

Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2024

Prélèvement sur recettes en faveur de de
l'Union européenne

Avril 2025

Sommaire

SYNTHÈSE.....	5
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	7
INTRODUCTION	9
CHAPITRE I LA RÉVISION DU CADRE FINANCIER PLURIANNUEL EN 2024.....	11
I - LA RÉVISION DU CFP A CONDUIT À AUGMENTER LES FINANCEMENTS DONT BÉNÉFICIE L'UNION EUROPÉENNE	11
II - LE PLAN DE RELANCE EUROPÉEN	13
CHAPITRE II L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU PSR-UE EN 2024	15
I - UN BUDGET EUROPÉEN POUR 2024 EN BAISSÉ PAR RAPPORT À 2023	15
A - Le budget adopté pour 2024 prévoyait une baisse des crédits de paiement	15
B - Malgré des augmentations en cours d'année, un budget 2024 exécuté qui devrait être inférieur à la prévision initiale	16
II - UN NIVEAU DE PSR-UE EN BAISSÉ PAR RAPPORT À 2023	18
A - Une exécution supérieure à la prévision, mais qui reste inférieure à l'exécution 2023	18
B - Un nouveau recul du poids de la ressource RNB, lié à une inflation moindre en France	20
CHAPITRE III LES POINTS D'ATTENTION POUR LES PROCHAINES ANNÉES ..	23
I - UN BUDGET EUROPÉEN EXPOSÉ DE MANIÈRE CROISSANTE.....	23
A - Un soutien à l'Ukraine qui se poursuit.....	24
B - Une progression de la dette de l'UE qui impactera les futurs budgets européens	28
II - UN RESSAUT DU PSR-UE ATTENDU POUR LES PROCHAINES ANNÉES	28
A - Une hausse significative du PSR-UE, en lien avec la progression attendue du budget européen	28
B - Une possible hausse de la contribution française à partir de 2028 en cas d'absence de nouvelles ressources propres	31

Synthèse

Le prélèvement sur les recettes du budget général de l'État en faveur de l'Union européenne (PSR-UE) a atteint 22,28 Md€ en 2024, en baisse de 1,6 Md€ par rapport à l'année précédente mais 667 M€ au-delà de ce qui avait été prévu en LFI.

Ce PSR est constitué de la ressource TVA, qui correspond à un prélèvement de 0,30 % sur une assiette harmonisée pour tous les États-membres, de la contribution calculée sur le revenu national brut (dite ressource RNB) et d'une nouvelle ressource créée en 2021 sur les emballages plastiques non recyclés. Avec la ressource propre traditionnelle que constituent les droits de douane, collectés directement au profit de l'Union européenne (UE), l'ensemble de ces recettes constitue la contribution totale de la France au financement de l'Union. Ces versements à l'UE ne sont pas une dépense discrétionnaire mais une obligation découlant des traités.

Un budget 2024 marqué par une révision du cadre financier de l'Union et par la poursuite de l'aide à l'Ukraine

La révision du cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 de l'UE en février 2024 a conduit à une augmentation de 64,6 Md€ des financements programmés pour la période 2024-2027. L'augmentation des crédits d'engagement est, cependant, plus limitée (21 Md€) grâce au recours à l'emprunt et à des redéploiements.

Cette révision du CFP a permis la création d'un nouvel instrument (dit « instrument EURI ») pour financer l'augmentation des coûts d'emprunt dans le cadre du plan de relance européen. Ce mécanisme sera activé pour la première fois en 2025.

Le budget européen a également été marqué en 2024, pour la troisième année consécutive, par la poursuite de l'aide à l'Ukraine. Selon les dernières données disponibles, l'aide totale apportée par l'UE depuis 2022 toutes dimensions confondues (humanitaire, économique, militaire) est estimée à 134 Md€ à date¹. Sur ce total, le montant décaissé du soutien macro-financier avoisine près de 50 Md€².

Une baisse conjoncturelle du PSR-UE en 2024, liée à des crédits de paiement du budget européen en baisse

En 2024, le PSR-UE était attendu en LFI à 21,61 Md€, soit une baisse de 2,3 Md€ par rapport à l'exécution 2023. Cette baisse du PSR-UE était due à un niveau de crédits de paiement du budget européen attendu en net recul pour 2024 par rapport au budget exécuté en 2023

¹ Ce montant inclut l'ensemble des engagements pris par l'UE et certaines contributions bilatérales des États.

² Dont près de 20 Md€ en 2024 au titre de la « facilité Ukraine ». Ce nouvel instrument d'une capacité globale de 50 Md€ sur la période 2024-2027 comprend deux volets : des prêts pour 33 Md€ et des aides non remboursables pour près de 17 Md€.

(- 22,6 Md€). Les prévisions de dépenses du budget initial de l'UE intégraient en effet une diminution significative des crédits de paiement relatifs aux politiques de cohésion (-50,8 %).

En exécution, le PSR-UE s'est finalement élevé à 22,28 Md€, soit + 667 M€ par rapport à la LFI, du fait d'une baisse inattendue du montant des droits de douane recouvrés par l'Union européenne qui a dû être compensée par les contributions des États-membres. Cependant, le PSR-UE demeure en deçà du niveau exécuté en 2023 (23,87 Md€).

Un net ressaut attendu du PSR UE d'ici à 2027

Le PSR-UE devrait connaître une hausse significative dans les trois prochaines années. Dès 2025, celui-ci est attendu à 23,1 Md€, puis 30,4 Md€ en 2026 et 32,4 Md€ en 2027, soit près de 10 Md€ supplémentaires en trois ans. Cette trajectoire haussière est normale en fin de cadre pluriannuel (les trois dernières années du précédent cadre avaient également vu une progression du PSR-UE). Elle reflète la hausse attendue des crédits après un démarrage parfois lent des projets, et les derniers paiements liés aux engagements du précédent cadre.

Cette progression demeure toutefois entourée d'aléas tenant aux hypothèses retenues (rythme de décaissement de crédits ; impact du contexte macroéconomique). Compte tenu du rythme de croissance du PSR-UE anticipé dans les prochaines années, il est essentiel que la France dispose d'une prévisibilité accrue sur son évaluation, étant précisé que les prévisions correspondantes sont tributaires des informations communiquées par la Commission européenne³. Cela pourra être un point d'attention dans le cadre de la préparation du prochain CFP.

Par ailleurs, le ressaut du PSR-UE pourrait s'accroître à partir de 2028. En l'absence d'accord sur de nouvelles ressources propres destinées à financer l'emprunt de *Next Generation EU* d'ici cette échéance, la hausse de la contribution de la France via le PSR serait de l'ordre de +2,5 Md€ selon la dernière estimation fournie dans le CGE 2022, qui n'a curieusement pas été actualisée en 2024.

³ La Commission publie annuellement des prévisions financières de moyen et long terme dans lesquelles elle détaille l'évolution attendue des crédits de paiement et des ressources de l'UE.

Récapitulatif des recommandations

Aucune recommandation.

Introduction

Le budget de l'Union européenne (UE), son élaboration et son exécution s'inscrivent dans un cadre financier pluriannuel (CFP), conformément à l'article 312 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). L'année 2024 est le quatrième exercice du CFP actuel, couvrant la période 2021-2027, qui a été révisé début 2024.

La contribution de la France au budget de l'UE prend la forme d'un prélèvement sur les recettes du budget général de l'État en faveur de l'Union européenne (PSR-UE). Ce prélèvement regroupe trois ressources distinctes :

- la ressource TVA, qui correspond à un prélèvement de 0,30 % sur une assiette harmonisée pour tous les États-membres ;
- la contribution calculée sur le revenu national brut (dite ressource RNB) ;
- une nouvelle ressource créée en 2021 sur les emballages plastiques non recyclés.

Ajouté aux droits de douanes perçus pour le compte de l'Union, cet ensemble de recettes constitue la contribution totale de la France au financement de l'Union européenne, estimée pour 2024 à 24,2 Md€, dont 22,3 Md€ pour le PSR-UE⁴.

La gestion du PSR-UE est réalisée par la direction du budget, qui en assure la prévision au moment de la préparation de la loi de finances et donne les ordres de versements en réponse aux appels de fonds de la Commission européenne pour alimenter les crédits de paiement. Les versements à l'UE ne sont pas une faculté mais une obligation découlant des traités.

Le PSR-UE est voté en loi de finances initiale, à titre évaluatif. Il peut être ajusté par la loi de fin de gestion pour tenir compte de l'évolution en cours d'année des dépenses de l'UE, du rendement réel de ses ressources propres et de l'actualisation du poids de chaque État-membre dans le RNB européen total. La loi de règlement fixe le montant définitif du PSR-UE⁵.

En 2024, le prélèvement sur recettes a fait l'objet d'une prévision à 21,61 Md€ en loi de finances initiale. Il s'est finalement élevé à 22,28 Md€ soit :

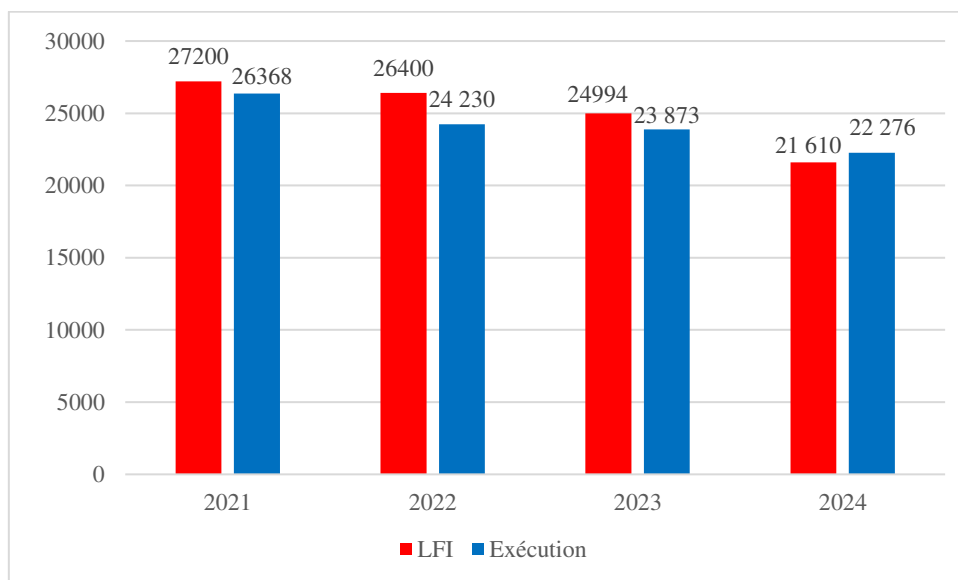
- une réduction de 1,6 Md€ par rapport à l'exécution 2023 qui s'élevait à 23,87 Md€ ;
- un écart de + 670 M€ par rapport à la prévision initiale.

⁴ Par ailleurs, la France recouvre la ressource propre traditionnelle (RPT) que constituent les droits de douane, collectés directement au profit de l'Union européenne.

⁵ Si au plan communautaire le montant final de l'exécution n-1 est connu en avril de l'année n, l'écart constaté par rapport au dernier budget rectificatif de l'UE n'a pas pour autant pas d'incidence sur le PSR-UE arrêté en loi de règlement. L'ajustement se fait le cas échéant via l'actualisation du niveau du PSR-UE au titre de l'année n.

En 2025, le PSR est attendu en hausse de +1 Md€ par rapport à l'exécution 2024 (23,1 Md€) avant une hausse plus importante de l'ordre de +7 et +10 Md€ en 2026 et 2027.

Graphique n° 1 : prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne depuis 2021 (M€)



Source : direction du budget

Chapitre I

La révision du cadre financier pluriannuel en 2024

I - La révision du CFP a conduit à augmenter les financements dont bénéficie l'Union européenne

Le CFP a été révisé en février 2024⁶. Il augmente le budget de l'Union européenne de 64,6 Md€ pour la période 2024_2027. Cette augmentation concerne principalement l'Ukraine (50 Md€ au titre de la « Facilité Ukraine », dont 33 Md€ de prêts et 17 Md€ d'aide non remboursable). Cette facilité vise à inscrire l'aide à l'Ukraine dans un cadre pluriannuel et à l'accompagner pour réaliser les réformes nécessaires dans le cadre de sa candidature à l'UE. Des augmentations ont également été prévues s'agissant du voisinage (7,6 Md€), des migrations et de la gestion des frontières (2 Md€), ainsi que de la défense (1,5 Md€⁷).

En soustrayant le montant du volet prêt de la Facilité Ukraine, qui sera financé par emprunt sur les marchés financiers (33 Md€), l'accord prévoit donc un montant total de dépenses nouvelles de 31,6 Md€. Une part de ces dépenses nouvelles est financée par des redéploiements sur le budget de l'UE, pour un montant de 10,6 Md€. Au total, le niveau de crédits d'engagements supplémentaires progresse donc de +21,0 Md€, limitant de fait le ressaut des contributions nationales.

Tableau n° 1 : crédits supplémentaires sur 2024-2027 issus de la révision du CFP

	Montants
Montant finalement adopté après accord Conseil / Parlement (février 2024)	64,6 Md€ (dont 50 Md€ Facilité Ukraine, se décomposant en 33 Md€ de prêt et 17 Md€ d'aide non remboursable)
Montants total dépenses nouvelles (sans volet prêt de la Facilité Ukraine)	31,6 Md€
Montants redéploiements de crédits	10,6 Md€
Montants crédits engagements supplémentaires	21 Md€

⁶ Règlement (UE, Euratom) 2024/765 du Conseil du 29 février 2024 modifiant le règlement (UE, Euratom) 2020/2093 fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027.

⁷ Pour le fonds européen de défense au sein duquel a été créé la plateforme STEP (*Strategic technologies European Platform* ; plateforme européenne des technologies stratégiques pour encourager les investissements dans les technologies critiques).

	Montants
<i>Impact PSR UE sur quatre ans</i>	<i>+ 3,6Md€</i>

Source : Cour des Comptes

Au total, le CFP 2021-2027, dans sa version révisée en février 2024, prévoit un plafond de 1 221 Md€^{courants} en crédits d'engagement (CE) pour les sept rubriques du budget et 1 203 Md€^{courants} en crédits de paiement (CP) sur la période.

Tableau n° 2 : cadre financier pluriannuel 2021-2027 (en M€, aux prix courants)

Rubrique	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Total
CRÉDITS D'ENGAGEMENT								
1. Marché unique, innovation et numérique	20 919	21 878	21 727	21 598	21 596	21 230	20 991	149 939
2. Cohésion, résilience et valeurs	6 364	67 806	70 137	73 289	75 697	66 404	70 128	429 825
2 a. Cohésion économique, sociale et territoriale	1 769	61 345	62 939	64 683	66 361	56 593	58 484	372 174
2 b. Résilience et valeurs	4 595	6 461	7 198	8 606	9 336	9 811	11 644	57 651
3. Ressources naturelles et environnement	56 841	56 965	57 295	57 449	57 336	57 100	57 316	400 302
dont: Dépenses relatives au marché et paiements directs ⁽¹⁾	40 368	40 639	40 693	40 603	40 529	40 542	40 496	283 870
4. Migration et gestion des frontières	1 791	3 360	3 814	4 020	4 871	4 858	5 619	28 333
5. Sécurité et défense	1 696	1 896	1 946	2 380	2 617	2 810	3 080	16 425
6. Voisinage et le monde	16 247	16 802	16 329	16 331	16 303	15 614	16 071	113 697
7. Administration publique européenne	10 635	11 058	11 419	11 773	12 124	12 506	12 959	82 474
dont: Dépenses administratives des institutions	8 216	8 528	8 772	9 006	9 219	9 464	9 786	62 991
TOTAL DES ENGAGEMENTS	114 493	179 765	182 667	186 840	190 544	180 522	186 164	1 220 995
TOTAL DES PAIEMENTS								
	163 496	166 534	162 053	170 543	175 378	180 586	184 198	1 202 788

Source : Commission européenne (données issues du dernier ajustement technique de la Commission)

Cette révision du CFP a conduit à une augmentation de 5,8 Md€ des CE et de 4,1 Md€ des CP du budget européen pour 2024, principalement afin de prendre en compte le soutien financier à l'Ukraine (4,8 Md€ en CE et 3,8 Md€ en CP). L'effet pour la France du CFP révisé est estimé à +702 M€ via le PSR UE, inférieur à ce qui était anticipé par la direction du budget au moment du PLF 2024.

II - Le plan de relance européen

Financé par un endettement commun⁸, un plan de relance européen, *Next Generation EU*, renforce le CFP via l'abondement des programmes jugés prioritaires pour soutenir les investissements et les réformes structurelles engagés par les États membres. Doté initialement de 750 Md€₂₀₁₈ (360 Md€₂₀₁₈ de prêts aux États-membres et 390 Md€₂₀₁₈ de subventions), ce montant a été ramené à 712 Md€ car les États membres n'ont pas demandé l'intégralité des prêts prévus alors que le délai de souscription a expiré (août 2023).

Le financement du plan de relance européen repose sur l'émission par la Commission de titres sur les marchés obligataires. Le remboursement du principal de l'emprunt débutera en 2028 et durera jusqu'en 2058. Il doit être assuré par de nouvelles ressources propres qui font actuellement l'objet de négociations (cf. troisième chapitre, infra). Les intérêts pesant aujourd'hui sur le budget européen sont ceux dus au titre des emprunts ayant financé les subventions⁹ de *Next Generation EU*.

Le montant prévu par la Commission en 2020 pour le financement de ces intérêts était de 15 Md€ (en euros 2018) sur le CFP 2021-2027. Les estimations se fondaient sur des taux d'intérêts compris entre 0,55 % pour 2021 et 1,15 % pour 2027. Cette estimation dépendant du profil de décaissement annuel et du niveau des taux d'intérêt¹⁰, la Commission estimait en juin 2023, à l'occasion de sa proposition de révision du CFP, que cette charge pourrait doubler entre 2025 et 2027.

En effet, le coût des emprunts de l'Union sur les marchés n'a cessé de progresser depuis 2021, avec une accélération liée à la remontée des taux d'intérêt depuis 2022. Les taux d'emprunt sont passés de 0,15 % au premier semestre 2021 à 3,57 % au second semestre 2023¹¹ avant un léger reflux récent (3,13% au S1 2024) sous l'effet du mouvement de baisse des taux d'intérêts directeurs en zone euro depuis juin 2024.

Tableau n° 3 : évolution du taux d'emprunt depuis 2021

	S2 2021	S1 2022	S2 2022	S1 2023	S2 2023	S1 2024
Taux d'emprunt (en%)	0,15	1,39	2,62	3,26	3,57	3,13

Source : Commission européenne

⁸ La DRP prévoit notamment le relèvement temporaire (jusqu'en 2058) du plafond de ressources propres à hauteur de 0,6 point de pourcentage du RNB des États membres, afin que la Commission puisse emprunter jusqu'à 750 Md€ dans le cadre du plan de relance.

⁹ Les subventions sont les suivantes : la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR) et les ré-abondements des programmes *InvestEU*, *React-EU*, Fonds de transition juste, FEADER, Horizon Europe.

¹⁰ Le coût effectif des intérêts dépend à la fois des taux d'intérêts en vigueur et du calendrier d'émission de la Commission sur les marchés. Par exemple, pour *Next Generation EU*, ce calendrier dépend du rythme effectif de décaissement du plan de relance.

¹¹ Sur le marché secondaire, l'écart de taux à 10 ans entre les obligations française et celles émises par l'UE est constant depuis le début des émissions en 2021, autour de 60/70 points de base.

Or, toute évolution des taux d'intérêt a un impact budgétaire sur la ligne dite « EURI » du CFP (rubrique 2b « résilience et valeurs ») à partir de l'exercice suivant, les montants d'intérêts dus dépendant du volume d'émission de l'année N-1. Ainsi, les effets se sont fait ressentir dès 2023, les crédits inscrits dans le budget pour le financement des emprunts étant en hausse de plus d'1 Md€ en CE et CP par rapport au montant inscrit dans le budget initial en 2022 (145 M€). Pour 2024, les crédits prévus sur la ligne EURI dans le cadre de l'adoption du budget 2024 de l'UE se sont élevés à 3,3 Md€ en CP, soit + 1,2 Md€ par rapport au montant prévu dans l'accord CFP de décembre 2020 (2,1 Md€)¹². Au 30 novembre 2024, 1,4 Md€ sur les 3,3 Md€ avaient été exécutés.

Au-delà de la seule année 2024, le risque de dépassement du plafond de la rubrique 2b par renchérissement du coût des emprunts¹³ a conduit la Commission à proposer, à l'occasion de la révision du cadre financier pluriannuel, la création d'un instrument spécial dit « instrument EURI » destiné à couvrir les coûts excédentaires par rapport aux projections initiales.

Financement du surcoût des intérêts (nouvel instrument EURI)

Pour faire face au surcoût de 15 Md€ sur 2025-2027, un accord sur un mécanisme dit « en cascade » a été conclu lors du Conseil européen du 1^{er} février 2024. Les contributions nationales ont vocation à être appelées seulement en ultime recours. Il n'est cependant en rien exclu qu'elles ne doivent *in fine* être appelées.

Ce mécanisme comprend quatre étapes :

- 1/ Mobilisation des crédits déjà prévus sur la ligne EURI dans le cadre du CFP existant ;
- 2/ Marges offertes par les redéploiements sur le budget UE et activation des instruments spéciaux non thématiques (instrument de flexibilité, réabondé de +2 Md€, ou dispositif de marge unique) ;
- 3/ Mobilisation de crédits dégagés (c'est-à-dire engagés mais non consommés dans le délai imparti) puis, si ce n'est pas suffisant,
- 4/ Recours aux contributions supplémentaires des États.

Pour 2025, le projet de la Commission prévoit de créditer la ligne EURI de +5,2 Md€ (+2,5 Md€ par rapport à la programmation communiquée en 2024). Le financement du surcoût de +2,5 Md€ serait assuré par l'activation de l'étape n°2 du nouvel instrument EURI (1,2 Md€ via la mobilisation de l'instrument de flexibilité) et de l'étape 3 (1,2 Md€ par la mobilisation des dégagements effectués depuis 2021).

¹² Soit un impact de l'ordre + 200 M€ sur le PSR-UE.

¹³ Pour 2023, la hausse de la charge d'intérêts a pu être absorbée sous le plafond initial en laissant une marge résiduelle, mais pour le budget 2024, cette hausse nécessitait la mobilisation des instruments spéciaux prévus dans le cadre du CFP pour abonder le plafond de cette rubrique.

Chapitre II

L'exécution budgétaire du PSR-UE en 2024

I - Un budget européen pour 2024 en baisse par rapport à 2023

A - Le budget adopté pour 2024 prévoyait une baisse des crédits de paiement

Pour 2024, le Conseil et le Parlement ont adopté un budget initial de 189,4 Md€ en CE et 142,6 Md€ en CP en dépenses, à comparer à une exécution 2023 de 186,5 Md€ en CE et 165,2 Md€ en CP, soit + 2,9 Md€ en CE et -22,6 Md€ en CP. Ce budget en crédits d'engagement représente 1,07% du RNB de l'UE en 2024, soit un niveau en légère diminution par rapport au budget initial 2023 (1,14%). Mais c'est la forte baisse, conjoncturelle, des CP en 2024 par rapport à l'année précédente qui impacte, en France le niveau du PSR.

Tableau n° 4 : écart exécution 2023 et budget initial européen 2024

(Md€)	Exécution UE 2023	Budget initial UE 2024	Écart (Md€)
CE	186,5	189,4	+ 2,9
CP	165,2	142,6	- 22,6

Source : Commission européenne

Les prévisions de dépenses intégraient en effet une baisse significative des crédits de paiements affectés à la rubrique 2a du CFP relative aux politiques de cohésion (-50,8%). Les intérêts du plan *Next Generation EU*¹⁴ étaient de nouveau en augmentation en s'élevant à 3,3 Md€, en hausse de 2,0 Md€ par rapport à 2023 (après une précédente hausse de plus d'1 Md€ entre 2022 et 2023)¹⁵.

¹⁴ Inscrits à la rubrique 2 (ligne EURI –*Financing cost of the European Union recovery instrument*) du budget.

¹⁵ Comme en 2023, cette augmentation est imputable à la hausse des taux d'intérêt, mais aussi à la croissance du volume d'émission.

Les contributions des États-membres calculées en pourcentage de leur RNB représentaient près de 60 % des recettes du budget¹⁶. Cependant, par rapport à l'exécution 2023, les contributions RNB étaient prévues en baisse (-16,5 Md€), alors que les ressources propres traditionnelles devaient légèrement augmenter (+0,9 Md€).

Tableau n° 5 : prévision initiale de recettes pour 2024 comparée à l'exécution 2023

<i>Recettes</i>	Budget initial 2024 (Md€)	Répartition 2024	Exécution 2023 (Md€)	Répartition 2023
<i>Ressources propres traditionnelles</i>	24,6	17,26%	23,7	14,57%
<i>TVA</i>	23,6	16,56%	22,5	13,83%
<i>Contributions RNB</i>	81,2	56,91%	97,7	60,05%
<i>Ressource plastique</i>	7,1	4,98%	7,2	4,43%
<i>Recettes diverses et report</i>	6,1	4,28%	14,1	7,13%
Total	142,6	100%	165,2	100%

Source : Commission européenne

B - Malgré des augmentations en cours d'année, un budget 2024 exécuté qui devrait être inférieur à la prévision initiale

En cours d'exécution, le budget 2024 de l'UE a été modifié par cinq budgets rectificatifs¹⁷, qui ont abouti à une ouverture totale de 190,3 Md€ en CE et 144,8 Md€ en CP sous plafond¹⁸, soit un montant supérieur de 5,9 Md€ en CE et de 7,1 Md€ en CP au budget initialement voté (cf. tableau n°6¹⁹). Cette augmentation est principalement la traduction de la révision à la hausse du CFP 2021-2027 intervenue en février 2024 (cf. supra).

¹⁶ Le système de ressources de l'UE comprend cinq types de ressources : les ressources propres traditionnelles (RPT), constituées des droits de douane ; les recettes diverses (solde de l'exercice antérieur, produit des amendes, etc.) ; la ressource TVA ; la ressource plastique ; la ressource RNB. Cette dernière constitue la ressource d'équilibre du budget de l'UE ; son montant s'ajuste en fonction de l'évolution des autres ressources.

¹⁷ Calendrier de l'adoption des budgets rectificatifs (BR) en 2024 : BR 1 en février, BR 2 et BR 3 en avril, BR 4 en juillet, BR 5 en octobre.

¹⁸ La Commission distingue le budget « sous plafond » (rubriques 1 à 7 du CFP, marge unique et instrument de flexibilité) des instruments non thématiques destinés à faire face à des dépenses imprévues (réserve d'ajustement Brexit, fonds européen d'ajustement à la mondialisation, réserve de solidarité et d'aide d'urgence).

¹⁹ Dans le cadre du suivi de la consommation du budget, la Commission ne retient au titre de la rubrique 7 du CFP (rubrique dépenses d'administration), uniquement celles relevant de la Commission. Par conséquent, cela revient à présenter pour l'année 2024 un budget initial de 184,4 Md€ en CE et 137,7 Md€ en CP.

Tableau n° 6 : modification du budget en cours d'année 2024 (en Md€)

(Md€)	Budget initial présenté (1)	Budget initial de suivi * (2)	Crédits ouverts après budgets rectificatifs (3)	Écarts crédits ouverts / budget initial (3-2)	Exécution prévisionnelle au 30/11/2024 * (4)	Écarts exécution prévisionnelle / crédits ouverts (4-3)
CE	189,4	184,4	190,3	+5,9	180,4	-9,9
CP	142,6	137,7	144,8	+7,1	128,6	-16,2

Source : Commission européenne ; * hors dépenses administratives ne relevant pas de la Commission

Au 30 novembre 2024, la Commission prévoyait une consommation totale de 180,4 Md€ en CE et 128,6 Md€ en CP, soit des écarts de -9,9 Md€ en CE et -16,2 Md€ en CP par rapport aux crédits ouverts, et de -4 Md€ en CE et de -9,1 Md€ en CP par rapport au budget initial.

S'agissant des recettes, l'exécution prévisionnelle est à ce jour supérieure à la prévision initiale (+7,1 Md€ ; cf. tableau n°7). Surtout, le poids relatif des différentes recettes a évolué en cours d'année. En effet, au printemps, le comité consultatif sur les ressources propres de mai 2024 a acté une baisse de 18 % des ressources propres traditionnelles (droits de douane), c'est-à-dire une réévaluation à 20,1 Md€ contre 24,6 Md€ attendus. Cette situation, couplée à une baisse des autres recettes (-1 Md€)²⁰ a conduit à augmenter la ressource RNB qui progresse de +9,2 Md€ par rapport au montant inscrit dans le budget initialement adopté.

Par ailleurs, en fin d'année, la part des autres recettes a augmenté de + 40% lors du dernier budget rectificatif de l'année, en raison de recettes non anticipées lors de l'adoption du budget pour 2024 (dont 2,8 Md€ d'amendes définitivement encaissées au titre de la politique de concurrence)²¹.

C'est l'ensemble de ces circonstances qui, conjuguées, expliquent que le PSR-UE en 2024 ait été de 1,6 Md€ inférieur à 2023 (effet de la forte baisse en CP du budget révisé de l'UE pour 2024), et supérieur de 667 M€ au niveau prévu en LFI (effet de la compensation de la baisse inattendue des droits de douane en cours d'année).

²⁰ Diminution de 1 Md€ des « autres recettes » en raison d'une moindre contribution du Royaume-Uni (-1,5 Md€ en raison d'un retard de décaissements de crédits de paiement) compensée par un ressaut des amendes perçues par la Commission (+500 M€).

²¹ Au total, l'écart à l'exécution des recettes diverses et report est de +2,5 Md€, dont près de +1,8 Md€ en recettes diverses (produits amendes essentiellement) et +0,6 M€ en report.

Tableau n° 7 : écart entre les prévisions et l'exécution prévisionnelle des recettes européennes en 2024

<i>Recettes (Md€)</i>	Budget initial 2024 (Md€)	Exécution prévisionnelle 2024	Écart
<i>Ressources propres traditionnelles</i>	24,6	20,1	-4,5
<i>TVA</i>	23,6	23,5	-0,1
<i>Contributions RNB</i>	81,2	90,4	+9,2
<i>Ressource plastique</i>	7,1	7,1	na
<i>Recettes diverses et report</i>	6,1	8,6	+2,5
Total	142,6	149,7	+7,1

Source : Commission européenne

II - Un niveau de PSR-UE en baisse par rapport à 2023

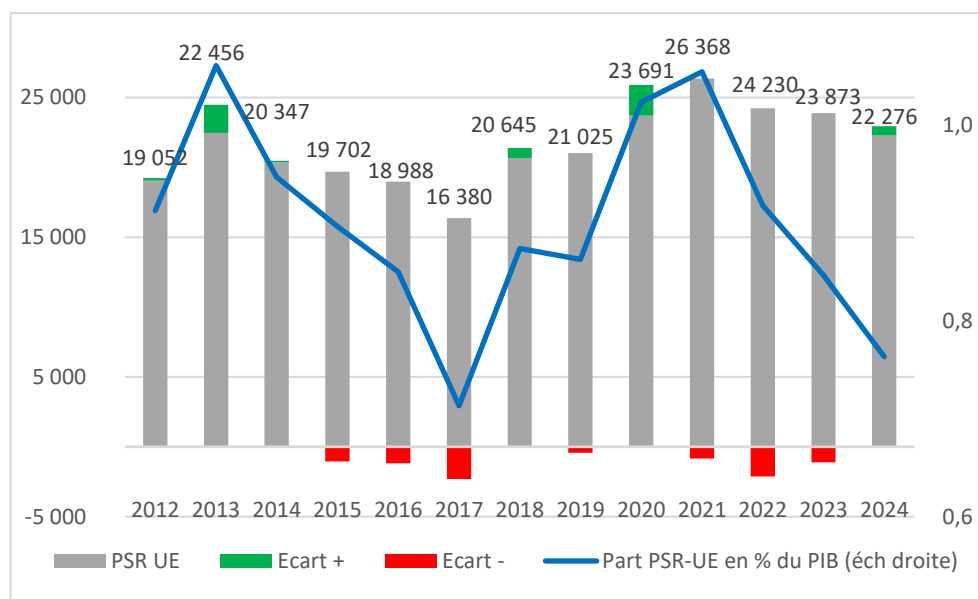
A - Une exécution supérieure à la prévision, mais qui reste inférieure à l'exécution 2023

La prévision de PSR-UE, inscrite en LFI pour 2024, était estimée à 21,61 Md€, soit un montant en baisse de -3,4 Md€ par rapport à celui inscrit en LFI pour 2023 (24,99 Md€). Cette prévision reposait sur les dernières données transmises par la Commission. La direction du budget avait cependant fait le choix d'intégrer les discussions qui étaient en cours sur la révision du CFP, notamment s'agissant de la facilité Ukraine, anticipant ainsi sur l'augmentation du budget pour 2024.

Le PSR-UE s'est finalement élevé à 22,3 Md€ en 2024²², soit + 667 M€ par rapport à la LFI 2024²³, un écart deux fois plus faible que celui constaté entre la LFI 2023 et l'exécution 2023 (-1,1 Md€). En dépit d'une exécution plus élevée que l'évaluation faite en LFI pour 2024, le niveau du PSR-UE exécuté en 2024 reste donc inférieur au niveau de 2023 (23,9 Md€).

²² Ce montant est définitif : si au plan européen le montant final de l'exécution 2024 sera connu en avril 2025, l'écart constaté par rapport au dernier budget rectificatif de l'UE n'aura pas d'incidence sur le PSR-UE. L'ajustement se fera le cas échéant via l'actualisation du niveau du PSR-UE au titre de 2025.

²³ Ce montant est proche de l'actualisation qui avait été faite par la direction du budget dans le cadre de la loi de fin de gestion.

Graphique n° 2 : écart à la LFI (en Md€) et poids du PSR en pourcentage du PIB

Source : direction du budget, Cour des comptes

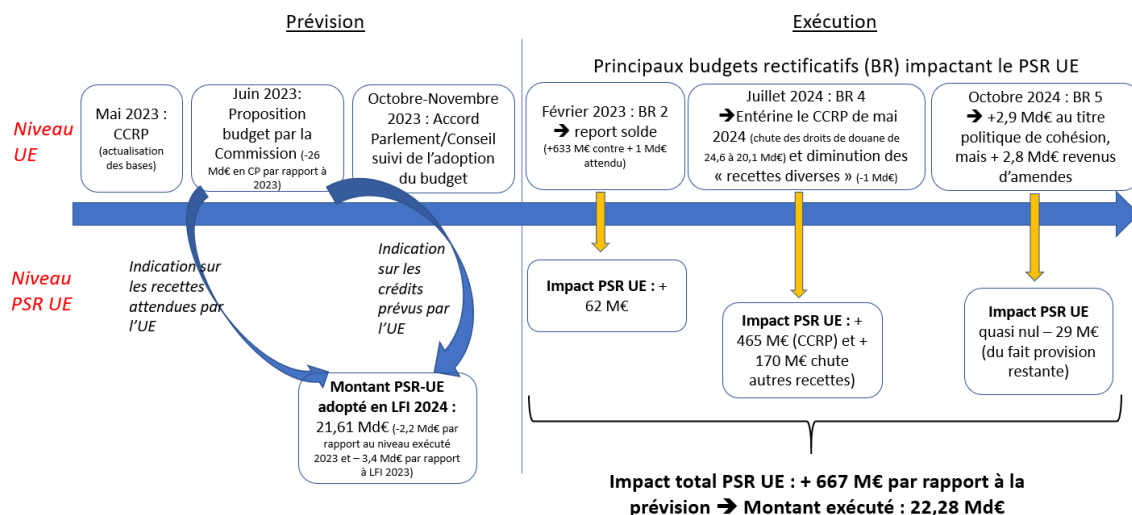
Cet écart de 667 M€ par rapport à la LFI résulte en particulier des éléments suivants :

- en recettes : l'actualisation des clefs de contribution RNB, TVA, plastique et des ressources propres traditionnelle lors du comité consultatif sur les ressources propres (CCRP) de mai 2024 qui a acté la baisse des droits de douane et l'augmentation des contributions RNB (cf. supra). La seule baisse des droits de douane représente environ deux tiers de la majoration du PSR-UE pour l'année (+465 M€) ;
- en dépenses, un ressaut des crédits de paiement du fait de la flexibilisation des règles de gestion de la politique de cohésion²⁴ qui a conduit à une accélération des dépenses de cohésion alors que celles-ci avaient été largement sous-exécutées en 2023²⁵.

²⁴ Modification des règles de gestion afin de favoriser l'accélération des paiements, via l'élargissement du champ des projets éligibles à des financements au titre de la politique de cohésion et des incitations financières sous la forme de préfinancement et cofinancement augmentés.

²⁵ Dans son rapport annuel portant sur l'exercice 2023, la Cour des comptes européenne observe que les États membres ont donné la priorité à l'absorption des fonds de la politique de cohésion 2014-2020 et à l'accélération de *Next Generation EU*, si bien que par comparaison avec le CFP 2014-2020, l'accumulation des retards sur l'actuel CFP représente un décalage d'un an dans la mise en œuvre des fonds de cohésion.

Graphique n° 3 : récapitulatif de la prévision et de l'exécution du budget européen et du PSR-UE en 2024



Source : Cour des comptes

B - Un nouveau recul du poids de la ressource RNB, lié à une inflation moindre en France

Le PSR-UE prévu en LFI 2024 (21,61 Md€) se répartissait entre la contribution RNB (15,76 Md€), la ressource TVA (4,33 Md€) et la nouvelle ressource « plastique » (1,51 Md€). L'exécution 2024 aboutit à un montant total de PSR-UE de 22,28 Md€, dont 16,47 Md€ de contribution RNB, 4,29 Md€ de TVA et 1,50 Md€ de ressource plastique. La répartition du poids des différentes ressources dans le PSR-UE est globalement stable entre la LFI et l'exécution.

Par ailleurs, si elle demeure élevée (autour de 75 %), la part de la contribution RNB dans le PSR est en recul, passant de près de 80 % en 2022 à 74 % en 2024, au profit d'un poids plus important de la ressource TVA sur la même période (de 15 à 19 %) et dans une moindre mesure de la ressource plastique (de 5,4 % à 7 %). Ce recul, contre-intuitif compte tenu de l'augmentation de la contribution RNB dans l'exécution du budget de l'UE en 2024 (+9,2 Md€) s'explique en partie par une nouvelle révision à la baisse de la clef de contribution de la France lors du CCRP de mai 2024 (passage de 17,08% en 2023 à 16,70 % en 2024, alors que le clef se situait à 17,13 % en 2022). Cette diminution tient à une inflation moins élevée en France que dans d'autres États-membres (2,5 % pour la France en 2024, contre 2,7 % pour l'UE-27) qui a modéré comparativement la croissance du RNB nominal, ainsi qu'une moindre progression du RNB réel (0,9 % contre 1 % pour l'UE 27).

**Tableau n° 8 : répartition de la contribution française en prévision et exécution
en 2023 et 2024**

<i>Recettes</i>	LFI 2024 (Md€)	Répartition	Exécution prévisionnelle 2024 (Md€)	Répartition	Rappel exécution 2023 (Md€)	Répartition
<i>Contributions RNB (Dont rabais)</i>	15,76	73 %	16,47	74%	18,14	76 %
<i>Ressource TVA</i>	4,33	20 %	4,29	19%	4,15	17 %
<i>Ressource plastique</i>	1,51	7 %	1,50	7%	1,56	6 %
<i>Autre</i>	0,013	0 %	0,013	0 %	0,016	1 %
Total PSR-UE	21,61	100 %	22,28	100%	23,87	100 %
RPT	2,33		1,90		2,01	

Source : direction du budget

Au-delà du seul périmètre du PSR-UE, les droits de douane perçus en France, considérés comme une ressource propre traditionnelle de l'UE, devraient s'élever à 1,9 Md€ en 2024 selon le dernier budget rectificatif de 2024²⁶, au lieu de 2,3 Md€ prévu en LFI 2024, soit un écart de -400 M€ par rapport à la prévision. Cet écart est toutefois plus faible que celui observé en 2023 (-900 M€ entre la LFI et l'exécution).

²⁶ Le niveau d'exécution final 2024 sera connu au premier semestre 2025.

Chapitre III

Les points d'attention pour les prochaines années

La contribution française est attendue en hausse en 2025-2027 du fait de l'augmentation prévue du budget européen en fin de CFP. Dans le cadre du prochain CFP, commençant en 2028, l'absence d'accord sur l'introduction de nouvelles ressources propres de l'UE, ressources qui devaient financer le remboursement de la dette contractée dans le cadre du plan de relance, pourrait également conduire à une augmentation de la contribution française. Par ailleurs, le recours croissant à des prêts au niveau européen augmente le niveau de risque porté par le budget européen.

I - Un budget européen exposé de manière croissante

Le niveau de risque porté par le budget européen augmente progressivement depuis 2019. L'exposition totale du budget de l'UE, c'est-à-dire le montant maximal qui doit être couvert par le budget de l'UE en cas de défaut de paiement sur une année donnée de tous les remboursements de prêts garantis, est ainsi passée de 90,5 Md€ en 2019 à 298 Md€ en 2023 d'après la Cour des comptes européenne (rapports annuels sur la gestion portant sur les exercices 2019 à 2023).

Tableau n° 9 : exposition totale du budget de l'UE de 2019 à 2023

	2019	2020	2021	2022	2023
Exposition totale aux passifs (en Md€)	90,5	131,9	204 ,9	248,3	298,0

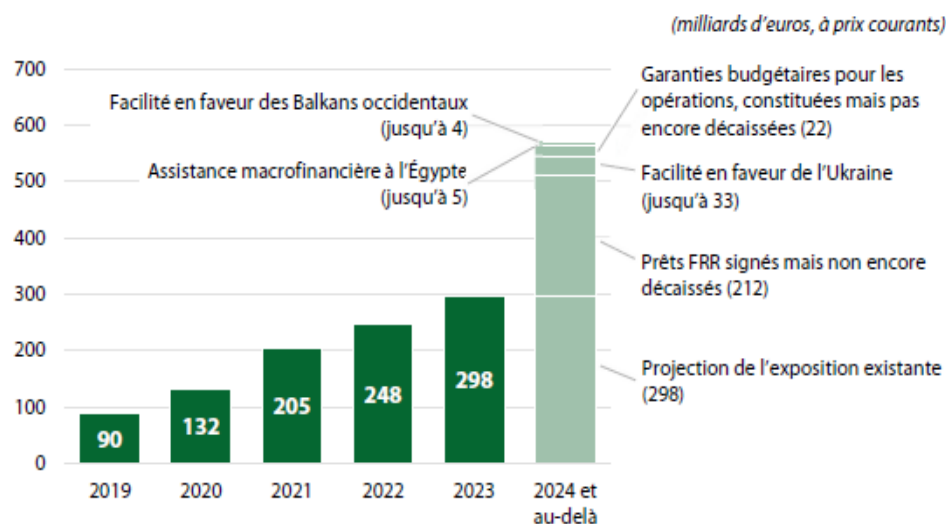
Source : Cour des comptes européenne

L'augmentation de 20 % de l'exposition du budget de l'UE entre 2022 et 2023 s'explique, comme l'année précédente, par les emprunts contractés pour financer les prêts supplémentaires au titre de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR)²⁷ et les prêts de 2023 relevant de l'assistance macro-financière (AMF+) à l'Ukraine. Cette exposition globale de 298 Md€ fin 2023 devrait progresser en 2024 et au-delà, principalement sous l'effet des nouveaux prêts au

²⁷ Principal instrument en volume du plan de relance *Next Generation* EU.

titre de la FRR, de l'Ukraine et de nouvelles mesures d'assistance macro-financière prises par l'UE à destination des Balkans et de l'Égypte.

Graphique n° 4 : exposition passée et attendue du budget européen pour 2024 et au-delà (en Md€, prix courants)



Source : Cour des comptes européenne

A - Un soutien à l'Ukraine qui se poursuit

Pour la troisième année consécutive, des instruments européens de financement ont été mobilisés en 2024 pour venir au soutien des populations et du gouvernement ukrainiens. Selon des données disponibles sur le site du Conseil européen, l'aide totale à l'Ukraine est estimée à 134 Md€ à date, dont près de 50 Md€ d'aide macro-financière depuis 2022.

1 - Des mesures d'assistance macro-financière (AMF) à l'Ukraine pour un montant avoisinant 50 Md€ depuis 2022

Les mesures prises depuis février 2022²⁸ comprennent différentes modalités de garanties :

- En 2022

(1) L'AMF d'urgence (1,2 Md€), versée en deux tranches de 600 M€ en mars et mai 2022, garantie à hauteur de 9 % par le budget de l'UE *via* le fonds commun de provisionnement (FCP), soit un montant provisionné de 108 M€ ;

(2) L'AMF exceptionnelle (ou AMF 2) versée à l'Ukraine en août 2022 (6 Md€) garantie à 9 % par le FCP *via* un montant provisionné de 540 M€, et à 61 % par des garanties bilatérales

²⁸ Le soutien financier de l'UE à l'Ukraine a débuté en 2014, l'UE ayant déjà versée 4,4 Md€ à l'Ukraine avant 2022 sous la forme d'opérations AMF. Ces prêts sont provisionnés à hauteur de 9% *via* le FCP pour un montant total de 396 M€.

des États membres²⁹, soit un montant de 3,66 Md€. La garantie de la France au titre de l'AMF 2 a été accordée via l'article 149 de la LFI pour 2023 et ne fait pas l'objet d'un provisionnement³⁰.

- En 2023

(3) L'AMF+ (18 Md€, versée en 2023) garantie à 100% par le budget de l'UE, sans provisionnement sur le FCP, sur le modèle du plan de relance *Next Generation EU*³¹, c'est-à-dire via une mobilisation de la marge sous plafond³².

- En 2024

(4) Une « Facilité Ukraine » d'une capacité globale de 50 Md€ pour la période 2024-2027, approuvée par le Conseil européen du 1^{er} février 2024. Cette facilité comprend 17 Md€ d'aide non remboursable et 33 Md€ de prêts, lesquels bénéficient de la même garantie que l'AMF+, c'est-à-dire la mobilisation de la marge sous plafond³³. A mi-décembre 2024, 19,6 Md€ avaient été déboursés au titre de cette facilité, dont 13,2 Md€ sous forme de prêts.

(5) Une AMF exceptionnelle dite « avoirs gelés », d'un montant maximal de 35 Md€, mobilisée à partir des revenus générés par les avoirs gelés de la Banque Centrale de Russie (BCR), proposée par la Commission en septembre 2024 suite à un accord du G7 en juin 2024³⁴. Cette AMF, qui doit être déboursée sur l'exercice 2025 à l'Ukraine, est garantie par la marge sous plafonds. A date, le montant de cette AMF est fixé à 18,1 Md€. 3 Md€ ont été déboursés en janvier 2025.

Le soutien financier de l'UE s'est également traduit par les garanties apportées aux financements de la banque européenne d'investissement (BEI) pour près de 2,8 Md€ à date. L'intervention hors UE de la BEI nécessite en effet l'octroi de garanties issues du budget de l'UE via l'abondement d'un fonds commun de provisionnement.

Les remboursements des prêts AMF et AMF+ octroyés à l'Ukraine font l'objet d'échéanciers distincts³⁵. Pour le prêt AMF+, et le volet prêt de la Facilité Ukraine, une période de grâce de dix années est applicable au remboursement du prêt. Si les garanties étaient appelées, cet appel se ferait selon les modalités propres à chaque dispositif, en mobilisant le cas

²⁹ En juillet 2022, la Commission a réévalué le risque de défaut pesant sur les nouveaux prêts accordés à l'Ukraine au titre de l'AMF et décidé de porter le taux de provisionnement à 70% contre 9% auparavant.

³⁰ Le montant de garantie bilatérale mentionné dans les comptes de l'État (point n° 22.1.13 du CGE 2022 et du CGE 2023) s'élève à 639M€ au titre des 6 Md€ d'AMF exceptionnelle, sur la base de la clé de contribution appliquée à la France en 2022 (17,13%).

³¹ A l'instar de *Next Generation EU*, l'AMF + est financée par des levées de titres sur les marchés.

³² Cette mobilisation de la marge sous plafonds permet d'éviter la couverture de 70% des prêts par l'octroi de garanties nationales bilatérales. La Commission distingue le budget « sous plafond » (rubriques 1 à 7 du CFP, marge unique et instrument de flexibilité) des instruments non thématiques destinés à faire face à des dépenses imprévues (réserve d'ajustement Brexit, fonds européen d'ajustement à la mondialisation, réserve de solidarité et d'aide d'urgence).

³³ Comme pour l'AMF+, les prêts à l'Ukraine sont financés par des emprunts sur les marchés financiers.

³⁴ Près de 210 Md€ d'avoirs de la BCB, immobilisés chez Euroclear, génèrent des revenus extraordinaires et temporaires appelés « revenus d'aubaine ».

³⁵ Prêt AMF d'urgence : décision (UE) 2022/313 du Parlement européen et du Conseil ; prêt AMF exceptionnel : décision (UE) 2022/1201 du Parlement européen et du Conseil, ; prêt AMF + : règlement (UE) 2022/2463 du Parlement européen et du Conseil).

échéant en premier lieu les montants déjà provisionnés. La clé de contribution appliquée sera celle en vigueur l'année du défaut éventuel.

2 - Des mesures de soutien qui ont un impact sur le budget européen et sur la contribution française³⁶

Les intérêts à venir dus par l'Ukraine à l'UE représentent un coût pris en charge par le budget de l'UE et par les budgets nationaux³⁷. Ainsi, pour la période 2024-2027, ce coût s'élève globalement à 717 M€ pour les intérêts de l'AMF d'urgence et exceptionnelle (pris en charge par le budget de l'UE³⁸) et à 2,3 Md€ pour les intérêts de l'AMF + (pris en charge par les budgets nationaux selon leur quote-part RNB). La Facilité Ukraine représente un coût pour le budget de l'UE au titre de la prise en charge des intérêts des prêts consentis, estimé à 1,53 Md€ sur la période 2025-2027³⁹.

Sur la garantie des prêts et fonds de financement de la banque européenne d'investissement (BEI) par l'UE, la garantie maximale apportée par la France (100 M€⁴⁰) au *Trust Fund EU4U* n'a pas évolué depuis l'an dernier. Si plusieurs opérations ont été approuvées par le comité des contributeurs, les fonds n'ont pas encore été décaissés.

Tableau n° 10 : prêts accordés à l'Ukraine et modalités de garantie depuis 2022

Prêts accordés à l'Ukraine					Modalités de garantie correspondantes			
Mesure	Date d'adoption	Montants déboursés	Paiement des intérêts	Coût de prise en charge des intérêts du prêt (en Mds€, sur 2024 - 2027)	Garantie externe de l'Union (budget UE)	Montant provisionné	Garanties nationales	Montant garanti
AMF d'urgence	janv-22	1200	Ukraine	0,717	Provisionnement sur le FCP à hauteur de 9%	108	NA	NA
AMF exceptionnelle	sept-22	6000	Budget UE		Provisionnement sur le FCP à hauteur de 9%	540	Garanties bilatérales à hauteur de 61%	3660,00
AMF +	déc-22	18000	États - membres	2,3	Marge sous plafond de ressource	-	NA	NA
Facilité Ukraine (volet prêt)	fév-24	13200	Budget UE	1,53*	Marge sous plafond de ressource	-	NA	NA

* pour la période 2025-2027, avec une hypothèse de décaissement annuel de 8,25 Md€. Source : direction du budget, direction générale du Trésor

³⁶ Les mesures de soutien de la France à l'Ukraine portés par le budget national sont retracées dans le budget de l'État (missions « Défense », « Action extérieure de l'État » et « Aide publique au développement ».)

³⁷ Déclaration commune des États-membres approuvée lors du COREPER du 12 décembre 2022.

³⁸ Les intérêts des prêts Ukraine sont financés par des crédits budgétaires de la rubrique 6 du budget. (« Voisinage et le monde »).

³⁹ Avec une hypothèse de décaissement annuel de 8,25 Md€.

⁴⁰ La France avait indiqué en juillet 2023 son intention de contribuer à ce fonds nouvellement créé à hauteur de 100 M€, sur les 400 M€ engagés par les États-membres. Cette intention s'est matérialisée par l'adoption de l'article 179 de LF pour 2024 sans provisionnement prévu.

À l'occasion de son rapport annuel sur la gestion 2023, la Cour des comptes européenne a réitéré ses réserves au sujet des modalités de garantie des aides reposant sur la marge sous plafond au détriment d'un mécanisme de provisionnement. Ainsi, comme en 2022, la Cour note que l'absence de provisionnement pour le prêt AMF+, dont le montant total est le plus élevé des trois mesures d'assistance (18 Md€), transfère le risque de potentiels défauts de remboursements à des exercices ultérieurs, pouvant mettre sous pression les futurs budgets. À fin 2023, la Commission a d'ailleurs comptabilisé une provision pour dépréciation de 8,8 Md€ (contre 2,2 Md€ en 2022) concernant les prêts AMF et AMF+. Au sujet de la Facilité Ukraine initiée en 2024 qui repose également sur la marge sous plafond, la Cour note dans son rapport sur l'exercice 2023 que cette approche « *comporte des risques non négligeables pour le budget de l'UE* »⁴¹.

Par ailleurs, le paiement des intérêts du prêt AMF + d'un montant de 18 Md€, a débuté en 2024. Les États-membres en supportent la prise en charge, estimée à près de 2,3 Md€ au total sur 2024-2027, soit 575 M€ par an à l'occasion de la révision du cadre financier pluriannuel en juin 2023. En 2024, la contribution française pour la prise en charge des intérêts de ce prêt s'est élevée à 97,1 M€⁴². Le coût estimatif pour la France de la prise en charge des intérêts du prêt AMF+ demeure proche de 100 M€ annuellement pour les prochaines années sur la base de sa quote-part moyenne (autour de 17 %).

Le maintien d'un taux de provisionnement de l'AMF d'urgence à 9 % interroge toujours sur l'opportunité de le faire évoluer. En effet, pour une exposition similaire, l'AMF exceptionnelle a un taux de provisionnement de 70 % tandis que l'AMF+ est garantie à 100 % par le budget de l'UE en raison de la mobilisation de la marge sous plafond. Dans son rapport annuel sur les passifs éventuels publié en novembre 2024, la Commission européenne s'est elle-même récemment interrogée sur la pertinence de maintenir des taux et des systèmes de provisionnement différents sur les prêts à l'Ukraine (9% ou 9+61% ; FCP ou États-membres) puisque pour un même risque souverain, le risque emprunteur reste le même. Elle estime qu'un traitement différent n'est pas cohérent avec une gestion du risque en ligne avec les meilleures pratiques.

Enfin, pour la France, l'instrument Facilité Ukraine (50 Md€) a un coût total supplémentaire de l'ordre de +2,9 Md€ sur la période 2024-2027, représentant sa quote-part dans les 17 Md€ d'aides non remboursables, auquel s'ajouterait, en cas de défaut de l'Ukraine sur ses prêts, un risque de hausse de la contribution nationale pour un montant maximal de 5,6 Md€ réparti sur plusieurs années⁴³, passant d'abord par la mobilisation de la marge sous plafonds de ressources propres. En cas de défaut de l'Ukraine, une hausse des contributions nationales ne serait pas automatique puisque d'autres solutions seraient examinées prioritairement, notamment des redéploiements au sein des plafonds du CFP, la mobilisation de la marge sous plafond ou l'introduction de nouvelles ressources propres.

⁴¹ *A contrario*, la Cour s'est félicitée qu'en 2024, les nouvelles facilités prévues pour d'autres États (les Balkans occidentaux et l'Égypte) soient couvertes par des provisionnement (9 % sur le FCP).

⁴² Conformément à la loi de finances pour 2024, les crédits nécessaires ont été prélevés sur le programme 110 « Aide économique et financière au développement ».

⁴³ Montant calculé en appliquant aux 33 Md€ de prêts la quote-part moyenne de la France dans les dépenses de l'Union européenne (16,9 % en moyenne sur 2014-2020 et autour de 17 % depuis 2021). Une éventuelle diminution de la clé de RNB se traduirait naturellement par un montant maximal mobilisé plus faible.

B - Une progression de la dette de l'UE qui impactera les futurs budgets européens

Selon le dernier rapport semestriel de la Commission publié le 23 juillet 2024⁴⁴, le volume d'encours obligataire total de l'UE est de 513,6 Md€, dont 293,6 Md€ levés pour *Next Generation EU*, 7,9 Md€ pour la Facilité Ukraine et 18 Md€ pour l'AMF+. Sur ces 513,6 Md€, près de 360 Md€ ont été levés depuis juin 2021⁴⁵, soit une progression de 230% en quatre ans.

La Cour des comptes européenne notait que la Commission pouvait théoriquement encore emprunter 443,6 Md€ d'ici fin 2026⁴⁶ (date limite d'emprunt au titre du plan de relance), soit le double de ce qu'elle a déjà emprunté, augmentant mécaniquement les remboursements futurs à partir de 2028.

Par ailleurs, pour réduire la dette liée au plan de relance européen de manière constante et prévisible jusqu'en 2058, la Cour note que la Commission devra peut-être renouveler les emprunts arrivés à échéance par l'émission de nouveaux instruments de dette. Or toute hausse du coût des emprunts devra être supportée par le budget de l'UE.

II - Un ressaut du PSR-UE attendu pour les prochaines années

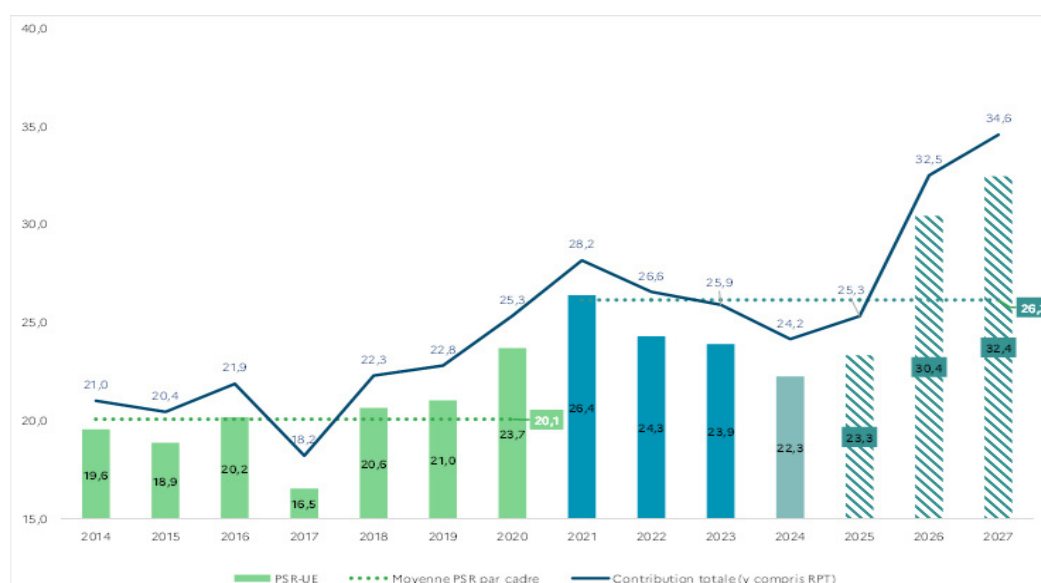
A - Une hausse significative du PSR-UE, en lien avec la progression attendue du budget européen

Alors que le montant de PSR-UE a diminué en 2024 (cf. supra), il devrait fortement progresser dans les années à venir, notamment à partir de 2026. Il atteindrait 23,1 Md€ en 2025, 30,4 Md€ en 2026 puis 32,4 Md€ en 2027.

⁴⁴ « *Halfy-report on the implementation of borrowing, debt management and related lending operations* ».

⁴⁵ Des émissions sont également réalisées pour d'autres priorités de l'UE, comme des aides macro-financières à d'autres pays ou le soutien à la protection des emplois dans des situations d'urgence au sein de l'UE (instrument dit « SURE » déployé après la pandémie de COVID).

⁴⁶ A date, il s'agit de 418,4 Md€ (293,6 Md€ ont été levés à mi 2024, et la Cour des comptes européenne notait un montant de 268,4 Md€ levés à fin 2023, soit un écart de 25,2 Md€).

Tableau n° 11 : la trajectoire du PSR-UE attendue après 2024

Source : direction du budget

Ces prévisions pour les années à venir sont fondées sur les hypothèses transmises par la Commission (prévisions à moyen-terme de la Commission de l'été 2024), dont l'exercice de programmation est tributaire. Par ailleurs, ces prévisions sont par définition incertaines, que ce soit en dépense (rythme de décaissement des crédits) ou en recette (impact du contexte macroéconomique et international sur le niveau des ressources propres traditionnelles notamment). Malgré leur caractère incertain, ces dernières conduisent en l'état à une estimation à l'euro près du montant de PSR pour les trois prochaines années⁴⁷, accompagnée pour chacune des prévisions d'une ventilation du prélèvement selon les différentes catégories de recettes. Par ailleurs, au regard du net ressaut attendu du PSR d'ici 2027, l'exigence de prévisibilité doit être rappelée dans le cadre des travaux des comités budgétaires au niveau européen, en particulier lors de l'élaboration du prochain CFP.

En tout état de cause, l'augmentation attendue du PSR-UE reflète l'évolution du CFP adopté fin 2020 qui se traduit par une augmentation structurelle du PSR-UE (+6,4 Md€ entre le CFP 2014-2020 et le CFP 2021-2027) sous l'effet du départ du Royaume-Uni, second contributeur net, du maintien de rabais accordés à divers pays, dont la France est le premier financeur (1,5 Md€ en 2024, +60 M€ par rapport à 2023) et de la hausse attendue des crédits de paiement en fin de cadre. A ce titre, deux évolutions devraient directement impacter le PSR-UE : la révision du CFP adoptée en 2024 et le niveau des restes à liquider.

⁴⁷ Estimations de la direction du budget (hors intérêts de NGEU) : 23 321 M€ en 2015, 30 441 M€ en 2026 et 32 448 M€ en 2027.

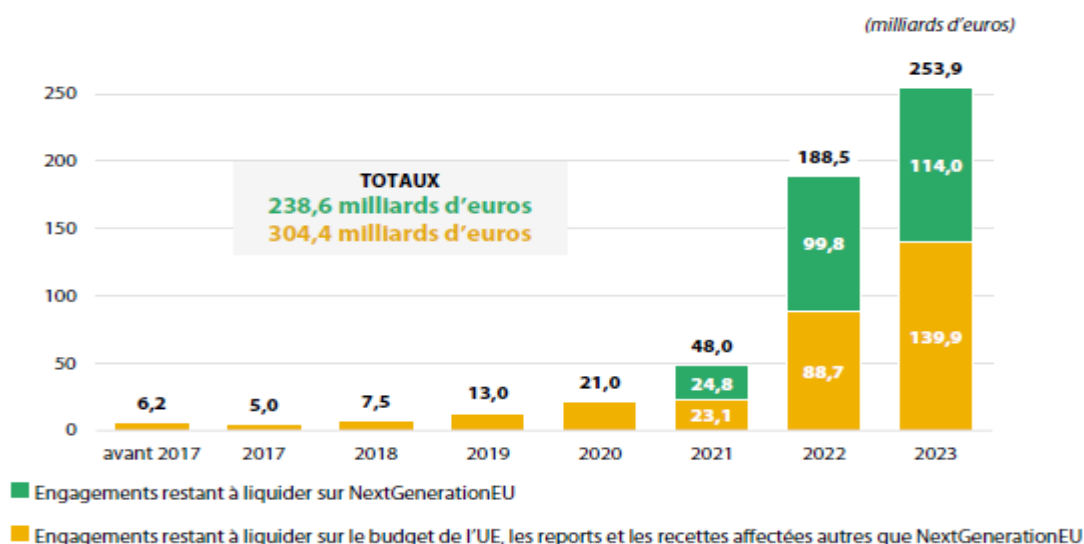
1 - Une hausse du budget européen suite à la révision du CFP, qui conduirait à un ressaut estimé à 2,9 Md€ sur 2025-2027

L'estimation de l'impact de la révision du CFP (niveau de crédits d'engagements supplémentaires de +21 Md€) se traduisait par un ressaut de 3,6 Md€ du PSR-UE pour la période 2024-2027. Déduction faite de l'impact de cette révision sur l'exercice 2024 (+ 702 M€), le ressaut est ainsi estimé à +2,9 Md€ sur le PSR-UE sur 2025-2027. L'impact budgétaire final de la révision pour la France dépendra toutefois du niveau de redéploiement effectif lors des procédures budgétaires annuelles pour les exercices 2025, 2026 et 2027.

2 - Des restes à liquider record en 2023, une diminution attendue d'ici 2027 qui devrait impacter à la hausse le montant du PSR UE

Les restes à liquider (RAL) correspondent à l'écart entre les engagements inscrits en CE et la consommation des CP correspondants⁴⁸. Le lancement des engagements de la programmation 2021-2027 et du plan de relance *Next Generation EU*, qui ne se traduisent pas immédiatement par la consommation de crédits de paiement, conduit à une augmentation des RAL. Les RAL ont atteint un niveau record de 543 Md€ en 2023, en hausse de + 90,2 Md€ sur un an. Près de 90% des RAL ont été contractés après 2021, et 70% de ces RAL concernent la rubrique 2 du CFP (politique de cohésion, en incluant la FRR).

Tableau n° 12 : évolution des engagements restants à liquider par année d'origine et par type de financement (situation à fin 2023)



Source : Cour des comptes européenne

L'année 2023 constitue néanmoins un pic dans l'évolution des RAL, la Commission prévoyant dans son rapport sur les prévisions à long terme du budget de l'UE (2024-2028) du

⁴⁸ Ils sont l'équivalent européen des restes à payer dans la comptabilité budgétaire nationale et déterminent, à moyen terme, le montant des CP à inscrire au budget européen.

20 juin 2023⁴⁹ un montant de RAL atteignant 322,9 Md€ d'ici à la fin 2027. Réserve faite du montant de dégagements à venir⁵⁰, cette diminution des RAL devrait conduire à une augmentation des CP, et partant du niveau des contributions nationales.

B - Une possible hausse de la contribution française à partir de 2028 en cas d'absence de nouvelles ressources propres

L'évolution du PSR-UE est également dépendante de l'issue des négociations sur les nouvelles ressources propres. En cas d'échec des négociations, les échéances liées à *Next Generation EU* pourraient ainsi représenter pour la France environ 2,5 Md€ courants par an (hypothèse d'une clé RNB entre 17 et 17,5 %) à partir de 2028 pour un montant total de près de 75 Md€. Ces échéances s'intégreront en tout état de cause dans le cadre d'un nouveau cadre financier pluriannuel, dont la négociation va débuter en 2025 et dont l'architecture pourrait être profondément modifiée.

Les négociations sur les nouvelles ressources propres n'ont pas avancé depuis un an. L'accord interinstitutionnel du 16 décembre 2020 prévoit pourtant l'introduction, avant la fin du cadre financier pluriannuel 2021-2027⁵¹, de nouvelles ressources propres destinées au remboursement de l'emprunt contracté pour le financement de *Next Generation EU*. Un premier paquet de propositions générant 17 Md€ par an sur 2026-2030, a été publié par la Commission en décembre 2021. Ce paquet comprenait trois propositions de nouvelles ressources fondées respectivement sur le marché carbone européen⁵² (ETS pour échanges de quotas d'émissions), le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) et le « pilier 1 » de l'accord sur la fiscalité internationale conclu au sein du G20 puis de l'OCDE en octobre 2021⁵³.

Ce premier volet de ressources ne couvrant pas la totalité des dépenses de *Next Generation EU*, un second paquet de propositions a été présenté par la Commission le 20 juin 2023. Les propositions actuellement en discussion, qui devraient permettre de générer jusqu'à 36 Md€₂₀₁₈/an sur 2028-2030 sont les suivantes :

- Pour l'ETS, la Commission propose d'affecter au budget européen 30 % des recettes générées par le système ETS (soit 18 Md€/an à partir de 2028 sur la période 2028-2030) et de reverser 70 % aux États membres ;

⁴⁹ Rapport intitulé «*Long-term forecast of future inflows and outflows of the EU budget (2024-2028)*».

⁵⁰ La Commission estime les dégagements d'office à 8,1 Md€ sur la période 2024-2027, dont 3,2 Md€ de crédits d'engagements issus de programmations antérieures. La Cour des comptes européenne estime néanmoins qu'un montant de dégagements élevé pourrait compromettre la réalisation des objectifs de l'UE.

⁵¹ L'Annexe II de l'Accord interinstitutionnel du 16 décembre 2020 dispose notamment que « suivant les procédures applicables en vertu des traités et sous réserve de l'approbation des États membres selon leurs règles constitutionnelles respectives, il est prévu de mettre en place ces nouvelles ressources propres additionnelles d'ici le 1er janvier 2026 ».

⁵² Le système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE-UE ou EU-ETS en anglais).

⁵³ La publication des propositions de la Commission, attendues initialement pour mi-2021, avait été reportée au 22 décembre 2021 en raison de la négociation menée en parallèle à l'OCDE entre 130 États sur la fiscalité des entreprises et la taxation des surprofits des multinationales.

- Pour le MACF, la Commission propose d'affecter au budget européen 75 % des recettes générées par le mécanisme au budget européen (soit 1,5 Md€/an à partir de 2028) et de reverser les 25 % restants aux États-membres ;
- Pour le Pilier 1, la proposition est maintenue malgré l'absence d'avancée au niveau OCDE ;
- La Commission propose enfin d'affecter au budget de l'Union une « ressource statistique temporaire » basée sur l'excédent brut des entreprises, représentant 0,5% de l'excédent brut d'exploitation des entreprises nationales (soit 16 Md€/an sur la période 2028-2030).

La feuille de route sur les nouvelles ressources propres annexée à l'accord interinstitutionnel de décembre 2020 prévoyait une mise en œuvre du premier paquet au 1^{er} janvier 2023. Lors de la présentation du second paquet, la Commission proposait une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2024. Les discussions autour de ces propositions n'ont pas abouti.

L'introduction de ces nouvelles ressources propres nécessite en effet d'une part un accord sur la législation propre à chacune des ressources envisagées et d'autre part la révision de la décision « ressources propres », qui doit être approuvée à l'unanimité et ratifiée dans tous les États membres. Seules deux propositions législatives (respectivement pour le MACF et le système ETS-EU) ont donné lieu à un accord entre le Conseil et le Parlement au mois de décembre 2022 avant adoption formelle au printemps 2023⁵⁴. La proposition de directive relative au premier pilier n'a pas encore été présentée dans l'attente de la finalisation des négociations au niveau de l'OCDE. Par ailleurs, les discussions sur la proposition de révision de la décision ressources propres et de ses règlements d'application ont débuté au premier semestre 2022 sous la présidence française, sans aboutir à ce stade. Le Conseil européen du 1^{er} février 2024 a renouvelé l'engagement de l'Union à poursuivre les travaux sur la mise en place de nouvelles ressources propres.

Dans son rapport sur la gestion 2023, la Cour des comptes européenne a regretté que les informations disponibles sur ces ressources propres ne lui permettaient pas « *d'établir si les recettes annuelles escomptées seraient suffisantes pour couvrir, comme prévu, le remboursement de la dette liée à Next GenerationEU* ».

S'agissant de la France, contrairement à ce qui était mentionné dans le compte général de l'État (CGE⁵⁵) en 2021 et 2022, l'estimation des échéances additionnelles pesant sur le PSR UE (2,5 Md€ courants par an) n'est plus indiquée dans le compte général de l'État 2023⁵⁶ au motif que l'engagement ne peut pas être évalué de manière précise. Compte tenu des montants en jeu (l'échéance de 2,5 Md€ annuels représente près de 10% du PSR à date), de la proximité de l'échéance (2028), et de la probabilité toujours incertaine d'un accord entre États-membres sur l'adoption de nouvelles ressources propres, une mention du montant additionnel possible

⁵⁴ L'adoption formelle du 20 avril 2023 entre le Parlement et Conseil ne précise cependant pas que l'affectation se fera au bénéfice du budget de l'UE.

⁵⁵ Issu de la LOLF (article 27), le CGE vise à offrir une vision complète des engagements financiers de l'État.

⁵⁶ CGE 2023 (§22.4.4.8) : « Le plafond de l'engagement de l'État au titre de sa participation au remboursement de cet emprunt s'élèverait ... à 75 Md€. Ce montant correspond ... au montant maximal théorique susceptible d'être garanti par la France. Le rendement des nouvelles ressources propres précitées est susceptible de le diminuer, sans qu'il soit possible de préciser dans quelle proportion. Dans ces conditions, l'engagement de la France ne peut pas être évalué de manière précise fin 2023 ».

de la contribution française, si besoin en indiquant une fourchette évaluative, resterait pertinente dans le compte général de l'État⁵⁷.

Tableau n° 13 : récapitulatif de l'exposition de la France sur l'aide à l'Ukraine et le plan de relance *Next Generation EU*

	Prêts accordés à l'Ukraine					Plan de relance <i>Next Generation EU</i>	
Mesures / Emprunt	Prêt AMF (1,2 Md€)	Prêt AMF exceptionnelle (6 Md€)	Prêt AMF+ (18 Md€)	Facilité Ukraine (50 Md€)	Garantie sur le fonds de la BEI (<i>Trust Fund EU for EU</i>)	Sur le principal	Sur les intérêts
Coût	Coût indirect (provision du prêt à hauteur de 9 % sur le budget de l'UE via le fonds commun de provisionnement - FCP)	Coût indirect pour la prise en charge des intérêts (montant de 0,717 Md€ sur le budget UE sur toute la période 2024-2027) / coût indirect pour le prêt (provisionnement de 9 % sur le budget de l'UE via le FCP)	Coût estimatif de 100 M€/an pour la France à partir de 2024 (prise en charge des intérêts par les États-membres). Coût de 97,1 M€ en 2024.	Coût de 2,9 Md€ au titre de l'aide non remboursable sur toute la période 2024-2027	NA	NA	Coût indirect via le budget de l'UE (surcoût des emprunts revus à 18,9 Md€ contre une estimation initiale de 15Md€ pour 2021-2027)
Risques	Si défaut, risque mobilisation du FCP, voir du budget de l'UE (donc de la contribution nationale) si insuffisance des actifs provisionnés (risque réel vu faiblesse du taux de provision, 9 %)	Mise en jeu de la garantie française à hauteur de 630M€ en moyenne (625M€ en 2023)	Si défaut risque d'une hausse de la contribution nationale à travers la mobilisation de la marge sous plafonds de ressource	Si défaut, risque ultimement d'une hausse de la contribution nationale à travers la mobilisation de la marge sous plafonds de ressource (risque de 5,6Md€ au titre des prêts accordés)	Mise en jeu de la garantie si défaut (intention de la France de contribuer à hauteur de 100M€ au fonds sur les 400M€ engagés à date)	Hausse de la ressource RNB de +2,5Md€/an à partir de 2028 (soit 75Md€ jusqu'en 2058) en cas d'absence d'accord sur de nouvelles ressources propres	En dernier ressort, augmentation des contributions nationales si le nouvel instrument crée (dit EURI) ne permet pas une couverture des coûts excédentaires
Traduction dans les comptes	Pas de traduction	Article 149 de la LF pour 2023 autorise le Ministre à octroyer une garantie. Mention dans le CGE 2022. Pas de provisionnement	Pas de traduction	NA (proposition en cours de négociation au niveau UE)	Article 179 de la LF pour 2024 autorise le Ministre à octroyer une garantie. Pas de provisionnement, ni d'inscription dans les comptes	Inscription dans le CGE 2021 et 2022 d'un plafond d'engagement de l'État pour un montant maximal théorique de 75Md€ avec mention de 2,5 Md€ courant/an. Cette dernière indication disparaît dans le CGE 2023.	NA (proposition en cours de négociation au niveau UE)

Source : *Cour des comptes*

⁵⁷ Ce point a fait l'objet d'une anomalie significative dans le dernier acte de certification.