



N° 468

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 octobre 2024.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2025** (n° 324),

PAR M. CHARLES DE COURSON,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 47

AFFAIRES EUROPÉENNES

Rapporteur spécial : M. JEAN-PHILIPPE TANGUY,

Député

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
DONNÉES CLÉS	7
INTRODUCTION	9
I. UNE CONTRIBUTION QUI NE CESSE D'AUGMENTER POUR UN NIVEAU DE RETOUR FRANÇAIS TOUJOURS PLUS DÉSAVANTAGEUX	10
A. UNE CONTRIBUTION FRANÇAISE EN HAUSSE CONTINUE	10
1. La contribution française moyenne à l'Union augmente de plus de 6 milliards d'euros entre le CFP 2014-2020 et le CFP 2021-2027	10
a. Une PSR-UE 2024 en hausse par rapport à la prévision de la loi de finances initiale pour 2024.....	10
b. La contribution française à l'UE dépassera 25 milliards d'euros en 2025	10
c. L'essentiel des paiements du CFP 2021-2027 étant prévus dans les trois prochaines années, la contribution française à l'UE dépassera 30 milliards d'euros dès 2026.....	11
2. La France est le premier contributeur au financement des rabais négociés par l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas, la Suède et le Danemark.....	12
3. La France est également désavantagée par la retenue prélevée par les États membres sur les ressources propres traditionnelles de l'UE.....	13
B. UN NIVEAU DE RETOUR FRANÇAIS TOUJOURS PLUS INSATISFAISANT	14
1. La France est contributrice nette à hauteur de 9 milliards d'euros	14
2. Le retour français est essentiellement constitué de la politique agricole commune et des fonds de cohésion.....	15
a. Les retours français au titre de la PAC et de la politique de cohésion.....	15
b. Les retours français au titre de la politique de compétitivité	16
c. Des retours plus résiduels en matière de protection des frontières, de sécurité et de défense.....	16

II. L'EXÉCUTION FAMILIÈRE DU CADRE FINANCIER PLURIANNUEL 2021-2027	17
A. UN PROJET DE BUDGET EN HAUSSE QUI NE COMBLE PAS LES RETARDS DE PAIEMENTS DES POLITIQUES DE L'UE	17
1. Un cadre financier pluriannuel post-covid ambitieux.....	17
2. La révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel	19
3. Un projet de budget en hausse qui ne comble pas les retards de paiement accumulés	21
B. L'EXÉCUTION PARTIELLE DU PLAN DE RELANCE	22
1. Le décaissement des 750 milliards d'euros prévus par le plan de relance européen avant 2026 est peu probable	22
2. Le plan de relance français	24
III. LE MUR DES ENGAGEMENTS HORS BILAN ET DES PASSIFS LIÉS AU CADRE FINANCIER PLURIANNUEL 2021-2027 ET À LA DETTE ISSUE DU PLAN DE RELANCE	25
1. Des restes à liquider particulièrement élevés.....	25
2. Une dette liée au plan de relance qui retombera sur les États membres	26
a. Le gonflement du coût des intérêts liés au plan de relance européen	26
b. L'échec annoncé des nouvelles ressources propres.....	27
c. Un risque financier qui devrait retomber sur les États membres.....	29
3. Vers la négociation d'un rabais français et la modération des dépenses nouvelles financées par le budget de l'UE	29
a. Vers la négociation d'un rabais à la française	29
b. La nécessaire maîtrise des dépenses du budget de l'UE.....	30
EXAMEN EN COMMISSION	33
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	35

L'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 100 % des réponses relatives à la mission étaient parvenues à la commission des finances.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le rapporteur spécial alerte sur **l’envolée du prélèvement sur recettes de l’Union européenne** dont le montant n’est pas réellement débattu, ni durant le débat démocratique des élections, ni même en loi de finances. Cette dérive paraît s’imposer à l’Assemblée nationale nouvellement élue dès lors que le Parlement français a approuvé la décision du Conseil du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l’Union européenne. Un tel déni de démocratie pose question alors que le Parlement dispose aux yeux de nos concitoyens et dans le cadre la Constitution de la légitimité historique pour décider des finances publiques.

En prenant en compte le prélèvement sur recettes et les droits de douane prélevés au nom de l’Union européenne, cette contribution devrait atteindre 25,3 milliards d’euros en 2025. Alors que nous entrons dans la seconde moitié du cadre financier pluriannuel 2021-2027, seuls 5 % des crédits prévus au titre de ce CFP ont été décaissés. Aussi, la **contribution française à l’UE devrait grever le budget de l’État à hauteur de 32 milliards d’euros en 2026 et 34 milliards d’euros en 2027 selon les propres estimations du ministère de l’économie et des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, confirmées par les autorités européennes compétentes**

Le rapporteur spécial s’étonne que la France ait laissé l’Allemagne, l’Autriche, les Pays-Bas, la Suède et le Danemark négocier des **rabais qui devraient atteindre 5,6 milliards** d’euros en 2025 et dont France est le premier financeur puisqu’elle y contribue à hauteur d’1,5 milliard d’euros. Hors dépenses administratives, la contribution nette de la France à l’Union européenne s’élève ainsi à près de 10 milliards d’euros. Nos investigations ont révélé que les rabais accordés à nos partenaires européens ne correspondent à aucune logique autre que le résultat de négociations arbitraires. De telles révélations posent question puisque jamais la décision que la France assure, seule avec l’Italie, la charge de ces rabais n’a été débattue au Parlement, ni présentée aux Français lors des élections.

Dans les cinq années à venir, le passif et les engagements hors bilan français seront alourdis, d’une part par les paiements prévus au titre du cadre financier pluriannuel 2021-2027 (800 milliards d’euros entre 2025 et 2029) ainsi que les paiements subsidiaires au titre du plan de relance européen (148 milliards d’euros) et, d’autre part, par la dette laissée par le plan de relance.

Si son évaluation est difficile, on peut estimer que cette dette devrait être financée **par le budget de l’UE à hauteur de 30 milliards par an à partir de 2028**, d’autant que les intérêts payés ne cessent de gonfler du fait que la Commission européenne emprunte les fonds nécessaires à mesure des

décaissements des crédits du plan de relance, plutôt que d'avoir emprunté la totalité de la somme dès 2020, au moment où les taux d'intérêt étaient modiques.

La Commission européenne propose, organise et applique un nombre toujours plus important d'initiatives impliquant de lourdes dépenses sans que la valeur ajoutée de ces politiques ne soit démontrée. Faut-il rappeler que les traités encadrent strictement les compétences de l'Union européenne, compétences tempérées par le principe de subsidiarité ? Les rapports *Beaucoup plus qu'un marché* d'Enrico Letta (2024) et *Le Futur de la compétitivité européenne* (2024) de Mario Draghi ont établi que les politiques européennes menées depuis les années 1990 n'ont pas atteint leurs objectifs de développement et de souveraineté économique du marché unique, en particulier en termes de gains de productivité et d'innovations.

Quelle que soit la conception que chacun peut avoir de la construction européenne, il faut envisager la gestion des finances publiques avec rigueur. Le budget des institutions européennes n'est pas voué à augmenter d'année en année par principe au mépris de tout regard critique et de soucis de son efficacité réelle.

Alors que les pays membres, en particulier la France, doivent d'urgence rétablir l'équilibre de leurs comptes publics, la politique du chèque en blanc ne peut dissimuler l'indigence du pilotage des politiques européennes.

À force de caricatures et de refus de débattre du fond au profit de postures politiques de toute obédience, la France est liée par des engagements financiers considérables, dont les montants sont à peine débattus lors du débat sur le projet de loi de finances.

La France ira alors de Charybde en Scylla, oscillant entre le saut fédéral que représentent les nouvelles ressources propres proposées par la Commission pour financer cette dette et l'alourdissement de la contribution des États membres.

Le rapporteur spécial considère qu'il convient de prendre un autre chemin : la négociation d'un rabais *a minima* équivalent à celui dont bénéficie l'Allemagne (3,6 milliards) en application de la décision relative au système des ressources propres de l'Union européenne et l'orientation assumée d'une diminution des nouvelles dépenses de l'Union afin de solder les passifs de la dette issue du plan de relance et du décaissement des crédits prévus au titre du CFP 2021-2027, sans quoi la résorption des restes à liquider du CFP en cours nourrirait le gonflement des restes à liquider du futur cadre financier pluriannuel.

DONNÉES CLÉS

VENTILATION DU PRÉLÈVEMENT POUR 2025

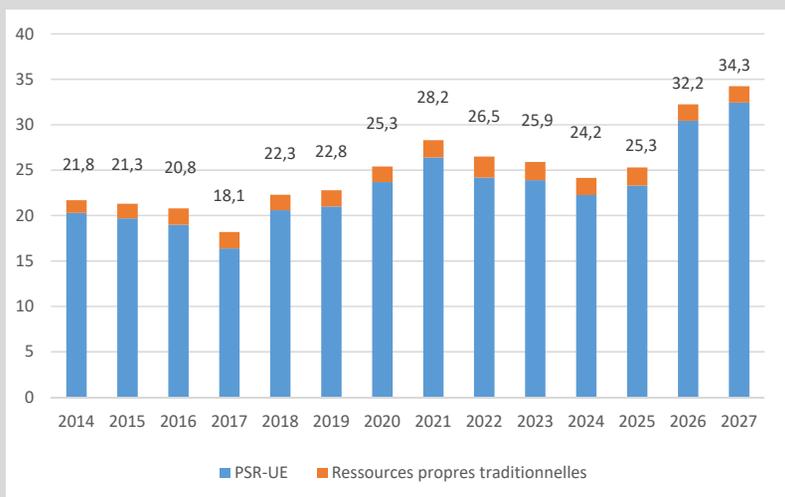
(en millions d'euros)

Ressource TVA	4 429
Ressource plastique	1 464
Ressource RNB	17 428
<i>Dont rabais forfaitaires</i>	<i>1 526</i>
Prélèvement total	23 321

Source : annexe au PLF pour 2025, « Relations financières avec l'Union européenne ».

ÉVOLUTION DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE À L'UE DEPUIS 2014

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, d'après l'annexe au PLF pour 2025, « Relations financières avec l'Union européenne ».

INTRODUCTION

Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (PSR-UE), inscrit chaque année en première partie du projet de loi de finances, est la principale contribution française au budget européen, complétée par les droits de douane prélevés sur le territoire français pour le compte de l'Union, lesquels sont minorés de 25 % au titre des frais de perception prélevés par les États membres.

Prévu par l'article 6 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, le montant du prélèvement sur recettes, estimé à 23,3 milliards d'euros par l'article 40 du projet de loi de finances pour 2025, n'est qu'évaluatif. Il s'inscrit dans un cadre juridique principalement européen dont il faut rappeler les grandes lignes :

– le règlement du Conseil du 17 décembre 2020 arrête le cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027 qui fixe les montants des plafonds annuels des crédits d'engagement (CE) par rubrique de dépenses et du plafond annuel des crédits de paiement (CP) ;

– en vertu de l'article 311 du Traité sur le fonctionnement de l'Union, le Conseil a adopté à l'unanimité, la décision du 14 décembre 2020 (DRP) fixant le plafond des ressources propres de l'UE ainsi que les rabais bénéficiant à l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, les Pays-Bas et la Suède pour les années 2021 à 2027 ;

Cette décision ressources propres a été approuvée à l'unanimité des États membres en vertu de leurs procédures constitutionnelles propres. En France, l'approbation de la représentation nationale a pris la forme de la loi du 8 février 2021 autorisant l'approbation de la décision (UE, Euratom) 2020/2053 du Conseil du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l'Union européenne.

Le ministre chargé du budget est ordonnateur du prélèvement sur recettes aux termes du décret du 30 juin 2021 relatif au prélèvement sur recettes au bénéfice de l'UE. En pratique, en concertation avec la Commission européenne, la direction du budget prépare les appels de fonds mensuels sur le fondement desquels le prélèvement sur recettes est versé.

I. UNE CONTRIBUTION QUI NE CESSE D'AUGMENTER POUR UN NIVEAU DE RETOUR FRANÇAIS TOUJOURS PLUS DÉSAVANTAGEUX

A. UNE CONTRIBUTION FRANÇAISE EN HAUSSE CONTINUE

1. La contribution française moyenne à l'Union augmente de plus de 6 milliards d'euros entre le CFP 2014-2020 et le CFP 2021-2027

a. *Une PSR-UE 2024 en hausse par rapport à la prévision de la loi de finances initiale pour 2024*

● En 2024, la prévision de prélèvements sur recettes à destination de l'Union européenne s'élève à 22,3 milliards d'euros, soit une hausse de 700 millions d'euros par rapport à la prévision de la loi de finances initiale. Cela s'explique essentiellement par la hausse des dépenses liées à la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel et la baisse des ressources propres traditionnelles constatées par rapport aux prévisions :

– le budget rectificatif n° 1 acte une hausse de 5,8 milliards d'euros des crédits d'engagement et de 4,1 milliards d'euros des crédits de paiement pour tenir compte de la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel, essentiellement via la hausse des dépenses de la facilité pour l'Ukraine (4,8 milliards d'euros en crédits d'engagement et 3,8 milliards en crédits de paiement) ;

– le budget rectificatif n° 2 intègre au budget de l'UE le report de l'excédent de 633 millions d'euros issu de l'exercice 2023 alimenté par un surplus de recettes provenant de la politique de concurrence et des 394 millions d'euros de crédits non dépensés en raison de la sous-exécution du budget 2023 ;

– le budget rectificatif n° 3 augmente les crédits dédiés au parquet européen à hauteur de 3,6 millions d'euros suite à l'adhésion de la Pologne et celle à venir de la Suède ;

– enfin, le projet de budget rectificatif n° 4 formalise la mise à jour des recettes effectuée par le comité consultatif sur les ressources propres en mai 2024 : les droits de douane sont inférieurs de 4,5 milliards d'euros par rapport à la prévision, ce qui a pour effet d'augmenter les contributions des États membres tandis que les « autres recettes » diminuent d'1 milliard d'euros en partie en raison d'un retard de décaissement du reste-à-liquider, qui a pour effet de faire baisser la contribution du Royaume-Uni au budget de l'UE en 2024.

b. *La contribution française à l'UE dépassera 25 milliards d'euros en 2025*

L'article 40 du projet de loi de finances pour l'année 2025 évalue le prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la participation de la France au budget de l'Union européenne à **23,3 milliards d'euros**, auxquels il convient d'ajouter les ressources propres traditionnelles, essentiellement constituées des

droits de douane issus des importations de produits en provenance des pays extérieurs à l'Union nets des frais de perception prélevés par les États.

Les droits de douane versés à l'Union Européenne en 2023 s'élevaient à 2 milliards d'euros. Les prévisions des droits de douane qui seront versés à l'UE en 2024 et 2025 sont respectivement estimées à 1,9 et 2 milliards d'euros, ce qui porte **la contribution française à l'UE à 25,3 milliards d'euros en 2025.**

Le prélèvement sur recettes versé à l'Union européenne est constitué :

– de la ressource fondée sur le revenu national brut, obtenue par l'application d'un taux d'appel à l'assiette RNB de l'État membre ;

– de la ressource fondée sur la TVA, obtenu par l'application d'un taux d'appel de 0,30 % à son assiette harmonisée, écartée à 50 % de son assiette RNB ;

– calculée par l'application d'un taux d'appel uniforme (0,80 € / kg de plastique non-recyclé) à la mesure harmonisée (en kg) des emballages plastiques non recyclés par État membre après application des rabais accordés aux pays dont le revenu national brut par habitant à la moyenne des pays de l'UE.

VENTILATION DU PRÉLÈVEMENT POUR 2025

(en millions d'euros)

Ressource TVA	4 429
Ressource plastique	1 464
Ressource RNB	17 428
<i>Dont rabais forfaitaires</i>	<i>1 526</i>
Prélèvement total	23 321

Source : annexe au PLF pour 2025 « Relations financières avec l'UE ».

c. L'essentiel des paiements du CFP 2021-2027 étant prévus dans les trois prochaines années, la contribution française à l'UE dépassera 30 milliards d'euros dès 2026

La contribution française moyenne à l'UE augmente donc de 6 milliards d'euros entre le CFP 2014-2020 et le CFP 2021-2027. Le ressaut du PSR-UE trouve principalement son explication dans les facteurs suivants :

– le départ du Royaume-Uni, alors 2^e contributeur au budget de l'UE, fait désormais de la France le 2^e contributeur au budget de l'UE, d'après une clé de contribution au budget UE passant d'environ 15,3 % en 2017 à 17,2 % en 2023 ;

– une hausse des dépenses passant d'un CFP 2014-2020 à 1 064 milliards d'euros en CE à un CFP 2021-2027 à 1 216 milliards d'euros en CE, en euros courants ;

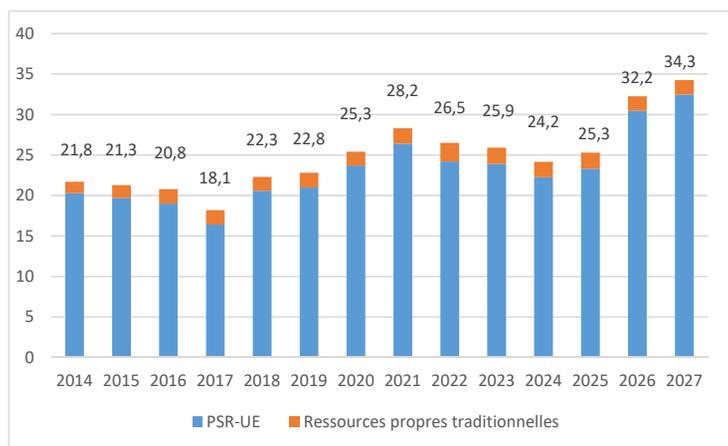
– la hausse des rabais forfaitaires, malgré le départ du Royaume-Uni, dont bénéficient cinq États membres (Allemagne, Autriche, Danemark, Pays-Bas,

Suède), soit en moyenne une contribution de la France de 1,4 milliard d’euros par an.

Eu égard au fait que seuls 5 % des crédits prévus par le cadre financier pluriannuel 2021-2027 ont été décaissés, le prélèvement sur recettes devrait à nouveau augmenter de 7 milliards d’euros en 2026 et de 2 milliards d’euros supplémentaires en 2027, portant la **contribution totale de la France à l’Union européenne à 32,2 milliards d’euros en 2026 et 34,3 milliards d’euros en 2027.**

ÉVOLUTION DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE À L’UE DEPUIS 2014

(en milliards d’euros)



Source : commission des finances, d’après les documents budgétaires.

2. La France est le premier contributeur au financement des rabais négociés par l’Allemagne, l’Autriche, les Pays-Bas, la Suède et le Danemark

D’après le document « Relations financières avec l’UE » annexé au présent projet de loi de finances, les rabais bruts s’élèveront, en 2025, à 9,19 milliards d’euros. Les bénéficiaires des rabais participant eux-mêmes au financement de leurs propres rabais, **les rabais nets s’élèvent à 5,6 milliards d’euros, dont la France financera 1,5 milliard d’euros, soit 26,8 % des rabais.**

De tels rabais posent un grave problème démocratique car ils n’ont jamais fait l’objet d’un véritable débat au Parlement ou lors des élections. C’est une rupture d’égalité flagrante entre partenaires européens dont la France finit par être la seule victime puisque l’Italie a obtenu des financements très importants au titre du plan de relance *Next generation EU*.

La décision du Conseil de l’UE du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l’UE a abouti à une fusion des rabais qui obéissaient jusqu’alors à des règles multiples : l’Allemagne, les Pays-Bas et la Suède

disposaient de rabais forfaitaires et d'un taux d'appel réduit de la ressource TVA ; l'Autriche et le Danemark disposaient de rabais forfaitaires tandis que le Royaume-Uni bénéficiait d'une correction spécifique et d'un « rabais sur le rabais »

Depuis 2021, deux types de rabais se conjuguent :

– les rabais forfaitaires dont bénéficient l'Allemagne (3 671 millions d'euros), l'Autriche (565 millions d'euros), le Danemark (377 millions d'euros), les Pays-Bas (1 921 millions d'euros) et la Suède (1 069 millions d'euros) ;

– une réduction de 3,8 kg d'emballages plastiques non recyclés par habitant au bénéfice des États dont le revenu national brut par habitant est inférieur à la moyenne de l'Union européenne ; l'ironie des négociations européennes conduisant à ce que le bénéfice de ces rabais soit annulé par la contribution de ces mêmes pays aux rabais négociés par l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, les Pays-Bas et la Suède.

RÉPARTITION DES RABAIS FORFAITAIRES EN 2024

(en millions d'euros)

	Montant du rabais en 2024	Contribution en 2024	Rapport rabais/contribution
Allemagne	2 078	31 522	6,6 %
Autriche	414	3 230	12,8 %
Danemark	240	2 744	8,7 %
Pays-Bas	1 715	8 631	19,9 %
Suède	951	3 627	26,2 %

Source : commission des finances à partir du document « Relations financières avec l'UE » annexé au projet de loi de finances pour l'année 2025.

3. La France est également désavantagée par la retenue prélevée par les États membres sur les ressources propres traditionnelles de l'UE

À ces rabais s'ajoute la dîme prélevée par les États membres dont les ports sont les portes d'entrées des marchandises internationales sur le marché européen. En effet, les États membres qui prélèvent les ressources propres traditionnelles au nom de l'Union européenne gardent 25 % de ces ressources au titre des frais de perception.

Ce système favorise la Belgique et les Pays-Bas. La retenue sur les ressources propres traditionnelles prélevée par ces pays a pour conséquence un rehaussement de la contribution RNB des autres États membres et, en premier lieu, celle des principaux contributeurs puisque c'est la ressource qui s'ajuste pour financer les dépenses de l'Union européenne.

Ainsi, l'annexe budgétaire « Relations financières avec l'Union européenne » indique qu'en 2019, les Pays-Bas ne financent qu'à hauteur de 5 % le besoin en contribution RNB induit par la retenue sur les RPT alors qu'ils versent 13 % des ressources propres traditionnelles. *A contrario*, la clé RNB de la France s'élevait alors à 15 % alors qu'elle ne contribuait aux ressources propres traditionnelles qu'à hauteur de 8 %.

Le rapporteur spécial souligne que le taux de retenue au titre des frais de perception prélevés par les États membres s'élevait à 10 % avant 2000 tandis qu'il a encore été augmenté de 20 % à 25 % lors de l'adoption de la décision ressources propres 2021-2027, désavantageant encore plus la France par rapport aux Pays-Bas.

B. UN NIVEAU DE RETOUR FRANÇAIS TOUJOURS PLUS INSATISFAISANT

1. La France est contributrice nette à hauteur de 9 milliards d'euros

Le document « Relations financières avec l'UE » annexé au projet de loi de finances pour 2025 évalue à 16,5 milliards les financements européens bénéficiant à la France en 2023 (dernière année pleine), soit un **niveau de contribution nette de 9,4 milliards d'euros (hors fonds provenant du plan de relance *Next generation EU*)**. Cette contribution nette a presque triplé depuis 2005 où elle atteignait 3,2 milliards.

Le rapporteur spécial souligne toutefois que les retours français comptabilisés dans l'annexe au projet de loi de finances intègrent les dépenses administratives réalisées en France (518 millions), les instruments spéciaux (504 millions d'euros) et des dépenses au titre de l'action extérieure (71) qui ne sont pas détaillées plus avant. **Hors dépenses administratives, on peut donc estimer la contribution nette de la France à l'UE à près de 10 milliards d'euros.**

ÉVOLUTION DU SOLDE NET FRANÇAIS

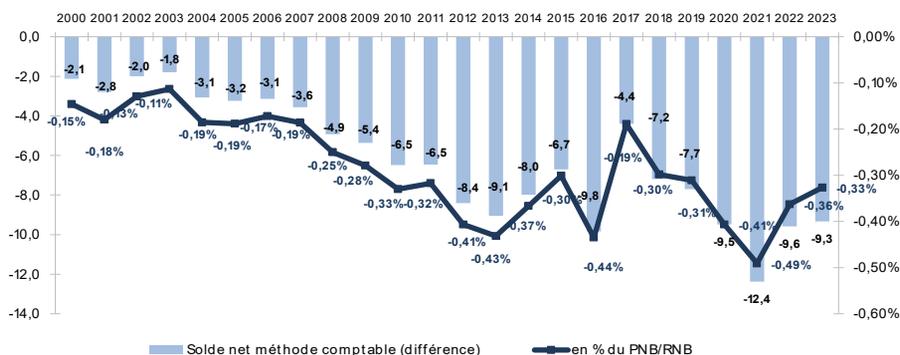
(en millions d'euros)

2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
-4 398	-7 184	-7 698	-9 493	-12 380	-9 584	-9 333

Source : annexe budgétaire « Relations financières avec l'Union européenne », PLF 2025.

LES SOLDES NETS DE 1998 À 2022

(en milliards d'euros et en pourcentage du RNB)



Source : Commission européenne, rapports financiers 2000-2023 et Direction du budget.

La détérioration continue du solde net français et la participation de la France, évoquée plus haut, au paiement des rabais obtenus par certains États membres jusqu'à la fin du CFP, doivent conduire la France, selon le rapporteur spécial, à réviser sa position sur les rabais. Si au cours de la discussion du prochain CFP, à partir de 2025, certains États membres demandaient le bénéfice de nouveaux rabais sur la période 2028-2034, il serait indispensable, selon le rapporteur spécial, que la France en demande également le bénéfice.

2. Le retour français est essentiellement constitué de la politique agricole commune et des fonds de cohésion

a. Les retours français au titre de la PAC et de la politique de cohésion

● En 2023, la France a perçu **9,4 milliards d'euros au titre de la politique agricole commune**, répartis à hauteur de 7,4 milliards d'euros au titre du Fonds européen agricole de garantie qui distribue les aides directes aux agriculteurs et assure les dépenses relatives aux marchés agricoles et 2 milliards d'euros au titre du Fonds européen agricole pour le développement rural.

Le rapporteur spécial souligne toutefois que son taux de retour au titre du premier pilier de la PAC est en baisse. Il est passé de 21,7 % en 2007 à 18,2 % en 2023, en raison de la montée en puissance des paiements directs dans les États ayant adhéré à l'Union entre 2004 et 2007. Si d'aventure le projet d'intégration de l'Ukraine au sein de l'Union européenne devait progresser, ces retours diminueraient significativement, l'Ukraine devenant le premier bénéficiaire des fonds de la politique agricole commune.

● L'autre volet important des retours français concerne la politique de cohésion dont la France a perçu 2,9 milliards d'euros en 2023 principalement constitués du Fonds européen de développement régional (1 483 millions d'euros), du Fonds social européen (793 millions d'euros) et d'Erasmus + (402 millions d'euros).

Le rapporteur spécial souligne par ailleurs la nécessité d'adapter nos procédures administratives et nos moyens pour garantir une meilleure consommation des fonds de cohésion. Au 31 mars 2024, la France n'a consommé que 88,3 % des fonds structurels qui lui étaient alloués au titre de la programmation 2014-2020, soit un taux d'exécution en-dessous de la moyenne européenne et significativement inférieur aux onze pays qui affichent un taux de décaissement supérieur à 95 %.

Si une cellule de mobilisation des fonds européens a été créée, elle doit encore faire preuve de son efficacité : la France reste en dessous de la moyenne européenne (soit 8 %) des décaissements des crédits de la programmation 2021-2027 avec seulement 4 % des crédits décaissés au 6 août 2024.

b. Les retours français au titre de la politique de compétitivité

● La France perçoit également 2,7 milliards d’euros au titre des dépenses de recherche et des investissements stratégiques qui soutiennent la compétitivité de l’économie européenne :

– 1,2 milliard via le programme **Horizon Europe** qui finance des projets de recherche fondamentale, des bourses pour les chercheurs, le développement d’infrastructures de recherche et des travaux de recherche collaborative sur les problématiques de santé, de changement climatique ou d’alimentation ;

– 452 millions d’euros au titre du **mécanisme pour l’interconnexion en Europe** qui finance des études et travaux pour le développement de réseaux transeuropéens en matière de transport, d’énergie et de numérique. À ce titre, on peut s’interroger sur la nature réelle de ce « retour » quand on sait la contribution déflationniste que joue le système électrique français dans le marché européen ;

– 200 millions d’euros au titre du financement du programme de réacteur thermonucléaire **ITER**, ainsi que 674 millions d’euros au titre du programme spatial européen. Ici encore, on peut s’interroger sur le sens de ce « retour » tant la France a partagé ses technologies et a historiquement permis l’existence même de ces programmes ;

– 81 millions d’euros via le programme Europe numérique qui soutient les investissements de première ligne dans le calcul à haute performance, dans les mégadonnées (ou *big data*), l’intelligence artificielle et la cybersécurité ;

– 59 millions d’euros au titre du financement d’agences décentralisées de l’UE.

c. Des retours plus résiduels en matière de protection des frontières, de sécurité et de défense

● En 2023, la France bénéficie de 108 millions d’euros au titre de la rubrique n° 4 « Migrations et gestions des frontières ». La moitié (51 millions d’euros) de ces crédits provient du fonds asile migration et intégration dont le rapporteur spécial souligne l’ambivalence. Trois appels à projets ont ainsi été publiés par le ministère de l’intérieur en septembre 2024 avec trois objectifs différents :

– le **développement de la migration légale** vers les États membres en fonction de leurs besoins économiques et sociaux, y compris via la **facilitation du regroupement familial** et la participation des ressortissants de pays tiers à la société d’accueil et leur acceptation par celle-ci ;

– le **soutien aux capacités des régimes d’asile des États membres** à travers les actions intervenant sur des problématiques constituant un frein à l’accompagnement du bénéficiaire du droit d’asile ou de la protection

internationale, des actions visant à renforcer la professionnalisation des acteurs de l'asile, l'amélioration des systèmes d'information et le soutien aux structures permettant d'améliorer l'accueil des demandeurs d'asile et l'accès à la procédure ;

– la **contribution à la lutte contre la migration irrégulière** en favorisant un retour et une réadmission effectifs, sûrs et dans la dignité.

L'autre moitié (57 millions d'euros) de cette enveloppe relève de l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas dont le rapporteur spécial souligne le caractère marginal (12 millions d'euros en 2023) et des agences décentralisées (45 millions d'euros).

• La France bénéficie de 142 millions d'euros au titre de la rubrique « Sécurité et défense » du budget de l'UE, dont 101 millions relèvent du **fonds européen pour la défense** et 15 millions d'euros sont versés au titre du **fonds pour la sécurité intérieure** qui soutient les actions des États membres dans le domaine de la sécurité par l'échange d'informations entre les autorités répressives de l'UE, la coordination d'opérations conjointes transfrontières et le renforcement des capacités de lutte contre la criminalité et de prévention.

• Enfin, les documents annexés au projet de loi de finances évaluent à 71 millions les retours français au titre de l'action extérieure de l'Union européenne et à 504 millions d'euros les retours français au titre des instruments spéciaux comptabilisés en dehors du budget de l'UE, sans que plus de précisions ne soient données sur le détail de ces dépenses.

II. L'EXÉCUTION FAMILIÈRE DU CADRE FINANCIER PLURIANNUEL 2021-2027

A. UN PROJET DE BUDGET EN HAUSSE QUI NE COMBLE PAS LES RETARDS DE PAIEMENTS DES POLITIQUES DE L'UE

1. Un cadre financier pluriannuel post-covid ambitieux

L'accord final sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027 obtenu au Conseil européen du 14 décembre 2020 a permis de rehausser le budget de l'Union européenne de 14 % par rapport au cadre financier pluriannuel 2014-2020, passant de 1 064 à 1 216 milliards d'euros.

CADRE FINANCIER PLURINANUEL 2021-2027

(en milliards d'euros courant)

Rubrique	CFP 2014-2020	CFP 2021-2027	Évolution
Marché unique, innovation et digital	114 511	151 318	+ 32,1 %
Cohésion, résilience et valeurs	386 065	429 408	+ 11,2 %
Ressources naturelles et environnement	391 836	400 997	+ 2,3 %
Migration et gestion des frontières	3 607	26 152	+ 625 %
Sécurité et défense	4 080	14 925	+ 265,8 %
Voisinage et monde	94 365	110 597	+ 17,2 %
Administration publique européenne	69 584	82 474	+ 18,5 %
TOTAL	1 064 049	1 215 871	+ 14,3 %

Source : Commission des finances d'après la documentation budgétaire, les réponses transmises par la direction générale du Trésor et le rapport spécial relatif aux crédits du commerce extérieur au titre du projet de loi de finances pour 2022.

- Les dépenses soutenant la **recherche et la compétitivité des entreprises** européennes sont ainsi rehaussées de 37 milliards d'euros dont 27 milliards pour les programmes de recherche fondamentale et 8 milliards pour les investissements stratégiques européens.

- S'agissant de la politique de cohésion, la hausse du Fonds européen de développement régional (+ 32 milliards d'euros) et du Fonds social européen (+ 5 milliards d'euros) vient compenser la baisse des fonds de cohésion (- 27 milliards d'euros), lesquels s'expliquent par la diminution des besoins d'investissements en infrastructures publics des pays ayant intégré l'Union européenne entre 2004 et 2007. La rubrique porte également le nouveau fonds « React EU » (50 milliards d'euros), instrument du plan de relance qui renforce la politique de cohésion.

- Le budget de la politique agricole commune est préservé, avec une hausse de 6 milliards d'euros tandis que les **dépenses environnementales** de la rubrique n° 3 Ressources naturelles et environnement **augmentent de 22 milliards** d'euros pour abonder le programme LIFE contribuant à la promotion du développement durable dans l'UE et le fonds de transition juste visant à soutenir les régions à forte intensité industrielle et dépendantes des énergies fossiles dans leur transition vers une économie bas carbone.

- La véritable nouveauté du CFP 2021-2027 concerne la **hausse des crédits dédiés aux migrations et à la gestion des frontières** qui augmentent de 22 milliards d'euros notamment pour alimenter la politique de l'asile (+ 3,2 milliards d'euros), la gestion intégrée des frontières (+ 4,6 milliards d'euros) et les agences décentralisées de l'UE (+ 5,8 milliards d'euros).

- Le budget alloué à la sécurité et à la défense augmente également de 10,9 milliards d'euros pour abonder le fonds pour la sécurité intérieure et le fonds européen pour la défense tandis que le budget de la politique de voisinage augmente de 16 milliards d'euros.

2. La révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel

- Un accord a été conclu au Conseil européen du 1^{er} février 2024 pour réviser le cadre financier pluriannuel à mi-parcours à hauteur de **64,6 milliards d'euros**, dont 33 milliards de prêts et 10,6 milliards d'euros financés par des redéploiements, soient 21 milliards d'euros de crédits réellement nouveaux.

Ces redéploiements proviennent essentiellement de fonds non consommés au sein de la politique de voisinage (4,5 milliards d'euros), du programme de recherche Horizon Europe (2,1 milliards d'euros), du fonds européen d'ajustement à la mondialisation en faveur des travailleurs licenciés (1,3 milliard d'euros), de la réserve d'ajustement au Brexit (0,6 milliard d'euros), du programme européen pour la Santé (1 milliard d'euros) et de crédits de la PAC et de la politique de cohésion gérée de manière centralisée par la Commission européenne (1,1 milliard d'euros), préservant ainsi les fonds de ces politiques pré-allouées aux États membres.

Cette révision inclut 50 milliards d'euros d'aides à l'Ukraine (dont 33 milliards de prêts), un abondement à hauteur de 5,6 milliards des crédits dédiés aux migrations (dont 2 milliards d'euros supplémentaires délégués à la Turquie et 1,6 milliard au Liban, à la Jordanie et à la Syrie), le renforcement des budgets dédiés au voisinage méridional et à la facilité pour les Balkans occidentaux à hauteur de 4 milliards ainsi que la création d'une nouvelle plateforme STEP pour flécher les financements vers les technologies critiques et les innovations de rupture bénéficiant d'1,5 milliard d'euros. Enfin, 3,5 milliards viennent alimenter l'instrument de flexibilité et la réserve de solidarité et d'aide d'urgence

RÉVISION À MI-PAROURS DU CADRE FINANCIER PLURIANNUEL

(en milliards d'euros)

Priorités	Montant	Répartition	Montant
Ukraine	50	Prêts	33
		Subventions	17
Migrations	5,6	Fonds asile, migration et intégration	0,8
		Instrument relatif à la gestion intégrée des frontières et aux vis	1
		Agence de l'UE pour l'asile	0,2
		Réfugiés syriens (Turquie)	2
		Réfugiés syriens (Syrie, Jordanie et Liban)	1,6
Politique de voisinage	4	Balkans occidentaux	2
		Voisinage méridional	2
Plateforme Step	1,5	Fonds européen pour la défense	1,5
Instrument de flexibilité	2	2	2
Réserve de solidarité et d'aide d'urgence	1,5	1,5	1,5
TOTAL	64,6		64,6

Source : Commission des finances d'après la documentation budgétaire, les réponses transmises par la direction générale du Trésor et le rapport spécial relatif aux crédits du commerce extérieur au titre du projet de loi de finances 2022.

● Le rapporteur spécial regrette que soient prélevées des dépenses d'avenir tel que le programme Horizon Europe et que le financement des priorités STEP à hauteur d'1,5 milliard d'euros s'éloigne des 10 milliards initialement proposés par la Commission.

Alors que 2 milliards d'euros supplémentaires sont délégués à la Turquie, en sus des 3,2 milliards d'euros versés en 2021 et 2022, le rapporteur spécial rappelle son opposition à la délégation de la gestion des flux migratoires au régime turc quand les nations européennes doivent assurer elles-mêmes la protection de leurs frontières et la maîtrise de l'immigration.

Le rapporteur spécial s'oppose à tout élargissement supplémentaire de l'Union européenne. À ce titre, il ne juge pas prioritaire le décaissement de fonds de la politique de voisinage visant, en réalité, à favoriser la convergence des certains pays pour préparer leur entrée dans l'Union européenne :

– l'instrument d'aide de pré-adhésion est ainsi doté de 14,4 milliards d'euros entre 2021 et 2027 au bénéfice de l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo, la Macédoine du Nord, le Monténégro, la Serbie et la Turquie ;

– une nouvelle facilité pour les Balkans bénéficie de 6 milliards d'euros, dont 2 milliards d'euros de subventions non remboursables.

3. Un projet de budget en hausse qui ne comble pas les retards de paiement accumulés

• Auditionnée par le rapporteur spécial, la direction du budget de la Commission a admis qu'à mi-parcours, seuls 5 % des plafonds du cadre financier pluriannuel 2021-2027 sont, à l'heure actuelle, couverts par des paiements. La majorité des paiements interviendront entre 2025 et 2027. Pour combler ces retards de paiement, elle a présenté, en juin dernier, un projet de budget en hausse de 2,3 % pour les crédits d'engagement (199,7 milliards d'euros) et de 4,1 % pour les crédits de paiement (152,7 milliards d'euros).

PROJET DE BUDGET DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

(en milliards d'euros)

Rubrique	Crédits d'engagement	Crédits de paiement
Marché unique, innovation et numérique	21 378	20 439
Cohésion, résilience et valeurs	78 128	41 619
Ressources naturelles et environnement	57 275	52 682
<i>Dont politique agricole commune</i>	<i>40 529</i>	<i>40 624</i>
Migrations et gestion des frontières	4 776	3 201
Sécurité et défense	2 617	2 129
Voisinage et monde	16 258	14 406
Administration publique européenne	12 614	12 614
Instruments thématiques	6 670	5 594
TOTAL	199 717	152 684

Source : Commission des finances d'après la documentation budgétaire, les réponses transmises par la direction générale du Trésor et le rapport spécial relatif aux crédits du commerce extérieur au titre du projet de loi de finances 2022.

Ce projet de budget inclut les priorités décidées lors de la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel :

- 4,3 milliards d'euros viendront alimenter la facilité pour l'Ukraine ;
- 303 millions d'euros renforceront les moyens du fonds pour l'asile, la migration et l'intégration, l'instrument pour la gestion des frontières et la politique de visa ainsi que l'agence de l'Union européenne pour l'asile ;
- 374 millions d'euros abonderont le Fonds européen de défense pour allouer des financements dans le cadre de la plateforme des technologies stratégiques pour l'Europe (STEP) ;
- 1 milliard d'euros viendra abonder la politique extérieure ;
- les instruments spéciaux seront renforcés à hauteur de 875 millions d'euros (instrument de flexibilité et réserve de solidarité d'urgence).

● Le Conseil a adopté une position réduisant les crédits de projet budget à hauteur de 1 520 millions d’euros pour les crédits d’engagement et de 876 millions d’euros pour les crédits de paiement. Cela correspond à une position traditionnelle du Conseil consistant à réduire les dépenses proposées par la Commission (lesquelles seront à nouveau augmentées par le Parlement européen) et à augmenter les marges sous plafonds dans la perspective de la hausse des coûts liés au paiement des intérêts remboursant l’emprunt ayant financé le plan de relance.

Un compromis est attendu d’ici au 18 novembre dans le cadre du trilogue qui réunira le Parlement européen, le Conseil de l’UE et la Commission.

B. L’EXÉCUTION PARTIELLE DU PLAN DE RELANCE

1. Le décaissement des 750 milliards d’euros prévus par le plan de relance européen avant 2026 est peu probable

● L’accord obtenu au Conseil européen de juillet 2020 prévoyait, en sus du CFP, un plan de relance européen d’un montant de 750 milliards d’euros⁽¹⁾, composé à hauteur de 385,8 milliards de prêts aux États membres et de 360 milliards de subventions. Sur l’enveloppe de prêts disponibles, seuls 290,9 milliards d’euros de prêts ont été demandés par les États membres.

Au 30 juin 2024, la totalité des subventions du plan de relance ont été engagées et 40 % des crédits ont été décaissés (prêts et subventions).

MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE RELANCE EUROPÉEN

(en milliards d’euros courant de 2024)

Rubrique	Enveloppe initiale	Crédits décaissés	Taux d’exécution
Horizon Europe	5,4	4,2	77,8 %
Fonds Invest EU	6,1	4,2	68,8 %
REACT EU	50,6	37,5	74,1 %
Facilité pour la reprise et la résilience (subvention)	338	172,7	51,1 %
Facilité pour la reprise et la résilience (prêts)	385,8	94,6	24,5 %
Mécanisme européen de protection civile	2,1	1,2	57,1 %
Fonds européen agricole pour le développement rural	8,1	4,1	50,6 %
Fonds pour la transition juste	10,9	6,3	57,8 %
TOTAL	807	324,8	40,3 %

Source : commission des finances, d’après l’annexe budgétaire « Relations financières avec l’Union européenne » et les réponses de la direction du budget aux questions du rapporteur spécial.

(1) En euros de 2018, soit 807 milliards d’euros courants de 2025.

● Dans son rapport spécial portant sur l'absorption des fonds de la facilité pour la reprise et la résilience ⁽¹⁾, la Cour des comptes européenne estime réel le risque que l'ensemble des fonds de la facilité pour la reprise et la résilience ne soient pas décaissés d'ici la date limite fixée en 2026. Elle constate des retards dans le décaissement des crédits et l'atteinte des jalons et des cibles en raison de :

– la crise inflationniste et des pénuries d'approvisionnement rendant plus ardue l'atteinte des jalons et des cibles conditionnant le décaissement des fonds et rendant nécessaire la **révision de certains plans nationaux** pour la relance et la résilience ;

– l'incompatibilité de certaines mesures avec le calendrier de la facilité pour la reprise et la résilience (certaines mesures relèvent d'investissements ou de réformes dont la mise en œuvre s'étendra au-delà de 2026) ;

– la complexité et la lenteur des procédures de marchés publics et des règles relatives au régime des aides d'État, la Cour estimant que les États membres ont sous-estimé le temps nécessaire à la mise en œuvre de ces règles ;

– l'incertitude quant à la manière d'appliquer les règles relatives à l'atteinte satisfaisante des jalons et des cibles conditionnant le décaissement des fonds et le principe consistant à ne pas causer de préjudice important à l'environnement ;

– des problèmes liés à une capacité administrative insuffisante et à la complexité des règles au niveau national.

Pour illustrer la **lenteur de mise en œuvre des procédures liées aux marchés publics et aux aides d'État**, la Cour des comptes européenne évoque les investissements prévus par la Roumanie portant sur la création d'usines de fabrication et de recyclage de batteries et de cellule et de panneaux photovoltaïques. Alors que le premier jalon de cette mesure, c'est-à-dire la signature des contrats, devait être atteint au troisième trimestre 2022, cette signature n'a eu lieu que huit mois plus tard. La procédure de pré-notification pour le régime d'aides d'État a été lancée en mai 2022 et a abouti à une notification en décembre 2022 pour obtenir une approbation par la commission qu'en février 2023.

● La collaboration entre les États membres et la Commission européenne a permis de lever certains blocages. À titre d'exemple, l'Espagne avait fixé comme cible intermédiaire la rénovation de 231 000 logements résidentiels pour la fin 2023. Cette cible est devenue inatteignable en raison de la diminution des demandes de rénovations de logements liées à la hausse des prix des matières premières. Le plan national de relance et de résilience a donc été modifié, en reportant d'un an l'échéance de la cible intermédiaire de 231 000 logements rénovés et en diminuant le nombre total de logements à rénover, cette cible passant de 510 000 à 410 000 logements.

(1) *Cour des comptes européennes, Absorption des fonds de la facilité pour la reprise et la résilience, septembre 2024.*

La Commission européenne également a fini par publier des **orientations relatives à la mise en œuvre de la notion de réalisation satisfaisante des jalons et des cibles en février 2023**, soit deux ans après le début du plan de relance.

• La Cour des comptes européenne estime néanmoins qu'il y a un risque que l'ensemble des crédits ne soient pas décaissés d'ici 2026. Il est également probable que l'ensemble des jalons ne seront pas atteints car seize pays membres ont prévu de n'atteindre qu'en 2026 les jalons et cibles correspondant à 30 % au moins de leurs investissements, lesquels, par nature, sont exposés à des risques de retard dans leur mise en œuvre, en particulier lorsqu'il s'agit d'infrastructures publiques. Elle regrette par ailleurs que le décaissement des fonds ne soit pas toujours fonction de la réalisation des jalons et des cibles. Ainsi, fin 2023, la Commission avait décaissé 37 % de la facilité pour la relance et la résilience tandis que seuls 19 % des jalons et cibles avaient été atteints.

2. Le plan de relance français

La France a fait le choix de préfinancer son plan de relance dont les mesures sont largement achevées. Ainsi, les versements provenant de l'Union européenne ne sont que des recettes fiscales qui viennent abonder le budget général.

La France devrait recevoir 45,7 milliards d'euros : 37,5 milliards d'euros au titre de la facilité pour la relance et la résilience, 5,4 milliards via un abondement de fonds relevant du budget de l'UE (REACT – EU, Fonds de transition juste et FEADER) complétés par 2,3 milliards d'euros au titre de *REPower EU*, le plan européen visant à réduire la dépendance des pays de l'Union aux hydrocarbures russes et 500 millions d'euros provenant d'un transfert de la réserve d'ajustement du Brexit. Ces 2,8 milliards d'euros sont financés par le fonds d'innovation et le produit de quotas carbone issus du système européen d'échange de quotas d'émissions.

Sur ces 45,7 milliards d'euros prévus, 34,2 milliards d'euros ont, pour l'heure, été décaissés :

– Sur les 40,3 milliards d'euros prévus en dehors du budget de l'UE ⁽¹⁾, 30,9 milliards d'euros ont d'ores et déjà été versés à raison de 5,1 milliards d'euros en 2021 ; 7,4 milliards d'euros en 2022 ; 10,9 milliards d'euros en 2023 et 7,5 milliards d'euros en 2024. Deux paiements additionnels seront effectués par l'Union européenne à raison de 3,3 milliards d'euros en 2025 et 6,1 milliards d'euros en 2026, sous réserve de la réalisation des 49 cibles et jalons restants du plan national de relance et de résilience français ;

(1) Les 40,3 milliards du plan de relance français financés par le plan de relance européen comprennent la facilité pour la prise et la résilience (37,5 milliards d'euros), la réserve d'ajustement du Brexit (0,5) et *REPower EU*. Les 5,7 milliards d'euros restant sont décaissés progressivement via le budget de l'UE au sein de la rubrique cohésion, résilience et valeurs (REACT EU, le FEADER et le fonds de transition juste).

– Sur les 5,4 milliards prévus au sein du budget de l’UE, 3,3 milliards d’euros ont été décaissés : 449 millions d’euros en 2021 ; 844 millions d’euros en 2022 et 2 milliards d’euros en 2023.

PLAN DE RELANCE FRANÇAIS FINANCÉ PAR DES FONDS EUROPÉENS

(en milliards d’euros courant de 2024)

Financement	Montant	Montant
Plan de relance NGEU	Facilité pour la reprise et la résilience	37 458
	REACT EU	3 941
	Fonds de transition juste	582
	FEADER	867
Fonds d’innovation et quotas ETS	REPowerEU	2 317
	Transfert de la réserve d’ajustement du Brexit	504
TOTAL	806	45 669

Source : commission des finances, d’après les réponses aux questions du rapporteur spécial.

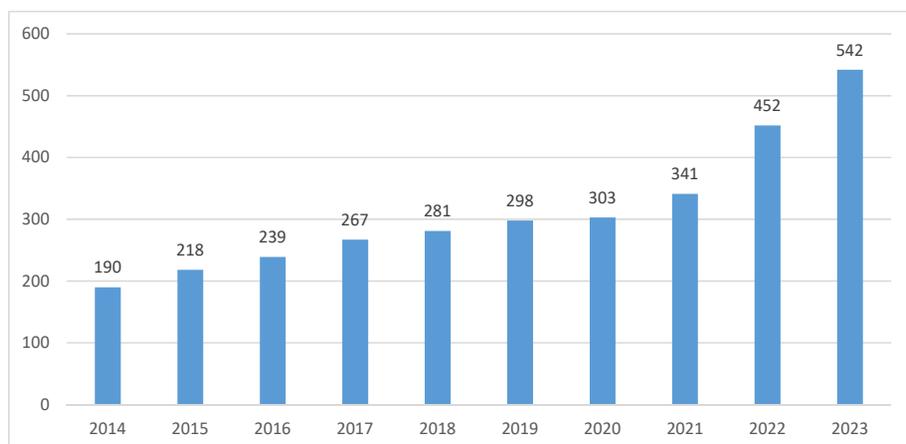
III. LE MUR DES ENGAGEMENTS HORS BILAN ET DES PASSIFS LIÉS AU CADRE FINANCIER PLURIANNUEL 2021-2027 ET À LA DETTE ISSUE DU PLAN DE RELANCE

1. Des restes à liquider particulièrement élevés

Si, en 2025, la prévision de prélèvement sur recettes au profit de l’Union européenne est inférieure de 4 milliards d’euros par rapport à la prévision fixée dans la loi du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, la France devrait subir un rattrapage dans les années à venir.

ÉVOLUTION DES RESTES À LIQUIDER DEPUIS 2014

(en milliards d’euros)



Source : commission des finances, d’après l’annexe budgétaire « Relations financières avec l’Union européenne ».

Ainsi, les restes à liquider n’ont cessé d’augmenter depuis 2020, passant de 303 milliards d’euros au début du cadre financier pluriannuel 2021 à 542 milliards d’euros à la fin de l’année 2023.

Au-delà de ces restes à liquider qui correspondent aux crédits d’engagement non couverts par des crédits de paiement, dans ces prévisions à long terme des flux de dépenses et de recettes du budget de l’UE ⁽¹⁾, la Commission européenne estime à 947 milliards d’euros les paiements que devra honorer le budget de l’UE dans les années 2025 à 2029, dont 799 milliards relèveraient du cadre financier pluriannuel 2021-2027 et de paiements résiduels liés au CFP 2014-2020. À ces restes à liquider s’ajouteraient 148 milliards de paiement au titre du plan de relance *Next generation EU*.

PRÉVISIONS DE PAIEMENT AU TITRE DU CFP 2021-2027 DANS LES ANNÉES 2025 À 2029

(en millions d’euros)

Rubriques	Montant
Marché unique, innovation et numérique	104
Cohésion, résilience et valeurs	323
Ressources naturelles et environnement	200
Migrations et gestion des frontières	18
Sécurité et défense	11
Voisinage et monde	79
Dépenses administratives	39
Instruments spéciaux	6
TOTAL	780

Source : commission des finances d’après le « Long-term forecast of future inflows and outflows of the EU Budget ».

2. Une dette liée au plan de relance qui retombera sur les États membres

a. Le gonflement du coût des intérêts liés au plan de relance européen

Le rapporteur spécial regrette que la Commission européenne ait décidé d’emprunter les fonds nécessaires pour abonder le plan de relance européen au fil des paiements qu’elle verse aux États membres. Cela a pour conséquence un renchérissement du coût des intérêts payés par ces derniers.

Dans le projet de budget pour l’année 2025, la Commission européenne chiffre à 2,5 milliards d’euros le montant additionnel des crédits provisionnés pour couvrir le surcoût des intérêts du prêt finançant le plan de relance par rapport à ce qui était prévu dans le cadre financier pluriannuel 2021-2027. Si les prévisions en matière de taux d’intérêt sont délicates et largement dépendantes de l’inflation, la **Commission européenne a estimé le surcoût cumulé par rapport aux prévisions effectuées en 2020 de l’ordre de 17 milliards sur la période 2025-2027.**

(1) [Commission européenne, Long term forecast of future inflows and outflows of the EU budget, 2024.](#)

Un mécanisme en cascade est prévu pour financer le surcoût lié aux taux d'intérêt fondé sur :

- la mobilisation des crédits prévus sur la ligne EURI dans le cadre du CFP existant ;

- le recours à la procédure budgétaire annuelle pour le financement supplémentaire avec l'objectif de financer au moins 50 % des coûts supplémentaires par redéploiement au sein du budget de l'UE ainsi que par les marges de manœuvres existantes (instruments spéciaux et instruments de flexibilité) ;

- la mobilisation des crédits dégagés correspondant aux crédits ayant fait l'objet d'un engagement juridique sans consommation de crédits de paiement dans le délai imparti ;

- le recours aux contributions des États membres par la mobilisation d'un nouvel instrument EURI.

**SURCOÛTS DES INTÉRÊTS DE L'EMPRUNT NGEU
PAR RAPPORT À LA PRÉVISION EFFECTUÉE EN 2020**

(en millions d'euros)

Année	Montant prévu par le CFP	Montant supplémentaire provisionné	Montant exécuté
2021	111	40	3
2022	460	145	45
2023	1 036	1 316	667
2024	2 073	3 340	NA
2025	2 674	2 482	NA
2026	3 738	NA	NA
2027	4 884	NA	NA
Totaux	14 976	7 323	716

Source : commission des finances, d'après les réponses de la direction du budget aux questions du rapporteur spécial.

b. L'échec annoncé des nouvelles ressources propres

i. Les propositions de la Commission européenne

Prenant acte de l'enlisement de la ressource fondée sur le pilier 1 de la réforme de la fiscalité internationale de l'OCDE (part des bénéfices résiduels des multinationales qui sera réattribuée aux États membres de l'UE dans le cadre de l'accord OCDE/G20 sur la répartition des droits d'imposition), la Commission propose d'intégrer trois nouvelles ressources à la Décision ressources propres fondant le prochain cadre financier pluriannuel pour un montant de 35,5 milliards d'euros :

– une ressource fondée sur les recettes tirées du système d'échange de quotas d'émission carbone (ETS) dont 30 % seraient affectés au budget de l'UE, soit 18 milliards d'euros ;

– une ressource générée par le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF), taxant les importations de l'Union européenne dans cinq secteurs (acier, aluminium, ciment, engrais, électricité) en fonction des émissions carbone liées à leur production dont 75 % de la recette pourrait abonder le budget de l'UE à hauteur d'1,5 milliard d'euros ;

– une ressource statistique temporaire basée sur l'excédent brut des entreprises qui pourrait générer 16 milliards d'euros.

Les propositions de la Commission relatives aux nouvelles ressources propres envisagées

– **Ressource propre fondée sur les recettes tirées du système d'échange de quotas d'émission** : la Commission propose d'affecter 30 % (contre 25 % dans sa précédente proposition de décembre 2021) des recettes générées par le système de quotas d'émission dit ETS (soit **18 milliards d'euros par an** à partir de 2028 sur la période 2028-2030) et de reverser 70 % aux États membres. La hausse du taux d'affectation au budget UE est justifiée par la Commission par la hausse du prix du quota ETS générant plus de recettes et garantissant un niveau équivalent voire supérieur au niveau de recettes ETS actuellement perçu par les États membres. Les recettes issues de l'ETS BRT seraient intégrées au budget européen à partir de 2028 ;

– **Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF)** : la Commission européenne maintient sa proposition d'affecter 75 % des recettes générées par le mécanisme au budget européen (soit **1,5 milliard d'euros par an** à partir de 2028) et de reverser les 25 % restants aux États membres ;

– **Ressource statistique temporaire basée sur l'excédent brut des entreprises** : la Commission propose d'affecter au budget européen un montant calculé sur la base d'une assiette représentant 0,5 % de l'excédent brut d'exploitation des entreprises nationales (soit **16 milliards par an** sur la période 2028-2030). La ressource proposée n'a pas vocation à générer de nouvelles recettes en tant que telle. Il s'agit d'une contribution budgétaire supplémentaire des États membres fonctionnant sur le même principe que la ressource TVA ou plastique. La Commission considère sa proposition comme une première étape avant la mise en place d'une ressource fondée sur BEFIT (« Business in Europe : Framework for Income Taxation ») une fois le texte présenté et un accord trouvé. Sa mise en place aurait pour conséquence une baisse de la part de la ressource RNB ;

– S'agissant du pilier 1 de la réforme de la fiscalité internationale de l'OCDE (part des bénéfices résiduels des multinationales qui sera réattribuée aux États membres de l'UE dans le cadre de l'accord OCDE/G20 sur la répartition des droits d'imposition), la proposition est maintenue **malgré le manque d'avancée au niveau de l'OCDE impliquant un manque de proposition sectorielle**, prérequis indispensable.

Source : réponses de la direction du budget aux questions du rapporteur spécial.

ii. Une réalisation peu probable

● Le rapporteur spécial est favorable au MACF et à la taxation minimale des bénéficiaires des multinationales. La première ressource permet de concilier les impératifs écologiques avec la nécessité de protéger le marché européen des importations de marchandises produites dans des conditions qui s'apparentent à de la concurrence déloyale. Il juge toutefois qu'il conviendrait d'élargir le champ des secteurs concernés. En sus, la taxation minimale des multinationales permettrait de corriger les déséquilibres fiscaux dont bénéficient les grands groupes qui pratiquent l'optimisation fiscale.

Le rapporteur spécial regrette que la ressource statistique ne soit qu'une autre façon d'augmenter la contribution nationale des États membres.

● Il convient de signaler que la **clé de répartition de l'ensemble de ces ressources propres est plus favorable à la France que la contribution assise sur le revenu national brut (17 %)** : la clé de répartition de la ressource assise sur l'excédent brut d'exploitation fait peser 15 % de l'effort sur la France, celle du système européen d'échange de quotas d'émissions presque autant : 14 %, tandis que le MACF fait peser 5 % de l'effort sur la France.

Le rapporteur spécial est toutefois rétif à toute ressource propre qui participe d'un saut fédéral qui ne dit pas son nom. Par ailleurs, il souligne que, conformément à l'article 311 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la Décision ressources propres relève d'une procédure législative spéciale qui exige l'unanimité des États membres, après consultation du Parlement européen. Il paraît peu probable que les 27 États membres s'accordent sur de telles ressources propres.

c. Un risque financier qui devrait retomber sur les États membres

Sans nouvelles ressources propres, le remboursement du plan de relance risque de peser sur les États membres. Ainsi, dans son rapport sur l'Impact du budget européen sur le budget de l'État⁽¹⁾, la **Cour des comptes estime à 2,5 milliards d'euros le surcroît de ressource RNB demandé** à la France pendant 30 ans pour rembourser le plan de relance.

Ce montant pourrait être sous-estimé si l'évolution du coût du remboursement des intérêts continue de suivre sa tendance haussière.

3. Vers la négociation d'un rabais français et la modération des dépenses nouvelles financées par le budget de l'UE

a. Vers la négociation d'un rabais à la française

Eu égard à la tendance haussière que suit la contribution nette de la France au budget de l'Union européenne et le niveau important des rabais obtenus par

(1) [Cour des comptes, L'impact du budget européen sur le budget de l'État, 2023.](#)

l'Allemagne, la Suède, le Danemark, les Pays-Bas et l'Autriche, le rapporteur spécial considère que la France doit négocier un rabais dans le cadre de la Décision ressources propres qui fondera le prochain cadre financier pluriannuel. Cela permettra d'amenuiser l'augmentation observée du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne.

Il a déposé en commission des finances un amendement d'appel CF I-1581 en ce sens visant à diminuer le montant du PSR-UE de 5 milliards d'euros. Cet amendement a été redéposé en séance publique (I-1012). Il est naturellement conscient qu'une telle diminution ne peut se faire que dans le cadre de la négociation européenne.

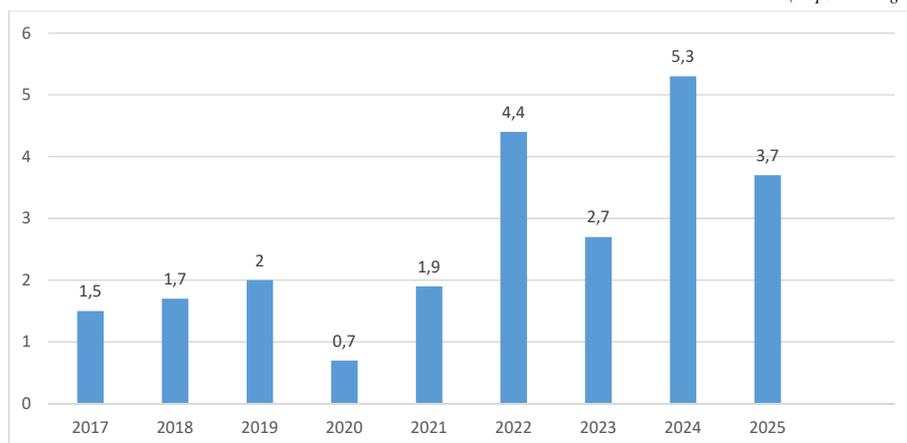
b. La nécessaire maîtrise des dépenses du budget de l'UE

Eu égard à l'importance des restes à liquider au titre du CFP 2021-2027, le rapporteur spécial considère que le CFP 2028-2034 devra décider la maîtrise des dépenses nouvelles de l'Union européenne afin de solder les passifs issus du CFP précédent.

À ce titre, l'UE doit participer au mouvement de modération des dépenses administratives. Ainsi, le rapporteur spécial rappelle qu'au titre de l'article 65 du statut de la fonction publique européenne, les rémunérations, pensions et indemnités des agents publics européens sont indexées pour partie sur l'évolution du pouvoir d'achat des traitements publics nationaux et pour partie sur l'évolution du coût de la vie en Belgique et au Luxembourg.

ACTUALISATION ANNUELLE DES RÉMUNÉRATIONS ET PENSIONS DES AGENTS PUBLICS EUROPÉENS

(en pourcentage)



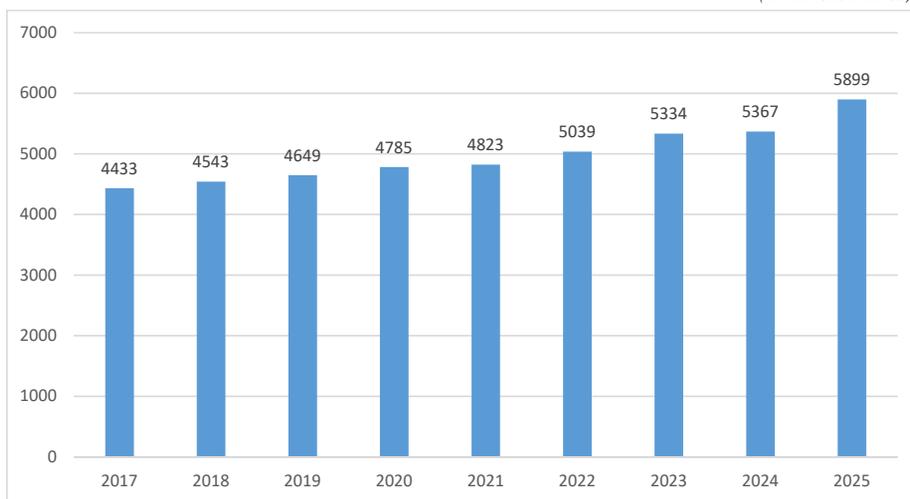
Source : commission des finances, d'après les réponses aux questions du rapporteur spécial.

La rémunération des agents publics européens a ainsi connu des hausses successives de 4,4 % en 2022 ; 2,7 % en 2023 ; 5,3 % en 2024 et augmentera à

nouveau de 3,7 % en 2025 tandis que les crédits de masse salariale consacrés aux fonctionnaires et agents temporaires (hors agents contractuels) ont augmenté de près de 26 % entre 2017 et 2024, passant de 4,4 milliards d’euros à 5,4 milliards. Pour le rapporteur spécial, le pouvoir d’achat des agents publics européens doit évoluer au même rythme que celui des agents publics nationaux de l’ensemble des États membres. Il suggère de **supprimer l’indexation de leurs rémunérations sur le coût de la vie en Belgique et au Luxembourg.**

MASSE SALARIALE DES FONCTIONNAIRES ET AGENTS TEMPORAIRES EUROPÉENS

(en millions d’euros)



Source : commission des finances d’après les réponses aux questions du rapporteur spécial.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 19 octobre 2024, la commission des finances a examiné et adopté l'article 40 du projet de loi de finances pour 2025 portant évaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'État au titre de la participation de la France au budget de l'Union européenne avant de rejeter la première partie du projet de loi de finances pour 2025.

La vidéo de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale.

Le compte rendu sera bientôt consultable en ligne.

*

* *

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Cour des comptes européenne

- M. Juan Ignacio Gonzalez Bastero, gestionnaire principal, réglementation des marchés et économie concurrentielle
- Mme Marion Boulard, auditrice

Commission européenne, direction générale du budget

- Mme Lenka Filipkova, directrice chargée des dépenses
- M. Eric Von Breska, directeur exécutif, directeur chargé du cadre financier pluriannuel et des revenus

Ministère de l'Économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, direction du budget

- M. Louis Pasquier de Franclieu, sous-directeur chargé de la septième sous-direction de la direction du budget
- Mme Orianna Penny-Lepastier, chef de bureau Finances et politiques de l'Union européenne