Suite donnée à la résolution non législative du Parlement européen sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne - lutte contre la fraude - rapport annuel 2023

1. **Rapporteur:** Gilles BOYER (RENEW / FR)

2. **Références**: 2024/2083 (INI) / A10-0049/2025 / P10_TA (2025)0075

3. **Date d'adoption de la résolution:** 6 mai 2025

4. **Commission parlementaire compétente:** commission du contrôle budgétaire (CONT)

5. **Analyse/évaluation succincte de la résolution et des demandes qu'elle contient:**

La résolution du Parlement approuve le rapport PIF 2023 de la Commission et offre une perspective constructive sur le paysage antifraude de l'Union. Le Parlement reconnaît les réalisations de l'architecture antifraude (AFA), rend compte des défis croissants auxquels l'UE est confrontée et recommande des pistes d'amélioration possibles. Il attire l'attention sur les défis liés à la protection du budget de l'UE (en particulier les menaces posées par la criminalité organisée et la nécessité de s'adapter aux nouvelles technologies) et exige une coopération plus étroite entre les institutions, organes et organismes de l'UE ainsi qu'entre l'UE, les autorités nationales et les organisations internationales (niveaux interne et externe de l'AFA). Le Parlement souligne l'importance des recouvrements financiers, qui constituent un résultat mesurable et tangible de l'AFA et une mesure de l'efficacité pour l'OLAF et le Parquet européen. Il rappelle le «déficit de recouvrement» et demande que le suivi des recommandations de l'OLAF et des poursuites engagées par le Parquet européen en ce qui concerne les recouvrements fasse partie du rapport PIF et soit communiqué au Parlement européen. La résolution met en évidence les aspects problématiques liés à la mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) et de NextGenerationEU (NGEU) et invite la Commission à y remédier [absence de déclaration obligatoire dans le système de gestion des irrégularités (IMS) et transparence en ce qui concerne les «bénéficiaires finaux», faiblesses dans la mise en œuvre des systèmes de contrôle des États membres]. La résolution exhorte en outre l'UE et les États membres à unir leurs forces pour traiter la question de la fraude à la TVA intracommunautaire. Le PE souligne l'importance d'une transparence accrue. Il invite la Commission à faire pleinement usage de tous les outils à sa disposition pour préserver l'état de droit, y compris en ce qui concerne la procédure prévue à l'article 7 et le règlement relatif à la conditionnalité. Le Parlement se félicite du suivi et du contrôle accrus exercés par la Commission sur les fonds au titre de l'instrument «Europe dans le monde» (instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale) pour l'aide aux pays tiers, ainsi que des efforts continus déployés pour veiller à ce que les mesures de lutte contre la corruption soient intégrées dans

les instruments de l'action extérieure de l'Union. Il souligne la nécessité de mettre davantage l'accent sur les fonds dépensés dans des pays tiers et estime qu'une plus grande priorité devrait être accordée à la lutte contre la corruption dans le cadre les négociations de préadhésion.

6. Réponse à ces demandes et aperçu des mesures que la Commission a prises ou envisage de prendre:

Les commissaires chargés du budget, de la fraude et de l'administration publique ainsi que de la démocratie, de la justice, de l'état de droit et de la protection des consommateurs travaillent en étroite collaboration et continueront de le faire sur des questions de responsabilité commune. Le respect de **l'état de droit et des autres valeurs de l'UE** en tant que condition préalable à l'accès au financement de l'Union est et restera une priorité pour la Commission. Le règlement **relatif à la conditionnalité** constitue une évolution importante dans le cadre financier pluriannuel (CFP) actuel, car il protège le budget de l'Union contre les violations des principes de l'état de droit. Ce règlement continuera de s'appliquer à tous les fonds du prochain CFP. La Commission vise à établir un **lien plus étroit entre le soutien financier et les recommandations spécifiques aux États membres** découlant du rapport sur l'état de droit. En vertu de la proposition de règlement relatif aux **plans de partenariat national et régional (PPNR)** (COM/2025/559 final, 16 juillet 2025), tous les plans nationaux doivent respecter les principes de l'état de droit tout au long de leur mise en œuvre, avec la possibilité de suspendre les paiements en cas de violation. Les États membres seront tenus de revoir leur plan à mi-chemin afin de remédier à toute déficience potentielle détectée dans le contexte du dernier **rapport sur l'état de droit**. Cela garantira qu'aucun euro ne sera dépensé pour des activités dans le cadre desquelles les principes de l'état de droit ne sont pas préservés ou la protection des intérêts financiers de l'UE n'est pas assurée.

La Commission a également lancé un **réexamen de l'architecture antifraude de l'UE**, qui étudie, entre autres, comment favoriser les synergies entre les principaux acteurs, à savoir l'OLAF, le Parquet européen, Europol, Eurojust et la Cour des comptes européenne, et comment améliorer la méthode de signalement des fraudes. La Commission estime que l'architecture antifraude (AFA) est de la plus haute importance pour assurer la protection la plus efficace possible des intérêts financiers de l'Union. Le réexamen de l'AFA vise à parvenir à une approche globale, en recensant et en comblant toute lacune potentielle susceptible de porter atteinte à la protection des intérêts financiers de l'Union, tout en promouvant l'efficacité à tous les stades du cycle antifraude, de la prévention et la détection aux enquêtes et aux corrections, en passant par le recouvrement. Le réexamen de l'AFA a pour but d'améliorer la coordination et la coopération et d'éviter les doubles emplois entre les tâches et les compétences au sein des mandats existants des acteurs et des ressources disponibles de l'AFA. La Commission étudie les moyens de renforcer la complémentarité entre les acteurs de l'AFA, y compris l'amélioration des rapports, afin de disposer d'une vue d'ensemble plus complète des activités antifraude de l'UE. La Commission continue d'élaborer le rapport PIF dans le sens

suggéré par le Parlement européen dans la mesure du possible. (**paragraphes 6 et 7**)

La Commission inclut dans le **rapport PIF 2024** une section sur les résultats des enquêtes de l'OLAF et les recouvrements effectués à la suite des recommandations financières de l'OLAF. **(paragraphe 8)**

La Commission se félicite également des bons résultats obtenus par le Parquet européen. La Commission évalue actuellement le règlement sur le Parquet européen et sa mise en œuvre. Dans ce contexte, ainsi que dans le cadre de la révision de l'AFA de l'UE, la Commission évaluera également, dans la mesure nécessaire, la question du **recouvrement des fonds de l'UE** mentionnée par le Parlement. **(paragraphe 9)**

La Commission propose régulièrement de nouvelles mesures pour détecter plus efficacement la **fraude à la TVA sur les opérations transfrontières**. En 2024, la Commission a fourni le système électronique central concernant les informations sur les paiements (CESOP) aux États membres. Géré par Eurofisc, le CESOP recueille les données communiquées par les prestataires de services de paiement sur les **paiements transfrontières en ligne**. Il permet des contrôles croisés entre les données de paiement et les déclarations de TVA afin de détecter les opérations non déclarées. Les premiers résultats tangibles sont attendus en 2025, car Eurofisc commence à exploiter pleinement le potentiel du système. Le train de mesures sur la TVA à l'ère numérique (ViDA), adopté en mars 2025, a introduit, entre autres, les **obligations de déclaration numérique**: la déclaration numérique en temps réel pour les échanges transfrontières, fondée sur la facturation électronique, qui deviendra la méthode par défaut pour la facturation. Elle fournira aux États membres les informations dont ils ont besoin pour intensifier la lutte contre la fraude à la TVA, en particulier la fraude carrousel, et remplacera le système actuel des états récapitulatifs. Le passage à la déclaration numérique contribuera à réduire la fraude à la TVA de près de 11 milliards d'euros par an et à réduire les coûts administratifs et de mise en conformité pour les opérateurs de l'Union de plus de 4,1 milliards d'euros par an au cours des dix prochaines années. Il fera également en sorte que, à terme, les systèmes nationaux existants convergent dans l'ensemble de l'Union et il permet aux États membres qui le souhaitent de mettre en place des systèmes de déclaration numérique pour les échanges nationaux.

La Commission réexamine également le cadre juridique de la **coopération administrative en matière de TVA**, dans le but d'améliorer l'approche pluridisciplinaire dans la lutte contre la fraude à la TVA et le partage des données relatives à la TVA sur les opérations transfrontières avec l'OLAF et le Parquet européen. **(paragraphe 11)**

Des informations et des données sur les recouvrements à la suite des recommandations financières de l'OLAF seront incluses, dans la mesure du possible, dans les prochains rapports (OLAF 2025 et PIF 2025). En novembre 2024, la Commission a lancé un «**mécanisme de surveillance du Parquet européen**», qui vise à assurer le suivi des informations fournies par le Parquet européen (ci-après les

«notifications du Parquet européen» ou les «notifications») aux services de la Commission et de toute «mesure appropriée» prise en conséquence par les services concernés. Le premier exercice a été lancé en novembre 2024 et couvre les notifications du Parquet européen reçues par les services de la Commission de juin 2021 à fin 2023, faisant référence à des mesures appropriées. L'exercice devrait être réalisé chaque année et est actuellement en cours pour les notifications du Parquet européen reçues par les services de la Commission en 2024. Les moyens susceptibles d'améliorer encore le suivi des recommandations de l'OLAF et des notifications du Parquet européen en matière de recouvrements seront étudiés dans le cadre du réexamen de l'AFA. La Commission évalue actuellement aussi le règlement sur le Parquet européen et sa mise en œuvre. Dans ce contexte, elle évaluera si des améliorations sont nécessaires, tout en restant consciente de l'indépendance totale du Parquet européen par rapport à l'ensemble des institutions, organes et organismes de l'UE, y compris la Commission. **(paragraphes 12 et 19)**

La Commission partage la préoccupation du Parlement concernant les menaces que fait peser sur les intérêts financiers de l'Union l'activité des réseaux de criminalité organisée ciblant les fonds de l'Union. On constate également de plus en plus le rôle clé de la criminalité organisée dans les mécanismes de fraude et, à l'inverse, le rôle important de la fraude dans le financement d'autres formes de grande criminalité organisée. Europol fournit un soutien opérationnel et des renseignements aux États membres, y compris dans les domaines de la fraude aux paiements, des mécanismes de fraude en ligne et de l'utilisation criminelle des environnements en ligne. L'évaluation de la menace que représente la grande criminalité organisée dans l'UE (SOCTA UE) et d'autres rapports stratégiques guident les priorités stratégiques et opérationnelles de l'UE, en garantissant une approche de la **lutte contre la criminalité organisée fondée sur les données et le renseignement**. La plateforme pluridisciplinaire européenne contre les menaces criminelles (EMPACT), le cadre phare de l'UE pour des actions coordonnées et pluridisciplinaires contre la grande criminalité organisée, rend opérationnelles les conclusions de la SOCTA UE en fixant des priorités pluriannuelles, en élaborant et en mettant en œuvre des plans d'action opérationnels et en coordonnant les **efforts transfrontières en matière répressive**. Le Centre européen de lutte contre la criminalité financière et économique (EFECC) d'Europol coordonne les efforts visant à dépister et à analyser les actifs virtuels, à renforcer la **coopération avec les autorités douanières et les cellules de renseignement financier** et à soutenir les activités de l'EMPACT. Dans le cadre du réexamen de l'architecture antifraude, des réflexions sont en cours en vue d'améliorer l'échange d'informations et la coopération entre les acteurs concernés, ainsi que l'établissement de rapports. **(paragraphe 16)**

Dans le cadre de la stratégie de sécurité intérieure ProtectEU, la Commission prépare de **nouvelles règles de l'UE visant à renforcer la lutte contre la criminalité organisée** en modernisant le cadre juridique de 2008. Il s'agira notamment de redéfinir l'infraction de participation à des groupes criminels, de relever les sanctions, de

renforcer les outils d'enquête, de stimuler le travail de renseignement et d'améliorer la prévention et la gouvernance. **(paragraphe 17)**

La lutte contre la corruption est un élément clé des rapports annuels sur l'état de droit. Depuis 2023, la Commission européenne adresse des recommandations ciblées aux États membres de l'UE, y compris dans le domaine de la lutte contre la corruption. Le rapport 2025 sur l'état de droit indique que ces recommandations ont permis de mettre efficacement l'accent sur des réformes essentielles au niveau national, les États membres ayant donné suite – à des degrés divers – à plus des deux tiers des recommandations formulées en 2022, 2023 et 2024. (**paragraphes 18 et 20**)

La Commission a intensifié ses efforts pour fournir aux États membres des orientations sur les **conflits d'intérêts**. La Commission a élaboré un document consolidé sur les bonnes pratiques en matière de prévention, de détection, de traitement et de signalement des situations de conflit d'intérêts, intégrant des orientations antérieures à cet effet, et l'a diffusé aux autorités compétentes des États membres en mai 2025. En 2024, un groupe de réflexion spécifique sur la prévention et la détection des conflits d'intérêts a été organisé lors de la réunion de travail technique annuelle avec les organismes d'audit nationaux pour la FRR. La Commission, en collaboration avec des experts des États membres, est en train de réviser le manuel sur le signalement des irrégularités en gestion partagée, qui contiendra des indications spécifiques sur la manière de signaler les cas de conflit d'intérêts dans l'IMS.

Comme les années précédentes, les auditeurs de la Commission ont continué d'accorder une attention particulière, dans leurs contrôles documentaires et leurs audits, aux conflits d'intérêts potentiels dans le cadre de la FRR et des fonds de la politique de cohésion (et à la question de savoir si les risques connexes étaient couverts par des accords d'association et, le cas échéant, atténués de manière appropriée au moyen de mesures correctives). Une question type sur les conflits d'intérêts est incluse dans chaque audit thématique et fait partie de la liste de contrôle des auditeurs de la Commission. Cela a donné lieu à plusieurs recommandations adressées aux États membres en vue d'améliorer leurs systèmes de gestion et de contrôle en ce qui concerne la prévention des conflits d'intérêts. **(paragraphe 21)**

Recettes

La Commission a l'intention d'améliorer le cadre juridique existant afin de créer une base appropriée pour une **coopération efficace entre Eurofisc et l'OLAF**. En outre, la Commission a l'intention de clarifier la base juridique afin de permettre la **coopération entre Eurofisc et le Parquet européen**. Elle soutient les États membres en leur fournissant des moyens d'analyser les données tels que l'outil d'analyse des réseaux de transactions (TNA) et le système électronique central concernant les informations sur les paiements (CESOP). L'OLAF a continué de maximiser toutes les possibilités offertes par l'assistance administrative mutuelle en matière douanière pour détecter et enquêter sur la fraude à

la TVA, en particulier lorsqu'elle est liée à une fraude douanière portant sur des droits à l'importation, par exemple la sous-évaluation en douane, l'utilisation abusive des procédures de transit ou les dispositifs de facilitation du commerce électronique. **(paragraphe 25)**

Nonobstant la nature de «règle minimale» du seuil de 10 millions d'EUR prévu à l'article 2, paragraphe 2, de la directive PIF, la Commission continuera d'évaluer le caractère approprié du montant dans le cadre du troisième rapport sur la mise en œuvre de la directive PIF. La Commission encouragera les établissements de formation judiciaire à sensibiliser à l'interprétation de la notion de préjudice total, qui devrait faire référence à l'estimation du préjudice résultant de l'ensemble du système de fraude, conformément au considérant 4 de la directive PIF. **(paragraphe 26)**

La Commission partage l'objectif du Parlement d'améliorer la base factuelle aux fins de la conception et du ciblage des stratégies de lutte contre la fraude. Elle reconnaît pleinement l'importance de disposer de données solides pour soutenir les efforts déployés au niveau national et au niveau de l'Union pour lutter contre la fraude à la TVA. À cette fin, la Commission publie des estimations de l'**écart de conformité en matière de TVA** dans des rapports annuels, ce qui permet des comparaisons entre les pays et au fil du temps. Toutefois, la méthode employée et les données disponibles ne permettent pas d'estimer directement les résultats ventilés par région ou par secteur. C'est la raison pour laquelle les rapports annuels sur l'écart de TVA contiennent des études de cas examinant des sujets spécifiques afin de recenser les éléments qui ont contribué à l'évolution de l'écart de conformité en matière de TVA, y compris des secteurs spécifiques tels que le tourisme, le commerce électronique et la construction. En outre, la Commission a publié une étude estimant la taille de la fraude intracommunautaire à l'opérateur défaillant (MTIC) en 2024, en utilisant une nouvelle méthode fondée sur les données Intrastat et les techniques d'apprentissage automatique, qui ont permis d'obtenir des informations sectorielles sur ce type de fraude à la TVA. **(paragraphe 27)**

Dépenses

La Commission s'efforce de réduire la **durée des procédures administratives** dans les États membres. Au nom de la Commission, l'OLAF travaille en étroite collaboration avec les autorités des États membres, avec lesquelles il échange des informations et coordonne des activités, et surveille et analyse la notification des irrégularités. De plus, les AFCOS facilitent une coopération et un échange d'informations efficaces avec l'OLAF. La longueur des procédures sous-jacentes est l'un des éléments pris en considération par les services compétents de la Commission. Les problèmes recensés sont directement abordés avec les États membres concernés. L'OLAF a entamé un dialogue structuré avec dix États membres afin d'aborder des questions spécifiques liées au signalement des irrégularités dans la politique de cohésion. Le document de travail des services de la Commission intitulé «Suivi des recommandations de 2023» accompagnant le rapport PIF 2024 comprend les réponses fournies par les États membres en ce qui

concerne la recommandation spécifique n° 1 intitulée «Améliorer la notification et le suivi des soupçons de fraude». **(paragraphe 33)**

Le rapport PIF 2024 comprend une section sur les résultats des enquêtes de l'OLAF et les **recouvrements effectués à la suite des recommandations financières de l'OLAF**. La Commission s'efforce constamment de recouvrer les dépenses irrégulières de manière plus diligente et donc, plus efficace. À cette fin, le 6 février 2024, la Commission a adopté une stratégie institutionnelle renforcée pour la gestion des débiteurs de la Commission, qui comprend des mesures visant à mieux gérer les créances de la Commission à l'égard des débiteurs dès que leurs dettes sont exigibles. Des actions sont en cours de mise en œuvre pour accroître les recouvrements: des indicateurs de performance en matière de recouvrement, une communication proactive aux DG, un suivi et des rapports transparents au moyen de tableaux de bord, et des synergies et des gains d'efficacité grâce à une centralisation partielle, comprenant des décisions de renonciation combinées. **(paragraphe 34)**

Le règlement financier applicable au budget général de l'Union établit des **procédures claires pour le processus de recouvrement**, comprenant des délais et des intérêts de retard. En outre, le processus de recouvrement est un processus complexe qui nécessite une coopération non seulement au sein de la Commission, mais aussi avec d'autres acteurs et autorités nationales. La Commission met actuellement en œuvre des mesures visant à accélérer les recouvrements au moyen d'indicateurs de performance en matière de recouvrement, d'un suivi et de l'établissement de rapports au moyen de tableaux de bord. **(paragraphe 35)**

La Commission tiendra compte de l'expérience acquise avec les activités de coordination de l'OLAF dans le cadre de son évaluation en cours du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013. **(paragraphe 37)**

La Commission examinera si la **nouvelle définition des organisations non gouvernementales (ONG)** introduite en septembre 2024 dans le règlement financier devrait et pourrait être clarifiée (COM-Replies-SR-2025-11_EN.pdf Réponse à la recommandation n° 1 du rapport spécial de la Cour des comptes 11/2025sur la transparence des financements accordés par l'Union européenne à des ONG). Compte tenu du programme de simplification, tel qu'annoncé par les parties prenantes et les colégislateurs, la Commission évaluera également les avantages d'une telle clarification par rapport au risque d'accroître la charge administrative pesant sur les demandeurs de financement de l'UE ou sur les services de la Commission. En outre, cette clarification ne devrait pas être interprétée comme une tentative d'aligner la manière dont les différents États membres définissent les ONG dans leur juridiction. Toute clarification supplémentaire devrait être proportionnée, étant donné que rien n'indique que le statut d'ONG présente un risque plus élevé pour le budget de l'Union que pour d'autres types d'entités. Cela est d'autant plus pertinent que le statut d'ONG n'est généralement pas une condition préalable à l'obtention d'un financement de l'UE.

La Commission étudiera la possibilité d'augmenter progressivement la fréquence des mises à jour du système de transparence financière (STF), conformément à la recommandation n° 2 de la Cour des comptes européenne, qui porte sur l'amélioration de la qualité des informations contenues dans le STF (exhaustivité et fréquence des mises à jour). En outre, conformément à l'article 38 du règlement financier, la Commission publiera sur le site du STF des informations sur les bénéficiaires de fonds de l'UE dans tous les modes de gestion pour les programmes postérieurs à 2027.

En ce qui concerne la recommandation n° 3 de la Cour des comptes européenne invitant la Commission à étudier la faisabilité du développement des systèmes actuels afin d'inclure une vérification fondée sur les risques du respect des valeurs de l'UE par les destinataires (y compris les ONG) afin de détecter d'éventuelles violations, la Commission renvoie à ses réponses (COM-Replies-SR-2025-11_EN.pdf). La Commission est disposée à étudier la possibilité d'introduire de nouveaux indicateurs de risque afin de renforcer les vérifications du respect des valeurs de l'UE, à condition que cela soit techniquement possible et conforme aux règles applicables. Une telle évaluation ne pourrait être effectuée qu'à la suite du développement ultérieur d'Arachne+, qui doit être livré d'ici la fin de 2027. **(paragraphe 38)**

Dans le contexte de l'**élaboration du paquet législatif du prochain CFP**, la Commission tient compte des expériences spécifiques acquises dans la mise en œuvre de modèles de dépenses traditionnels et innovants. La Commission s'efforce d'aligner les dispositions juridiques sous-jacentes concernant la transparence des destinataires des fonds, la communication obligatoire de données de qualité sur les irrégularités détectées, y compris la fraude, la corruption et les conflits d'intérêts, et une architecture antifraude solide afin de garantir une protection adéquate du budget de l'UE. **(paragraphe 39)**

NextGenerationEU et la facilité pour la reprise et la résilience (FRR)

La Commission souligne que les données relatives aux enquêtes du Parquet européen sur la FRR figurent dans le rapport PIF 2023, section 4.1.2, Enquêtes du Parquet européen. **(paragraphes 46 et 48)**

À ce stade de la mise en œuvre de la FRR, il est très peu probable que des règles concernant l'**utilisation obligatoire de l'IMS pour signaler les irrégularités et les fraudes** à la Commission puissent être introduites. Conformément aux recommandations de la Cour des comptes européenne, la Commission a largement encouragé les États membres à utiliser l'IMS pour ces signalements (les autorités d'audit des États membres pour la FRR ont été informées des avantages de l'utilisation de l'IMS pour signaler les irrégularités lors des réunions bilatérales de 2024 avec la Commission). La Commission s'appuiera néanmoins sur l'expérience acquise dans le cadre de la mise en œuvre de la FRR, tant en ce qui concerne la notification des irrégularités que

la transparence, pour les prochains programmes de dépenses du nouveau CFP. **(paragraphes 47, 50 et 101)**

La Commission soutient sans relâche les États membres dans les efforts qu'ils déploient pour protéger les intérêts financiers de l'UE, par exemple au moyen des réunions annuelles de coordination avec les autorités d'audit nationales et de la réunion de travail technique annuelle avec les organismes d'audit nationaux.

La réunion de travail technique avec les organismes d'audit nationaux sur la FRR s'est tenue à Bruxelles les 21 et 22 novembre 2024; elle a été l'occasion de présenter et de débattre en session plénière du thème «Protéger le budget de l'UE: prévention et détection des irrégularités et de la fraude dans le cadre des marchés publics» et, lors des sessions des groupes de réflexion, les thèmes «Prévention et détection des conflits d'intérêts: meilleures pratiques et utilisation des outils d'exploration de données» et «Audit de la fraude: techniques et approche d'audit». **(paragraphe 48)**

Numérisation et transparence pour renforcer la lutte contre la fraude

Le règlement financier de 2024 a introduit une base juridique pour la mise à disposition d'un **outil modernisé d'exploration de données et de calcul du risque** pour le CFP postérieur à 2027, dénommé «**Arachne+**». Ce nouvel outil s'appliquera à tous les modes de gestion et il sera obligatoire pour les institutions et organes européens, les États membres et les entités exécutant le budget de l'Union afin d'alimenter l'outil avec les catégories de données pertinentes. Toutefois, l'utilisation d'Arachne+ par les États membres restera volontaire à ce stade. La Commission, le Conseil et le Parlement se sont engagés, dans une déclaration commune du 7 décembre 2023, à étudier et réexaminer l'utilisation obligatoire de l'outil institutionnel par les États membres pour le CFP postérieur à 2027, sur la base d'une évaluation de l'état de préparation de l'outil d'ici la fin de 2027. (**paragraphe 55**)

L'**interopérabilité avec l'IMS** sera envisagée dans le cadre de l'évaluation plus large de la faisabilité de l'interopérabilité des différentes bases de données de la Commission avec Arachne+, prévue entre mi-2025 et mi-2028. La Commission travaille actuellement à une éventuelle adaptation de l'IMS aux modifications introduites par le règlement financier de 2024 aux fins de l'extension de l'EDES aux fonds versés dans le cadre de la gestion partagée et de la gestion directe avec les États membres. La Commission a entamé un réexamen du fonctionnement de l'interface entre l'EDES et l'IMS. Pour commencer, les retours d'information des utilisateurs d'une telle interface seront recueillis au moyen d'une enquête (juin 2025), afin de comprendre toute lacune potentielle à combler. Sur cette base, la Commission déterminera si des mesures correctives ou de nouveaux développements sont nécessaires. **(paragraphe 56)**

La numérisation, l'interopérabilité des bases de données et l'intégration de l'IA pour la détection et la prévention de la fraude figurent toutes dans le plan d'action révisé de 2023 qui accompagne la stratégie

antifraude de la Commission. La Commission/l'OLAF intensifie ses travaux avec les experts des États membres et les acteurs antifraude de l'UE afin d'exploiter conjointement tous les **avantages des outils numériques, et en particulier de l'IA**. Deux événements sont à signaler: la conférence sur la protection du budget de l'UE fondée sur les données, organisée avec les autorités grecques en novembre 2024, et le premier atelier technique sur les outils numériques de lutte contre la fraude, organisé avec les autorités roumaines à Bucarest en mai 2025; ces deux événements ont facilité le partage d'outils et de bonnes pratiques efficaces.

Parallèlement, la Commission et l'OLAF ont intensifié leurs efforts pour renforcer les **capacités numériques** des États membres en matière de **lutte contre la fraude**, notamment au moyen d'initiatives telles que la formation phare sur la criminalistique numérique et les analystes numériques et la formation sur l'analyse du renseignement antifraude proposée en coopération avec le CEPOL.

Comme le reconnaît le livre blanc sur l'examen de l'architecture antifraude[1], la lutte contre la fraude peut tirer parti de l'accent mis sur une meilleure collecte d'informations, une meilleure utilisation des informations et le partage des données, un accès renforcé aux données, l'utilisation de technologies modernes, y compris l'IA, pour mieux détecter les fraudes et enquêter sur celles-ci, l'amélioration des synergies dans l'utilisation des moyens d'enquête, tant pénaux qu'administratifs, et l'amélioration de la coopération.

Europol fournit aux États membres un soutien technico-légal numérique avancé pour **détecter, analyser et attribuer** les **contenus générés par l'IA** dans le cadre d'enquêtes en cours (par exemple, repérer les hypertrucages audio générés par l'IA afin d'usurper les cadres d'entreprises et d'autoriser des virements électroniques frauduleux, utiliser des outils d'analyse fondés sur l'IA pour analyser des millions de transactions financières et détecter les anomalies, telles que les mouvements suspects de fonds, qui seraient impossibles à repérer manuellement). La fraude fondée sur l'IA est l'un des domaines prioritaires des plans d'action opérationnels de l'EMPACT, qui coordonnent **les enquêtes transfrontières et le partage de renseignements sur les tactiques criminelles fondées sur l'IA**. Le partenariat public-privé d'Europol en matière de renseignement financier (EFIPPP) comprend des **axes de travail sur l'IA et la fraude**, favorisant la collaboration avec le secteur financier afin de détecter et de démanteler les escroqueries fondées sur l'IA.

Le **règlement de l'UE sur l'intelligence artificielle** établit des règles claires en matière de **transparence**. Cela comprend l'obligation de veiller à ce que les sorties des systèmes d'IA soient marquées dans un format lisible par machine et détectables comme étant générées ou

[1] COM (2025)546.

manipulées artificiellement. Cela garantit que les services répressifs ont la possibilité de détecter efficacement les contenus générés par l'IA créés au moyen de systèmes d'IA légitimes. En outre, par l'intermédiaire du programme-cadre de l'Union pour la recherche et l'innovation (HORIZON), la Commission investit dans de nouvelles activités de recherche et d'innovation visant à mettre au point des solutions permettant de détecter les contenus de synthèse ou manipulés.

La Commission a déjà exploité les technologies fondées sur l'IA pour renforcer encore ses capacités de détection de la fraude et protéger les intérêts financiers de l'UE en ce qui concerne les projets financés par l'UE. S'appuyant sur des algorithmes ou des modèles d'apprentissage automatique, la Commission a mis au point l'outil de calcul du risque **Arachne+**, qui aide les autorités nationales des États membres gérant des fonds de l'UE dans leurs activités de contrôle au moyen de modèles prédictifs de détection des fraudes. Le règlement financier (considérants 29 à 32 et article 36) et le Parlement européen, le Conseil et la Commission (déclaration commune à l'occasion de l'adoption du règlement 2024/2509 http://data.europa.eu/eli/C/2024/5767/oj) ont demandé qu'Arachne+, le successeur modernisé d'Arachne pour le CFP postérieur à 2027, intègre l'IA dans le développement de l'outil, pour l'analyse et l'interprétation des données. La Commission étudie actuellement les solutions d'IA qui pourraient être envisagées pour les prochaines phases de développement prévues en 2026 et 2027. (**paragraphes 60 à 67**)

Niveau interne de l'AFA de l'UE – mesures clés à l'échelle de l'Union pour 2023

L'objectif du réexamen de l'architecture antifraude de l'UE est de faire en sorte que le prochain CFP puisse bénéficier d'une architecture antifraude renforcée et plus efficace pour protéger les intérêts financiers de l'UE en utilisant au mieux les ressources (notamment en ce qui concerne la complémentarité et la coordination des fonctions et des activités de tous les acteurs concernés). Le réexamen du cadre de l'architecture antifraude est l'occasion de mieux relever tous les défis et de combler les lacunes existantes en matière de protection des intérêts financiers de l'UE. Ce processus de réexamen sera également l'occasion d'améliorer et de rationaliser la coopération entre les différents acteurs de l'architecture antifraude. Parmi les priorités figurent également la lutte contre les menaces posées par l'augmentation des activités criminelles organisées ciblant les fonds de l'UE, la création de synergies avec la nouvelle Autorité de lutte contre le blanchiment de capitaux (ALBC) et le renforcement de l'utilisation du réseau EUROFISC pour lutter contre la fraude à la TVA. Le réexamen de l'AFA tiendra également compte des résultats des évaluations pertinentes en cours des règlements relatifs à l'OLAF, au Parquet européen, à Europol et à Eurojust. **(paragraphes 69 et 78)**

La Commission reste déterminée à parvenir à un accord ambitieux entre les colégislateurs sur la proposition de **directive relative à la lutte contre la corruption**. En outre, la Commission poursuivra son **suivi**

des mesures nationales de lutte contre la corruption dans son rapport annuel sur l'état de droit. La communication conjointe de 2023 sur la lutte contre la corruption définit les priorités de la Commission pour les années à venir, y compris un **nouveau réseau de l'UE contre la corruption**, comprenant la société civile et le secteur privé. De nouveaux ateliers seront organisés avec le réseau de l'UE dans les mois à venir. La Commission européenne a déjà commandé et publié une étude indépendante sur les «domaines à haut risque de corruption» en novembre 2024. (**paragraphes 71 et 72**)

La Commission est inébranlable dans son engagement en faveur du respect de l'état de droit. L'UE dispose d'une **boîte à outils renforcée en matière d'état de droit**, dotée d'outils adaptés pour répondre à diverses situations, y compris des problèmes graves et persistants. La Commission agira avec détermination pour utiliser les outils dont elle dispose pour protéger les intérêts financiers de l'Union, pour autant que tous les critères juridiques afférents soient remplis. **(paragraphe 74)**

Seul le Conseil peut adapter ou lever, en tout ou en partie, les mesures auxquelles la **Hongrie** est soumise en vertu du règlement relatif à la conditionnalité. Les mesures adoptées par le Conseil restent en place aussi longtemps que la Hongrie n'a pas adopté de mesures correctives qui mettent fin aux violations des principes de l'état de droit et/ou protègent le budget de l'Union concerné. La procédure d'adaptation ou de levée des mesures est clairement définie à l'article 7 du règlement relatif à la conditionnalité. **(paragraphe 75)**

Comme annoncé dans les orientations politiques de la Commission et dans la communication sur la feuille de route pour le prochain CFP, le **respect de l'état de droit ne peut être considéré comme acquis et devrait rester une nécessité pour bénéficier des fonds de l'UE**. La proposition de la Commission relative au prochain cadre financier pluriannuel prévoit des garanties solides à cet égard. Grâce aux plans de partenariat nationaux et régionaux, il existera un lien fort entre les recommandations du rapport sur l'état de droit et le soutien financier destiné à des réformes et mesures ciblées qui renforcent la capacité des institutions et de la société civile à faire respecter l'état de droit. La combinaison d'un soutien financier aux réformes en faveur de l'état de droit et d'une application stricte des règles de garantie et de conditionnalité assurera la protection du budget de l'UE et son utilisation au profit d'une Union fondée sur la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux. Le budget de l'UE soutiendra lui aussi les réformes qui renforcent l'état de droit dans les États membres, conformément aux recommandations du rapport annuel sur l'état de droit. En outre, le règlement relatif à la conditionnalité, qui est applicable sans limite de temps, continuera de protéger le budget de l'UE contre les violations des principes de l'état de droit. S'appliquant à tous les programmes de l'UE, il constituera notre dernière ligne de défense. **(paragraphes 76 et 77)**

La proposition de directive de la Commission relative à la lutte contre la corruption, actuellement examinée par les colégislateurs, reconnaît le **lien entre le blanchiment de capitaux et la corruption**, y compris

une circonstance aggravante spécifique pour les entités qui commettent des infractions de corruption. Le Parquet européen est déjà compétent pour les enquêtes et les poursuites en matière de blanchiment de capitaux portant sur des biens provenant d'infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Dans le cadre du processus en cours d'évaluation du règlement sur le Parquet européen, la Commission évaluera la nécessité d'éventuelles modifications visant à renforcer les pouvoirs du Parquet européen dans ce domaine, y compris pour établir sa future coopération avec l'ALBC. Europol se prépare à coopérer étroitement avec l'ALBC, y compris au moyen d'équipes communes d'analyse et de canaux de communication sécurisés.

La Commission a adopté une nouvelle **directive relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs** (2024/1260) et le partenariat public-privé d'Europol en matière de renseignement financier (EFIPPP) a publié un **guide sur la coopération opérationnelle** entre les entités financières et les autorités compétentes. La Commission soutient également les réseaux d'experts en matière d'enquêtes sur le blanchiment de capitaux et de recouvrement des avoirs (par exemple, les réseaux opérationnels de lutte contre le blanchiment de capitaux et le réseau Camden regroupant les autorités compétentes en matière de recouvrement d'avoirs), ainsi que le renforcement des capacités et le partage des bonnes pratiques en matière d'enquêtes financières (par exemple, en ce qui concerne les crypto-actifs). Dans le cadre de la nouvelle stratégie européenne de sécurité intérieure ProtectEU, la Commission étudiera les moyens de coordonner l'utilisation des outils pénaux et administratifs, la faisabilité d'un nouveau système à l'échelle de l'UE pour suivre les profits tirés de la criminalité organisée et du financement du terrorisme et les flux d'informations efficaces entre les cellules de renseignement financier et les services répressifs. Enfin, la Commission s'emploie à renforcer la coopération avec les pays tiers qui constituent une priorité dans la lutte contre la criminalité organisée. **(paragraphe 78)**

La Commission note que, malgré le retard pris dans l'entrée en vigueur des dispositions relatives à Arachne+ et l'extension de l'EDES à la gestion partagée et directe avec les États membres, elles représentent une avancée importante dans la protection des intérêts financiers de l'UE et contribueront au renforcement du niveau global de contrôle des dépenses de l'UE dans le prochain CFP. **(paragraphe 79)**

La Commission partage l'évaluation positive du programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude (PULF) et souligne son importance en tant qu'élément constitutif indispensable de l'AFA de l'UE. Il est essentiel de renforcer les défenses communes contre la fraude pour renforcer la résilience de l'UE, maintenir la confiance du public et des contribuables et renforcer la force et la valeur ajoutée de l'intégration européenne. Les enseignements tirés de la mise en œuvre réussie du PULF au cours de la période 2021-2027 méritent d'être soulignés. Rejoignant l'avis de nombreux bénéficiaires, l'évaluation du programme a également conclu qu'il était nécessaire de maintenir un programme de financement afin de soutenir les efforts visant à protéger les intérêts financiers de l'Union. **(paragraphe 82)**

Dans le cadre du nouveau plan d'action de sa stratégie antifraude, la Commission vise à promouvoir et à soutenir l'**utilisation de l'IMS par les auditeurs de la Commission à des fins d'évaluation des risques de fraude**, notamment en proposant une formation sur mesure. En 2024, la Commission a recueilli les besoins de formation sur l'IMS et a consulté les services de la Commission sur d'éventuels besoins spécifiques; elle continuera à dispenser des formations en fonction des besoins exprimés. **(paragraphe 85)**

La Commission suit de près la **mise en œuvre** intégrale de la **directive PIF** dans les États membres concernés et continuera de prendre les mesures nécessaires pour assurer une protection appropriée des intérêts financiers de l'UE. En 2026, la Commission présentera le troisième rapport sur la mise en œuvre de la directive PIF, qui pourrait être suivi d'une proposition législative visant à réviser cette directive. **(paragraphes 76, 86 et 108)**

La Commission suit également de près la **mise en œuvre du règlement sur le Parquet européen** dans les États membres, y compris ses dispositions relatives au conflit de compétence entre le Parquet européen et les procureurs nationaux. Sur la base des résultats d'une étude commandée en 2022 et achevée en octobre 2023, la Commission a procédé à un échange de vues avec les États membres afin de recueillir de plus amples informations sur leur législation mettant en œuvre le règlement sur le Parquet européen. L'évaluation du règlement sur le Parquet européen et de sa mise en œuvre en tiendra également compte. **(paragraphes 86 à 91)**

La Commission partage le point de vue du Parlement européen sur le **rôle important du Parquet européen dans la sauvegarde de l'état de droit et la lutte contre la corruption**. La Commission se félicite également de la participation de la Pologne et de la Suède au Parquet européen et compte sur l'Irlande pour donner rapidement suite à son engagement à se joindre à la coopération renforcée. La Commission encourage les autres États membres à y adhérer, conformément aux procédures applicables. Les questions mentionnées par le PE seront abordées dans le cadre de l'évaluation et de la révision du règlement sur le Parquet européen. **(paragraphes 92, 93 et 102)**

La Commission se félicite de la bonne **coopération entre le Parquet européen et Eurojust**, d'une part, **et le Parquet européen et l'OLAF**, d'autre part, et souligne qu'il importe de renforcer la coopération et la complémentarité entre les acteurs de l'architecture antifraude.
La Commission abordera les questions mentionnées par le Parlement européen dans son évaluation des règlements relatifs au Parquet européen, à Eurojust et à l'OLAF et proposera des modifications de tous les règlements, y compris, le cas échéant, en ce qui concerne la coopération entre ces acteurs. **(paragraphes 94 et 95)**

Les **informations sur les recouvrements sont exactes et disponibles**. Dans le volet des dépenses du budget, les recouvrements

peuvent être améliorés. À cette fin, des progrès ont été réalisés grâce à un suivi rationalisé et à une coopération plus étroite avec les DG. La Commission a intensifié ses efforts pour assurer le suivi de la mise en œuvre des recommandations de l'OLAF dans le cadre de sa stratégie antifraude actuelle [COM (2019) 196 final]. L'OLAF contrôle le suivi de ses recommandations financières jusqu'au recouvrement effectif par le bénéficiaire et présente le suivi des recommandations de l'OLAF au conseil d'administration une fois par an. En 2024, le site de suivi de l'OLAF a été lancé, ce qui a permis aux services de la Commission d'encoder directement les résultats du suivi des recommandations de l'OLAF.

Les enseignements tirés des recommandations de l'OLAF ont déjà abouti à l'adoption par la Commission de la stratégie institutionnelle pour la gestion des débiteurs de la Commission dans le but de recouvrer plus et plus rapidement. **(paragraphe 96)**

La Commission rappelle le mécanisme de surveillance du Parquet européen qui est en place depuis novembre 2024 pour suivre les informations fournies par le Parquet européen aux services de la Commission et toute mesure appropriée prise par ces services. À la suite de la révision des annexes I et III de l'accord entre le Parquet européen et la Commission, de nouveaux modèles ont été convenus entre le Parquet européen et la Commission concernant les communications du Parquet européen à la Commission. À l'avenir, la Commission abordera la question du recouvrement, dans la mesure nécessaire, dans le cadre de la révision du règlement sur le Parquet européen. Elle proposera des modifications du règlement sur le Parquet européen, y compris, le cas échéant, de l'article 38 sur la cession des avoirs confisqués. (**paragraphe 97**)

La Commission est déterminée à renforcer la transparence et la responsabilité et n'a cessé d'affiner ses rapports sur le fonctionnement de l'AFA. Des informations et des données sur les recouvrements à la suite des recommandations financières de l'OLAF seront incluses, dans la mesure du possible, dans les prochains rapports en la matière.

Afin d'améliorer les recouvrements, les services de la Commission et l'OLAF ont coopéré étroitement à tous les stades du cycle d'enquête, y compris en ce qui concerne une compréhension commune des montants à recouvrer. Cela a joué un rôle essentiel dans la mise en œuvre effective des recommandations financières et a démontré une amélioration des performances au fil du temps, des taux de recouvrement sensiblement plus élevés ayant été enregistrés ces dernières années. Les échanges d'informations et de données numérisés avec les destinataires ont permis une plus grande efficacité et ont fourni une vue d'ensemble en temps réel des recouvrements financiers. Le site de suivi de l'OLAF a permis une communication centralisée, efficace et en temps réel exclusivement au sein de la Commission et de ses agences exécutives, améliorant ainsi la précision du contrôle financier et administratif du suivi des dossiers de l'OLAF. La Commission continuera de réfléchir, y compris dans le cadre de la révision de l'AFA, à de

nouvelles améliorations à court et à moyen terme de l'efficacité et de l'efficience du processus de recouvrement. **(paragraphe 98)**

Niveau externe de l'AFA de l'Union – mesures clés à l'échelle nationale pour 2023

La Commission analyse les irrégularités signalées par les pays bénéficiaires. L'évaluation statistique des irrégularités signalées figure dans le document de travail des services de la Commission intitulé «Évaluation statistique des irrégularités», qui accompagne le rapport PIF. En 2024, la Commission a publié des «Orientations sur la notification des irrégularités par les pays bénéficiaires de l'aide de préadhésion en gestion indirecte». **(paragraphes 99 et 100)**

La Commission pourrait examiner les éléments visés au **paragraphe 105** si l'adoption de stratégies nationales de lutte contre la fraude (SNLF) par les États membres devenait obligatoire.

La Commission a introduit des exigences pour les systèmes nationaux de gestion et de contrôle afin d'inclure une **SNLF globale** dans le paquet législatif pour le prochain CFP, conformément aux propositions précédentes (précédente refonte du CFP et du règlement financier). **(paragraphe 106)**

En 2023, l'OLAF a mené un exercice de cartographie des AFCOS, qui pourrait constituer une base solide pour tout nouvel exercice de suivi de la situation des AFCOS. Il portait sur les pouvoirs des AFCOS, les limitations juridiques et les obstacles formels dans le mandat des AFCOS, l'évolution des stratégies nationales de lutte contre la fraude, les processus de notification des irrégularités, la participation des AFCOS à la coopération avec le Parquet européen et à la gouvernance de la FRR. La Commission déplore les sous-effectifs dans la majorité des AFCOS, mais rappelle que les États membres sont autonomes lorsqu'il s'agit de décider où placer au mieux le service de coordination antifraude au sein de leurs structures administratives nationales et quels pouvoirs seront confiés à ce service. Le règlement relatif à l'OLAF fait référence à l'application du droit national en ce qui concerne la mise en place des services de coordination proprement dite (leur organisation et leurs pouvoirs) et l'exercice de leurs activités. L'OLAF aborde régulièrement les questions susmentionnées dans le cadre des réunions et conférences annuelles des AFCOS ainsi que lors de réunions bilatérales. En outre, le rôle, le fonctionnement et la valeur ajoutée des AFCOS seront examinés dans le cadre de l'évaluation du règlement relatif à l'OLAF. **(paragraphe 107)**

Dimension externe de la protection des intérêts financiers de l'Union

La Commission continue de fournir une **assistance** technique globale à l'**Ukraine** afin de renforcer sa capacité à lutter contre la corruption et à garantir une bonne gestion des finances publiques et des dépenses publiques. La Commission aide également les autorités ukrainiennes à rapprocher leur droit national de l'acquis de l'UE en matière de lutte

contre la fraude, notamment de la directive (UE) 2019/1937. En outre, l'OLAF coopère avec les autorités nationales ukrainiennes pour protéger les financements de l'UE, notamment en fournissant aux autorités une **assistance antifraude** ciblée, y compris par l'intermédiaire du programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude, auquel l'Ukraine a été associée. La Commission continuera de veiller à ce que l'OLAF puisse exercer son mandat dans la pratique, par exemple en incluant des **dispositions** strictes en matière de **lutte contre la fraude** dans les accords et contrats de financement concernés.

En outre, la Commission a mis en place la **commission des comptes de la facilité pour l'Ukraine**, qui soutient la Commission en surveillant en permanence les systèmes de gestion et de contrôle de l'Ukraine pour l'utilisation des fonds de l'Union au titre de la facilité et en mettant en évidence tout problème systémique ou toute faiblesse potentielle des systèmes.

La Commission se félicite également de la **bonne coopération entre le Parquet européen et les autorités ukrainiennes compétente**s dans la lutte contre les infractions portant atteinte au budget de l'Union, comme en témoigne également la conclusion de deux arrangements de travail. La Commission note toutefois que le Parquet européen n'est pas compétent pour le «contrôle» de l'utilisation des fonds de l'UE, mais plutôt pour enquêter sur les infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union et engager des poursuites en la matière, conformément aux règles et procédures énoncées dans le règlement sur le Parquet européen. **(paragraphes 113 et 115)**

La Commission souscrit à la demande du Parlement européen de maintenir, de renforcer et d'étendre la portée et l'efficacité de la politique de **sanctions à l'égard de la Russie et de la Biélorussie**. À cet égard, la Commission attache une grande importance à la transposition correcte de la directive (UE) 2024/1226 relative à la criminalisation des violations des sanctions, qui a été examinée, entre autres, lors de deux réunions de la task-force «Gel et saisie» de la Commission (en septembre 2024 et février 2025). Le délai de transposition de la directive a expiré en mai 2025 et la Commission va à présent prendre les mesures nécessaires pour garantir sa mise en œuvre intégrale et correcte par les États membres. **(paragraphe 117)**

La Commission est déterminée à prendre des mesures fortes pour combattre et atténuer tout cas de fraude, de corruption ou autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers ou à la réputation de l'Union européenne. Tous les bénéficiaires et partenaires chargés de la mise en œuvre doivent appliquer correctement les procédures opérationnelles et financières afin de garantir une gestion saine et efficace des fonds de l'UE et la mise en œuvre des actions financées par l'UE. Les services de la Commission travaillent en étroite coopération avec l'OLAF, le Parquet européen et la Cour des comptes européenne. **(paragraphe 119)**

Bien que le rapport PIF ne traite pas des relations avec les organisations internationales et les pays voisins, la Commission reconnaît la nécessité

d’échanger les bonnes pratiques et de favoriser la coopération avec les partenaires internationaux afin de prévenir et de combattre efficacement la fraude transfrontière. La Commission est déterminée à renforcer encore la collaboration avec le Parquet européen et à promouvoir les bonnes pratiques à cet égard. En particulier, la Commission serait favorable à une approche commune visant à améliorer les relations et à mettre en œuvre des contrôles et des mesures antifraude avec les organisations internationales. La Commission a inclus, dans le plan d’action révisé de sa stratégie antifraude, des initiatives visant à sensibiliser les partenaires de l’action extérieure ayant fait l’objet d’une évaluation des piliers à leur obligation de signaler à la Commission les cas d’irrégularités, de fraude et d’exclusion. **(paragraphe 121)**