

AVIS 09/2026

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

FR

**concernant
la proposition 2025/0240
(COD) de règlement
du Parlement européen
et du Conseil établissant
le Fonds européen pour
la cohésion économique,
sociale et territoriale,
l'agriculture et les zones
rurales, la pêche et
les affaires maritimes ainsi
que la prospérité et
la sécurité pour
la période 2028-2034
et modifiant le
règlement (UE) 2023/955
ainsi que le règlement (UE,
Euratom) 2024/2509**

(COM(2025) 565 final/2)



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



*Budget de l'UE
2028-2034*

Table des matières

Points

01 - 10 | **Introduction**

01 - 10 | **Pourquoi avons-nous établi cet avis?**

01 - 02 | Base juridique

03 - 10 | Contexte

11 - 49 | **Principaux messages**

11 - 12 | **Valeur ajoutée européenne**

13 - 17 | **Alignement des objectifs de dépenses sur les priorités stratégiques de l'UE**

18 - 19 | **Flexibilité budgétaire**

20 - 24 | **Simplification**

25 - 27 | **Rythme d'absorption des fonds de l'UE**

28 - 29 | **Cadre de performance**

30 - 39 | **Plans PNR et paiements de l'UE aux États membres**

40 - 47 | **Conformité et obligation de rendre compte concernant les fonds dépensés**

48 - 49 | **Mandat d'audit de la Cour**

50 - 142 | Observations particulières

50 - 56 | Dispositions générales (titre I)

- 50 | Objet (article premier)
- 51 - 53 | Additionnalité et absence de double financement (article 7)
- 54 - 56 | Respect de la charte des droits fondamentaux et de l'état de droit (articles 8 et 9)

57 - 73 | Cadre financier (titre II)

- 57 - 63 | Budget (article 10)
- 64 - 65 | Ressources complémentaires et utilisation des ressources (article 11)
- 66 - 67 | Engagements budgétaires (article 14)
- 68 - 69 | Dégagements (article 15)
- 70 - 73 | Contributions nationales (article 20)

74 - 92 | Plans de partenariat national et régional (titre III)

- 78 - 79 | Défis et objectifs visés par les plans (article 22)
- 80 - 85 | Définition des mesures ainsi que de leurs valeurs intermédiaires et de leurs valeurs cibles (article 22)
- 86 - 89 | Estimation des coûts (articles 22, 23 et 25)
- 90 - 91 | Évaluation des plans PNR (article 23)
- 92 | Modification des plans PNR (article 24)

93 - 97 | Facilité de l'UE (titre IV)

98 - 100 | Politique agricole commune (titre V)

101 | Régions ultrapériphériques (titre VI)

102 - 114 | Gouvernance des plans (titre VII)

- 102 - 103 | Autorités des plans (article 49)
- 104 | Autorité de coordination (article 50)
- 105 - 106 | Autorités de gestion (article 51)
- 107 - 108 | Organismes payeurs (article 52)
- 109 - 112 | Autorité d'audit (article 53)
- 113 - 114 | Vérification des coûts sous-jacents (articles 50 et 53)

Règles financières et de gestion (titre VIII)

115 - 132 | Règles générales de gestion (articles 58 à 64)

115 - 121 | Responsabilités incombant aux États membres (article 58)

122 - 127 | Dossier «assurance» annuel (article 59)

128 - 130 | Modèle de contrôle unique (article 61)

131 - 132 | Collecte des données et transparence (articles 63 et 64)

133 - 139 | Règles relatives aux paiements (articles 65 à 69)

133 - 134 | Présentation et évaluation des demandes de paiement (article 65)

135 - 139 | Interruptions, suspensions et corrections financières (articles 66 à 69)

140 - 142 | Type spécifique de soutien (titre IX)

140 | Instruments financiers (articles 71 et 72)

141 | Entités ayant fait l'objet d'une évaluation *ex ante* en tant que bénéficiaires (article 73)

142 | Utilisation d'une forme simplifiée de soutien aux bénéficiaires (article 78)

Annexes

Annexe I – Informations générales

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

Annexe III – Faiblesses décelées dans l'annexe I de la proposition de règlement sur le cadre de performance

Sigles, acronymes et abréviations

Glossaire

Introduction

Pourquoi avons-nous établi cet avis?

Base juridique

- 01** Le 16 juillet 2025, la Commission a publié la proposition de règlement établissant le Fonds européen ([COM\(2025\)565 final](#)) (la « Proposition »). Le 18 octobre et le 6 novembre 2025, respectivement, le Conseil et le Parlement européen ont demandé à la Cour des comptes européenne (la « Cour ») d'émettre un avis sur la Proposition de la Commission.
- 02** Conformément à notre mandat institutionnel ([article 322, paragraphe 1, point a\), du TFUE](#)), nous émettons le présent avis afin de contribuer au processus législatif par des observations sur la conception, la gouvernance, l'exécution financière, l'environnement de contrôle et les risques potentiels, concernant le Fonds européen (le « Fonds ») objet de la Proposition.

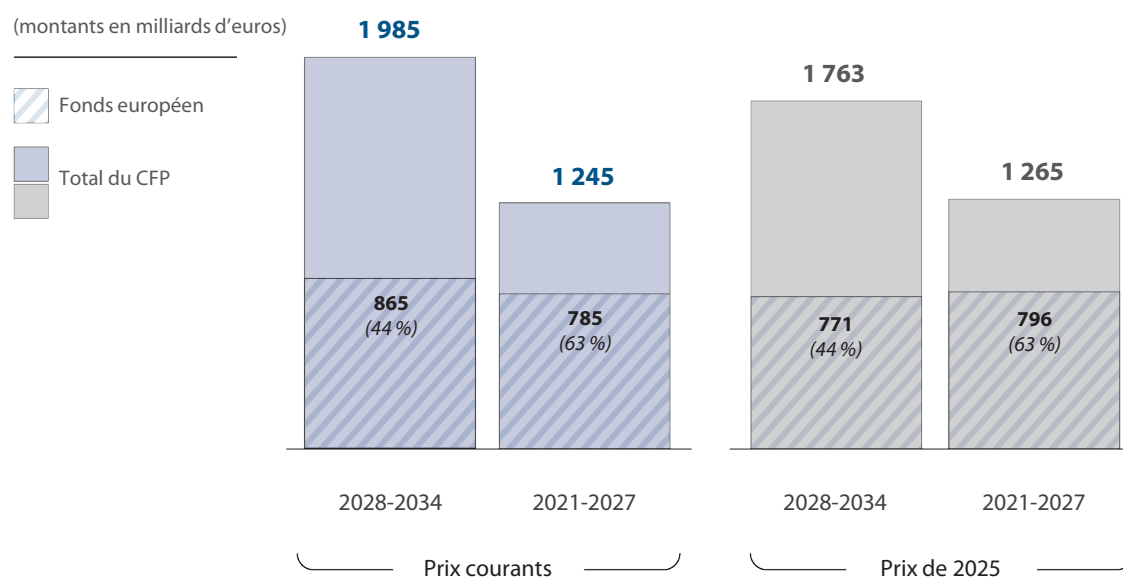
Contexte

- 03** Le Fonds européen envisagé rassemble un grand nombre de fonds séparés jusqu'ici, y compris ceux qui financent l'agriculture (PAC) et la cohésion ([annexe I](#)). Nous auditons ces dépenses depuis de nombreuses années et, pour ce qui est de la cohésion en particulier, nous avons mis en évidence des faiblesses récurrentes dans la gestion, un taux d'erreur trop élevé et une complexité excessive. La Proposition porte principalement sur le modèle de dépenses des fonds en gestion partagée, qu'elle vise à modifier fondamentalement en passant du remboursement des dépenses supportées à une démarche centrée sur le paiement des réalisations fournies par les États membres. Ce modèle s'inspire largement

de l'expérience issue de la mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR), pour laquelle nous avons également constaté des faiblesses. Dans le présent avis, nous mettons en lumière des questions qu'il conviendra d'éclaircir avant de commencer à mettre en œuvre le Fonds européen. Un changement de cette ampleur nécessite inévitablement un temps d'adaptation, l'expérience se gagnant par la mise en œuvre elle-même. Nos audits couvriront le processus dès le début, compte tenu des questions soulevées dans le présent avis, et, par nos recommandations, nous contribuerons à faire en sorte que le potentiel des dépenses de l'UE soit pleinement exploité.

- 04** La Proposition vise à établir un cadre commun de programmation et de mise en œuvre pour la période 2028-2034 au moyen d'un ensemble unique de règles qui s'appliqueraient aux programmes en gestion partagée entre la Commission européenne et les États membres et qui soutiendraient la cohésion économique, sociale et territoriale, l'agriculture et le développement rural, la pêche et les affaires maritimes, ainsi que la prospérité et la sécurité. Elle représente un **changement fondamental par rapport à l'architecture du cadre financier pluriannuel (CFP) en cours**, dans lequel ces domaines d'action relevaient d'instruments distincts qui, souvent, avaient des objectifs spécifiques, un mécanisme de mise en œuvre, un modèle de gouvernance et des dispositifs d'assurance qui leur étaient propres. Les modalités pratiques relatives à la majeure partie des dépenses de la PAC resteront quasiment inchangées, mais **le règlement proposé révolutionnera la manière de planifier, d'allouer, de gérer et de contrôler une part substantielle des fonds de l'UE**.
- 05** Les dépenses envisagées, qui avoisinent 865 milliards d'euros en prix courants, constituent le principal volet du prochain CFP. Elles représentent près de 44 % du budget de l'UE proposé, contre 63 % environ dans le CFP 2021-2027, où le financement des programmes correspondants s'élevait approximativement à 785 milliards d'euros (*figure 1*). À ces dépenses, la Commission propose en outre d'ajouter jusqu'à 150 milliards d'euros de prêts aux États membres. La Proposition vise à simplifier l'exécution du budget de l'UE tout en renforçant la flexibilité pour permettre de répondre à des défis et à des crises imprévus.

Figure 1 | Budget du Fonds européen et de ses prédécesseurs, en prix courants et en prix de 2025



Remarque: les budgets des CFP 2021-2027 et 2028-2034 tiennent compte du remboursement de NextGenerationEU.

Le budget présenté pour le Fonds européen ne tient pas compte des 150 milliards d'euros de prêts envisagés. Les prix de 2025 sont calculés au moyen d'un déflateur annuel fixe de 2 %.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données de la Commission.

06 Les principaux changements apportés par la Proposition sont les suivants:

- un cadre centré sur **un unique plan de partenariat national et régional** (plan PNR) pour chaque État membre;
- **un nouveau modèle de financement et de mise en œuvre** selon lequel la plupart des paiements de l'UE aux États membres ne viseront plus, comme c'est le cas actuellement, à rembourser les dépenses éligibles supportées, mais dépendront du respect de valeurs intermédiaires et de valeurs cibles prédéfinies pour des réformes et des investissements. Ce modèle de mise en œuvre s'inspire largement de celui de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR), un instrument temporaire mis en place pour répondre aux besoins de financement engendrés par la pandémie de COVID-19. Certains éléments des dispositions communes édictées pour la gestion partagée sont conservés dans la Proposition, mais le fait de lier les paiements aux valeurs intermédiaires et aux valeurs cibles changerait substantiellement le fonctionnement de ce mode de gestion.

La Proposition prévoit également que des prêts d'un montant pouvant aller jusqu'à 150 milliards d'euros soient accordés aux États membres afin de financer des investissements et des réformes non couverts par les subventions.

07 Le règlement **redéfinirait dans une large mesure l'application de la gestion partagée** ainsi que les rôles respectifs de la Commission, du Conseil, des États membres et des autorités régionales:

- **Commission et Conseil** – les plans PNR seraient approuvés par le Conseil sur proposition de la Commission, comme c'était le cas dans la FRR et à la différence de ce qui se passait dans les dispositifs traditionnels de gestion partagée;
- **Commission et États membres** – les États membres seraient investis de responsabilités accrues dans l'affectation des fonds, la mise en œuvre des mesures nécessaires au respect des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles, l'établissement de rapports sur l'avancement et l'assurance, ce qui retentirait sur le rôle de la Commission dans leur utilisation des fonds de l'UE et sur sa surveillance de cette utilisation;
- **autorités nationales et régionales** – le principe de partenariat et la gouvernance à plusieurs niveaux sont consacrés dans la Proposition. Dans le cadre du plan unique, les États membres seraient libres d'organiser la mise en œuvre en fonction de leur structure institutionnelle et d'associer les régions à la planification et à la mise en œuvre des fonds.

Cependant, la Commission resterait responsable en dernier ressort de l'exécution du budget dans le respect du droit de l'UE et des États membres.

08 Dans ce contexte, le présent avis contient des observations et des suggestions visant à attirer l'attention sur des problèmes de clarté, de cohérence et de complétude de la Proposition. Nous avons mis en évidence des dispositions susceptibles d'appeler des améliorations par les colégislateurs. Dans la première partie, nous formulons nos principaux messages sur des thèmes importants; dans la deuxième, nous livrons une analyse de différents articles en suivant la structure de la Proposition de règlement.

09 Le présent avis est centré sur les éléments communs à toutes les politiques financées par le Fonds européen. Il est à lire en combinaison avec l'[avis 05/2026](#), qui traite de l'effet global des propositions de la Commission sur la politique agricole commune (PAC), ainsi que des dispositions de la Proposition qui concernent les interventions et les systèmes de contrôle dans le domaine de l'agriculture. Les règles énoncées dans la Proposition seront complétées par des règlements sectoriels qui ne sont pas couverts par le présent avis.

- 10** Nous relevons également que, depuis la publication de la Proposition, la Commission et les colégislateurs discutent de modifications éventuelles concernant, par exemple, l'utilisation du «montant de la flexibilité» envisagé et la répartition équilibrée de l'enveloppe entre les différents domaines d'action. Le présent avis porte sur la Proposition telle qu'elle a été publiée et ne couvre pas ces nouveaux développements, excepté quelques éléments explicitement mentionnés.

Principaux messages

Encadré 1

Les messages principaux en un coup d'œil

- **Changement fondamental par rapport au CFP précédent:** la Proposition fusionne les financements destinés à des domaines d'action de longue date (tels que la cohésion et l'agriculture) et à des priorités émergentes en un seul plan national par État membre. Elle prévoit en outre que l'UE emprunte d'importantes sommes d'argent pour financer des prêts aux États membres. Cette intégration vise certes à renforcer la cohérence, mais combinerait des politiques aux objectifs, horizons temporels et logiques d'exécution différents, au risque d'accroître la complexité et de conduire à des arbitrages entre priorités. Des garde-fous seront nécessaires pour garantir le plein respect du principe de partenariat et de la gouvernance à plusieurs niveaux.
- **Modèle de mise en œuvre hybride:** la Proposition présente un modèle fondé sur la réalisation de valeurs intermédiaires et de valeurs cibles, mais conserve certains éléments du modèle fondé sur les coûts. Le règlement devrait expliquer plus clairement comment interagiront les principes horizontaux, les exigences en matière de performance et les contrôles de légalité et de régularité. Le fait de surcharger un unique instrument en y intégrant plusieurs niveaux d'objectifs, de garanties et d'exigences en matière d'établissement de rapports est de nature à augmenter la complexité, à fragiliser l'obligation de rendre compte et à compromettre l'efficacité de la mise en œuvre. Le règlement devrait également préciser que le respect du droit de l'UE et du droit national est obligatoire et que la non-conformité entraînera des conséquences financières pour les États membres.

- **Cadre de performance:** en soi, le recours au financement non lié aux coûts ne fait pas du Fonds un instrument fondé sur la performance. La mise en œuvre des plans PNR relèvera du cadre de performance établi par la [proposition de règlement sur la performance](#). Le fait que ce cadre repose sur des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles fondées sur les réalisations, que les domaines d'intervention sont définis en termes généraux et que certains indicateurs de résultat présentent des faiblesses, voire font totalement défaut, nuit à la comparabilité, empêche d'évaluer utilement l'efficacité, l'efficience et le rapport coûts/avantages, et met l'assurance en péril, puisque l'atteinte de valeurs intermédiaires et de valeurs cibles mal définies se prête difficilement à une vérification ou à un audit.
- **Liberté de choix des priorités en matière de dépenses, dans les limites permises par les dispositions horizontales de l'UE:** la hiérarchisation des priorités dans les plans PNR est laissée à l'appréciation des États membres, mais avec des restrictions imposées par le fléchage thématique, les crédits réservés à certains domaines d'action et les objectifs de l'UE. Les plans PNR doivent couvrir tous les objectifs spécifiques du Fonds. Toutefois, dans les limites du budget disponible, ils ne seront peut-être pas totalement aptes à permettre de réaliser de manière satisfaisante l'ensemble des objectifs de l'UE tout en adaptant les interventions aux besoins et aux stratégies de développement nationaux et régionaux.
- **Cadre simplifié en ce qui concerne la relation entre la Commission et les États membres, mais complexité administrative susceptible de persister dans les États membres:** la Proposition vise à simplifier le partage de la gestion financière entre la Commission et les États membres en remplaçant de multiples programmes et règles par des plans PNR uniques, et les remboursements de coûts par des paiements liés à des valeurs intermédiaires et à des valeurs cibles. Dans l'ensemble, il est possible que la simplification se concrétise surtout pour la répartition des compétences entre la Commission et les États membres, tandis que la charge administrative au niveau national et régional et à celui des bénéficiaires pourrait rester inchangée, voire augmenter.
- **Les paiements fondés sur les coûts estimés et sur l'atteinte de valeurs intermédiaires et de valeurs cibles sont axés sur les réalisations:** dans le modèle de mise en œuvre retenu, c'est l'atteinte de valeurs intermédiaires et de valeurs cibles fondées sur les réalisations qui déclenche les paiements. Le modèle est donc centré sur les progrès dans la mise en œuvre au lieu de l'être sur les résultats. Il nécessite des estimations de coûts fiables, mais la Proposition ne prévoit pas de garde-fous appropriés à cet égard. Les États membres ne sont pas tenus de rendre compte des dépenses publiques opération par opération. Les valeurs intermédiaires et les valeurs cibles devront être définies avec précision pour que l'on puisse savoir sans équivoque si elles ont été atteintes ou non. Des différences de conception, de niveau d'ambition et d'interprétation entre les États membres risquent de réduire la comparabilité et de nuire à l'égalité de traitement et à l'évaluation globale de la performance des dépenses de l'UE.

- **Une pression accrue pour absorber les fonds, combinée à une flexibilité face aux crises et à de plus grandes possibilités de réaffectation du financement, pourrait réduire la prévisibilité budgétaire:** le cadre financier proposé introduit des éléments susceptibles de réduire la prévisibilité pour les investissements à long terme, y compris une pression accrue sur l'absorption, une flexibilité liée aux crises et une plus grande liberté de réaffectation des fonds. Tout en visant à insuffler de la souplesse dans la programmation pluriannuelle des fonds de l'UE, ces éléments pourraient aussi bien limiter la capacité des États membres et des régions à planifier et à réaliser des investissements complexes à long terme, et accentuer l'incertitude concernant la continuité du financement. L'avenir nous dira si l'absorption des fonds de l'UE augmente par rapport au CFP et à la FRR.
- **Obligation de rendre compte et assurance:** le cadre d'assurance proposé est porteur de risques pour l'obligation de rendre compte, et la Commission, qui resterait responsable en dernier ressort de l'exécution du budget, pourrait bien ne pas être en mesure de fournir aux autorités de décharge l'assurance exigée en vertu du traité. Dans le système envisagé, contrairement à ce qui se passe dans la FRR, elle ne réaliserait par exemple pas de vérifications obligatoires de la régularité (valeurs intermédiaires et valeurs cibles) avant le paiement. Globalement, la Proposition risque d'affaiblir le rôle de pilotage et de surveillance dévolu à la Commission et oblige à se fier davantage aux systèmes nationaux, alors que nous ne cessons de relever des faiblesses dans les systèmes d'audit et de contrôle des États membres. Pour garantir la protection des intérêts financiers de l'UE ainsi que le caractère satisfaisant et la cohérence des pratiques de contrôle dans l'ensemble des États membres, la Commission devrait imposer de solides exigences de contrôle et d'audit, en définissant explicitement les conséquences financières en cas de non-conformité, en particulier du point de vue des corrections financières et des recouvrements.

Valeur ajoutée européenne

- 11** Le Fonds européen objet de la Proposition regroupe des politiques qui occupent de longue date une place centrale dans l'intégration européenne, en particulier la politique de cohésion et la politique agricole commune, soutenant ainsi des objectifs d'intérêt européen établis dans les traités¹. Le soutien vise principalement à réduire les disparités économiques, sociales et territoriales entre régions, et à promouvoir un secteur agricole équitable et durable qui contribue à la sécurité alimentaire et à la protection de l'environnement dans l'ensemble de l'UE. La Proposition prévoit également un

¹ Articles 38, 39 et 174 du [traité sur le fonctionnement de l'Union européenne](#) (TFUE).

financement pour les interventions relevant des affaires intérieures, régies par une autre disposition du traité², ainsi que pour la compétitivité, la préparation et la sécurité.

- 12** Dans nos travaux récents, nous avons souligné³ la nécessité de définir avec précision la notion de valeur ajoutée européenne dans la législation, de l'appliquer de manière uniforme et systématique lors de l'affectation de fonds de l'UE aux programmes et aux initiatives, et de veiller à ce que la valeur ajoutée européenne soit évaluée *ex post*. Sinon, cette notion risque d'être interprétée différemment selon les interventions, ce qui rendrait impossible toute comparaison des évaluations d'un programme à l'autre. Pour qu'elle prenne tout son sens, le règlement devra contenir des critères clairs, appliqués de manière cohérente et suffisamment précis pour permettre des évaluations objectives.

Alignement des objectifs de dépenses sur les priorités stratégiques de l'UE

- 13** La Proposition contient des objectifs généraux qui couvrent presque toutes les priorités de l'UE, y compris la cohésion économique et sociale, la promotion de la production agricole et halieutique, la protection de l'environnement et la lutte contre le changement climatique, la transition numérique, les transports, la migration, la compétitivité, la défense et la sécurité. Parce qu'elle englobe des objectifs relatifs aux capacités de sécurité et de défense, elle permet notamment aux États membres de donner la priorité à la défense et, par rapport aux CFP précédents, d'allouer davantage de ressources à la réponse aux risques géopolitiques. Les États membres devront tenir compte de tous ces objectifs dans leurs plans PNR. En pratique, la mesure dans laquelle ils le feront pourra s'avérer variable, puisque le règlement proposé leur laisse une certaine liberté de choix pour allouer les ressources limitées (les leurs et celles de l'UE) aux priorités qu'ils jugent les plus importantes. Il est donc difficile de déterminer comment la Commission appréciera si les plans PNR répondent ou non de manière appropriée aux différentes priorités convenues au niveau de l'UE (points 59, 78 et 79).
- 14** La dimension européenne des dépenses pourrait également être promue, par exemple, au moyen d'investissements dans des projets transnationaux, y compris des projets d'infrastructures transfrontalières, auxquels les États membres pourraient apporter un soutien dans le cadre de leurs plans PNR.

² Article 3 du [traité sur l'Union européenne](#) et titre V du [TFUE](#).

³ [Document d'analyse 03/2025](#), encadré 1.

- 15** La liberté accordée aux États membres en ce qui concerne l'affectation des fonds est toutefois limitée par les exigences en matière d'allocation thématique et les autres dispositions du niveau de l'UE qui reflètent les priorités de cette dernière, comme les montants réservés pour les paiements directs de la PAC, le développement rural et les régions moins développées, et les objectifs de 14 % de dépenses sociales et de 43 % de dépenses consacrées aux actions en faveur du climat et de l'environnement⁴ (points 58 et 63). Or les États membres et les régions pourraient rencontrer des difficultés pour répondre à leurs propres besoins de développement prioritaires tout en contribuant à l'ensemble des priorités de l'UE.
- 16** Pour ce qui a trait à la politique de cohésion, la Proposition fait une plus large place à la programmation au niveau national, tout en la liant plus étroitement aux initiatives horizontales de l'UE, en particulier le Semestre européen et les recommandations de réformes qui en relèvent, la décennie numérique et les plans nationaux en matière d'énergie et de climat. Certes, l'alignement sur les priorités de l'UE est un objectif de longue date, mais la Proposition indique explicitement que les États membres doivent tenir compte des besoins de leurs régions lorsqu'ils élaborent leurs plans PNR. Or, dans certains États membres, le passage à un plan PNR unique pourrait avoir pour effet de modifier le rôle des régions dans la prise de décision par rapport au système actuel. La Proposition ne prévoit pas de garde-fous suffisants pour garantir que les programmes nationaux permettront de répondre aux besoins de développement régional, ou que le principe de partenariat et la gouvernance à plusieurs niveaux seront pleinement respectés. La prise en considération des disparités économiques, sociales et territoriales entre les régions nécessitera une coordination efficace au sein des États membres.
- 17** La Proposition réaffirme des principes horizontaux tels que les droits fondamentaux, la non-discrimination, l'égalité de genre et la protection de l'environnement. La Commission et les États membres devront assurer le respect de ces principes importants au niveau des plans PNR tout en réduisant autant que possible les coûts administratifs et en évitant toute bureaucratie inutile.

⁴ Articles 4 et 6 ainsi qu'annexe III de la [proposition de règlement sur la performance](#) et article 10, paragraphe 5, de la [proposition relative au Fonds européen](#).

Flexibilité budgétaire

- 18** L'objectif du règlement proposé est de permettre aux États membres, mais aussi à la Commission, de disposer d'une certaine latitude pour répartir le soutien de l'UE entre les objectifs spécifiques énoncés dans la Proposition et pour s'adapter aux nouvelles priorités politiques ou aux changements de priorités pendant la période de programmation. Par rapport à la période du CFP 2021-2027, la Proposition réduit les crédits réservés et la concentration thématique sur les priorités de l'UE pour privilégier des éléments tels que le «montant de la flexibilité» de 25 % dans les plans PNR (point 67) et la Facilité de l'UE gérée par la Commission (points 93 à 97). Le montant de la flexibilité sera toutefois utilisé dans un cadre qui comprend un fléchage et des objectifs de dépenses horizontaux. Réunis, ces éléments limitent les possibilités de réaffecter les ressources, ainsi que la capacité de répondre aux besoins de développement propres à certaines régions et à certains secteurs. Étant donné les derniers développements et les négociations en cours (points 58 et 67), la flexibilité pourrait être réduite par rapport à ce que prévoyait la Proposition initiale.
- 19** La Proposition instaure également la possibilité, pour les États membres, de financer la mise en œuvre de leurs plans PNR au moyen de prêts de l'UE d'un montant pouvant aller jusqu'à 150 milliards d'euros, qu'ils rembourseront ultérieurement. La création d'un instrument de prêt de l'UE de cette taille en dehors de toute situation de crise est une innovation majeure, qui fait de l'Union le trésorier des États membres, un emprunteur sur les marchés de capitaux et un prêteur pour ses États membres, en vue de la poursuite d'objectifs stratégiques ordinaires. À la différence des précédents instruments de prêt de taille similaire, celui-ci ne trouve pas sa base dans des dispositions spécifiques des traités, mais dans des dispositions sectorielles et dans le cadre d'emprunt établi par la Proposition. Ces prêts aux États membres seront garantis par la marge de manœuvre budgétaire, sans autre provision à cet effet. Un large recours à la marge de manœuvre en tant que garantie des prêts pourrait fragiliser la protection du budget de l'UE, rendre les contributions nationales à ce dernier moins prévisibles et contraindre les États membres à y effectuer des versements supplémentaires. En outre, le calendrier de remboursement serait approuvé par le Conseil sur proposition de la Commission pour chaque État membre. L'utilisation de l'instrument de prêt pourrait avoir des conséquences sur la politique monétaire, qui devront être analysées (points 61 et 62).

Simplification

- 20** Le Fonds unique proposé et les plans PNR visent à simplifier le financement de l'UE, à en réduire la fragmentation, ainsi qu'à accroître la cohérence et les synergies dans la programmation des interventions relevant des différentes politiques. La Proposition rassemble plusieurs logiques d'intervention telles que les opérations de développement territorial stratégiques de la politique de cohésion, l'aide au revenu et la régulation des marchés de la PAC, et les interventions opérationnelles du domaine des affaires intérieures.
- 21** Les multiples programmes et règles actuels seront remplacés par des plans PNR uniques régis par un ensemble de règles commun, ce qui simplifiera les arrangements entre la Commission et les États membres. Dans le nouveau modèle de mise en œuvre, les paiements de la Commission aux États membres seront subordonnés à l'atteinte de valeurs intermédiaires et de valeurs cibles pour les réformes et les investissements. Le décaissement de fonds du budget de l'UE par la Commission sera ainsi rationalisé.
- 22** Par contre, la programmation et la mise en œuvre des interventions dans le cadre d'un plan unique pourraient nécessiter davantage de coordination au niveau national et régional (point 75). En outre, la simplification ne devant pas se faire au détriment de l'obligation de rendre compte de l'utilisation des fonds⁵, il conviendra d'établir de solides exigences de contrôle et d'audit, qui devront également englober des vérifications des opérations sous-jacentes et des paiements effectués en faveur des bénéficiaires et des destinataires (finaux).
- 23** Pour les bénéficiaires et les destinataires (finaux), la simplification risque d'être limitée par le fait que les exigences de mise en œuvre sont définies au niveau de l'UE et des États membres: tel est notamment le cas des principes horizontaux, des obligations découlant du règlement sur la performance (communication d'informations, vérification et documentation supplémentaire) et de l'exigence, maintenue, d'assurer la légalité et la régularité des dépenses de l'UE. De plus, l'efficacité de la simplification dépendra avant tout de la manière dont la Commission et les États membres décideront d'appliquer le nouveau modèle de mise en œuvre, y compris l'obligation de recourir davantage aux formes simplifiées de soutien de l'UE (point 142).

⁵ Document d'analyse 04/2025, points 15 et 51.

- 24** Globalement, la simplification pourrait se concrétiser en ce qui concerne le partage des compétences entre la Commission et les États membres, sans pour autant se répercuter au niveau national et régional ou à celui des bénéficiaires, pour qui la charge administrative pourrait rester substantielle.

Rythme d'absorption des fonds de l'UE

- 25** La Proposition comprend plusieurs éléments destinés à accélérer les paiements aux États membres. Étant fondée sur le respect de valeurs intermédiaires et de valeurs cibles, elle pourrait aboutir à des paiements plus rapides que dans les dispositifs de gestion partagée en vigueur, en plus du préfinancement accru envisagé. Elle s'écarte de la FRR en ce qu'elle autorise les États membres à demander des paiements en fonction des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles atteintes, au lieu de tranches fixes pour des ensembles prédéfinis de jalons et de cibles. Cela pourrait faciliter un décaissement plus rapide des fonds de l'UE et contribuer à réduire le montant des engagements budgétaires restant à liquider⁶ (points 68 et 69), mais ne permet pas en soi de relever les défis liés à la mise en œuvre, à la qualité des dépenses ou à l'obtention de résultats.
- 26** Parallèlement, la Proposition instaure une règle de dégagement à $n + 1$ de nature à réduire le risque de persistance d'arriérés de fonds non dépensés, comme nous l'avons déjà souligné⁷. Il s'agit là d'un durcissement par rapport aux règles $n + 2/n + 3$ en vigueur dans la politique de cohésion, les affaires intérieures et le développement rural, qui permettent à l'État membre, après l'engagement de fonds de l'UE, de disposer de deux ou trois années pour la mise en œuvre avant de perdre ces fonds. La Proposition réduit en outre les délais de mise en œuvre, favorisant ainsi les mesures applicables plus rapidement, plutôt que celles, plus complexes, qui pourraient produire un impact plus important (points 68 et 69).
- 27** Nous soulignons l'importance d'adopter en temps voulu les propositions législatives de l'UE, et d'adopter ensuite les plans PNR, faute de quoi le début de la mise en œuvre sera retardé, et les paiements aux bénéficiaires le seront donc aussi. L'adoption en temps opportun de la législation de l'UE est également indispensable pour permettre aux États membres d'adapter leurs règles nationales à temps pour le début de la mise en œuvre des plans PNR (point 76).

⁶ Rapport annuel relatif à 2024, points 2.26 à 2.31, 2.72 et 2.73.

⁷ Document d'analyse 05/2019 (étude de cas rapide), points 45, 46 et 50; avis 02/2025, point 37.

Cadre de performance

- 28** Le cadre de performance proposé n'est pas suffisamment bien conçu pour permettre l'évaluation de la performance et une assurance en ce qui la concerne. La [proposition de règlement sur la performance](#) présentée par la Commission exige que les mesures des plans PNR soient liées, par l'intermédiaire de domaines d'intervention, à des indicateurs de réalisation et de résultat, les valeurs intermédiaires et cibles finales devant correspondre à des indicateurs de réalisation. Dans bien des cas, les domaines d'intervention sont mal définis et se prêtent à des interprétations diverses, de sorte qu'il est possible de rattacher des mesures totalement différentes à un même domaine. En outre, un grand nombre d'indicateurs de réalisation et de résultat manquent de clarté et sont axés sur des intrants ou sur des activités, laissant ainsi une grande liberté d'interprétation pour ce qui est du champ qu'ils couvrent et de leur contenu ([annexe III](#)). Étant donné ces faiblesses (similaires à celles décelées dans la FRR) dans la conception du cadre de performance, il sera difficile d'évaluer la performance et de fournir une assurance quant au respect des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles. De plus amples informations sur le cadre de performance sont disponibles dans notre [avis 10/2026](#).
- 29** Dans notre [document d'analyse 02/2025](#), nous avons signalé que le financement non lié aux coûts, tel qu'il est pratiqué dans le cadre de la FRR, ne fait pas de celle-ci un instrument fondé sur la performance. Nous avons à plusieurs reprises mis en avant les enseignements à tirer pour améliorer l'orientation sur la performance, l'obligation de rendre compte et la transparence des futurs instruments.

Plans PNR et paiements de l'UE aux États membres

- 30** Les plans PNR doivent tenir compte d'un large éventail de priorités. Des exigences claires concernant le contenu des plans des États membres sont essentielles à cet égard (points [13](#), [78](#) et [79](#)). Notre expérience liée à la FRR montre que les États membres pourraient rencontrer des difficultés pour concevoir des mesures qui répondent à toutes les priorités. Une méthode d'évaluation structurée et transparente devra être établie pour garantir la cohérence de l'évaluation de l'ensemble des plans PNR par la Commission (points [90](#) et [91](#)).

- 31** Dans le modèle envisagé, les paiements aux États membres rémunéreront des investissements et des réformes, ainsi que les valeurs intermédiaires et les valeurs cibles correspondantes définies dans les plans PNR nationaux. Ces valeurs sont importantes parce que leur atteinte déclenche le versement de fonds de l'UE à un État membre. Il s'agit là d'une différence fondamentale par rapport à l'approche actuellement appliquée aux fonds en gestion partagée, où, le plus souvent, le financement de l'UE rembourse les coûts éligibles cumulés, supportés par les bénéficiaires aux fins de la mise en œuvre des opérations.
- 32** Les valeurs intermédiaires et les valeurs cibles doivent être définies avec précision pour que l'on puisse savoir sans équivoque si elles ont été atteintes ou non, mais aussi pour permettre une vérification objective et garantir ainsi la sécurité juridique. La Proposition exige que, sauf exception dûment justifiée, les valeurs cibles soient choisies dans la liste des indicateurs de réalisation normalisés fournie en annexe I de la [proposition de règlement sur la performance](#). Cela favorise l'harmonisation entre les États membres et au sein de ceux-ci, conformément à nos recommandations antérieures relatives à la FRR (points [80](#) à [85](#)).
- 33** Toutefois, les indicateurs prévus à l'annexe I de la [proposition de règlement sur la performance](#) ne sont pas toujours suffisamment clairs et reproduisent certaines faiblesses déjà observées dans la FRR⁸. Ainsi, certains indicateurs de réalisation sont mal définis, traduisent un niveau d'ambition très variable et permettent de déclarer, au titre d'un même indicateur et d'un même domaine d'intervention, des actions de types et de durées très divers, avec des intensités de soutien très différentes: tel est le cas, par exemple, du «nombre de participants», du «nombre d'apprenants» ou du «nombre de personnes»/«nombre d'entreprises bénéficiant d'un soutien» ([annexe III](#)). De surcroît, l'utilisation d'indicateurs de réalisation normalisés, si elle favorise la comparabilité et l'harmonisation, ne doit toutefois pas aboutir à une approche purement descendante. En particulier, dans le cas des réformes et des investissements propres à un pays, les réalisations et les résultats doivent être définis par la Commission et l'État membre, et convenus entre eux, compte tenu du contexte national et régional, de la situation initiale et de la contribution attendue aux objectifs stratégiques.
- 34** Afin de garantir la transparence, l'égalité de traitement des États membres et une vérification objective, il convient de définir des méthodes pour fixer les valeurs intermédiaires et chiffrer les valeurs cibles, et pour établir leurs valeurs de paiement. Les réformes, en particulier, devraient être évaluées en fonction de principes communs. En outre, la Proposition devrait fournir en temps utile des orientations claires sur la manière

⁸ Document d'analyse 02/2025, points 11, 27 et 30.

de déterminer les valeurs de paiement, car il est difficile de savoir si ces dernières refléteront, ou pas, l'importance relative de chaque valeur intermédiaire ou cible et seront proportionnelles au montant de financement jugé nécessaire pour l'atteindre. Il conviendrait également de préciser comment devront être fixés les « montants mis de côté pour les réformes » (points 80 à 84).

35 Par ailleurs, les critères d'évaluation relatifs aux valeurs intermédiaires et aux valeurs cibles, énoncés à l'annexe VIII de la Proposition, devront être améliorés afin de faire en sorte que les décisions de paiement soient suffisamment objectives (point 134).

36 Dans le modèle de mise en œuvre envisagé, les estimations de coûts *ex ante* joueront un rôle essentiel dans la détermination du montant du soutien de l'UE à verser au titre de l'atteinte des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles convenues. Les paiements aux États membres ne seront pas revus (ni à la baisse ni à la hausse) pour correspondre aux coûts réellement supportés. Des estimations de coûts fiables seront donc nécessaires *ex ante* et durant toute la période, mais la Proposition ne prévoit pas de garde-fous appropriés à cet égard. Elle fournit peu d'orientations sur la manière dont ces estimations devraient être établies, étayées et évaluées. Selon nous, le risque existe que les États membres ne s'appuient pas tous sur les mêmes hypothèses et qu'ils établissent ainsi des estimations divergentes pour des mesures similaires. Cela pourrait nuire à la comparabilité et induire un risque que des estimations de coûts soient excessives ou mal justifiées. La Proposition exige que les estimations de coûts restent raisonnables et cohérentes tout au long de la mise en œuvre et fassent l'objet d'un examen à mi-parcours (y compris une « révision du coût total estimé des mesures couvertes »⁹) qui déboucherait, le cas échéant, sur une actualisation des coûts estimés des mesures figurant dans les plans PNR. Cependant, il conviendrait de clarifier comment cette exigence devra être appliquée en pratique et comment la Commission en appréciera et en vérifiera le respect (points 86 à 89).

37 Dans la Proposition de règlement, certains éléments clés, comme les obligations de fléchage thématique (points 58 et 63) et les taux de contribution nationale (points 70 à 73), sont également établis sur la base des estimations de coûts *ex ante*. Par essence, les estimations de coûts ne sont jamais totalement exactes, car elles peuvent être trop hautes ou trop basses. Les éléments clés risquent donc de s'avérer nettement différents de ce qui est attendu, risque que seules des estimations de coûts fiables permettent d'atténuer (points 86 à 89). En définitive, le seul moyen d'obtenir une certitude quant à l'application uniforme de ces éléments clés consisterait à les faire reposer sur les coûts réellement supportés par les États membres pour la mise en œuvre des plans.

⁹ Article 25, paragraphe 2, de la Proposition.

- 38** Pour ce qui est de la PAC, la Proposition prévoit également la possibilité de fonder les paiements aux États membres sur des «réalisations»¹⁰ (par exemple paiements liés à la surface et au nombre d'animaux) au lieu de les faire reposer sur des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles. La continuité avec les dispositions actuelles sera ainsi assurée, puisque la plupart des paiements de la PAC reposent déjà sur des droits non liés aux coûts ou, pour certains investissements, sur des options de coûts simplifiés. Le règlement devrait préciser quelles interventions de la PAC devraient être fonction des réalisations et lesquelles devraient reposer sur l'atteinte des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles: en effet, il est important de distinguer clairement les différentes logiques d'exécution au sein d'un même cadre. Ne pas le faire engendrerait une incertitude et pourrait conduire à des différences de mise en œuvre entre les États membres (point 85).
- 39** Enfin, la Proposition exige que le total des paiements de la Commission à un État membre ne dépasse pas le montant total que cet État membre a versé aux bénéficiaires dans le cadre de la mise en œuvre de son plan PNR. Les bénéficiaires pouvant être des organismes publics tels que des ministères ou des administrations, cette disposition n'empêchera pas que, dans certains cas, les paiements reçus du budget de l'UE dépassent globalement les montants versés par ces organismes aux fins de la mise en œuvre des opérations sous-jacentes aux valeurs intermédiaires et aux valeurs cibles (point 127).

Conformité et obligation de rendre compte concernant les fonds dépensés

- 40** Dans le nouveau modèle de mise en œuvre, la qualité et la fiabilité des informations figurant dans les plans des États membres, et les rapports de ces derniers sur les valeurs intermédiaires et les valeurs cibles atteintes, revêtent une importance considérable. L'absence de méthodes claires, harmonisées et appliquées de manière systématique afin d'évaluer les plans, les demandes de paiement et les réalisations déclarées pendant toute la mise en œuvre crée des risques de divergences dans l'interprétation et l'application, ainsi que d'inégalité de traitement des différents États membres. Une plus grande clarté sur l'application de notions telles que celle de double financement est nécessaire pour contribuer à garantir un cadre de mise en œuvre suffisamment solide (points 52 et 53).
- 41** En outre, la Proposition prévoit que la Commission effectuera les paiements sur la foi des déclarations des États membres indiquant que les valeurs intermédiaires et les valeurs cibles ont été atteintes, sans être tenue de procéder à des contrôles au préalable. Pour protéger les intérêts financiers de l'Union, le règlement devrait obliger la Commission à

¹⁰ Ibid., article 22, paragraphe 2, point c).

vérifier le respect des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles, sur la base de preuves documentaires, avant tout paiement. Par ailleurs, les conditions de paiement devraient être fondées sur des critères clairement définis ne laissant aucune place à l'acceptation discrétionnaire d'une valeur qui serait partiellement atteinte ou s'écarterait de la réalisation attendue (points 133 et 134). Les déclarations des États membres seront complétées par un dossier «assurance» annuel (points 122 à 127). Pour obtenir une assurance sur la régularité des paiements, la Commission devra également réaliser ses propres vérifications des dossiers «assurance» annuels: nos travaux à l'appui de la déclaration d'assurance ont confirmé à maintes reprises l'existence de faiblesses dans les systèmes des États membres, et nos travaux d'audit sur la FRR ont mis en évidence des cas où les jalons et cibles déclarés par les États membres n'avaient pas été atteints de manière satisfaisante¹¹.

42 Dans la gestion partagée, l'assurance que fournit la Commission repose en grande partie sur celle qu'elle reçoit des États membres, et qu'elle complète par ses propres audits. Il est essentiel que la Proposition clarifie certains aspects importants concernant l'assurance, par exemple la conformité au droit applicable (y compris les règles relatives aux marchés publics et aux aides d'État), et les exigences en matière d'audit et de contrôle (points 105, 106, 109 à 112 et 115 à 121). Dans ce contexte, elle devrait exposer la manière dont sera évaluée et vérifiée la conformité des opérations sous-jacentes au droit de l'UE et national applicable, y compris les exigences horizontales concernant les marchés publics et les aides d'État, entre autres. Le règlement devrait préciser que le respect du droit de l'UE et du droit national est obligatoire et que la non-conformité entraînera des conséquences financières pour l'État membre concerné. Restant responsable en dernier ressort, la Commission devrait imposer de solides exigences de contrôle et d'audit. Si les conséquences du non-respect ne sont pas énoncées explicitement, notamment en ce qui concerne les corrections financières et les recouvrements (point 136), l'assurance de la Commission risque de ne pas constituer une base suffisante pour confirmer la légalité et la régularité des dépenses de l'UE.

43 Globalement, le cadre d'assurance envisagé est porteur de risques pour l'obligation de rendre compte. La base de l'assurance de la Commission pourrait s'avérer insuffisante si l'étendue des vérifications de gestion à réaliser par l'autorité de gestion n'est pas clairement définie, si la Commission n'a pas l'obligation de contrôler le respect des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles, et si l'étendue, le calendrier et les conséquences des travaux des autorités d'audit ne sont pas précisés. Dans ce contexte, l'application de l'approche d'audit unique peut mener à se fier excessivement aux vérifications et aux

¹¹ Rapport annuel relatif à 2024, points 11.14 et 11.15; rapport annuel relatif à 2023, point 11.20; rapport annuel relatif à 2022, points 11.22 et 11.23.

audits nationaux. Si tel était le cas, la Commission ne serait peut-être pas en mesure de fournir aux autorités de décharge l'assurance exigée en vertu du [traité](#) (points [128](#) à [130](#)). Nous avons déjà fait état, dans les travaux des autorités d'audit relatifs à la politique de cohésion, de faiblesses qui réduisent la confiance que la Commission peut placer dans ces travaux¹².

- 44** Les États membres devront donc mettre au point de nouveaux systèmes de gestion et de contrôle, y compris des outils informatiques et des méthodologies d'audit, car ni les systèmes destinés à la FRR, ni celui actuellement utilisé pour la gestion partagée ne peuvent être réutilisés sans adaptation. Cependant, la Proposition repose en grande partie sur l'hypothèse de la continuité du fonctionnement des autorités des plans PNR ainsi que de celui des systèmes de gestion et de contrôle, et, par conséquent, sous-estime peut-être l'ampleur de l'adaptation nécessaire. Il conviendrait d'exiger un examen des systèmes en place dans de brefs délais afin de renforcer la capacité de la Commission à fournir l'assurance requise, en particulier compte tenu des nouvelles exigences clés énoncées à l'annexe IV de la Proposition (points [102](#) et [103](#)).
- 45** Dans un dessein de traçabilité, et afin que la Commission et les États membres possèdent une base pour s'acquitter de leur obligation de rendre compte, les États membres devront disposer, pour les paiements de l'UE, d'une piste d'audit complète allant notamment jusqu'au niveau des bénéficiaires et des destinataires (finaux) pour les opérations financées (points [131](#) et [132](#)).
- 46** Nous constatons cependant que la Proposition n'atténue pas plusieurs faiblesses que nous avons détectées dans le cadre de la FRR¹³. Par exemple, un large pouvoir d'appréciation subsiste dans l'évaluation de l'atteinte des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles, ce qui engendre un risque de divergences d'interprétation (point [134](#)). Par ailleurs, la non-conformité des dépenses aux règles de l'UE et aux règles nationales est dénuée de conséquences financières pour l'État membre (point [136](#)). Enfin, les faiblesses existantes dans les systèmes de gestion et de contrôle des États membres, comme la présence d'informations non fiables dans les déclarations de gestion, pourraient persister¹⁴.
- 47** En tout cas, et quel que soit le modèle de mise en œuvre finalement retenu, nous soulignons l'importance de garantir un niveau satisfaisant de conformité, de transparence, d'obligation de rendre compte et de traçabilité, ainsi qu'une bonne gestion financière.

¹² Document d'analyse 03/2024, points 56 à 64.

¹³ Rapport annuel relatif à 2024, point XXXVII.

¹⁴ Document d'analyse 02/2025, points 64 à 68.

Mandat d'audit de la Cour

- 48** Dans la Proposition, le mandat d'audit conféré à la Cour par les traités¹⁵ est reconnu sans la moindre restriction. Pour préserver l'indépendance de l'audit externe et l'obligation de rendre compte, le règlement devrait explicitement reconnaître le droit de la Cour d'obtenir, tant de la Commission que des autorités nationales, la totalité des documents et des données nécessaires pour évaluer la légalité, la régularité et la performance des dépenses de l'UE, et en particulier un accès sans entrave et en temps opportun aux systèmes d'information. Une traçabilité totale devrait comprendre la communication à l'auditeur externe de l'UE, sur demande, d'informations concernant le flux des fonds jusqu'aux bénéficiaires, aux destinataires (finaux) et aux contractants.
- 49** Le modèle envisagé a des implications importantes pour l'audit et la surveillance au niveau de l'UE. L'application d'un modèle de mise en œuvre fondé sur le respect de valeurs intermédiaires et de valeurs cibles nous obligera à adapter notre approche en matière d'assurance, ainsi que notre méthodologie et notre couverture d'audit. Toutefois, ces adaptations ne sauraient être comprises comme un abandon du contrôle de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes. Certes, nos audits seront peut-être de plus en plus axés sur la conception, l'atteinte et la vérification des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles, mais il n'en restera pas moins nécessaire d'évaluer la conformité aux règles de l'UE et nationales applicables. Le système mis en place dans le règlement devra permettre d'obtenir des informations probantes suffisantes et appropriées, car celles-ci constituent un préalable indispensable pour fonder notre opinion.

¹⁵ Article 287, paragraphe 3, du [TFUE](#).

Observations particulières

La présente section contient nos observations et suggestions, dans l'ordre des articles de la Proposition de règlement.

Dispositions générales (titre I)

Objet (article premier)

- 50** Le regroupement de plusieurs programmes (*annexe I*) en un seul Fonds répond aux préoccupations exprimées de longue date par la Cour au sujet de la fragmentation croissante des Fonds de l'UE et pourrait améliorer la cohérence et la visibilité des actions de l'Union¹⁶. L'intégration du Fonds social pour le climat dans les plans PNR contribuera à cette cohérence¹⁷. Par contre, **le Fonds pour la modernisation restera indépendant du Fonds européen et du budget de l'UE, ce qui va à l'encontre non seulement de notre recommandation de l'intégrer dans ledit budget¹⁸, mais aussi des conclusions de l'analyse d'impact de la Commission, favorables à cette intégration¹⁹.**

¹⁶ Document d'analyse 04/2025, encadré 1; avis 06/2018, point 41; rapport spécial 05/2023, recommandation n° 4.

¹⁷ Avis 08/2022, point 11.

¹⁸ Rapport spécial 05/2023, recommandation n° 3.

¹⁹ Document SWD(2025) 565, option 3.

Additionnalité et absence de double financement (article 7)

- 51** La Proposition pose comme principe que le soutien du Fonds européen doit **s'ajouter aux financements publics nationaux**²⁰. Cependant, alors que la politique de cohésion (jusqu'en 2020) et la FRR étaient assujetties à des règles claires précisant que le soutien de l'UE ne devait pas remplacer des dépenses budgétaires nationales, la Proposition ne contient aucune règle de ce type. Dans ce contexte, et étant donné le nouveau modèle de mise en œuvre choisi, **il serait important de clarifier ce que signifie cette disposition, comment elle devrait être appliquée dans la pratique et comment il conviendrait d'en vérifier le respect.**
- 52** Le règlement autorisera le soutien d'une même opération par le Fonds dans le cadre d'un plan PNR et par d'autres sources de financement de l'UE, à condition que «ce [dernier] soutien et les valeurs intermédiaires et les valeurs cibles donnant lieu à des paiements ne couvrent pas les mêmes coûts»²¹. Par exemple, les opérations relatives à la mobilité militaire pourront également bénéficier d'un financement au titre d'autres instruments de l'UE, notamment le mécanisme pour l'interconnexion en Europe et le Fonds européen pour la compétitivité proposés. Le risque de double financement sera encore plus élevé durant les années où les périodes 2021-2027 et 2028-2034 se chevaucheront, et des opérations pourraient être financées au titre des deux périodes à la fois.
- 53** La définition du **double financement** fondée sur les coûts n'est pas adaptée au modèle de mise en œuvre du Fonds, dans lequel les paiements sur le budget de l'UE en faveur des États membres ne visent pas à rembourser les coûts supportés, mais sont assujettis au respect de valeurs intermédiaires et de valeurs cibles prédéfinies. Ainsi, le risque de double financement survient lorsqu'une même réalisation est déclarée et financée deux fois²². **La disposition devrait être adaptée pour couvrir aussi bien le double financement de réalisations que le double financement de coûts. Il conviendrait de mettre en place des dispositifs de contrôle adéquats pour prévenir ou pour détecter et corriger les doubles financements**²³.

²⁰ Article 7, paragraphe 4, de la Proposition.

²¹ Ibid., article 7, paragraphe 5.

²² Rapport annuel relatif à 2024, encadré 11.3.

²³ Rapport spécial 22/2024, point 103 et recommandation n° 1.

Respect de la charte des droits fondamentaux et de l'état de droit (articles 8 et 9)

- 54** La Proposition contient des dispositions renforcées concernant le respect, par les États membres, de la [charte des droits fondamentaux de l'UE](#) (la «charte») et du principe de l'état de droit²⁴. En outre, elle prévoit deux procédures distinctes, simples et assorties de délais (pour les «conditions horizontales» relatives à la charte et pour celles relatives à l'état de droit) qui peuvent aboutir à une perte définitive de fonds de l'UE pour les États membres²⁵. La Commission peut redéployer les fonds perdus à l'issue de l'une ou de l'autre de ces procédures vers des actions en gestion directe ou indirecte²⁶ au profit des citoyens de l'UE. Cela répond en partie à une préoccupation exprimée par la Cour dans un rapport antérieur²⁷.
- 55** Le règlement autorisera les États membres à réaffecter jusqu'à 30 % des montants provenant des mesures faisant l'objet de suspensions de paiements pour non-respect de la charte aux nouvelles priorités de l'Union, en cas de «changements significatifs» dans ces dernières²⁸. Cette disposition atténue les conséquences financières de la non-conformité et risque d'affaiblir l'application, par la Commission, de la condition horizontale relative à la charte. **Si un mécanisme de réaffectation est maintenu, il ne devra pas fragiliser le lien entre la non-conformité et ses conséquences financières, qui devront rester proportionnées.**
- 56** Nous constatons également que, dans la Proposition, les procédures afférentes aux «conditions horizontales» relatives à la charte et à l'état de droit diffèrent par plusieurs aspects:
- en cas de violation de la charte, la Commission peut décider de prendre des mesures de protection, tandis qu'en cas de non-respect de la condition horizontale relative à l'état de droit – y compris en cas de violation simultanée des deux conditions²⁹ –, ces mesures relèvent de la compétence du Conseil, comme c'est actuellement le cas dans les procédures en vertu du [règlement relatif à la conditionnalité](#);

²⁴ Article 7, paragraphe 1, ainsi qu'articles 8 et 9 de la [Proposition](#).

²⁵ Ibid., articles 8 et 9.

²⁶ Ibid., article 15, paragraphe 4.

²⁷ [Rapport spécial 03/2024](#), point 33.

²⁸ Article 24, paragraphe 9, point b), de la [Proposition](#).

²⁹ Ibid., article 8, paragraphe 8.

- le règlement obligera la Commission à informer le Parlement européen des procédures en lien avec la condition horizontale relative à l'état de droit, mais pas de celles liées à des violations de la condition horizontale relative à la charte. Pour ces dernières, les documents essentiels ne seront ni publiés, ni communiqués au Parlement européen par un autre moyen.

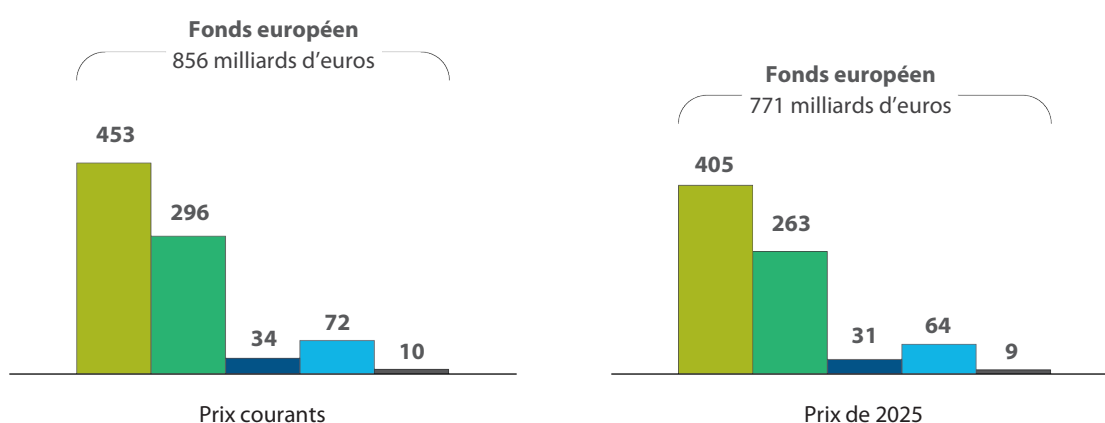
Cadre financier (titre II)

Budget (article 10)

- 57** La Proposition fixe des enveloppes budgétaires spécifiques pour les plans PNR, les plans Interreg et la Facilité de l'UE (*figure 2*).

Figure 2 | Budget proposé pour le Fonds européen, en prix courants et en prix de 2025

(montants en milliards d'euros)



Les prix de 2025 sont calculés au moyen d'un déflateur annuel fixe de 2 %.
 Le budget présenté pour le Fonds européen ne tient pas compte des 150 milliards d'euros de prêts envisagés.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données de la Commission.

- 58** L'**architecture budgétaire** constituée d'enveloppes spécifiques affectées aux différents fonds en gestion partagée, avec une obligation de concentrer les ressources sur certaines priorités thématiques, sera remplacée par une structure composée d'enveloppes destinées aux plans PNR. Dans cette nouvelle architecture, seuls sont définis séparément («réservés») les montants destinés à la plupart des interventions au titre de la PAC ainsi qu'à certaines interventions relevant de la politique commune de la pêche (PCP) ou des affaires intérieures ([asile, migration et intégration](#) (AMI), [gestion des frontières et visas](#) (BMV), et [sécurité intérieure](#) (IS)). Le reste des fonds seront affectés à une vaste enveloppe destinée à la cohésion économique, territoriale et sociale, y compris la pêche, les communautés rurales et le tourisme, que les États membres pourront répartir avec davantage de souplesse qu'auparavant, à condition de réserver au moins certains montants aux régions moins développées et au moins certains pourcentages des fonds aux objectifs sociaux, climatiques et environnementaux. En outre, il a été proposé, à la suite de la rencontre, en novembre 2025, de la Présidente du Parlement, de celle de la Commission et de la présidence du Conseil, d'introduire un objectif rural correspondant à 10 % au moins de l'enveloppe des plans PNR, en sus des montants qui sont réservés à la PAC et à la PCP³⁰.
- 59** Le fait de rassembler toutes les ressources en une même enveloppe permettra aux États membres d'affecter plus souplesse les fonds, mais réduira la visibilité et la transparence *ex ante* des dotations en faveur des différents domaines d'action, d'autant que 25 % du budget (le «montant de la flexibilité») ne seront programmés qu'après la présentation des plans PNR. Dès lors, **il sera plus difficile de déterminer ce que les États membres de l'UE considérés collectivement visent à réaliser au moyen du Fonds.**
- 60** Pour ce qui est des obligations de fléchage, il conviendrait de préciser comment leur respect³¹ sera garanti et vérifié. Il serait tout particulièrement intéressant de savoir comment les mesures dont la ventilation par région n'est pas connue *ex ante* seront prises en compte dans le calcul du montant destiné aux régions moins développées. La Proposition n'explique pas non plus comment la conformité aux obligations de fléchage sera vérifiée au cours de la période, compte tenu du fait que le montant de la flexibilité³² ne sera programmé qu'ultérieurement.

³⁰ [Avis 05/2026](#), point 19.

³¹ Article 10, paragraphe 2, de la [Proposition](#).

³² *Ibid.*, article 14, paragraphe 2.

- 61** Le règlement autorisera les États membres à demander jusqu'à 150 milliards d'euros de **prêts** pour mettre en œuvre leurs plans PNR³³. Ces prêts, qui seront financés au moyen d'un emprunt de l'UE, engendreront donc des passifs éventuels pour le budget de l'Union. Jusqu'à présent, seules des situations exceptionnelles telles que la pandémie de COVID-19 et la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine ont donné lieu à la création d'instruments de prêt de l'UE de cette ampleur. La Proposition limite à 60 % la part du portefeuille de prêts pouvant être octroyée à trois États membres quels qu'ils soient, comme c'est le cas pour les instruments [SURE](#) et [SAFE](#). Dans le cadre de la FRR, trois États membres ont reçu 84 % de l'ensemble des prêts. **Nous estimons que le règlement devrait prévoir, pour l'octroi de prêts, des critères détaillés fondés sur les besoins.**
- 62** Dans notre [avis sur les ressources propres](#)³⁴ et dans notre [rapport annuel relatif à l'exercice 2024](#)³⁵, nous évoquons les risques induits, pour le budget de l'UE, par le fait de garantir les remboursements au moyen de sa «marge de manœuvre», un mécanisme susceptible d'obliger les États membres à verser des contributions supplémentaires à ce budget.
- 63** Les plans PNR devraient contribuer pour au moins 43 % de leur enveloppe aux **objectifs en matière de climat et d'environnement**³⁶, et pour au moins 14 %, aux **objectifs sociaux**³⁷. Ces pourcentages minimaux s'appliqueront à chaque plan, et le calcul sera effectué en appliquant des coefficients prédéfinis aux coûts estimés, par code d'intervention. Cette approche, qui n'a encore jamais été appliquée aux objectifs sociaux, diffère fondamentalement des règles en matière d'affectation et de concentration thématiques qui s'appliquaient précédemment au Fonds social européen plus. Dans une publication antérieure, nous avons signalé que le suivi des dépenses sur la base de coefficients est très approximatif et peut aboutir à des surestimations³⁸. **Nous considérons que certains des coefficients proposés sont de nouveau surestimés**³⁹.

³³ Ibid., article 10, paragraphe 4, ainsi qu'articles 18 et 19.

³⁴ [Avis 04/2026](#), point 15.

³⁵ [Rapport annuel relatif à 2024](#), points 2.38 à 2.40.

³⁶ Annexe III de la [proposition de règlement sur la performance](#).

³⁷ Article 10, paragraphe 5, de la [Proposition](#).

³⁸ [Rapport spécial 14/2024](#), points IV et 15 à 24.

³⁹ [Avis 10/2026](#), point 33.

Ressources complémentaires et utilisation des ressources (article 11)

- 64** La Proposition autorise les États membres à inclure, dans leurs plans PNR, des contributions à d'autres programmes ou instruments de l'UE, dont des garanties, des instruments financiers ou un mixage au titre de l'instrument InvestEU – Fonds européen pour la compétitivité⁴⁰. Certes, l'intégration ainsi autorisée est de nature à favoriser des synergies avec d'autres instruments de l'UE, mais ses modalités pratiques ne sont pas explicitement indiquées et elle induit des risques de chevauchement, de double financement et de double déclaration des réalisations et résultats obtenus. **Il conviendrait de définir des règles claires en matière de suivi et d'établissement de rapports afin d'atténuer ces risques. De surcroît, la Proposition ne plafonne pas quantitativement les montants des fonds qui peuvent être alloués à d'autres instruments, de manière à garantir la réalisation des objectifs spécifiques d'un plan PNR.**
- 65** Le règlement autorisera les États membres à réaffecter des montants entre leurs trois enveloppes relatives aux affaires intérieures (AMI, BMV et IS), lors de la présentation de leur plan initial ou au cours de sa mise en œuvre, sans avoir à fournir de justification⁴¹. Cette disposition accroît la flexibilité, mais le risque existe que les réaffectations de fonds ne soient pas dues à des circonstances objectives. **Le règlement devrait obliger les États membres à justifier toute réaffectation de fonds entre les trois enveloppes consacrées aux affaires intérieures, et la Commission, à vérifier que cette justification est fondée sur des critères objectifs.**

Engagements budgétaires (article 14)

- 66** Pour les plans de partenariat national et régional, la Proposition définit des **engagements budgétaires** annuels⁴² qui diminuent d'un exercice à l'autre, d'abord lentement (pendant les cinq premières années du CFP), puis plus rapidement (les deux dernières années). Cette tendance à la baisse est la manifestation d'un souhait d'accélérer les dépenses par rapport aux périodes de programmation antérieures. Toutefois, l'évolution des engagements varie selon la ligne budgétaire⁴³. L'absence d'engagements pour Interreg la première année risque de retarder l'approbation et la mise en œuvre des programmes, alors que la

⁴⁰ Article 11, paragraphe 2, de la Proposition.

⁴¹ Ibid., article 11, paragraphe 3.

⁴² Ibid., article 14, paragraphe 1, et avis 03/2026, point 11.

⁴³ Ibid., fiche financière et numérique législative, tableau 3.2.1.1.

planification et l'exécution d'un projet transfrontalier prennent déjà plus de temps que celles d'un projet national.

67 Les **25 % constituant le montant de la flexibilité**⁴⁴, dans chaque plan PNR, permettront aux États membres d'affecter des ressources aux crises au cours de la période de programmation, ou aux nouvelles priorités lors de l'examen à mi-parcours, ou encore d'allouer des ressources supplémentaires aux mesures existantes. Cela répond à la nécessité de disposer d'un cadre d'action à la fois prévisible, adaptable et flexible⁴⁵. Nous constatons que, dans le contexte de l'accord entre l'UE et le Mercosur, la Commission a proposé qu'il soit possible de concentrer en début de période les versements aux États membres. Ceux-ci seraient autorisés à affecter dès la présentation de leurs plans PNR initiaux une partie du montant de la flexibilité normalement disponible pour l'examen à mi-parcours (environ 45 milliards d'euros)⁴⁶. L'objectif est de veiller à ce que des ressources supplémentaires soient disponibles à partir de 2028 pour répondre aux besoins des agriculteurs et des communautés rurales. Comme nous l'avons signalé dans notre [avis 03/2026](#), prévoir d'utiliser des montants de flexibilité pour des choix politiques avant même que le CFP soit entériné va à l'encontre de la flexibilité budgétaire recherchée⁴⁷.

Dégagements (article 15)

68 La Proposition durcit la règle du dégagement, qui n'aurait plus lieu à $n + 3$ ou à $n + 2$ comme pour les précédents Fonds en gestion partagée, mais à $n + 1$. Des règles plus strictes en matière de dégagements peuvent avoir pour effet de favoriser une absorption plus rapide, d'améliorer la discipline budgétaire, de réduire les engagements restant à liquider et de mieux aligner les périodes d'éligibilité et de programmation⁴⁸. Nous remarquons également que certains aspects du nouveau modèle de mise en œuvre sont de nature à faciliter l'accélération du versement des fonds:

- des montants de préfinancement plus élevés que pendant les périodes précédentes;

⁴⁴ Ibid., article 14, paragraphe 2.

⁴⁵ Document d'analyse 04/2025, encadré 2 et points 38 à 49; [rapport spécial 02/2023](#), point 94; [rapport spécial 05/2025](#), points 79 et 80.

⁴⁶ *Outcome document from the meeting of 7 January 2026 of the EU agriculture ministers*, p. 2.

⁴⁷ [Avis 03/2026](#), point 12.

⁴⁸ Document d'analyse 05/2019, points 34 à 69; document d'analyse 01/2023, point 23; [avis 02/2025](#), points 36 et 37.

- une latitude totale, laissée aux États membres, de choisir les valeurs intermédiaires et les valeurs cibles à inscrire dans les demandes de paiement, au lieu de l'approche par tranches adoptée pour la FRR;
- la possibilité de prévoir des premières valeurs intermédiaires liées au lancement des projets (par exemple approbation des critères de sélection, signature des contrats, réalisation de réformes), de sorte que des paiements puissent être effectués avant la fin de la mise en œuvre, avec toutefois une garantie, puisque les montants versés pourront être recouvrés si la valeur intermédiaire ou la valeur cible définitive de la mesure n'est pas respectée (point 138);
- la possibilité de modifier les plans PNR si des difficultés se présentent au moment de les mettre en œuvre;
- l'application de la règle de dégagement au niveau du plan PNR (et non au niveau d'un chapitre du plan), qui donne aux États membres davantage de possibilités de compenser les retards en les répartissant sur l'ensemble des chapitres et des mesures du plan PNR.

Cependant, compte tenu de la différence considérable entre le nouveau modèle de mise en œuvre et le précédent, il est difficile de prévoir quelle sera concrètement la vitesse de mise en œuvre et notamment quels effets la règle $n + 1$ envisagée produira sur les montants exposés à un risque de dégagement.

69 En outre, étant donné que le début de la mise en œuvre est généralement tardif⁴⁹ et que les États membres devront adapter leurs processus et leurs systèmes au nouveau modèle, cette règle plus stricte relative aux dégagements risque de créer une situation délicate dans les premières années de la période. Les engagements budgétaires élevés des premiers exercices, combinés à des règles de dégagement plus sévères, pourraient accentuer encore la pression qui pèse sur les capacités administratives des États membres.

⁴⁹ Document d'analyse 01/2023, points 45 et 46; rapport spécial 17/2018, points 14 à 18 et 83.

Contributions nationales (article 20)

- 70** Les contributions nationales revêtent de l'importance lorsqu'il s'agit de tirer parti des effets des financements de l'UE et de favoriser l'appropriation ainsi que l'efficience et l'efficacité des dépenses⁵⁰. La Proposition maintient le principe selon lequel le taux de la contribution nationale obligatoire doit dépendre du niveau de développement régional, excepté pour les interventions d'aide au revenu de la PAC financées sur des dotations réservées. Les contributions nationales sont calculées sur la base des estimations de coûts *ex ante*; l'exactitude de ces estimations n'est pas contrôlée par la suite, si bien que le taux effectif de cofinancement national ne sera pas vérifié lors de la mise en œuvre. Dès lors, le risque existe que, si les estimations de coûts sont excessives, la contribution nationale réelle soit plus basse que prévu, et que cela ne soit pas détecté lors de la mise en œuvre. Ainsi, le respect ou non du niveau requis de contributions nationales sera entièrement tributaire de la fiabilité des estimations de coûts et, en particulier, du fait qu'elles ne soient pas considérablement exagérées. **Il conviendrait par conséquent de renforcer le processus d'estimation des coûts afin de garantir la fiabilité des estimations** (points 86 à 89).
- 71** Pour les interventions relevant de la PAC qui nécessitent une contribution nationale, des règles différentes s'appliquent selon que le financement provient de la dotation réservée ou non réservée au titre de la PAC. Dans le premier cas, la contribution nationale est calculée en pourcentage des dépenses publiques, tandis que dans le second, elle repose sur des coûts estimatifs, ce qui accroît la complexité du calcul⁵¹.
- 72** Dans le cas des mesures pour lesquelles la ventilation par région n'est pas connue *ex ante*, le taux national applicable sera déterminé à l'aide d'une moyenne pondérée en fonction de la population. Quoique pragmatique, cette approche risque d'inciter à allouer les fonds à des zones géographiques imprécises pour obtenir des taux moyens plus favorables, ce qui pourrait limiter les avantages pour les régions moins développées ou en transition.

⁵⁰ Document d'analyse 04/2025, point 58.

⁵¹ Article 20, paragraphe 4, et article 35 de la Proposition.

- 73** Pour les interventions au titre des affaires intérieures, notamment, où bon nombre de projets couvrent plusieurs régions tout en relevant de l'intérêt national, la méthode proposée est plus complexe que les taux de cofinancement standard de la période 2021-2027 (par exemple 75 % ou jusqu'à 100 % pour l'aide d'urgence)⁵². Le calcul de moyennes pondérées en fonction de la population pourrait provoquer la confusion, augmenter les coûts administratifs et être source d'erreurs. **Nous pensons que l'application d'un unique taux de contribution réduirait la complexité.**

Plans de partenariat national et régional (titre III)

- 74** Les dispositions relatives à l'élaboration et à la conception des plans PNR s'inspirent de celles applicables aux plans stratégiques relevant de la PAC 2023-2027 et aux plans pour la reprise et la résilience. Cette approche est toutefois nouvelle pour les interventions au titre de la politique de cohésion ou des affaires intérieures. Les plans PNR initiaux ou modifiés devront être adoptés au niveau du Conseil, après une évaluation positive de la Commission. Il s'agit là d'une nouveauté pour les fonds en gestion partagée.
- 75** Dans une structure reposant sur un plan unique, assurer une mise en œuvre efficiente et efficace nécessitera, entre autres, une répartition claire des responsabilités et une coordination solide entre les autorités nationales et régionales responsables de la mise en œuvre du plan PNR, notamment une séparation précise des mesures relevant de leur compétence respective, ce qui ne pourra être pleinement apprécié qu'une fois les plans établis.
- 76** Les États membres devront présenter leurs plans définitifs et leurs demandes de prêts au plus tard en janvier 2028⁵³. Ils devront également remplir cette condition pour pouvoir bénéficier de la tranche de préfinancement de 2028⁵⁴. Ce délai pourrait être difficile à tenir, car l'élaboration des plans demande un travail intense et une coordination approfondie, tant au sein de l'État membre qu'avec la Commission, et ce, parallèlement à l'adoption du règlement proposé. Le passage au nouveau modèle de mise en œuvre nécessitera aussi d'importantes adaptations administratives au niveau national et régional. **Il serait possible de s'attaquer à ce défi en initiant un dialogue informel sur la**

⁵² Article 15 du [règlement \(UE\) 2021/1147 établissant le Fonds «Asile, migration et intégration»](#), article 12 du [règlement \(UE\) 2021/1148 établissant l'instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas](#) et article 12 du [règlement \(UE\) 2021/1149 établissant le Fonds pour la sécurité intérieure](#).

⁵³ Considérant 29 et article 18, paragraphe 3, de la [Proposition](#).

⁵⁴ Ibid., article 17.

programmation à un stade précoce, en fournissant en temps utile des orientations claires, y compris au sujet du principe consistant à «ne pas causer de préjudice important»⁵⁵, et en présentant rapidement les actes délégués et les actes d'exécution nécessaires.

- 77** Pour qu'une mesure soit éligible, sa mise en œuvre devra débuter après le 1^{er} janvier 2028⁵⁶. Comme nous l'avons déjà signalé, **il conviendrait, pour éviter toute ambiguïté, de définir le «début» d'une mesure, qui comprend les opérations sous-jacentes, comme la date du premier engagement juridique y afférent**⁵⁷. Pour les réformes, le règlement devra également préciser ce qui constitue le début d'une mesure.

Défis et objectifs visés par les plans (article 22)

- 78** Les plans PNR doivent tenir compte d'un large éventail de priorités, de stratégies de l'UE et de recommandations en lien, notamment, avec le Semestre européen, la décennie numérique et les plans nationaux en matière d'énergie et de climat. Notre expérience liée à la FRR montre que les États membres pourraient rencontrer des difficultés pour concevoir des mesures qui répondent à toutes les priorités⁵⁸.
- 79** Des exigences claires concernant le contenu des plans PNR des États membres sont indispensables pour garantir la cohérence desdits plans, pour faire en sorte qu'ils soient suffisamment détaillés, mais sans complexité excessive, et pour rationaliser la programmation. Les plans PNR doivent démontrer qu'ils «contribue[nt] de manière appropriée» aux objectifs dans certains domaines d'action, qu'ils soutiennent des projets d'intérêt européen et qu'ils allouent des ressources à toutes les catégories de régions⁵⁹. La Proposition énonce des obligations de portée générale, mais ne donne pas de définitions des notions clés telles que «contribuer de manière appropriée», «sous-ensemble important» ou «concentrer les ressources». Or ces définitions sont nécessaires pour estimer le degré d'ambition requis, c'est-à-dire le niveau de ressources que la Commission jugerait approprié ou suffisant d'allouer aux domaines d'action concernés. La Proposition ne précise pas non plus les critères d'évaluation de la Commission. Dans le cas de la FRR, l'expérience a montré que la notion de «partie non négligeable» reste partiellement

⁵⁵ Considérant 5 de la [proposition de règlement sur la performance](#).

⁵⁶ Article 21, paragraphe 3, de la [Proposition](#).

⁵⁷ [Rapport annuel relatif à 2024](#), point 11.25, et [rapport annuel relatif à 2023](#), point 11.22.

⁵⁸ [Document d'analyse 02/2025](#), points 97 à 102.

⁵⁹ Article 22, paragraphe 2, de la [Proposition](#).

subjective⁶⁰. Pour réduire l'incertitude et garantir un traitement cohérent des États membres, des définitions univoques et des orientations claires devront être fournies, et des critères d'évaluation transparents devront être définis pour les plans PNR.

Définition des mesures ainsi que de leurs valeurs intermédiaires et de leurs valeurs cibles (article 22)

80 Les plans PNR doivent contenir une description de l'ensemble des investissements et réformes de chaque chapitre, avec le calendrier indicatif, les groupes cibles, le niveau territorial (NUTS-2 ou NUTS-3) et la couverture géographique⁶¹. La couverture territoriale détaillée peut être difficile à définir à l'avance et est donc purement indicative pour les mesures nationales. Pour chaque mesure, il convient de préciser des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles, ainsi qu'un calendrier indicatif, des valeurs de paiement, la couverture territoriale et les autorités de gestion responsables. **Puisque les paiements sont déclenchés par l'atteinte de valeurs intermédiaires et de valeurs cibles, celles-ci doivent être clairement définies pour garantir la sécurité juridique⁶². La Commission devra également s'assurer que les réformes prévues dans les plans PNR relèvent des compétences dévolues à l'Union en vertu des traités.**

81 Les valeurs cibles seront fondées sur la liste des indicateurs de réalisation établie à l'annexe I de la [proposition de règlement sur la performance](#), sauf accord de la Commission dans les cas dûment justifiés⁶³. C'est un progrès sur la voie d'une comparabilité et d'une harmonisation accrues par rapport à ce qui existe actuellement dans la FRR⁶⁴. Nous estimons que l'utilisation d'indicateurs ne figurant pas à l'annexe I devrait être limitée au strict minimum⁶⁵. Cependant, nous avons constaté que plusieurs indicateurs de réalisation et de résultat de ladite annexe présentent des faiblesses ([annexe III](#)). En particulier, certains manquent de précision et laissent ainsi une grande liberté d'interprétation pour ce qui est de leur champ d'application et de leur contenu. De plus, certains indicateurs sont axés sur des étapes de procédure ou des étapes administratives au lieu de l'être sur l'obtention de réalisations ou de résultats tangibles. Nous avons déjà détecté une telle

⁶⁰ [Rapport spécial 21/2022](#), points 45 à 53 et 116.

⁶¹ Article 22 de la [Proposition](#).

⁶² [Rapport spécial 26/2023](#), point 82; [document d'analyse 02/2025](#), point 27; [rapport annuel relatif à 2023](#), point 11.27.

⁶³ Article 22, paragraphe 2, de la [Proposition](#).

⁶⁴ [Rapport spécial 21/2022](#), point 90; [document d'analyse 02/2025](#), point 30.

⁶⁵ [Avis 10/2026](#), point 15.

insuffisance lors de nos travaux sur la FRR. **La liste des indicateurs de réalisation normalisés devrait être suffisamment précise et complète pour couvrir de manière appropriée tout l'éventail des mesures à mettre en œuvre au niveau national et régional. Le règlement devrait autoriser l'utilisation des indicateurs de résultat figurant dans la même annexe comme valeurs cibles, le cas échéant. Il pourrait également être utile d'établir des valeurs intermédiaires normalisées, avec le concours des États membres.**

- 82** Il est nécessaire de remédier à des incohérences entre la Proposition relative au Fonds européen et la [proposition de règlement sur la performance](#). Cette dernière exige que les indicateurs de réalisation de son annexe I soient utilisés pour définir la valeur intermédiaire ou la valeur cible définitive des mesures, alors que la Proposition relative au Fonds européen prévoit que les indicateurs de réalisation soient utilisés pour définir les valeurs cibles, mais pas les valeurs intermédiaires. **Les règlements devront préciser s'il est possible de sélectionner plusieurs indicateurs de réalisation pour une même mesure, si ces indicateurs doivent couvrir toutes les valeurs cibles ou seulement la valeur cible définitive, et si les indicateurs de réalisation peuvent être utilisés pour définir les valeurs intermédiaires définitives.**
- 83** Pour chaque valeur intermédiaire et chaque valeur cible, une «valeur de paiement»⁶⁶ sera fixée à l'avance, mais il est difficile de savoir si cette dernière reflétera, ou pas, l'importance relative de chaque valeur intermédiaire ou cible et sera proportionnelle au coût jugé nécessaire pour l'atteindre. Le besoin de clarté est particulièrement impérieux pour les valeurs intermédiaires dont la réalisation n'occasionnera pas de coûts élevés (par exemple les étapes préparatoires telles que le lancement d'un appel à propositions) et pour les réformes. **Des orientations claires relatives aux modalités de calcul des «valeurs de paiement» et des «montants mis de côté pour les réformes»⁶⁷ devront être fournies en temps utile.**
- 84** En ce qui concerne les réformes, faute d'un cadre harmonisé et de critères d'évaluation communs, des réformes similaires pourraient bénéficier de niveaux de financement différents, ou des réformes présentant des degrés d'ambition différents pourraient recevoir les mêmes montants de financement. **Le règlement devrait garantir que les réformes soient évaluées en fonction de principes communs. Il contribuerait ainsi à assurer l'égalité de traitement entre les États membres.**

⁶⁶ Article 4, paragraphe 13, de la [Proposition](#).

⁶⁷ Ibid.

85 Dans un dessein de continuité avec la politique agricole commune actuellement en vigueur, les paiements liés aux interventions relevant de la PAC pourront être fondés sur les réalisations concrétisées. À nos yeux, cela signifie, par exemple, que pour les paiements à la surface, les montants versés aux États membres seront liés au nombre d'hectares couverts par l'intervention (réalisation effectuée) plutôt qu'à l'atteinte du nombre d'hectares spécifiquement prévu dans le plan (valeur intermédiaire ou valeur cible). Toutefois, la Proposition n'indique pas quelles interventions de la PAC devraient être fonction des réalisations et lesquelles devraient reposer sur l'atteinte des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles. **Il conviendrait de clarifier cet aspect en précisant au moins que les interventions liées à la surface et au nombre d'animaux, ainsi que celles liées aux unités de réalisation⁶⁸, doivent être considérées comme axées sur les réalisations.**

Estimation des coûts (articles 22, 23 et 25)

Estimation des coûts lors de l'approbation du plan PNR

86 Le soutien de l'UE ne reposant pas sur les coûts éligibles supportés, mais sur les coûts estimés, la qualité des estimations revêt une importance capitale. Nos travaux d'audit relatifs à la FRR ont mis en évidence des faiblesses dans les estimations de coûts, y compris des éléments probants insuffisants et des divergences dans les méthodes appliquées pour établir ces estimations⁶⁹. Nous avons également relevé des cas où les coûts estimés dépassaient les coûts réels⁷⁰, même dans un contexte de forte inflation.

87 La Proposition exige que les estimations de coûts soient plausibles, raisonnables, conformes au principe d'efficacité économique, à la bonne gestion financière et proportionnées à l'incidence attendue⁷¹. Cependant, le modèle de plan PNR⁷² n'oblige à justifier que le caractère plausible et raisonnable de l'estimation, au risque que les États membres fournissent des informations insuffisantes et que l'évaluation de la Commission soit donc incomplète. **Des évaluations de coûts cohérentes, fondées sur des éléments probants et étayées par une documentation vérifiable (piste d'audit) devraient être exigées. Le règlement et ses annexes devraient définir de façon uniforme des critères**

⁶⁸ Ibid., article 35, paragraphe 1, points a) à g) et o) à r).

⁶⁹ Rapport spécial 21/2022, point 69.

⁷⁰ Rapport spécial 13/2025, point 47.

⁷¹ Article 22, paragraphe 2, point d), de la Proposition.

⁷² Ibid., annexe V, point 7.

d'évaluation clairs, et il conviendrait de recourir à des méthodes normalisées ou à des coûts unitaires lorsque cela est possible.

Évaluation des coûts durant la mise en œuvre

- 88** La Proposition oblige les États membres à veiller à ce que les estimations de coûts restent raisonnables et cohérentes tout au long de la mise en œuvre, et à demander des modifications si une actualisation s'avère nécessaire⁷³. Elle dispose également que l'examen à mi-parcours doit comprendre une révision du coût total estimé des mesures couvertes par le plan⁷⁴.
- 89** En revanche, la Proposition ne précise pas ce qui est attendu des États membres dans la pratique, par exemple à quelle fréquence ils devraient réexaminer les coûts, quelles informations ils devraient actualiser, ou quels dispositifs de suivi et d'établissement de rapports ils devraient mettre en place. Le respect de ces dispositions sera donc difficile à vérifier. On ne sait pas non plus exactement ce que doit couvrir l'examen des coûts à mi-parcours, en particulier si les estimations de coûts doivent être réévaluées pour toutes les mesures ou seulement pour celles qui font l'objet de propositions de modifications. **Pour garantir la cohérence et la fiabilité des estimations de coûts, il conviendrait de préciser la fréquence et l'étendue des examens des coûts, ainsi que les dispositifs exigés en matière d'établissement de rapports.**

Évaluation des plans PNR (article 23)

- 90** La Commission devra évaluer chaque plan initial ou modifié présenté par les États membres⁷⁵, mais la Proposition ne prévoit pas de cadre d'évaluation structuré assorti de critères prédéfinis ou d'une grille de notation. Le règlement FRR comprenait tous ces éléments. Nous avons néanmoins constaté que, dans le cadre de la FRR, les évaluations n'étaient pas systématiquement traçables et n'étaient ni effectuées, ni documentées de manière uniforme⁷⁶. Il ressort de l'expérience liée à la FRR et de nos recommandations que **le règlement devrait prévoir une méthode d'évaluation des plans PNR qui soit clairement définie, favorise l'égalité de traitement et contribue à des décisions d'approbation objectives. Les procédures et la manière de les documenter devraient être uniformisées**

⁷³ Ibid., article 24, paragraphe 7.

⁷⁴ Ibid., article 25, paragraphes 2 et 3.

⁷⁵ Ibid., article 23, paragraphe 1.

⁷⁶ Rapport spécial 21/2022, point 113.

pour garantir une cohérence et une transparence suffisantes dans les évaluations de la Commission.

- 91** Le règlement autorisera la Commission à approuver des plans contenant des mesures qui ne sont pas pleinement conformes aux exigences réglementaires⁷⁷, dans des cas dûment justifiés. Les États membres pourront inclure ces mesures dans les demandes de paiement, mais les versements seront différés jusqu'à ce que les lacunes aient été comblées⁷⁸. La Proposition ne tire pas parti de la bonne pratique, issue de la mise en œuvre de la FRR, qui consistait à appliquer des jalons horizontaux permettant de bloquer tous les paiements en cas de non-conformité grave en lien avec les dispositifs de gestion et de contrôle. **Compte tenu, en particulier, des changements dans les exigences clés applicables aux systèmes de gestion et de contrôle, le recours à ce type de valeurs intermédiaires concernant la gestion et le contrôle aurait pour effet de renforcer l'assurance en incitant les États membres à veiller au fonctionnement efficace des systèmes en cause** et à satisfaire à leurs obligations en matière de protection des intérêts financiers de l'UE.

Modification des plans PNR (article 24)

- 92** Au fil des ans, des adaptations des investissements et réformes détaillés prévus pour la période de programmation septennale ne manqueront pas de s'avérer nécessaires. Le règlement autorisera les États membres à modifier leurs plans⁷⁹, et introduit en outre une procédure simplifiée pour les corrections de nature administrative ainsi que pour les ajustements «mineurs» ponctuels représentant moins de 5 % d'une valeur cible⁸⁰. De telles modifications devront donner lieu à une actualisation des estimations de coûts, ce qui représente une amélioration par rapport à la FRR. Ces dispositions permettront de gagner en souplesse et réduiront les coûts administratifs. Les modifications devraient comprendre une comparaison transparente des engagements initiaux et révisés et être soumises à une vérification par la Commission. Si la modification abaisse le degré d'ambition d'une mesure, les valeurs de paiement devront en principe être adaptées en conséquence. **La Commission devra assurer un suivi et vérifier systématiquement que des modifications successives n'ont pas pour effet global de rendre le plan moins ambitieux dans son ensemble.**

⁷⁷ Article 23, paragraphe 5, de la Proposition.

⁷⁸ Ibid., article 23, paragraphe 8.

⁷⁹ Ibid., article 24, paragraphe 1.

⁸⁰ Ibid., article 24, paragraphe 6.

Facilité de l'UE (titre IV)

- 93** Dotée d'un budget total avoisinant 72 milliards d'euros, la Facilité de l'UE (la «Facilité») envisagée serait composée d'une «réserve budgétaire»⁸¹ de 8,7 milliards d'euros permettant à la Commission de répondre aux défis émergents ainsi qu'aux nouvelles priorités de l'Union, et d'une enveloppe de 63,2 milliards d'euros destinée à financer 14 actions de l'UE⁸² dans divers domaines d'action. Ces actions sont déjà prévues dans le cadre juridique actuel, où elles relèvent de divers instruments et disposent de leurs propres dotations budgétaires. L'[instrument d'appui technique](#), qui soutient les efforts des États membres dans la réalisation de réformes nationales, est l'un d'entre eux.
- 94** Les nouveautés résultent de la réunion de ces actions dans un seul instrument. La Commission disposera d'un pouvoir d'appréciation en ce qui concerne la répartition des dépenses entre les actions relevant de la Facilité de l'UE⁸³, au delà de la procédure budgétaire annuelle. Seules trois actions sont assorties d'une dotation indicative⁸⁴ pour l'après-2027 ([figure 3](#)). Dans le budget en résultant, les montants destinés au «mécanisme thématique» des affaires intérieures (AMI, BMV, IS), trois fois plus élevés qu'à présent, atteindraient 25 milliards d'euros, tandis que les fonds affectés à l'actuel Fonds de solidarité de l'UE (qui deviendra l'action de solidarité de l'UE dans la Facilité) et à la «réserve agricole» de la PAC 2023-2027 (le «filet de sécurité unitaire» dans la Facilité) seraient multipliés par deux. Bien que la Proposition exige une «répartition équilibrée»⁸⁵ des fonds, nous constatons que l'enveloppe affectée à ces trois actions équivaut à 82 % du budget global envisagé pour l'ensemble des 14 actions.

⁸¹ Ibid., articles 26 et 33.

⁸² Ibid., annexe XV.

⁸³ Ibid., article 31, paragraphe 1.

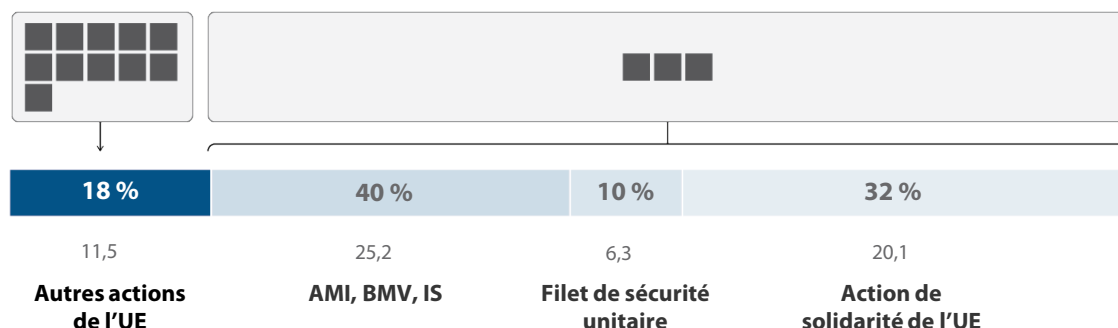
⁸⁴ Ibid., [fiche financière et numérique législative](#), tableau 3.2.1.1.

⁸⁵ Ibid., article 31, paragraphe 1.

Figure 3 | Budget indicatif destiné aux 14 actions relevant de la Facilité de l'UE visées à l'annexe XV de la Proposition

(montants en milliards d'euros)

■ 1 carré = 1 action



Source: Analyse, par la Cour des comptes européenne, des données de la Commission.

- 95** La Commission serait libre de choisir le mode de gestion de l'exécution (gestion directe, indirecte ou partagée)⁸⁶ comme dans l'actuel mécanisme thématique des affaires intérieures, ainsi que la forme de soutien (subventions, marchés publics, instruments financiers, mixage ou garanties budgétaires) la mieux adaptée aux besoins spécifiques⁸⁷.
- 96** Pour assurer la bonne gestion financière et protéger les intérêts financiers de l'UE dans les relations avec les pays tiers, la Proposition rend certains éléments obligatoires dans les accords d'association avec ces pays⁸⁸: ceux-ci devront par exemple accorder les accès requis en vertu du [règlement financier](#) et du [règlement OLAF](#), et garantir que la législation de l'UE⁸⁹ ainsi que les décisions de la Cour de justice de l'Union européenne⁹⁰ seront directement exécutoires. Cependant, nous notons également qu'en vertu de la Proposition, des entités établies dans des pays tiers non associés pourront être éligibles à un financement dans le cadre d'actions en gestion directe ou indirecte⁹¹. Le risque d'irrégularité dans l'utilisation des fonds par ces entités est plus élevé lorsque le pays tiers en cause n'est pas lié par un accord d'association, car il n'existe alors pas de dispositions

⁸⁶ Ibid., article 26, paragraphe 2.

⁸⁷ Ibid., article 26, paragraphe 3.

⁸⁸ Ibid., article 28, paragraphe 2.

⁸⁹ Article 299 du [TFUE](#).

⁹⁰ Article 28, paragraphe 2, point d), de la [Proposition](#).

⁹¹ Ibid., article 30.

contraignantes concernant l'application de la législation de l'UE et la fourniture d'un accès aux informations et aux documents.

97 Autre garde-fou prévu par la Proposition: les procédures d'attribution qui ont une incidence sur la sécurité ou l'ordre public, en particulier en ce qui concerne les actifs et intérêts stratégiques de l'Union ou de ses États membres, devront être «restreintes»⁹². Il **conviendrait toutefois de clarifier davantage les dispositions en précisant:**

- **si, par «procédures d'attribution», on doit en l'occurrence entendre les marchés publics, les subventions accordées au titre de la Facilité de l'UE, ou les deux;**
- **quelle est la nature de la «restriction», c'est-à-dire une exclusion de la participation ou autre chose;**
- **ce qu'il faut entendre par «actifs et intérêts stratégiques»;**
- **si la restriction des procédures d'attribution constitue une possibilité ou une obligation impérative**⁹³.

Politique agricole commune (titre V)

98 La Proposition prévoit un changement structurel majeur dans le financement de la PAC. La «structure à deux piliers», qui distingue les paiements directs aux agriculteurs et les mesures de marché (pilier 1 – FEAGA) du soutien au développement rural (pilier 2 – Feader), sera supprimée. La majeure partie des interventions agricoles seront financées sur la dotation «réservée»⁹⁴, laquelle regroupera la plupart des instruments qui relèvent actuellement des deux piliers de la PAC, mais d'autres, telles que les initiatives de coopération territoriale et locale ainsi que l'aide au partage des connaissances et à l'innovation, seraient financées par la dotation non réservée.

99 La Proposition maintient le financement intégral par l'UE pour quatre types d'interventions, dont certaines interventions d'aide au revenu fondée sur la surface ou sur le nombre d'animaux⁹⁵. Une contribution nationale d'au moins 30 % du total des dépenses publiques éligibles sera requise pour toutes les autres dépenses relevant de la dotation réservée, qui concernent essentiellement des mesures de développement rural et des

⁹² Ibid., article 30, paragraphe 3.

⁹³ Article 136 du [règlement financier](#).

⁹⁴ Article 10, paragraphe 2, point ii), et article 35, paragraphe 3, de la [Proposition](#).

⁹⁵ Ibid., article 20, paragraphe 4.

interventions sectorielles. Pour les dépenses relevant de la dotation non réservée, le taux de la contribution nationale sera fixé en fonction du niveau de «développement régional» (points 70 à 72), sauf pour les programmes à destination des écoles: dans leur cas, la contribution nationale minimale sera de 30 %. Pour ce qui est des taux de soutien (le montant de dépenses publiques contribuant à une opération), la Proposition prévoit un éventail plus restreint que celui de la PAC 2023-2027. Ces taux devront être plus élevés pour les investissements destinés aux jeunes agriculteurs, et pourront l'être pour les interventions liées au renouvellement des générations ou à la recherche et à l'innovation⁹⁶.

- 100** La Proposition comporte relativement peu de changements quant aux types d'interventions de la PAC à la disposition des États membres. Un seul type d'intervention totalement nouveau – les services de remplacement agricole – a été ajouté, et un certain nombre d'interventions ont été fusionnées. Dans leurs plans, les États membres sont tenus de décrire chacune des interventions qu'ils réaliseront, en précisant quelles conditions d'éligibilité ils appliqueront. Nous évaluons les interventions de la PAC et les dispositions spécifiques applicables à ses systèmes de contrôle dans notre [avis sur les propositions relatives à la PAC](#).

Régions ultrapériphériques (titre VI)

- 101** La Proposition réunit diverses dispositions relatives aux régions ultrapériphériques et relevant de la politique de cohésion, de la politique agricole et de la politique de la pêche, mais met un terme à l'affectation d'un budget séparé au soutien à ces régions. Les États membres devront donc leur allouer des fonds provenant de la dotation non réservée de leurs plans PNR, une autre possibilité consistant à les faire bénéficier des interventions financées par les montants réservés aux régions moins développées, aux affaires intérieures ou aux interventions de la PAC et de la PCP. Notre [avis 05/2026](#) décrit les principaux changements pour l'agriculture⁹⁷. Le règlement obligera les États membres à inscrire des mesures visant à remédier aux contraintes permanentes et structurelles des régions ultrapériphériques dans leurs plans, mais leur laissera une certaine latitude pour choisir les mesures destinées à répondre aux objectifs en fonction des besoins et des difficultés spécifiques de ces régions.

⁹⁶ Ibid., article 35, paragraphes 4 et 8.

⁹⁷ [Avis 05/2026](#), encadré 3.

Gouvernance des plans (titre VII)

Autorités des plans (article 49)

- 102** Les États membres pourront déterminer la gouvernance des plans PNR en désignant une ou plusieurs autorités de gestion, un ou plusieurs organismes payeurs et une ou plusieurs autorités d'audit⁹⁸. Ainsi, il leur sera possible d'organiser la mise en œuvre de leurs plans PNR en fonction de leurs propres structures administratives. Étant donné que chaque plan couvrira plusieurs domaines d'action, **les responsabilités respectives des diverses autorités des plans, y compris au niveau national et régional, devront être clairement définies.**
- 103** Le passage du remboursement des coûts réels supportés à des paiements fondés sur le respect de valeurs intermédiaires et de valeurs cibles nécessiterait de modifier les systèmes de gestion et de contrôle pour les adapter à des exigences clés fondamentalement différentes⁹⁹ (point **118**). Dans la Proposition, le présupposé de continuité des systèmes actuels conduit peut-être à une sous-estimation de l'ampleur de l'adaptation requise des autorités et amène à n'exiger des audits des systèmes que pour les nouvelles autorités de gestion¹⁰⁰. **Nous estimons que l'autorité d'audit devrait également réaliser un audit des systèmes des autorités de gestion et des organismes intermédiaires préexistants, préalablement à tout paiement par la Commission.**

Autorité de coordination (article 50)

- 104** Le règlement exigera la mise en place d'une autorité de coordination si un État membre nomme deux autorités de gestion ou davantage pour mettre en œuvre le plan PNR¹⁰¹. **Il conviendrait de clarifier quels seront les rôles respectifs des autorités de coordination et de gestion, y compris les fonctions que pourra déléguer l'autorité de coordination.** Celle-ci étant appelée à jouer le rôle d'entité de centralisation au niveau des plans sans disposer d'une fonction de surveillance, nous estimons que **le dossier «assurance» qu'elle présentera¹⁰² devra contenir des déclarations de gestion émanant de toutes les autorités**

⁹⁸ Article 49, paragraphe 1, de la Proposition.

⁹⁹ Ibid., annexe IV.

¹⁰⁰ Ibid., article 49, paragraphe 2, et article 53, paragraphe 3.

¹⁰¹ Ibid., article 49, paragraphe 3, et article 50.

¹⁰² Ibid., article 50, points e) et f), article 51, paragraphe 1, point k), et annexe XII.

de gestion ayant demandé des paiements et non, comme le prévoit la Proposition, une seule déclaration de gestion par État membre.

Autorités de gestion (article 51)

- 105** Les autorités de gestion resteront chargées de sélectionner les opérations et d'effectuer des vérifications de gestion¹⁰³. Ces vérifications devraient couvrir aussi bien l'atteinte des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles que l'utilisation des fonds dans le respect de la législation applicable, et comprendre des vérifications administratives concernant les demandes de paiement présentées par les bénéficiaires ainsi que des vérifications sur place. **Cependant, la Proposition ne détaille pas l'étendue des vérifications, si bien que les pratiques de contrôle pourraient s'avérer insuffisantes et diverger d'un État membre à l'autre.**
- 106** La Proposition prévoit que les vérifications de gestion seront fondées sur une évaluation des risques¹⁰⁴, mais n'indique pas assez clairement si ces vérifications viseront à confirmer le respect des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles, la conformité au droit applicable des opérations sous-jacentes, ou les deux. Le règlement devrait clairement disposer que **les autorités de gestion devront contrôler l'atteinte de toutes les valeurs intermédiaires et valeurs cibles relevant de leur responsabilité, tandis que les vérifications de gestion fondées sur une évaluation des risques pourront porter uniquement sur les opérations sous-jacentes qui contribuent à ces valeurs intermédiaires et valeurs cibles.**

Organismes payeurs (article 52)

- 107** Pour les interventions de la PAC, les responsabilités de l'autorité de gestion seront moins étendues que pour les autres domaines d'action couverts par la Proposition, puisque presque toutes les fonctions seront exercées par les organismes payeurs, qui conserveront dans une large mesure les responsabilités actuelles des organismes payeurs de la PAC. Les fonctions de l'autorité de gestion se limiteront à la sélection des opérations à financer, au suivi de la mise en œuvre ainsi qu'à la supervision des éventuels organismes intermédiaires, et à la présentation d'informations sur l'état d'avancement de la mise en œuvre à l'autorité de coordination.

¹⁰³ Ibid., article 51, paragraphe 1, points a), b) et c), et paragraphe 3. Annexe IV – Exigences clés n°s 3 et 4.

¹⁰⁴ Ibid., article 51, paragraphe 2.

108 La Proposition reprend les dispositions imposant aux organismes payeurs d'offrir des garanties suffisantes en ce qui concerne la légalité, la régularité et l'enregistrement correct des paiements. **Le règlement devrait toutefois préciser que les «paiements» mentionnés sont ceux effectués par l'organisme payeur en faveur des bénéficiaires, par exemple les agriculteurs, et qu'ils doivent être traçables dans les systèmes comptables dudit organisme.** L'obligation faite aux organismes payeurs d'être agréés¹⁰⁵ perpétue une caractéristique clé de l'environnement de gestion et de contrôle d'importance cruciale pour garantir la légalité et la régularité des dépenses de la PAC. Cependant, **la Proposition ne spécifie pas quelle autorité sera chargée d'agréer les organismes payeurs et ne prévoit pas non plus que la Commission adopte des règles concernant l'agrément** telles que celles établies par le [règlement délégué \(UE\) 2022/127](#) pour la PAC 2023-2027.

Autorité d'audit (article 53)

109 L'assurance fournie par les autorités d'audit à la Commission est un élément essentiel du modèle d'assurance dans la gestion partagée. La Proposition modifie fortement ce modèle par rapport à celui des périodes de programmation précédentes. Les autorités d'audit devront contrôler le respect des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles, et effectuer des audits des systèmes portant sur le fonctionnement efficace de ces derniers afin de garantir la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes ainsi que la protection des intérêts financiers de l'UE¹⁰⁶.

110 Pour garantir une fiabilité comparable, les travaux des autorités d'audit doivent être conformes à des normes minimales. **La Commission devrait s'en assurer, moyennant la réalisation d'audits des systèmes. Si des faiblesses significatives sont mises au jour, elle ne devrait pas se reposer sur les travaux de l'autorité d'audit concernée.**

111 En outre, **les dispositions du règlement devraient être plus claires et plus cohérentes pour ce qui est de l'étendue et du calendrier des audits à effectuer.** En particulier:

- les exigences clés énoncées dans l'annexe IV ne correspondent pas aux responsabilités de l'autorité d'audit telles qu'elles sont décrites dans le corps de la Proposition;

¹⁰⁵ Ibid., article 49, paragraphe 7.

¹⁰⁶ Ibid., article 53, paragraphe 1.

- la Proposition ne prévoit pas de garde-fous permettant d'assurer que les travaux d'audit couvriront de manière appropriée la vérification des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles, et la fiabilité des données;
- la Proposition ne précise pas si, en ce qui concerne la conformité à la législation applicable, l'autorité d'audit tirera son assurance de l'audit des opérations sous-jacentes, du respect des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles, ou seulement des audits des systèmes;
- la Proposition ne définit pas les éléments clés d'une stratégie d'audit efficace et n'impose pas non plus le recours à l'échantillonnage statistique représentatif.

112 De surcroît, la Proposition ne fixe pas les modalités de la coordination, lorsque l'État membre désigne plusieurs autorités d'audit¹⁰⁷. Il est donc difficile de savoir comment les États membres sont censés établir un seul «avis d'audit» consolidé (ou une seule opinion d'audit consolidée) couvrant l'ensemble du plan PNR. **Le règlement devrait exiger que les autorités d'audit émettent une opinion d'audit pour chaque autorité de gestion et chaque déclaration de gestion.**

Vérification des coûts sous-jacents (articles 50 et 53)

113 La Proposition continue d'employer le vocabulaire antérieur, par exemple les expressions «coûts sous-jacents» et «opérations sous-jacentes». Dans un modèle de mise en œuvre fondé sur le respect de valeurs intermédiaires et de valeurs cibles, **il conviendrait de clarifier le sens exact de ces termes.**

114 En vertu de la Proposition, les autorités d'audit ne seront pas «tenues» de vérifier les coûts sous-jacents des opérations¹⁰⁸. Le sens de l'expression «coûts sous-jacents» n'est pas clair. Par ailleurs, les systèmes de gestion et de contrôle des États membres ne comprennent généralement pas de vérifications des coûts supportés par les bénéficiaires. Le respect du droit de l'UE et du droit national peut toutefois nécessiter un contrôle des coûts sous-jacents. **La Commission, les autorités de gestion et les autorités d'audit devraient vérifier les coûts sous-jacents supportés afin de garantir la conformité avec la législation de l'UE et la législation nationale, en particulier en ce qui concerne les marchés publics, les aides d'État et la prévention de la fraude, de la corruption, des conflits d'intérêts et des doubles financements.**

¹⁰⁷ Ibid., article 49, paragraphe 5.

¹⁰⁸ Ibid., article 51, paragraphe 1, point b), et article 53, paragraphe 4.

Règles financières et de gestion (titre VIII)

Règles générales de gestion (articles 58 à 64)

Responsabilités incombant aux États membres (article 58)

- 115** La Proposition instaure un cadre d'assurance fondé sur des principes, qui donnera aux États membres davantage de liberté pour concevoir leurs systèmes de gestion et de contrôle. **Une répartition clairement définie des responsabilités entre les autorités dans les États membres sera donc essentielle pour atténuer les risques de fragmentation et de lacunes dans la chaîne d'assurance.**
- 116** En plus de devoir respecter les valeurs intermédiaires et les valeurs cibles, les États membres seraient tenus, en vertu de la Proposition, de protéger les intérêts financiers de l'Union, y compris en contrôlant la conformité au droit applicable, défini comme le droit de l'UE et le droit national «directement lié» à celui-ci. **Le règlement devrait définir le «droit applicable» comme le fait le [règlement portant dispositions communes \(RPDC\)](#), sans qualificatif nécessitant une évaluation au cas par cas, porteuse d'un risque d'incohérences dans l'interprétation.**
- 117** De surcroît, la Proposition définit le terme «irrégularité» comme désignant toute violation du droit de l'UE ou du droit national «directement lié» à celui-ci, relative au respect des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles¹⁰⁹. Elle s'écarte en cela du règlement du Conseil relatif à la protection des intérêts financiers de l'Union européenne qui définit une irrégularité, de manière plus large, comme étant toute violation du droit de l'UE par un opérateur économique, qui a ou pourrait avoir pour effet de porter préjudice au budget de l'UE¹¹⁰. Nous avons fait état, dans notre rapport spécial relatif aux corrections financières¹¹¹, de la faiblesse engendrée par la définition de l'irrégularité figurant dans le [RPDC](#), en vertu de laquelle seuls les opérateurs économiques peuvent commettre des irrégularités, tandis que les autorités nationales ne le peuvent pas. Le règlement du Conseil et le RPDC sont identiques à cet égard. À l'inverse, il découle de la définition de l'irrégularité donnée dans la Proposition que seules les autorités nationales peuvent commettre des irrégularités, et que les opérateurs économiques ne le peuvent pas (point [136](#)). **Nous estimons que la définition des irrégularités devrait englober toute**

¹⁰⁹ Ibid., article 4, paragraphe 35.

¹¹⁰ Article premier, paragraphe 2, du [règlement \(CE, Euratom\) n° 2988/95 du Conseil](#).

¹¹¹ [Rapport spécial 22/2025](#), points 26 et 53.

violation du droit de l'UE et du droit national, sans se limiter à celles qui ont un lien avec le respect des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles, et couvrir les violations du droit commises tant par les autorités nationales que par les opérateurs économiques.

- 118** Les États membres seront tenus de mettre en place des systèmes de gestion et de contrôle conformes aux exigences clés¹¹², revues pour s'aligner sur le modèle de mise en œuvre et axées sur l'efficacité du système dans son ensemble. Or, à la différence de l'annexe correspondante du RPDC (annexe XI), l'annexe IV de la Proposition ne désigne pas l'autorité nationale chargée de veiller au respect de chacune des exigences clés. **Le règlement devrait assigner les responsabilités relatives au respect des diverses exigences clés aux différentes autorités des plans.**
- 119** Les États membres seront tenus de signaler tous les cas de fraude, de corruption et d'irrégularités dans le système de gestion des irrégularités (IMS) de la Commission¹¹³. Contrairement au RPDC, la Proposition ne fixe pas les exigences minimales imposées aux États membres en ce qui concerne la prévention, la détection, le signalement et la correction des fraudes. Étant habilitée à adopter des actes délégués en la matière, **la Commission devrait définir dès le début de la période les obligations minimales des États membres dans ces domaines.**
- 120** Par ailleurs, la définition plus restrictive du terme «irrégularité» figurant dans la Proposition (points 117 et 136) nuirait à la complétude des signalements et du suivi des cas dans le système de gestion des irrégularités. **Le règlement devrait préciser que les États membres sont tenus signaler tous les cas de non-conformité au droit applicable, que ceux-ci aient ou non une incidence sur le respect des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles.**
- 121** À l'instar du RPDC, **le règlement devrait énumérer les éléments constitutifs d'une piste d'audit complète jusqu'au niveau des bénéficiaires et des destinataires (finaux) pour les opérations financées.** Une telle exigence garantirait la conservation de tous les éléments probants nécessaires pour démontrer non seulement le respect des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles, mais encore la conformité au droit applicable, et préserverait contre le risque de lacunes dans la piste d'audit.

¹¹² Article 58, paragraphe 2, point a), et annexe IV de la Proposition.

¹¹³ Ibid., article 58, paragraphe 2, point g), et annexe IV – exigence clé n° 13.

Dossier «assurance» annuel (article 59)

122 Le dossier «assurance» annuel prévu dans la Proposition a été adapté pour tenir compte du passage du remboursement des dépenses éligibles à des paiements liés au respect des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles. Il ne contient plus de taux d'erreur résiduel calculé par les autorités d'audit et ne fait plus référence au seuil de signification de 2 %. Cela réduira la transparence et se répercutera sur la procédure de décharge, car la Commission et les autorités de décharge recevront moins d'informations sur la légalité et la régularité des dépenses de l'UE dans les États membres.

123 Le dossier «assurance» comprendra un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des mesures des plans PNR, avec des estimations des progrès réalisés si aucune quantification n'est disponible. Le rapport énumérera les demandes de paiement présentées jusqu'au 31 octobre¹¹⁴ tout en fournissant des informations sur les progrès dans la réalisation des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles jusqu'à la fin de l'année civile. Étant donné que:

- i) les États membres pourront présenter des demandes de paiement jusqu'au 31 octobre,
- ii) leur rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre doit couvrir l'année civile entière, jusqu'au 31 décembre,
- iii) le dossier «assurance» annuel devra être présenté à la Commission au plus tard le 15 février,

l'autorité d'audit ne disposera que de trois mois et demi (en ce qui concerne les demandes de paiement) et d'un mois et demi (pour ce qui a trait au rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre) pour achever ses travaux d'audit et établir le dossier «assurance». Compte tenu de ces délais très courts et de l'absence d'exigences claires concernant l'audit de la Commission et ses tests sur le dossier «assurance», le budget de l'UE pourrait être exposé à un risque élevé d'assurance insuffisante. **Il importe d'accorder suffisamment de temps aux autorités d'audit et à la Commission pour réaliser les travaux d'audit qui leur permettront de fournir l'assurance nécessaire en ce qui concerne l'exécution du budget de l'UE.**

¹¹⁴ Ibid., article 65, paragraphe 4.

- 124** Dans le dossier «assurance», les États membres devront également fournir une **déclaration de gestion**. Nous constatons que le corps de la Proposition et le modèle de déclaration de gestion divergent sur plusieurs points, par exemple en ce qui concerne l'étendue de contrôles visant à déterminer l'utilisation des fonds¹¹⁵, la conformité à l'ensemble des règles applicables¹¹⁶, la piste d'audit¹¹⁷ et l'application de mesures correctives¹¹⁸. Ces incohérences suscitant une incertitude au sujet de l'assurance à fournir par les États membres, **nous suggérons d'aligner les dispositions relatives à la déclaration de gestion figurant dans le corps du règlement sur le modèle figurant à l'annexe XII.**
- 125** Chaque mesure inscrite dans les plans PNR des États membres devra être assortie d'**indicateurs de réalisation et de résultat prédéfinis**¹¹⁹. Cependant, l'assurance concernant l'exhaustivité, l'exactitude et la fiabilité des données figurant dans les demandes de paiement ne vise que les indicateurs de réalisation utilisés pour les valeurs cibles. Pour les autres indicateurs de performance, les États membres ne seront plus tenus de fournir une assurance sur la qualité des données. Afin de garantir la crédibilité du suivi et des rapports agrégés de l'UE concernant les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs, **le règlement devrait établir que les États membres sont responsables de la qualité et de la fiabilité des données relatives aux indicateurs de performance.**
- 126** Pour rendre compte de l'avancement dans la mise en œuvre en ce qui concerne les paiements de la PAC fondés sur les réalisations, les États membres indiqueront la valeur des progrès réalisés. **Nous suggérons de préciser que cette valeur doit correspondre aux paiements réellement effectués en faveur des bénéficiaires pour les réalisations concrétisées au cours de la période.** L'utilisation de valeurs unitaires estimatives pour calculer les remboursements aux États membres introduirait une étape supplémentaire dans le processus.

¹¹⁵ Ibid., article 58, paragraphe 2, point b), et annexe XII, point 1.

¹¹⁶ Ibid., article 59, paragraphe 1, point c), sous iii), et annexe XII, point 3.

¹¹⁷ Ibid., article 59, paragraphe 1, point c), sous i), et annexe XII, point 2.

¹¹⁸ Ibid., article 58, paragraphe 2, point d), et annexe XII, point 3.

¹¹⁹ Article 63, paragraphe 1, point e), sous xiii), de la [Proposition](#); article 14 et annexe I de la [proposition de règlement sur la performance](#).

127 Dans le **dossier «assurance» final**, les États membres seront tenus de confirmer que le total des paiements reçus de la Commission ne dépasse pas le montant total qu’ils ont versé aux bénéficiaires¹²⁰. Cette disposition garantit qu’en fin de période, les États membres n’auront pas perçu de l’UE des fonds excédant le montant global de leurs paiements aux bénéficiaires. L’efficacité de cette garantie nécessitera:

- des données fiables sur le montant agrégé des paiements effectués en faveur des bénéficiaires et inclus dans les déclarations. La fiabilité pourra être assurée moyennant des vérifications appropriées par les États membres et la Commission;
- une clarté suffisante quant aux modalités de prise en considération de la contribution nationale (point 70);
- des éclaircissements au sujet des mesures correctives en cas de non-respect de cette disposition.

Les bénéficiaires pouvant être des organismes publics¹²¹ tels que des ministères ou des administrations, cette disposition n’empêchera pas que, dans certains cas, les paiements reçus provenant du budget de l’UE dépassent globalement les montants versés par ces organismes en vue de la mise en œuvre des opérations sous-jacentes aux valeurs intermédiaires et aux valeurs cibles. Pour des raisons de traçabilité et pour faciliter une évaluation ultérieure, **nous suggérons d’étendre la collecte de données sur l’utilisation des fonds de l’UE dans les États membres jusqu’au niveau des entités qui mettent concrètement en œuvre les opérations** (point 132).

Modèle de contrôle unique (article 61)

128 La Proposition prévoit que le «modèle de contrôle unique» (c’est-à-dire l’approche d’audit unique) suivi par la Commission et les autorités d’audit soit conservé. Si la Commission conclut que les opinions d’audit sont fiables et si l’État membre participe à la coopération renforcée concernant la création du Parquet européen, les audits de la Commission seront limités au contrôle des travaux de l’autorité d’audit. Pour que la Commission puisse se reposer sur les opinions d’audit d’une telle autorité, ses propres audits doivent confirmer que cette autorité fonctionne efficacement (points 109 à 112). Or la Cour a constaté à plusieurs reprises que le cadre d’assurance n’est pas encore pleinement efficace et que des

¹²⁰ Article 59, paragraphe 3, de la Proposition.

¹²¹ Ibid., article 4, paragraphe 3, point a).

faiblesses dans les travaux des autorités d’audit limitent la mesure dans laquelle la Commission peut s’appuyer sur ces travaux¹²².

129 En sa qualité d’auditeur externe, la Cour n’est pas liée par les dispositions relatives à l’audit unique. La Proposition autorise la Commission et les autorités d’audit à décider de s’abstenir de contrôler les valeurs intermédiaires et les valeurs cibles qui ont déjà fait l’objet d’un audit de la Cour¹²³. **Le règlement devrait préciser qu’elles ne peuvent fonder leur assurance que sur les audits de la Cour à l’appui de la déclaration d’assurance, et seulement dans les limites de l’étendue et des objectifs de ces audits.**

130 Le modèle d’assurance envisagé repose sur une approche d’audit unique, dans laquelle la Commission tire parti de l’assurance fournie par les systèmes de contrôle des États membres. Ceux-ci se composent des vérifications effectuées par les autorités de gestion sur la base d’une analyse des risques, et des travaux des autorités d’audit, qui, selon toute probabilité, porteront eux aussi sur des échantillons. Puisque les vérifications et les audits seront fondés sur des échantillons, les États membres ne contrôleront pas toutes les valeurs intermédiaires et toutes les valeurs cibles. **Si les modalités de ces procédures ne sont pas davantage précisées, et faute de dispositions relatives aux vérifications de la Commission concernant les valeurs intermédiaires et les valeurs cibles, le risque existe que la Commission ne puisse pas s’appuyer sur les opinions d’audit des États membres. Elle serait alors contrainte d’accomplir des travaux d’audit complémentaires considérables en vue de fournir une assurance suffisante aux autorités de décharge.**

Collecte des données et transparence (articles 63 et 64)

131 Les exigences à l’égard des États membres seront rationalisées dans la mesure où ils n’auront à collecter qu’un seul ensemble de données aux fins de l’audit, du contrôle, de la transparence, et du suivi et de l’évaluation de la performance¹²⁴. La Proposition leur impose de recueillir des données et de faire rapport sur la contribution de chaque opération aux indicateurs de réalisation et de résultat définis dans la [proposition de règlement sur la performance](#)¹²⁵. Des informations sur les bénéficiaires, les bénéficiaires effectifs, les contractants, les sous-traitants et les destinataires (finaux), ainsi que la progression par rapport à chaque indicateur de performance auquel l’opération contribue,

¹²² Document d’analyse 03/2024, points 50 à 64.

¹²³ Article 61, paragraphe 4, de la [Proposition](#).

¹²⁴ Ibid., article 63, paragraphe 1.

¹²⁵ Article 63, paragraphe 1, point e), sous xiii), de la [Proposition](#); article 14, paragraphe 5, et annexe I de la [proposition de règlement sur la performance](#).

devront être rendues publiques sur les sites internet des États membres et sur le portail unique de la Commission pendant deux ans¹²⁶. Bien que les États membres doivent, en toute hypothèse, conserver l'ensemble des informations et de la documentation pertinentes constituant la piste d'audit pendant une période de 10 ans après le dernier paiement de la Commission¹²⁷, **nous estimons que la durée obligatoire de publicité des données devrait être supérieure à deux ans, dans les limites autorisées par les règles relatives à la protection des données à caractère personnel.**

- 132** En ce qui concerne les montants versés en lien avec les opérations, la Proposition impose aux États membres de collecter des données sur les bénéficiaires¹²⁸, ce qui apportera davantage de transparence que dans la FRR. Cependant, les bénéficiaires pouvant être des organismes publics¹²⁹ tels que des ministères ou des administrations (point **127**), **ces données ne garantiront pas une traçabilité totale de l'utilisation des fonds de l'UE dans les États membres jusqu'au niveau des entités qui mettent concrètement en œuvre les opérations.**

Règles relatives aux paiements (articles 65 à 69)

Présentation et évaluation des demandes de paiement (article 65)

- 133** Les paiements seront effectués sur la base des déclarations des États membres indiquant que des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles ont été atteintes. Les données probantes correspondantes ne seront pas transmises à la Commission, qui – contrairement à ce qui se pratique dans le cadre de la FRR – n'évaluera pas le respect des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles avant de procéder au paiement. Afin de protéger les intérêts financiers de l'UE au moment du paiement, **le règlement devrait obliger la Commission à évaluer le respect des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles au moyen de pièces justificatives suffisantes avant de débloquer les fonds.** Cela l'aiderait également à mieux cibler ses audits des systèmes.

¹²⁶ Article 63, paragraphes 1, 2 et 4, de la Proposition.

¹²⁷ Ibid., article 58, paragraphe 2, point i).

¹²⁸ Ibid., article 63, paragraphe 1, point e), sous vi).

¹²⁹ Ibid., article 4, paragraphe 3, point a).

134 Il importe que les conditions de paiement soient clairement définies et que leur respect soit évalué sur la base de critères objectivement vérifiables afin de ramener au minimum les interprétations divergentes et les appréciations discrétionnaires¹³⁰. Nous nous félicitons que la tolérance de 5 % appliquée au respect des cibles dans la FRR ne soit pas reprise.

Pour faire en sorte que les décisions de paiement soient suffisamment justifiées, il conviendrait de définir plus clairement les critères d'évaluation du respect des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles¹³¹:

- les «éléments» dont il convient de «tenir compte» ne se limitent pas à la vérification des exigences posées en lien avec la valeur intermédiaire ou la valeur cible concernée, mais comprennent son «objectif», le résultat et la réalisation initialement prévus, le contexte en général, et même d'«autres données ou sources d'information» (sans plus de précisions);
- il conviendrait de restreindre les possibilités de recourir à des méthodes et procédures «différentes» de celles prévues dans le plan, et un tel recours devrait être dûment justifié et convenu à l'avance avec la Commission;
- les critères autorisant à s'écarter du libellé des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles sont vagues et n'empêcheront pas totalement les réinterprétations *a posteriori*.

Interruptions, suspensions et corrections financières (articles 66 à 69)

135 La Proposition autorise la Commission à interrompre les paiements, à les suspendre et à appliquer des corrections financières. Elle oblige les États membres à prendre des mesures correctives en cas de non-respect de la législation applicable¹³². À l'instar du [RPDC](#), **le règlement devrait contenir des dispositions concernant les corrections financières à effectuer par les États membres, y compris le recouvrement des montants indûment versés**. Faute de telles règles, le risque existe que les États n'appliquent pas systématiquement les corrections financières.

¹³⁰ Document d'analyse 02/2025, p. 11.

¹³¹ Annexe VIII de la Proposition.

¹³² Ibid., article 58, paragraphe 2, point d).

136 Le fait que le champ d'application du terme «irrégularité» englobe désormais les autorités responsables des programmes est un pas en avant¹³³. Une insécurité juridique persiste toutefois. D'abord, l'expression «en raison de la réception d'un remboursement injustifié sur la base des valeurs intermédiaires, des valeurs cibles et des réalisations de ce budget» pourrait être interprétée comme impliquant que seuls les États membres peuvent commettre des irrégularités, et que les bénéficiaires, les destinataires (finaux) et les participants ne le peuvent pas. Ensuite, la mention du «droit applicable»¹³⁴ (point **116**) soulève la question de savoir quelles lois nationales ne seraient pas assez directement applicables et pourraient être enfreintes sans qu'il en résulte une irrégularité. Enfin, les notions clés d'«insuffisance grave» et de «manquement grave» ne sont pas définies, ce qui laisse une trop grande latitude pour apprécier si une de ces situations est survenue. **Le règlement devrait donner des définitions plus claires des termes «irrégularité» et «droit applicable», et spécifier ce qu'est un «manquement grave» au droit. Il devrait également préciser quelles seront les conséquences financières, en particulier les corrections financières à imposer aux États membres, en cas d'irrégularité ou de manquement grave, même si les valeurs intermédiaires ou les valeurs cibles concernées ont bien été atteintes.**

137 La Proposition offre la possibilité de procéder à des **suspensions** en cas de péril pour la mise en œuvre effective des mesures¹³⁵ ou de «manquement grave» au droit applicable au niveau des opérations. Elle autorise la Commission et les États membres à s'accorder pour prolonger la procédure¹³⁶, ce qui pourrait retarder l'application des corrections financières.

138 Par rapport à la FRR, la Proposition contient deux améliorations notables. En premier lieu, elle permet de **recouvrer les montants** déjà versés en lien avec des étapes intermédiaires, en cas de non-respect de la valeur intermédiaire ou de la valeur cible définitive d'une mesure donnée¹³⁷. En second lieu, elle donne à la Commission les moyens de prendre des mesures en cas d'**annulation** d'une valeur intermédiaire ou d'une valeur cible dans les cinq

¹³³ Rapport spécial 22/2025, point 26.

¹³⁴ Article 4, paragraphe 2, de la Proposition.

¹³⁵ Ibid., article 67, paragraphe 1, point d).

¹³⁶ Ibid., article 67, paragraphe 2.

¹³⁷ Ibid., article 68, paragraphe 2.

années suivant la date du paiement correspondant¹³⁸. Ces deux améliorations remédient efficacement à des faiblesses que nous avons relevées dans la FRR¹³⁹.

139 Changement majeur par rapport au [RPDC](#) et à la FRR, les **corrections financières effectuées par la Commission** ne pourront aboutir à une réduction définitive du financement de l'UE que si l'État membre concerné n'a pas résolu le problème avant de présenter le dossier «assurance» final¹⁴⁰. La réduction ne deviendra donc définitive qu'en février 2036. Cela amoindrit l'effet dissuasif des corrections financières. En outre, la Proposition prévoit l'utilisation de corrections financières extrapolées, mais ne précise pas si, quand et comment elles seront appliquées¹⁴¹.

Type spécifique de soutien (titre IX)

Instruments financiers (articles 71 et 72)

140 Contrairement à la réglementation adoptée dans le passé, la Proposition ne contient pas d'informations détaillées sur le contenu des «accords de financement» entre les autorités de gestion et les organismes mettant en œuvre les instruments financiers. Elle n'énonce pas non plus d'exigences en matière de transparence et de prévention des conflits d'intérêts en ce qui concerne la procédure de sélection des destinataires finaux. Par ailleurs, elle comporte une incohérence au sujet des audits à effectuer, en ce qu'elle exige des audits «au niveau des organismes mettant en œuvre les instruments financiers»¹⁴², mais interdit expressément les audits des systèmes «au niveau des opérations individuelles portant sur des instruments financiers»¹⁴³.

Entités ayant fait l'objet d'une évaluation *ex ante* en tant que bénéficiaires (article 73)

141 Lorsque le budget est exécuté en gestion indirecte et délégué à des entités de pays tiers ainsi qu'à des organisations internationales ayant fait l'objet d'une évaluation *ex ante* sur la

¹³⁸ Ibid., article 69.

¹³⁹ [Document d'analyse 02/2025](#), points 55, 56 et 88.

¹⁴⁰ Article 68, paragraphes 1 et 4, de la [Proposition](#).

¹⁴¹ Ibid., article 68, paragraphe 2, et annexe XIV.

¹⁴² Ibid., article 53 et article 72, paragraphe 2.

¹⁴³ Ibid., article 72, paragraphe 7.

base des piliers effectuée par la Commission¹⁴⁴, la Proposition autorise les autorités de gestion et d'audit à s'appuyer sur les vérifications de gestion et les audits réalisés par ces entités. Or, dans nos travaux relatifs à des opérations gérées par des organisations internationales évaluées sur la base des piliers, nous avons relevé des erreurs récurrentes et avons été confrontés à des restrictions d'accès aux documents et aux informations¹⁴⁵.

Par conséquent, le règlement devrait obliger les entités évaluées sur la base des piliers à fournir à la Cour et aux autorités de gestion et d'audit un accès complet et en temps utile aux données et informations pertinentes. En outre, il devrait préciser clairement que les autorités de gestion et d'audit doivent pouvoir exercer leurs fonctions au niveau des destinataires (finaux).

Utilisation d'une forme simplifiée de soutien aux bénéficiaires (article 78)

142 Pour les opérations dont le coût total estimé est inférieur à 400 000 euros (100 000 euros dans le cadre de la PAC), le soutien des États membres aux bénéficiaires devra prendre la forme d'une option de coûts simplifiés ou d'un financement non lié aux coûts, sauf si ce soutien constitue une aide d'État. Cette disposition, qui doublera le seuil précédent, pourrait également être source de simplification accrue, tant pour les administrations que pour les bénéficiaires¹⁴⁶. Toutefois, ces formes simplifiées de soutien ne seront peut-être pas toujours appropriées, en particulier pour les opérations complexes ou innovantes. Nous remarquons que ces dispositions s'appliqueront aux «bénéficiaires» et non aux destinataires (finaux), et que la Commission ne contrôlera et n'approuvera plus les régimes d'option de coûts simplifiés et de financement non lié aux coûts utilisés par les autorités nationales. Les États membres devront disposer d'une base solide pour mettre en place des formes simplifiées de soutien, conformément aux [orientations de la Commission](#) pour la période précédente.

¹⁴⁴ Article 62, paragraphe 1, point c), du [règlement financier](#).

¹⁴⁵ [Rapport annuel relatif à 2024](#), point 8.13 et recommandation n° 8.1; [rapport annuel sur les activités relevant des 9^e, 10^e et 11^e Fonds européens de développement relatif à 2024](#), points 25 et 26; [rapport annuel sur les activités relevant des 9^e, 10^e et 11^e Fonds européens de développement relatif à 2023](#), points 25 et 29.

¹⁴⁶ Document d'analyse 04/2025, encadré 3.

Le présent avis a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion du 12 février 2026.

Par la Cour des comptes



Tony Murphy
Président

Annexes

Annexe I – Informations générales

La proposition de Fonds européen réunit en un seul Fonds établi pour la période 2028-2034 les enveloppes préaffectées au niveau national¹ qui financent la réalisation des priorités clés de l'UE dans l'ensemble des États membres et des régions.

Les Fonds intégrés dans le Fonds européen sont les suivants:

- le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA),
- le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader),
- le Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (Feampa),
- le Fonds européen de développement régional (FEDER),
- le Fonds de cohésion,
- le Fonds social européen plus (FSE+),
- le Fonds pour une transition juste (FTJ),
- le Fonds social pour le climat,
- Interreg,
- le Fonds «Asile, migration et intégration» (FAMI),

¹ Exposé des motifs de la [Proposition](#), point 1.

- l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas (IGFV),
- le Fonds pour la sécurité intérieure (FSI),
- la réserve de solidarité européenne.

Le Fonds européen est conçu pour répondre aux objectifs assignés, en vertu des traités:

- à la politique de cohésion, c'est-à-dire renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale de l'UE et réduire les écarts entre les États membres et les régions;
- à la politique agricole commune et à la politique de la pêche, c'est-à-dire accroître la productivité de l'agriculture, assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, stabiliser les marchés, garantir la sécurité des approvisionnements, assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs et conserver les ressources marines;
- à l'espace de liberté, de sécurité et de justice fondé sur une politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures, un niveau élevé de sécurité et l'absence de contrôles des personnes aux frontières intérieures.

Les fonds alloués à la politique de cohésion favorisent l'intégration et la coopération entre les États membres ainsi qu'un développement harmonieux dans l'ensemble de l'UE, y compris entre les zones urbaines, rurales, côtières ou à faible densité de population, ainsi qu'entre le continent européen et les régions ultrapériphériques et insulaires.

Les règles communes liées à la PAC contribuent à garantir des conditions de concurrence équitables entre les États membres et entre les agriculteurs sur le marché unique, en assurant la sécurité alimentaire dans l'ensemble de l'UE, en rendant le secteur plus attractif pour les jeunes agriculteurs et les nouveaux arrivants, et en relevant des défis de nature transfrontière et mondiale. De surcroît, la conservation des ressources marines relève de la compétence exclusive de l'UE et nécessite un soutien continu à l'appui de la base factuelle des mesures de conservation et de la gestion des stocks halieutiques.

Dans le domaine des affaires intérieures, les fonds de l'UE contribuent à garantir une approche commune lors de la mise en œuvre de l'acquis et des normes de l'UE, et favorisent la coopération transfrontalière au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

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

Rapport annuel sur l'exécution du budget de l'UE relatif à l'exercice 2022

Rapport annuel sur les activités relevant des neuvième, dixième et onzième Fonds européens de développement (FED) relatif à l'exercice 2022

Rapport annuel sur l'exécution du budget de l'UE relatif à l'exercice 2023

Rapport annuel sur les activités relevant des neuvième, dixième et onzième Fonds européens de développement relatif à l'exercice 2023

Rapport annuel sur l'exécution du budget de l'UE relatif à l'exercice 2024

Rapport annuel sur les activités relevant des neuvième, dixième et onzième Fonds européens de développement relatif à l'exercice 2024

Rapport spécial 17/2018 intitulé «Les actions engagées par la Commission et les États membres dans les dernières années des programmes de la période 2007-2013 visaient bien à améliorer l'absorption, mais n'étaient pas suffisamment centrées sur les résultats»

Rapport spécial 21/2022 intitulé «Évaluation des plans nationaux pour la reprise et la résilience par la Commission – Une mission bien assurée dans l'ensemble, malgré la persistance de risques pour la mise en œuvre»

Rapport spécial 02/2023 intitulé «Adaptation des règles de la politique de cohésion en réaction à la pandémie de COVID-19»

Rapport spécial 05/2023 intitulé «Le paysage financier de l'Union européenne – Un assemblage disparate nécessitant plus de simplification et un meilleur respect de l'obligation de rendre compte»

Rapport spécial 26/2023 intitulé «Le cadre de suivi de la performance de la facilité pour la reprise et la résilience – Efficace pour mesurer l'évolution de la mise en œuvre, mais insuffisant pour juger de la performance»

Rapport spécial 03/2024 intitulé «L'état de droit dans l'Union européenne – Un cadre renforcé pour la protection des intérêts financiers de l'UE, mais des risques subsistent»

Rapport spécial 14/2024 intitulé «Transition verte – La contribution de la facilité pour la reprise et la résilience est difficile à déterminer»

Rapport spécial 22/2024 intitulé «Double financement sur le budget de l'UE – Certains éléments essentiels manquent aux systèmes de contrôle pour que le risque accru résultant du modèle de “financement non lié aux coûts” de la FRR puisse être atténué»

Rapport spécial 05/2025 intitulé «Action de cohésion pour les réfugiés en Europe – Une flexibilité accrue, mais l'insuffisance des données compliquera l'évaluation de son efficacité à l'avenir»

Rapport spécial 13/2025 intitulé «Facilité pour la reprise et la résilience et soutien à la transition numérique dans les États membres – Une occasion manquée d'adopter une véritable stratégie pour répondre aux besoins liés au numérique»

Rapport spécial 22/2025 intitulé «Corrections financières dans le domaine de la cohésion – Un cadre complexe et une seule décision adoptée par la Commission à ce jour»

Avis 06/2018 sur la proposition de règlement portant dispositions communes pour la période 2021-2027

Avis 08/2022 sur la proposition relative au Fonds social pour le climat, telle que modifiée par le Conseil

Avis 02/2025 sur les propositions relatives à l'examen à mi-parcours de la politique de cohésion

Avis 03/2026 sur la proposition relative au cadre financier pluriannuel pour les années 2028 à 2034

Avis 04/2026 sur le système des ressources propres de l'Union européenne

Avis 05/2026 sur les propositions relatives à la politique agricole commune pour la période allant de 2028 à 2034

Avis 10/2026 sur la proposition de cadre de performance pour les années 2028 à 2034

Document d'analyse 05/2019 intitulé «Gros plan sur les engagements restant à liquider dans le budget de l'UE» (étude de cas rapide)

Document d'analyse 01/2023 intitulé «Le financement octroyé par l'UE au titre de la politique de cohésion et de la facilité pour la reprise et la résilience: une analyse comparative»

Document d'analyse 03/2024 intitulé «Dépenses de cohésion de la période 2014-2020: vue d'ensemble du cadre d'assurance et des principales causes d'erreurs»

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

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

Document d'analyse 04/2025 intitulé «Politique de cohésion de l'UE: préparer l'avenir en tirant les leçons du passé»

Annexe III – Faiblesses décelées dans l'annexe I de la proposition de règlement sur le cadre de performance

Notre analyse de l'annexe I de la [proposition de règlement sur la performance](#) a mis en lumière un certain nombre de faiblesses. Ainsi:

- les indicateurs du domaine d'intervention (n° 120) «mobilité à des fins d'apprentissage» sont l'illustration des faiblesses majeures du cadre de performance actuel. Les indicateurs de réalisation mesurent principalement la participation (nombre d'apprenants, de membres du personnel, de participants), tandis que les indicateurs de résultat sont, pour l'essentiel, autodéclarés et fondés sur les perceptions. Réunis, ces indicateurs confirment que des activités ont eu lieu et que les participants ont exprimé des avis positifs. Par contre, ils ne montrent pas si les participants ont amélioré leurs connaissances, si l'intervention a été efficace ou si les ressources ont été utilisées avec efficience, de sorte qu'ils permettent difficilement d'évaluer l'efficacité, l'efficience et le rapport coûts/avantages;
- parmi les indicateurs de réalisation de l'annexe I, certains, comme le «nombre de participants», le «nombre d'apprenants» ou le «nombre de personnes»/«nombre d'entreprises bénéficiant d'un soutien», permettent de déclarer, au titre d'un même indicateur et d'un même domaine d'intervention, des actions de types et de durées très divers, avec des intensités de soutien très différentes. En outre, plusieurs des indicateurs sont principalement axés sur des étapes de procédure ou des étapes administratives, à l'instar du «nombre de lois adoptées ou entrées en vigueur», du «nombre de stratégies ou de cadres adoptés» ou du «nombre de consultations de parties prenantes finalisées», qui témoignent des progrès dans la mise en œuvre, mais n'attestent pas l'existence de réalisations ou de résultats. Les indicateurs de ce type se prêtent à des interprétations diverses, nuisent à la comparabilité entre les États membres et rendent les informations sur la performance moins utiles pour évaluer l'efficacité et le rapport coûts/avantages.

Le tableau ci-après contient d'autres exemples, tels qu'ils sont formulés dans l'annexe I de la proposition de règlement sur le cadre de performance.

Tableau 1 | Exemples de faiblesses dans l'annexe I de la proposition de règlement sur la performance

Domaine d'intervention	Indicateurs de réalisation	Indicateurs de résultat	Principale faiblesse
Amélioration de l'accès des communautés marginalisées, telles que les Roms, à l'éducation (117)	• Nombre de participants – par genre et par tranche d'âge	• Nombre de participants suivant un enseignement ou une formation – par genre	L'indicateur de réalisation se limite à la participation, sans établir de lien avec le type (par exemple enseignement formel, enseignement et formation professionnels, enseignement non formel, cours de langue ou cours d'intégration), le contenu (par exemple, formation débouchant sur un diplôme ou sur toute certification nationale) ou la durée (qui correspond à la durée minimale, par exemple le nombre de participants ayant terminé un programme d'au moins X heures/jours/mois) de l'activité soutenue. L'indicateur de résultat mesure l'assistance à un enseignement ou à une formation, mais ne rend pas compte des acquis d'apprentissage (par exemple examens passés, certification, diplôme).
Politique et cadre réglementaire en matière de numérique (108)	• Nombre de lois adoptées ou entrées en vigueur • Nombre de travaux préparatoires et d'évaluations des politiques finalisés • Nombre de consultations de parties prenantes finalisées • Nombre de règlements d'exécution ou de lignes directrices en vigueur		Les indicateurs de réalisation sont axés sur l'adoption d'un cadre réglementaire ou stratégique et sur la prise de mesures formelles, mais ne montrent pas si ces cadres sont réellement mis en œuvre. Aucun indicateur de résultat n'est défini alors que, dans une optique de performance, il est nécessaire d'évaluer l'efficacité de la réglementation, son application, ou ses effets sur le fonctionnement du marché ou sur la charge administrative. Ainsi, la mesure de la performance ne porte que sur la conformité formelle, pas sur les réalisations/résultats effectifs.

Domaine d'intervention	Indicateurs de réalisation	Indicateurs de résultat	Principale faiblesse
	• Nombre de stratégies ou de cadres adoptés • Nombre de services ou de processus publics élaborés • Nombre d'événements TAIEX organisés à l'appui des administrations publiques de pays tiers • Nombre de projets de jumelage organisés à l'appui des administrations publiques de pays tiers • Nombre de politiques publiques pertinentes élaborées/révisées et/ou en cours de mise en œuvre dans les pays tiers		

Domaine d'intervention	Indicateurs de réalisation	Indicateurs de résultat	Principale faiblesse
Aides financières au tourisme (94)	• Nombre d'entreprises du secteur du tourisme hôtelier bénéficiant d'une aide, y compris les entreprises hôtelières, les voyagistes et les agences de voyages • Nombre d'organismes de gestion des destinations bénéficiant d'un soutien pour investir dans des actifs et des services touristiques publics ou dans des activités de promotion • Nombre d'employés du secteur du tourisme et d'étudiants bénéficiant d'une aide dans le cadre du perfectionnement et de la reconversion professionnels	• Nombre de visiteurs • Nombre de personnes concernées (y compris les publics numériques) • Nombre d'emplois maintenus ou créés dans des entités bénéficiant d'un soutien – par genre	Les indicateurs de réalisation mesurent le nombre d'entreprises, de projets ou d'actions bénéficiant d'un soutien. Par conséquent, des interventions très différentes, par exemple des actions de promotion à petite échelle, des activités de formation d'ampleur limitée ou des investissements substantiels dans des infrastructures touristiques, sont traitées comme si elles étaient équivalentes du point de vue des réalisations. Il est donc plus difficile de comprendre ce qui a réellement été réalisé. Les indicateurs de résultat (nombre de visiteurs/de personnes concernées/d'emplois) sont définis à un niveau global, sans lien de causalité clair avec les mesures soutenues et les réalisations. Ils sont soumis à l'influence des conditions du marché en général, de la saison et de facteurs économiques externes. Cela limite la comparabilité et rend les informations sur la performance moins utiles pour évaluer l'efficacité et le rapport coûts/avantages. Des indicateurs de résultat liés à l'augmentation du taux d'utilisation des installations financées, à la diminution de la saisonnalité au niveau de la destination ayant reçu une aide, ou à l'évolution des recettes ou des tendances en matière d'occupation dans les régions soutenues, seraient plus pertinents.

Domaine d'intervention	Indicateurs de réalisation	Indicateurs de résultat	Principale faiblesse
Réformes du secteur de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants* (123)	• Nombre de lois adoptées ou entrées en vigueur • Nombre de travaux préparatoires et d'évaluations des politiques finalisés • Nombre de consultations de parties prenantes finalisées		Les indicateurs portent sur les procédures et rendent compte de mesures formelles; l'absence d'indicateurs de résultat limite l'évaluation des effets sur l'accès ou sur la qualité. Les indicateurs de réalisation sont centrés sur les procédures et ont trait à l'adoption de lois, de stratégies ou de documents stratégiques, mais ne reflètent pas la mise en œuvre ni la prestation de services. Il n'existe pas d'indicateurs de résultat mesurant l'accès, la qualité ou les résultats pour les enfants. Dès lors, le cadre permet de suivre les progrès formels, mais pas d'apprécier si les réformes débouchent sur des améliorations tangibles.

Sigles, acronymes et abréviations

Sigle/acronyme/abréviation	Définition/explication
AMI	Asile, migration et intégration
BMV	Gestion des frontières et visas (<i>Border management and visa</i>)
CFP	Cadre financier pluriannuel
Feader	Fonds européen agricole pour le développement rural
FEAGA	Fonds européen agricole de garantie
Feampa	Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture
FEDER	Fonds européen de développement régional
FRR	Facilité pour la reprise et la résilience
FSE+	Fonds social européen plus
FTJ	Fonds pour une transition juste
IMS	Système de gestion des irrégularités (<i>Irregularity Management System</i>)
IS	Sécurité intérieure (<i>Internal security</i>)
NUTS	Nomenclature des unités territoriales statistiques
OLAF	Office européen de lutte antifraude
PAC	Politique agricole commune
PCP	Politique commune de la pêche
PNR	Partenariat national et régional
RPDC	Règlement portant dispositions communes
SAFE	«Agir pour la sécurité de l'Europe» (<i>Security Action for Europe</i>)
SURE	Soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (<i>Support to mitigate unemployment risks in an emergency</i>)
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

Glossaire

Terme	Définition/explication
Bonne gestion financière	Gestion des ressources conforme aux principes d'économie, d'efficacité et d'efficacité.
Cadre financier pluriannuel	Programme de dépenses de l'UE établissant, généralement pour une période de sept ans, les priorités (sur la base des objectifs des politiques) ainsi que les plafonds de dépenses. Il représente la structure dans laquelle s'inscrivent les budgets annuels de l'UE et fixe une limite pour chaque catégorie de dépenses.
Dégagement	Opération par laquelle la Commission annule totalement ou partiellement des crédits d'engagement inutilisés.
Facilité pour la reprise et la résilience	Mécanisme de soutien financier de l'UE visant à atténuer les conséquences socio-économiques de la pandémie de COVID-19 et à stimuler la reprise, tout en répondant aux défis d'un avenir plus écologique et plus numérique.
Marge de manœuvre	Différence entre les ressources propres nécessaires au financement du budget de l'UE et le plafond des ressources propres.
Règlement financier	Ensemble des règles régissant l'établissement et l'utilisation du budget de l'UE, ainsi que les processus connexes, tels que le contrôle interne, l'établissement de rapports, l'audit et la décharge.
Semestre européen	Cycle annuel établissant un cadre pour coordonner les politiques macroéconomiques des États membres de l'UE et suivre les progrès réalisés dans ce domaine.
Valeur ajoutée européenne	Valeur qui résulte d'une action de l'UE, en plus de celle qu'aurait pu avoir une action isolée des États membres.

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.

Photo 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 978-92-849-6833-6	ISSN 2812-2909	doi:10.2865/9887315	QJ-01-26-008-FR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-6834-3	ISSN 2812-2909	doi:10.2865/8216132	QJ-01-26-008-FR-N

POUR CITER CETTE PUBLICATION

Cour des comptes européenne, «[Avis 09/2026](#) concernant la proposition 2025/0240(COD) de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds européen pour la cohésion économique, sociale et territoriale, l'agriculture et les zones rurales, la pêche et les affaires maritimes ainsi que la prospérité et la sécurité pour la période 2028-2034 et modifiant le règlement (UE) 2023/955 ainsi que le règlement (UE, Euratom) 2024/2509 (COM(2025) 565 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 financières qui régissent l'établissement et l'exécution du budget ainsi que la reddition et la vérification des comptes, concerne la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds européen pour la cohésion économique, sociale et territoriale, l'agriculture et les zones rurales, la pêche et les affaires maritimes ainsi que la prospérité et la sécurité pour la période 2028-2034.

Il a pour objet de formuler des observations sur la conception et la gouvernance du Fonds proposé, et sur les dispositifs de contrôle financier, l'obligation de rendre compte et la valeur ajoutée européenne dans le domaine d'action concerné.

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

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/contact
Site web: eca.europa.eu
Réseaux sociaux: @EUauditors



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications
de l'Union européenne