



Bruxelles, le 10.1.2018
COM(2018) 3 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Évaluation à mi-parcours du 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

{SWD(2018) 3 final}

1. Introduction

La Commission européenne mène actuellement une réflexion pour déterminer le type de budget dont a besoin l'Europe de demain¹. Pour renforcer la confiance des citoyens de l'Union et accroître la solidité et la valeur ajoutée du projet européen, il est essentiel de veiller à la bonne utilisation des fonds du budget de l'Union et à l'efficacité des dépenses, y compris dans les États membres. Le programme Hercule s'inscrit dans le prolongement de cette initiative étant donné qu'il est spécifiquement consacré à la protection des intérêts financiers de l'Union.

L'actuel programme «Hercule III», qui est géré par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) au sein de la Commission, a été établi par le règlement (UE) n° 250/2014² (ci-après le «règlement»). Le programme a pour objectif général *«de protéger les intérêts financiers de l'Union et, partant, de renforcer la compétitivité de l'économie de l'Union et d'assurer la protection de l'argent du contribuable»*³, tandis que son objectif spécifique est *«de prévenir et de combattre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union»*⁴.

En application du règlement, la Commission est tenue de procéder à une évaluation à mi-parcours du programme [article 13, paragraphe 2, point a)]. Les services de la Commission ont préparé un document de travail concernant l'évaluation à mi-parcours du programme «Hercule III», qui expose en détail les résultats de l'évaluation. Une évaluation indépendante étant requise par le règlement, le document de travail des services de la Commission a été étayé par une étude réalisée par un contractant externe. Les résultats détaillés de l'évaluation et la méthode utilisée sont décrits dans le document de travail des services de la Commission.

Au regard des exigences de l'article 13 du règlement et du programme de la Commission pour une meilleure réglementation, l'évaluation porte sur six domaines, à savoir la pertinence de tous les objectifs du programme; la cohérence interne et externe du programme avec les autres interventions de l'Union; l'efficacité dans la réalisation de ses objectifs et l'obtention des résultats escomptés; l'utilisation efficace des ressources; la valeur ajoutée européenne du programme et la durabilité, c'est-à-dire les effets des actions «Hercule III» après leur achèvement. L'évaluation s'attache aussi à la contribution du programme aux priorités de l'Union en matière de croissance intelligente, durable et inclusive.

L'évaluation couvre la première moitié du programme «Hercule III» d'une durée de sept ans, à savoir la période allant du 1^{er} janvier 2014 (date d'entrée en vigueur du règlement) à juin 2017.

2. Principaux éléments du programme «Hercule III»

¹ Commission européenne, document de réflexion sur l'avenir des finances de l'UE, COM(2017) 358 du 28.6.2017.

² 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).

³ Article 3 du règlement (UE) n° 250/2014.

⁴ Article 4 du règlement (UE) n° 250/2014.

Hercule III est doté d'une enveloppe budgétaire de 104,9 millions d'EUR pour la période 2014-2020. Les bénéficiaires éligibles⁵ du programme sont les administrations nationales ou régionales des États membres ainsi que les instituts de recherche et d'enseignement et les entités sans but lucratif.

Le programme est mis en œuvre sur la base de cycles annuels conformément aux programmes de travail adoptés par la Commission. Hercule III apporte un soutien financier en faveur de: i) l'assistance technique (au moins 70 % du budget du programme), pour des actions telles que l'achat de matériel technique et d'outils informatiques, la promotion de la coopération transfrontière et l'appui aux opérations communes, les échanges de personnel et le développement et la fourniture d'accès à des bases de données pour les États membres et l'OLAF, ii) la formation (au maximum 25 % du budget du programme), pour des actions telles que des conférences et séminaires visant à garantir l'échange transfrontière de l'expérience et des meilleures pratiques, des formations dans le domaine de l'informatique judiciaire, et le développement des activités de recherche de haut niveau et des études, et iii) toute autre action relevant du champ d'application des programmes (limité à 5 % du budget). Le programme apporte un soutien financier sous la forme de subventions, de marchés publics et d'un remboursement des coûts supportés par les participants aux activités.

3. Méthode d'évaluation à mi-parcours

Pour réaliser l'évaluation à mi-parcours, les services de la Commission se sont principalement appuyés sur l'étude du contractant externe ainsi que sur l'analyse d'impact effectuée dans le cadre de la proposition législative concernant le programme, sur l'évaluation de la Commission du programme «Hercule» précédent, sur les programmes de travail annuels de «Hercule III» et sur les bilans annuels de la mise en œuvre du programme, élaborés par la Commission et joints au rapport annuel de la Commission sur la protection des intérêts financiers de l'Union⁶.

Les travaux relatifs à l'évaluation à mi-parcours ont débuté en juin 2016. Un groupe de pilotage interservices (GPIS) des services de la Commission a été mis sur pied afin de contribuer au processus d'évaluation. Il a examiné la feuille de route, le cahier des charges pour le contrat externe et les rapports relatifs au début et à la fin du travail sur le terrain. Le GPIS a également été étroitement associé à la préparation du document de travail.

L'évaluation à mi-parcours porte sur les interventions financées au titre du programme «Hercule III» ainsi que sur les actions de préparation et d'exécution menées par les parties prenantes dans le cadre de ces interventions. Elle couvre aussi les demandes de subventions introduites par des bénéficiaires potentiels, qui n'ont pas abouti.

Pour répondre aux questions de l'évaluation, l'étude externe s'est appuyée sur des sources de données primaires recueillies par l'intermédiaire i) d'entretiens avec des fonctionnaires de l'Union et nationaux ainsi qu'avec des bénéficiaires des actions financées au titre du programme et ii) d'enquêtes en ligne auprès des bénéficiaires, des demandeurs non retenus,

⁵ Article 6 du règlement (UE) n° 250/2014.

⁶ Protection des intérêts financiers de l'Union européenne — Lutte contre la fraude, Rapport annuel 2016, COM(2017) 383 final.

des participants à des manifestations financées au titre du programme ainsi que d'utilisateurs des services fournis dans le cadre du programme. Des données secondaires ont également été utilisées, telles que les sources accessibles au public (par exemple, les programmes annuels de travail de «Hercule III») et les demandes de subventions présentées et les marchés et subventions octroyés ainsi que les rapports finaux transmis par les bénéficiaires.

Le calendrier pour l'étude externe comportait des limites essentiellement liées au cycle de vie normal du programme. Cet aspect a été pris en compte dans les instruments susceptibles d'être utilisés par l'évaluateur externe qui devait s'appuyer dans une large mesure sur des avis exprimés par des bénéficiaires, des demandeurs, des participants et le personnel de la Commission. La raison en est qu'au moment de la collecte des données et des entretiens, qui ont eu lieu en grande partie en 2017, relativement peu de résultats étaient disponibles⁷. Cette limite a particulièrement touché les actions liées à l'assistance technique. Toutefois, étant donné que les personnes interrogées représentent sans aucun doute un vaste échantillon des parties prenantes du programme, les résultats de l'étude externe sont considérés comme étant suffisamment fiables.

4. Principaux résultats de l'évaluation à mi-parcours

Les facteurs à l'origine de la proposition de la Commission relative au programme «Hercule III» sont toujours valables aujourd'hui, en particulier l'existence d'une fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Dans ce contexte, l'étude externe a démontré que les objectifs spécifiques et opérationnels du programme, et les activités relevant de celui-ci, restent **pertinents**. Les actions financées liées à l'assistance technique et la formation sont jugées pertinentes par les bénéficiaires interrogés. Quelques actions spécifiques, telles que l'achat de services permettant de stocker et de détruire les cigarettes et autres marchandises de contrefaçon saisies, ou le financement de publications scientifiques, présentent un intérêt moindre pour l'accomplissement de leurs missions dans le cadre de la protection des intérêts financiers de l'Union. Cette constatation tient essentiellement au fait que ces actions ciblent un groupe restreint de participants possibles et, par conséquent, la majeure partie des participants n'en voit pas l'intérêt.

Certains bénéficiaires ont soumis quelques idées visant à ajouter des objectifs opérationnels envisageables qui amélioreraient la pertinence du programme, en particulier dans les domaines de la coopération transfrontière entre les États membres, de la coopération avec des partenaires de pays tiers ainsi que des nouvelles évolutions technologiques. Dans le cadre de l'étude externe, il n'a pas été vérifié dans quelle mesure ces idées sont partagées par les autres parties prenantes. Leur valeur est dès lors limitée. Elles sont cependant cohérentes avec l'expérience de la Commission dans la mise en œuvre du programme et la direction dans laquelle la Commission a commencé à orienter le programme au cours de ces dernières années.

Il est ressorti de l'évaluation que la **cohérence interne et externe** du programme était assurée. D'après l'étude externe, la cohérence interne est principalement assurée par la répartition du budget pour la période 2014-2020 entre les différentes catégories d'actions. De plus, lors de la phase de sélection, la Commission examine les demandes afin d'empêcher aussi d'éventuels chevauchements et répétitions. La cohérence externe avec d'autres

⁷ Les premiers résultats ont été reçus à la mi-2016.

programmes de dépenses de la Commission est assurée par les mécanismes de consultation interne de la Commission, en particulier durant les phases d'élaboration du programme de travail annuel et de sélection des demandes de subventions, et par la prise en compte, essentiellement, des objectifs, des types d'activités, des participants et des bénéficiaires tels qu'ils sont définis dans les actes législatifs établissant les différents programmes de dépenses. Ces mécanismes de consultation interne ont permis d'éviter les doublons et les chevauchements avec d'autres programmes de la Commission, tels que le programme Douanes ou les programmes relatifs à la sécurité intérieure, et de renforcer les synergies existantes et d'en recenser de nouvelles.

Selon l'évaluation, le programme s'est révélé **efficace**. Le programme a financé des actions qui, de par leur nature (par exemple, financement de scanners pour détecter les marchandises de contrebande ou soutien en faveur de formations dans le domaine de l'informatique judiciaire au bénéfice des services nationaux chargés d'enquêter sur des cas concernant les intérêts financiers de l'Union), ont manifestement contribué à la protection des intérêts financiers de l'Union.

Pour ce qui est des activités de formation, l'étude externe conclut, sur la base des rapports finaux relatifs aux actions et aux enquêtes auprès des bénéficiaires, que ces activités ont obtenu des résultats largement conformes à ceux escomptés. Néanmoins, il est apparu que seules quelques actions comportaient des échanges de personnel entre les administrations nationales et que peu d'actions prévoyaient une participation au niveau international.

En ce qui concerne l'assistance technique, il s'est avéré difficile d'étayer davantage la constatation ci-dessus relative à l'efficacité du programme en raison du moment auquel l'évaluation a été effectuée, à savoir au début de la vie du programme.

Parmi les nombreux facteurs extérieurs ayant une incidence sur la réalisation des objectifs du programme, la capacité des fraudeurs à *«s'adapter rapidement aux nouvelles circonstances à l'échelle de l'Union européenne, agir de part et d'autre des frontières et profiter des points faibles aux frontières extérieures»* a été perçue comme le plus important. Ces facteurs extérieurs tendent à porter atteinte aux intérêts financiers de l'Union et exigent des efforts sans relâche des autorités nationales pour combattre et prévenir la fraude. Ces efforts sont soutenus, dans la mesure du possible, par des actions du programme «Hercule III».

L'évaluation a démontré l'**efficacité** globale du programme, que ce soit pour les actions de formation ou les activités d'assistance technique. Plus particulièrement, la procédure de demande ne paraît pas trop contraignante pour une grande majorité des parties prenantes du programme. Certains demandeurs ont proposé d'alléger les charges découlant des procédures pour la présentation des demandes et l'établissement de rapports, notamment en réduisant la quantité d'informations requises ou en recourant davantage aux outils informatiques pour l'introduction des demandes. La plupart de ces suggestions sont sur le point d'être prises en considération, la Commission ayant commencé en 2017 à utiliser un système de gestion électronique pour la présentation, le traitement et la gestion des demandes de subventions au titre du programme. Les améliorations apportées par le système de gestion électronique concernent notamment la numérisation de l'ensemble de la procédure de présentation des demandes et l'introduction de l'utilisation des signatures numériques. Le système électronique devrait alléger considérablement les charges administratives et réduire nettement les ressources et le temps correspondants consacrés aux demandes en particulier.

L'évaluation a montré la **valeur ajoutée européenne** du programme. Les parties prenantes ont reconnu presque à l'unanimité la valeur ajoutée du programme et sa contribution essentielle à la création d'avantages. La majorité des parties prenantes a également estimé que les avantages découlant du programme ne se concrétiseraient pas sans le soutien du programme «Hercule III» ou d'un financement équivalent de l'Union. Les actions ont permis de mieux protéger les frontières extérieures de l'Union. Le programme est un moyen de renforcer la coopération transfrontière, en particulier les échanges transfrontières d'informations et de meilleures pratiques. L'évaluation a également révélé que les exigences du programme en matière de transparence et d'établissement de rapports contribuent à améliorer les normes de planification, de suivi et de qualité des bénéficiaires et à garantir la qualité de la gestion financière des bénéficiaires en général.

L'évaluation a conclu que le programme est **durable**. Les bénéficiaires s'accordent à dire que les actions financées au titre du programme continueront à générer des avantages, même après leur achèvement. Cet aspect était particulièrement important pour les actions d'assistance technique pour lesquelles le déploiement de matériel continuera à donner des résultats au-delà de la date de fin de l'activité. Cela s'appliquait aussi aux actions de formation, pour lesquelles les bénéficiaires avaient un avis généralement favorable concernant l'effet durable de la mise en réseau et de l'échange d'informations et de meilleures pratiques. Néanmoins, un nombre considérable de bénéficiaires ont indiqué qu'ils ne participeraient plus aux activités financées au titre du programme, si ce dernier devait prendre fin. Cette constatation laisse entendre que l'arrêt du programme aurait une incidence sur la protection globale des intérêts financiers de l'Union.

Il est ressorti de l'évaluation que le **programme «Hercule III» contribue** de manière indirecte à une **croissance intelligente, durable et inclusive** au sens de la stratégie «Europe 2020». En ce qui concerne les recettes, il contribue à la sécurisation des moyens financiers nécessaires aux initiatives prises pour réaliser les objectifs de la stratégie et, pour ce qui est des dépenses, il contribue à garantir que ces ressources ne sont pas détournées à d'autres fins. Par ailleurs, le renforcement de la protection des frontières extérieures de l'Union soutenu par le programme permet de créer des conditions de concurrence équitables entre les entreprises de l'Union et leurs concurrents établis dans des pays tiers, ce qui est considéré comme un autre facteur important pour la réalisation des objectifs de la stratégie «Europe 2020».

5. Perspectives

L'évaluation à mi-parcours a démontré que le programme «Hercule III», sous sa forme actuelle et à ce stade de sa mise en œuvre, a en grande partie rempli sa mission. Son utilité a été prouvée, des mécanismes sont en place pour assurer sa cohérence et il a été efficace et efficient. Disposer d'un tel programme au niveau de l'Union apporte une valeur ajoutée notable et les activités du programme se sont révélées en grande partie durables.

Pendant le processus d'évaluation externe, quelques idées ont été proposées concernant de nouveaux objectifs et activités envisageables pour permettre au programme d'aller de l'avant. Même si l'étude externe n'a pas vérifié dans quelle mesure elles sont partagées par une grande partie des parties prenantes, ces idées pourraient servir de base à la réflexion des services de la Commission pour les trois prochaines années de vie du programme, en

particulier dans les domaines de la coopération transfrontière entre les États membres, de la coopération avec des partenaires de pays tiers ainsi que des nouvelles évolutions technologiques. Elles alimenteront aussi une réflexion plus vaste sur le soutien en faveur d'activités de lutte contre la fraude dans le cadre des travaux préparatoires pour le futur cadre financier pluriannuel post-2020.