

**AVIS 08/2026**

(présenté en vertu de l'article 322,  
paragraphe 1, du TFUE)

**concernant la proposition  
de règlement du  
Parlement européen et  
du Conseil établissant  
le programme pour  
le marché unique et  
les douanes pour  
la période 2028-2034, et  
abrogeant les règlements  
(UE) 2021/444,  
(UE) 2021/690,  
(UE) 2021/785,  
(UE) 2021/847 et  
(UE) 2021/1077**

(COM(2025) 590 final)

**FR**



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE



*Budget de l'UE*  
2028-2034

# Table des matières

## Points

### **01 - 12 | Introduction**

#### **01 - 12 | Pourquoi avons-nous établi cet avis?**

01 - 04 | Base juridique

05 - 12 | Contexte

### **13 - 58 | Principaux messages**

#### **14 - 18 | Valeur ajoutée européenne**

#### **19 - 30 | Alignement des objectifs de dépenses sur les priorités des politiques de l'UE**

19 - 21 | Objectifs et priorités de l'UE

22 - 24 | Programmation et alignement

25 - 30 | Cohérence et hiérarchisation des priorités

#### **31 - 37 | Flexibilité budgétaire**

#### **38 - 45 | Simplification du programme et des procédures**

38 - 40 | Corpus réglementaire unique et autres simplifications procédurales

41 | Modes de gestion

42 - 43 | Mécanismes de financement

44 | Marchés publics

45 | Gouvernance du programme

#### **46 - 51 | Cadre de performance**

#### **52 - 56 | Conformité, bonne gestion financière, transparence, obligation de rendre compte et traçabilité des dépenses**

#### **57 - 58 | Mandat d'audit de la Cour des comptes européenne**

## **59 - 63 | Observations particulières**

### **Annexes**

**Annexe I – Liste des publications de la Cour mentionnées dans le présent avis**

**Annexe II – Informations générales**

### **Sigles et abréviations**

### **Glossaire**

# Introduction

## Pourquoi avons-nous établi cet avis?

### Base juridique

- 01** Le présent avis est établi en vertu de l'[article 322, paragraphe 1](#), du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui fournit une base juridique pour l'adoption des règles financières de l'UE, y compris celles qui régissent l'établissement et l'exécution du budget de l'UE.
- 02** La proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme pour le marché unique et les douanes pour la période 2028-2034 ([COM\(2025\) 590 final](#)) a été adoptée par la Commission européenne le 3 septembre 2025. La Cour des comptes européenne (ci-après «la Cour») a été officiellement invitée à présenter ses observations sur cette proposition législative le 21 octobre 2025 par le Conseil de l'Union européenne, et le 6 novembre 2025 par le Parlement européen.
- 03** Conformément à notre mandat institutionnel, nous établissons le présent avis afin de contribuer au processus législatif en émettant des observations sur la conception du programme proposé, son exécution financière, son environnement de contrôle et les risques potentiels le concernant. L'[annexe I](#) donne la liste des publications de la Cour mentionnées dans notre avis.

- 04** Lors de l'établissement du présent avis, nous avons pris en considération les dispositions pertinentes du règlement (UE, Euratom) 2024/2509 du Parlement européen et du Conseil (le [règlement financier](#)), l'[analyse d'impact](#) de la Commission relative au [programme pour le marché unique et les douanes](#) accompagnant la proposition de nouveau règlement, ainsi que les constatations tirées de nos travaux d'audit précédents.

## Contexte

- 05** La Commission propose pour 2028-2034 un [programme pour le marché unique et les douanes](#) unifié consolidant les volets de cinq instruments existants (considérants 8 à 11), en l'occurrence:

- des parties du programme pour le marché unique instauré par le [règlement \(UE\) 2021/690](#) du Parlement européen et du Conseil du 28 avril 2021 établissant un programme en faveur du marché intérieur, de la compétitivité des entreprises, dont les petites et moyennes entreprises, du secteur des végétaux, des animaux, des denrées alimentaires et des aliments pour animaux et des statistiques européennes (programme pour le marché unique), et abrogeant les règlements (UE) n° 99/2013, (UE) n° 1287/2013, (UE) n° 254/2014 et (UE) n° 652/2014;
- le programme «Douane» institué par le [règlement \(UE\) 2021/444](#) du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2021 établissant le programme «Douane» aux fins de la coopération dans le domaine des douanes et abrogeant le [règlement \(UE\) n° 1294/2013](#);
- des interventions de l'instrument relatif aux équipements de contrôle douanier établi dans le cadre du Fonds pour la gestion intégrée des frontières par le [règlement \(UE\) 2021/1077](#) du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 portant création, dans le cadre du Fonds pour la gestion intégrée des frontières, de l'instrument de soutien financier relatif aux équipements de contrôle douanier;
- le programme Fiscalis institué par le [règlement \(UE\) 2021/847](#) du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2021 établissant le programme «Fiscalis» aux fins de la coopération dans le domaine fiscal et abrogeant le [règlement \(UE\) n° 1286/2013](#);
- le programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude institué par le [règlement \(UE\) 2021/785](#) du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 établissant le programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude et abrogeant le [règlement \(UE\) n° 250/2014](#).

- 06** Le [programme pour le marché unique et les douanes](#) devrait disposer d'une enveloppe de 6,2 milliards d'euros (5,5 milliards d'euros aux prix de 2025) pour 2028-2034 (article 4), ce qui représente environ 0,31 % du budget total proposé pour le cadre financier pluriannuel (CFP) 2028-2034, lequel s'élève à 1 984 milliards d'euros (1 763 milliards d'euros aux prix de 2025). En vertu de l'article 5 de la proposition, les États membres, les institutions, organes et organismes de l'Union, les pays tiers, les organisations internationales, les institutions financières internationales ou d'autres tiers peuvent apporter des contributions financières ou non financières supplémentaires au programme; cette disposition est commune à l'ensemble des actes de base proposés concernant des programmes de financement des politiques internes pour le prochain CFP. L'enveloppe proposée pour le [programme pour le marché unique et les douanes](#) représente une nette augmentation par rapport aux dotations allouées aux (parties correspondantes des) cinq programmes antérieurs.
- 07** Il n'est pas possible de comparer directement le financement proposé pour le [programme pour le marché unique et les douanes](#) avec les budgets des cinq programmes distincts relevant du CFP actuel, étant donné que leurs domaines d'action respectifs ne coïncident pas exactement. Vous trouverez néanmoins dans le graphique suivant, à des fins contextuelles, une illustration de la répartition des financements dans le CFP actuel et dans celui proposé.

**Figure 1 | Répartition des fonds pour le marché unique, les douanes, la fiscalité et les statistiques**

*prix constants de 2025, en millions d'euros*  
*(prix courants, en millions d'euros)*

### Financement actuel

**Programme pour le marché unique\***  
 Part correspondant au programme pour le marché unique et les douanes

1 596  
(1 628)

**Instrument relatif aux équipements de contrôle douanier\*\***

1 006  
(1 009)

**Programme «Douane»**

931  
(950)

**Programme Fiscalis**

264  
(269)

**Programme de lutte contre la fraude**

177  
(181)

2 968  
(3 028)

### Financement proposé pour le programme pour le marché unique et les douanes

2 417  
(2 722)

**Douanes**

983  
(1 107) Marché intérieur

2 377  
(2 678)

**Marché unique\*\*\***

740  
(833) Statistiques européennes

311  
(350) Politique de concurrence

178  
(200) Consommateurs

422  
(475) **Coopération en matière fiscale**

137  
(156) Services financiers

28  
(32) Droit des sociétés

322  
(363) **Mesures de lutte contre la fraude**

5 538  
(6 238)

*Remarque:* Les montants s'entendent aux prix constants de 2025 (et en prix courants) et correspondent au champ d'action estimé du programme pour le marché unique et les douanes, à des fins de comparaison contextuelle uniquement.

\* Seule la part du programme pour le marché unique correspondant à la gouvernance et au respect des règles du marché intérieur est incluse; les dépenses liées au soutien aux PME et à la politique en matière de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux sont exclues.

\*\* Au cours de la période 2021-2027, l'instrument relatif aux équipements de contrôle douanier était financé au titre du Fonds pour la gestion intégrée des frontières, c'est pourquoi il est présenté séparément.

\*\*\* La ventilation de la composante «marché unique» pour la période 2028-2034 suit la proposition de la Commission.

*Source:* Cour des comptes européenne et Commission.

- 08** Nous constatons que le [programme pour le marché unique et les douanes](#) couvre certains des domaines d'action les plus divers et les plus complexes de l'UE sur le plan opérationnel. Les systèmes informatiques douaniers et fiscaux au niveau de l'UE, les plateformes de gestion des risques et les systèmes d'information antifraude sont essentiels au fonctionnement de l'union douanière et à l'application transfrontière des règles. Ces systèmes se caractérisent par de longs cycles de développement, des exigences importantes en matière de marchés publics et des délais contraignants. D'autres éléments, tels que la coopération administrative, les réseaux de surveillance du marché, le soutien aux politiques et les instruments horizontaux du marché unique, ont des objectifs plus généraux et plus souples.
- 09** La proposition de regrouper plusieurs programmes en un [programme pour le marché unique et les douanes](#) vise à remédier à la fragmentation persistante du paysage de financement actuel dans lequel s'inscrivent le marché unique, l'union douanière, la coopération fiscale, la coordination antifraude et les statistiques européennes. Selon [l'analyse d'impact](#), elle introduit un cadre plus intégré présentant des avantages potentiels évidents sur le plan de la cohérence, de la simplification administrative et de la rationalisation de la gouvernance, ainsi qu'une base plus souple pour faire face à l'évolution des défis structurels, économiques et réglementaires.
- 10** Si le regroupement des cinq instruments antérieurs offre ces avantages potentiels, il risque également d'accroître la complexité interne. L'analyse d'impact relève cette complexité opérationnelle, notamment en ce qui concerne les systèmes numériques et les outils de contrôle qui se trouvent à différents stades de développement et de maturité.
- 11** Par conséquent, compte tenu de la diversité des activités couvertes par le [programme pour le marché unique et les douanes](#), le regroupement dans un cadre unique nécessitera des dispositifs de gouvernance clairs, une allocation transparente des ressources et des mécanismes solides de suivi et d'évaluation. Dans ce contexte, les observations que nous formulons dans le présent avis visent en particulier à déterminer si la proposition contient les éléments nécessaires pour garantir une bonne gestion financière, une mise en œuvre transparente et responsable, une évaluation efficace de la performance, la protection des intérêts financiers de l'UE, ainsi que des dispositions claires en matière de gouvernance, conformément au traité et au règlement financier.
- 12** L'[annexe II](#) fournit des informations contextuelles supplémentaires sur la proposition de [programme pour le marché unique et les douanes](#).

# Principaux messages

- 13** Notre avis comporte un certain nombre de messages, dont les principaux sont présentés de manière synthétique dans l'[encadré 1](#) et développés plus en détail dans les sous-sections qui suivent.

## Encadré 1

### Les messages principaux en un coup d'œil

- **Valeur ajoutée européenne:** une part importante des activités à financer par le [programme pour le marché unique et les douanes](#) sont légalement requises, ce qui signifie qu'elles ne sont pas facultatives. Bien que la Commission ait exposé les raisons d'une action au niveau de l'UE dans les domaines couverts par le [programme pour le marché unique et les douanes](#), la valeur ajoutée européenne reste difficile à établir et à comparer entre les différents volets du programme, en particulier pour les activités de coopération. Nous réaffirmons donc que le débat public et la prise de décision gagneraient à ce qu'une définition commune de la valeur ajoutée européenne soit appliquée, aux fins d'une utilisation optimale des fonds de l'UE (voir points [14](#) à [18](#)).
- **Alignement des objectifs de dépenses sur les priorités des politiques de l'UE:** la proposition fait référence à des priorités stratégiques de l'UE telles que la compétitivité, l'application de la législation et la numérisation. Toutefois, elle ne traduit pas ces priorités en exigences contraignantes, selon lesquelles les programmes de travail devraient assurer un alignement entre les différents volets du programme. La proposition ne pallie pas non plus les faiblesses de longue date de l'architecture antifraude de l'UE que nous avons mises en évidence lors de précédents audits. Il s'agit notamment de faiblesses affectant des systèmes clés tels que le système d'information antifraude et le système de gestion des irrégularités (voir points [19](#) à [30](#)).

- **Flexibilité budgétaire:** la proposition introduit de nombreux outils de flexibilité qui pourraient être particulièrement appropriés compte tenu de la révision en cours du code des douanes et de l'architecture antifraude de l'UE. Toutefois, l'absence de conditions, de garanties ou d'exigences en matière d'établissement de rapports pour leur utilisation pourrait limiter la prévisibilité et avoir une incidence sur la continuité du financement des systèmes obligatoires (voir points 31 à 37).
- **Simplification du programme et des procédures:** le regroupement de cinq programmes dans un cadre unique offre des possibilités de simplification. Toutefois, malgré la diversité des interventions, des actions et des parties prenantes, la proposition de règlement ne précise pas comment assurer une hiérarchisation cohérente des priorités, la transparence de la budgétisation et une application uniforme des procédures de marchés dans l'ensemble du programme. Elle ne précise pas non plus dans quelle mesure le regroupement constituera une véritable simplification. Celle-ci dépendra de la manière dont ces dispositions seront conçues et mises en œuvre dans la pratique (voir points 38 à 45).
- **Cadre de performance:** le suivi du programme, son évaluation et l'établissement de rapports devraient s'appuyer sur des indicateurs, des valeurs de référence et des exigences en matière de déclaration adaptés à ses différents volets afin que les informations sur la performance obtenues soient utiles et comparables. Le rapport de mise en œuvre et l'évaluation *ex post* prévus devraient être mentionnés dans le règlement proprement dit afin de garantir la sécurité juridique et la transparence (voir points 46 à 51).
- **Conformité, transparence, obligation de rendre compte et traçabilité des fonds dépensés:** comme nous l'avons mentionné plus haut, une part importante des activités à financer par le [programme pour le marché unique et les douanes](#) sont légalement requises. Néanmoins, il convient de mettre au point des dispositifs adaptés au profil de risque hétérogène du programme afin de garantir la cohérence de la traçabilité et de l'obligation de rendre compte pour l'ensemble de ses volets, et ces exigences ne devraient pas relever uniquement des futures décisions d'exécution ou de contrôle interne (voir points 52 à 56).
- **Droits d'audit de la Cour:** En optant pour la gestion directe et indirecte, la Commission devrait assurer que la Cour puisse exercer pleinement son mandat d'audit pour tous les volets du programme, et garantir, au moyen de clauses types dans les conventions de délégation, les droits d'audit de celle-ci concernant les organismes qui ne relèvent pas du cadre juridique de l'UE (voir points 57 et 58).

## Valeur ajoutée européenne

- 14** La proposition définit la valeur ajoutée européenne du [programme pour le marché unique et les douanes](#) dans son exposé des motifs et dans les parties du cadre liées à l'incidence financière et aux dimensions numériques, en particulier à la section 1.5.2 «Valeur ajoutée de l'intervention de l'UE». Il y est expliqué que l'intervention de l'UE génère une valeur ajoutée en offrant des avantages transnationaux et transfrontières, des économies d'échelle, des infrastructures numériques harmonisées et des outils communs, avantages que les différents États membres ne peuvent obtenir seuls dans la même mesure. Y est également souligné, entre autres, le rôle du financement au niveau de l'UE dans l'amélioration du fonctionnement du marché unique et de l'union douanière, dans le contrôle du respect de la législation de l'Union, dans le renforcement de l'architecture antifraude de l'UE et dans l'atténuation des disparités en matière de capacités administratives et informatiques entre les autorités nationales.
- 15** Une part importante des activités à financer par le [programme pour le marché unique et les douanes](#) sont légalement requises. Dans le même temps, nous constatons que ni l'article 3 (Objectifs du programme) ni l'article 11 (Programme de travail) n'exigent que les programmes de travail démontrent que les actions prévues au titre du [programme pour le marché unique et les douanes](#) génèrent des avantages allant au-delà de ce qui pourrait être réalisé au niveau national ou régional. Au lieu de cela, comme indiqué dans l'exposé des motifs et dans la section relative aux mesures de gestion, cette évaluation relèvera des dispositions générales de la proposition de [règlement relatif au cadre de performance](#), qui fait l'objet d'un avis distinct de la Cour. En conséquence, la valeur ajoutée européenne devra être déterminée lors de l'élaboration des programmes de travail (voir point [60](#)). Cela vaut en particulier pour les activités non obligatoires financées par le [programme pour le marché unique et les douanes](#).
- 16** Bien que la Commission ait exposé les raisons d'une action au niveau de l'UE dans les domaines couverts par le [programme pour le marché unique et les douanes](#), la valeur ajoutée européenne reste difficile à établir et à comparer entre les différents volets du [programme](#), en particulier en ce qui concerne les activités de coopération associant plusieurs parties prenantes et États membres ayant des capacités administratives différentes. Dans son [analyse d'impact](#), la Commission reconnaît également les limites des éléments de preuve existants à l'appui de l'évaluation de la valeur ajoutée européenne. Certaines évaluations des programmes devant être regroupés dans le [programme pour le marché unique et les douanes](#) n'étaient pas encore disponibles au moment de l'élaboration de la proposition de règlement, en raison notamment du calendrier législatif; d'autres avaient été réalisées sur la base de données incomplètes, non comparables et de qualité inégale communiquées par les États membres, ou en l'absence de valeurs de

référence, d'indicateurs comparables et de méthodes d'attribution claires (voir documents [COM\(2025\) 733](#) et [SWD\(2025\) 385](#)).

- 17** Comme nous l'avons déjà fait remarquer dans notre [document d'analyse 03/2025](#), nous pensons que, pour être pleinement efficace, la notion de valeur ajoutée européenne devrait être comprise de la même manière par toutes les institutions de l'UE et explicitée dans une déclaration politique adéquate ou dans la législation européenne. En d'autres termes, une mesure efficace de la valeur ajoutée européenne suppose que la notion correspondante soit clairement définie et soit appliquée avec cohérence. En février 2025, dans sa [communication intitulée «La voie vers le prochain cadre financier pluriannuel»](#), la Commission a déclaré que le futur budget de l'UE devrait se concentrer sur les défis communs dans le cadre desquels les dépenses au niveau européen apportent la plus grande valeur ajoutée. Si, conformément aux [lignes directrices](#) et à la [boîte à outils](#) pour une meilleure réglementation, la valeur ajoutée européenne est évaluée au moyen d'analyses d'impact et d'évaluations, nous constatons que ni le cadre juridique actuel de l'UE ni les propositions de la Commission concernant le prochain CFP ne fournissent de définition de cette notion. Nous rappelons également que, dans notre [document d'analyse 03/2025](#), nous avons signalé que la Commission n'avait toujours pas procédé à une évaluation de la valeur ajoutée européenne des programmes en cours relevant de la période 2021-2027.
- 18** En définitive, et comme nous l'avons déjà mentionné dans notre [document d'information de 2018](#) établi en vue du CFP 2021-2027, nous estimons que le débat public et la prise de décision relatifs au prochain cadre financier pluriannuel auraient gagné à ce qu'une définition de la valeur ajoutée européenne soit convenue et appliquée de manière systématique. Le fait que cette définition fasse défaut reste source de problèmes, et nous réitérons donc cette remarque dans le cadre de la proposition actuelle.

## Alignement des objectifs de dépenses sur les priorités des politiques de l'UE

### Objectifs et priorités de l'UE

- 19** Les objectifs du programme tiennent compte des priorités stratégiques au niveau de l'UE énoncées dans le traité et dans la législation sectorielle régissant les domaines des douanes, de la fiscalité, de la surveillance du marché, de la lutte contre la fraude et des statistiques. Il est expliqué dans le cadre accompagnant la proposition (sections 1.3 et 1.4) que le programme vise à contribuer à la compétitivité de l'UE, à la transformation

numérique des systèmes douaniers et fiscaux, à l'application des règles du marché unique et à la disponibilité de données fiables pour l'élaboration des politiques.

- 20** Toutefois, bien que la programmation de la Commission repose sur des cadres stratégiques établis, ni l'article 3 (Objectifs du programme) ni l'article 11 (Programme de travail) n'exigent que les programmes de travail démontrent l'alignement sur les besoins stratégiques recensés dans le contexte du Semestre européen ou de cadres stratégiques spécifiques de l'UE, tels que les initiatives dans le domaine de la compétitivité, les priorités en matière d'application des règles du marché unique ou la transition numérique dans les domaines douanier et fiscal.
- 21** Nos travaux d'audit dans le domaine du marché unique ont permis de souligner que la persistance d'obstacles réglementaires et administratifs, l'application inégale de la législation et la prestation transfrontière limitée de services continuent de freiner l'intégration du marché unique et la compétitivité. Par exemple, notre [rapport spécial 03/2025](#) sur le blocage géographique et notre [rapport spécial 19/2025](#) sur les pénuries critiques de médicaments ont confirmé que d'importants obstacles structurels persistent au sein du marché unique, ce qui montre qu'il reste nécessaire d'agir au niveau de l'UE pour remédier à la fragmentation. Si le [programme pour le marché unique et les douanes](#) vise à soutenir l'approfondissement du marché unique et le renforcement de la compétitivité, ces observations soulignent l'importance de veiller à ce que les actions du [programme](#) en faveur de la surveillance du marché, de la coopération des services répressifs et de la disponibilité des données soient clairement prioritaires, coordonnées et qu'elles fassent l'objet d'un suivi de la performance.

## Programmation et alignement

- 22** Dans notre [document d'analyse 03/2025](#) relatif au cadre financier pluriannuel pour l'après-2027, nous avons souligné la nécessité d'accroître la cohérence et les complémentarités entre les programmes pour le prochain CFP. Il n'y a pas eu non plus, dans le cadre de l'[analyse d'impact](#) de la Commission, d'évaluation structurée démontrant comment les activités du programme contribueront aux résultats visés par les politiques de l'UE ou comment elles compléteront d'autres instruments de financement. Si cette analyse met au jour certaines synergies potentielles entre d'autres programmes et politiques de l'UE, l'absence d'une telle évaluation affaiblit la base factuelle permettant d'apprécier l'alignement des politiques au stade de la conception.

- 23** La proposition de règlement souligne le rôle des actions au niveau de l'Union en ce qui concerne les systèmes numériques communs, les plateformes à l'échelle de l'UE, les infrastructures informatiques à grande échelle pour les douanes et la fiscalité, l'architecture de l'information antifraude et les statistiques européennes. Le [programme pour le marché unique et les douanes](#) combine flexibilité budgétaire et dispositions visant à assurer un financement continu des obligations au niveau de l'UE, mais ne détermine pas comment l'établissement des priorités entre les fonctions essentielles propres à l'Union et les formes de soutien plus discrétionnaires serait articulé au niveau réglementaire, ni comment cela orienterait l'allocation des ressources vers des actions apportant une réelle valeur ajoutée européenne.
- 24** Nous constatons en outre que la proposition ne précise pas comment le programme interagira avec les instruments connexes de l'UE utilisés dans des domaines tels que les réformes structurelles, la transformation numérique, la capacité de surveillance du marché ou l'infrastructure de gouvernance des données, ni comment il complètera, le cas échéant, ces instruments. Si l'analyse d'impact souligne l'importance des synergies avec d'autres programmes et instruments de l'UE, elle ne définit pas de modalités de coordination ni ne délimite les responsabilités entre le [programme pour le marché unique et les douanes](#) et d'autres mécanismes de financement de l'Union. Par conséquent, compte tenu du modèle de gouvernance, la coordination risque de reposer en grande partie sur des hypothèses plutôt que sur les modalités de gouvernance définies, ce qui pourrait entraîner des chevauchements.

## Cohérence et hiérarchisation des priorités

- 25** Si les objectifs du [programme pour le marché unique et les douanes](#) sont globalement alignés sur les priorités de l'UE en matière de compétitivité, d'intégration du marché unique et d'application de la législation, la proposition de règlement n'impose pas de démontrer dans les programmes de travail comment les actions financées contribueront à ces priorités de manière mesurable et cohérente. En conséquence, l'efficacité avec laquelle le programme permettra de renforcer la compétitivité de l'UE et l'intégration du marché unique dépendra en grande partie de choix de programmation discrétionnaires, des programmes de travail, des procédures budgétaires annuelles et des outils de coordination, plutôt que de dispositions contraignantes du cadre juridique.

- 26** Cette absence d'exigences explicites en matière d'alignement ou de complémentarité est particulièrement problématique, le programme combinant des infrastructures obligatoires à l'échelle de l'UE (telles que les systèmes informatiques pour les douanes et la fiscalité ou les statistiques européennes) avec des actions de coopération et de renforcement des capacités, plus souples. Conformément à l'approche globale du CFP, la proposition vise à trouver un équilibre entre flexibilité et prévisibilité pour les investissements requis par la législation, l'alignement étant assuré dans le cadre du pilotage du CFP et de la programmation annuelle. Néanmoins, les principes de hiérarchisation des priorités et les critères d'alignement n'étant pas définis dans le règlement proprement dit, les programmes de travail risquent de ne pas tenir suffisamment compte des priorités transversales de l'UE ou des domaines d'importance stratégique mis en évidence par la Commission et les colégislateurs, notamment l'équité fiscale et la prévention des pratiques fiscales dommageables (voir notre [rapport spécial 27/2024](#) sur la lutte contre les régimes fiscaux dommageables).
- 27** Enfin, la proposition prévoit le renforcement et le développement de systèmes d'information sur la lutte contre la fraude et les irrégularités, notamment le système d'information antifraude et le système de gestion des irrégularités, essentiels à la coopération administrative et à l'échange d'informations. Dans notre [rapport spécial 26/2025](#) sur les instances de l'UE chargées de lutter contre la fraude, nous avons mis en évidence des faiblesses persistantes dans l'architecture antifraude de l'Union, notamment des lacunes dans l'échange d'informations entre l'Office européen de lutte antifraude, le Parquet européen et les autorités nationales, des incohérences dans les pratiques nationales en matière de signalement des fraudes et des faiblesses dans les processus de recouvrement. À cet égard, la proposition (considérant 4 et article 3, paragraphe 2), point e)) fait bien référence à l'amélioration de la coopération administrative et à la protection des intérêts financiers de l'UE, et nous relevons que des réflexions sur le renforcement de l'architecture antifraude de l'Union sont en cours au niveau de la Commission. Elle ne prévoit cependant pas d'objectifs ou d'actions spécifiques visant à améliorer le fonctionnement de l'architecture antifraude de l'UE. En conséquence, il est difficile de savoir en quoi le programme contribuera à l'amélioration de celle-ci.
- 28** Nous constatons en particulier que la proposition ne remédie pas aux faiblesses persistantes des systèmes nationaux de détection et de notification des fraudes, qui sont également examinées dans le contexte du réexamen en cours de l'architecture antifraude de l'UE, et que nous avons relevées à plusieurs reprises lors de nos audits. Il s'agit notamment de lacunes dans l'établissement et la mise en œuvre des stratégies nationales de lutte contre la fraude, du non-signalement de la totalité des cas de fraude à l'Office européen de lutte antifraude et au Parquet européen, ainsi que d'une protection et d'un soutien insuffisants des lanceurs d'alerte. Dans sa [résolution de 2025 sur le rapport PIF](#), le

Parlement européen a également appelé à améliorer le signalement aux organes responsables des enquêtes pénales et à renforcer la protection des lanceurs d'alerte. Cependant, la proposition de règlement ne définit pas d'objectifs, d'indicateurs ou d'actions spécifiques dans ces domaines, ce qui limite la capacité du programme à aider les États membres à améliorer la détection des fraudes, le signalement des irrégularités et la coopération avec les autorités chargées des enquêtes.

- 29** Nous constatons également que le règlement ne prévoit pas d'actions concernant des outils d'analyse ou d'exploration de données à l'appui de la détection proactive de la fraude. Lors de plusieurs audits sur les mesures antifraude dans différents cadres d'action (rapports spéciaux [01/2019](#) sur la fraude dans les dépenses financées par l'UE, [06/2019](#) sur la lutte contre la fraude au détriment des dépenses de cohésion de l'UE, [11/2022](#) sur la protection du budget de l'UE, [14/2022](#) sur la fraude à la PAC et [07/2023](#) sur le système de contrôle de la Commission relatif à la facilité pour la reprise et la résilience), nous avons souligné l'importance des systèmes d'exploration de données, qui peuvent renforcer sensiblement les capacités de prévention des fraudes et de calcul du risque. Nous comprenons que la Commission travaille actuellement à une plateforme analytique plus intégrée à l'échelle de l'UE (Arachne+). Néanmoins, le programme ne définit aucun objectif ni aucune valeur cible à l'appui de l'utilisation ou du renforcement des outils d'exploration de données, limitant ainsi sa contribution potentielle à l'amélioration de la prévention et de la détection des fraudes.
- 30** Globalement, étant donné que la contribution du programme aux priorités des politiques de l'UE dépendra de choix de programmation discrétionnaires plutôt que de dispositions contraignantes du règlement, elle risque d'être à la fois moins transparente et moins prévisible (voir points [60](#) à [63](#))

## Flexibilité budgétaire

- 31** La proposition introduit plusieurs mécanismes de flexibilité destinés à répondre à l'évolution des besoins opérationnels pour les différents volets. En ce qui concerne le [programme pour le marché unique et les douanes](#), un niveau élevé de flexibilité budgétaire pourrait être particulièrement approprié compte tenu de la révision en cours du code des douanes et de l'architecture antifraude de l'UE. Les articles 4 à 6 établissent des dispositions relatives au fractionnement des engagements en tranches annuelles, à l'utilisation de recettes affectées externes et à l'application cumulative de différentes formes de financement de l'UE. Selon le cadre accompagnant la proposition, ces mécanismes sont essentiels pour tenir compte du caractère pluriannuel des systèmes informatiques douaniers et fiscaux, de la variabilité opérationnelle des actions de

coopération et de la nécessité d'une réactivité dans l'environnement budgétaire pour l'après-2027.

- 32** Si une flexibilité accrue peut favoriser l'efficacité de la mise en œuvre, la proposition ne définit pas de conditions, de critères décisionnels ou d'exigences en matière de documentation régissant l'utilisation de ces outils, autres que celles figurant dans les dispositions générales du [règlement financier](#). Ni la proposition de règlement ni le cadre ne précisent les conditions d'application des reports, les modalités de gestion ou de publication des recettes affectées externes, ou les dispositions en matière de suivi du financement cumulé aux fins de l'obligation de rendre compte. L'analyse d'impact ne détermine pas non plus comment hiérarchiser ces mécanismes ou les répartir de manière équilibrée entre les volets ayant des besoins opérationnels différents.
- 33** En outre, la proposition combine flexibilité budgétaire accrue et dispositions visant à assurer la continuité du financement des obligations juridiques au niveau de l'UE, mais elle ne définit pas explicitement de principes de hiérarchisation des priorités ou de garanties pour les systèmes centraux, qui seront au contraire largement tributaires des décisions de programmation annuelles.
- 34** En ce qui concerne l'utilisation des outils de flexibilité, notre [rapport spécial 18/2025](#) sur la flexibilité budgétaire de l'UE a montré que ces instruments étaient souvent activés sans analyse ou documentation adéquate, que leur utilisation réduisait la visibilité des réaffectations et que les limites dans la conception des instruments de flexibilité ont contribué à leur épuisement à un stade précoce du CFP 2021-2027. Ces constatations sont directement pertinentes pour le [programme pour le marché unique et les douanes](#) compte tenu de l'hétérogénéité qui lui est inhérente. Si le considérant 2 érige la souplesse en principe directeur, les garanties requises ne sont pas définies aux articles 4 à 6.
- 35** Cela étant, en ce qui concerne la protection des fonctions obligatoires des programmes, il est essentiel que la flexibilité budgétaire ne compromette pas la continuité des composantes essentielles. Le cadre définit les systèmes informatiques douaniers, les systèmes informatiques fiscaux, le système d'information antifraude, le système de gestion des irrégularités et les statistiques européennes comme des infrastructures à l'échelle de l'UE nécessitant des investissements durables à long terme, pour lesquels des tranches annuelles sont prévues. Toutefois, les articles 4 à 6 ne prévoient pas de garanties pour protéger ces fonctions contre les réaffectations internes, de sorte que les systèmes légalement requis risquent d'être affectés par des décisions administratives prises au cours de la programmation.

- 36** L'absence de règles détaillées pour l'application des outils de flexibilité est d'autant plus problématique que le programme regroupe différentes activités ayant leurs propres structures de coûts, profils de risque et horizons de mise en œuvre. Les investissements informatiques pluriannuels nécessitent des ressources prévisibles et limitées, tandis que les besoins de financement des actions de coopération sont plus variables. En l'absence d'orientations sur la hiérarchisation des priorités ou de garanties internes, la flexibilité peut exacerber les déséquilibres ou retarder la mise en œuvre des composantes obligatoires.
- 37** Enfin, la proposition ne décrit pas les modalités de suivi ou d'établissement de rapports spécifiques aux décisions en matière de flexibilité. Le [programme pour le marché unique et les douanes](#) fera l'objet d'un suivi au titre du cadre horizontal de performance pour l'après-2027. Or, le cadre et les obligations générales en matière d'évaluation prévues par le [règlement financier](#) ne comportent qu'une seule référence au suivi, qui n'offre pas de visibilité au niveau de chaque volet sur les effets des reports, des recettes affectées ou des financements cumulés. Dans ce contexte, les mécanismes internes de gouvernance des programmes devront jouer un rôle important pour assurer une surveillance adéquate. En l'absence de telles mesures, les organes de surveillance pourraient être confrontés à des limitations dans l'évaluation de l'incidence des outils de flexibilité sur l'allocation des ressources et la performance (voir points [61](#) et [62](#)).

## Simplification du programme et des procédures

### Corpus réglementaire unique et autres simplifications procédurales

- 38** Globalement, la proposition fournit une base juridique solide pour la simplification, mais l'obligation de rendre compte sera fonction de la capacité du futur cadre de mise en œuvre à garantir des pistes d'audit adéquates, des marchés publics concurrentiels et des contrôles internes solides, conformément aux principes du [règlement financier](#).
- 39** La principale simplification proposée consiste à fusionner les programmes existants en un cadre unique. Selon l'exposé des motifs, les considérants 11 et 36 et les dispositions de l'article 1<sup>er</sup>, cette fusion vise à améliorer la cohérence tout en simplifiant l'accès au financement de l'UE et en réduisant la charge administrative. L'article 11 prévoit la mise en place d'un système unifié de programmes de travail annuels et pluriannuels pour mettre en œuvre le [programme pour le marché unique et les douanes](#), qui remplace quatre structures de gouvernance distinctes. L'article 12 abroge les règlements existants, et l'article 13 introduit des dispositions transitoires pour préserver la continuité des contrats et systèmes en cours. Alors que des modalités opérationnelles détaillées devraient être

définies au moyen de programmes de travail, la proposition n'indique pas clairement la manière dont ces processus de planification fonctionneront dans la pratique, les domaines d'action présentant des exigences opérationnelles différentes.

**40** Nous estimons que, globalement, ces éléments témoignent d'une volonté cohérente de rationaliser les structures de gestion tout en préservant la continuité juridique et financière. Néanmoins, comme cela a été observé dans l'analyse d'impact, nous avons mis en évidence, lors de précédents audits, plusieurs divergences menaçant l'union douanière (rapports spéciaux [13/2023](#) sur les opérateurs économiques agréés, [04/2021](#) sur les contrôles douaniers, [20/2019](#) sur les systèmes d'information de l'UE, [26/2018](#) sur les retards dans la mise en place des systèmes informatiques douaniers et [19/2017](#) sur les procédures d'importation), ainsi qu'une protection insuffisante des intérêts financiers de l'UE dans le domaine fiscal (rapports spéciaux [08/2025](#) sur la fraude à la taxe sur la valeur ajoutée sur les importations, [12/2019](#) sur le commerce électronique et [24/2015](#) sur la lutte contre la fraude à la TVA intracommunautaire). En dépit des programmes de l'UE, certaines pratiques nationales restent différentes, ce qui renforce la nécessité de mettre en place des mécanismes de gouvernance et de hiérarchisation des priorités plus clairs dans le cadre du [programme pour le marché unique et les douanes](#). Par conséquent, il est difficile de déterminer si cette consolidation entraînera une simplification concrète et une réduction de la charge administrative et des coûts pour les autorités nationales et les bénéficiaires.

## Modes de gestion

**41** Le programme proposé sera mis en œuvre dans le cadre d'une gestion directe et indirecte. À cet égard, nous estimons que la délégation aux agences exécutives et, lorsqu'elle aura été créée, à l'Autorité douanière de l'UE doit s'appuyer sur des conventions de délégation solides, des droits d'accès exhaustifs aux fins des audits et des exigences claires en matière de contrôle interne, comme le prévoit le cadre juridique applicable, et notamment le [règlement financier](#) et les actes constitutifs et de délégation pertinents. Toutefois, la proposition n'établit pas de critères au moyen desquels déterminer quand les actions doivent être mises en œuvre directement ou indirectement, ou comment la Commission garantira l'application cohérente des normes par les différents organismes chargés de la mise en œuvre. Cela fait peser des risques potentiels sur l'obligation de rendre compte, qui pourraient être atténués en clarifiant les critères relatifs au choix du mode de gestion et en imposant l'application de normes minimales communes à tous les organismes chargés de la mise en œuvre.

## Mécanismes de financement

- 42** La proposition autorise l'application de toutes les méthodes de financement prévues par le [règlement financier](#) pour les subventions, y compris les formes simplifiées de subventions (montants forfaitaires, coûts unitaires, financements à taux forfaitaire) et, le cas échéant, le financement non lié aux coûts. Ces mécanismes visent à réduire la charge administrative pesant sur les bénéficiaires et les organismes chargés de la mise en œuvre, ainsi qu'à remplacer l'éventail de modalités de subvention prévues par les programmes antérieurs. Nous estimons toutefois que les formes simplifiées de subventions ou le financement non lié aux coûts ne représentent pas toujours le mécanisme de financement le plus approprié, d'autant que la proposition ne fournit aucune précision sur les modalités de sélection ou d'application de ces méthodes de paiement.
- 43** Dans ce contexte, nous rappelons également notre évaluation des risques et des possibilités associés à l'utilisation du financement non lié aux coûts pour la bonne gestion financière du budget (voir, par exemple, notre [rapport annuel relatif à 2022](#) et [celui relatif à 2024](#)). Le [règlement financier](#) prévoit que les conditions ou les résultats déclenchant le versement d'un financement non lié aux coûts sont définis au niveau de chaque action. Compte tenu de nos précédentes constatations d'audit sur les enseignements pour le prochain CFP et la facilité pour la reprise et la résilience (voir, par exemple, les documents d'analyse [03/2025](#) et [02/2025](#), respectivement), nous suggérons à la Commission d'étudier soigneusement, au cas par cas, la question de la pertinence de cette option de financement pour la majeure partie des dépenses proposées.

## Marchés publics

- 44** Bien que la proposition introduise une architecture simplifiée grâce au regroupement des programmes sur les plans juridique et opérationnel, cette simplification ne sera efficace que si les modalités d'exécution, la séparation budgétaire interne (ou des garanties équivalentes), les contrôles des marchés publics et les dispositions transitoires sont conçus et appliqués de manière rigoureuse, conformément aux modalités d'exécution énoncées dans le [règlement financier](#). Cela vaut en particulier pour les composantes recourant largement aux marchés publics ou à forte intensité de données, telles que le système d'information antifraude, le système de gestion des irrégularités et les systèmes informatiques à grande échelle pour les douanes et la fiscalité.

## Gouvernance du programme

- 45** Comme indiqué précédemment, le [programme pour le marché unique et les douanes](#) remplace les cycles de planification distincts qui prévalaient auparavant par une approche unifiée en la matière, ce qui, conformément au [règlement financier](#), devrait en principe renforcer la cohérence. Toutefois, en dehors du cadre général énoncé au considérant 2, qui souligne la nécessité d'une plus grande souplesse alliée à une gouvernance améliorée, la proposition ne comporte que peu d'indications concernant les modalités de fixation des priorités dans des domaines d'action ayant des mandats, groupes de bénéficiaires et calendriers opérationnels différents. Elle ne comprend pas non plus d'informations sur la manière dont les points de vue des parties prenantes – en particulier ceux des administrations douanières et fiscales – seront intégrés, ni sur le rôle de la future Autorité douanière de l'UE une fois qu'elle sera opérationnelle. Ces aspects devraient être définis au stade de la mise en œuvre au moyen de conventions de contribution et d'autres dispositifs, mais nous estimons que ce manque de précision pourrait limiter la capacité du programme à maintenir l'orientation stratégique et la transparence.

## Cadre de performance

- 46** L'établissement de rapports, le suivi et l'évaluation du [programme pour le marché unique et les douanes](#) proposé seront effectués conformément au cadre de performance du budget de l'UE pour l'après-2027, sur la base d'un ensemble commun d'indicateurs. Ce cadre est défini dans la [proposition de règlement de la Commission](#) établissant un cadre de suivi et de performance pour le budget et d'autres règles horizontales applicables aux programmes et activités de l'UE, sur laquelle la Cour émet un avis distinct. Le [programme pour le marché unique et les douanes](#) s'appuiera donc sur un ensemble commun d'indicateurs définis au niveau de l'UE. Bien que le cadre de performance horizontal soit conçu pour s'appliquer à des programmes couvrant des activités très hétérogènes, la proposition comporte peu d'informations sur la manière dont ce système commun sera adapté aux activités très disparates financées au titre du [programme pour le marché unique et les douanes](#) (systèmes informatiques à grande échelle pour les douanes et la fiscalité, actions de surveillance du marché, outils antifraude tels que le système d'information antifraude et le système de gestion des irrégularités, etc.). Le programme pour le marché unique et les douanes devrait dès lors prévoir des dispositions claires en matière de contrôle et d'obligation de rendre compte pour répondre à ce besoin.

- 47** Comme dans les autres propositions de programmes examinées par la Cour des comptes européenne ([avis 01/2026](#) sur le Fonds européen pour la compétitivité et [avis 02/2026](#) sur Horizon Europe), les indicateurs définis pour le cadre de performance pour l'après-2027 sont principalement axés sur les réalisations plutôt que sur les résultats et l'impact (nombre de systèmes soutenus, nombre d'autorités participantes, nombre d'actions financées, etc.), et leur nombre est limité, comme on peut le voir à l'annexe I du règlement sur la performance. Or ce type d'indicateurs n'est pas forcément le plus adapté pour mesurer les progrès accomplis dans la réalisation des principaux objectifs du [programme pour le marché unique et les douanes](#), tels que l'amélioration de l'interopérabilité des systèmes douaniers, de la capacité de gestion des risques, de l'efficacité de la coopération fiscale ou de la protection des intérêts financiers de l'UE. La proposition de programme pour le marché unique et les douanes ne prévoit pas de valeurs de référence, de valeurs intermédiaires ou de trajectoires attendues (ni de méthode pour les définir), au moyen desquelles le Parlement et le Conseil pourraient évaluer l'état d'avancement.
- 48** La proposition impose à la Commission de rendre compte chaque année de la manière dont les dépenses du [programme pour le marché unique et les douanes](#) contribuent à la réalisation de ses objectifs. Toutefois, la fiabilité des informations sur la performance dépendra dans une large mesure des données fournies par les administrations douanières et fiscales nationales, les autorités de surveillance du marché et d'autres organismes chargés de la mise en œuvre. La proposition ne contient aucune disposition concernant la vérification indépendante des données relatives à la performance, pas plus qu'elle ne fixe d'exigences harmonisées en matière d'assurance de la qualité aux fins de l'établissement des rapports nationaux. Il peut en résulter des incohérences au niveau de l'exhaustivité, de la comparabilité et de la fiabilité des données des différents États membres.
- 49** En vertu des dispositions de l'article 33, paragraphe 4, du [règlement financier](#), la Commission est autorisée à suspendre ou à réduire les versements lorsque des éléments probants attestent que les performances sont insuffisantes. Cependant, le [règlement financier](#) ne prévoit pas de méthodologie exhaustive permettant d'évaluer l'efficacité (c'est-à-dire si le programme atteint ses objectifs) ou l'efficience (c'est-à-dire le rapport entre les moyens et les résultats). En l'absence de critères clairs pour interpréter les informations sur la performance du [programme pour le marché unique et les douanes](#) – y compris pour les activités ayant de longs cycles de mise en œuvre, telles que celles concernant les systèmes informatiques douaniers ou les plateformes d'information antifraude –, le respect de l'article 33, paragraphe 4, pourrait être limité dans la pratique.

- 50** Nous relevons que la Commission prévoit de réaliser un rapport de mise en œuvre et une évaluation *ex post* au titre de l'article 34 du [règlement financier](#). Ces obligations ne sont toutefois pas codifiées dans les articles du [programme pour le marché unique et les douanes](#) proposé, et nous suggérons qu'elles y soient intégrées. Le fait qu'elles ne soient pas mentionnées dans la proposition législative limite la sécurité juridique et pourrait affaiblir le cadre en matière d'obligation de rendre compte, compte tenu notamment de la taille du programme, de sa structure en volets et des investissements à long terme dans les systèmes numériques.
- 51** Globalement, bien que le cadre de performance proposé soit cohérent avec l'approche horizontale pour le CFP 2028-2034, la proposition de [programme pour le marché unique et les douanes](#) gagnerait à clarifier les résultats spécifiques aux différents volets, à accorder une plus grande importance aux résultats plutôt qu'aux réalisations, à harmoniser les exigences en matière de qualité des données et à expliciter les dispositions sur la vérification des informations sur la performance fournies par les autorités nationales. Sans ces éléments, la communication d'informations sur la performance risque de ne pas favoriser une prise de décision fondée sur des données factuelles, la surveillance budgétaire ou la mise en évidence des branches du programme dont la performance est insuffisante. Par conséquent, nous recommandons de les inclure dans la proposition.

## Conformité, bonne gestion financière, transparence, obligation de rendre compte et traçabilité des dépenses

- 52** L'enveloppe proposée pour le [programme pour le marché unique et les douanes](#) représente une nette augmentation par rapport aux dotations allouées aux (parties correspondantes des) cinq programmes antérieurs. Il est donc d'autant plus important de définir clairement les critères d'allocation, de mesurer la performance de manière rigoureuse et de garantir la bonne gestion financière.
- 53** L'article 11 de la proposition prévoit une mise en œuvre au moyen de programmes de travail et conformément au cadre de gestion et de contrôle financier de l'UE établi en vertu du [règlement financier](#). Comme indiqué au considérant 3, cela implique que les fonds soient traçables au moyen d'engagements, de paiements et de documents comptables, ainsi que d'une surveillance par des organismes d'audit et de lutte contre la fraude tels que l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et le Parquet européen.

- 54** La proposition autorise également le recouvrement des fonds versés lorsque les dépenses sont disproportionnées par rapport à ce qui a été réalisé ou qu'elles ont été encourues en violation des règles de l'UE ou des règles nationales: elle rappelle l'applicabilité des dispositions relatives aux corrections financières, au recouvrement et aux sanctions prévues aux articles 98 à 105 du [règlement financier](#) à toutes les modalités de mise en œuvre.
- 55** Enfin, le considérant 11 et le cadre qui accompagne la proposition font référence aux dispositions générales de l'UE en matière de suivi et d'évaluation, qui imposent à la Commission de collecter des données et de rendre compte de la mise en œuvre et des résultats, en faisant le lien entre les intrants financiers et les effets en termes de performance.
- 56** Nous le répétons, une part importante des activités à financer par le [programme pour le marché unique et les douanes](#) sont légalement requises. Néanmoins, et quelles que soient les options de mise en œuvre et de financement finalement retenues pour les différents volets du [programme pour le marché unique et les douanes](#), il reste particulièrement important de garantir un niveau satisfaisant de conformité, de transparence, d'obligation de rendre compte, de traçabilité et de bonne gestion financière dans l'utilisation des fonds. Comme nous l'avons déjà indiqué dans notre [document d'analyse 03/2025](#), la simplification de la gestion financière de l'UE voulue par la Commission ne doit pas se faire au détriment de l'obligation de rendre compte. En conséquence, ce risque pourrait être atténué en faisant en sorte que les modalités simplifiées de mise en œuvre et de financement soient soumises à des exigences minimales communes en matière de traçabilité, d'établissement de rapports et de droit d'audit, et qu'un lien clair soit établi entre les engagements, les paiements et les résultats, pour tous les volets du programme pour le marché unique et les douanes.

## Mandat d'audit de la Cour des comptes européenne

- 57** La proposition garantit à la Cour de continuer à disposer d'un mandat d'audit clair et illimité pour tous les instruments de l'UE financés au titre du programme, et notamment d'un accès aux bénéficiaires finaux et aux destinataires. En effet, une référence explicite est faite à l'article 8, paragraphe 1, qui indique clairement que le programme peut être mis en œuvre en gestion directe ou indirecte, l'ensemble des entités déléguées, des partenaires chargés de la mise en œuvre et des destinataires restant soumis aux droits d'audit que nous confèrent l'article 287 du TFUE et les articles 63, paragraphe 2, point d), 129, 211, paragraphe 6, 223, paragraphe 4, point c), 261, paragraphe 2 et 263, paragraphes 3, 5 et 7 du règlement financier.
- 58** Toutefois, la proposition n'élargit pas le mandat de la Cour à des entités qui ne relèvent pas du cadre juridique de l'Union. Elle ne prévoit pas non plus de mécanismes de participation provisoires tels que la représentation au sein des organes de direction. Au lieu de cela, elle s'appuie sur les clauses existantes relatives au droit d'audit des conventions de délégation et de contribution pour garantir la transparence et l'obligation de rendre compte. Nous constatons que les conditions générales types applicables aux conventions de contribution comprennent des clauses garantissant les droits d'audit de la Cour mais, comme nous l'avons déjà indiqué dans notre avis 02/2024, toute convention de délégation signée par la Commission doit elle aussi reconnaître les droits d'audit qui sont les nôtres. En conséquence, des clauses relatives à l'audit devraient figurer dans les conventions conclues avec les entités chargées de l'exécution.

## Observations particulières

- 59 Considérant 4:** le considérant 4 rappelle les rôles de l'Office européen de lutte antifraude, du Parquet européen et de la Cour des comptes européenne. La proposition de règlement ne définit pas la manière dont le financement du programme permettra de soutenir le fonctionnement de l'architecture antifraude de l'UE, pas plus qu'elle ne fixe d'objectifs pour améliorer l'échange d'informations, la détection des fraudes et irrégularités ou leur signalement. Il s'agit d'importantes lacunes, qui ont déjà été relevées dans notre [rapport spécial 26/2025](#) et dans la [résolution sur le rapport PIF](#) de 2025 du Parlement européen. Le législateur devrait clarifier la manière dont le programme est censé contribuer à remédier à ces lacunes structurelles.
- 60 Article 3:** l'article 3 définit les objectifs du [programme pour le marché unique et les douanes](#), mais n'impose pas à la Commission de démontrer que les actions financées au titre de celui-ci apportent une valeur ajoutée européenne ou qu'elles sont alignées sur les priorités des politiques de l'UE. Ainsi, ces évaluations relèveront de décisions de programmation discrétionnaires. Si la valeur ajoutée de l'UE doit être déterminée dans le cadre des évaluations des programmes conformément aux [lignes directrices pour une meilleure réglementation](#), le législateur devrait envisager d'introduire une exigence imposant explicitement que les programmes de travail démontrent, pour chaque volet, cette valeur ajoutée et l'alignement sur les politiques.
- 61 Articles 4 à 6:** les articles 4 à 6 instaurent des mécanismes de flexibilité sans définir de conditions, de garanties ou d'exigences en matière d'établissement de rapports pour leur utilisation. Ils prévoient l'établissement d'un cadre souple, assorti de dotations budgétaires annuelles, au moyen de décisions de financement et de programmes de travail, mais la proposition de règlement ne contient pas de dispositions visant à garantir que la flexibilité ne compromettra pas la continuité des composantes obligatoires du programme. Le législateur devrait examiner si des précisions supplémentaires, à un niveau approprié,

pourraient renforcer la prévisibilité, la transparence et l'efficacité de la surveillance, tout en préservant la souplesse nécessaire à une mise en œuvre efficiente au cours de la période de programmation.

**62 Article 5:** l'article 5 permet au programme de bénéficier de recettes affectées externes, mais n'impose pas leur publication, ni l'établissement de rapports au niveau des différents volets ou la mise en place de dispositifs de suivi. Alors que la [répartition de l'enveloppe du programme pour le marché unique et les douanes définie](#) dans la proposition de CFP deviendra contraignante une fois ce dernier adopté, le règlement proposé n'impose pas de transparence quant à l'allocation des recettes affectées externes ni quant à l'impact de cette allocation sur la mise en œuvre de la répartition. Le contrôle du respect, dans la pratique, de la répartition contraignante de l'enveloppe du programme peut s'en trouver limité. Afin de garantir que l'allocation contraignante soit effectivement respectée et que les contributions externes ne conduisent pas à un changement *de facto* dans les priorités internes, le législateur devrait examiner si des exigences plus strictes en matière de transparence ou d'établissement de rapports au niveau du programme, en conformité avec le [règlement financier](#), pourraient renforcer le contrôle de l'utilisation des recettes affectées externes.

**63 Article 11:** l'article 11 établit un système unifié de programmes de travail mais ne donne, en dehors du cadre général énoncé dans le [règlement financier](#), aucune précision quant à la manière dont les priorités seront fixées entre les différents volets, qui ont des mandats, des profils de risque et des structures de coûts différents. Il n'impose pas non plus une justification transparente de l'allocation des ressources entre les infrastructures obligatoires à l'échelle de l'UE et les actions plus souples. Le législateur devrait examiner si, sans compromettre la flexibilité ni accroître la charge administrative, davantage de clarté au niveau des programmes pourrait favoriser la transparence en ce qui concerne l'établissement des priorités dans le cadre des programmes de travail.

Le présent avis a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion du 5 février 2026.

*Par la Cour des comptes*

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Tony Murphy', with a small horizontal line at the end.

Tony Murphy  
*Président*

# Annexes

## Annexe I – Liste des publications de la Cour mentionnées dans le présent avis

**Rapports annuels sur l'exécution du budget de l'UE** relatifs aux exercices 2020 à 2024

**Rapport spécial 24/2015** «Lutte contre la fraude à la TVA intracommunautaire: des actions supplémentaires s'imposent»

**Rapport spécial 19/2017** «Procédures d'importation: les intérêts financiers de l'UE pâtiennent d'insuffisances au niveau du cadre juridique et d'une mise en œuvre inefficace»

**Rapport spécial 26/2018** «Retards dans la mise en place des systèmes informatiques douaniers: quelles en sont les raisons?»

**Rapport spécial 01/2019** «Dépenses financées par l'UE: des mesures s'imposent pour lutter contre la fraude»

**Rapport spécial 06/2019** «La lutte contre la fraude au détriment des dépenses de cohésion de l'UE: les autorités de gestion doivent renforcer la détection, la réaction et la coordination»

**Rapport spécial 12/2019** «Commerce électronique: la perception de la TVA et des droits de douane reste problématique à bien des égards»

**Rapport spécial 20/2019** «Systèmes d'information de l'UE utilisés dans le cadre du contrôle aux frontières – Un outil solide, mais trop peu axé sur l'exhaustivité et la disponibilité en temps opportun des données»

**Rapport spécial 04/2021** «Contrôles douaniers: un manque d'harmonisation préjudiciable aux intérêts financiers de l'UE»

**Rapport spécial 11/2022** «Protection du budget de l'UE – La mise sur liste noire, un outil à mieux utiliser»

**Rapport spécial 14/2022** «Réaction de la Commission à la fraude à la politique agricole commune – Il est temps d’attaquer le problème à la racine»

**Rapport spécial 07/2023** «Conception du système de contrôle de la Commission relatif à la FRR»

**Rapport spécial 13/2023** «Opérateurs économiques agréés – Un programme douanier robuste au potentiel sous-exploité et à la mise en œuvre inégale»

**Rapport spécial 27/2024** «Lutte contre les régimes fiscaux dommageables et l’évasion fiscale des entreprises – L’UE a érigé une première ligne de défense, mais la mise en œuvre et le suivi des mesures présentent des failles»

**Rapport spécial 03/2025** «Blocage géographique injustifié dans le commerce électronique – Le règlement fournit un cadre équilibré, mais la mise en œuvre se heurte encore à des obstacles»

**Rapport spécial 08/2025** «Fraude à la taxe sur la valeur ajoutée sur les importations – Les procédures douanières simplifiées applicables aux importations ne protègent pas suffisamment les intérêts financiers de l’UE»

**Rapport spécial 18/2025** «Flexibilité budgétaire de l’UE – Un réel atout en cas d’imprévus, mais un cadre trop complexe»

**Rapport spécial 19/2025** «Pénuries critiques de médicaments – Les mesures de l’UE ont apporté une valeur ajoutée, mais des problèmes structurels subsistent»

**Rapport spécial 26/2025** «Instances de l’UE chargées de lutter contre la fraude – Des mandats clairement définis, mais des échanges d’informations et une supervision de la Commission toujours insuffisants»

**Document d’analyse 02/2025** «Orientation sur la performance, obligation de rendre compte et transparence: quelles leçons tirer des points faibles de la FRR?»

**Document d’analyse 03/2025** «Pistes à explorer en vue du cadre financier pluriannuel pour l’après-2027»

## Annexe II – Informations générales

- 01** La base juridique pour les différentes activités couvertes par le [programme pour le marché unique et les douanes](#) dont nous avons tenu compte lors de la rédaction du présent avis correspond aux articles suivants du TFUE:
- l'article 33 sur la coopération douanière au sein de l'union douanière;
  - l'article 114 sur la réalisation des objectifs du marché intérieur;
  - l'article 169 sur la protection des consommateurs;
  - l'article 197 sur la coopération administrative;
  - l'article 207 sur la politique commerciale commune;
  - l'article 325 sur la protection des intérêts financiers de l'UE;
  - l'article 338 sur les statistiques.
- 02** L'intervention de l'UE dans le marché unique, l'union douanière, la coopération fiscale, la protection contre la fraude et les statistiques européennes s'est progressivement intensifiée depuis le début des années 90, en raison de la nécessité d'une mise en œuvre uniforme des règles de l'UE, d'une coopération transfrontière et de systèmes informatiques partagés. La fragmentation, le chevauchement des outils et la diversité des capacités administratives des États membres ont démontré à maintes reprises la nécessité d'un cadre plus cohérent et intégré. La fusion de cinq programmes existants en un instrument unique est la solution proposée par la Commission pour remédier à ces problèmes structurels de longue date.
- 03** Ces dernières années, la nécessité croissante d'une action plus coordonnée dans des domaines tels que la surveillance transfrontalière des produits, les contrôles douaniers, la numérisation des systèmes fiscaux, les renseignements antifraude et la résilience des chaînes d'approvisionnement a été mise en évidence. Selon l'analyse d'impact de la Commission, la fragmentation, les capacités administratives inégales des États membres, le temps mis pour adapter la réglementation de l'Union et les lacunes persistantes en matière de données et de connaissances sont les principaux facteurs d'inefficience.

## Sigles et abréviations

| Sigle/abréviation | Définition/explication                             |
|-------------------|----------------------------------------------------|
| CFP               | Cadre financier pluriannuel                        |
| TFUE              | Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne |

# Glossaire

| Terme                                                       | Définition/explication                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Banque européenne d'investissement</b>                   | Banque de l'UE, détenue par les États membres, qui finance des projets à l'appui des politiques de l'Union, essentiellement au sein de celle-ci, mais aussi en dehors.                                                                                                                                             |
| <b>Cadre financier pluriannuel</b>                          | Plan financier septennal fixant les montants annuels maximaux pour chaque domaine de dépenses de l'UE et assurant la discipline budgétaire.                                                                                                                                                                        |
| <b>Facilité pour la reprise et la résilience</b>            | Instrument de l'UE relevant de NextGenerationEU, qui fournit aux États membres un soutien financier destiné aux réformes et aux investissements fondé sur la performance.                                                                                                                                          |
| <b>Flexibilité budgétaire</b>                               | Mécanisme permettant à la Commission de réaffecter des crédits entre programmes, entre volets d'action ou entre exercices dans les limites des plafonds du cadre financier pluriannuel afin de répondre à des changements de priorités.                                                                            |
| <b>Fonds européen pour les investissements stratégiques</b> | Mécanisme de soutien lancé par la BEI et la Commission, dans le cadre du plan d'investissement pour l'Europe, afin d'encourager les investissements privés dans des projets ayant une importance stratégique pour l'UE.                                                                                            |
| <b>Office européen de lutte antifraude (OLAF)</b>           | Service de la Commission qui mène des enquêtes administratives sur les cas de fraude, de corruption et d'irrégularités portant atteinte au budget de l'Union.                                                                                                                                                      |
| <b>Parquet européen</b>                                     | Organe de l'UE indépendant, chargé de mener des enquêtes et d'engager des poursuites concernant les infractions pénales susceptibles de nuire aux intérêts financiers de l'Union (les « infractions PIF »).                                                                                                        |
| <b>Performance</b>                                          | Degré de réalisation des objectifs d'une action, d'un projet ou d'un programme de l'UE, et rapport coût/efficacité de ces derniers.                                                                                                                                                                                |
| <b>Programme Fiscalis</b>                                   | Programme de coopération de l'UE qui donne aux administrations fiscales nationales les moyens de créer et d'échanger des informations et leur savoir-faire afin d'améliorer la perception des impôts ainsi que de protéger l'Union et ses États membres contre la fraude, l'évasion fiscale et l'évitement fiscal. |
| <b>Règlement financier</b>                                  | Règlement général établissant les principes et les procédures qui régissent l'exécution du budget de l'UE.                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Semestre européen</b>                                    | Cycle annuel établissant un cadre pour coordonner les politiques macroéconomiques des États membres de l'UE et suivre les progrès réalisés dans ce domaine.                                                                                                                                                        |

---

# DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2026

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une licence [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Ainsi, en règle générale, vous pouvez le réutiliser à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications que vous aurez éventuellement apportées, étant entendu que vous ne pouvez en aucun cas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'obtenir une autorisation supplémentaire si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables (par exemple sur des photos des agents de la Cour) ou comprend des travaux de tiers.

Lorsque cette autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, il peut être nécessaire de demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Page de couverture – © butenkow/stock.adobe.com.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

## Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

|      |                        |                |                     |                   |
|------|------------------------|----------------|---------------------|-------------------|
| HTML | ISBN 978-92-849-6977-7 | ISSN 2812-2909 | doi:10.2865/9030052 | QJ-01-26-011-FR-Q |
| PDF  | ISBN 978-92-849-6978-4 | ISSN 2812-2909 | doi:10.2865/9534215 | QJ-01-26-011-FR-N |

---

## POUR CITER CETTE PUBLICATION

Cour des comptes européenne, [avis 08/2026](#) concernant la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme pour le marché unique et les douanes pour la période 2028-2034, et abrogeant les règlements (UE) 2021/444, (UE) 2021/690, (UE) 2021/785, (UE) 2021/847 et (UE) 2021/1077 (COM(2025) 590 final), Office des publications de l'Union européenne, 2026.

Cet avis, émis en vertu de l'article 322, paragraphe 1, du TFUE, qui prévoit la consultation de la Cour des comptes européenne sur les propositions relatives aux règles et instruments financiers de l'UE, concerne la proposition de nouveau règlement relatif au programme pour le marché unique et les douanes pour la période 2028-2034 (COM(2025) 590 final).

L'avis a pour objet de formuler des observations sur la conception, la gouvernance, le cadre de performance et les dispositifs de contrôle financier prévus dans la proposition. Il doit contribuer à faire en sorte que le futur programme favorise la bonne gestion financière, l'obligation de rendre compte et la valeur ajoutée européenne dans la libre circulation des marchandises, des capitaux et des services dans l'UE.

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: [eca.europa.eu/fr/contact](https://eca.europa.eu/fr/contact)  
Site web: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Réseaux sociaux: @EUauditors



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE



Office des publications  
de l'Union européenne