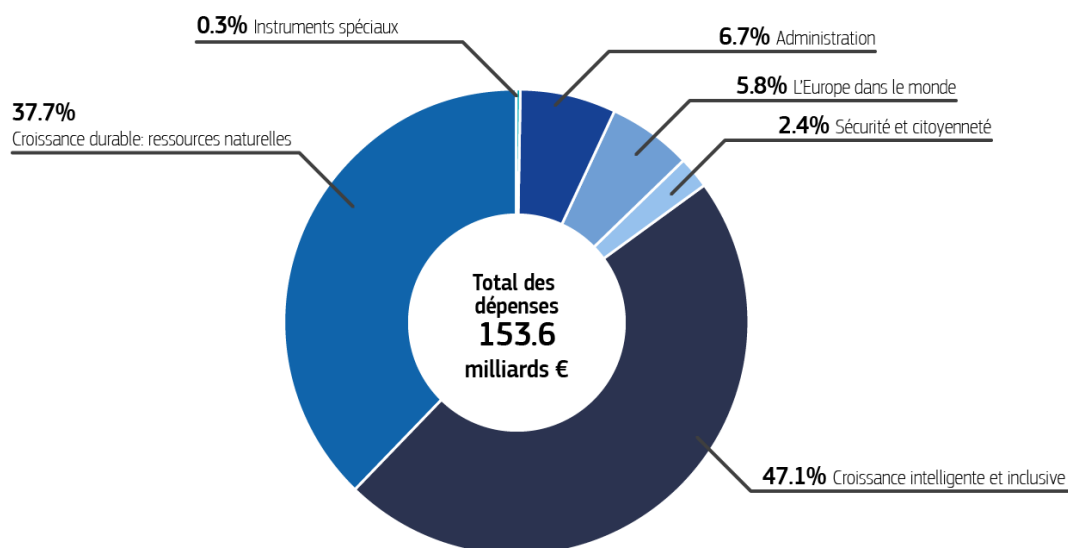
Figure 1 – Recettes de l'UE en 2020²



C'est à l'aide de ces ressources que l'UE finance ses politiques (voir **figure 2**).

² Source: JO L 57 du 27.2.2020, p. 14.

Figure 2 – Dépenses de l'UE en 2020³



Bien que le budget soit exécuté sur une base annuelle⁴, il fait partie du budget à long terme de l'Union, le cadre financier pluriannuel (CFP), qui fixe les limites de dépenses pour sept ans. Si 2020 a été la dernière année du CFP 2014-2020⁵, il s'agit aussi de l'année au cours de laquelle a été défini le cadre juridique du budget à long terme suivant.

Le budget de l'UE est dépensé selon trois modes de gestion différents (voir **figure 3**).

Figure 3 – Modes de gestion du budget de l'UE

Budget de l'UE		
Gestion directe: par la Commission européenne	Gestion indirecte: par d'autres organismes internes de l'UE ou extérieurs à celle-ci, tels que des organisations des pays tiers et des organisations internationales	Gestion partagée: gestion conjointe par la Commission européenne et les autorités nationales

Afin de sortir de la crise causée par la pandémie de COVID-19 et de soutenir la transition vers une Europe plus moderne et durable, les États membres de l'UE ont approuvé le

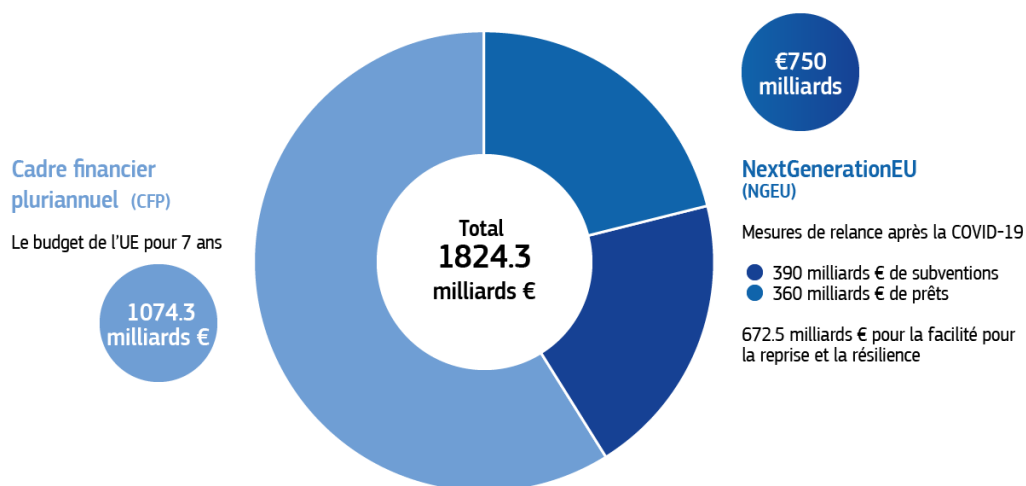
³ Source: JO L 57 du 27.2.2020, p. 13.

⁴ Pour la procédure annuelle d'adoption, voir: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/budgetary-procedure.pdf

⁵ [Règlement \(UE, Euratom\) n° 1311/2013](#) du Conseil du 2 décembre 2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020.

budget à long terme de l'UE pour la période 2021-2027⁶, pour un total de 1 074 milliards d'EUR, et un instrument de relance temporaire, baptisé «Next Generation EU», doté de 750 milliards d'EUR. Au total, ce paquet s'élève à plus de 1 800 milliards d'EUR (voir **figure 4**).

Figure 4 – Dépenses de l'UE pour 2021-2027



La facilité pour la reprise et la résilience (FRR)⁷, dotée d'une enveloppe financière de 672,5 milliards d'EUR qui seront mis à disposition sous forme de subventions non remboursables et de prêts entre 2021 et 2026⁸, est la pièce maîtresse de NGEU.

3. LES ACTEURS DE LA PROTECTION DES INTERETS FINANCIERS DE L'UE ET LES PRINCIPAUX DEVELOPPEMENTS EN 2020

De nombreux acteurs défendent les intérêts financiers de l'UE et œuvrent sans relâche à l'amélioration des mécanismes de protection, tant en élaborant le cadre législatif requis qu'en exécutant les politiques sous-jacentes.

3.1. Le cadre législatif de l'UE

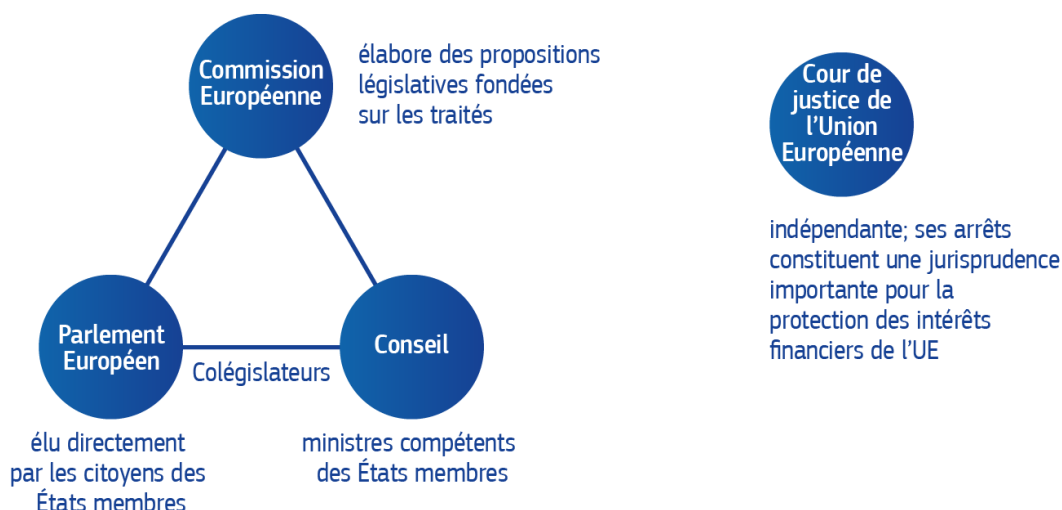
La législation antifraude est proposée par la **Commission** et adoptée ensuite par le **Parlement européen** et le **Conseil** (les «colégislateurs»).

⁶ [Règlement \(UE, Euratom\) 2020/2093 du Conseil](#) du 17 décembre 2020 fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027.

⁷ [Règlement \(UE\) 2021/241](#) du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience.

⁸ Les fonds couvrent également les mesures lancées le 1^{er} février 2020.

Figure 5 – Le rôle des institutions de l’UE dans le processus législatif



Le **tableau 1** présente les principaux actes législatifs adoptés en 2020 et au début de l’année 2021.

Tableau 1 – Principaux actes adoptés

Titre	Description du mécanisme de protection des intérêts financiers de l’UE
Règlement (UE, Euratom) 2020/2093 du Conseil du 17 décembre 2020 fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027⁹.	Le «règlement CFP». Des dispositions antifraude harmonisées ont été adoptées pour tous les actes sectoriels relevant du CFP ¹⁰ .
Règlement (UE, Euratom) 2020/2092 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l’Union¹¹.	Le «règlement relatif à la conditionnalité». Le mécanisme de la conditionnalité a pour objectif de protéger le budget de l’Union contre les violations des principes de l’État de droit commises par les États membres de l’UE qui portent atteinte ou présentent un risque sérieux de porter atteinte, de manière suffisamment directe, à la bonne gestion financière du budget de l’Union ou aux intérêts financiers de celle-ci ¹² .
Règlement (UE, EURATOM) 2020/2223 du Parlement européen et du Conseil du 23 décembre 2020 modifiant le règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 en ce qui concerne la coopération avec le Parquet européen et	Le «règlement relatif à l’OLAF». Le règlement modifié définit les relations de l’OLAF avec le Parquet européen afin d’assurer une complémentarité totale entre les deux entités et il renforce la capacité

⁹ JO L 4331 du 22.12.2020, p. 11.

¹⁰ Voir section 5.5.2.

¹¹ JO L 4331 du 22.12.2020, p. 1.

¹² Voir section 5.5.1.

l'efficacité des enquêtes de l'Office européen de lutte antifraude¹³.	d'enquête de l'OLAF ¹⁴ .
Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience¹⁵	Le «règlement FRR». L'article 22 dudit règlement contient des dispositions relatives à la protection des intérêts financiers de l'Union ¹⁶ .

La **Cour de justice de l'Union européenne** (ci-après la «Cour») veille à l'application et à l'interprétation uniformes du droit de l'Union. En 2020, la Cour a rendu trois décisions dans le domaine de la protection des intérêts financiers de l'Union.

Numéro et description de l'affaire

C-603/19¹⁷, Úrad špeciálnej prokuratúry.

Dans cette affaire, la Cour a dit pour droit que l'article 325 TFUE ne s'oppose pas à des dispositions de droit national en vertu desquelles, dans le cadre d'une procédure pénale, l'État ne peut pas agir en réparation du préjudice qui lui est causé par un comportement frauduleux de la personne poursuivie ayant pour effet de détourner des fonds du budget de l'Union, et ne dispose, dans le cadre de cette procédure, d'aucune autre action lui permettant de faire valoir un droit contre la personne poursuivie. La Cour a rappelé que, si les États membres sont tenus de prendre des mesures effectives permettant de recouvrer les sommes indûment versées au bénéficiaire d'une subvention partiellement financée par le budget de l'Union, l'article 325 TFUE ne leur impose toutefois aucune contrainte quant à la procédure qui doit permettre d'aboutir à un tel résultat. La juridiction nationale doit uniquement tenir compte de l'existence d'une voie de droit effective de réparation des atteintes aux intérêts financiers de l'Union, que ce soit dans le cadre d'une procédure pénale, administrative ou civile.

C-743/18¹⁸, Elme Messer Metalurgs.

Dans cette affaire, la Cour a eu l'occasion d'interpréter l'article 2, paragraphe 7, du règlement (CE) n° 1083/2006, portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, qui définit la notion d'«irrégularité». La Cour a interprété cette disposition en ce sens qu'est susceptible d'être considérée comme une «irrégularité» la situation dans laquelle le bénéficiaire d'une subvention au titre du Fonds européen de développement régional omet d'atteindre, pour la période pertinente, le niveau de chiffre d'affaires prévu dans le cadre de l'opération admise au financement en raison de l'insolvabilité ou de l'interruption des activités de son unique partenaire commercial. Dans son arrêt, la Cour a considéré que la démonstration de l'existence d'une incidence financière précise sur le budget de l'Union n'est pas requise et qu'il suffit que la possibilité d'une telle incidence ne soit pas exclue.

C-496/18 et C-497/18¹⁹, HUNGEOD e.a..

Les directives de l'UE sur les marchés publics autorisent les États membres de l'UE à adopter une législation nationale qui permet à une autorité de contrôle d'enclencher, pour des motifs de protection des

¹³ JO L 437 du 28.12.2020, p. 49.

¹⁴ Voir **Instantané 4**.

¹⁵ JO L 57 du 18.2.2021, p. 17. Même s'il a été adopté au début de 2021, cet acte est le résultat d'intenses négociations menées en 2020, à la suite de l'accord intervenu au Conseil européen de juillet sur le nouveau CFP et NGEU.

¹⁶ Voir section 5.5.3.

¹⁷ Arrêt du 1^{er} octobre 2020, EU:C:2020:774.

¹⁸ Arrêt du 1^{er} octobre 2020, EU:C:2020:767.

¹⁹ Arrêt du 26 mars 2020, EU:C:2020:240.

intérêts financiers de l'Union, une procédure de recours d'office afin de contrôler les infractions à la réglementation en matière de marchés publics. À cet égard, la Cour a souligné que, lorsqu'une telle procédure de recours d'office est prévue, elle relève du champ d'application du droit de l'Union dans la mesure où les marchés publics faisant l'objet d'un tel recours relèvent du champ d'application matériel des directives sur les marchés publics. Dès lors, la Cour a conclu que de telles procédures de recours doivent respecter les principes généraux du droit de l'UE, dont fait partie le principe général de sécurité juridique.

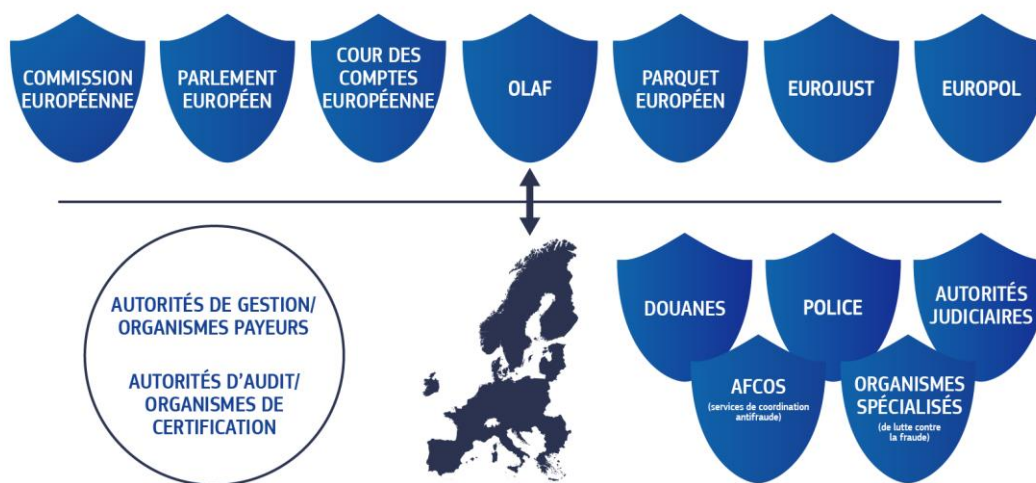
Instantané 1 – Évolution du dossier de la sous-évaluation

Le rapport PIF de 2019²⁰ faisait référence à la procédure engagée devant la Cour contre le Royaume-Uni²¹ pour fraude présumée par sous-évaluation relative aux produits textiles et aux chaussures importés de Chine via le Royaume-Uni, à la suite des enquêtes menées par l'OLAF ainsi que des enquêtes menées par la Commission dans le cadre de la gestion des ressources propres. L'audience s'est tenue le 8 décembre 2020 à Luxembourg. Les conclusions de l'avocat général seront déposées le 9 septembre 2021 et l'arrêt de la Cour est attendu au début de l'année 2022.

3.2. Cadre de contrôle des intérêts financiers de l'UE

La **figure 6** montre la complexité du cadre de contrôle de l'UE, caractérisé par une multitude d'acteurs œuvrant aux niveaux européen et national.

Figure 6 – Cadre de contrôle: un aperçu



3.2.1. Au niveau de l'UE

Les institutions et organes de l'UE gèrent à la fois les recettes et les dépenses de l'UE.

La **Commission** définit les stratégies et traduit en politiques et en initiatives les objectifs politiques globaux qui sont définis collectivement par les institutions de l'UE. Les services de la Commission gèrent des politiques spécifiques et les programmes de dépenses connexes qui les soutiennent. La gestion des ressources financières peut suivre

²⁰ http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/default/files/pif_report_2019_fr.pdf, section 3.3.1.

²¹ C-213/19.

l'un ou l'autre des modes indiqués dans la **figure 3**. La Commission est responsable de l'exécution du budget de l'UE.

Le **Parlement européen** exerce un contrôle démocratique pour s'assurer que la Commission et les autres institutions gèrent correctement les fonds de l'UE. Sur recommandation du Conseil, le Parlement européen décide d'accorder ou non la décharge, c'est-à-dire l'approbation définitive du budget pour une année donnée. Après un examen minutieux par sa **commission du contrôle budgétaire** (CONT), le Parlement européen approuve ou pas les comptes financiers de la Commission.

Instantané 2 – Résolution du Parlement européen sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne

La résolution du Parlement européen sur le rapport PIF 2018 a été adoptée lors de la session parlementaire du 10 juillet 2020, après avoir reçu un vote favorable de la CONT le 7 mai 2020²².

La résolution du Parlement européen est un document politique essentiel qui aborde plusieurs questions liées à la protection des intérêts financiers de l'Union et qui fait ressortir les domaines dans lesquels des améliorations sont possibles²³. À titre d'exemple, le Parlement européen a encouragé la Commission et les États membres de l'UE à renforcer l'utilisation des nouvelles technologies dans la gestion des fonds, à renforcer leur capacité d'analyse afin d'améliorer l'évaluation et la gestion des risques de fraude, à améliorer la communication de données comparables et l'utilisation d'outils informatiques analytiques, et à présenter une proposition législative relative à l'assistance administrative mutuelle dans les dépenses de l'UE.

La **Cour des comptes européenne** évalue l'économie, l'efficacité, l'efficience, la légalité et la régularité des actions de l'UE afin d'améliorer l'obligation de rendre des comptes, la transparence et la gestion financière.

Instantané 3 – Rapport annuel de la Cour des comptes européenne

Chaque année, la Cour des comptes européenne contrôle les recettes et les dépenses inscrites au budget de l'UE et formule une opinion sur la fiabilité des comptes annuels ainsi que sur la mesure dans laquelle les opérations relatives aux recettes et aux dépenses sont conformes à la réglementation applicable en la matière. Le rapport annuel relatif à l'exercice 2019 a été publié le 10 novembre 2020²⁴.

La Cour des comptes européenne a conclu que les comptes ne comportaient pas d'anomalies significatives. En ce qui concerne la régularité des opérations, elle a estimé, en conclusion, que les recettes étaient exemptes d'erreur significative. S'agissant des dépenses, les résultats de l'audit ont montré une augmentation du niveau d'erreur estimatif par rapport à 2018. Les dépenses à haut risque (essentiellement fondées sur des

²² Procédure [2019/2128\(INI\)](#), Protection des intérêts financiers de l'Union européenne – Lutte contre la fraude – Rapport annuel 2018.

²³ Dans sa réponse formelle, la Commission a commenté en détail la résolution.

²⁴ <https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=53898>

remboursements), qui sont souvent soumises à des règles complexes, ont présenté un niveau d'erreur significatif.

L'**Office européen de lutte antifraude** (OLAF) mène des enquêtes indépendantes sur la fraude et la corruption portant sur des fonds de l'UE et élabore la politique de l'UE pour lutter contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE.

Instantané 4 – Quelles nouveautés pour l'OLAF en 2020?

Tant l'OLAF que le Parquet européen protègent le budget de l'UE. Bien qu'ils le fassent dans le cadre de leur mandat respectif, les règlements relatifs à l'OLAF et au Parquet européen assurent une coopération étroite entre les deux entités. Cette coopération s'articule autour de trois axes:

i) le Parquet européen peut s'appuyer sur le soutien et l'expertise de l'OLAF; ii) l'OLAF peut ouvrir des enquêtes complémentaires à celles du Parquet européen, à la demande de celui-ci ou en accord avec celui-ci, afin de faciliter le recouvrement ou d'adopter des mesures administratives conservatoires; iii) les deux entités échangent des informations avant et pendant les enquêtes à travers des mécanismes de notification mutuelle²⁵.

Le règlement relatif à l'OLAF, tel que révisé, dote également ce dernier d'outils plus efficaces pour enquêter sur la fraude portant atteinte au budget de l'UE. À titre d'exemple, la réalisation de contrôles sur place par l'OLAF est soumise à des règles plus claires et bénéficie d'une coopération réciproque renforcée avec les autorités nationales. L'OLAF sera également en mesure d'accéder aux informations relatives aux comptes bancaires dans les mêmes conditions que celles applicables aux autorités nationales compétentes. Ces outils coexistent désormais avec des garanties procédurales renforcées pour les personnes concernées par les enquêtes de l'OLAF et avec des mécanismes de contrôle de leur application, tels que le contrôleur des garanties de procédure.

Les résultats opérationnels de l'OLAF pour 2020 sont décrits dans son rapport annuel²⁶.

En juin 2020, l'OLAF a subi une **réorganisation** dans le but de renforcer sa capacité d'enquête, ses contrôles internes et sa gestion financière et de maximiser le potentiel du large éventail de compétences et d'expériences de son personnel.

Le **Parquet européen** a le pouvoir d'enquêter et de poursuivre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE dans les 22 États membres participants²⁷. Il a entamé ses activités le 1^{er} juin 2021.

Instantané 5 – Quelles nouveautés pour le Parquet européen en 2020?

Le Parquet européen a été institué par le règlement (UE) 2017/1939 du Conseil²⁸, qui est entré en vigueur le 20 novembre 2017. Après la nomination, en 2019, de M^{me} Laura

²⁵ En 2020, l'OLAF et le Parquet européen ont entamé des négociations sur leurs arrangements de travail. Voir section 4.1.3.

²⁶ http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/default/files/olaf_report_2020_en.pdf

²⁷ Le Danemark, l'Irlande, la Hongrie, la Pologne et la Suède ne participent pas au Parquet européen.

²⁸ JO L 283 du 31.10.2017, p. 1.

Codruța Kövesi en tant que cheffe du Parquet européen, le collège du Parquet européen a été constitué en septembre 2020. Ce dernier a adopté un ensemble de règles internes nécessaires à son bon fonctionnement, notamment: le règlement intérieur, les conditions d'emploi des procureurs européens délégués et les règles relatives à la protection des données et aux chambres permanentes.

Au niveau décentralisé, qui comprend les procureurs européens délégués établis dans les États membres de l'UE qui participent au Parquet européen, les désignations par les États membres progressent et les nominations formelles par le collège sont en cours.

Le Bureau central du Parquet européen a emménagé dans ses locaux à Luxembourg au début de 2021. Le système de gestion des dossiers, un outil essentiel pour les opérations du Parquet européen, a été déployé.

Au cours du processus de mise en place, les États membres de l'UE participants ont été consultés sur des questions cruciales telles que les changements nécessaires pour intégrer le Parquet européen dans les systèmes nationaux.

La Croatie, la République tchèque et la France ont signalé l'adoption, en 2020, de mesures organisationnelles et de modifications législatives visant à achever les préparatifs nationaux afin que les activités du Parquet européen puissent commencer. La Suède a nommé une commission d'enquête chargée d'analyser et de proposer les modifications législatives et autres mesures nécessaires afin de permettre à la Suède de participer au Parquet européen²⁹.

Eurojust, l'agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale, coordonne les travaux des autorités nationales – des États membres de l'UE et des pays tiers – dans les enquêtes et les poursuites en matière de criminalité transfrontière.

Instantané 6 – Faits marquants de l'activité d'Eurojust en 2020

En 2020, Eurojust a poursuivi ses travaux opérationnels en matière de lutte contre la fraude portant atteinte au budget de l'UE et d'autres infractions relevant de la protection des intérêts financiers, en étroite coopération avec l'OLAF. Eurojust et l'OLAF ont participé à un certain nombre d'équipes communes d'enquête et l'OLAF a participé à des réunions de coordination organisées par Eurojust. Une formation a également été organisée par Eurojust pour mettre en évidence la valeur ajoutée qu'elle peut apporter aux enquêtes administratives de l'OLAF. Eurojust a publié une «*Note présentant aux praticiens le nouveau règlement concernant la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et des décisions de confiscation*»³⁰, qui a considérablement renforcé le cadre juridique de l'UE en matière de recouvrement des avoirs. Eurojust a également préparé le terrain pour le lancement des activités du Parquet européen en négociant des arrangements de travail établissant les détails pratiques de sa coopération avec le Parquet européen.

²⁹ Voir les sections 5 et 6 du document «Mesures adoptées par les États membres pour protéger les intérêts financiers de l'UE en 2020», qui accompagne le présent rapport.

³⁰ [Note présentant le règlement \(UE\) 2018/1805 concernant la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et des décisions de confiscation | Eurojust | agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale \(europa.eu\)](#)

Europol, l'agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs, sert de centre d'appui aux opérations des services répressifs, de centre névralgique d'échange d'informations sur les activités criminelles et de centre d'expertise en matière de répression de la criminalité.

Instantané 7 – Quelles nouveautés pour Europol en 2020?

En juin 2020, Europol a lancé le Centre européen de lutte contre la criminalité financière et économique (EFECC) afin d'améliorer le soutien opérationnel apporté aux États membres et aux organismes de l'UE dans le domaine de la criminalité financière et économique, notamment les infractions couvertes par la directive (UE) 2017/1371³¹ (ci-après la «directive PIF»).

L'EFECC encourage également le recours systématique aux enquêtes financières et le développement d'alliances avec des entités publiques et privées pour retrouver, saisir et confisquer les avoirs criminels dans l'UE et au-delà.

En 2020, la Commission a également présenté une proposition législative visant à renforcer le mandat d'Europol. En ce qui concerne la protection des intérêts financiers de l'UE, la proposition vise à renforcer la coopération d'Europol et l'échange d'informations avec le Parquet européen et l'OLAF. Europol a négocié des arrangements de travail avec le Parquet européen afin de définir leur coopération future.

3.2.2. Au niveau des États membres

En ce qui concerne les **recettes**, les États membres de l'UE sont responsables de la mise en œuvre de la législation douanière, de l'exécution des contrôles douaniers et de la perception des droits de douane, des droits d'accise et de la TVA due à l'importation.

Les autorités douanières des États membres poursuivent plusieurs autres objectifs tels que l'application de mesures non fiscales visant à améliorer la sécurité intérieure de l'UE, à protéger l'Union contre le commerce déloyal et illégal et à protéger l'environnement.

Les autorités douanières des États membres jouent un rôle essentiel pour trouver un équilibre entre la nécessité de faciliter les échanges, grâce à des procédures d'importation plus rapides et fluides, et la nécessité d'appliquer des contrôles douaniers, avec le soutien de l'UE.

Instantané 8 – Réponse de la Commission et des États membres de l'UE à la crise de la COVID-19

La Commission a réagi rapidement à la crise de la COVID-19 en adoptant des actes législatifs, en publiant des lignes directrices et en soutenant activement les États membres et les entreprises de l'UE en vue de permettre une certaine souplesse en ce qui concerne les obligations en matière de dette douanière, pour faciliter le dédouanement rapide et efficace des équipements médicaux et de protection et pour empêcher l'entrée dans l'UE

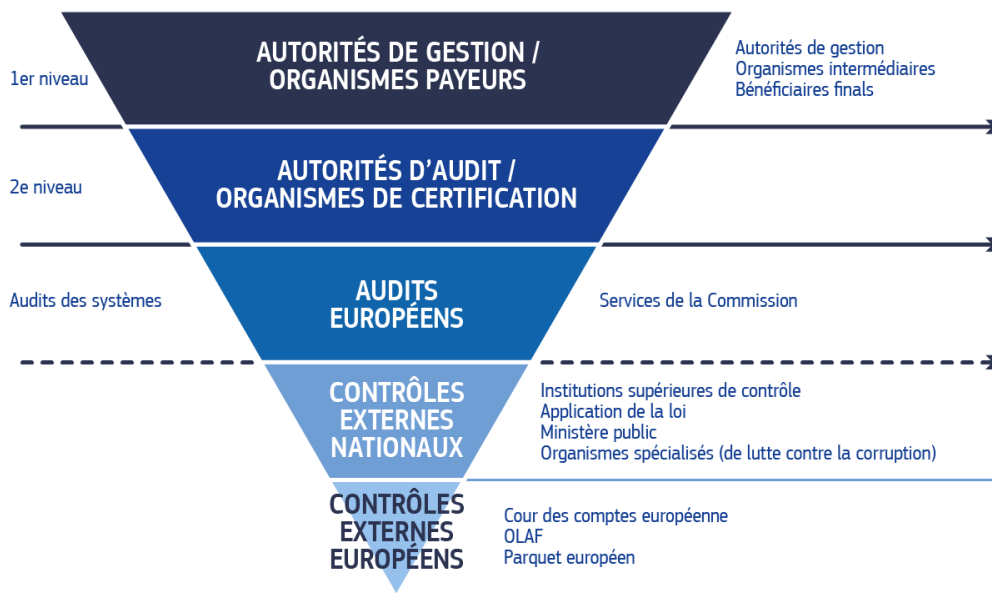
³¹ Directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2017 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal (JO L 198 du 28.7.2017. p. 29).

d'équipements contrefaits ou peu sûrs. Les États membres ont également apporté une contribution significative à la réponse de l'UE face à la pandémie en 2020: les autorités douanières ont adapté leur stratégie de contrôle douanier; les services antifraude de plusieurs États membres de l'UE ont efficacement lutté contre la fraude dans le contexte de la crise de la COVID-19. Cela a permis de maintenir la protection globale des intérêts financiers de l'UE en 2020 à un niveau similaire à celui des années précédentes, tout en garantissant des flux commerciaux fluides et sans friction pour les citoyens et les entreprises de l'UE.

Les États membres de l'UE gèrent également environ trois quarts des **dépenses** du budget de l'UE, par l'intermédiaire d'un certain nombre d'organismes (autorités de gestion, organismes payeurs, autorités d'audit, organismes de certification), dont le nombre peut varier en fonction de la taille du pays, du montant des fonds de l'UE à gérer ou de leur degré de décentralisation. Les *institutions supérieures de contrôle* jouent un rôle important dans le contrôle de la légalité et de la régularité des activités des organismes publics nationaux. La fraude et la corruption étant des actes criminels, *les services chargés de l'application de la loi, les services répressifs et les services judiciaires nationaux* jouent un rôle fondamental dans la protection des intérêts financiers de l'UE, aux côtés d'*organismes spécialisés* tels que les offices de lutte contre la fraude ou la corruption.

Ce système complexe³² prévoit plusieurs niveaux de contrôle (voir **figure 7**).

Figure 7 – Cadre destiné à protéger les fonds de l'UE dépensés dans le cadre de la gestion partagée



Services de coordination antifraude (AFCOS): institués sur la base du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 (ci-après dénommé le «règlement relatif à l'OLAF»), les AFCOS

³² Le nombre d'organismes et d'autorités impliqués dans la gestion des fonds de l'UE est appelé à augmenter avec la mise en œuvre de la FRR à partir de 2021.

facilitent la coopération et un échange d'informations efficaces, y compris d'informations de nature opérationnelle, avec l'OLAF. Dans plusieurs États membres de l'UE, ils jouent effectivement un rôle de coordination et de pilotage dans le cadre de la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE.

Instantané 9 – Quelles nouveautés dans les États membres de l'UE en 2020?

La France et la Grèce ont réorganisé leur AFCOS³³.

Compte tenu de la complexité du cadre national protégeant les intérêts financiers de l'UE, la Commission a encouragé, ces dernières années, l'adoption volontaire par les États membres de **stratégies nationales antifraude**.

À la fin de 2020, 14 États membres³⁴ ont déclaré avoir adopté de telles stratégies. Ces stratégies peuvent toutefois varier en termes de portée et de profondeur et certaines doivent être mises à jour. Parmi les États membres de l'UE qui ont répondu qu'ils n'avaient pas mis en place de stratégie nationale de lutte contre la fraude³⁵, cinq³⁶ ont indiqué qu'ils avaient lancé une procédure pour en adopter une (voir **figure 8**).

La situation s'est améliorée par rapport à 2019, lorsque 10 États membres de l'UE ont indiqué avoir adopté une stratégie³⁷. La mise en œuvre des plans nationaux de relance et de résilience serait l'occasion pour tous les autres États membres de l'UE de suivre et d'établir des stratégies de lutte contre la fraude qui seraient fondées sur les lignes directrices de la Commission élaborées en collaboration avec des experts des États membres de l'UE. Quant aux États membres de l'UE qui ont déjà mis en place une telle stratégie, ils pourraient procéder à une mise à jour en tenant compte des risques liés à la mise en œuvre de la FRR et à la crise de la COVID-19³⁸.

³³ Voir note de bas de page 29.

³⁴ Autriche, Bulgarie, Croatie, République tchèque, France, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Malte, Portugal, Slovaquie, Suède. Parmi ceux-ci, la République tchèque a informé la Commission qu'elle avait mis à jour sa stratégie, mais elle n'a pas encore transmis le nouveau document; le Portugal a indiqué avoir adopté une stratégie, mais ne l'a jamais formellement communiquée à la Commission.

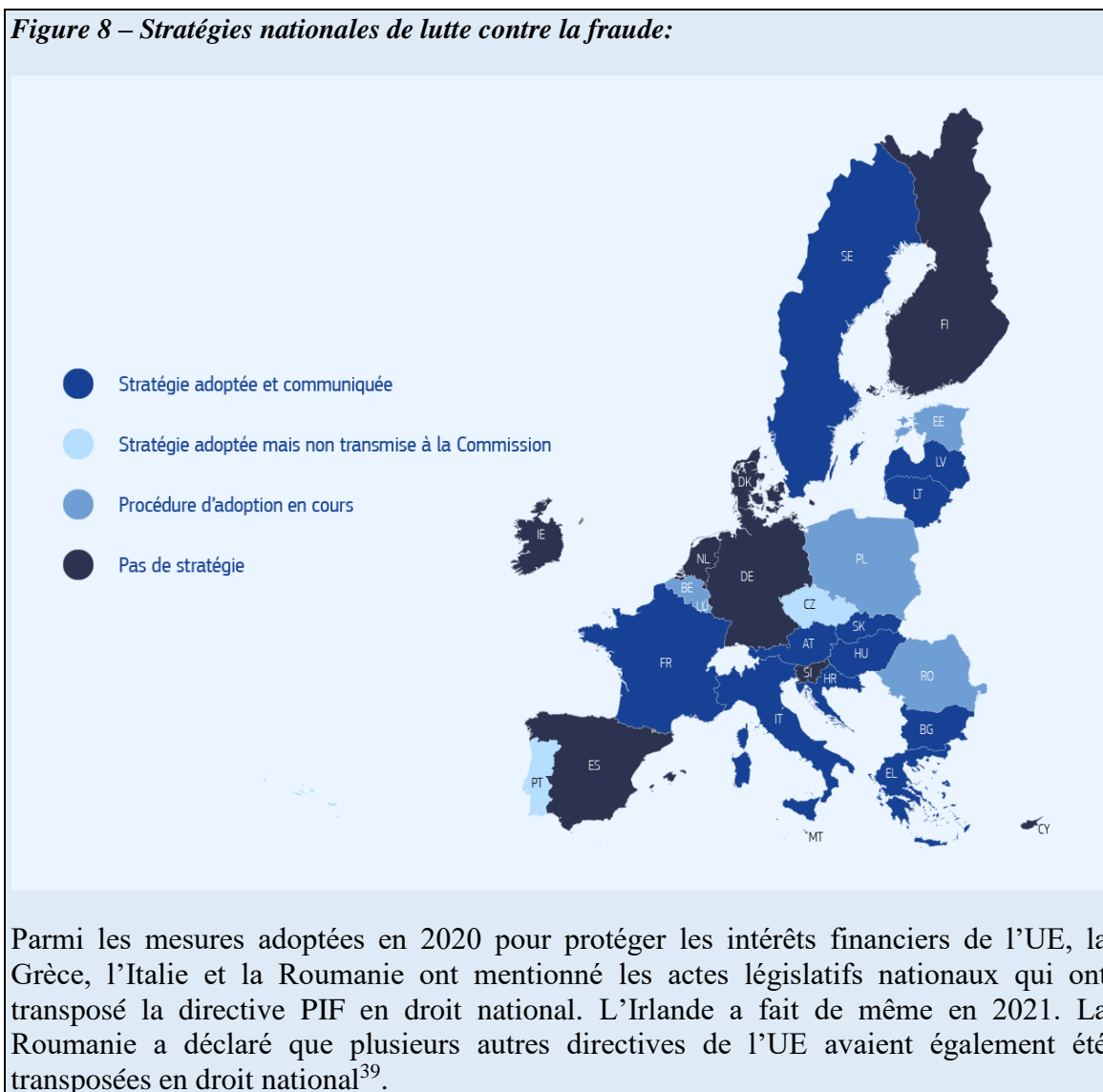
³⁵ Belgique, Chypre, Danemark, Estonie, Finlande, Allemagne, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Espagne.

³⁶ Belgique, Estonie, Luxembourg, Pologne, Roumanie.

³⁷ Pour plus d'informations sur certaines des stratégies adoptées ou mises à jour, voir le document accompagnant le présent rapport, intitulé «Mesures adoptées par les États membres pour protéger les intérêts financiers de l'UE en 2020», ainsi que les informations fournies par la Bulgarie, Malte et la Suède.

³⁸ Voir sections 6.2 et 6.3.

Figure 8 – Stratégies nationales de lutte contre la fraude:



Instantané 10 – Quelles sont les suites données par les États membres de l'UE aux recommandations du rapport PIF de 2019?

Dans le rapport PIF de 2019 sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne, la Commission a formulé une série de recommandations aux États membres de l'UE concernant les dépenses d'urgence et la notification des irrégularités⁴⁰. En ce qui concerne les dépenses d'urgence, elle a recommandé:

- le maintien des vérifications et des mesures de contrôle à un niveau élevé: 22 États membres⁴¹ ont répondu avoir pleinement mis ce point en œuvre; Malte et la

³⁹ Voir la section 5 du document «Mesures adoptées par les États membres pour protéger les intérêts financiers de l'UE en 2020», qui accompagne le présent rapport.

⁴⁰ Pour une analyse complète des réponses fournies par les États membres, voir le document «Suivi des recommandations du rapport de la Commission sur la protection des intérêts financiers de l'UE – Lutte contre la fraude 2019» qui accompagne le présent rapport.

⁴¹ Belgique, Bulgarie, République tchèque, Allemagne, Estonie, Irlande, Grèce, Espagne, France, Croatie, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Hongrie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Malte, Slovaquie, Finlande et Suède.

Slovaquie ont fait état d'une mise en œuvre partielle, tandis que l'Autriche et le Danemark considèrent que leur système est déjà aligné;

- l'évaluation attentive du recours à la passation de marchés publics d'urgence: 23 États membres⁴² ont fait état d'une mise en œuvre complète; la Slovaquie a signalé une mise en œuvre partielle, tandis que l'Autriche et le Danemark considèrent que leur système est déjà aligné;
- l'achèvement de la transition vers des processus de passation des marchés publics en ligne: 18 États membres⁴³ ont notifié une exécution intégrale de la transition vers des processus de passation des marchés publics en ligne. Six États membres⁴⁴ ont signalé une exécution partielle. L'Autriche n'a pas mis en œuvre cette recommandation, tandis que l'Irlande n'a pas répondu à cette question;
- s'agissant de la possibilité de renforcer encore la transparence concernant l'utilisation des fonds de l'UE, en particulier pour les marchés publics d'urgence, 17 États membres⁴⁵ ont répondu avoir utilisé cette possibilité et 8⁴⁶ ont indiqué ne pas l'avoir fait. Le Danemark a déclaré que la question n'était pas pertinente dans son cas.

En ce qui concerne la recommandation relative au signalement des irrégularités, qui doit être étroitement surveillé, 22 États membres⁴⁷ ont indiqué l'avoir suivie complètement et 4⁴⁸ ont signalé l'avoir suivie partiellement.

4. COOPERATION EN MATIERE DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE

L'architecture antifraude complexe en place nécessite une coopération étroite entre les différents acteurs.

4.1. Coopération interinstitutionnelle au niveau de l'UE

4.1.1. Coopération entre la Commission (OLAF), le Parlement européen et le Conseil

En 2020, plusieurs réunions de la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen ont porté sur les activités de l'OLAF, et l'Office a pu présenter ses résultats.

⁴² Belgique, Bulgarie, République tchèque, Allemagne, Estonie, Irlande, Grèce, Espagne, France, Croatie, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Hongrie, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovénie, Finlande et Suède.

⁴³ Belgique, Bulgarie, République tchèque, Danemark, Allemagne, Estonie, Grèce, Croatie, Italie, Lettonie, Luxembourg, Hongrie, Malte, Portugal, Roumanie, Slovénie, Finlande et Suède.

⁴⁴ Espagne, France, Lituanie, Pays-Bas, Pologne et Slovaquie.

⁴⁵ Bulgarie, Allemagne, Estonie, Irlande, Grèce, Espagne, Croatie, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Hongrie, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovénie et Suède.

⁴⁶ Belgique, République tchèque, France, Malte, Pays-Bas, Autriche, Slovaquie et Finlande.

⁴⁷ Belgique, Bulgarie, République tchèque, Danemark, Allemagne, Estonie, Espagne, France, Croatie, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Hongrie, Malte, Autriche, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Suède et Finlande.

⁴⁸ Irlande, Grèce, Pays-Bas et Slovénie.

L'OLAF a représenté la Commission au sein de plusieurs groupes de travail du Conseil et notamment au sein du groupe de travail sur la lutte contre la fraude.

Le 1^{er} décembre 2020, l'OLAF a participé avec la Commission, le Parlement européen, le Conseil, la cheffe du Parquet européen et le comité de surveillance de l'OLAF à l'échange de vues interinstitutionnel sur l'OLAF et a examiné la nouvelle architecture antifraude de l'UE, notamment la réorganisation de l'OLAF et sa coopération avec le Parquet européen. Cet événement de haut niveau a permis la tenue de discussions ciblées et positives qui ont ouvert la voie à une meilleure coopération entre l'OLAF, le Parquet européen, Eurojust et Europol.

4.1.2. Coopération entre l'OLAF et la Cour des comptes européenne

Bien que la Cour des comptes européenne et l'OLAF aient des mandats différents, ils ont une mission commune qui consiste à protéger les intérêts financiers de l'UE et à veiller à la bonne gestion financière du budget de l'UE. La Cour des comptes informe l'OLAF de tout soupçon de fraude ou d'autre activité illégale qu'elle décèle dans le cadre de ses travaux d'audit ou qui lui est signalé. En 2020, l'OLAF a reçu de la Cour des comptes six notifications de ce type, qui ont toutes conduit à l'ouverture d'enquêtes.

Par suite de l'arrangement administratif conclu en mai 2019, l'OLAF et la Cour des comptes ont amélioré leur coopération en organisant un atelier annuel conjoint, en partageant leurs programmes de formation, leur savoir-faire et leur analyse des risques. L'atelier annuel de 2020 a dû être reporté à 2021 en raison de la pandémie de COVID-19.

4.1.3. Arrangements de travail conclus entre l'OLAF et le Parquet européen

Le cadre juridique régissant le Parquet européen et l'OLAF prévoit des arrangements de travail entre les deux entités pour définir les aspects pratiques de leurs relations. Les arrangements de travail ont été convenus en novembre 2020 et signés le 5 juillet 2021.

Ils définissent de manière générale les mécanismes nécessaires pour garantir une communication efficace, la non-duplication et la complémentarité des activités d'enquête des deux entités. Ils prévoient une coopération étroite en établissant des modalités pratiques d'échange d'informations et les aspects techniques de l'accès réciproque indirect à leurs systèmes de gestion des dossiers.

4.1.4. Coopération entre l'OLAF et Europol

En automne 2020, l'OLAF et Europol ont signé des arrangements de travail qui ont abouti à la mise en place d'un canal de communication sécurisé (SIENA) et à la désignation d'un agent de liaison de l'OLAF au sein d'Europol.

4.2. Coopération entre les autorités de l'UE et les autorités des États membres

4.2.1. Activités du comité consultatif de coordination pour la lutte antifraude (COCOLAF)

Le COCOLAF rassemble des experts de la Commission (représentée par l'OLAF) et des États membres. Il fournit un cadre pour discuter des principales évolutions dans la lutte contre la fraude ainsi que de l'élaboration du présent rapport. Ses travaux s'articulent

autour de quatre groupes de travail et d'une session plénière. En 2020, des réunions virtuelles portant sur les thèmes suivants ont été organisées:

- enquêtes de l'OLAF dans les États membres de l'UE,
- risques de fraude et mesures d'atténuation dans le contexte de la crise de la COVID-19,
- utilisations possibles du système de détection rapide et d'exclusion (EDES) pour protéger les intérêts financiers de l'UE dans le cadre de la gestion partagée,
- mesures de renforcement des capacités visant à détecter et à prévenir la fraude et la corruption dans le cadre des Fonds structurels et d'investissement européens,
- principales tendances et principaux mécanismes en matière de fraude et d'irrégularités,
- le nouveau triangle antifraude: AFCOS, OLAF et Parquet européen.

4.2.2. *Coopération douanière*

Compte tenu de la nature transfrontalière de la fraude douanière, il est fondamental que les autorités douanières des États membres de l'UE coopèrent en vue de prévenir, rechercher et poursuivre les violations de la législation douanière et agricole. Les échanges d'informations peuvent avoir lieu au niveau de l'UE entre les États membres de l'UE ou entre eux et la Commission, ou au niveau international avec des pays tiers. Les échanges d'informations au niveau de l'UE s'effectuent soit dans le cadre du règlement relatif à l'assistance mutuelle⁴⁹, soit dans le cadre du système de gestion des risques en matière douanière pour les informations relatives aux risques⁵⁰, tandis que les échanges avec les pays tiers se fondent sur des accords spécifiques (voir section 4.4).

Instantané 11 – Évaluation du règlement n° 515/97

Une évaluation du règlement (CE) n° 515/97 a débuté en 2019 et est désormais presque terminée. Les parties prenantes concernées dans les États membres de l'UE, les services et agences de la Commission et les agences et autres organisations ont donné leur avis sur la mise en œuvre du règlement et sur sa pertinence dans la lutte contre la fraude douanière et agricole. Les parties prenantes, en particulier les États membres de l'UE, sont généralement satisfaites du règlement dans son état actuel et estiment qu'il répond à ses objectifs et demeure un bon instrument pour relever les nouveaux défis qui se posent dans le domaine de la lutte contre la fraude.

Les autorités douanières peuvent également coopérer entre elles et échanger des informations et des bonnes pratiques au moyen d'actions conjointes, de séminaires, de

⁴⁹ Règlement (CE) n° 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).

⁵⁰ Article 46, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le code des douanes (JO L 269 du 10.10.2013, p. 1).

formations, de groupes de projets, de visites de travail et d'opérations transfrontalières financés par les programmes d'action de l'UE: Douanes 2020 et Hercule III⁵¹.

4.2.3. Opérations douanières conjointes

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

En plus de ses enquêtes relatives à des cas de fraude aux recettes et de contrefaçons, l'OLAF coordonne les opérations douanières conjointes (ODC) de grande ampleur auxquelles participent des partenaires opérationnels européens et internationaux. Le soutien de l'OLAF est adapté à chaque ODC et peut comprendre l'utilisation d'infrastructures techniques permanentes, d'outils informatiques et de communication, en particulier l'unité de coordination des opérations virtuelles (VOCU) pour l'échange sécurisé d'informations, ainsi que d'analyses stratégiques spécifiques et d'un soutien administratif et financier spécifique. Le **tableau 2** indique les ODC auxquelles l'OLAF a participé en 2020.

Tableau 2 – Opérations douanières conjointes en 2020

Fonctionnement	Description
SILVER AXE V	Coordonnée par Europol et ciblant les importations illicites de pesticides interdits, l'une des activités les plus rentables pour les fraudeurs internationaux (qui représentent, selon les estimations, jusqu'à 13,8 % de l'ensemble des pesticides vendus dans l'UE). L'opération Silver Axe en est à sa cinquième année et a conduit, jusqu'ici, à la saisie de 2 568 tonnes de pesticides illégaux
OPSON IX	Opération mondiale menée par Europol et Interpol visant des denrées alimentaires et des boissons contrefaites ou non conformes aux normes, des fraudes alimentaires et des falsifications motivées par des raisons économiques. L'OLAF a dirigé une action ciblant spécifiquement le trafic de vins et boissons alcoolisées contrefaits. 1 158 199 litres de vin saisis, principalement du champagne et 109 267 litres de boissons alcoolisées diverses, qui portent atteinte aux droits de propriété intellectuelle.
SHIELD	Organisée par Europol et axée sur les médicaments oncologiques et les substances hormonales contrefaits et non conformes aux normes, comprenant une action ciblée sur les médicaments contrefaits, illégaux ou détournés, les substances dopantes, les compléments alimentaires et toutes les fournitures médicales utilisées dans la lutte contre la COVID-19. Coordonnée par l'OLAF avec la participation de 13 États membres de l'UE. Détection de 58 cas d'irrégularités diverses concernant des médicaments oncologiques, substances hormonales et compléments alimentaires illicites et non conformes aux normes.
DEMETER VI	Opération mondiale (73 pays participants) visant à surveiller et à contrôler les mouvements transfrontières illicites de déchets et le commerce illicite de substances appauvrissant la couche d'ozone (SAO) et de gaz réfrigérants (HFC); coordonnée par l'Organisation mondiale des douanes (OMD). L'OLAF a contribué, au moyen d'informations et de renseignements fondés sur les risques, à l'identification et au suivi de cargaisons suspectes destinées à l'UE. 98 682,95 tonnes de SAO et 41,97 tonnes de HFC ont été détectées et interceptées.
STOP	Coordonnée par l'OMD, elle a mobilisé 99 administrations douanières dans le monde entier avec le soutien de l'OLAF. Elle a ciblé le trafic de produits illicites liés à la pandémie de COVID-19. 307 215 524 unités de médicaments illicites et 47 891 628 unités de fournitures médicales (masques, gants, kits de test, thermomètres), ainsi que 2 762 386 litres de gel désinfectant ont été saisis.
ARKTOS	Coordonnée par FRONTEX avec les autorités nationales finlandaises et lettonnes,

⁵¹ Voir section 6.1.

	ciblant la fraude aux droits d'accise, en particulier la contrebande de tabac, la fraude documentaire et l'immigration clandestine à certains points de passage frontaliers situés aux frontières terrestres orientales de l'UE. L'OLAF, Interpol, Eurojust, Europol, la Pologne, l'Estonie, la Lituanie et la Slovaquie y ont participé. 37 millions de cigarettes illégales et plus de 1,8 tonne de tabac ont été saisies.
LUDUS	Coordonnée par l'OLAF dans le cadre de l'opération conjointe de police douanière menée par Europol et la Guardia Civil, la police et les douanes espagnoles. L'action visait les jouets contrefaits et dangereux destinés au marché européen. L'évaluation des résultats se poursuit.

4.3. Coopération entre les États membres de l'UE

Les États membres coopèrent afin de lutter contre la fraude, une coopération parfois financée par le programme Hercule (voir section 5.2). Certains de ces projets sont brièvement décrits dans le *tableau 3*.

Tableau 3 – Projets de coopération financés par le programme Hercule finalisés en 2020

Pays organisateur	Nom du projet	Autres pays participants	Référence ⁵²
Bulgarie	Renforcer la coopération et les modèles de contrôle dans le cadre de la prévention de la fraude, en relation avec les régimes douaniers 4200 et 4000, qui affecte le système des ressources propres de l'UE	Roumanie, Grèce, Turquie	p. 14
Slovaquie	Formation des agents des douanes à l'interprétation des images radioscopiques et au processus de contrôle douanier	Bulgarie, Croatie, Estonie, Finlande, Grèce, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie	p. 15
Lettonie	Formation avancée à l'interprétation des images radioscopiques	Estonie, Lituanie	p. 23

4.4. Coopération avec les pays tiers

La coopération avec les pays tiers en vue de prévenir, de détecter et de lutter contre les violations de la législation douanière repose sur des accords d'assistance administrative mutuelle (AAM). Des accords sont actuellement en vigueur avec plus de 80 pays, notamment les grands partenaires commerciaux de l'UE tels que les États-Unis, la Chine et le Japon. En 2020, les négociations avec le Royaume-Uni et l'Ouzbékistan se sont achevées. Elles sont en cours avec l'Australie, l'Indonésie et l'Afrique orientale et australe (AOA 5).

Les accords de libre-échange incluent généralement une clause relative à la lutte contre la fraude, autorisant le retrait temporaire des préférences tarifaires relatives à un produit en cas de fraude douanière grave et d'absence persistante de coopération suffisante pour y remédier. En 2020, les négociations avec le Royaume-Uni se sont clôturées et elles étaient en cours avec l'Australie, le Chili, la Nouvelle-Zélande et l'Indonésie.

⁵² Le numéro de page renvoie à la page correspondante du document «HERCULE III – Mise en œuvre 2020», qui accompagne le présent rapport.

5. GROS PLAN SUR LES INITIATIVES ADOPTEES, MISES EN ŒUVRE OU EN COURS EN 2020

5.1. La stratégie antifraude de la Commission

La stratégie antifraude de la Commission («CAFS»), adoptée en avril 2019, et son plan d'action qui comprend 63 actions, jouent un rôle important dans la prévention d'éventuels détournements des fonds de l'UE. Des progrès satisfaisants ont été accomplis dans la mise en œuvre des actions en 2020. En juin 2021, deux tiers des actions avaient été mises en œuvre, tandis que le tiers restant était en cours d'exécution⁵³.

La stratégie poursuit deux objectifs prioritaires: i) améliorer la collecte et l'analyse des données et ii) améliorer la coordination, la coopération et les processus.

Conformément au premier objectif, l'OLAF a intensifié ses travaux d'analyse concernant, par exemple, une évaluation des risques de fraude liée à la COVID-19 (voir la section 6.2.2), partagée avec les services de la Commission, ou concernant les irrégularités et la fraude portant sur le financement par l'UE des infrastructures de santé (voir *instantané 13*).

Conformément au deuxième objectif de la CAFS, des progrès satisfaisants ont été enregistrés dans un certain nombre d'actions visant à renforcer la coordination et la coopération entre les services de la Commission et à doter la Commission d'un système plus efficace de surveillance antifraude. Les contacts et la coopération entre services de la Commission ont ainsi été intensifiés, notamment par la mise en place de groupes composés de représentants de la Commission au sein du réseau de prévention et de détection de la fraude (FPDNet), dirigé par l'OLAF. Ces groupes sont mis en place par mode de gestion ou par thème. Tel est le cas, par exemple, du groupe sur les cas internes et du groupe sur la gestion des risques de fraude qui ont tous deux été institués au printemps 2021.

Dans la CAFS, la Commission s'est également engagée à améliorer le suivi des recommandations de l'OLAF, qui sont essentielles pour restituer l'argent au budget de l'UE et amener les fraudeurs devant la justice. Par conséquent, en 2020, la Commission et l'OLAF ont déployé des efforts considérables pour rendre ce suivi aussi efficace que possible, en faisant le point sur quelque 1 400 recommandations financières émises entre janvier 2012 et juin 2019. Au total, la somme des montants dont le recouvrement est recommandé pour la période de 2012-2020 s'élève à plus de 6 milliards d'EUR, plus de la moitié de ce montant étant liée à des affaires douanières.

5.2. Programme Hercule: appui aux activités antifraude des États membres de l'UE

Le programme Hercule III (2014-2020)⁵⁴ a soutenu des activités de lutte contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de

⁵³ Un exercice d'inventaire a été finalisé en juin 2021. Voir le document relatif à l'état d'avancement, en juin 2021, du plan d'action de la stratégie antifraude de la Commission, qui accompagne le présent rapport.

⁵⁴ Règlement (UE) n° 250/2014 du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 établissant un programme pour la promotion d'actions dans le domaine de la protection des intérêts financiers de l'Union européenne (programme «Hercule III») et abrogeant la décision n° 804/2004/CE (JO L 84 du 20.3.2014, p. 6).

l'UE. En 2020⁵⁵, la cinquième année de sa mise en œuvre, un budget de 16,44 millions d'EUR a été mis à disposition pour:

- des actions visant à renforcer les capacités opérationnelles et techniques des autorités nationales et régionales dans les États membres et un soutien informatique (74 % du budget du programme),
- des activités de formation et des conférences, des séminaires et des échanges de personnel s'adressant principalement au personnel employé par les services répressifs des États membres de l'UE et des pays partenaires, ainsi que des études de recherche comparative et des activités de publication scientifique (26 % du budget).

La pandémie de COVID-19 a eu une incidence majeure sur la mise en œuvre générale du programme. La plupart des activités de formation prévues pour 2020 ont été soit reportées à 2021, soit exécutées en ligne lorsque cela était possible. La plupart des contrats de subventions ont été prolongés, ce qui a permis aux bénéficiaires de poursuivre la mise en œuvre de leurs projets.

Les bénéficiaires de subventions octroyées en 2017-2019 au titre d'Hercule III ont signalé des succès notables obtenus à l'aide des équipements et formations financés par le programme⁵⁶.

5.3. Recettes: au niveau de l'UE

5.3.1. Le paquet TVA sur le commerce électronique

En raison de la crise de la COVID-19, les États membres et les entreprises ont éprouvé des difficultés à faire avancer les développements informatiques nécessaires pour mettre en œuvre les règles relatives à la TVA sur le commerce électronique pour le 1^{er} janvier 2021. L'entrée en vigueur du paquet TVA sur le commerce électronique a dès lors été postposée de six mois. Les règles douanières applicables au commerce électronique ont également été adaptées afin de permettre la bonne mise en œuvre des règles relatives à la TVA sur le commerce électronique.

En septembre 2020, la Commission a également adopté le plan d'action en matière douanière⁵⁷, qui propose des mesures visant à relever les défis du commerce électronique et à intensifier la lutte contre la fraude à la TVA et la fraude douanière, dont la sous-évaluation, la désignation erronée des marchandises et les fausses déclarations d'origine, entre autres.

Le 18 février 2020, le Conseil a adopté un paquet législatif⁵⁸ visant à demander aux prestataires de services de paiement d'envoyer des informations sur les paiements

⁵⁵ Décision C(2020) 28 final de la Commission du 16 janvier 2020.

⁵⁶ Voir le document «HERCULE III – Mise en œuvre 2020», qui accompagne le présent rapport.

⁵⁷ COM(2020) 581 final.

⁵⁸ Directive (UE) 2020/284 du Conseil du 18 février 2020 modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne l'instauration de certaines exigences applicables aux prestataires de services de paiement (JO L 62 du 2.3.2020, p. 7) et règlement (UE) 2020/283 du Conseil du 18 février 2020 modifiant le règlement (UE) n° 904/2010 en ce qui concerne des mesures de renforcement de la coopération administrative afin de lutter contre la fraude à la TVA (JO L 62 du 2.3.2020, p. 1-6).

transfrontaliers provenant des États membres de l'UE et sur les bénéficiaires de ces paiements transfrontaliers. En vertu des nouvelles règles, les prestataires offrant des services de paiement au sein de l'Union européenne devront contrôler les bénéficiaires de paiements transfrontaliers et transmettre aux États membres des informations sur ceux qui reçoivent plus de 25 paiements transfrontaliers par trimestre.

Ces informations seront ensuite centralisées dans une banque de données européenne, le système électronique central concernant les informations sur les paiements («CESOP»). Toutes les informations contenues dans le CESOP seront ensuite mises à disposition des experts de la lutte antifraude des États membres à travers un réseau appelé Eurofisc. L'objectif des nouvelles mesures est de donner aux administrations fiscales des États membres les instruments nécessaires pour leur permettre de détecter les actes potentiels de fraude à la TVA dans le commerce électronique commis par des vendeurs établis dans un autre État membre ou un pays tiers.

La transmission de données commencera le 1^{er} janvier 2024.

5.3.2. Lutte contre la fraude en matière de droits de douane

La pandémie de COVID-19 a eu d'importantes répercussions sur les douanes qui ont dû remplir leurs tâches essentielles malgré les difficultés de la situation. Au début du mois de février 2020, la Commission a lancé une alerte de crise dans le système de gestion des risques douaniers afin de rationaliser et de centraliser l'échange d'informations relatives aux risques liés à la COVID-19. Les États membres de l'UE ont été très réactifs, et le partage d'informations a atteint des niveaux exceptionnels.

En mai 2020, la Commission a adopté les lignes directrices relatives à la hiérarchisation des risques pour les contrôles douaniers qui prévoient des mesures temporaires pour soutenir les États membres de l'UE. Elles décrivent les principaux risques qui doivent être traités en priorité, en fonction de l'impact de la crise sur ces pays.

La Commission effectue, sur place ou à distance, des visites de suivi et de contrôle afin de s'assurer de la bonne application de la législation douanière et de la législation relative aux RPT. Lorsque la coopération et les progrès accomplis dans la résolution des questions non réglées sont jugés insuffisants, des mesures correctrices sont appliquées.

Comme indiqué dans le rapport PIF de 2019, la Commission a déjà appliqué de telles mesures correctrices à l'encontre du Royaume-Uni en ce qui concerne les textiles et les chaussures sous-évalués en provenance de Chine (voir **instantané 1**). En 2020, la Commission a pris de nouvelles mesures pour quantifier des pertes de RPT similaires enregistrées dans tous les États membres de l'UE et a adressé à ceux-ci un premier calcul des pertes potentielles de RPT liées aux importations de textiles et de chaussures potentiellement sous-évalués en provenance de Chine qui ont eu lieu sur leur territoire. La Commission a, par ailleurs, quantifié les pertes potentielles de RPT en ce qui concerne le contournement des droits antidumping sur les panneaux solaires et en a informé les États membres de l'UE concernés.

5.3.3. Lutte contre le commerce illicite des produits du tabac

La lutte contre le commerce illicite du tabac est un élément important de la politique de l'UE visant à protéger les intérêts financiers de l'UE. Tout au long de l'année 2020, la Commission a poursuivi la mise en œuvre du deuxième plan d'action de lutte contre le commerce illicite du tabac. La plupart des actions clés étaient en cours ou achevées à la

fin de l'année. Au sein de l'UE, la Commission a aidé les États membres à mettre en place le nouveau système de traçabilité du tabac, qui a été lancé en 2019. Des progrès considérables ont été réalisés dans l'analyse et le renseignement. À titre d'exemple, le laboratoire indépendant du tabac a traité plus de 150 demandes en 2020. Une étude visant à définir une méthodologie pour mesurer le marché illicite du tabac a été achevée en 2020 et publiée au début de l'année 2021.

Depuis l'entrée en vigueur du protocole de la CCLAT pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac (protocole de la CCLAT) en 2018, l'OLAF, en étroite coopération avec les services de la Commission et les États membres de l'UE, joue un rôle actif sur la scène multilatérale. La coopération internationale s'est concentrée sur la sécurisation de la chaîne d'approvisionnement des produits du tabac. Dans la perspective de la deuxième réunion des parties prévue en novembre 2021, l'OLAF joue le rôle de «facilitateur clé» pour le groupe de travail sur le suivi et le traçage. L'OLAF apporte également son expertise en tant que membre actif du groupe de travail sur l'assistance et la coopération.

5.4. Recettes: au niveau des États membres de l'UE

Afin de mieux protéger les recettes de l'Union, certains États membres de l'UE ont adopté des mesures spécifiques⁵⁹, comme le montre le **tableau 4**.

Tableau 4 – Mesures adoptées par les États membres de l'UE en ce qui concerne les recettes en 2020

État membre	Description	Domaine de recettes
Belgique	Plan opérationnel national 2020	Fraude douanière et fiscale
Croatie	Contrôles renforcés dans le port de Rijeka	Douanes
	Mise en œuvre du système de soutien général à l'audit (SGA) au sein de l'administration fiscale croate	Fraude fiscale
Estonie	Lutte contre la fraude au carburant	Douanes
Grèce	Mesures visant à réduire la contrebande	Fraude douanière et fiscale
Hongrie	Plan 2021 de contrôles a posteriori	Fraude douanière et fiscale
Italie	Mise en œuvre des modalités de contrôle en application de la décision 491/2020	Douanes
Lettonie	Enregistrement de sites web ou d'applications mobiles dans le transport commercial de voyageurs	Fraude fiscale
	Contrôle de la loterie	Fraude fiscale
	Segmentation des contribuables	Fraude douanière et fiscale
Lituanie	Opération conjointe JAD HANSA	Fraude douanière et fiscale
Pays-Bas	Prévention par les douanes de la fraude liée à la COVID-19	Douanes
Portugal	Mise en œuvre de critères et normes communs en matière de risque financier («CRF»)	Douanes
	Interconnexion entre le système de sélection automatique	Douanes

⁵⁹ Voir les sections 5 et 6 du document «Mise en œuvre de l'article 325 du TFUE par les États membres», qui accompagne le présent rapport.

	et le système d'importation de marchandises de faible valeur (commerce électronique)	
République tchèque	Accélération du processus de constatation d'une dette douanière	Douanes
Slovénie	Mise à jour de l'analyse de risque slovène	Fraude douanière et fiscale

5.5. Dépenses: au niveau de l'UE

L'adoption du volet des dépenses du budget de l'UE pour la période 2021-2027 et de NGEU s'accompagne des dispositions nécessaires pour garantir une protection suffisante des intérêts financiers de l'UE.

5.5.1. État de droit – Conditionnalité

Règlement (UE, Euratom) 2020/2092 du Parlement européen et du Conseil relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union.

Il a pour objectif de protéger le budget de l'Union contre les violations des principes de l'état de droit commises par les États membres de l'UE qui portent atteinte (ou présentent un risque sérieux de porter atteinte) à sa bonne gestion financière ou à la protection des intérêts financiers de l'Union. Il est donc lié au budget de l'UE. En vertu de ce règlement, la Commission peut proposer au Conseil des mesures appropriées pour protéger le budget de l'UE ou les intérêts financiers de celle-ci, telles que la suspension et la cessation des paiements, ainsi que l'interdiction de contracter de nouveaux engagements juridiques et de nouvelles corrections financières. Le règlement complète d'autres procédures établies par la législation de l'UE pour protéger le budget de l'UE, notamment les enquêtes de l'OLAF et du Parquet européen. La Commission continuera d'utiliser tous les instruments disponibles pour protéger efficacement le budget de l'UE, notamment le système de détection rapide et d'exclusion, les contrôles et audits ou les corrections financières. La Commission appliquera le mécanisme de conditionnalité à partir de 2021, lorsqu'elle estimera que d'autres instruments ne sont pas plus efficaces pour protéger le budget de l'Union.

En juillet 2021, la Commission a publié le deuxième rapport annuel sur l'état de droit⁶⁰, qui présente une synthèse de la situation de l'état de droit dans l'Union européenne et une évaluation de la situation dans chaque État membre de l'UE. Le rapport sur l'état de droit suit les évolutions importantes, tant positives que négatives, de ce principe dans les États membres de l'UE. Le rapport est structuré autour de quatre piliers: i) le système de justice, ii) le cadre de lutte contre la corruption, iii) le pluralisme des médias et iv) d'autres questions institutionnelles en rapport avec l'équilibre des pouvoirs. Il s'agit d'un instrument distinct du règlement relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union. Il constitue une source importante d'informations pour la Commission.

⁶⁰ COM(2021) 700 final. https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report/2021-rule-law-report-communication-and-country-chapters_fr

5.5.2. Le budget de l'UE 2021-2027

Le cadre législatif en cours d'élaboration pour le budget de l'UE concernant la période 2021-2027 apportera quelques changements importants et simplifiera la gestion des fonds de l'UE, en particulier dans le cas des Fonds ESI caractérisés par:

- une augmentation de la part des paiements reposant sur la performance plutôt que sur les coûts,
- un recours accru aux options simplifiées en matière de coûts et aux montants forfaitaires.

L'approbation du budget de l'UE pour la période 2021-2027 requiert également l'élaboration de règlements spécifiques pour chaque programme de dépenses. Des dispositions antifraude spécifiques ont été adoptées de manière à accorder à l'ordonnateur compétent, à l'OLAF et à la Cour des comptes les droits et accès dont ils ont besoin pour pouvoir exercer pleinement leurs compétences respectives et à veiller à l'octroi de droits équivalents par tout tiers participant à l'exécution des fonds de l'UE. Dans le cas de l'OLAF, ces droits doivent comprendre le droit de mener des enquêtes, notamment des contrôles et vérifications sur place, comme le prévoit le règlement (UE, Euratom) n° 883/2013.

Ces dispositions devraient être étendues aux pays tiers participant aux programmes de l'UE.

5.5.3. La facilité pour la reprise et la résilience

Faisant suite à la proposition de règlement établissant la FRR que la Commission a présentée en mai 2020, la Commission a publié, en septembre 2020, des orientations à l'intention des États membres de l'UE en vue de l'élaboration de plans nationaux de relance et de résilience. Ces orientations ont été mises à jour à la suite de l'accord politique intervenu entre le Parlement et le Conseil en décembre 2020⁶¹.

Le Conseil européen de juillet⁶² et décembre 2020 a souligné l'importance d'une bonne gestion financière et de la protection des intérêts financiers de l'UE pour ce nouvel instrument.

Conformément au règlement FRR, dans le cadre de l'évaluation des plans nationaux de relance et de résilience, la Commission s'assure que les États membres de l'UE mettent en place des systèmes de contrôle interne pour gérer la facilité en veillant à ce que les fonds reçus soient utilisés conformément au droit de l'Union et au droit national et permettent, en particulier, de prévenir, détecter et corriger les conflits d'intérêts, la fraude, la corruption et le double financement.

Durant la mise en œuvre de la FRR, les États membres de l'UE doivent veiller à la bonne gestion financière de ces fonds et recouvrer les montants indûment versés. Ils doivent, en

⁶¹ Document SWD(2020)205 publié le 17.9.2020 et mis à jour à la suite de l'accord intervenu entre le Conseil et le Parlement concernant le règlement FRR, voir le document SWD(2021)12 final du 22.1.2021. Ces documents, ainsi que d'autres informations et documents s'y rapportant, sont disponibles à l'adresse https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_fr.

⁶² Conseil des 17-21 juillet 2020, conclusions, p. 22-24.

particulier, collecter des catégories normalisées de données concernant les destinataires finaux des fonds, les contractants, les sous-traitants et les bénéficiaires effectifs aux fins de l'audit et du contrôle et garantir l'accès à ces données à la Commission, à l'OLAF, à la Cour des comptes européenne et au Parquet européen (le cas échéant).

La Commission mettra à la disposition des États membres de l'UE un système d'information et de suivi comprenant un outil unique d'exploration de données et de calcul du risque pour accéder aux données pertinentes et les analyser.

Les demandes de paiement introduites par les États membres de l'UE au titre de la FRR doivent être accompagnées d'une déclaration de gestion et d'une synthèse des audits effectués, faisant notamment apparaître les faiblesses relevées et toute mesure corrective prise pour y remédier.

Après le paiement, la Commission effectuera des contrôles fondés sur les risques.

En résumé, un train complet de mesures a été inclus pour renforcer la protection des intérêts financiers de l'UE et les États membres de l'UE ont travaillé en étroite collaboration avec la Commission, au cours des premiers mois de 2021, de manière à tenir compte dans les plans de relance et de résilience qu'ils ont présentés au deuxième trimestre 2021. La Commission suivra attentivement la mise en œuvre de ces plans.

5.5.4. Soutien technique dans le cadre du programme d'appui à la réforme structurelle

En 2020, le programme d'appui à la réforme structurelle a offert un soutien technique à un certain nombre de mesures prises dans le domaine de la lutte contre la corruption et la fraude. Des projets ont été lancés avec les autorités d'un certain nombre d'États membres de l'UE pour:

- améliorer la sensibilisation et renforcer les normes en matière de lutte contre la corruption dans les transactions commerciales internationales;
- élaborer un cadre d'évaluation des risques et d'information comportementale en vue d'une meilleure gestion des risques de corruption;
- renforcer la coordination en matière de prévention et de détection de la corruption;
- améliorer la détection des risques de fraude liés aux subventions, et
- accroître l'efficacité de la mise en œuvre et du suivi des actions de lutte contre la corruption.

5.6. Dépenses: au niveau des États membres de l'UE

En 2020, plusieurs États membres de l'UE ont adopté des mesures visant à mieux protéger les ressources provenant du budget de l'UE et dépensées dans le cadre de la gestion partagée. Ces mesures couvrent un large éventail d'initiatives, telles que des stratégies sectorielles, le renforcement de la coopération entre les organismes concernés, le renforcement de la lutte contre la corruption ou la prévention des conflits d'intérêts⁶³.

⁶³ Voir les sections 5 et 6 du document «Mesures adoptées par les États membres pour protéger les intérêts financiers de l'UE en 2020», qui accompagne le présent rapport.

Une sélection de ces initiatives est présentée dans le **tableau 5**. D'autres mesures relatives aux outils informatiques antifraude sont décrites à la section 6.5.

Tableau 5 – Mesures adoptées par les États membres de l'UE en rapport avec les dépenses en 2020

État membre	Mesure	Secteur budgétaire
Allemagne	Mesures antifraude (programme FEDER Rhénanie-du-Nord-Westphalie)	Politique de cohésion
Autriche	Stratégie d'audit	Agriculture, pêche, politique de cohésion et Fonds européen pour les plus démunis
	Prévention des irrégularités par une forte densité de contrôles	Politique de cohésion
Belgique	Mesures visant à renforcer les contrôles	Politique de cohésion
	Mesures visant à renforcer l'intégrité et à lutter contre les conflits d'intérêts	Agriculture, pêche et politique de cohésion
Bulgarie	Ordonnance relative à la définition des irrégularités, qui justifient l'imposition de corrections financières et le pourcentage correspondant de corrections dans le cadre de la gestion des ressources de la loi sur les Fonds ESI	Tous les domaines de dépenses
Croatie	Mise en œuvre de la politique antifraude pour les programmes opérationnels	Politique de cohésion
Danemark	Plan d'action pour la politique agricole commune (PAC)	Agriculture
	Stratégie antifraude de l'Agence danoise de la pêche	Pêche
Espagne	Accord de coopération entre l'AFCOS espagnol et la Guardia Civil	Tous les domaines de dépenses
	Consolidation de la coopération entre les autorités nationales, régionales et locales chargées de la lutte contre la fraude	Tous les domaines de dépenses
Finlande	Coopération antifraude entre les autorités nationales dans le cadre des Fonds ESI	Tous les domaines de dépenses
Hongrie	Paquet anticorruption	Toutes les dépenses
Luxembourg	Mesures administratives de lutte contre la fraude	Politique de cohésion
Pologne	Renforcement des mécanismes de contrôle et des moyens de suivi des marchés publics financés par les fonds de l'UE en modifiant les règles régissant le contrôle des marchés publics	Tous les domaines de dépenses
	Politique de lutte contre la corruption au sein de l'Agence pour la restructuration et la modernisation de l'agriculture	Agriculture
Portugal	Audit des mesures antifraude adoptées dans des programmes opérationnels pour la période de programmation 2014-2020	Politique de cohésion
République tchèque	Mise à jour des procédures de vérification des structures de propriété et des conflits d'intérêts	Politique de cohésion
Slovaquie	Création d'un service de lutte contre la corruption au niveau du ministère de l'agriculture et du développement rural	Agriculture
	Certificat ISO 37001 – Systèmes de management anticorruption et code de conduite	Politique de cohésion
Slovénie	Coopération dans les procédures devant les juridictions nationales	Politique de cohésion
	Mesures prises par l'Agence pour les marchés agricoles et le développement rural	Agriculture

6. IRREGULARITES, FRAUDE ET RISQUES

6.1. De la détection au risque

Les intérêts financiers de l'UE peuvent être affectés par:

- une **diminution des ressources** du budget de l'UE, ce qui nuit aux possibilités de financement des politiques de l'Union,
- une **augmentation des coûts** liés à un poste de dépense,
- un **gaspillage des ressources** par le financement de projets de mauvaise qualité ou ne produisant pas les résultats escomptés,
- un **détournement de ces fonds** en les utilisant à d'autres fins que celles auxquelles ils étaient initialement destinés (bénéficiaire ou projet n'ayant pas droit à l'appui financier).

Lorsque l'incidence négative sur le budget de l'Union résulte d'une violation des règles, elle est définie comme une «**irrégularité**»⁶⁴. Dans le cas d'un comportement intentionnel, tout acte ou omission relatif à l'utilisation ou à la présentation de déclarations ou de documents faux, inexacts ou incomplets ou à la non-communication d'une information en violation d'une obligation spécifique est considéré comme une «**fraude**»⁶⁵. Une irrégularité peut ainsi être le résultat d'une interprétation incorrecte d'une règle, tandis que la fraude résulte d'une violation délibérée d'une règle.

D'autres comportements illégaux peuvent porter atteinte aux intérêts financiers de l'UE, tels que la **corruption**⁶⁶ active ou passive et le **détournement** de fonds ou d'avoirs de l'UE par un agent public chargé directement ou indirectement de leur gestion⁶⁷.

La fraude au détriment du budget de l'UE peut également être destinée à commettre d'autres délits dans le cadre d'**infractions principales**. Même s'il n'est pas directement lié à la protection du budget de l'Union, le cadre juridique de l'UE en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme est également utile dans ce contexte⁶⁸.

⁶⁴ Selon la définition donnée à l'article 1^{er} du [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 23.12.1995, p. 1.

⁶⁵ Selon la définition de l'article 3 de la directive PIF. En ce qui concerne les recettes provenant des ressources propres de TVA, la directive PIF impose aux États membres de considérer comme graves les infractions contre le système commun de TVA qui ont un lien avec le territoire de deux États membres de l'Union ou plus et entraînent un préjudice d'un montant total d'au moins 10 millions d'EUR (article 2, paragraphe 2, de la directive PIF).

⁶⁶ Article 4, paragraphe 2, de la directive PIF.

⁶⁷ Article 4, paragraphe 3, de la directive PIF.

⁶⁸ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/anti-money-laundering-and-counter-terrorist-financing_en#eu. Au moment de l'élaboration du présent rapport, l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, la Croatie, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, la Finlande, Malte, le Portugal, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie et la Suède ont fait état d'une transposition complète de la cinquième directive

Instantané 12 – Criminalité organisée et corruption

La **criminalité organisée**⁶⁹ constitue une menace importante pour les citoyens, les entreprises et les institutions publiques, et l'économie de l'Europe dans son ensemble. Des groupes criminels organisés sont présents dans tous les États membres de l'UE⁷⁰ et utilisent leurs vastes profits illégaux pour infiltrer l'économie licite et les institutions publiques, notamment par la corruption, en affaiblissant l'état de droit et les droits fondamentaux et en sapant le droit des citoyens à la sécurité ainsi que leur confiance dans les pouvoirs publics. La fraude est de plus en plus attrayante pour la criminalité organisée⁷¹.

La **corruption** est un élément central du mode opératoire des groupes criminels organisés. En vertu des règles actuelles de l'UE en matière de lutte contre la corruption, les États membres sont tenus d'ériger en infraction les actes de corruption active et passive commis par des fonctionnaires, d'établir des sanctions adéquates et de veiller à ce que les personnes qui corrompent des fonctionnaires soient tenues pénalement responsables. En 2019, l'EU a mis en place une nouvelle législation protégeant les lanceurs d'alerte et exigeant la création de canaux sûrs pour signaler les pratiques de corruption. Le rapport annuel sur l'état de droit examine également la situation des États membres de l'UE concernant les stratégies de lutte contre la corruption⁷².

Le cadre de contrôle mis en place aux niveaux européen et national (voir la section 3.2) vise à prévenir, détecter et corriger ces risques. Les États membres assument une responsabilité de première ligne pour la gestion d'environ 80 % du budget des dépenses et pour le recouvrement de la quasi-totalité des recettes. Les États membres de l'UE sont tenus de signaler à la Commission les cas d'irrégularités (notamment les cas potentiels de fraude⁷³) qu'ils ont détectés⁷⁴. Ces notifications («fraudes signalées» ou «irrégularités signalées») permettent à la Commission d'identifier les risques et les mécanismes les plus récurrents en matière de fraude.

antiblanchiment (directive 2018/843) relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme.

⁶⁹ Au sens de la [décision-cadre 2008/841/JAI du Conseil](#) du 24 octobre 2008 relative à la lutte contre la criminalité organisée. JO L 300 du 11.11.2008, p. 42.

⁷⁰ Europol, rapport 2021 sur l'évaluation de la menace que représente la grande criminalité organisée dans l'Union européenne (SOCTA UE), 12 avril 2021, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment>. Le rapport SOCTA UE est une analyse exhaustive de la menace que représente la criminalité organisée et qui recense les domaines hautement prioritaires de la criminalité. Elle est réalisée tous les quatre ans par Europol, sur la base des contributions des États membres.

⁷¹ Voir «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à la stratégie de l'UE visant à lutter contre la criminalité organisée (2021-2025)». [COM\(2021\) 170 final](#).

⁷² Idem, p. 25.

⁷³ La décision finale de qualifier une irrégularité de fraude revient aux autorités compétentes des États membres concernés. Les procédures pénales peuvent durer plusieurs années, toute référence à une fraude détectée dans le présent document doit être interprétée comme renvoyant à des cas de «suspçon de fraude», sauf si elle est expressément qualifiée de «fraude établie».

⁷⁴ Certaines dérogations s'appliquent à cette règle et sont précisées dans les règlements détaillant les obligations de déclaration. Voir la section 8 du [«Manuel sur la notification des irrégularités»](#).

Les sections suivantes présentent brièvement les principales tendances ressortant des actions antérieures de détection des irrégularités et de la fraude, telles qu'elles ont été communiquées par les États membres de l'UE. Ces tendances mettent en évidence des risques pour lesquels il pourrait être utile de prendre des mesures à l'avenir. Les actions antérieures de détection peuvent être considérées comme des indicateurs des risques et vulnérabilités inhérents aux systèmes de gestion et qui sont exploités par les fraudeurs. En l'absence d'améliorations significatives de la prévention, le risque existe que des irrégularités et fraudes similaires se produisent à l'avenir.

Instantané 13 – Détecter la fraude

La fraude est nettement plus difficile à détecter que la «simple» irrégularité qui ne fait l'objet d'aucune tentative délibérée de frauder. Si l'irrégularité peut généralement découler d'une vulnérabilité des premiers niveaux de contrôle, la fraude, même si elle exploite une faiblesse existante, résulte, pour sa part, d'une action délibérée commise par des personnes et/ou des organisations ayant des intentions malveillantes et utilisant des méthodes qui vont de la plus simple à la plus complexe.

La détection et le signalement des cas de fraude prouvent que le système de contrôle global mis en place au niveau national et au niveau de l'UE fonctionne.

6.1.1. Fraude à la TVA – «Étude et rapports sur l'écart de TVA dans les États membres de l'Union à 28» (publié en 2020)

Les États membres de l'UE perdent des milliards d'euros de recettes de TVA à cause de la fraude fiscale et de l'inadéquation des systèmes de perception de l'impôt. L'«écart de TVA» (différence entre les recettes de TVA attendues et la TVA effectivement perçue) a une incidence sur les intérêts financiers de l'UE.

En 2018, l'écart global de TVA dans les États membres de l'UE s'élevait à environ 140 milliards d'EUR. En 2019, sur la base des projections de la Commission, on peut s'attendre à une réduction de l'écart de TVA qui pourrait être inférieur à 130 milliards d'EUR, soit 10 % du montant total de la TVA due.

Les performances des différents États membres de l'UE varient encore considérablement par rapport à la médiane de 9,2 % constatée en 2018. L'écart de TVA a diminué dans 21 États membres, principalement en Hongrie (-5,1 %), en Lettonie (-4,4 %) et en Pologne (-4,3 %). La plus forte augmentation a été observée au Luxembourg (+2,5 %), suivie par des hausses marginales en Lituanie (+0,8 %) et en Autriche (+0,5 %).

6.1.2. Irrégularités et cas de fraude du côté des recettes

Le nombre de cas signalés par rapport à la moyenne sur cinq ans a diminué pour les irrégularités, tant frauduleuses que non frauduleuses, liées aux recettes de l'UE. Le montant correspondant a augmenté pour les irrégularités frauduleuses, mais a diminué pour les irrégularités non frauduleuses⁷⁵.

⁷⁵ Pour des raisons de comparabilité avec les années précédentes, l'analyse pour l'année 2020 s'effectue sur la base des chiffres obtenus pour l'Union des 27 États membres plus le Royaume-Uni. Le Royaume-Uni a quitté l'UE le 31 janvier 2020 et n'est plus membre de l'UE, mais il fait toujours partie du marché intérieur et de l'union douanière jusqu'au 31 décembre 2020, comme convenu dans l'accord de retrait entre le Royaume-Uni et l'UE. En 2020, le Royaume-Uni a détecté et signalé 2 cas

Tableau 6 – Recettes: irrégularités détectées par les autorités nationales – Ressources propres traditionnelles

Secteur budgétaire	Irrégularités frauduleuses		Irrégularités non frauduleuses		TDF ⁷⁶	TDI ⁷⁷
	N	EUR (millions)	N	EUR (millions)	%	%
Ressources propres traditionnelles	451	108	4 003	382	0,43 %	1,54 %

La situation globale en 2020 semble avoir été moins affectée par la pandémie de COVID-19 que ce à quoi l'on pouvait s'attendre. La variation du nombre de cas signalés comme frauduleux ou non frauduleux et des montants correspondants se situe plutôt dans la fourchette de fluctuation annuelle habituelle (voir encadré à droite). Certains États membres de l'UE ont toutefois été plus durement touchés que d'autres (voir la section 5.3.1).

Les inspections effectuées par les services antifraude ont été la méthode la plus fructueuse de détection des cas frauduleux et des montants correspondants en 2020. Les contrôles a posteriori et les contrôles au moment du dédouanement se sont révélés quasiment aussi performants pour détecter la fraude douanière organisée et les nouveaux mécanismes de fraude.

Les irrégularités non frauduleuses ont principalement été détectées au moyen de contrôles a posteriori. En termes monétaires, environ 43 % des montants totaux estimés et constatés ont été découverts lors d'un contrôle a posteriori et 29 % étaient liés à un contrôle fiscal, ce dernier type de contrôle ayant gagné en importance en 2020 en tant que méthode de détection.

RPT: variations des données de 2020 par rapport à la moyenne sur cinq ans (2016-2020)

- 9 %** pour le nombre d'irrégularités frauduleuses ou non frauduleuses
- +6 %** pour les montants financiers liés à des irrégularités frauduleuses
- 8 %** pour les montants financiers liés à des irrégularités non frauduleuses

Instantané 14 – Irrégularités les plus fréquentes et types de marchandises concernés

La plupart des irrégularités frauduleuses ou non frauduleuses affectant les recettes de l'UE signalées en 2020 concernent **la sous-évaluation, le classement ou la désignation incorrects des marchandises** ou encore **la contrebande**. Les chaussures, les textiles, les véhicules ainsi que les machines, appareils et matériels électriques ont été les types de marchandises les plus touchés par la fraude et les irrégularités, tant en nombre de cas qu'en termes monétaires.

d'irrégularités frauduleuses (34 292 EUR) et 637 cas d'irrégularités non frauduleuses (70 788 223 EUR).

⁷⁶ TDF – Taux de détection de la fraude: rapport entre les montants financiers liés à des irrégularités frauduleuses et le total des paiements effectués.

⁷⁷ TDI – Taux de détection des irrégularités: rapport entre les montants financiers liés à des irrégularités non frauduleuses et le total des paiements effectués.

6.1.3. Irrégularités et cas de fraude du côté des dépenses

Au cours des cinq dernières années, le nombre d'irrégularités signalées (frauduleuses et non frauduleuses) liées aux dépenses de l'UE pour la période de programmation 2007-2013 a diminué, tandis que celles liées au budget de l'UE⁷⁸ pour la période 2014-2020 ont augmenté de façon cohérente par rapport aux cycles d'exécution. Les irrégularités signalées concernant les dépenses annuelles (aides directes aux agriculteurs et mesures de soutien du marché) sont restées stables.

Tableau 7 – Dépenses: irrégularités détectées par secteur budgétaire en 2020

Secteur budgétaire	Irrégularités frauduleuses		Irrégularités non frauduleuses		TDF ⁷⁹	TDI ⁸⁰
	N	EUR (millions)	N	EUR (millions)	%	%
Agriculture	255	28,4	3 016	162,4	0,02 %	0,11 %
<i>Développement rural</i>	127	19,2	2 086	96,9	0,14 %	0,70 %
<i>Soutien à l'agriculture</i>	117	6,5	903	62,1	0,02 %	0,15 %
<i>Les deux/Difficile à déterminer</i>	11	2,7	27	3,4	-	-
Fonds ESI	281	225,1	2 297	490,2	0,40 %	0,88 %
<i>Politique de cohésion et politique régionale</i>	221	213,7	1 685	432,1	0,52 %	1,05 %
<i>Politique sociale</i>	56	8,7	554	51,8	0,07 %	0,40 %
<i>Pêche</i>	4	2,7	54	6,2	0,36 %	0,82 %
<i>Autres</i>	0	0	4	0,2	0,00 %	0,02 %
Préadhésion	28	3,4	98	4,8	0,18 %	0,25 %
<i>IAP I</i>	17	2,9	49	3,7	s.o.	s.o.
<i>IAP II</i>	11	0,5	49	1,1	0,03 %	0,06 %
Dépenses directes	41	9,1	1 285	53,2	0,03 %	0,28 %
TOTAL	605	266,0	6 696	710,6	0,19 %	0,51 %

Agriculture – Au cours des cinq dernières années (voir encadré ci-dessous), le signalement des irrégularités frauduleuses liées au développement rural pour la période 2014-2020 a connu un démarrage lent, ce qui pourrait indiquer une *insuffisance des efforts en matière de détection* dans les États membres de l'UE, et a diminué, comme prévu, au cours de la période de programmation 2007-2013. Le signalement des fraudes a été relativement stable en ce qui concerne le soutien à l'agriculture (notamment les aides directes aux agriculteurs et les mesures de marché).

⁷⁸ Les domaines de dépenses liés aux périodes de programmation concernent les politiques dans le domaine du développement rural, de la cohésion et de la pêche ainsi que les politiques internes.

⁷⁹ TDF – Taux de détection de la fraude: rapport entre les montants financiers liés à des irrégularités frauduleuses et le total des paiements effectués.

⁸⁰ TDI – Taux de détection des irrégularités: rapport entre les montants financiers liés à des irrégularités non frauduleuses et le total des paiements effectués.

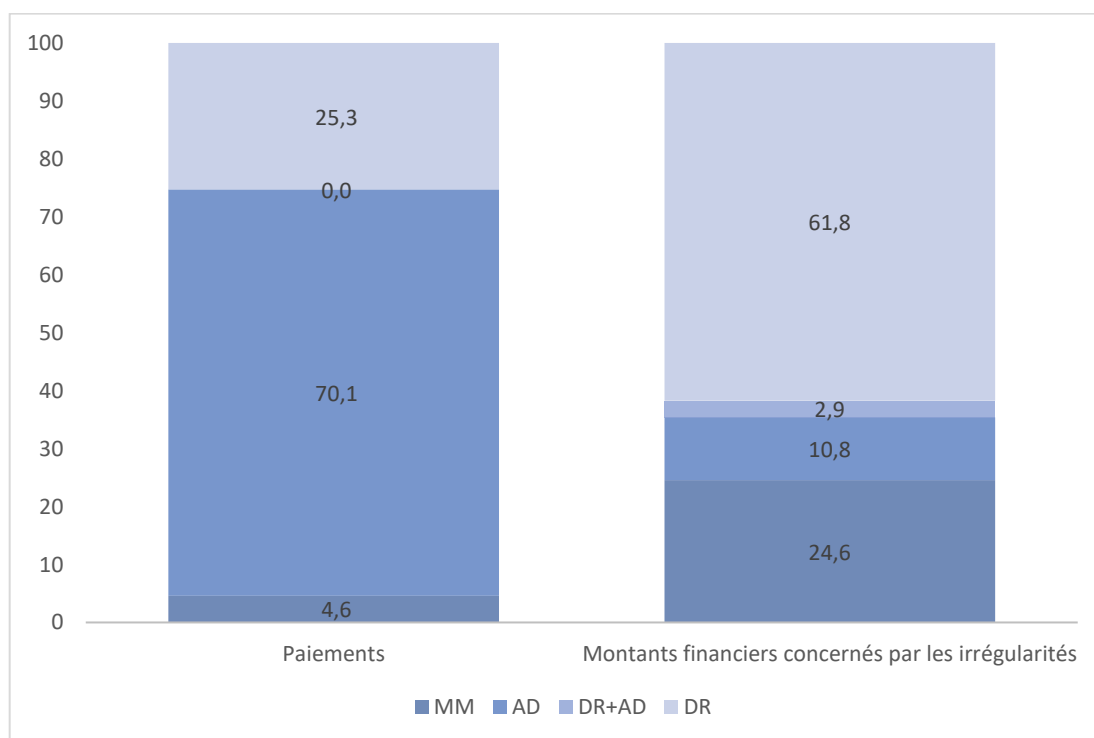
Proportionnellement aux paiements reçus par les États membres de l'UE, le **développement rural** semble plus affecté par la fraude que les **aides directes aux agriculteurs**. Ces dernières sont fondées sur les droits et des mesures de prévention sont prévues dans les systèmes en place.

Les **mesures de marché** absorbent moins de ressources financières, mais l'incidence des fraudes signalées par rapport aux paiements est encore plus élevée que pour le développement rural (voir *figure 14*). Les fraudes signalées concernent, en particulier, les programmes nationaux d'aide au secteur vitivinicole (mesures d'investissement, promotion, en particulier sur les marchés hors UE, et restructuration et reconversion des vignobles) et au secteur des fruits et légumes (aide aux groupements de producteurs pour la reconnaissance préliminaire, en particulier les mesures d'investissement). De même, il semble y avoir une incidence plus importante de la fraude dans le secteur de la promotion, tant sur les marchés de l'UE que sur les marchés de pays tiers.

Agriculture: variations des données de 2020 par rapport à la moyenne sur cinq ans (2016-2020)

- +5 %** pour le nombre d'irrégularités frauduleuses ou non frauduleuses
- 37 %** pour les montants financiers liés à des irrégularités frauduleuses
- 5 %** pour les montants financiers liés à des irrégularités non frauduleuses

Figure 14 – Part des différentes composantes de la politique agricole commune (PAC) dans les paiements et les montants financiers concernés par des irrégularités (Union à 27 – 2020)



Instantané 15 – Agriculture: irrégularités les plus fréquemment détectées

En ce qui concerne les dépenses agricoles, comme dans de nombreux autres domaines de dépenses, il existe un risque de **falsification de documents**. En matière de développement rural, la falsification peut couvrir, par exemple, les factures, les

déclarations d'équipements (équipements déclarés neufs alors qu'ils sont d'occasion), les offres dans le cadre de la passation de marchés ou les informations sur le respect des conditions d'octroi de l'aide. Pour les autres formes de soutien à l'agriculture, la falsification peut concerner, par exemple, les factures ou les contrats de bail, ou encore les demandes d'aide, qui peuvent inclure de fausses informations sur la superficie admissible à disposition, le respect d'autres conditions d'octroi de l'aide, etc. Il existe aussi un risque de **création de conditions artificielles**. À titre d'exemple, les bénéficiaires peuvent scinder artificiellement des exploitations agricoles et demander une aide par l'intermédiaire de plusieurs entreprises liées afin d'éviter des taux d'aide dégressifs ou des limites en termes de surface ou d'animaux. En matière de développement rural, un nombre important d'irrégularités frauduleuses concernent la **mise en œuvre incomplète de l'action**, ce qui met en évidence des risques importants dans ce secteur. En ce qui concerne les mesures de marché, des montants financiers élevés ont été enregistrés dans plusieurs cas de **conflit d'intérêts** associés à d'autres infractions liées à la promotion et ont fait l'objet d'une enquête de l'OLAF.

Politique de cohésion et pêche – Au cours des cinq dernières années, le nombre d'irrégularités frauduleuses et non frauduleuses détectées et signalées pour la période de programmation 2007-2013 pour les Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI, à savoir le Fonds de cohésion, le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds européen pour la pêche) a diminué de manière cohérente par rapport au cycle d'exécution (voir encadré à droite). Le nombre d'irrégularités signalées pour la période 2014-2020 a augmenté. Cette augmentation a toutefois été limitée pour les irrégularités non frauduleuses, ce qui met en évidence une baisse exceptionnelle du nombre d'irrégularités détectées (et des montants financiers correspondants) par rapport à la période de programmation précédente. L'écart est important pour tous les Fonds, mais surtout pour le Fonds européen de développement régional.

**Politique de cohésion:
variations des données de 2020
par rapport à la moyenne sur
cinq ans (2016-2020)**

-34 % pour le nombre d'irrégularités frauduleuses ou non frauduleuses

-37 % pour les montants financiers liés à des irrégularités frauduleuses

-42 % pour les montants financiers liés à des irrégularités non frauduleuses

Instantané 16 – Politique de cohésion et pêche: irrégularités les plus fréquemment détectées et domaines thématiques concernés

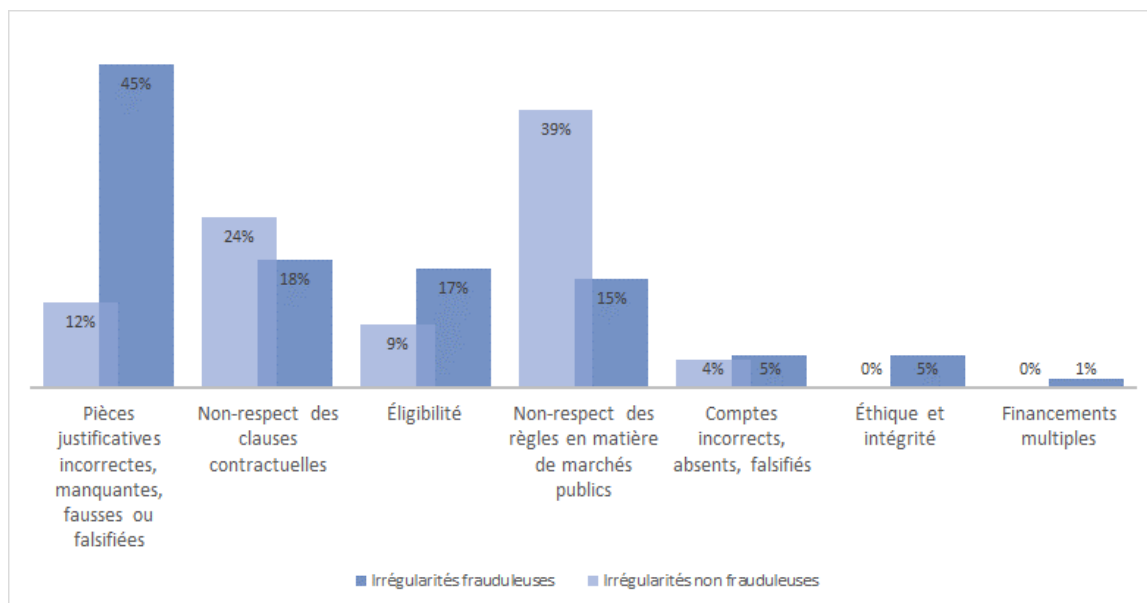
Les projets relevant des Fonds ESI dans les **domaines de la recherche et du développement technologique, de l'innovation et de l'entrepreneuriat** sont les plus touchés par les irrégularités frauduleuses et non frauduleuses signalées. Les États membres de l'UE signalent un nombre croissant d'irrégularités frauduleuses liées à des **mesures visant à améliorer l'employabilité**. Des irrégularités frauduleuses concernant les infrastructures destinées à fournir des services de base aux Européens (tels que **l'énergie, l'environnement, les transports et les TIC**) et les **infrastructures sociales, sanitaires et éducatives** sont, par ailleurs, de plus en plus souvent signalées. Les montants financiers les plus élevés liés aux irrégularités non frauduleuses sont associés à des projets d'infrastructure, en particulier aux **autoroutes et routes RTE-T** (réseau de base).

Proportionnellement aux paiements, la **politique de la pêche** semble être un domaine fortement touché par la fraude et les irrégularités. Les mesures en faveur des **investissements productifs dans l'aquaculture** et les **investissements dans la transformation et la commercialisation** figurent parmi les opérations les plus risquées. L'**assistance technique** et le **développement de nouveaux marchés et campagnes de promotion** semblent également vulnérables.

La **figure 15** présente les types d'irrégularités les plus fréquemment recensés en ce qui concerne les irrégularités frauduleuses pour les projets financés au titre de la période de programmation 2014-2020. Ces types d'irrégularités étaient les suivants: **pièces justificatives incorrectes, manquantes, fausses ou falsifiées, non-respect des clauses contractuelles, éligibilité et non-respect des règles en matière de marchés publics**. Des manquements en matière d'**éthique** et d'**intégrité**⁸¹ et un **double financement** sont apparus dans respectivement 5 % et 1 % des cas détectés Avec le recours croissant aux options simplifiées en matière de coûts, les risques se déplacent vers la mise en œuvre effective et correcte de la mesure. Cet aspect doit être pris en compte dans les stratégies de contrôle.

En ce qui concerne les irrégularités non frauduleuses, les **infractions aux règles en matière de marchés publics** représentent la part la plus importante (voir l'*instantané 18* concernant les risques liés aux marchés publics).

Figure 15 – Types d'irrégularités recensés en ce qui concerne les irrégularités frauduleuses et non frauduleuses – Période de programmation 2014-2020



Dépenses directes – Les irrégularités frauduleuses détectées concernant les dépenses directes de la Commission diminuent depuis 2016 et sont restées relativement stables au cours des trois dernières années. S'agissant des irrégularités non frauduleuses, 2020 est l'année au cours de laquelle le chiffre le plus bas a été enregistré en ce qui concerne tant le nombre de cas que les montants concernés.

⁸¹ Cette catégorie comprend les questions liées aux «conflits d'intérêts» et à la «corruption».

Instantané 17 – Dépenses directes: irrégularités les plus fréquemment détectées et domaines thématiques concernés

Les types d'irrégularités les plus récurrents concernent l'**éligibilité des dépenses** et la **sous-performance/l'inexécution**. En ce qui concerne en particulier les irrégularités frauduleuses, les questions liées aux **pièces justificatives** sont le deuxième type le plus récurrent après l'«éligibilité».

En 2020, les domaines d'action les plus concernés par les irrégularités étaient les suivants: **la recherche et innovation, les réseaux de communication, le contenu et la technologie et la coopération internationale et le développement**.

6.2. Risques supplémentaires d'irrégularités et de fraude pour 2021 et au-delà

Dans l'histoire récente, 2020 est à considérer comme une année sans précédent compte tenu de la pandémie de COVID-19. Dans ce contexte, la facilité pour la reprise et la résilience modifie également la situation en termes de risques. De nouveaux objectifs et des changements importants dans l'environnement doivent déclencher rapidement des actions de la part des États membres de l'UE et de la Commission afin d'identifier et d'évaluer les risques supplémentaires d'irrégularités et de fraude.

6.2.1. Risques liés à la COVID-19 dans les recettes

L'année 2020 a été marquée par la pandémie de COVID-19 et par la forte baisse des flux d'importation. Les échanges au sein de l'Europe des Vingt-sept⁸² ont été durement touchés. Une baisse significative des importations (-11,6 %) a été observée par rapport à 2019⁸³. La **baisse du volume des importations** et une **évolution** significative **vers le commerce électronique**, causées par la pandémie de COVID-19, ont entraîné non seulement une modification du nombre de déclarations en douane à traiter, mais aussi une modification de la charge de travail et des modalités de fonctionnement des douanes. La réaction des autorités nationales à ces **défis** et la rapidité avec laquelle les autorités douanières ont pu s'adapter aux nouvelles circonstances ne sont que partiellement comparables, étant donné que l'évolution des règles de confinement a considérablement évolué au cours de l'année entre les États membres de l'UE et au sein de régions spécifiques de certains États membres de l'UE.

Sur la base des chiffres globaux, il semble toutefois que la variation du nombre total d'irrégularités (frauduleuses et non frauduleuses) signalées et des montants correspondants se situe plutôt dans la fourchette habituelle de fluctuation annuelle⁸⁴ et ait donc été moins affectée par la pandémie de COVID-19. La fraude douanière semble toutefois avoir touché les États membres de l'UE à des degrés divers au cours de la

⁸² Le Royaume-Uni a quitté l'UE le 31 janvier 2020 et n'est plus membre de l'UE, mais il fait toujours partie du marché unique jusqu'au 31 décembre 2020, comme convenu dans l'accord de retrait signé entre le Royaume-Uni et l'UE.

⁸³ Source: EUROSTAT, *EU trade in goods strongly impacted by the COVID-19 pandemic in 2020*, <https://ec.europa.eu/eurostat/product?code=DDN-20210325-1>

⁸⁴ Compte tenu du fait que de nouvelles règles en matière de notification des cas frauduleux et non frauduleux détectés lors des contrôles a posteriori ont été introduites en septembre 2019, ce qui peut avoir eu pour effet que la détection a posteriori ne soit plus artificiellement scindée en fonction des positions de la NC.

pandémie de COVID-19. Alors que les taux de détection⁸⁵ de la Belgique, de la Bulgarie, de l'Allemagne, de la Croatie, de la Hongrie, de la Pologne, de la Slovaquie et de la Suède ont été les plus élevés en 2020 par rapport aux cinq années antérieures, ceux de l'Italie, des Pays-Bas, de l'Autriche, du Portugal et de la Slovaquie ont été les plus faibles⁸⁶.

Pour les biens liés à la COVID-19, une légère augmentation des montants déclarés irréguliers a été observée en 2020, en particulier pour les marchandises telles que les vêtements de protection. L'analyse montre toutefois que l'incidence des irrégularités affectant les marchandises liées à la COVID-19 semble être restée relativement faible en 2020 (6 % du nombre total d'irrégularités signalées en 2020 et 3 % des montants correspondants).

6.2.2. Risques liés à la COVID dans les dépenses

La pandémie de COVID-19 a incité les institutions et les États membres de l'UE à permettre au budget de l'UE de soutenir la réponse à la crise en y ajoutant les ressources et la flexibilité nécessaires. L'UE dispose de règles strictes pour protéger son budget contre la fraude. Mais la rapidité d'adaptation des fraudeurs est grande. Un certain nombre de risques potentiels majeurs liés à la pandémie de COVID-19 peuvent leur offrir de nouvelles possibilités.

Premièrement, il existe des risques liés à la **gestion de l'urgence**, qui nécessite des procédures simplifiées. Le *recours abusif aux procédures simplifiées* peut conduire à des procédures de passation de marchés publics et d'attribution directe moins concurrentielles et accroître ainsi le risque de conflits d'intérêts et de corruption, rendant ainsi les contrôles plus difficiles. Les procédures d'urgence risquent d'entraîner une baisse de la qualité des cahiers des charges et de permettre ainsi aux fraudeurs de gonfler les coûts ou de réduire la qualité lors de l'exécution. Les opérations urgentes peuvent bénéficier d'un financement de l'UE lorsqu'elles sont terminées, et cela en dehors du cadre de gestion et de contrôle des fonds de l'UE (*financement rétroactif*). Si les services des sociétés de conseil peuvent être très utiles, le recours accru à ces services peut présenter des risques de fraude. L'augmentation de la demande et l'interruption des chaînes d'approvisionnement en cas d'urgence peuvent déboucher sur le développement de *relations contractuelles avec des partenaires peu fiables*.

D'autres risques sont dus à la **pression** exercée sur les autorités chargées de la gestion des fonds de l'UE. Les retards dans les programmes opérationnels actuels en raison de la pandémie de COVID-19, de nouveaux besoins liés aux dépenses d'urgence et le début de la prochaine période de programmation peuvent être des *facteurs de stress* qui profiteront aux fraudeurs qui utilisent des réseaux de sociétés (fictives) proposant les mêmes services dans des projets multiples dans le cadre de différents programmes opérationnels (risques de conflits d'intérêts, de double financement, etc.) ou gonflent les coûts au moyen de fausses opérations intraréseau. Cette pression peut s'ajouter à la difficulté d'évaluer les déclarations des demandeurs, ce qui accroît le risque de gonflement des coûts et de l'octroi de financements à des entreprises qui n'ont pas de capacité financière

⁸⁵ Les cas individuels plus importants détectés au cours d'une année donnée peuvent avoir une incidence significative sur les taux annuels. Les taux de détection peuvent également être affectés par la manière dont la stratégie de contrôle douanier d'un État membre est mise en place pour cibler les importations à risque et détecter les fraudes et irrégularités en matière de RPT.

⁸⁶ Aucune conclusion n'a pu être tirée pour Chypre, le Luxembourg et Malte, étant donné que très peu de cas ont été signalés en 2016-2020.

et opérationnelle. Elle peut aussi entraîner une réduction de l'utilisation des garanties ou une diminution de la quantité ou de la qualité des contrôles, qui sont aussi entravés par les restrictions en matière de déplacements.

Un autre risque peut être lié à l'invocation induue, par les bénéficiaires, de la «force majeure» pour justifier le non-respect des obligations contractuelles lors de la mise en œuvre des programmes. Cela peut même faciliter les faillites frauduleuses, quand il est prétendu à tort qu'elles ont été provoquées par la crise.

Ces risques peuvent s'appliquer à 2020 et nécessitent alors une adaptation des stratégies de contrôle liées aux opérations mises en œuvre pendant le pic de l'urgence sanitaire, mais aussi à 2021 et au-delà, ce qui requiert dans ce cas une prévention au moyen de mesures d'atténuation spécifiques et d'actions ciblées pour détecter les irrégularités et fraudes ultérieures.

6.2.3. Risques liés à la facilité pour la reprise et la résilience

En ce qui concerne la facilité pour la reprise et la résilience, le règlement (UE) 2021/241 met en évidence, en particulier, quatre risques spécifiques à l'égard desquels les États membres de l'UE doivent prendre les mesures appropriées: i) la fraude, ii) la corruption, iii) les conflits d'intérêts et iv) le double financement.

Ces risques sont définis dans le règlement comme des «**irrégularités graves**».

La FRR apportera une somme importante à certains États membres de l'UE qui ont déjà une **faible capacité d'absorption** des fonds structurels et d'investissement européens. Cela augmentera la **pression sur le système de gestion et de contrôle**.

La plupart des États membres de l'UE doivent mettre au point de nouveaux outils informatiques pour collecter et gérer les informations nécessaires à la mise en œuvre de la FRR. Il existe un risque que l'interopérabilité entre les différents systèmes nationaux ne soit pas assurée.

Lors de la mise en œuvre de la FRR, les États membres de l'UE devront garantir un **système de contrôle interne** efficace et efficient et développer une infrastructure informatique fiable pour collecter:

- a) des informations sur la réalisation des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles, et
- b) des catégories normalisées de données (concernant les destinataires finaux, les contractants, les sous-traitants et les bénéficiaires effectifs).

La Commission mettra à disposition un système d'information et de suivi comprenant un outil unique d'exploration de données et de calcul du risque pour accéder à ces données et informations et les analyser, en vue d'une application généralisée par les États membres de l'UE.

La Commission, l'OLAF, la Cour des comptes et, le cas échéant, le Parquet européen peuvent utiliser le système d'information et de suivi dans le cadre de leur mandat respectif.

Instantané 18 – Gros plan sur le secteur des soins de santé

À la suite de l'épidémie de COVID-19, le financement de l'UE destiné à renforcer les systèmes de santé nationaux a augmenté et continuera d'augmenter au cours de la prochaine période de programmation, en ce compris les plans nationaux liés à la FRR . Vu que l'impact des risques qui se matérialisent est plus important, les vulnérabilités doivent être recensées et les risques doivent être atténués.

Les projets visant à améliorer les infrastructures de soins de santé sont complexes et nécessitent d'organiser des marchés publics de services, de travaux et de fournitures d'équipements médicaux et ordinaires. D'une manière générale, les risques d'irrégularités et de fraude sont liés i) aux **restrictions de la concurrence** (en limitant l'information, en excluant ou décourageant des soumissionnaires potentiels, en optant pour une sélection ou une évaluation non transparente, en cas de collusion), ii) aux **modifications apportées aux marchés après leur attribution**, iii) aux **défauts d'exécution**, iv) au **gonflement des coûts**.

En ce qui concerne les **restrictions de la concurrence**, la transparence de la procédure peut être compromise par des irrégularités liées au mode, à l'objet ou au moment de la publication de l'avis de marché qui vise à informer tous les soumissionnaires potentiels. Cela peut être dû à une sous-évaluation de la valeur estimée du marché ou à un fractionnement artificiel des marchés. Le nombre de soumissionnaires potentiels peut être indûment réduit par des exigences excessives ou discriminatoires concernant les soumissions. Il se peut aussi que les pouvoirs adjudicateurs regroupent indûment, dans le cadre d'un même marché, des travaux, des fournitures ou des services qui sont habituellement proposés par différents opérateurs économiques (groupement artificiel). D'autres pratiques irrégulières possibles concernent les spécifications techniques qui peuvent être trop pointues ou faire référence à une marque spécifique. Le manque de clarté ou la modification des modalités et conditions peuvent rendre la participation plus difficile. Une documentation insuffisante du processus d'évaluation et des critères d'attribution vagues ou irréguliers peuvent rendre l'évaluation non transparente. Il existe un risque que des marchés soient attribués à des opérateurs qui ne remplissent pas les critères. D'un autre côté, l'exclusion de certains opérateurs peut être injustifiée. La concurrence peut être entravée par la collusion, notamment la coopération entre des soumissionnaires ou entre des soumissionnaires et le pouvoir adjudicateur.

Il se peut que des marchés soient modifiés après leur attribution. Le contrat peut être différent du cahier des charges dès la première signature ou être modifié en cours d'exécution. Si ces modifications avaient déjà été intégrées dans le cahier des charges, d'autres opérateurs auraient pu faire de meilleures offres et auraient pu remporter le marché. De telles modifications peuvent en outre générer des bénéfices supplémentaires pour l'opérateur économique à la suite de l'utilisation de matériaux moins chers ou en moindre quantité ou de travaux moins chers, au même prix ou en raison de fournitures ou de travaux supplémentaires, pour un prix plus élevé. Les contrats existants peuvent être modifiés ou des marchés supplémentaires peuvent être indûment attribués au contractant actuel, directement ou après une procédure négociée sans publication.

Les **défauts d'exécution** peuvent prendre différentes formes. Ils peuvent avoir de graves conséquences dans les établissements de soins de santé. Il peut s'agir d'une divergence entre les documents soumis et la mise en œuvre effective sur le terrain. Les irrégularités peuvent également être dues à des dépenses qui ne permettent pas d'enregistrer les améliorations attendues dans la fourniture des services de santé. À titre d'exemple, le

bénéficiaire peut ne pas utiliser le matériel médical financé par le projet ou ne l'utiliser que rarement. L'équipement peut être utilisé à des fins commerciales, contrairement aux objectifs du financement, etc.

Des **prix excessifs** peuvent être payés pour le matériel médical. Il se peut que des demandes de remboursement incluent des coûts pour des fournitures ou des activités non éligibles. Il se peut aussi que le projet ne porte que sur de nouveaux équipements médicaux, alors que les dépenses réelles peuvent concerner des équipements d'occasion non éligibles (dont le prix est gonflé pour le faire correspondre à celui d'équipements neufs). Le double financement constitue un autre risque potentiel.

7. LES OUTILS DE RENFORCEMENT DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE

Afin de traiter les problèmes rencontrés pendant la pandémie de COVID-19 et les nouveaux modes de gestion des financements de l'Union, la Commission s'appuiera sur les outils existants et en développera de nouveaux.

7.1. ARACHNE

La Commission encourage l'utilisation d'ARACHNE, un outil informatique intégré d'exploration et d'enrichissement de données. Il a été conçu par la Commission pour soutenir les autorités de gestion dans leurs contrôles administratifs et leurs contrôles de gestion dans le cadre des Fonds structurels (Fonds social européen et Fonds européen de développement régional). Il a également été étendu aux projets du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et sera utilisé pour tous les fonds agricoles après la réforme de la PAC.

ARACHNE établit une base de données exhaustive des projets mis en œuvre au titre des Fonds, communiqués par les autorités de gestion et les organismes payeurs, et enrichit ces données au moyen d'informations disponibles publiquement afin de détecter, sur la base d'un ensemble d'indicateurs de risque, quels sont les projets, bénéficiaires, contrats et contractants susceptibles de présenter des risques de fraudes, de conflits d'intérêts et d'irrégularités.

L'outil fournit des alertes de risques très précieuses qui enrichissent les contrôles de gestion, mais il n'apporte aucune preuve d'erreur, d'irrégularité ou de fraude. ARACHNE peut renforcer l'efficacité de la sélection des projets, des contrôles de gestion ainsi que de la prévention et de la détection des fraudes.

Compte tenu des risques mis en évidence à la section 6, une utilisation généralisée et systématique d'outils tels qu'ARACHNE permettrait d'intensifier la lutte contre la fraude, les irrégularités, les conflits d'intérêts et le double financement.

7.2. Le système de détection rapide et d'exclusion (EDES)

La Commission gère le système de détection rapide et d'exclusion (EDES). EDES est visé aux articles 135 à 145 du règlement financier applicable au budget de l'Union⁸⁷.

⁸⁷ 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) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE)

EDES est un outil puissant pour renforcer la protection des intérêts financiers de l'UE contre les personnes et entités non fiables en excluant ces opérateurs économiques de la participation aux procédures d'attribution des fonds de l'UE en gestion directe et indirecte. Les pratiques interdites comprennent un large éventail de comportements qui portent atteinte à l'intégrité professionnelle (par exemple, la fraude, la corruption et les fautes professionnelles graves) et les mauvaises performances (telles que des lacunes importantes dans l'exécution des contrats).

EDES permet, en particulier:

- la détection rapide des entités ou des personnes qui représentent un risque pour les intérêts financiers de l'UE,
- l'exclusion de ces opérateurs économiques de l'obtention de fonds de l'UE en gestion directe et indirecte et/ou l'imposition d'une sanction financière,
- l'enregistrement des informations ci-dessus dans la base de données d'EDES qui est accessible à la communauté des acteurs financiers chargés de l'exécution des fonds de l'UE,
- dans les cas d'exclusion les plus graves, la publication des noms des personnes ou entités concernées sur le site internet de la Commission⁸⁸.

EDES permet une évaluation centralisée des situations d'exclusion, tout en protégeant les droits fondamentaux des personnes et entités concernées, en particulier leur droit d'être entendues.

La particularité et la force du système EDES résident dans le pouvoir conféré aux institutions et organes de l'UE⁸⁹ d'agir «*en l'absence de jugement national définitif ou, le cas échéant, de décision administrative définitive*»⁹⁰. L'imposition de sanctions peut être fondée sur des «faits et constatations» établis découlant d'audits, de vérifications ou de contrôles réalisés sous la responsabilité de l'ordonnateur compétent⁹¹, d'enquêtes effectuées par l'OLAF ou de décisions administratives non définitives émanant d'autorités nationales ou d'organisations internationales.

La décision d'imposer une sanction à des opérateurs économiques non fiables ne peut être adoptée par l'ordonnateur compétent qu'après avoir obtenu une recommandation formelle⁹² de l'instance interinstitutionnelle centralisée⁹³.

n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 (JO L 193 du 30.7.2018, p. 1).

⁸⁸ http://ec.europa.eu/budget/edes/index_fr.cfm

⁸⁹ Pour la mise en œuvre de leur budget respectif.

⁹⁰ Formulation utilisée à l'article 136 du règlement financier.

⁹¹ Les services ordonnateurs peuvent être ceux des institutions, des organes ou des organismes de l'Union.

⁹² Pour les situations visées à l'article 136, paragraphe 1, points c) à h), du règlement financier (à savoir les cas de faute professionnelle, de fraude, de manquement grave à des obligations dans l'exécution d'un engagement juridique, d'irrégularités ou de création d'une société-écran).

7.3. Projet GetI

Le projet GetI vise à renforcer la capacité d'analyse du personnel de l'OLAF qui travaille à la fois au niveau opérationnel et stratégique, en améliorant l'accessibilité et la visualisation des informations ainsi que la rapidité et la flexibilité dans l'interrogation des données.

Ces dernières années, il est apparu nécessaire, compte tenu de la diversité des formats de données et du volume de données non structurées, de disposer d'un environnement, d'outils et de fonctions facilitant le travail d'analyse. Grâce à une série de logiciels libres ou commerciaux, GetI vise à automatiser de nombreuses tâches chronophages et à déployer des technologies modernes, telles que l'intelligence artificielle.

7.4. Des outils informatiques nationaux pour protéger les intérêts financiers de l'UE

En 2020, les États membres de l'UE ont notifié la mise au point de plusieurs outils informatiques (voir *tableau 8*) permettant de renforcer la protection des intérêts financiers de l'Union⁹⁴, qui revêtiront une importance particulière pour relever les défis liés à la pandémie de COVID-19 et aux nouveaux modes de gestion des financements de l'UE.

Tableau 8 – Outils informatiques déployés par les États membres de l'UE en 2020

État membre	Outil	Secteur budgétaire
Allemagne	Autoévaluation du risque de fraude pour les programmes fédéraux du FSE et du FEDER	Politique de cohésion
Bulgarie	Utilisation d'une plateforme électronique centralisée dans les marchés publics	Toutes les dépenses
Danemark	Fusion des données pour identifier les cas de double financement	Politique de cohésion
Espagne	Accès direct de l'AFCOS aux bases de données de la sécurité sociale espagnole	Toutes les dépenses
Estonie	Lancement d'un site web d'information et de notification sur la cybercriminalité	Horizontal
	Amélioration du registre des marchés publics	Toutes les dépenses
Hongrie	Utilisation d'ARACHNE et d'EDES	Politique de cohésion et Fonds d'aide aux plus démunis
Lituanie	Acquisition des logiciels et matériels analytiques nécessaires à la mise en œuvre des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme	Horizontal
	Outils informatiques et mesures réglementaires	Agriculture
Pays-Bas	Application renforcée de subventions numériques	Agriculture
	Outil de calcul du risque: sélection de lots potentiellement frauduleux	Agriculture
République tchèque	Mise à jour des procédures de vérification des structures de propriété et des conflits d'intérêts	Politique de cohésion

⁹³ Pour un aperçu détaillé des décisions prises par l'instance en 2020, voir le rapport intitulé «Système de détection rapide et d'exclusion (EDES) — Instance visée à l'article 143 du règlement financier».

⁹⁴ Voir la section 5 du document «Mesures adoptées par les États membres pour protéger les intérêts financiers de l'UE en 2020», qui accompagne le présent rapport.

Roumanie	Contrôles numérisés des organismes compétents des FESI dans le but d'améliorer l'efficacité des contrôles dans le domaine des marchés publics	Politique de cohésion
Suède	Amélioration des statistiques des marchés publics	Toutes les dépenses

8. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La crise sanitaire causée par la COVID-19 a eu d'importantes répercussions économiques et sociales sur nos vies et continuera d'en avoir. La réponse de l'UE, grâce aux ressources prévues pour le prochain budget de l'Union et Next Generation EU, représente le plus grand plan de relance en Europe depuis le plan Marshall.

Une architecture antifraude européenne rénovée a été mise en place ces dernières années dans le but de protéger l'argent des contribuables européens. Cette architecture s'appuie sur:

- les pouvoirs d'enquête et de poursuite du Parquet européen,
- le rôle de coordination d'Eurojust,
- la capacité d'analyse d'Europol, et
- un OLAF réformé, doté des outils nécessaires pour travailler avec le Parquet européen et mener des enquêtes encore plus efficaces.

Une coopération étroite et efficace avec les autorités nationales s'impose, au moment où celles-ci s'adaptent à de nouveaux risques et de nouveaux modes de gestion des fonds de l'UE. La gestion de la FRR et d'une partie importante des programmes de dépenses pour la période 2021-2027 sera axée sur la performance, et les États membres de l'UE assumeront une part de responsabilité accrue.

Ces changements exceptionnels ne plaident pas en faveur du statu quo. Un renforcement des efforts et des mesures s'impose pour assurer une relance européenne, ce qui appelle une vision européenne renouvelée et commune pour lutter contre la fraude, la corruption et les autres activités illégales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union.

Une telle vision pourrait s'articuler autour des éléments suivants:

- **une collecte et une utilisation plus efficaces des données**, en exploitant pleinement les possibilités offertes par l'interconnectivité informatique ainsi que les outils d'exploration de données et de calcul du risque. L'utilisation d'outils paneuropéens permettrait d'accroître encore cette efficacité et de cibler plus efficacement les domaines à risque;
- une plus grande **transparence** des financements publics (européens et nationaux) au profit des bénéficiaires (notamment des contractants, des sous-traitants et des bénéficiaires effectifs);
- des efforts globaux et mieux coordonnés de lutte contre la fraude au niveau des États membres de l'UE, sur la base de l'élaboration et de la mise en œuvre de **stratégies nationales de lutte contre la fraude**;
- une plus grande **coopération** au sein des autorités nationales, entre les États membres de l'UE et avec le niveau européen.

Recommandation

Il est recommandé aux États membres de l'UE qui n'ont pas encore adhéré au Parquet européen d'envisager de le faire.

Les États membres de l'UE qui n'ont pas adopté de stratégie nationale de lutte contre la fraude sont invités à le faire. Il est recommandé de mettre rapidement à jour les stratégies nationales qui ont été adoptées dans le passé et qui ne sont pas adaptées aux nouveaux risques importants.

Recettes

Les politiques douanières de l'UE et des États membres ont contribué de manière significative à la réaction de l'UE face à la pandémie de COVID-19 en 2020 en veillant à la fluidité des flux commerciaux pour les Européens et en protégeant les intérêts financiers de l'Union. Certains États membres de l'UE ont été plus rapides et plus souples dans l'ajustement de leurs activités de contrôle. Le degré de divergence au niveau national et la durée variable des mesures de confinement, de même que les défis propres à chaque pays, ont eu une incidence sur la capacité des États membres de l'UE à s'adapter à la dure réalité de 2020.

Désormais, il est essentiel d'explorer toutes les pistes pour faire en sorte que l'union douanière et les autorités douanières des États membres de l'UE fonctionnent de manière optimale, restent flexibles et résilientes en temps de crise et anticipent mieux les problèmes. Cela implique, avant tout, de mettre l'accent sur une plus grande disponibilité et une meilleure utilisation et analyse des données à des fins douanières, ainsi que sur l'élaboration d'un ensemble approprié d'outils de prospective et d'outils communs de gestion des crises. Par conséquent, il apparaît nécessaire d'adopter de nouvelles démarches visant l'évaluation des risques, la normalisation des contrôles et la coordination et la coopération à l'échelle de l'UE ainsi qu'au niveau international pour détecter les cas irréguliers, étant donné que la fraude et la propagation des mécanismes de fraude spécifiques ne s'arrêtent pas aux frontières nationales.

Recommandations

Il est recommandé aux États membres de l'UE d'évaluer les risques et les lacunes des stratégies nationales de contrôle douanier qui ont été révélées par la pandémie de COVID-19 et de communiquer les enseignements tirés et les mesures correctives prises pour:

- améliorer la flexibilité du choix du type de contrôles douaniers,
- réduire l'impact potentiel d'événements futurs imprévus,
- veiller à la mise en œuvre de contrôles uniformes au sein de l'UE.

Les États membres sont, par ailleurs, invités à évaluer les risques financiers qui pourraient n'avoir pas été suffisamment pris en compte en 2020 et à établir des plans de rattrapage pour la réalisation des contrôles douaniers appropriés lorsque ceux-ci ont dû être annulés ou reportés en raison des mesures de confinement, par exemple des contrôles dans les locaux des opérateurs et des contrôles physiques avant la mise en libre pratique des marchandises.

Dépenses

Les risques ne peuvent être atténués que s'ils ont été identifiés. Une occasion manquée d'identifier des risques affaiblit les États membres de l'UE et les expose à ces risques dans toute leur étendue, tant en ce qui concerne leur incidence que la probabilité qu'ils se concrétisent. Il est donc essentiel, dans les circonstances actuelles, que les États membres

de l'UE effectuent des évaluations des risques approfondies et ciblées. Cela contribuera à renforcer les règles relatives aux cadres de contrôle interne.

Recommandation

Si ce n'est déjà fait, il est recommandé aux États membres de l'UE de lancer des **exercices ciblés de gestion des risques** liés aux répercussions de la COVID-19 et à la mise en œuvre prochaine de la facilité pour la reprise et la résilience.

À cet égard, il est essentiel de garantir la **transparence** quant à l'utilisation des ressources publiques. Elle n'est pas seulement un élément dissuasif, mais elle est aussi un élément d'implication de la société civile et contribue de ce fait à renforcer la confiance des contribuables dans la manière dont les pouvoirs publics gèrent les deniers publics.

L'analyse des données en vue d'identifier et de cibler les opérations suspectes est devenue un élément essentiel de la lutte contre la fraude et son importance continuera de croître dans les années à venir.

Recommandation

Il convient d'améliorer encore la manière dont les données sous-jacentes, ainsi que les données concernant les irrégularités et la fraude détectées, sont collectées et utilisées. La Commission poursuivra le développement du système de gestion des irrégularités. Les autorités nationales devront communiquer des données de qualité fiables.

En ce qui concerne les capacités d'exploration de données et de calcul du risque, un outil informatique paneuropéen:

- rendrait plus aisés la collecte et le suivi des données par la Commission et serait très utile à l'OLAF, au Parquet européen et aux services répressifs nationaux dans leurs missions d'enquête, en particulier en ce qui concerne les affaires transfrontières;
- offrirait à la Commission, à l'OLAF et aux États membres de l'UE des possibilités accrues i) pour analyser les profils de risque et les tendances en matière de risque, ii) pour identifier les bénéficiaires à risque et iii) pour exclure les bénéficiaires non fiables du financement de l'UE.

Recommandation

Il est recommandé à l'ensemble des États membres de l'UE d'utiliser le système intégré et interopérable d'information et de suivi que la Commission mettra à disposition dans le cadre de la facilité pour la reprise et la résilience et du budget de l'Union.