

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

L'IMPACT DU BUDGET EUROPEEN SUR LE BUDGET DE L'ETAT

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 2 février 2023.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
LISTE DES RECOMMANDATIONS	10
INTRODUCTION.....	11
1 UNE CONTRIBUTION FRANÇAISE EN HAUSSE A LA SUITE DU BREXIT, DES MODALITES DE REMBOURSEMENT DE L'EMPRUNT DU PLAN DE RELANCE EUROPEEN À PRÉCISER	12
1.1 En raison de la sortie du Royaume-Uni de l'UE, une contribution au financement du CFP 2021-2027 plus importante pour la France.....	12
1.1.1 Un cadre financier pluriannuel 2021-2027 dont les montants sont proches de la programmation 2014-2020, une fois corrigés de l'inflation.....	13
1.1.2 Une contribution française au financement du budget européen qui augmente en raison de la sortie du Royaume-Uni de l'UE.....	14
1.2 Une contribution au financement du budget européen orientée à la hausse, mais qui peut varier significativement d'une année sur l'autre	15
1.2.1 Une contribution annuelle composée pour l'essentiel du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne	15
1.2.2 Des variations annuelles du prélèvement sur recettes qui peuvent être significatives	17
1.2.3 Des restes à liquider en progression, un rôle important dans le profil annuel des dépenses	18
1.3 En rupture par rapport au cadre financier pluriannuel, un financement de <i>NextGenerationEU</i> par emprunt, dont les modalités de remboursement restent à préciser.....	19
1.3.1 Le plan <i>NextGenerationEU</i> : un nouveau modèle de financement et de gouvernance	19
1.3.2 Une croissance importante de la dette européenne sans impact notable à ce stade sur les conditions de financement de la dette française	21
1.3.3 Un ressaut probable et durable du prélèvement sur recettes à partir de 2028 sauf à mettre en place de nouvelles ressources propres suffisantes pour rembourser <i>NextGenerationEU</i>	23
1.3.3.1 Un remboursement de la dette européenne liée à <i>NextGenerationEU</i> prévu à partir de 2028, avec l'espoir d'instituer d'ici là de nouvelles ressources propres	23
1.3.3.2 Les projets européens de nouvelles ressources propres.....	24
1.3.3.3 Un reste à financer probable.....	26
2 DES RETOURS EUROPEENS CONCENTRES SUR L'AGRICULTURE ET LA COHESION, QUI POURRAIENT ETRE AMELIORES ET DIVERSIFIES	29
2.1 Le cadre financier pluriannuel : un champ d'intervention qui s'élargit.....	29
2.1.1 Le CFP 2021-2027 renforce les financements pour la recherche et l'innovation, la gestion des frontières et des migrations et la défense	29
2.1.2 Des dépenses pré-affectées par programmes et dont 75 % sont pré-réparties entre les États	33
2.1.3 Des modalités d'exécution diverses selon les programmes, entre gestion confiée aux États et gestion directe par la Commission.....	34

2.2 Les « retours » financiers français.....	36
2.2.1 Des retours concentrés sur l'agriculture et la politique de cohésion	36
2.2.1.1 La France est un contributeur net au financement de l'Union selon les trois modalités de calcul du « solde net »	36
2.2.1.2 La répartition des retours financiers de l'Union en France	37
2.2.2 Une stratégie nationale de mobilisation des fonds européens à renforcer.....	39
2.2.2.1 Les programmes « en gestion partagée » : des opportunités de simplification à saisir	39
2.2.2.2 Les programmes en gestion directe ou indirecte par la Commission : une mobilisation à améliorer par les acteurs	45
2.2.3 Un suivi budgétaire à améliorer	49
2.2.3.1 Un suivi annuel incomplet.....	49
2.2.3.2 Des modalités de suivi budgétaires variables	50
2.3 La facilité pour la reprise et la résilience (FRR) : un impact direct sur le budget de l'État	52
2.3.1 Un instrument nouveau aux objectifs multiples	52
2.3.2 Un impact significatif sur le budget de l'État, des risques à maîtriser jusqu'en 2026.....	53
2.3.3 Une articulation à suivre avec les programmes du CFP.....	59
ANNEXES.....	62

SYNTHÈSE

Une capacité de dépense européenne qui change de dimension à la suite de la crise covid 19

La participation à l'Union européenne traduit la solidarité des États membres pour la mise en œuvre des politiques européennes. Celles-ci ont changé de dimension avec la crise et la mise en œuvre d'un plan de relance, portant les interventions budgétaires de l'Union à des niveaux inédits sur la période 2021-2027.

Le budget européen s'inscrit depuis 1988 dans une perspective de moyen terme, appelée cadre financier pluriannuel (CFP). En mai 2018, la Commission européenne a publié ses propositions pour un sixième CFP portant sur les années 2021 à 2027, succédant au CFP 2014-2020. L'accord du Conseil sur le CFP 2021-2027 prévoit un plafond de 1 074 Md€ en crédits d'engagement et 1 061 Md€ en crédits de paiement en euros constants (au prix de 2018).

Les moyens alloués au projet de CFP 2021-2027 marquent une relative stabilité par rapport au précédent. La survenue de la crise covid 19 début 2020 et ses graves conséquences économiques et financières ont cependant conduit à lui adjoindre un plan massif de relance budgétaire sous forme d'un nouvel instrument financier appelé *NextGenerationEU*, conçu pour donner une impulsion aux économies européennes en sortie de crise tout en investissant dans la transition écologique et la digitalisation des économies.

Aux dépenses du CFP s'ajoutent donc désormais celles du plan *NextGenerationEU* pour 750 Mds€ en euros constants (au prix de 2018). Alors que les finances publiques des pays européens étaient fortement sollicitées par les mesures destinées à atténuer les effets de la crise, le Conseil européen a décidé d'habiliter la Commission à emprunter sur les marchés au nom de l'Union afin de financer le plan. Celui-ci se décompose en 360 Md€ de prêts aux États, 312,5 Md€ de subventions et 77,5 Md€ de compléments aux programmes des CFP 2014-2020 et 2021-2027.

Au total, le CFP et *NextGenerationEU*, qui ont été approuvés simultanément lors du Conseil européen du 21 juillet 2020, sont susceptibles de mobiliser près de 1 850 Md€ en euros constants sur la période 2021-2027, soit 1,8 % du revenu national brut (RNB) de l'Union. Ils représentent une augmentation de plus de 71 % de la capacité de dépense européenne par rapport à la période 2014-2020.

Une contribution française au budget européen dont le montant varie d'une année sur l'autre en fonction des besoins de l'Union européenne

Le budget européen est financé par des ressources propres qui se répartissent en deux grandes catégories : d'une part, les ressources propres dites « traditionnelles » collectées par les États pour le compte de l'UE, dont celle-ci est réputée être le bénéficiaire originel, et qui correspondent aux droits de douane ; d'autre part, des ressources assises sur la TVA recouvrée dans chaque État membre et les emballages plastiques non recyclés (depuis 2021) ainsi qu'une contribution d'équilibre versée par chaque État au prorata de sa part dans le RNB de l'UE. Celle-ci permet de financer les besoins du budget européen en crédits de paiement sans recours à l'endettement ; son montant est calculé après prise en compte de toutes les autres ressources.

Ce sont ces trois dernières catégories de ressource qui sont rassemblées, en France, dans le prélèvement sur recettes en faveur de l'UE (PSR-UE).

La contribution totale de la France au budget européen (26,5 Md€ en 2022) est ainsi constituée par la collecte des ressources propres traditionnelles (2,3 Md€ en 2022) et par le prélèvement sur recettes au profit de l'UE (24,2 Md€ en 2022).

Sur les deux derniers CFP achevés (2007-2013 et 2014-2020), le prélèvement sur recettes annuel au profit de l'UE a représenté en moyenne 0,9 % du produit intérieur brut (PIB) de la France, tout en fluctuant d'une année sur l'autre. Ces variations sont dues à l'évolution des autres recettes (report de solde d'une année sur l'autre, dynamisme des droits de douane notamment), au rythme de décaissement des dépenses déjà engagées et à l'actualisation des bases de référence (RNB et TVA).

Malgré un cadre financier pluriannuel 2021-2027 globalement stable en euros constants, la contribution budgétaire française augmentera progressivement après la sortie du Royaume-Uni de l'UE

En euros courants, le CFP 2021-2027 s'élève à 1 211 Md€ (1,04 % du RNB de l'Union), soit 14 % de plus que le précédent CFP. Cette progression résulte principalement de l'évolution des prix. En effet, en euros constants, les moyens déployés pour le CFP 2021-2027 sont proches de ceux du CFP 2014-2020.

Pour autant, le CFP sera financé par 27 États membres et non plus 28, en raison de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne le 31 janvier 2020. La part de la France dans le RNB de l'Union, sur laquelle est assise la principale contribution des États, passe ainsi de 15,1 % en 2019 à 17,7 % en 2020. L'augmentation de la contribution française sera progressive dans la mesure où une partie importante des dépenses effectuées au début de ce CFP a été engagée au titre du précédent CFP, pour lequel le Royaume-Uni s'est engagé à payer sa part dans l'accord de sortie de l'UE. Au-delà de l'effet de la sortie du Royaume-Uni de l'UE, cette projection traduit également les anticipations de consommation des restes à liquider au titre du CFP précédent, la montée en puissance des financements du nouveau CFP et l'actualisation des plafonds de crédits de 2% par an prévue pour tenir compte de l'inflation.

Par conséquent, la trajectoire de finances publiques du projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027 présenté à l'automne 2022 prévoit une progression du prélèvement sur recettes pour le financement du budget européen. Il atteindrait 26,9 Md€ en moyenne sur 2023-2027, après 24,2 Md€ en 2022 et 26,4 Md€ en 2021. Ainsi, la valeur moyenne du PSR-UE sur la période 2021-2027 augmenterait de près de 6,3 Md€ par rapport à sa valeur moyenne sur la période 2014-2020, qui était de 20,1 Md€.

Cette augmentation du PSR-UE, qui est assimilé à une dépense en comptabilité nationale, est à prendre en compte pour atteindre l'objectif ambitieux de maîtrise de la dépense publique inscrit dans le projet de loi de programmation des finances publiques présenté à l'automne 2022.

En l'absence de nouvelles ressources propres suffisantes pour rembourser NextGenerationEU, un ressaut possible de la contribution française à partir de 2028

Le remboursement des emprunts ayant servi à financer les subventions du plan *NextGenerationEU* doit débuter au plus tard en 2028 et ne pas courir au-delà de 2058. À cette fin, l'accord interinstitutionnel du 14 décembre 2020 prévoit un relèvement extraordinaire et

temporaire des plafonds de ressources propres de 0,6 point de RNB à la seule fin de couvrir l'ensemble des engagements de l'Union résultant de ces emprunts.

Parallèlement, le Conseil européen de juillet 2020 a décidé que l'Union s'efforcera de se doter de nouvelles ressources propres et fixé un calendrier de propositions de la Commission portant sur différentes hypothèses d'assiettes. L'accord interinstitutionnel du 14 décembre 2020 indique de nouveau, dans une feuille de route annexée, que les institutions œuvreront à la mise en place de nouvelles ressources propres suffisantes pour couvrir les dépenses liées au remboursement des emprunts du plan de relance.

La création de nouvelles ressources propres nécessitant un accord unanime des 27 puis sa ratification par chacun des États membres selon ses normes constitutionnelles, l'hypothèse selon laquelle les nouvelles ressources effectivement mises en place seront insuffisantes pour financer le remboursement des prêts de *NextGenerationEU* à partir de 2028 doit être tenue pour possible. Dans ce cas de figure, il résulte des dispositions arrêtées en 2020 que le remboursement des emprunts de *NextGenerationEU* pourrait se faire par une augmentation des contributions nationales existantes à partir de 2028, laquelle pourrait être de l'ordre de 2,5 Md€ par an pour la France.

Une étape vers la création de nouvelles ressources propres franchie en décembre 2022, sans certitude à ce stade sur sa contribution au remboursement de l'emprunt européen

Plusieurs projets de nouvelles ressources propres ont été étudiés et présentés par la Commission, parmi lesquels figurent le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF), l'extension du marché du carbone européen à des nouveaux secteurs et la mise en œuvre de l'accord conclu dans le cadre de l'OCDE et du G20 sur la fiscalité internationale des entreprises. L'accord intervenu en décembre 2022 entre le Parlement européen, la Commission et le Conseil est un premier pas dans la direction fixée par le Conseil européen puisqu'il porte sur la mise en place d'un mécanisme carbone d'ajustement au frontière, l'extension du système échange de quotas d'émission (SEQE) à l'aviation pour les vols à destination d'un pays en dehors de l'UE et au transport maritime ainsi que la création d'un dispositif dit SEQE II pour les bâtiments et le transport routier.

Néanmoins, les discussions sur l'apport de nouvelles ressources propres par ces deux mécanismes ne font que commencer. Notamment, le montant qui pourra être alloué au remboursement de la dette à partir de 2028 reste à déterminer. En effet, les futures recettes du marché européen du carbone devront aussi financer d'autres dispositifs comme, par exemple, le Fonds social pour le climat (FSC) au profit des ménages vulnérables, des micro-entreprises et des usagers des transports sur le principe duquel les institutions européennes se sont accordées en décembre 2022. Il pourrait atteindre 65 Md€ auquel s'ajouteraient 25% de ressources nationales additionnelles portant le total des ressources estimées de ce nouveau fonds à 86,7 Md€. Enfin, une partie des futures recettes du marché européen du carbone viendrait abonder le fonds européen d'innovation, qui fonctionne à partir d'appels à projets dans les secteurs couverts par le système initial d'échange de quotas d'émission.

La Commission européenne devrait faire, au second semestre 2023, de nouvelles propositions de création de ressources propres et préciser le schéma de financement du remboursement de l'emprunt européen à partir de 2028.

Le budget européen : un budget d'intervention et d'investissement

Le budget européen, matérialisé par les CFP, est fondamentalement un budget d'intervention et d'investissement : 93 % de ses dépenses sont consacrées au financement de programmes et le solde au fonctionnement des institutions européennes. Ces dépenses sont concentrées sur une quinzaine de programmes consacrés à la recherche et à l'innovation, aux investissements stratégiques, aux interconnexions européennes, à la coopération industrielle en matière de défense, ainsi qu'au financement de la politique de cohésion, de la politique agricole commune, de la politique de l'asile et des migrations, de la sécurité intérieure et de la gestion des frontières.

La répartition des dépenses par programmes thématiques s'accompagne d'une répartition préalable d'une partie du CFP entre les États membres selon des modalités définies dans la décision du Conseil. Cette répartition par enveloppes nationales concerne près de 75 % du budget et une minorité de programmes (PAC, politique de cohésion, Fonds Asile - Migration), dont la gestion est alors confiée aux États par la Commission en mode dit « partagée ». Le CFP est ainsi un budget de transfert entre les États membres, ces transferts étant principalement opérés par l'intermédiaire des quatre fonds de la politique de cohésion¹ et des deux fonds de la politique agricole commune², qui représentent plus de 60 % des dépenses.

Le solde, environ 20 % du CFP, finance des programmes gérés directement par la Commission européenne ou ses agences, sans répartition préalable entre les États membres. Ces programmes en « gestion directe ou indirecte » soutiennent des projets de recherche et d'innovation, des investissements stratégiques européens, le développement de réseaux transeuropéens, l'amélioration du fonctionnement du marché unique, l'éducation, l'aide humanitaire et le développement. Le CFP 2021-2027 marque une progression des dépenses affectées à ces priorités.

Des retours français concentrés sur l'agriculture et la politique de cohésion

Le « retour » financier de chaque État membre de l'UE est évalué par la somme des versements à des bénéficiaires publics ou privés qui y résident. Son montant est calculé chaque année par la Commission européenne en intégrant des dépenses de nature très différentes : dépenses de fonctionnement des institutions européennes, subventions aux investissements attribuées par la Commission ou par les États, etc... Il s'agit donc d'un indicateur budgétaire, et non économique ; il ne permet donc pas d'évaluer tous les impacts de la participation à l'UE, comme par exemple les avantages tirés de l'union économique et monétaire alors que les économies européennes (et les budgets nationaux) tirent profit des externalités positives de l'activité et de la relance dans les autres États membres, avec des effets d'entraînement. Par ailleurs, certaines dépenses européennes, comme l'aide au développement par exemple, ne peuvent pas être réparties entre États membres.

Les montants du retour financier et du « solde net », ce dernier représentant la différence entre les retours et les contributions, constituent cependant des indicateurs utiles pour analyser l'évolution de la contribution budgétaire et l'impact national des financements européens. En 2020, la France était le troisième contributeur net en volume (-8,4 Md€) derrière l'Allemagne

¹ Fonds européen de développement régional (FEDER), Fonds social européen (FSE), Fonds de cohésion, Fonds de transition juste.

² Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), Fonds européen agricole de développement rural (FEADER).

(- 15,5 Md€) et le Royaume-Uni (- 10,2 Md€) et devant l'Italie (- 4,8 Md€) et les Pays-Bas (- 3,1 Md€). La France était aussi le deuxième bénéficiaire en volume derrière la Pologne jusqu'en 2020 (le quatrième en 2021 derrière la Pologne, l'Italie et l'Espagne). En montant par habitant, la France se situait au 23^{ème} rang des pays bénéficiaires des dépenses de l'UE³, ce qui est cohérent avec le poids des transferts de la politique de cohésion à l'échelle européenne.

Les retours ont progressé de 13,3 Md€ en 2014 à 15,7 Md€ en 2021 et se sont élevés sur cette période, en moyenne, à 14,3 Md€ par an, dont 9,0 Md€ au titre de la politique agricole commune, 2,45 Md€ au titre des actions en faveur du marché unique⁴, de l'innovation et du numérique et 2,15 Md€ au titre des actions de la politique de cohésion. L'essentiel de ces retours provient de l'exécution du CFP 2014-2020. La part de la politique agricole commune est stable (63,3%), tandis que celle de la politique de cohésion diminue pour devenir le troisième poste derrière les actions en faveur de la recherche et de l'innovation, des grands projets et des réseaux transeuropéens, qui représentent en moyenne 17,2 % des retours.

Une mobilisation des fonds européens à améliorer

Sur la période 2014-2021, le taux de retour français est tiré par les fonds en gestion partagée qui représentent 78,2 % des retours. Parmi ces programmes, les fonds gérés par l'État comptent pour plus des deux tiers (politique agricole commune, programme national du fonds social pour l'emploi, fonds asile et migration, instrument de gestion des visas et des frontières, fonds de sécurité intérieure). Le reste est constitué par les fonds de la politique de cohésion dont la gestion a été décentralisée et confiée aux régions.

Pour la période de programmation 2021-2027, la France dispose de près 83,6 Md€ au titre des fonds en gestion partagée, soit un taux de retour moyen attendu de 11% pour un taux de contribution moyen de 17,5%, les taux de retour et de contribution étant variables selon les fonds. L'augmentation du taux de retour suppose donc prioritairement d'améliorer les retours des programmes en gestion directe par la Commission (recherche et innovation, réseaux transeuropéens, investissements stratégiques et défense) qui sont en augmentation pour la période 2021-2027, tout en sécurisant les dépenses des fonds en gestion partagée.

L'État a engagé une stratégie en ce sens depuis l'été 2022. Cependant, les plans d'actions ministériels annoncés doivent encore être finalisés. Pour les programmes en gestion partagée, les efforts de simplification des procédures d'instruction et de paiement, et de sécurisation des dépenses, doivent être poursuivis en tirant parti des évolutions de la réglementation européenne et en s'appuyant sur les autorités nationales d'audit (Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC), Commission de certification des comptes des organismes payeurs (CCCOP)). Pour les programmes en gestion directe, il est de la responsabilité de l'État de déployer une stratégie plus efficace d'influence, de sensibilisation et de soutien des bénéficiaires, même s'il est difficile d'anticiper le montant des retours.

Les retours transitent peu par le budget de l'État et le pilotage des moyens consacrés par l'État à la mobilisation et à la gestion des fonds européens est émietté. Il convient de mieux traiter ces enjeux en intégrant le suivi des retours et des moyens déployés pour améliorer la

³ En incluant les dépenses administratives, ce qui place le Luxembourg et la Belgique parmi les premiers bénéficiaires.

⁴ Y compris réseaux transeuropéens et programme de recherche et d'innovation.

mobilisation des fonds européens dans les conférences annuelles budgétaires et dans les rapports annuels de performance.

Le plan national de reprise et de résilience : un instrument nouveau aux objectifs multiples qui ne doit pas se substituer aux autres financements européens

Le soutien financier accordé par l'Union dans le cadre du plan de relance *NextGenerationEU* peut prendre la forme de subventions ou bien de prêts financés par l'instrument *ad hoc* constitué à cette fin, la facilité pour la reprise et la résilience (FRR). Pour en bénéficier, les États membres s'engagent dans leurs plans nationaux de reprise et de résilience (PNRR) à la fois sur un calendrier de réformes législatives ou réglementaires et sur des dépenses d'investissements. Le budget de l'État devrait recevoir 37,5 Md€ sur la période 2021-2026 de la FRR, auxquels viendront s'ajouter 2,8 Md€ de financements supplémentaires destinés à la décarbonation de l'industrie et à la rénovation thermique des bâtiments privés et publics à la suite de l'adoption du plan européen *REPowerEU*.

Plusieurs risques pèsent sur les versements de la FRR. Certains résultent de la structure du plan national, avec une addition de mesures très diverses mises en œuvre par de nombreux acteurs. D'autres proviennent de modalités de mise en œuvre complexes. Le PNRR est présenté comme un instrument axé sur la performance assorti d'une gestion simplifiée, les demandes de paiement ne comportant par exemple aucun élément de justification de la dépense, à l'inverse de la gestion partagée. En pratique, un dispositif d'audit et de contrôle similaire à celui des fonds en gestion partagée doit toutefois être mis en œuvre en portant une attention particulière aux risques de conflits d'intérêt et de fraude, ainsi qu'à la traçabilité des versements jusqu'aux bénéficiaires finaux. En cas de non-atteinte des engagements, qui peuvent être quantitatifs (cibles) ou qualitatifs (jalons), la Commission dispose d'une marge d'appréciation pour déterminer si le versement des fonds doit être suspendu ou retardé.

Enfin, la mise en œuvre du PNRR pourrait inopportunément relâcher la pression exercée sur l'utilisation effective des autres fonds européens, qui peuvent financer les mêmes types de projets. En effet, il existe plusieurs zones de recoupement entre les fonds de la politique de cohésion des programmations 2014-2020 et 2021-2027 et la FRR, notamment dans les domaines de la transition écologique et du déploiement du numérique. La gouvernance et la gestion des deux instruments diffèrent en revanche considérablement, de même que les procédures d'approbation et d'évaluation. Une coordination renforcée entre l'État, ses opérateurs et les collectivités concernées est nécessaire afin d'assurer l'absence de double financement, garantir une mobilisation optimale des fonds européens et pour évaluer l'impact de ce nouvel instrument et de ses modalités de gestion.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 (secrétariat général aux affaires européennes) : (secrétariat général aux affaires européennes) : Finaliser en 2023 les plans d'actions pour la simplification et la sécurisation des dépenses des fonds en gestion partagée et la mobilisation des fonds en gestion directe et produire un bilan annuel de leur mise en œuvre.

Recommandation n° 2 (direction du budget) : (direction du budget) : Renforcer le suivi de la mobilisation des fonds européens en intégrant à l'ordre du jour des conférences budgétaires annuelles une analyse des moyens mobilisés et des flux financiers européens et nationaux par période de programmation.

Recommandation n° 3 (direction générale du Trésor) : Compléter en 2023 les procédures de contrôle et d'audit des mesures du plan national de reprise et de résilience (PNRR) et développer l'analyse des risques pour assurer la conformité des dépenses présentées aux règles d'éligibilité européennes.

INTRODUCTION

Le montant des dépenses qui pourront être mobilisées sur la période 2021-2027 par l'Union européenne s'élèvera à près de 2 000 Md€ (en euros courants). Ce montant s'inscrit en rupture par rapport au passé sur au moins trois points.

Tout d'abord, son ampleur est inédite, bien supérieure aux montants des périodes précédentes puisqu'il correspond à une augmentation en valeur de plus de 90 % par rapport aux dépenses réalisées sur la période 2014-2020. Tout en consacrant près des deux tiers de ses dépenses à la politique de cohésion et à la politique agricole commune, le CFP 2021-2027 marque une progression d'autres domaines d'intervention en finançant davantage les programmes en faveur de la compétitivité, de la recherche et de l'innovation, de la gestion de l'asile et des migrations, de la sécurité.

Ensuite, sa gouvernance est également en partie nouvelle, car si plus de la moitié des dépenses vont s'inscrire dans le cadre financier pluriannuel (CFP) habituel, le reste résultera des dépenses arrêtées dans le cadre du plan de relance *NextGenerationEU* et de ses instruments budgétaires et financiers spécifiques. Le plan national de reprise et de résilience, financé par *NextGenerationEU*, élargit le champ d'intervention de la Commission européenne et renforce l'impact du budget européen sur le budget de l'État. Il permet de financer les réformes liées aux recommandations par pays du Semestre européen et des investissements à l'instar d'autres fonds européens de la politique de cohésion. Les modalités de gestion de cet instrument sont supposées illustrer un nouveau modèle de gestion plus simple et axé sur la performance.

Enfin, le financement de ces dépenses s'est aussi diversifié puisque celles rangées sous l'étendard *NextGenerationEU* sont financées par un endettement direct de l'Union auprès des marchés financiers.

Ces évolutions marquées conduisent à s'interroger d'une part sur leurs conséquences sur la contribution française au financement du budget européen (1.) et, d'autre part, sur l'interaction du budget européen avec les dépenses financées par le budget national (2.).

1 UNE CONTRIBUTION FRANÇAISE EN HAUSSE A LA SUITE DU BREXIT, DES MODALITES DE REMBOURSEMENT DE L'EMPRUNT DU PLAN DE RELANCE EUROPEEN À PRÉCISER

Le budget de l'UE, son élaboration et son exécution s'inscrivent dans un cadre financier pluriannuel (CFP). Le CFP actuel, qui couvre la période 2021-2027, a été approuvé par le Conseil européen du 21 juillet 2020 et traduit dans l'accord interinstitutionnel du 16 décembre 2020 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission. Le CFP fixe les montants des plafonds annuels des crédits d'engagement (CE) pour les différentes rubriques du budget européen et un plafond de crédits de paiement (CP) pour l'ensemble de celui-ci.

Le CFP actuel a par ailleurs été adopté dans des conditions particulières puisqu'entre la présentation des premières propositions de la Commission en mai 2018 et le règlement du conseil du 17 décembre 2020 fixant le CFP 2021-2027, la pandémie et la crise économique ont entraîné des réactions massives et rapides des pouvoirs publics.

Ainsi, le plan de relance exceptionnel *NextGenerationEU* est venu s'ajouter au CFP 2021-2027. L'essentiel des crédits de ce plan est attaché à un nouvel instrument spécifique, la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR), le solde venant rehausser le plafond du CFP. Cet instrument permet à la Commission européenne de financer des dépenses des États membres correspondant aux engagements des plans nationaux de reprise et de résilience validés par le Conseil après examen par la Commission.

L'incidence financière du plan *NextGenerationEU* est considérable. En effet, en incluant ce plan exceptionnel, les financements européens disponibles sur 2021-2027 en euros courants sont de 91% supérieurs à ceux déployés sur la période 2014-2020, soit un quasi-doublement par rapport au précédent CFP. Dans un contexte où les pays européens étaient fortement contraints sur leurs finances publiques au moment de la crise sanitaire, la décision a été prise de financer ce plan par un endettement commun dont le remboursement devra débiter au plus tard en 2028. L'accord interinstitutionnel de décembre 2020 prévoit un processus institutionnel en vue d'instaurer de nouvelles ressources propres à cette échéance ou, à défaut ou en complément, de faire appel à la contribution des États au financement du budget européen.

1.1 En raison de la sortie du Royaume-Uni de l'UE, une contribution au financement du CFP 2021-2027 plus importante pour la France

En considérant le CFP sur les sept années qu'il couvre en termes de programmation, le besoin de financement du budget européen dépendra des plafonds de dépenses arrêtés (1.1.1) ainsi que du nombre de pays contribuant au budget européen (1.1.2), ce dernier point n'étant pas anodin entre le CFP 2014-2020 et le CFP 2021-2027 en raison de la sortie du Royaume-Uni de l'UE.

1.1.1 Un cadre financier pluriannuel 2021-2027 dont les montants sont proches de la programmation 2014-2020, une fois corrigés de l'inflation

L'accord interinstitutionnel de 2020 prévoit un plafond en crédits d'engagement (CE) de 1 074 Md€ en euros constants 2018 (1 211 Md€ en euros courants) sur la période 2021-2027, hors plan de relance. Les crédits de paiement (CP) s'élèvent à 1 061 Md€ en euros constants 2018 (1 195 Md€ en euros courants). Les crédits du nouveau CFP représentent l'équivalent de 1,04 % du revenu national brut européen (RNB), à comparer à une enveloppe de 1,02 % du RNB européen pour le cadre financier précédent.

En euros courants, le plafond du CFP 2021-2027 est ainsi en hausse de 13,8 % en crédits d'engagement par rapport au CFP 2014-2020, recalculé à périmètre comparable pour une UE à 27 États. Néanmoins, cette croissance résulte essentiellement de celle des prix.

En effet, en euros constants 2018, le plafond du CFP 2021-2027 (1074 Md€₂₀₁₈) est relativement proche de celui du CFP initial 2014 – 2020⁵ qui s'élevait à 1 045 Md€₂₀₁₈. Cet écart peut être considéré comme une diminution de 2,6 %, lorsque calculé avec la chronique effective de prix⁶, ou une augmentation de 2,7 %, en utilisant une revalorisation annuelle de 2 %, chiffre utilisé par la Commission européenne lors de l'établissement des budgets annuels. En effet, le règlement fixant le cadre financier 2021-2027⁷ instaure des plafonds annuels en euros constants 2018 par rubriques pour les crédits d'engagement et sur le total du budget pour les crédits de paiement. Chaque année, pour construire les plafonds en engagement et en paiement en euros courants, la Commission utilise un taux de revalorisation fixe de 2 %. Cette approche était également celle du précédent CFP.

À ce plafond de dépenses viennent s'ajouter celui des instruments dits « *hors plafonds* » pour un total de 18,15 Md€ sur la période 2021-2027 (cf. Annexe n° 1).

Enfin, les moyens du CFP ont été augmentés de 43 Md€ à l'issue de la négociation entre les institutions européennes. D'une part, le plan *NextGenerationEU*, d'un montant de 750 Md€₂₀₁₈ viendra abonder certains programmes du CFP 2021-2027 à hauteur de 30,5 Md€, sans incidence toutefois sur la contribution française au budget européen 2021-2027, ce plan étant financé par l'emprunt (Cf. 1.3). De même, un montant additionnel de 12,5 Md€, fléché également vers certains programmes du CFP 2021-2027 à la demande du Parlement européen sera financé par les recettes issues des amendes perçues par la Commission européenne, notamment au titre de l'application du droit de la concurrence.

Ainsi, toutes choses égales par ailleurs, les plafonds de dépenses arrêtés dans le cadre du CFP 2021-2027 n'engendreraient pas de variation significative de la contribution française au budget européen hors effet du Brexit.

⁵ En euros 2011, le montant du CFP 2014-2020 était de 960 Md€.

⁶ En utilisant l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) de l'Union européenne à 28 pays.

⁷ Règlement (UE, Euratom) 2020/2093 du Conseil du 17 décembre 2020 fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027.

1.1.2 Une contribution française au financement du budget européen qui augmente en raison de la sortie du Royaume-Uni de l'UE

Si les plafonds de dépenses du CFP 2021-2027 sont proches en termes réels de ceux du CFP initial 2014-2020, ils devront être financés par les 27 pays de l'UE contre 28 pour le précédent suite à la sortie du Royaume-Uni de l'UE. Ainsi, alors que la France représentait environ 15 % du revenu national brut (RNB) de l'UE dans une UE à 28 pays, elle représenterait maintenant plus de 17 %, comme le montre le tableau suivant.

Tableau n° 1 : part du RNB (revenu national brut) de la France dans le RNB de l'UE (en %)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
UE à 28	15,1	15,1	14,9			
UE à 27			17,7	17,4	17,2	17,1

Source : direction du budget.

Comme près de deux tiers des dépenses sont financés par les États en proportion de leur poids dans le RNB de l'UE (voir infra), la sortie du Royaume-Uni va mécaniquement conduire à une contribution plus élevée de la France. Néanmoins cette augmentation ne sera visible que progressivement dans la mesure où une grande partie des dépenses à financer sur les premières années du CFP actuel proviennent d'engagements pris dans le cadre du précédent CFP et dont le Royaume Uni, dans l'accord de sortie de l'UE, s'est engagé à financer sa part. La disparition du rabais britannique et la transformation des autres dispositifs de ce type en une seule compensation forfaitaire ont été réalisées de manière à ce que la révision du système de compensation soit neutre financièrement en 2020 (voir encadré).

La suppression du rabais britannique, l'évolution des autres compensations et leur effet sur la contribution française au financement du budget européen

Les compensations, comme le rabais britannique, trouvent leur source dans les conclusions du Conseil européen de Fontainebleau de 1984 qui indiquaient que « *tout État membre supportant une charge budgétaire excessive au regard de sa prospérité relatives est susceptible de bénéficier, le moment venu, d'une correction* ».

L'application de ce principe a donné lieu depuis à une multiplication des compensations : le rabais britannique permettant au Royaume-Uni de se faire rembourser les deux tiers de l'écart entre sa contribution due, en vertu du système de ressources propres, et le montant des dépenses européennes en sa faveur ; le « rabais sur le rabais » permettant à certains pays, comme l'Allemagne, d'avoir une réduction sur sa contribution au financement du rabais britannique. Par ailleurs, certains pays ont bénéficié également d'un taux réduit de la « ressource TVA ». Dans le CFP 2014-2020, c'était le cas de l'Allemagne, des Pays-Bas et de la Suède qui bénéficiaient d'un taux de 0,15 % contre 0,3 % pour les autres pays. Enfin, certains pays disposaient également de compensations forfaitaires comme la Suède et les Pays-Bas.

La sortie du Royaume-Uni de l'UE et la négociation d'un nouveau CFP ont été l'occasion de simplifier et rationaliser cet écheveau de compensations. Dans le CFP 2021-2027 ne subsistent que des compensations forfaitaires, résultat de la fusion des différents dispositifs existants dans le précédent CFP. Pour éviter de créer des transferts entre pays, ces compensations forfaitaires ont été chiffrées de manière à ce qu'elles

soient équivalentes, en 2020, à la somme des dispositifs existants dans le précédent CFP, tout en étant indexées par la suite sur l'inflation, faisant varier le montant dû par les contributeurs aux rabais chaque année comme cela était déjà le cas auparavant. Au global, le montant des rabais (hors Royaume-Uni) augmente pour les États membres qui en bénéficient.

Sur le CFP 2021-2027, les rabais représentent un coût moyen de 7 Md€₂₀₁₈ chaque année. La France est la première contributrice au financement de ces rabais, à hauteur de 28 %, soit en moyenne 1,4 Md€/an entre 2021 et 2027.

1.2 Une contribution au financement du budget européen orientée à la hausse, mais qui peut varier significativement d'une année sur l'autre

La contribution annuelle au financement du budget européen est maintenant essentiellement constituée du prélèvement sur recettes pour l'UE (PSR-UE), les ressources propres traditionnelles, à savoir les droits de douane, étant très minoritaires (1.2.1).

Si, sur l'horizon total du CFP, la contribution de la France va augmenter en raison de la sortie du Royaume-Uni de l'UE, chaque année, les dépenses réalisées dans le cadre du budget européen, et donc leur financement, peuvent connaître des variations significatives (1.2.2). Les restes à liquider sont des dépenses qui ont été engagées par le passé mais pour lesquelles le paiement n'est pas encore intervenu. En augmentation en début de nouvelle programmation, ils peuvent influencer significativement sur le profil annuel des dépenses européennes et l'appel de fonds auprès des États membres (1.2.3).

1.2.1 Une contribution annuelle composée pour l'essentiel du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne

La contribution annuelle de la France au financement du budget européen s'est élevée à 26,5 Md€ en 2022 après 28,1 Md€ en 2021. Elle se compose de différents éléments.

La première composante regroupe les ressources propres dites « traditionnelles », uniquement constituées maintenant par les droits de douane perçus sur les importations de produits en provenance des pays extérieurs à l'UE, nets des frais de perception fixés à 25 % de la recette brute dans le CFP 2021-2027. Cette recette s'est élevée à 2,3 Md€ en 2022 après 1,8 Md€ en 2021, soit 9 % de la contribution totale. Les droits de douane sont comptabilisés comme un impôt versé directement par les agents économiques aux institutions européennes, les administrations nationales agissant en simples intermédiaires. Ils n'apparaissent donc pas dans les comptes publics français.

La seconde composante consiste en un prélèvement sur recettes au profit de l'UE. Son montant a été de 24,2 Md€ en 2022 après 26,4 Md€ en 2021. À l'inverse des droits de douane, ce prélèvement affecte bien le déficit public français. Il est assimilé à une dépense et, à ce titre,

pris en compte dans la nouvelle norme de dépense de l'État⁸. Il recouvre trois contributions distinctes :

- la ressource TVA, calculée en appliquant un taux de 0,3 % sur une assiette harmonisée au niveau européen. Son montant a été de 3,6 Md€ en 2022 après 3,5 Md€ en 2021 ;

- la ressource dite « plastique » ressource nouvelle depuis 2021, qui s'est élevée à 1,3 Md€ en 2022 après 1,2 Md€ en 2021. Elle résulte de l'application d'un taux d'appel uniforme au poids des déchets d'emballages en plastique non recyclés produits dans chaque État membre. Le taux d'appel uniforme est de 0,80 € par kilogramme⁹ ;

- la ressource « revenu national brut » (RNB) qui est la ressource d'équilibre du budget européen. En effet, une fois les dépenses du budget européen arrêtées, et les montants des ressources propres traditionnelles, des ressources TVA et plastique et des autres ressources, évalués, la différence entre les deux est financé par une contribution calculée en appliquant un taux fixe au RNB de l'UE. Ainsi le taux est calculé de telle manière que les recettes soient égales aux dépenses. En 2022, cette contribution a atteint 19,3 Md€ après 21,7 Md€ en 2021. Elle représente donc plus de 75 % de la contribution globale de la France.

Les ressources assises sur la TVA et les emballages plastiques non recyclés (depuis 2021) et la contribution « RNB » forment le prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne (PSR-UE), comme le montre le tableau suivant pour 2021 et 2022.

Tableau n° 2 : prélèvement sur recettes au profit de l'UE en 2021 et 2022 (en M€)

<i>Composants</i>	2021	2022
Prélèvement sur recettes au profit de l'UE	26 368	24 230
<i>Dont ressource TVA</i>	3 457	3 619
<i>Dont ressource « plastique »</i>	1 247	1 306
<i>Dont ressource revenu national brut (RNB)*</i>	21 664	19 304

Source : tome I « voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2023. *Ce montant inclut également le financement des rabais forfaitaires.

Pour 2023, l'article 129 de loi de finances initiale pour 2023 évalue le montant du prélèvement sur recettes au profit de l'UE à 25 Md€, soit une hausse de 0,8 Md€ (+3,2%) par rapport au montant versé en 2022.

⁸ Sur la question des prélèvements sur recettes, voir Cour des Comptes, « *Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance* ». Rapport public thématique, Novembre 2020, page 108 et 109.

⁹ Certains États membres bénéficient d'une réduction forfaitaire annuelle sur cette contribution.

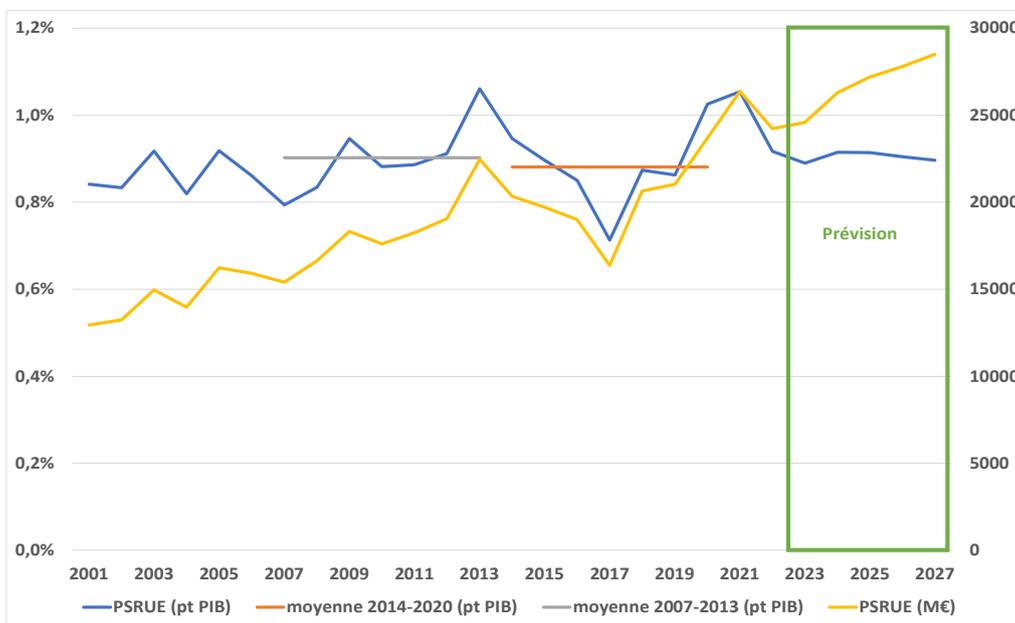
1.2.2 Des variations annuelles du prélèvement sur recettes qui peuvent être significatives

Comme l'analyse chaque année la note d'exécution budgétaire de la Cour relative au PSR-UE, la contribution française peut être affectée par le report du solde de l'année précédente, par les budgets rectificatifs votés en cours d'année traduisant des ajustements en dépenses et en recettes, par l'évolution des ressources propres traditionnelles (droits de douane) et par l'actualisation des bases de référence des autres ressources propres (RNB, TVA, ressource « plastique »).

L'écart entre l'estimation de PSR-UE en loi de finances initiale et la réalisation est d'environ 1 Md€ en moyenne par an sur les dix dernières années, pouvant atteindre 2 Md€ (en plus comme en 2013 et 2020 ou en moins comme en 2017 et 2022).

Toutefois, même si le PSR-UE a presque continûment augmenté depuis près de 20 ans en euros courants, il est resté à peu près constant en part de PIB. Sur les deux derniers CFP, ceux de 2007-2013 et 2014-2020, la contribution globale de la France au budget européen est ainsi restée en moyenne de 0,9 % du PIB. Son évolution annuelle dépend des impacts de la conjoncture économique sur les recettes (via les clefs de contribution) et du niveau des dépenses européenne, fortement tributaire de l'exécution en crédits de paiement de la politique de cohésion. Ainsi, en part du PIB, la contribution a atteint un pic lorsque la conjoncture était mauvaise comme en 2020, et un creux en raison de l'exécution des paiements de la politique de cohésion en 2017.

Graphique n° 1 : prélèvement sur recettes au profit de l'UE (en % du PIB et en M€)



Source : Calcul de la Cour à partir des données de l'annexe au projet de loi de finances 2023 intitulée « relations financières avec l'UE » et du projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027.

Sur le moyen terme, le projet de loi de programmation des finances publiques a été construit en cohérence avec la trajectoire du CFP 2021-2027. Le prélèvement sur recettes au

profit de l'UE est attendu en moyenne à 26,9 Md€ sur la période 2023-2027, pour atteindre 28,5 Md€ en fin de période (soit +3,9 Md€ par rapport au PSR-UE constaté en 2022). Au total, la valeur moyenne du PSR-UE sur la période 2021-2027 augmentera de près de 6,3 Md€ par rapport à sa valeur moyenne sur la période 2014-2020 qui était de 20,1 Md€. Cette augmentation du PSR-UE, qui est assimilé à une dépense en comptabilité nationale, est à prendre en compte pour atteindre l'objectif ambitieux de maîtrise de la dépense publique inscrit dans le projet de loi de programmation des finances publiques présenté à l'automne 2022.

1.2.3 Des restes à liquider en progression, un rôle important dans le profil annuel des dépenses

Les restes à liquider sont des dépenses qui ont été engagées par le passé mais pour lesquelles le paiement n'est pas encore intervenu. L'allongement du décalage entre l'engagement des dépenses et le versement des crédits de paiement s'est traduit par une augmentation progressive du reste-à-liquider (RAL) du budget européen. Au cours de la période 2014-2020, les engagements avaient été nettement supérieurs aux paiements conduisant, fin 2020, à des restes à liquider d'un peu plus de 300 Md€ contre 190 Md€ à la fin 2014.

L'importance des RAL fin 2020 explique pourquoi près de la moitié des dépenses effectuées en 2021 (109,9 Md€ sur 228 Md€), première année du CFP 2021-2027, avaient en fait été engagées dans le cadre du CFP précédent. Les dépenses engagées et payées en 2021 s'élevaient, elles, à 118,1 Md€.

Fin 2021, les RAL avaient de nouveau augmenté à 341,6 Md€ dont encore 191,4 Md€ au titre du CFP 2014-2020.¹⁰ Dans sa dernière projection à moyen terme des dépenses du budget européen, la Commission européenne estimait que le montant des dépenses à effectuer au titre du CFP 2014-2020 ne deviendrait marginal qu'à partir de 2025.

Le montant des RAL équivaut désormais aux crédits de paiement d'un peu moins de deux exercices complets. Sur le terrain, plusieurs facteurs ont simultanément contribué à créer une complexité supplémentaire pour tous les organismes chargés de gérer et de contrôler les fonds :

- la lenteur de la mise en œuvre de la plupart des fonds en gestion partagée dans le cadre du nouveau CFP ;
- la gestion des RAL des fonds structurels et d'investissement européens (ESI) relevant du précédent CFP ;
- la concrétisation de *NextGenerationEU* ;
- la mise en œuvre des mesures budgétaires prises en réponse à la guerre en Ukraine.

Le suivi de la consommation des crédits européens restera donc un point de vigilance dans les années à venir, d'autant que le niveau élevé des RAL pourrait engendrer pour plusieurs années un besoin important de crédits de paiement, qui pèsera sur le montant du prélèvement sur recettes.

¹⁰ Selon le rapport d'exécution de la Commission européenne au 31 décembre 2022, les RAL atteignent 452 Md€.

1.3 En rupture par rapport au cadre financier pluriannuel, un financement de *NextGenerationEU* par emprunt, dont les modalités de remboursement restent à préciser

Le 27 mai 2020, la Commission a présenté les contours d'un plan de relance exceptionnel, *NextGenerationEU*, pour un montant total de 750 Md€ (au prix de 2018), soit 807 Md€ en prix courants. Lors du Conseil européen des 17-21 juillet 2020, les vingt-sept chefs d'État et de gouvernement ont endossé le montant global à raison de 312,5 Md€ de subventions, 360 Md€ de prêts et 77,5 Md€ de complément aux programmes des CFP 2014-2020 et 2021-2027. À fin mai 2023, près de 106 Md€ ont été mobilisés sous forme de subventions et 47 Md€ sous forme de prêts (1.3.1) dans le cadre de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR).

Au moment où le plan de relance a été décidé, au printemps 2020, les pays mobilisaient déjà fortement leurs finances publiques pour prendre en charge les mesures mises en place pour atténuer les effets de la crise covid sur leurs économies. Dans ce contexte, la décision a été prise de financer *NextGenerationEU* par un endettement commun, avec un remboursement qui devrait s'étaler entre 2028 et 2058 (1.3.2). Pour éviter que ce remboursement ne vienne diminuer les fonds alloués au budget européen traditionnel à partir de 2028, les États membres se sont mis d'accord pour identifier de nouvelles ressources propres affectées à ce remboursement. La mise en place de ces nouvelles ressources propres a pris du retard et le montant qui sera *in fine* alloué au remboursement de l'emprunt reste encore très incertain (1.3.3).

1.3.1 Le plan *NextGenerationEU* : un nouveau modèle de financement et de gouvernance

Les financements de *NextGenerationEU* s'élèvent à 750 Mds€₂₀₁₈ (807 Md€ en euros courants). Ils sont principalement affectés, à hauteur de 672,5 Md€₂₀₁₈, à un instrument proposant des subventions et des prêts aux États membres pour soutenir les réformes et les investissements, la facilité pour la reprise et la résilience (FRR).

Le reste des financements (77,5 Md€₂₀₁₈) est venu abonder des programmes existants du CFP 2014-2020 (comme *REACT-EU*¹¹) ainsi que du CFP 2021-2027, sans que leurs plafonds ne soient modifiés, selon la répartition figurant dans le tableau suivant.

¹¹ « *Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe* »

Tableau n° 3 : répartition des montants du plan de relance *NextGenerationEU* (en Md€₂₀₁₈)

<i>Programmes européens</i>	Montant
<i>Facilité pour la reprise et la résilience</i>	672,5
<i>Dont prêts</i>	360,0
<i>Dont subventions</i>	312,5
<i>Programmes du CFP 2014-2020</i>	47,5
<i>Programmes du CFP 2021-2027</i>	30,0
Total	750,0

Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2023 intitulée « Relations financières avec l'UE ».

La FRR fait l'objet d'une gouvernance spécifique. L'allocation des crédits nécessite que les États membres présentent à la Commission européenne des plans nationaux de reprise et de résilience (PNRR) détaillant leurs programmes de réformes et d'investissement pour les années 2021 à 2026. La Commission européenne dispose ensuite d'un délai de deux mois pour évaluer ces plans, et examiner leur cohérence avec les recommandations par pays réalisées dans le cadre du Semestre européen. L'évaluation des plans est ensuite approuvée par le Conseil statuant à la majorité qualifiée, dans un délai de quatre semaines après la proposition de la Commission européenne.

À ce jour, tous les plans nationaux de reprise et de résilience ont été validés. La Hongrie est le dernier pays à avoir reçu l'agrément du Conseil en décembre 2022. En effet, son agrément était bloqué depuis avril 2021, en raison des tensions liées au respect de l'état de droit dans ce pays.

L'enveloppe de 723,8 Md€ à prix courant, correspondant au 672,5 Md€₂₀₁₈ du précédent tableau, se répartit entre 385,6 Md€ de prêts et 338 Md€ de subventions. La clé d'allocation de celle-ci est séquencée en deux phases : 70 % des crédits devront avoir été engagés en 2021 et 2022 ; les 30 % restants seront engagés en 2023.

Selon la mise à jour publiée par la Commission européenne le 30 juin 2022, la France devrait finalement bénéficier de 37,5 Md€, au lieu des 39,4 Md€ initialement attendus en application de la clé d'allocation de la facilité pour la reprise et la résilience (cf. encadré). Cet ajustement à la baisse s'explique, selon les documents budgétaires par « *la baisse constatée s'explique par la croissance vigoureuse, et plus rapide que prévu, observée en France sur la période 2020-2021. Au contraire, les États membres qui ont connu une reprise relativement moins forte, comme l'Espagne ou l'Allemagne, voient leurs enveloppes de subventions au titre du plan de relance augmenter* ». Toutefois, à la suite du plan *REPowerEU* adopté fin 2022 par l'UE pour accroître la résilience, la sécurité et la durabilité du système énergétique de l'UE ainsi que la diversification de ses approvisionnements énergétiques, la France pourrait bénéficier de 2,8 Md€ de subventions supplémentaires (cf. 2.3).

La clé d'allocation de la Facilité pour la reprise et la résilience

Chaque État membre dispose d'une enveloppe nationale de subventions « pré-allouée » établie sur la base d'une clé d'allocation prenant en compte à la fois des critères structurels reflétant la fragilité relative des économies (taux de chômage, RNB, etc.) et des critères dynamiques reflétant l'impact conjoncturel de la crise liée à la covid 19. La clé d'allocation retenue permet d'ajuster les montants reçus en fonction de l'impact réel de la crise :

- pour 2021-2022 (70% des fonds), les critères retenus sont des critères de cohésion classiques (population, proportion inverse du PIB par habitant, taux de chômage moyen sur les cinq dernières années par rapport à la moyenne de l'Union (2015-2019)) ;

- pour 2023 (30% des fonds), le critère du chômage au cours de la période 2015-2019 est remplacé, en proportions égales, par le critère de la chute de PIB réel en 2020 et la chute du PIB réel durant les exercices 2020-2021 combinés, dont le chiffrage devait être réalisé au plus tard le 30 juin 2022.

En ce qui concerne les prêts, les États peuvent demander des montants jusqu'à 6,8 % de leur RNB calculé en 2019. Ces demandes peuvent être faites jusqu'en août 2023.

Le décaissement des fonds de la FRR s'étalera de 2021 à 2026, au fur et à mesure de l'atteinte de cibles quantitatives (« *targets* ») et jalons (cibles qualitatives ou « *milestones* ») figurant dans le plan national de chaque État membre. Fin mai 2023, environ 153 Md€ (106 Md€ de subventions et 47 Md€ de prêts) ont été versés aux États membres, soit un peu plus de 20 % du montant global.

Plusieurs raisons expliquent la montée en puissance très progressive de la FRR. D'une part, les versements européens nécessitent la mise en place préalable d'un dispositif d'audit et de contrôle, qui peut être relativement lourd pour les États membres en termes de gestion. D'autre part, ce dispositif peut également être difficile à appliquer pour des administrations et des organismes peu habitués aux financements européens ou dotés de moyens moins importants.

Enfin, assez peu de pays ont demandé à bénéficier des prêts de *NextGenerationEU*, dans la mesure où seuls ceux présentant des conditions de financement moins favorables que la Commission européenne sur les marchés financiers avaient intérêt à y participer. Début 2023, 80 % des prêts accordés l'ont été à l'Italie, 10 % à la Grèce tandis que le solde se répartit entre le Portugal, la Roumanie et Chypre.¹² Le règlement *REPowerEU* a donné la possibilité de solliciter des prêts au-delà de la limite de 6,8 % du RNB 2019, les demandes nouvelles à ce titre ne sont pas encore connues.

1.3.2 Une croissance importante de la dette européenne sans impact notable à ce stade sur les conditions de financement de la dette française

La décision de financer le plan *NextGenerationEU* (plus de 800 Md€), ainsi que le plan SURE¹³ visant à atténuer les risques de la crise covid 19 sur l'emploi en Europe (100 Md€), par endettement commun a conduit à un changement drastique du volume des émissions obligataires européennes ainsi que de leur nature, avec l'émission d'obligations vertes et sociales. Ainsi, alors que la Commission européenne n'avait émis qu'un peu moins de 80 Md€ sur les dix années comprises entre 2009 et 2019, près de 300 Md€ ont été émis sur les trois années 2020 à 2022.

¹² La Pologne et la Slovaquie ont depuis également sollicité des prêts.

¹³ Règlement (UE) 2020/672 du Conseil du 19 mai 2020 portant création de l'instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) engendrée par la propagation de la COVID-19.

Fin 2022, le montant de dette s'élevait à 331 Md€, dont 52% au titre du financement de *NextGenerationEU* et 30 % au titre du programme SURE. Toutes les émissions du programme SURE sont des obligations sociales. Pour le financement de *NextGenerationEU*, la Commission a pour objectif d'émettre 30 % des montants en obligations vertes soit près de 250 Md€ une fois le programme entièrement financé. Fin 2022, un peu moins de 40 Md€ d'obligations vertes ont déjà été émises.

Dans ce contexte de croissance marquée de la dette européenne, et pour s'assurer que celle-ci soit notée comme très sûre, il a été décidé de relever temporairement de 0,6 point de RNB jusqu'en 2058, date à laquelle l'endettement lié à *NextGenerationEU* doit être intégralement remboursé, le plafond des ressources propres susceptibles d'être appelées chaque année pour couvrir les engagements de l'UE. Ces 0,6 point de RNB viennent s'ajouter au montant total des ressources propres pour couvrir les crédits d'engagement qui ne peut dépasser 1,46 % de la somme des RNB de tous les États membres ainsi qu'au montant total des ressources propres attribué à l'UE pour couvrir les crédits de paiements qui ne peut dépasser 1,40 % du même total.¹⁴

Le renforcement significatif de l'émetteur européen dans un contexte où (i) il était proche en termes de courbe des taux de celle de la France¹⁵ ; (ii) sa notation est meilleure que celle de la dette française et ; (iii) il comptait émettre des volumes importants d'obligations vertes, marché où la France est un des plus gros émetteurs en Europe, pouvait laisser craindre des effets négatifs sur le financement de la dette française par effet de concurrence.

À ce stade aucun effet négatif n'est perceptible. Au contraire, alors qu'avant le déclenchement de la guerre en Ukraine, soit à la fin 2021, les taux français étaient plus bas que les taux européens sur les maturités courtes et plus élevés sur les maturités longues, ils sont maintenant plus bas, de 10 à 20 points de base, sur toutes les maturités. Cela traduit principalement l'avantage en termes de liquidité des titres français par rapport aux titres européens qui vient plus que compenser la différence dans la notation.

Le risque de concurrence n'est néanmoins pas complètement écarté car la Commission va voir la liquidité de ses titres s'améliorer. D'une part, elle a mis en place début 2023 une stratégie nouvelle pour éviter la fragmentation de son portefeuille obligataire et, d'autre part, les montants restant à émettre sur *NextGenerationEU* demeurent importants.

¹⁴ Les plafonds des ressources propres actuelles de l'UE ont été revus à la hausse lors de la mise en place du CFP 2021-2027. Le pourcentage du RNB susceptible d'être affecté aux dépenses de l'UE a été majoré de 0,2 point, en lien avec la baisse du RNB européen consécutif à la sortie du Royaume-Uni et les conséquences économiques de la crise sanitaire ainsi que l'intégration du Fonds européen de développement (FED) dans le CFP.

¹⁵ Voir le rapport de la Cour des comptes intitulé « *La gestion de la dette publique et l'efficacité du financement de l'État par l'Agence France Trésor* », février 2022.

1.3.3 Un ressaut probable et durable du prélèvement sur recettes à partir de 2028 sauf à mettre en place de nouvelles ressources propres suffisantes pour rembourser *NextGenerationEU*

1.3.3.1 Un remboursement de la dette européenne liée à *NextGenerationEU* prévu à partir de 2028, avec l'espoir d'instituer d'ici là de nouvelles ressources propres

Aux termes de l'accord entre les 27 États membres conclu lors du Conseil européen de juillet 2020, la Commission européenne devait présenter, au cours du premier semestre de 2021, des propositions visant à instituer de nouvelles ressources propres - un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières et une redevance numérique - en vue de leur introduction au plus tard le 1^{er} janvier 2023. La Commission devait également présenter une proposition relative à un système révisé d'échange de quotas d'émission (SEQE), « éventuellement étendu à l'aviation et au transport maritime ».

Plus généralement, les conclusions du Conseil européen prévoient que « l'Union s'efforcera, au cours du prochain CFP, de mettre en place d'autres ressources propres, qui pourraient inclure une taxe sur les transactions financières ». Elles précisent également que « le produit des nouvelles ressources propres introduites après 2021 sera utilisé pour le remboursement anticipé des emprunts contractés dans le cadre de *NextGenerationEU* ».

Dès la présentation des contours du plan de relance européen en juillet 2020, l'introduction de nouvelles ressources propres avait en effet été désignée comme la clé de voûte de son financement.

À défaut de l'introduction de nouvelles ressources propres, et si aucune autre solution était trouvée, le remboursement du volet subventions de la FRR et des financements supplémentaires de certains programmes européens par de *NextGenerationEU*¹⁶ serait assuré par les contributions des États membres en fonction de leur part respective dans le revenu national brut de l'UE, et s'ajouterait aux contributions nationales usuelles. L'accord institutionnel du 14 décembre 2020 prévoit ainsi un relèvement extraordinaire et temporaire du plafond de ressources propres de 0,6 point de RNB à la seule fin de couvrir l'ensemble des engagements de l'UE résultant de ces emprunts appelé à être mis en œuvre à défaut de la mise en place de nouvelles ressources propres.

Comme les autres États qui se finançaient à des taux plus favorables que l'UE lors du lancement de *NextGenerationEU*, la France n'a pas eu recours aux facilités d'emprunt ouvertes par la FRR. Elle ne serait concernée que par le remboursement de la part subventions de cet instrument et des financements supplémentaires de certains programmes européens.

Dans le cadre de l'établissement du compte général de l'État, l'engagement financier de la France relatif à *NextGenerationEU* a été estimé à 75 Md€ sur la période 2028-2058.¹⁷ Ainsi, si aucune ressource propre supplémentaire n'est mise en place d'ici 2028, le montant annuel moyen de sa participation au remboursement est évalué à ce stade à environ 2,5 Md€ à compter

¹⁶ Horizon Europe, REACT-UE, Fonds de transition juste, FEADER, InvestEU et RescEU.

¹⁷ Voir Compte général de l'État 2022 (partie 22.4.4.15).

de 2028. Il serait moins important, voire nul si l'UE percevait effectivement de nouvelles ressources propres d'ici le moment où les premiers remboursements interviendront.

1.3.3.2 Les projets européens de nouvelles ressources propres

Malgré la proposition d'introduction de trois nouvelles ressources propres de la part Commission en mai 2018 dans son projet de CFP 2021-2027, le Conseil européen n'est pas parvenu dans l'accord de juillet 2020 à s'accorder sur la création immédiate de nouvelles ressources propres, à l'exception de la ressource plastique, qui ne constitue toutefois pas *stricto sensu* une ressource distincte en ce qu'elle ne demeure qu'une modulation de la ressource RNB.

Dans la continuité des conclusions du Conseil européen des 17-21 juillet 2020 qu'il précise, l'accord interinstitutionnel du 16 décembre 2020 prévoit une feuille de route en vue de l'introduction, avant la fin du cadre 2021-2027, de nouvelles ressources propres permettant la diversification du système de financement de l'UE et la couverture des dépenses attendues (15 Md€ par an sur 30 ans à compter de 2028) au titre du remboursement de l'emprunt commun contracté dans le cadre de *NextGenerationEU*. Ce calendrier prévoyait, d'ici juin 2021, la publication par la Commission de premières propositions de nouvelles ressources fondées sur le système d'échange de quotas d'émission (EU-ETS), un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) et une taxe numérique, en vue d'une délibération du Conseil d'ici juillet 2022 et d'une entrée en vigueur au 1er janvier 2023. Des propositions additionnelles, qui pouvaient inclure une taxe sur les transactions financières ou une taxation des entreprises, étaient attendues de la Commission d'ici juin 2024 en vue d'une délibération du Conseil d'ici juillet 2025 et d'une entrée en vigueur au 1er janvier 2026.

La publication des premières propositions de la Commission, attendue initialement pour mi-2021, est finalement intervenue le 22 décembre 2021 en raison des nombreuses avancées et développements de la négociation menée en parallèle à l'OCDE entre 130 États sur la fiscalité des entreprises et la taxation des multinationales.

Conformément à l'accord interinstitutionnel, ce premier paquet comprend trois propositions de nouvelles ressources :

- une ressource fondée sur le marché carbone européen. La Commission propose que 25 % des recettes générées par le système communautaire d'échange de quotas d'émission (SEQE) prévu dans le cadre du paquet européen sur le climat « *Fit for 55* » soit affecté au budget européen alors que jusqu'à maintenant seulement 10 % de ces recettes étaient affectés au niveau européen pour financer le Fonds d'innovation et le Fonds de modernisation. Elle propose également que ce système soit étendu au secteur du transport maritime et que la contribution du secteur de l'aviation soit étendue aux vols à destination d'un pays en dehors de l'UE. Elle propose également de créer un système similaire mais distinct, car le prix du carbone y sera plus bas dans un premier temps, pour les émissions liées au transport routier et aux habitations. Dans la proposition de décembre 2021, les recettes pour le budget de l'UE sont estimées par la Commission européenne à 9 Md€ par an sur la période 2023-2030 et à 12 Md€ par an sur la période 2026-2030. Pour atténuer les effets, notamment sur les ménages, de la mise en place du nouveau système d'échange de quotas sur le transport routier et les habitations,

la Commission a proposé la création d'un fonds social pour le climat qui serait doté de 65 Md€¹⁸, hors cofinancement national.

- une ressource fondée sur le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF). Cet instrument vise à limiter les fuites d'émission carbone en instaurant, dans certains secteurs, une péréquation des prix du carbone entre les produits nationaux et les importations en provenance de pays situés hors de l'UE. La Commission propose que 75 % des revenus issus de la vente des certificats MACF deviennent une ressource propre de l'UE. Dans la proposition de décembre 2021, cette recette est évaluée à 800 M€ par an à compter de 2026 ;

- une ressource fondée sur le « Pilier I » de l'accord multilatéral de l'OCDE/G20 sur la fiscalité internationale. Cette ressource, qui ne sera effective qu'une fois la convention multilatérale entrée en vigueur, serait équivalente à 15 % de la part des bénéfices résiduels de certaines entreprises multinationales réaffectés aux États membres de l'UE. Les recettes issues de cette nouvelle taxation pour le budget européen sont estimées entre 2,5 et 4 Md€ par an.

Selon la proposition de la Commission de décembre 2021, l'introduction de ces trois nouvelles ressources propres permettrait de dégager jusqu'à 17 Md€ de recettes annuelles au cours de la période 2026-2028, qui marquera l'achèvement du CFP 2021-2027 et le démarrage du futur cadre 2028-2034. Cette recette demeurerait inférieure aux besoins de financement liés d'une part au remboursement du plan de relance européen, pour 15 Md€ annuels et, d'autre part, à la mise en place du Fonds social pour le climat, pour 9,7 Md€ en moyenne chaque année

L'introduction de nouvelles ressources propres nécessite l'obtention préalable d'un accord sur la législation sectorielle sous-jacente et la révision de la décision du Conseil relative aux ressources propres, qui doit être approuvée à l'unanimité et ratifiée dans tous les États membres. Deux propositions sectorielles (MACF et ETS-EU) ont été discutées dans le cadre des trilogues avec le Parlement européen. La proposition de directive relative au premier pilier est attendue une fois que les travaux sur les éléments techniques pertinents seront achevés dans le cadre de l'OCDE.

Les discussions techniques sur la proposition de révision de la décision ressources propres et ses règlements d'application ont débuté au 1er semestre 2022 sous Présidence française, parallèlement aux travaux sectoriels menés dans le cadre du paquet « *Fit for 55* », et ont donné lieu à un rapport d'étape ainsi qu'à une première délibération lors du Conseil ECOFIN du 17 juin 2022.

En décembre 2022, un accord a été trouvé entre le Parlement européen et le Conseil sur des textes sectoriels portant sur trois points :

- la mise en place d'un mécanisme carbone d'ajustement au frontière (MACF) de manière progressive entre 2023 et 2034 pour s'assurer que le prix du carbone payé pour les produits de l'UE opérant dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission (ETS) de l'UE et celui pour les biens importés soit identique ;

- l'extension du système d'échange de quotas d'émission (SEQE) à l'aviation pour les vols à destination d'un pays en dehors de l'UE et au transport maritime et création d'un système distinct en 2027 (SEQE II) pour les secteurs du bâtiment et du transport routier, ainsi que la disparition progressive des quotas gratuits jusqu'en 2034 en miroir de la phase de transition du

¹⁸ Ce montant serait ramené à 55 Md€ en l'absence de recettes SEQE II sur le bâtiment et les transports routiers en 2026 et 2027.

MACF pour ne pas créer de distorsion de concurrence entre entreprises européennes et étrangères et ainsi respecter les règles de l'OMC ;

- la création d'un fonds social climatique dès 2026 qui pourra être doté de 65 Md€¹⁹ sur la période 2026-2032 pour d'une part financer des mesures temporaires de soutien direct aux revenus pour faire face à l'augmentation des prix des transports routiers et des combustibles de chauffage et d'autre part permettre des investissements notamment de rénovation thermique ou de décarbonation. Le fonds sera financé à hauteur de 4 Md€ par des recettes du SEQE et jusqu'à 65 Md€ par des recettes du SEQE II et le complément par des ressources nationales.

En mars 2023, la Commission a réévalué les recettes qui pouvaient être attendues de ces différents mécanismes. Celles attendues de la réforme des systèmes d'échange de quotas d'émission se situeraient entre 12 Md€ et 14,3 Md€ en moyenne sur 2026-2032 selon l'hypothèse faite sur le prix du carbone. Celles attachées au mécanisme carbone d'ajustement au frontiere seraient de 1,8 Md€²⁰ en moyenne sur 2028-2030.

En ce qui concerne la ressource propre qui repose sur le pilier 1 de l'initiative de l'OCDE, la Commission est dans l'attente de la finalisation de l'accord. Elle s'est néanmoins donnée la possibilité de faire une proposition fin 2023 si le processus de mise en œuvre au niveau de l'OCDE n'était pas achevé.

1.3.3.3 Un reste à financer probable

Ces accords constituent une étape importante dans la mise en œuvre de nouvelles ressources mais ils ne permettent pas de s'assurer qu'un montant suffisant de ressources propres soit affecté au remboursement de l'endettement à partir de 2028.

D'abord, si la ressource SEQE constitue bien de l'« argent frais » supplémentaire grâce à son extension à de nouveaux secteurs économiques, le montant des recettes dépendra du prix du carbone et des modalités de transposition par la France de la directive SEQE²¹, en particulier de l'articulation avec la composante carbone de la fiscalité déjà en vigueur.

Ensuite, une partie de ces nouvelles recettes est déjà fléchée pour financer plusieurs politiques et ne sera donc pas alloué au remboursement de la dette. Il s'agit par exemple de financer le fonds social pour le climat ou encore accroître les moyens du fonds pour l'innovation. Il n'est pas possible à ce stade de déterminer quel montant pourra être affecté à partir de 2028 au remboursement de l'endettement commun associé à *NextGenerationEU*.

Enfin, pour être mis en œuvre, l'accord devra être formellement approuvé à l'unanimité par le Conseil et la décision ressources propres devra être approuvé à l'unanimité et ratifiée dans tous les États membres.

À ce stade, malgré la discussion en cours sur les nouvelles ressources propres, le scénario qui ressort comme le plus probable est celui où les nouvelles ressources propres ne

¹⁹ Hors cofinancement national à hauteur de 25%.

²⁰ En prix courants, avec un prix du carbone de 77€/tCO₂.

²¹ Directive (UE) 2023/959 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union et la décision (UE) 2015/1814 concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union.

permettent pas de couvrir l'intégralité des remboursements annuels de l'emprunt de *NextGenerationEU* à partir de 2028. Le ressaut de la contribution française, qui pourrait atteindre de l'ordre de 2,5 Md€ par an pendant 30 ans, n'est donc pas à exclure. L'hypothèse de l'émission d'une nouvelle dette pour rembourser l'ancienne ou de rendre permanente cette faculté d'emprunter sur les marchés pour financer des parties du budget européen, outre qu'elle aurait peu de chances de rassembler l'unanimité des États membres et notamment des moins endettés d'entre eux, pourrait être de surcroît contraire aux dispositions du traité sur le fonctionnement de l'UE.²²

En parallèle de ce premier paquet de ressources propres, la Commission a inclus dans son programme de travail pour 2023 la présentation d'« *un deuxième ensemble de nouvelles ressources propres, dans le prolongement de la proposition relative à un corpus unique de règles fiscales pour les entreprises en Europe* ».

Enfin, dans sa présentation du budget pour 2024 le 7 juin 2023, la Commission européenne a annoncé qu'elle présenterait en juin 2023 un examen à mi-parcours du CFP, assorti d'une proposition de révision. Une telle révision du CFP avait été explicitement exclue par les chefs d'État et de gouvernement en 2020. Depuis, le montant des intérêts de *NextGenerationEU* a fortement augmenté à la suite de la hausse des taux d'intérêts, ainsi que les dépenses salariales des fonctionnaires européens en raison de leur ajustement automatique à l'inflation. Cette révision du CFP, souhaitée par le Parlement européen, pourrait aussi constituer une opportunité pour faire progresser la question des ressources propres et du remboursement de *NextGenerationEU*.

Si des propositions existent et si certaines d'entre elles ont déjà fait l'objet de discussions approfondies, l'incertitude reste néanmoins élevée quant à la capacité de l'UE à instituer de nouvelles ressources propres à un niveau suffisant, à défaut de quoi il serait nécessaire d'appeler des contributions supplémentaires auprès des États jusqu'à 0,6 point de RNB supplémentaire à partir de 2028, soit un montant d'environ 2,5 Md€ chaque année pour la France.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le changement de dimension de la capacité de dépense européenne sur 2021-2027, avec l'ajout du plan de relance NextGenerationEU au cadre financier pluriannuel (CFP) habituel, appelle une attention particulière sur son financement. Sur le CFP, le départ du Royaume-Uni de l'UE va déjà entraîner à terme un ressaut de la contribution française.

En ce qui concerne NextGenerationEU, le choix de le financer par un endettement commun pour ne pas peser sur les finances publiques des États à un moment où celles-ci étaient déjà fortement sollicitées, a permis de libérer des fonds rapidement. Il est maintenant temps de concrétiser l'intention de financer son remboursement, qui devra commencer en 2028, au moyen de nouvelles ressources propres clairement fléchées vers cet objectif. À défaut, une augmentation de la contribution française au financement du budget européen pourrait être

²² Notamment l'article 311 qui stipule que « *Le budget est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres* » et l'article 310 qui indique que « *Le budget doit être équilibré en recettes et en dépenses* ».

nécessaire ; elle pourrait atteindre jusqu'à 0,6 point de ressource RNB supplémentaire, soit de l'ordre de 2,5 Md€ pendant 30 ans.

La maîtrise du financement du budget européen est d'autant plus importante qu'elle intervient à un moment où certains pays européens, comme la France, doivent redresser sensiblement leurs finances publiques.

C'est pour cela qu'il est crucial de tirer le meilleur parti des opportunités qu'offre le budget européen et de s'assurer de sa complémentarité avec le budget national.

2 DES RETOURS EUROPEENS CONCENTRES SUR L'AGRICULTURE ET LA COHESION, QUI POURRAIENT ETRE AMELIORES ET DIVERSIFIES

La Commission européenne est responsable de l'exécution du cadre financier pluriannuel (CFP) (2.1), et, depuis 2020, du plan *NextGenerationEU*. Elle publie chaque année le montant des financements européens qui bénéficient aux États membres : versements de la Commission au titre de programmes dont elle assure la gestion, flux transitant par les agences européennes dont le siège se situe dans le pays concerné, programmes mis en œuvre par les États, financement des institutions européennes. Ces montants constituent les « retours » des CFP (2.2) et, à partir de 2021, de la mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience du plan *NextGenerationEU* (2.3).

2.1 Le cadre financier pluriannuel : un champ d'intervention qui s'élargit

L'UE consacre près des deux tiers du CFP à la politique de cohésion et à la politique agricole commune et la période 2021-2027 voit le renforcement des programmes en faveur de la compétitivité, de la recherche et de l'innovation, de la sécurité et des relations extérieures (2.1.1). Les trois quarts des dépenses sont réalisés dans le cadre d'enveloppes budgétaires pré-affectées par programmes et par États membres (2.1.2) et gérées selon des modalités spécifiques (2.1.3).

2.1.1 Le CFP 2021-2027 renforce les financements pour la recherche et l'innovation, la gestion des frontières et des migrations et la défense

Le CFP est un budget d'intervention et d'investissement, les dépenses administratives ne s'élevant qu'à 7 % du plafond pluriannuel. La Commission européenne exécute le CFP dans le cadre de règlements du Conseil et du Parlement ou de la Commission, qui précisent l'enveloppe pluriannuelle de chaque programme, ses objectifs et les soutiens financiers pouvant être apportés aux bénéficiaires (citoyens, entreprises, associations, institutions, etc.). Les projets peuvent être financés en totalité ou avec des cofinancements publics ou privés.

Le cadre d'exécution de la période de programmation 2021-2027 est fixé par trois règlements qui déclinent l'accord institutionnel du 16 décembre 2020 entre le Conseil, le Parlement européen et la Commission européenne : le règlement fixant le cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2021-2027²³, le règlement relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union²⁴ et le règlement établissant un

²³ Règlement (UE, Euratom) 2020/2093 du Conseil du 17 décembre 2020.

²⁴ Règlement (UE, Euratom) 2020/2092 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union.

instrument de l'UE pour la relance en vue de soutenir la reprise à la suite de la crise liée à la covid 19²⁵.

Le règlement sur le CFP fixe un plafond de dépenses réparti par année entre des « rubriques » qui traduisent les priorités politiques de l'UE. La stabilité des plafonds 2014-2020 et 2021-2027 en euros constants s'accompagne ainsi d'une réallocation entre priorités. La période 2014-2020 affichait les priorités de la stratégie « Europe 2020 » (ou « Europe de la connaissance ») qui était incarnée par la rubrique 1 « Croissance intelligente et inclusive » : politique régionale, grands programmes pour la recherche et l'innovation, l'éducation et la formation, les réseaux transeuropéens d'énergie, de transport et de télécommunications. Tout en assurant la continuité des rubriques relatives à la cohésion, aux ressources et à la politique agricole commune, le CFP 2021-2027 est réorganisé en sept domaines d'intervention prioritaires incluant l'innovation, la gestion de l'asile et des migrations, la sécurité et la défense, comme le montre le tableau de correspondance des nomenclatures des CFP 2014-2020 et 2021-2027.

Tableau n° 4 : rubriques des CFP 2014-2020 et 2021-2027 (hors NextGenerationEU).

Nomenclature du CFP 2014-2020	Nomenclature du CFP 2021-2027
1 – Croissance intelligente et inclusive	
<i>1a – Compétitivité pour la croissance et l'emploi</i>	I – Marché unique, innovation et numérique
<i>1b – Cohésion économique, sociale et territoriale</i>	II – Cohésion et valeurs
2 – Croissance durable : ressources naturelles	III – Ressources naturelles et environnement
3 – Sécurité et citoyenneté	IV – Migration et gestion des frontières
	V – Sécurité et défense
4 – L'Europe dans le monde	VI – Voisinage et monde
5 - Administration	VII – Administration publique européenne

Source : Commission européenne

La répartition du plafond par année et par rubrique est opérée en euros constants 2018 dans le règlement CFP²⁶. La conversion en euros courants est effectuée chaque année en utilisant un taux de revalorisation fixe de 2 % chaque année, en application de « l'ajustement technique » prévu par l'article 4 de ce même règlement. En revanche, les montants des programmes et des fonds européen) sont exprimés en euros courants dans les règlements sectoriels.²⁷

Pour la période 2021-2027, des moyens supplémentaires sont accordés au sein du plafond pluriannuel du CFP par rapport à la période précédente pour soutenir la recherche et

²⁵ Règlement (UE) 2020/2094 du Conseil du 14 décembre 2020.

²⁶ Règlement (UE, Euratom) 2020/2093 du Conseil du 17 décembre 2020.

²⁷ À l'exception des règlements de la politique de cohésion où ils sont exprimés en €₂₀₁₈.

l'innovation, les grands programmes et les réseaux transeuropéens, la gestion de l'asile et des migrations, la gestion des frontières, la sécurité et la défense. Ces moyens sont également renforcés par 43,3 Md€ financés par le plan *NextGenerationEU* et 11 Md€ ajoutés à la demande du Parlement ²⁸, comme le montre le tableau suivant.

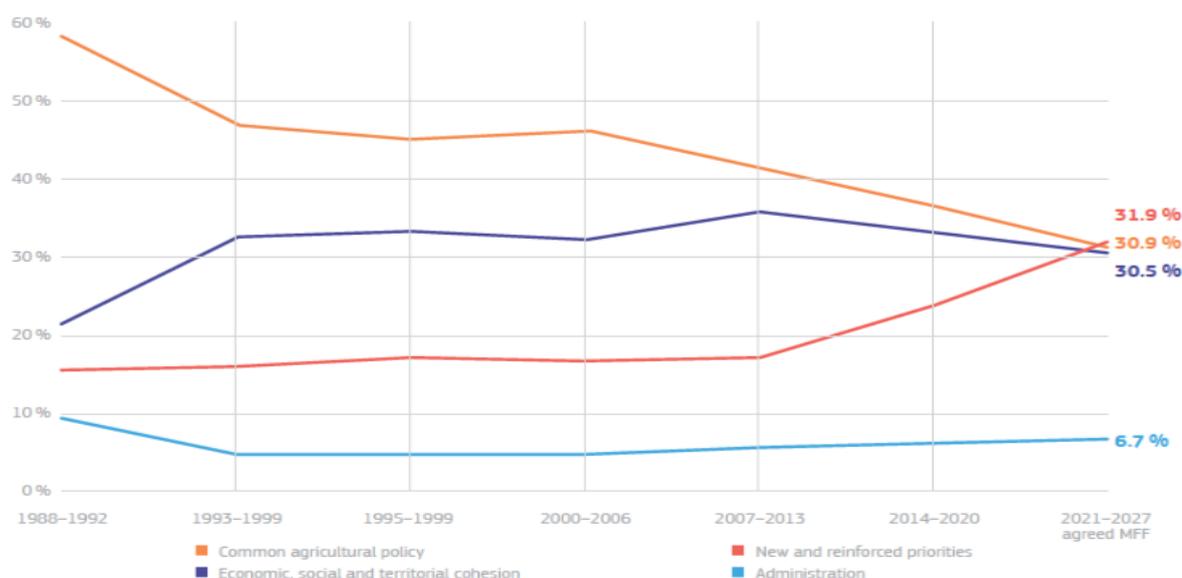
Tableau n° 5 : évolution des moyens financiers par rubriques des CFP 2014-2020 et 2021-2027 (M€ courants)

Rubrique	CFP 2014-2020		CFP 2021-2027					
	Montant	%	Montant			Total	% CFP	% du total des moyens affectés aux rubriques CFP
			CFP	NGEU*	Article 5**			
1 – Marché unique, compétitivité et numérique	114,5	10,8%	150,704	11,5	4,6	166,8	12,4%	13,7%
2 – Cohésion, résilience et valeurs	386,1	36,3%	428,486	12,9	6,8	448,2	35,3%	36,9%
3 – Ressources naturelles et environnement	391,8	36,8%	400,997	18,9		419,9	33,0%	32,5%
4 – Migration et gestion des frontières	3,6	0,4%	25,699		1,1	27,1	2,1%	2,1%
5 – Sécurité et défense	4,1	0,4%	14,925			14,9	1,2%	1,2%
6 – Voisinage et monde	94,4	8,9%	110,597			110,6	9,1%	9,1%
7 – Administration publique européenne	69,6	6,5%	82,474			82,5	6,8%	6,8%
Total	1064,0		1214,9	43,3		1292,0		

Source : données Commission européenne, calculs Cour des comptes. Montants du CFP 2014-2020 recalculés pour l'UE-27 en intégrant le Fonds européen de développement. * Montants issus du plan *NextGenerationEU*. ** Montants correspondant aux recettes identifiées à l'article 5 du règlement CFP et ajoutés à la demande du Parlement européen.

D'après la Commission européenne, les parts relatives des dépenses consacrées à la politique agricole commune (30,9 %) et de celles relatives à la politique régionale (30,5 %) diminuent dans le CFP 2021-2027 et, pour la première fois, les « *priorités nouvelles et renforcées* » constituent la part la plus importante du CFP 2021-2027 (31,9 %), comme le montre le graphique suivant.

²⁸ Moyens prévus à l'article 5 du règlement relatif au CFP, montant de 11 Mds€ correspondant aux recettes attendues au titre des amendes imposées en vertu du droit de la concurrence pendant la période 2021-2027.

Graphique n° 2 : Évolution historique de la répartition des dépenses du CFP entre priorités

Source: Commission européenne, « The EU's 2021-2027 long-term Budget and NextGenerationEU » - Facts and Figures. Common agricultural policy : politique agricole commune, Economic, social and territorial cohesion : politique de cohésion, New and reinforced priorities : priorités nouvelles et renforcées, Administration : administration publique européenne.

Si les périodes de programmation et les dépenses des CFP 2014-2020 et 2021-2027 sont juridiquement distinctes, les flux financiers annuels se juxtaposent en raison du caractère pluriannuel des projets financés. Ce chevauchement est accentué par le plan *NextGenerationEU* qui finance à la fois des programmes du CFP 2014-2020 et du CFP 2021-2027 comme le montre le tableau suivant.

Tableau n° 6 : répartition des montants de *NextGenerationEU* par programmes des CFP 2014-2020 et 2021-2027, hors facilité pour la reprise et la résilience (en Md€₂₀₁₈)

<i>Programmes financés par NextGenerationEU</i>	Montant
Programmes du CFP 2014-2020	
<i>REACT-EU</i> : Fonds européen de développement économique régional (FEDER) et Fonds social européen (FSE)	47,5
Programmes du CFP 2021-2027	
Fonds de transition juste (FTJ)	10,0
Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)	7,5
Fonds InvestEU	5,6
Horizon Europe	5,0
Mécanisme de protection civile de l'UE (RescEU)	1,9
Total	77,5

Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2023 intitulée « Relations financières avec l'UE ».

Le présent rapport prend en compte les dépenses programmées et réalisées sur la période 2014-2021, qui comprend le début du CFP 2021-2027. Elles résultent surtout de la mise en œuvre du CFP 2014-2020, l'exercice 2021 illustrant essentiellement la fin de sa programmation avec les paiements des fonds de la politique de cohésion et des programmes de recherche.

2.1.2 Des dépenses pré-affectées par programmes et dont 75 % sont pré-réparties entre les États

Les dépenses du CFP traduisent la solidarité entre les États membres dans la mise en œuvre des politiques européennes. 93 % du CFP est ainsi affecté au financement de programmes européens, le solde correspondant au fonctionnement des institutions européennes (Commission, Conseil, Parlement, Cour de justice, Cour des comptes européenne).

Afin de réduire la « galaxie budgétaire » critiquée notamment par le Parlement européen et la Cour des comptes européenne, le nombre de programmes et d'instruments financiers se réduit de 73 à 48 par rapport au CFP 2014-2020. De nouveaux instruments extra-budgétaires ont cependant été créés depuis 2020 : *NextGenerationEU*, fonds social climat, fonds d'innovation et fonds de modernisation financés par le système d'enchère des quotas à l'émission, instruments de soutien à l'Ukraine ou encore *REPowerEU*.

Dans ce cadre, la Commission européenne attribue les financements liés aux programmes pour la recherche et l'innovation, les réseaux transeuropéens (énergie, transport, numérique), les investissements stratégiques, la préservation de l'environnement, la coopération industrielle en matière de défense, l'aide au développement et de solidarité en cas de catastrophes naturelles. Le CFP soutient aussi au moyen d'enveloppes pré-affectées par État-membre les investissements pour le développement régional (fonds structurels de la politique de cohésion), la sécurité alimentaire, l'agriculture et le développement rural (fonds de la politique agricole commune), les actions visant à atténuer l'impact de la transition vers la neutralité climatique dans les régions les plus touchées (fonds de transition juste), la gestion de l'asile et des migrations (fonds asile et migration), la sécurité intérieure et la gestion des frontières.

Une quinzaine de programmes thématiques concentre près de 90 % des dépenses du CFP : recherche et innovation, investissements stratégiques, interconnexions européennes, coopération industrielle en matière de défense, politique de cohésion, politique agricole commune, politique de l'asile et des migrations, de la sécurité intérieure et de la gestion des frontières, comme le montre le tableau en Annexe n° 2.

Cette répartition thématique s'accompagne d'une répartition du budget de certains programmes entre les États membres, répartition qui peut concerner tout ou partie du programme selon des modalités variables. Les fonds de la politique de cohésion sont répartis en fonction de la richesse relative (PIB par habitant) et des régions. Les fonds de la politique agricole sont répartis sur une base historique modifiée pour faire converger progressivement les montants des aides à l'hectare entre les États. Le fonds asile et migration est réparti en fonction de critères objectifs liés aux demandes d'asile, au flux migratoire et de reconduction, ces critères étant actualisés à mi-parcours de la période de programmation. Ces modalités sont définies dans l'accord du Conseil sur le CFP et déterminent le montant des enveloppes nationales dites « pré-allouées » pour toute la période de programmation 2021-2027. Près de 75 % du CFP est ainsi réparti par enveloppes nationales, comme le montre le tableau suivant.

Tableau n° 7 : répartition des dépenses du CFP 2021-2027, par principaux programmes gérés au niveau des États (crédits d'engagement, Md€, €courants)

Rubriques	Programmes*	Montant réparti préalablement entre États	% CFP
2. Cohésion, résilience et valeurs	Fonds européen pour le développement économique régional (FEDER)	226,0	18,4%
	Fonds social européen + (FSE+)	99,3	8,1%
	Fonds de cohésion (FC)	48,0	3,9%
	Fonds européen des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (FEAMPA)	5,3	0,4%
3. Ressources naturelles et environnement	Fonds européen agricole de garantie (FEAGA)	291,1	23,7%
	Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)	95,5	7,8%
	Fonds de transition juste	19,3	1,6%
4. Migration et gestion des frontières	Fonds asile et migration (FAMI)	6,3 ²⁹	0,5%
	Instrument financier de soutien à la gestion des frontières et à la politique des visas (IGVF)	3,7 ³⁰	0,3%
5. Sécurité et défense	Fonds de sécurité intérieure (FSI)	1,4 ³¹	0,1%

Source : données Commission européenne, calculs Cour des comptes.

Le CFP joue donc le rôle d'un « budget de transfert » entre les États, ces transferts étant particulièrement opérés par l'intermédiaire des quatre fonds de la politique de cohésion et des deux fonds de la politique agricole commune qui représentent plus de 60 % des dépenses. Cette pré-affectation du CFP, à la fois par programme et par État a un impact déterminant sur le volume, la nature et le type de bénéficiaires en France et les évolutions envisageables en termes d'additionnalité³² avec le budget de l'État.

2.1.3 Des modalités d'exécution diverses selon les programmes, entre gestion confiée aux États et gestion directe par la Commission

La Commission européenne est seule responsable, *in fine*, de l'exécution des dépenses. En application du règlement financier et des règlements définissant les programmes, ses dépenses s'effectuent selon trois modes de gestion :

²⁹ Sur un total de 9,882Md€, le solde d'un montant de 3,612Md€ est géré par la Commission européenne.

³⁰ Sur un total de 6,241Md€, le solde d'un montant de 2,573Md€ est géré par la Commission européenne.

³¹ Sur un total de 1,931Md€, le solde d'un montant de 0,579 Md€ est géré par la Commission européenne.

³² L'additionnalité est un principe qui vise à garantir que les dépenses complètent mais ne remplacent pas les dépenses publiques assimilables d'un État membre.

- l'exécution des dépenses « en gestion partagée »³³ est confiée par la Commission aux États, qui se chargent d'allouer les financements aux bénéficiaires finaux. Ce mode de gestion concerne les dix programmes européens dénommés « fonds européen » dont tout ou partie de l'enveloppe pluriannuelle est pré-répartie entre les États (cf. tableau précédent). Huit de ces fonds obéissent à un cadre commun de gestion pour le CFP 2021-2027³⁴. La gestion partagée concerne près de 75 % des dépenses du CFP ;
- l'exécution des dépenses « en gestion directe »³⁵ est réalisée par la Commission européenne³⁶ qui se charge d'allouer les fonds aux bénéficiaires finaux, sans répartition préalable entre les États. Ce mode de gestion concerne notamment les programmes pour la recherche et l'innovation (Horizon 2020, Euratom, Iter), pour les investissements stratégiques européens (*InvestEU*³⁷, réseaux transeuropéens), pour le marché unique, pour l'environnement (LIFE) et le Fonds européen de développement (FED) ; une partie des fonds « asile et migration », « instrument de gestion des visas et des frontières » et « sécurité intérieure », est également confiée à la Commission en gestion directe. Les dépenses en gestion directe représentent environ 18 % du CFP 2021-2027 selon la Commission européenne ;
- l'exécution des dépenses « en gestion indirecte » est confiée par la Commission européenne à des pays tiers, des organisations internationales, des agences de développement des États membres ou encore des organismes divers de droit public ou de droit privé, sans répartition préalable entre les États. Ce mode de gestion concerne notamment le programme européen Erasmus+ dont 80 % des fonds sont exécutés par les agences nationales dans les États. Les dépenses en gestion indirecte représentent environ 8 % du CFP 2021-2027 selon la Commission européenne.

Si les programmes européens ont un budget pluriannuel, les paiements de la Commission ne s'effectuent pas de la même manière.

Pour les programmes en gestion partagée, des autorités de gestion sont désignées dans les États membres pour en assurer la mise en œuvre. Ces autorités de gestion (État, collectivités) sont chargées de piloter la mise en œuvre au plus près des bénéficiaires et doivent assurer un rythme d'exécution permettant la consommation des crédits européens dans la période impartie tout en évitant les corrections financières. Des préfinancements sont versés par la Commission aux autorités de gestion pour faciliter les paiements aux bénéficiaires en début de période de programmation, les autorités de gestion effectuant ensuite des appels de fonds sur la base des remontées de paiements des bénéficiaires.

Pour les programmes en gestion directe ou indirecte, la Commission met en concurrence les porteurs de projets dans l'ensemble des États. Pour ces programmes, la responsabilité des États est de déployer une stratégie d'influence, de sensibilisation et de soutien des bénéficiaires la plus efficace possible, sans être pour autant en mesure de prévoir avec certitude le montant des « retours », à la différence des programmes en gestion partagée.

³³ Définie aux articles 62 et 154 du règlement financier.

³⁴ Les quatre fonds de la politique de cohésion, le fonds de transition juste, le fonds « Asile et Migration », l'instrument de gestion des visas et des frontières.

³⁵ Définie à l'article 62 du règlement UE, Euratom n°2018/1046 (règlement financier).

³⁶ Ou bien par ses délégations ou par les agences européennes.

³⁷ Le programme *InvestEU* prend la suite du plan pour l'investissement en Europe (« plan Junker »).

2.2 Les « retours » financiers français

Le suivi annuel de l'exécution du CFP permet d'évaluer l'impact financier des programmes européens par État membre (2.2.1). La simplification et la sécurisation des retours des fonds en gestion partagée et l'augmentation des retours des programmes en gestion directe constituent les voies d'amélioration des retours pour la France (2.2.2). Ces retours transitent peu par le budget de l'État, ce qui appelle à une réflexion renouvelée sur leur suivi afin d'être en mesure d'en évaluer l'additionnalité vis à vis des actions financées par l'État (2.2.3).

2.2.1 Des retours concentrés sur l'agriculture et la politique de cohésion

2.2.1.1 La France est un contributeur net au financement de l'Union selon les trois modalités de calcul du « solde net »

Le « retour » par pays correspond aux montants des flux financiers vers des bénéficiaires situés dans le pays concernés (entités publiques ou privées) au titre des politiques européennes et des programmes du CFP.

La Commission européenne publie chaque année le montant des retours financiers par État-membre. À partir de ces données, la direction du budget publie chaque année le solde net calculé par différence avec la contribution nationale, en appliquant les trois méthodes de calcul traditionnellement retenues par les États membres :

- la méthode dite comptable : le solde net est la différence entre la contribution d'un État membre au budget de l'UE au titre de l'ensemble des ressources propres, y compris les ressources propres traditionnelles (RPT) nettes des frais de perception, et le montant des dépenses européennes effectuées dans cet État membre, y compris les dépenses administratives ;

- la méthode dite de la correction britannique : le solde net est calculé sans tenir compte du montant des ressources propres traditionnelles, qui sont réputées être des recettes revenant originellement à l'UE. Une contribution théorique est calculée à partir du montant des dépenses réparties (y compris les dépenses administratives) ;

- la méthode dite de la Commission : le solde net dit « opérationnel » est la différence entre la contribution nette hors RPT et les dépenses réparties dans chaque État membre en excluant les dépenses administratives ; avec cette méthode, le Luxembourg et la Belgique, qui bénéficient fortement de l'implantation des institutions européennes sur leur territoire, deviennent des contributeurs nets.

En 2020, le solde net de la France était estimé à – 9,49 Md€ selon la méthode comptable (- 0,41 % du RNB), à –8,98 Md€ selon la méthode de la correction britannique (- 0,38 % du RNB) et à – 8,01 Md€ selon la méthode de la Commission (- 0,34 % du RNB).

Selon la méthode de la Commission, la France était le troisième contributeur net en volume derrière l'Allemagne (- 15,5 Md€) et le Royaume-Uni (- 10,2 Md€) et devant l'Italie (- 4,8 Md€) et les Pays-Bas (- 3,1 Md€). La France était aussi le deuxième bénéficiaire en volume derrière la Pologne jusqu'en 2020, mais est devenue le quatrième en 2021 derrière la

Pologne, l'Italie et l'Espagne du fait des financements de *NexGenerationEU* attribués à ces deux derniers pays. En termes de montant par habitant, la France se situait au 23^{ème} rang des pays bénéficiaires des dépenses de l'UE³⁸, ce qui est cohérent avec le poids des transferts de la politique de cohésion à l'échelle européenne.

Cette notion de solde net ne permet pas d'évaluer tous les impacts de la participation d'un pays à l'UE, comme par exemple les avantages non budgétaires tirés de l'union économique et monétaire : les économies européennes (et les budgets nationaux) tirent profit des externalités positives de l'activité et de la relance dans les autres États membres, avec des effets d'entraînement. De plus, le montant des retours intègre des dépenses de nature très différente (fonctionnement des institutions européennes, subventions gérées par la Commission ou par les autorités de gestion dans les États, etc.). Enfin, certaines dépenses européennes, comme l'aide aux pays tiers par exemple, ne peuvent pas être réparties. Ce montant constitue cependant un indicateur utile pour analyser les impacts des programmes européens et leur évolution sur la période de programmation. Les données utilisées dans ce rapport sont l'ensemble des dépenses réparties, incluant les dépenses de fonctionnement des institutions européennes, sauf mention expresse.

2.2.1.2 La répartition des retours financiers de l'Union en France

En 2021, les dépenses de la Commission européenne vers la France se sont élevées à 15,7 Md€, soit 10,6 % du total des dépenses réparties du budget européen (dépenses administratives incluses) qui ont atteint cette année-là 147,9 Md€. En moyenne sur la période 2014-2021, les retours de la France se sont élevés à 14,3 Md€ par an, soit 10,9 % des dépenses annuelles réparties du CFP (11,3 % hors dépenses de la rubrique 7 du CFP – Administrations publiques européennes), comme le montre le tableau suivant.

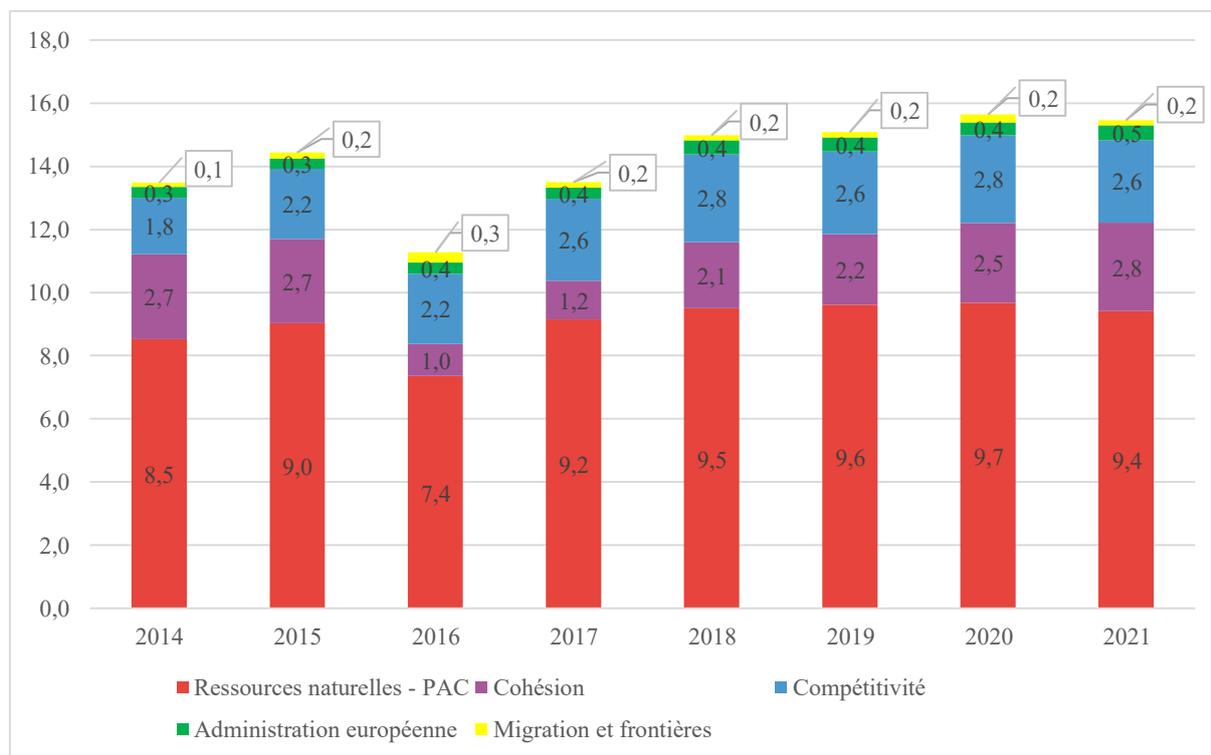
Tableau n° 8 : évolution des flux financiers du budget européen vers la France de 2014 à 2021 au titre du CFP, hors Facilité pour la reprise et la résilience (M€ courants)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total	Moyenne
Dépenses réparties en France	13,5	14,5	11,3	13,5	15,0	15,1	15,8	15,7	114,4	14,3
Total UE	128,6	130,1	117,9	111,6	130,6	134,6	147,3	147,9	1048,6	131,1
%	10,5	11,1	9,6	12,1	11,5	11,2	10,6	10,4	10,9	
% hors dépenses de la rubrique 7 du CFP	10,9	11,5	9,9	12,7	12,0	11,7	11,1	11,0	11,3	

Source : données Commission européenne, calculs Cour des comptes.

Les retours ont progressé de 13,3 Md€ en 2014 à 15,7 Md€ en 2021. Ils s'élèvent en moyenne à 14,3 Md€ par an, dont l'essentiel est attribuable à la programmation 2014-2020.

³⁸ En incluant les dépenses administratives, ce qui place le Luxembourg parmi les premiers bénéficiaires.

Graphique n° 1 : Montant des « retours » financiers français par domaines d'intervention sur la période 2014-2021 (Md€ courants)

Source : données Commission européenne, calculs Cour des comptes.

Sur la période 2014-2021, la part de la politique agricole commune dans les retours est stable (63,3 %), tandis que celle de la politique de cohésion diminue (14,9 %) pour devenir le troisième poste derrière les actions en faveur du marché unique, de l'innovation et du numérique qui représentent 17,2 % des retours. La part du budget européen consacrée à la gestion de l'asile et des migrations est également en augmentation, comme le montre le tableau suivant.

Tableau n° 9 : évolution de la composition des retours français par rubriques du CFP 2021-2027 sur la période 2014-2021 (%).

Rubriques CFP 2021-2027	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Moyenne
Ressources naturelles - PAC	63,3%	62,4%	65,2%	67,8%	63,2%	63,8%	61,1%	59,9%	63,3%
Cohésion, résilience, valeurs	19,9%	18,5%	9,1%	9,1%	13,9%	14,8%	16,0%	17,8%	14,9%
Marché Unique, Innovation, Numérique	13,3%	15,4%	19,7%	19,2%	18,6%	17,4%	17,5%	16,7%	17,2%
Administration	2,5%	2,3%	3,2%	2,7%	2,9%	2,9%	2,6%	2,9%	2,7%
Migration et frontières	0,95%	1,31%	2,79%	1,27%	1,12%	1,13%	1,56%	1,03%	1,4%
Autres	0%	0,2%	0,0%	0,0%	0,3%	0,0%	1,3%	1,7%	0,4%

Source : données Commission européenne, calculs Cour des Comptes.

Sur la période 2014-2021, les « retours » de la France sont constitués à 78,2 % par les programmes en gestion partagée. Parmi ces programmes, les fonds gérés par l'État (politique agricole commune, programme national FSE, programmes nationaux du fonds asile et migration, du fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de gestion des visas et des frontières) représentent plus des deux tiers du montant annuel, le reste étant constitué par les fonds de la politique de cohésion dont la gestion a été décentralisée et confiée aux régions.

Les dépenses des programmes en gestion directe pour la recherche et l'innovation, les réseaux transeuropéens, les investissements stratégiques et la défense, domaines d'intervention du budget de l'État, sont en augmentation sur cette même période. L'État a donc une responsabilité importante dans la mobilisation des fonds européens.

2.2.2 Une stratégie nationale de mobilisation des fonds européens à renforcer

La stratégie nationale doit prendre en compte les enjeux spécifiques de la gestion des fonds en gestion partagée et améliorer l'articulation des interventions du budget de l'État avec celles des programmes en gestion directe.

2.2.2.1 Les programmes « en gestion partagée » : des opportunités de simplification à saisir

2.2.2.1.1 La période 2020-2023, une période charnière pour la consommation des fonds européens des programmations 2014-2020 et 2021-2027

Les retours de la période 2021-2027 résulteront des paiements effectués au titre de deux périodes de programmation, 2014-2020 et 2021-2027.

Pour la programmation 2014-2020, la France bénéficiait d'une enveloppe globale de près de 80,5 Md€ à consommer avant fin 2023. Au 30 juin 2022, les montants restant à programmer s'élevaient à 194 M€ pour le FEDER et 20 M€ pour le FSE³⁹ et la France se situait dans la moyenne européenne de consommation de ces fonds (65%) pour les paiements. L'augmentation de 25 % (3,9 Md€) par *NextGenerationEU* et *REACT-EU*⁴⁰ sans modifier la date de la fin de la programmation (2023) accroît le risque de moindre consommation des fonds européens : fin 2022, la France accusait près de 10 % de retard sur la moyenne européenne de consommation des fonds de cohésion intégrant les crédits *REACT-EU*.

Cette difficulté était prévisible du fait des caractéristiques de ces fonds, conçus pour accompagner des investissements sur une période pluriannuelle et dont les règles de gestion se prêtent mal à des mesures d'urgence. Le déploiement en parallèle de plans massifs de soutien aux entreprises sur fonds nationaux a pu aussi réduire l'intérêt de faire appel aux fonds

³⁹ Cf. États d'avancement trimestriels des programmes opérationnels FEDER-FSE-IEJ sur la période 2014-2020. ANCT, <https://www.europe-en-france.gouv.fr>.

⁴⁰ Comme il a été indiqué, *NextGenerationEU* a abondé les programmes des CFP 2014-2020 et 2021-2027, dont les fonds de cohésion du premier à hauteur de 47,5 Md€ dans le cadre d'une initiative REACT EU.

européens pendant cette période. Cette situation ne doit pas conduire à privilégier la dépense par rapport à la mesure de la performance et au contrôle des risques d'irrégularité, comme l'a rappelé la Cour⁴¹. Les retards de mise en œuvre des programmes sont aussi porteurs de risques de corrections financières dans la mesure où ils peuvent précipiter des demandes de paiement dans le seul but d'éviter des dégage­ments d'office en altérant la qualité des contrôles effectués.

Pour la période de programmation 2021-2027, la France bénéficiera de 83,6 Md€ au titre des fonds en gestion partagée, ce qui correspond à un taux de retour moyen de 11%. En pratique, ce taux est très variable par programme, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau n° 10 : montant des enveloppes préallouées à la France (Md€_{courants}) pour le CFP 2021-2027

Programmes	Montant CFP 2021-2027	Montant NGEU	Total pré-réparti	Enveloppe FR	Taux de « retour » prévu	Autorité de gestion
FEDER	226		226	9,07	4%	Régions
FSE+	99,261		99,261	6,675	7%	État (68 %), régions
FC	48		48,026		0%	-
FEAMPA	5,3		5,3	0,56	11%	État (régions organisme intermédiaire)
FEAGA	291,1		291,09	54,8	19%	État
FEADER	87,44	8,07	95,51	10,53	11%	État, régions pour certaines mesures
FTJ	8,45	10,868	19,318	0,84	4%	État (régions organismes intermédiaires)
FAMI	9,8		6,3	0,84	13%	État
IGVF	3,7		3,7	0,204	6%	État
FSI	1,4		1,4	0,098	7%	État
Total	776,9	18,9	795,9	83,6	11%	

Source : données Commission européenne, site l'Europe s'engage en France, calcul Cour des comptes

Dans ce contexte, la période 2020-2023 est une période critique qui va déterminer la consommation finale des fonds 2014-2020 et conditionner en grande partie ceux de la période 2021-2027. Les évaluations des périodes précédentes ont en effet montré l'impact durable des retards pris au début de la période de programmation. D'autres facteurs ont un impact sur la gestion des fonds européens et la Cour a émis en 2019 plusieurs recommandations en vue de l'améliorer (voir encadré).

Recommandations de la Cour sur la gestion des fonds européens structurels et d'investissement

42

1. Préparer les systèmes d'information à la prochaine programmation, en particulier en remplaçant Osiris et en interfaçant tous les systèmes d'information des FESI avec ceux des autorités de

⁴¹ Cour des comptes, « La gestion des fonds structurels européens d'investissement (FESI) en outre-mer, des résultats inégaux, une démarche de performance à consolider », rapport public annuel, février 2019.

⁴² Cour des comptes, « Bilan du transfert aux régions de la gestion des fonds européens structurels et d'investissement », communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, avril 2019.

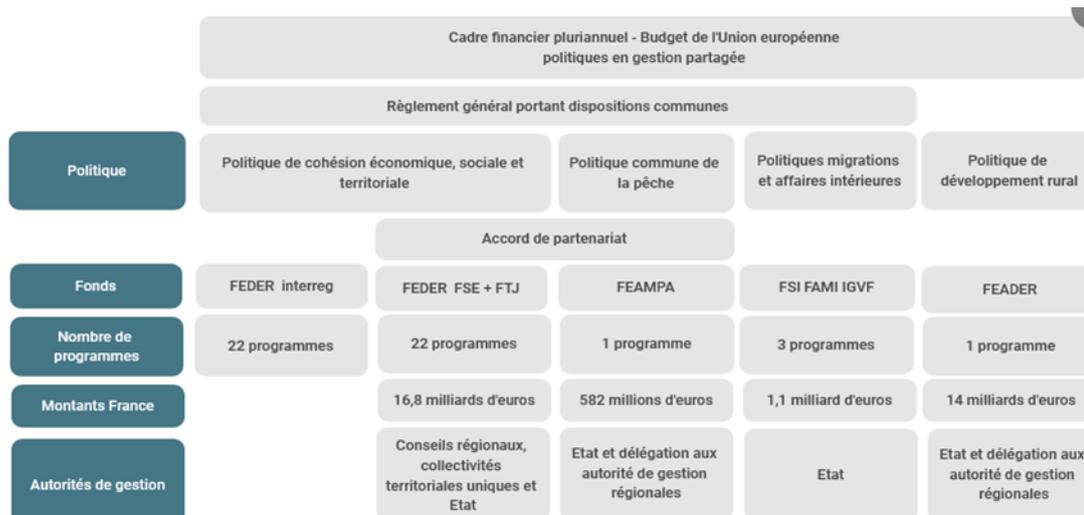
gestion et de la Commission européenne, afin de permettre les échanges de données nécessaires au pilotage et au suivi.

2. Présenter, à l'occasion des débats d'orientation budgétaire des régions, les flux financiers concernant les fonds européens, en distinguant chaque programmation.
3. Sanctuariser la trésorerie du FEDER et du FSE en début de programmation.
4. Rationaliser l'organisation de la gestion et la programmation des fonds, pour en améliorer l'efficacité :
 - en réduisant le nombre de programmes, notamment par la mise en cohérence du périmètre de ceux-ci avec la nouvelle carte des régions ;
 - en fixant des priorités d'emploi des fonds européens en petit nombre et en limitant le nombre de mesures, après avoir mené une réflexion sur l'effet incitatif des aides, notamment pour les fonds distribuant beaucoup d'aides de petit montant ;
 - en fixant des seuils d'aide, pour minimiser les coûts de gestion, tout en orientant les dossiers de faible montant vers des aides nationales ou régionales.
5. Encourager la création de portails ou de guichets communs à l'État et aux régions et, chaque fois que possible, mutualiser l'instruction des dossiers.
6. Faire évoluer l'architecture de gestion du FEADER selon l'un des trois scénarios suivants : confier l'autorité de gestion exclusivement à l'État ; ou améliorer le statu quo en simplifiant le cadre national ; ou réunir sous l'égide de l'État la gestion de l'ensemble des mesures surfaciques (calculées en fonction de la surface de l'exploitation agricole) de la politique agricole commune.
7. Tirer parti, dans la préparation de la future programmation des fonds européens, des possibilités de simplification ouvertes par la Commission européenne dans sa proposition de règlement européen portant les dispositions communes relatives aux FESI de la programmation 2021-2027 (simplification financière, allègement des contrôles et des audits, reconduction des autorités de gestion et des systèmes existants).

Plusieurs de ces recommandations sont en cours de mise en œuvre par les régions et l'État avec la réduction du nombre de programmes et d'autorités de gestion et la simplification du FEADER⁴³. Le schéma ci-dessous résume l'architecture de la gestion des fonds en gestion partagée pour la période de programmation 2021-2027.

⁴³ La gestion de l'ensemble des mesures surfaciques (calculées en fonction de la surface de l'exploitation agricole) de la politique agricole commune est réunie sous l'égide de l'État.

Graphique n° 2 : Organisation de la gestion des fonds en gestion partagée pour le CFP 2021-2027



Source : site *l'Europe s'engage en France* – ANCT.

Les autorités de gestion (État et régions) ont ainsi négocié 22 programmes régionaux ou nationaux pour la période 2021-2027. La réduction du nombre de programmes par rapport aux 41 programmes de la période 2014-2020 s'explique par plusieurs facteurs : l'échelle du programme est désormais celle de la région fusionnée et plus celle des régions d'avant 2015 ; les programmes FSE qui étaient gérés par les préfetures en outre-mer rejoignent désormais le programme national FSE +, comme pour le reste du territoire national, et les programmes interrégionaux ont été réintégrés dans des axes interrégionaux internes aux programmes des régions concernées.

Un « accord de partenariat » a été adopté le 2 juin 2022, après concertation entre l'État, les régions et la Commission européenne. Il définit un cadre stratégique pour l'utilisation des 17,4 Md€ de fonds européens alloués à la France pour la période 2021-2027 en faveur de la cohésion sociale, économique et territoriale. Cet accord de partenariat concerne le fonds européen de développement régional (FEDER), le fonds social européen (FSE +), dont le champ d'action a été élargi pour 2021-2027 à des actions en faveur des jeunes et de l'aide alimentaire, le fonds pour une transition juste (FTJ)⁴⁴ ainsi que le fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (FEAMPA).

Une simplification de la phase de paiement est en cours. En effet, le versement des fonds européens au bénéficiaire final repose aujourd'hui principalement sur le remboursement des coûts exposés par le bénéficiaire et la vérification des pièces justificatives (factures). Or, la réglementation européenne prévoit trois possibilités : le remboursement des « *coûts réellement exposés* », lorsque le versement de fonds européens est effectué sur la base des coûts réels présentés par le bénéficiaire, étayés par des pièces justificatives, l'« *option de coûts simplifiés* » (OCS), lorsque le versement est effectué en remboursant les dépenses du bénéficiaire à un taux calculé à l'avance (ce qui nécessite de définir un barème de coûts unitaires et de montants forfaitaires), et le modèle du « *financement non lié aux coûts* », lorsque le versement est effectué

⁴⁴ Nouveau fonds qui vise à atténuer à l'échelle d'un territoire déterminé le coût économique, environnemental et social de la transition vers la neutralité climatique des industries les plus émettrices de CO₂.

en fonction de résultats de conditions préalablement définies. La programmation 2021-2027 devrait voir une extension de l'utilisation de l'« *option des coûts simplifiés* » pour les fonds en gestion partagée. Selon l'ANCT, cette option devrait représenter au moins 1,5Md€ sur la période pour le FEDER et le FSE.

Par ailleurs, la période 2021-2027 voit disparaître l'obligation de certification par une autorité dédiéeⁱ des dépenses présentées dans les demandes de paiement adressées à la Commission européenne, afin d'en garantir la régularité et l'éligibilité. Cette suppression renforce le rôle de l'autorité d'audit, autorité indépendante chargée de vérifier la mise en œuvre d'une piste d'audit suffisante, d'effectuer des certifications, au vu de la réconciliation comptable et de la réalité des contrôles approfondis et de délivrer une déclaration de validité sur la demande du solde ainsi que sur la régularité et la légalité des opérations concernées. Cet avis est transmis à la Commission européenne avec la demande de paiement. En France, la Commission de certification des organismes payeurs (CCOP) et la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) sont les deux autorités d'audit, respectivement pour les fonds de la politique agricole commune et pour les autres fonds en gestion partagée.

Ces évolutions visent à accélérer et simplifier les procédures de paiement sous l'impulsion notamment de la Commission européenne. Elles renforcent la responsabilité des autorités de gestion et des autorités d'audit dans la maîtrise des risques financiers.

2.2.2.1.2 Des risques de corrections financières à maîtriser

Les corrections financières susceptibles d'avoir un impact sur le budget de l'État proviennent des fonds en gestion partagée. Au cours de la période 2014-2021, ces corrections ont concerné essentiellement la PAC.

L'acceptation définitive de la prise en charge des dépenses par l'UE est opérée juridiquement par l'apurement comptable des dépenses présentées par l'État, qui fait suite à l'examen annuel des comptes de chaque organisme payeur et des systèmes de contrôle. L'apurement de conformité est quant à lui fondé sur un suivi pluriannuel de la conformité aux règles de l'UE (contrôle de la légalité et régularité des opérations)⁴⁵. La Commission peut opérer des corrections financières à travers les refus d'apurement, quand elle refuse de prendre en charge sur le budget de l'UE une partie des dépenses préfinancées par les États membres en raison d'irrégularités.

Les montants relatifs à l'apurement comptable à la charge du budget national en année n concernent les comptes de l'exercice n-1. Les refus d'apurement de conformité imputés sur une année concernent quant à eux plusieurs exercices antérieurs compte-tenu des délais de traitement et de négociation des dossiers d'apurement.

Le montant du refus d'apurement exigible au cours de l'exercice financier agricole 2021 (soit du 16 octobre 2020 au 15 octobre 2021) s'élève à 121,2 M€, dont 120,6 M€ au titre de l'apurement de conformité et 0,6 M€ au titre de l'apurement comptable de l'exercice 2020. Le

⁴⁵ Les montants relatifs à l'apurement comptable à la charge du budget national en année n concernent les comptes de l'exercice n-1. Les refus d'apurement de conformité imputés sur une année concernent quant à eux plusieurs exercices antérieurs compte-tenu des délais de traitement et de négociation des dossiers d'apurement. Ils résultent d'une analyse *ex post* par la Commission après enquête auprès des bénéficiaires et de l'organisme payeur.

montant des refus d'apurement intervenus en 2021 représente 1,3 % de l'ensemble des aides versées, en net recul depuis 2018 par rapport aux exercices précédents.

Tableau n° 11 : Corrections financières pour la France pour la période 2014-2021 (exercice financier agricole)

en M€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Apurement de conformité	427	511	651	581	132	103	77	121
Apurement comptable	1	1	6	0	184	23	1	1
TOTAL des corrections	428	512	656	581	316	125	79	121
Soutiens reçus	9 506	9 094	7 888	9 747	9 697	9 421	9 271	9 256
Corrections / soutiens reçus (en %)	4,5%	5,6%	8,3%	6,0%	3,3%	1,3%	0,8%	1,3%

Source : annexe au projet de loi de finances 2023 intitulée « relations financières avec l'UE »

La baisse du montant des refus d'apurement de conformité constatée depuis 2018 s'explique en partie par la fin du paiement échelonné des corrections financières notifiées à la France pour un montant particulièrement élevé de 1 078 M€ en 2015⁴⁶.

Les corrections financières constatées en cours de programmation des autres fonds européens, notamment ceux de la politique de cohésion, peuvent être réutilisées durant la période de programmation, ce qui limite les risques de sous-consommation sur l'ensemble de la période. Ainsi, selon la direction du budget, le montant des corrections financières nettes pour la programmation 2000-2006 était de 58,5 M€ (programme opérationnel national « Compétitivité régionale et emploi » du fonds social européen). Pour la période 2007-2013, le montant des corrections financières nettes est évalué à 21 M€, mais les lettres de clôture n'ayant pas encore été notifiées par la Commission, il est trop tôt pour évaluer le montant de corrections nettes qui sera imputé à la France au titre de cette programmation.

Ces corrections peuvent résulter de l'avis de l'autorité d'audit sur les comptes annuels transmis à la Commission par l'autorité de gestion. Cet avis se fonde sur des audits d'opération afin de calculer le montant des dépenses éligibles sur un échantillon de projets et de le comparer au montant calculé par l'autorité de gestion. Si l'écart entre ces deux montants est supérieur à 2%, seuil retenu comme significatif au niveau européen, l'autorité d'audit veille à ce qu'un examen plus approfondi soit réalisé afin de déterminer l'ampleur des problèmes et, le cas échéant, d'appliquer des corrections financières forfaitaires. Selon le bilan des audits de la CICC, les sources les plus fréquentes de corrections sont les difficultés à justifier la mise en œuvre des réglementations européennes relatives aux aides d'État, à la commande publique et à la lutte contre la fraude.

⁴⁶ Les corrections portaient sur plusieurs dossiers datant de 2009 à 2013 et concernaient principalement des irrégularités relevées dans le registre parcellaire graphique utilisé dans le cadre des contrôles des demandes d'aides.

Deux suspensions de paiement⁴⁷ ont été décidées par la Commission en 2019 et en 2020 après des audits de la CICC, ce qui a entraîné des tensions avec les autorités de gestion (des tensions similaires ont été relevées avec la CCCOP). La CICC a également connu des difficultés vis-à-vis de la Commission européenne qui l'ont amenée à se réorganiser en 2021. Une réflexion a été engagée sous l'égide du secrétariat général aux affaires européennes pour tirer les conséquences de la réforme de l'encadrement supérieur de l'État sur la nomination des membres de la CICC et moderniser les textes la concernant. Il s'agirait de conforter le service d'audit de la CICC, de créer un comité d'audit interne adapté aux normes et objectifs de cette instance et de faciliter le recrutement de profils adaptés pour renforcer la solidité de l'ensemble de la piste d'audit. Ces évolutions doivent être rapidement mises en œuvre pour répondre aux évolutions de la réglementation européenne pour la période 2021-2027.

2.2.2.2 Les programmes en gestion directe ou indirecte par la Commission : une mobilisation à améliorer par les acteurs

Pour les programmes en gestion directe ou indirecte, la Commission européenne a programmé près de 180 Md€ de dépenses sur la période 2014-2021. Neuf domaines d'intervention concentrent 80 % des dépenses, et la recherche, l'innovation et les réseaux transeuropéens représentent la moitié des financements, comme le montre le tableau 12.

Tableau n° 12 : financements en gestion directe ou indirecte de la période 2014-2021 (montants programmés, M€)

<i>Domaine d'intervention</i>	<i>Intitulé du programme</i>	<i>Montant</i>	<i>%</i>
Rubrique 1 – Recherche et innovation	Horizon 2020, Horizon Europe	72 376,83	33,08%
Rubrique 6 - Voisinage et monde	Coopération, développement, voisinage	54 433,96	24,88%
Rubrique 1 – Réseaux transeuropéens	Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE)	32 120,26	14,68%
Rubrique 2 – Cohésion, résilience et valeurs	Erasmus +	8 273,41	3,78%
Rubrique 3 – Ressources naturelles et environnement	LIFE	3 668,98	1,68%
Rubrique 1 – Recherche et innovation – Grands programmes	Euratom, Iter	3 083,20	1,41%
Rubrique 4 – Migration et frontières	Fonds asile et migration et fonds sécurité intérieure ⁴⁸	2 598,41	1,19%
Rubrique 1 – Recherche et innovation	Programme spatial	2 066,18	0,94%
Rubrique 2 – Cohésion, résilience et valeurs	Europe créative	1 448,21	0,66%
	Total	180 069,43	82,31%

Source : données Commission européenne, calcul Cour des comptes.

⁴⁷ Pour le fonds européen des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (FEAMPA) en 2020 et le fonds asile et migration en 2019.

⁴⁸ Pour la part de ces fonds relevant de la gestion directe par la Commission européenne.

Les flux financiers répartis entre bénéficiaires s'élèvent à 18,9 Md€ sur la période pour la France. Près de la moitié provient des programmes pour la recherche et l'innovation et les réseaux transeuropéens, l'autre moitié étant dispersée entre de nombreux programmes.

Tableau n° 13 : Répartition des financements européens en gestion directe ou indirecte en France pour la période 2014-2021, hors plan national de reprise et de résilience (montants programmés, M€)

Programme	Montants programmés
Horizon Europe et Horizon 2020	6 600,68
Mécanisme pour l'interconnexion en Europe – Transport	2 080,27
Éducation, Formation et Sport (Erasmus+)	610,81
Mécanisme pour l'interconnexion en Europe – Énergie	526,39
Instrument de développement de la coopération internationale	695,46
Aide humanitaire	998,96
Fonds européen de développement	926,54
Autres	6 516,52
Total	18 955,64

Source : données Commission européenne, calcul Cour des comptes.

Ces programmes sont sélectifs. Leur ciblage thématique entraîne des règles de gestion spécifiques et adaptées aux projets et sujets visés. La mise en concurrence des porteurs de projets conduit notamment à sélectionner des bénéficiaires disposant d'un savoir-faire particulier dans leur domaine d'expertise ainsi qu'en matière de gestion de projet comme le montrent plusieurs exemples de programmes européens, Horizon 2020, Erasmus, LIFE ou COSME.

Caractéristiques du programme Horizon 2020 pour la recherche et l'innovation

Le programme Horizon 2020 auquel succède Horizon Europe se caractérise par la prédominance des grands centres de recherches européens qui forment les 100 premiers bénéficiaires en montant⁴⁹ et représentent près d'un tiers du programme depuis 2014 (142 M€ en moyenne par organisme). Le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) est de loin le plus important bénéficiaire pour la France, devant le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA).

Selon les données du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, alors que le poids de la France dans la recherche publique et privée en Europe s'est établi en moyenne entre 2014 et 2017 à 16,4% de la dépense intérieure totale en R&D de l'UE, la France bénéficie de 11,2% des financements obtenus, en légère progression depuis 2015 et en troisième position derrière l'Allemagne (14,8%) et le Royaume-Uni (11,8%).

Les retours s'élèvent en moyenne à 1,1 Md€ par an (répartis à 58% pour les laboratoires académiques et 36% pour les entreprises). Le programme est marqué par un niveau de compétition élevé (taux de succès moyen de 13,0%). Le taux de succès moyen remonte progressivement (14,8% en 2019). Si la France présente un taux de succès de 16,5% qui est parmi les plus élevés des pays de l'Union, cela ne permet pas de compenser la faiblesse relative constatée pour le nombre de dépôts de dossiers (8,7%) et de projets collaboratifs retenus : la France en coordonne 9,9 %, derrière l'Espagne (14,4%), l'Allemagne (12,6%)

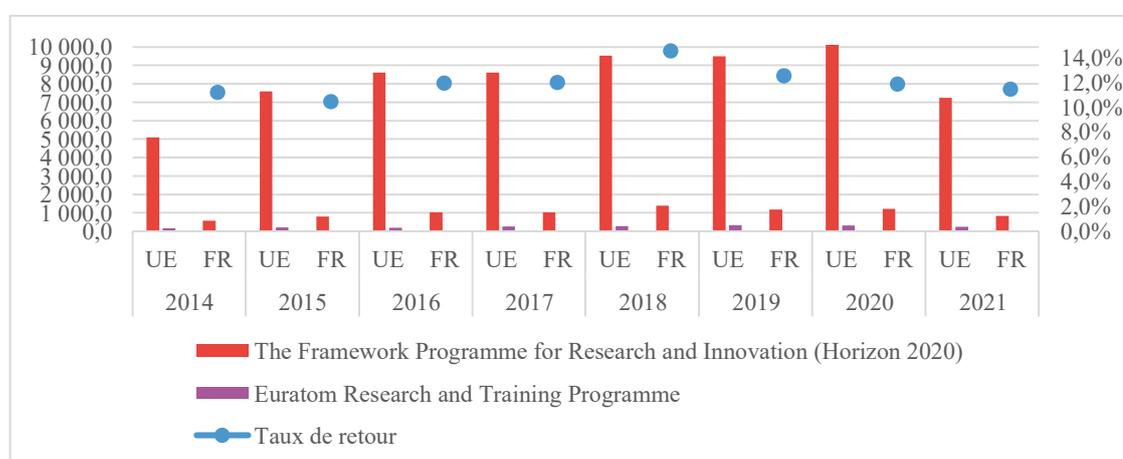
⁴⁹ Airbus étant à la 106ème place.

et l'Italie (10,2%). La participation académique française (universités) apparaît en proportion inférieure à la moyenne européenne. La participation industrielle, supérieure à la moyenne européenne, repose sur les industries de l'électronique et de l'aérospatiale qui représentent plus de 50% de la participation des entreprises françaises.

Des efforts sont engagés pour diversifier les bénéficiaires de ces programmes, la Cour des comptes européennes ayant souligné la responsabilité des États membres pour que ces mesures portent leur fruits⁵⁰. La Cour a également souligné en 2021 dans son rapport sur les aides publiques à l'innovation⁵¹ que leur efficacité est accrue par une bonne articulation avec les instruments européens, qui permet d'atteindre une taille critique en renforçant les coopérations entre pays et entreprises.

Enfin, le montant des retours et le taux de retour annuels connaissent de fortes variations en raison du caractère pluriannuel de la réalisation des projets scientifiques, comme le montre le graphique suivant.

Graphique n° 3 : Évolution des retours français au titre des programmes de recherche et d'innovation sur la période 2014-2021 (M€)



Source : données Commission européenne, calculs Cour des comptes. Horizon 2020, Horizon Europe et Euratom

Au sein du programme ERASMUS, les bénéficiaires sont des structures de l'enseignement supérieur, de la formation professionnelle, de l'enseignement scolaire et de l'éducation des adultes. L'évaluation à mi-parcours du programme a relevé que, selon les bénéficiaires, le programme était devenu trop compétitif, « ne le rendant accessible qu'aux organisations les plus expérimentées ou les plus importantes, ce qui empêche l'accès aux nouveaux venus potentiels et réduit le nombre de ceux qui pourraient en bénéficier ».

S'agissant du programme COSME pour la compétitivité des PME, plus de 60% des crédits du programme sont dirigés vers des instruments financiers nationaux, le reste étant géré par l'agence exécutive pour les petites et moyennes entreprises (EASME). Près de 30% des

⁵⁰ Cour des comptes européenne, « Élargissement de la participation à Horizon 2020 – Des mesures bien conçues, mais pas de changements durables sans efforts des autorités nationales », Rapport spécial.

⁵¹ Cour des comptes, « Les aides publiques à l'innovation des entreprises. Des résultats encourageants, un dispositif à conforter. », communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, avril 2021.

crédits sont à destination du Réseau Entreprise Europe (EEN). Les organismes bénéficiaires de ce réseau sont choisis en début de période de programmation.

S'agissant du programme LIFE, consacré aux projets innovants dans le domaine de l'environnement et du climat, la grande majorité des porteurs de projets sont soit institutionnels (instituts, agences ou collectivités) soit des grandes fondations (WWF, LPO). L'Italie et l'Espagne sont historiquement des pays ayant un fort taux de participation sur le programme (plus d'une centaine de projets depuis 2014 chacun, 22 pour la France) avec une organisation (gouvernance des agences publiques, mandats, ressources humaines) conçue pour animer les réseaux et bénéficier de ce programme. En France, un plan d'action est en cours de mise en œuvre par le ministère chargé de la transition écologique en s'appuyant notamment sur l'Office français de la biodiversité.

Ces constats sont corroborés par la liste des principaux bénéficiaires des fonds européens en gestion directe et indirecte en France sur la période 2014-2021, parmi lesquels figurent l'État et RTE (réseaux transeuropéens), les centres de recherche scientifique (CNRS, INSERM, CEA), l'Agence française de développement (AFD), l'agence Erasmus + France, comme le montre le tableau suivant.

Tableau n° 14 : principaux bénéficiaires des fonds européens en gestion directe et indirecte en France sur la période 2014-2021 (montants programmés, M€)

	Montant
Total	18 955
Dont : État (au titre des infrastructures de réseau transeuropéen notamment)	1 770,6
Agence spatiale européenne (ESA)*	1 378,6
Centre national de la recherche scientifique (CNRS)	1 246,2
Agence française de développement (AFD)	696,3
Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA)	613,9
Réseau de transport d'électricité (RTE)	536,3
Agence Erasmus + France	509
Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm)	340,3
Agence française d'expertise technique internationale	267,4
Action contre la faim (ACF)	263,3

Source : données Commission européenne, calculs Cour des comptes. * Montants non représentatifs des « retours » nationaux, s'agissant d'une agence européenne localisée en France.

Dans ce contexte, le Gouvernement a lancé à l'été 2022 l'élaboration de plans d'actions ministériels et une cellule en charge de la mobilisation des fonds européens a été créée le 1^{er} janvier 2023 au sein du secrétariat général des affaires européennes. Cette cellule a pour mission d'animer quarante-deux réseaux associant pour chaque fonds européen des représentants des cabinets et des ministères, de la représentation permanente de la France auprès de l'UE, du SGAE et de la direction du budget. Après un diagnostic de l'utilisation des fonds, ces réseaux appuieront l'élaboration de plans d'action pour chaque fonds européen, intégrant des objectifs de retour.

Pour les programmes en gestion partagée, la simplification et la sécurisation des dépenses et le renforcement de la coopération entre les autorités de gestion, l'ANCT et les autorités d'audit devraient être intégrés à ces plans d'action. Pour les programmes en gestion directe, la mobilisation des programmes dont le budget pluriannuel est en augmentation, en particulier la recherche et l'innovation, ainsi que la défense, devrait être prioritaire. Les plans d'action ministériels devraient en particulier préciser leur stratégie pour mieux anticiper les appels à projets européens, ainsi que leurs actions de sensibilisation et de soutien des potentiels porteurs de projets. Quatre ministères seulement⁵² avaient transmis une proposition de plan d'action fin janvier.

La Cour recommande donc de finaliser dans les meilleurs délais ces plans d'action.

Recommandation n° 1. (secrétariat général aux affaires européennes) : Finaliser en 2023 les plans d'actions pour la simplification et la sécurisation des dépenses des fonds en gestion partagée et la mobilisation des fonds en gestion directe et produire un bilan annuel de leur mise en œuvre.

2.2.3 Un suivi budgétaire à améliorer

2.2.3.1 Un suivi annuel incomplet

Sauf exceptions⁵³, et en dehors des dépenses de la facilité pour la reprise et la résilience (cf. encadré), les versements de la Commission européenne ne sont pas retracés dans les comptes des administrations publiques en comptabilité nationale. En effet, celle-ci considère que ces opérations sont réalisées pour le compte des institutions européennes. Les retours sont donc traités comme des transferts courants ou des transferts en capital en provenance du reste du monde vers les bénéficiaires nationaux finaux, qui sont le plus souvent en dehors des administrations publiques. En revanche, logiquement, les cofinancements apportés dans certains cas par les administrations constituent bien des dépenses des administrations publiques.

Prise en compte des versements de la Commission européenne au titre de la facilité de reprise et de résilience du plan *Next Generation EU*

Les financements reçus au titre de la facilité pour la reprise et la résilience apparaissent dans les comptes des administrations publiques. Ces flux sont enregistrés comme des recettes, avec un écart entre la comptabilité nationale en droits constatés et la comptabilité de caisse.

En comptabilité nationale, le choix a été fait d'enregistrer la recette au même moment que la dépense associée ce qui permet d'assurer une neutralité sur le solde public des dépenses financées par l'UE dans le cadre du plan de relance. Le même principe s'applique en comptabilité générale.

En comptabilité budgétaire, les recettes sont inscrites dans les comptes au moment de leur perception suivant une logique de caisse. À court terme, cette différence peut être significative : les recettes inscrites

⁵² Culture, Justice, Outre-mer, Transition écologique.

⁵³ Fonds de concours des administrations chargées de la gestion de fonds européens ou bénéficiaires directs.

en comptabilité nationale se sont ainsi élevées à 13,5 Md€ en 2021 et 11,1 Md€ en 2022 contre respectivement 5,1 Md€ et 7,4 Md€ en comptabilité budgétaire. À terme, la somme des montants des financements reçus sera identique dans les deux comptabilités.

2.2.3.2 Des modalités de suivi budgétaires variables

Les versements de la Commission européenne font l'objet de traitements comptables et budgétaires variables en fonction des programmes européens.

Les financements de la PAC font l'objet d'un programme spécifique de la mission *Avances à divers services de l'état et organismes gérant des services publics* (programme n° 821) qui réceptionne les financements européens. Il a pour objet d'accorder des avances à l'Agence de services et de paiement (ASP), afin de préfinancer les aides agricoles avant leur remboursement par la Commission. Ce schéma de financement a été mis en place en 2001.

Les financements fonds de la politique de cohésion ont d'abord été isolés dans la nomenclature des ministères gestionnaires afin d'assurer la traçabilité et la rapidité du paiement aux bénéficiaires et avec des procédures particulières (fonds de concours et reports de crédits locaux), jusqu'en 2005. De nouvelles modalités de gestion ont été décidées avec l'entrée en application de la Lolf, considérant que le maintien du circuit « dans le budget de l'État » présenterait des inconvénients majeurs. Ces fonds ne pouvaient plus être isolés au sein des programmes de l'État, dans la mesure où les systèmes informatiques ne permettaient pas d'en assurer la traçabilité indispensable. L'hypothèse consistant à créer un programme par fonds, ce qui aurait été permis de répondre aux objectifs de transparence et de simplicité, a été écartée dans la mesure où cela revenait à proposer au Parlement un vote sans crédits ou avec des crédits qu'il ne pourrait amender. Ces fonds sont aujourd'hui comptabilisés sur un « compte de tiers », hors budget de l'État⁵⁴, ouvert auprès des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels concernés. Seuls restent rattachés au budget de l'État par voie de fonds de concours :

- les crédits cofinçant des projets sous maîtrise d'ouvrage de l'État (l'État étant alors porteur de projet et bénéficiaire direct) et les crédits finançant les dépenses directes d'assistance technique de l'État (marchés, rémunérations des agents travaillant sur les fonds européens) ;

- les crédits des programmes nationaux gérés par les ministères de l'emploi (FSE).

Enfin, le traitement comptable des fonds européens structurels et d'investissement (FEDER, FSE) est différent entre l'État et les régions, ce qui est contestable pour des fonds de même nature et relevant de la même réglementation⁵⁵. Une note de service de la DGFIP d'août 2016 portant circuits financiers et comptables des européens gérés par l'État prescrit un traitement en comptes de tiers en « classe 4 », y compris quand l'État est autorité de gestion. Cette approche pose des difficultés de suivi quand par exemple des crédits budgétaires sont appelés pour pallier à des suspensions de paiement des fonds européens.

⁵⁴ Classe 4 en comptabilité de l'État.

⁵⁵ Cour des Comptes, Formation inter-juridictions « Expérimentation de la certification des comptes locaux », « Note sur le traitement comptable des fonds européens structurels et d'investissement. Situation au 31 janvier 2020. »

Pour les fonds européens dont les régions sont autorités de gestion, une note d'information conjointe DGFiP-DGCL⁵⁶ applicable au secteur public local retient un traitement en compte propre. Les régions peuvent intégrer les fonds dans leur budget principal ou créer un budget annexe spécialisé : les crédits européens s'ajoutent aux autres crédits gérés par la région (budget principal) ou les recettes et les dépenses relatives aux fonds européens sont isolées dans un support budgétaire propre, mais les résultats (excédents, déficits, reports de crédits) sont consolidés avec ceux du budget principal (budget annexe spécialisé).

Enfin, les versements de la Commission européenne au titre de la FRR sont enregistrés comme des recettes non fiscales de l'État.

Au total, près de 90 fonds de concours reçoivent chaque année des versements de la Commission européenne pour un montant de 284,29 M€ en 2021 et 248,63 M€ en 2022. Ils sont décrits dans l'annexe au projet du loi de finances « *État récapitulatif des crédits de fonds de concours et attributions de produits* », mais ne font pas l'objet d'un suivi agrégé, à l'exception des fonds structurels⁵⁷. Les ministères bénéficiaires sont notamment le ministère de l'intérieur (fonds asile et migration, programmes de coopération et de formation de la police), de l'outre-mer et du travail (au titre du FSE+), de l'agriculture (sécurité alimentaire), de la défense, du budget (certification des dépenses et coopération douanière), des affaires étrangères (gestion de crises) ou de la santé.

Le suivi des versements de la Commission et des moyens consacrés par l'État à la mobilisation et à la gestion des fonds européens est émietté, ce qui ne permet pas d'évaluer l'impact des programmes européens et leur additionnalité vis-à-vis des différents programmes ministériels. La Cour recommande à la direction du budget de renforcer le suivi de la mobilisation des fonds européens intégrer dans les conférences annuelles budgétaires. Cette démarche était embryonnaire en 2022 ; elle est inscrite dans la circulaire du ministre chargé des comptes publics relative aux conférences de budgétisation 2023-2027¹ qui invite les ministères à améliorer la mobilisation des fonds européens et leur articulation avec les crédits nationaux. Ce suivi devrait s'appuyer sur une analyse des perspectives et des moyens déployés pour améliorer leur mobilisation. Un bilan annuel pourrait être réalisé dans les rapports annuels de performance des ministères les plus concernés en précisant les moyens consacrés aux cofinancements ou aux soutiens aux bénéficiaires potentiels et en y associant le cas échéant des indicateurs de performance en lien avec les programmes européens concernés.

Recommandation n° 2. (direction du budget) : Renforcer le suivi de la mobilisation des fonds européens en intégrant à l'ordre du jour des conférences budgétaires annuelles une analyse des moyens mobilisés et des flux financiers européens et nationaux par période de programmation.

⁵⁶ Une instruction interministérielle du 11 février 2015 propose aux régions de choisir dès le début de la programmation et pour la durée de celle-ci entre différentes règles de budgétisation et de comptabilisation des fonds européens. Les régions doivent retracer les recettes et les dépenses relatives aux fonds européens de la programmation 2014-2020 dans leurs documents budgétaires.

⁵⁷ En 2021, la Commission européenne a versé 4,3Md€ au titre des fonds structurels européens, imputé à hauteur de 4,8 Md€ sur compte de tiers et à hauteur de 55,4 M€ sur le budget de l'État par voie de fonds de concours.

2.3 La facilité pour la reprise et la résilience (FRR) : un impact direct sur le budget de l'État

La facilité pour la reprise et la résilience (FRR) élargit le champ d'intervention de la Commission européenne (2.2.1) et renforce l'impact du budget européen sur le budget de l'État (2.2.2). Les modalités de gestion de cet instrument sont censées illustrer un nouveau modèle de gestion, plus simple et axé sur la performance, mais la portée de ces améliorations reste à évaluer (2.2.3).

2.3.1 Un instrument nouveau aux objectifs multiples

En juillet 2020, le Conseil européen a approuvé le plan *NextGenerationEU* pour atténuer les répercussions de la pandémie et renforcer la résilience de l'UE et des États membres face aux chocs futurs. Il se traduit par la création d'un instrument nouveau, la facilité pour la reprise et la résilience (FRR)⁵⁸, permettant aux États membres de demander des subventions et des prêts à la Commission européenne.

Les États membres peuvent faire appel à la FRR pour financer des réformes en lien avec les recommandations du Semestre européen et des investissements à l'instar de la politique de cohésion, à laquelle cet instrument est rattaché dans la présentation du budget européen.

Pour en bénéficier, les États membres s'engagent dans un programme national de reprise et de résilience (PNRR) validé par le Conseil après examen par la Commission. Les engagements portent à la fois sur la réalisation d'investissements et sur un calendrier de mise en œuvre de réformes législatives ou réglementaires qui correspondent *de facto* aux recommandations de la Commission européenne adressées à chaque État membre à l'occasion des « semestres européens » de 2019 et de 2020, regroupées sous six thématiques : finances publiques, compétitivité et innovation, intégration sur le marché du travail et compétences, santé, dimension écologique, dimension numérique. Selon la DG Trésor, ce plan a permis de soutenir la croissance économique et la reprise après la crise sanitaire et aurait contribué au rebond à hauteur de 1,1 % en 2021 et en 2022 (hors effets d'entraînement)⁵⁹.

La FRR s'inscrit ainsi dans le prolongement des négociations européennes menées à partir de 2018 sur la mise en place d'un instrument budgétaire de convergence et de compétitivité (BICC selon l'acronyme anglais) de la zone euro, qui faisait partie du « plan de renforcement de l'euro » de l'Eurogroupe décidé en décembre 2018. Les discussions avaient permis un compromis en 2019 sur un outil de financement d'investissements et de réformes préconisés ou approuvés par les autres États membres, mais en renvoyant la question de son financement aux négociations sur le budget européen. Ce projet a été retiré à l'occasion de la proposition de règlement sur la FRR. Le règlement adopté reprend quelques modalités de l'instrument budgétaire de convergence et de compétitivité, avec des montants substantiels, mais sans être restreinte à la zone euro et avec un caractère temporaire.

⁵⁸ règlement (UE) n° 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience.

⁵⁹ DG Trésor, « *A quoi servent les plans de relance mis en place à la crise covid-19 ?* », Trésor-Eco n°324, mars 2023.

Le règlement sur la FRR a été révisé fin 2022 pour tenir compte des objectifs de financement du plan européen *REPowerEU* pour la sécurité énergétique de l'UE. Les plans nationaux doivent être actualisés en conséquence au premier semestre 2023.

Les axes de financement du plan européen *REPowerEU*

REPowerEU vise à financer des investissements supplémentaires de 210 Md€ nécessaires d'ici à 2027 pour la suppression progressive des importations de combustibles fossiles russes. Ce plan sera financé notamment par la facilité pour la reprise et la résilience (FRR).

Les États membres peuvent utiliser les prêts non utilisés (près de 225 Md€) et 20 Md€ de nouvelles subventions financées à 60 % par la mise aux enchères, dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission, par les quotas actuellement détenus dans la réserve de stabilité du marché et à 40 % par le recours au Fonds d'innovation pour financer des investissements dans le cadre de leurs plans nationaux pour la reprise et la résilience.

Un préfinancement de 20 % est possible, en deux versements. La date d'éligibilité pour les nouvelles mesures d'investissements et de réformes présentées dans le chapitre *REPowerEU* est le 1^{er} février 2022. Il sera néanmoins possible d'amplifier certaines mesures du plan national, ou de les transférer vers le chapitre *REPowerEU* en cas de baisse de l'allocation financière, ce qui permet par extension une date d'éligibilité au 1^{er} février 2020.

Un chapitre spécifique *REPowerEU* comprenant de nouvelles mesures d'investissements et de réformes, doit être intégré aux PNRR pour bénéficier des financements européens, ce qui nécessite de déposer un plan révisé en 2023.

Il existe ainsi plusieurs zones de recoupement entre les interventions de cet instrument et des autres fonds européens notamment dans les domaines de la transition écologique et du déploiement du numérique. Une même dépense ne peut être financée par plusieurs fonds européens, ce qui implique d'assurer une coordination suffisante entre ces fonds dans leur mise en œuvre au niveau national.

2.3.2 Un impact significatif sur le budget de l'État, des risques à maîtriser jusqu'en 2026

Dans le plan national de reprise et de résilience (PNRR), les engagements pris s'accompagnent d'objectifs chiffrés (cibles) et de réformes (jalons) sur la période 2021-2026.

Le Gouvernement a choisi de présenter des jalons de mise en œuvre de certaines réformes structurelles engagées ou envisagées, notamment :

- le renforcement du cadre de gouvernance des finances publiques et la mise en œuvre de recommandations de la commission sur l'avenir des finances publiques, ainsi que la stratégie de gestion de la dette covid ;
- une trajectoire pluriannuelle de redressement des finances publiques ;
- la publication en 2021 du bilan des réformes de productivité de l'action publique ;
- la poursuite de la réforme de l'assurance chômage.

La France a fait le choix de préfinancer les mesures du plan national de reprise et de résilience à partir du budget de l'État et des administrations de la sécurité sociale (« Ségur de la santé ») qui financent le plan de relance, comme le montre le tableau suivant.

Tableau n° 15 : mesures du plan national de reprise et de résilience (Md€)

Volet du plan de relance	Composante du plan national de reprise et de résilience	Montant estimé dans le plan de relance	Financement européen estimé *
Transition écologique	Rénovation énergétique	6,7	5,8
	Écologie et biodiversité	3,2	2,1
	Infrastructures et mobilités vertes	8,8	7,0
	Énergies et technologies vertes	7,2	5,3
Compétitivité	Financement des entreprises	0,25	0,25
	Souveraineté technologique et résilience	5,2	3,2
	Mise à niveau des territoires, de l'État, des entreprises, Culture	3,1	2,1
Cohésion	Sauvegarde de l'emploi, jeunes, handicap, formation professionnelle	11,3	7,5
	Recherche, Ségur de la santé et dépendance, Cohésion territoriale	9,8	7,7
Sous-total		55,6	41,0
Axes du plan de relance ne bénéficiant pas de financements européens		44,4	-
Total		100,0	41,0

Source : Synthèse Cour des comptes d'après le dossier de présentation du plan national de reprise et de résilience – Trésor Info publié le 29 avril 2021. L'actualisation du montant du PNRR par la Commission européenne au 30 juin 2022 à 37,5 Md€, ainsi le montant supplémentaire attendu au titre de REPowerEU (environ 2,1Md€) ne sont pas pris en compte.

De manière générale, le calendrier affiché du plan de relance (2021-2022, voire 2023 pour quelques mesures) est différent de celui retenu pour les versements en provenance de l'Union qui s'étaleront jusqu'en 2026. Cela nécessitera de maintenir jusqu'à cette date une vigilance sur l'atteinte des objectifs (jalons et cibles).

Tableau n° 16 : Calendrier initial de déboursement de la facilité européenne pour la reprise et la résilience - France

	Calendrier indicatif de déboursement	Cibles et jalons associés		Montants attendus *
		Nombre	%	Md€
2021	Préfinancement 13 % (perçu le 19 août 2021)			5,1
2022	Cibles et jalons 2021 (demande 26/11/21, déboursement T1 2022)	38	22 %	7,4
2023	Cibles et jalons 2022 (demande fin 2022, déboursement T1 2023)	65	37 %	12,7
2024	Cibles et jalons 2023 (demande fin 2023, déboursement T1 2024)	35	20 %	6,9
2025	Cibles et jalons 2024 (demande fin 2024, déboursement T1 2025)	17	10 %	3,3
2026	Cibles et jalons 2025 + 2026 (demande mi-2026, déboursement T4 2026)	20	11 %	4,0
	Total	175	100 %	39,4*

Source : direction du budget. *L'actualisation du montant du PNRR par la Commission européenne à 37,5 Md€ au 30 juin 2022 et le montant supplémentaire au titre de REPowerEU (environ 2,8Md€) ne sont pas pris en compte.

La première demande de paiement du Gouvernement français présentée le 26 novembre 2021 a été acceptée par la Commission le 26 janvier 2022. Après avoir recueilli l'accord des États membres, un versement de 7,4 Md€ a été effectué en 2022. La deuxième demande de paiement, prévue fin 2022, devait porter sur la mise en œuvre de 50 mesures (37 investissements et 13 réformes), représentant 65 indicateurs (44 cibles et 21 jalons).

Tableau n° 17 : Périmètre de la demande de paiement FRR 2022

Intitulé du volet	Nombre de mesures	Nombre d'investissements	Nombre de réformes	Nombre d'indicateurs	Nombre de cibles et de jalons
Écologie	18	15	3	27	19 cibles et 8 jalons
Compétitivité	13	8	5	18	8 cibles et 10 jalons
Cohésion sociale	19	17	2	20	17 cibles et 3 jalons

Source : direction générale du Trésor.

Cette demande a été reportée et devrait intervenir courant 2023 après le dépôt d'un PNRR révisé pour intégrer le chapitre *REPowerEU*. La France a transmis en avril 2023 à la Commission européenne cette mise à jour. Elle précise les investissements et les réformes conditionnant le versement de 2,3 Md€ de subventions supplémentaires auxquels viennent s'ajouter 0,5 Md€ provenant des fonds non consommés de la réserve d'ajustement *Brexit*. Ces subventions contribueront au financement de la décarbonation de l'industrie et à la rénovation énergétique des logements privés et des bâtiments publics.

Plusieurs risques pèsent sur le financement attendu de l'UE.

Certains résultent de la structure du plan de relance dans son ensemble, déclinée dans le plan national de reprise et de résilience, avec une addition de mesures très diverses, mises en œuvre par de nombreux acteurs.

D'autres proviennent de modalités de mise en œuvre qui peuvent se révéler complexes. À cet égard, la mention, dans le règlement européen créant la facilité de reprise et de résilience de la « *protection des intérêts financiers de l'Union européenne* » entraîne un dispositif d'audit et de contrôle similaire à celui des fonds européens en gestion partagée. Une attention particulière est portée aux conflits d'intérêt, à la fraude et à la traçabilité des versements jusqu'aux bénéficiaires finaux qui peuvent être le cas échéant sollicités pour vérifier qu'ils répondent bien aux critères d'attribution des aides et mesures du plan national. Enfin, la Commission dispose d'une marge d'appréciation en cas de non-atteinte des engagements, qui peuvent être quantitatifs (cibles) ou qualitatifs (jalons), pour déterminer si le versement des fonds doit être suspendu ou retardé. Elle a publié le 21 février 2023 sa méthodologie pour évaluer l'impact financier éventuel de la non-atteinte d'un objectif⁶⁰.

Une circulaire de la Première ministre⁶¹ décrit les dispositifs et les étapes nécessaires à la formalisation des demandes de financement auprès de la Commission européenne et les modalités de contrôles et d'audit des mesures du PNRR.

L'autorité de coordination nationale du PNRR a évolué depuis 2021 : le secrétariat général chargé du plan de relance (SGPR) a été remplacé par la direction générale du Trésor qui a mis en place une structure spécialisée à l'été 2022. Une circulaire de la Première ministre du 5 août 2022 a ainsi désigné « Autorité de coordination nationale » un pôle nouvellement créé au sein de la sous-direction Europe de la direction générale du Trésor et précisé le cadre d'intervention des différents acteurs dans la mise en œuvre et l'audit des mesures. Enfin, la CICC est l'autorité d'audit et a obtenu 10 emplois temporaires pour réaliser cette nouvelle mission.

Principaux éléments de contrôle interne et d'audit relatifs au plan national de reprise et de résilience (PNRR)

Une circulaire du Premier ministre du 30 août 2021 a détaillé les éléments du dispositif de contrôle et d'audit du PNRR, parmi lesquels :

⁶⁰ Commission européenne, « *Recovery and Resilience Facility : Two years on A unique instrument at the heart of the EU's green and digital transformation* », Communication au Parlement européen et au Conseil, 21 février 2023.

⁶¹ Circulaire n°6369-SG du 5 août 2022 relatives à la mise en œuvre et au suivi des mesures du plan national de reprise et de résilience actualisant la circulaire n°6300-SG du 30 août 2021.

- des remontés trimestriels (à la DGT à la CICC, à la DG Trésor et au SGAE selon les cas) et avant chaque demande de versement sur l'avancée des indicateurs du plan ;
- la description du système de gestion et de contrôle interne (DSCG) des ministères ;
- les cartographies des risques et les plans d'action ministériels ;
- le dispositif de conservation et d'archivage des pièces justificatives, qui doivent être conservées cinq ans après le décaissement opéré par l'administration ou l'opérateur, et doivent être accessibles aux services de la Commission européenne, à l'Office européen de lutte anti-fraude, à la Cour des comptes européenne et au Parquet européen,
- les audits de systèmes et les tests de performance effectués par les auditeurs internes ou inspections ;
- les déclarations de gestion de chaque ministère concerné, puis la déclaration de gestion unique signée par le ministre chargé des finances avant chaque demande de versement ;
- des rapports semestriels de suivi du PNRR établis dans le cadre du semestre européen.

La circulaire de la Première ministre du 5 août 2022 renforce ce cadre en clarifiant les règles de publicité -les destinataires du financement de l'UE s'assurent de la visibilité du financement et les ministères affichent dans toute communication l'emblème de l'UE accompagné de la mention « financé par l'Union européenne – NextGenerationEU »-, les modalités d'archivage jusqu'au 31 décembre 2031 des documents, pièces justificatives et données attestant de la bonne atteinte des jalons et des cibles, le rôle de l'Autorité de coordination, de la CICC et le circuit de l'information.

La CICC effectue des audits fondés sur une stratégie élaborée conjointement avec la Commission européenne. À ces obligations s'ajoutent celles qui découlent de l'examen de chaque demande de paiement par la Commission européenne dans les deux mois qui suivent son dépôt : la Commission réalise dans ce cadre une deuxième série de tests de performance avec un échantillon différent de celui de la CICC et se réserve le droit de procéder *ex post* à des audits approfondis pour chaque mesure.

Si l'instauration d'une logique de performance constituait la contrepartie de l'endettement commun mis en œuvre pour financer la facilité pour la reprise et la résilience, il semble qu'elle puisse parfois engendrer des difficultés, la vérification de l'atteinte de ces objectifs nécessite un travail supplémentaire qui repose sur une disponibilité complète des données de base, qu'elles relèvent d'une administration centrale, d'un service déconcentré, d'un opérateur ou d'un autre acteur. Les engagements du PNRR concernent à la fois des ministères ou opérateurs familiers des procédures de contrôle des fonds européens (Agence de services et de paiement par exemple) et des entités moins habituées à ces procédures, ce qui peut occasionner des difficultés et des risques, qui pourraient, s'ils n'étaient pas maîtrisés, remettre en cause les financements européens⁶². Les exigences européennes ne sont pas toujours aisées à remplir lorsqu'il s'agit d'un circuit budgétaire de crédits déconcentrés et de consommations rapides, certaines mesures gérées au niveau déconcentré pouvant le cas échéant nécessiter des contrôles au niveau des préfectures. Ce peut également être le cas pour les mesures gérées par des opérateurs, ce qui peut occasionner une difficulté à centraliser l'information. Le suivi budgétaire d'ensemble du plan est réalisé à partir de *Chorus*. Il se limite à la consommation de

⁶² Les accords opérationnels avec l'UE comprennent des modalités permettant d'éviter une situation de blocage pour un État membre. Si une cible ou un jalon n'est pas atteint, un État membre a la possibilité de demander un report de six mois pour soumettre sa demande de paiement, afin d'assurer le respect des cibles et jalons.

crédits par l'État, ce qui ne renseigne pas sur le montant des crédits effectivement versés aux bénéficiaires finaux pour les crédits dont la gestion est confiée à des opérateurs, comme le relevait la Cour dans son rapport sur l'élaboration et la mise en œuvre du plan de relance pour les mesures portées par le ministère de la culture⁶³ et dans son rapport public annuel pour les mesures portées par le ministère du travail⁶⁴.

Le dispositif d'audit et de contrôle de la mise en œuvre des mesures fixé fait porter des coûts de gestion sur l'État et peut être difficile à appliquer pour les mesures déconcentrées, en raison du nombre important d'intermédiaires, pas toujours familiers des exigences de contrôle et d'audit des fonds européens. Des difficultés sont apparues pour harmoniser et formaliser les procédures de contrôles et d'audit des réglementations européennes (commande publique, aides d'État, conflits d'intérêt et lutte antifraude) des « autorités délégataires de gestion » du PNRR (ministères et opérateurs).

Le suivi et le pilotage du PNRR se sont améliorés avec la mise en place par la DG Trésor d'un pôle spécialisé. Les exigences en matière de description des systèmes de gestion et de contrôle et de cartographie des risques ont été formalisées et des travaux ont été engagés par la DG Trésor pour renforcer les systèmes de contrôle interne et l'analyse des risques, en faisant appel à l'instrument d'appui technique de la Commission européenne. Un groupe de travail spécifique au PNRR a été mis en place par la mission interministérielle de coordination anti-fraude réunissant notamment le Parquet européen, l'autorité de coordination nationale de la DG Trésor et les ministères concernés.

Le système d'information doit encore être amélioré et les procédures de contrôle et d'audit des réglementations européennes (commande publique, aides d'État, conflits d'intérêt et lutte antifraude, double financement) davantage formalisées et harmonisées par les autorités délégataires de gestion. Des cas de fraude ont été détectés sur des dossiers d'aides à la rénovation énergétique, qui ont été signalés au parquet et au parquet européen. Les dépenses correspondantes seront retirées de la demande de paiement et ces dossiers font par ailleurs l'objet de contrôles par la Commission et par la Cour des comptes européenne.

Le partage des données sur les bénéficiaires finaux doit être développé afin de mieux détecter les risques de fraude, par exemple en testant, comme le recommande la CICC, l'outil informatique intégré de la Commission européenne destiné à la fouille de données (*data mining*) et à leur enrichissement (ARACHNE). Cet instrument est déjà utilisé pour les contrôles des autorités de gestion du FSE et du FEDER. Il permet de disposer d'une base de données exhaustive des projets enrichie au moyen d'informations disponibles publiquement afin de détecter grâce à des indicateurs de risque les projets, bénéficiaires, contrats et contractants susceptibles de présenter des risques de fraudes, de conflits d'intérêts ou d'irrégularités.

La Cour recommande à la DG Trésor, en lien avec la CICC, de renforcer l'appui aux ministères et aux opérateurs afin que les procédures de contrôles et d'audit des autorités délégataires couvrent l'ensemble des exigences applicables, conformément au modèle élaboré

⁶³ Cour des comptes, « *La préparation et la mise en œuvre du plan de relance* ». Communication à la Commission des finances du Sénat, mars 2022.

⁶⁴ Cour des comptes, « *L'utilisation des moyens mis à disposition par l'Union européenne pour soutenir l'emploi* » Rapport public annuel, février 2022.

par la direction générale du Trésor, et de développer l'analyse des risques pour assurer la conformité des dépenses aux règles d'éligibilité européennes.

Recommandation n° 3. (direction générale du Trésor) : Compléter en 2023 les procédures de contrôle et d'audit des mesures du plan national de reprise et de résilience (PNRR) et développer l'analyse des risques pour assurer la conformité des dépenses présentées aux règles d'éligibilité européennes.

2.3.3 Une articulation à suivre avec les programmes du CFP

La FRR augmente la part des investissements publics pouvant être financés par les fonds européens. Il existe ainsi un risque d'éviction des fonds de l'un ou l'autre des instruments en fonction des choix des États. Si la France a choisi de présenter des dépenses préfinancées par l'État et des opérateurs, ce risque ne peut être complètement exclu en raison de la nécessité de garantir l'absence de double financement pour les investissements retenus, qui pourraient diminuer la consommation des autres fonds européens. Ceci pourrait avoir un impact sur la fin de la programmation 2014-2020 ou sur le début de la programmation 2021-2027 qui pourrait prendre du retard.

La Cour des comptes européenne a publié le 16 janvier dernier un document recensant les points communs et les différences entre la facilité de reprise et de résilience et les fonds de la politique de cohésion, qui permettent ⁶⁵ d'éclairer les enjeux de coordination opérationnelle.

Le financement apporté par le plan *NextGenerationEU* est exclusif de tout double financement issu d'autres programmes européens, ce qui nécessite une analyse mesure par mesure, y compris au niveau déconcentré lorsque des mesures sont susceptibles d'être financées *via* certains programmes des fonds structurels, dont les conseils régionaux sont autorités de gestion, ce qui implique au vu des zones de recoupement identifiées, de pouvoir assurer une coordination suffisante entre ces fonds.

À cet effet, la coordination des différents instruments est assurée par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et par le pôle PNRR de la direction générale du Trésor. La combinaison des critères⁶⁶ définis pour orienter les porteurs de projets vers l'une ou l'autre source de financement se fait localement, « *en retenant une approche pragmatique projet par projet* », et l'ANCT a élaboré un guide pour l'application de cette ligne de partage. Un cycle de réunions portant sur la coordination entre la FRR et la politique de cohésion a été organisé en 2021 par l'ANCT et Régions de France avec les autorités de gestion régionales et les services ministériels en charge des politiques de santé, de transports et de mobilité, d'aides aux entreprises et de rénovation thermique des bâtiments. Cette multitude des intervenants, tant au niveau ministériel que s'agissant des collectivités territoriales traduit le grand niveau de précision des engagements pris par la France.

Par ailleurs, la gouvernance à plusieurs niveaux (Commission, État, régions, parties prenantes) et le partenariat mis en œuvre pour les fonds en gestion partagée ne s'appliquent pas

⁶⁵ Cour des comptes européenne, « *Le financement accordé par l'UE au titre de la politique de cohésion et de la facilité pour la reprise et la résilience : un analyse comparative* ». Document de travail, 16 janvier 2023.

⁶⁶ Temporalité, thématique financée, bénéficiaire du soutien et dimension territoriale

à la FRR. Les documents de programmation des deux instruments diffèrent considérablement, de même que les procédures d'approbation et d'évaluation. La coordination de cette mise en œuvre en parallèle fait partie de l'exercice de programmation des deux instruments, et les États membres sont tenus de veiller à ce que ceux-ci se complètent sans faire double emploi.

En termes de simplification, le financement par la Commission repose intégralement sur la réalisation des jalons et des cibles, c'est-à-dire un modèle du financement « non lié aux coûts » du bénéficiaire final. Les États membres peuvent cependant recourir à tout modèle de financement des opérations individuelles qui leur semble adapté, conformément à leurs règles nationales. Dans la pratique, les exigences formulées lors des premiers contrôles de la Commission européenne se rapprochent de celles de la justification des coûts pratiquée dans la politique de cohésion. En effet, avant la présentation de la première demande de paiement, la Commission et les différents États membres signent des arrangements opérationnels qui précisent les modalités de suivi et les éléments probants attestant de la réalisation des jalons et des cibles attendus par la Commission. L'État membre doit fournir à la Commission l'assurance qu'il a pris des mesures pour protéger les intérêts financiers de l'UE. Même si ce point n'est pas contrôlé avant d'autoriser le versement, la Commission procède à des vérifications et à des audits *ex post* sur la base d'un échantillon des dépenses.

La Commission compte appliquer le modèle de financement de la FRR à d'autres domaines budgétaires. Elle a déjà proposé de transposer le principe de base des financements de la FRR au nouveau Fonds social pour le climat, dont la gestion devrait s'appuyer sur les plans des États membres, et au titre duquel les versements devraient être effectués une fois atteints les jalons et les cibles préalablement fixés. Dans ce contexte, le suivi et la coordination opérationnelle doivent être réalisés jusqu'à la dernière demande de versement en 2026, pour s'assurer de la préservation des intérêts financiers de l'État mais aussi pour garantir une mobilisation optimale des fonds européens et évaluer l'impact de ce nouvel instrument.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le budget européen, matérialisé par les CFP, est fondamentalement un budget d'intervention et d'investissement. Ses dépenses traduisent la solidarité entre les États membres dans la mise en œuvre des politiques européennes. 93 % du CFP est consacré au financement de programmes, le solde est consacré au fonctionnement des institutions européennes

Cette répartition thématique s'accompagne d'une répartition préalable entre les États membres selon des modalités définies dès l'accord du Conseil sur le CFP. Près de 75 % du CFP est réparti a priori pour financer les programmes en « gestion partagée » dont la gestion est confiée aux États par la Commission. Le CFP est ainsi un « budget de transfert » entre les États, ces transferts étant particulièrement opérés par l'intermédiaire des quatre fonds de la politique de cohésion⁶⁷ et des deux fonds de la politique agricole commune⁶⁸, qui représentent plus de 60 % de ses dépenses. Environ 20 % du CFP sert par ailleurs à financer des programmes gérés directement par la Commission européenne et ses agences sans répartition préalable entre les États. Ces programmes financent des projets de recherche et

⁶⁷ Fonds européen de développement régional (FEDER), Fonds social européen (FSE), Fonds de cohésion, Fonds de transition juste.

⁶⁸ Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), Fonds européen agricole de développement rural (FEADER).

d'innovation, des investissements stratégiques européens, le développement de réseaux transeuropéens, l'amélioration du fonctionnement du marché unique, l'éducation, l'aide humanitaire et le développement. Le CFP 2021-2027 marque une progression des dépenses affectées à ces priorités.

L'État a une responsabilité importante dans la mobilisation des fonds européens, en lien avec les régions pour les fonds qui les concernent. Les fonds en gestion partagée représentent 78,2 % des retours annuels de la France sur la période 2014-2021 et les programmes gérés par l'État comptent pour plus des deux tiers de ces retours. Les dépenses consacrées aux programmes en gestion directe pour la recherche et l'innovation, les réseaux transeuropéens, les investissements stratégiques et la défense, domaines d'intervention du budget de l'État, sont en augmentation.

Pour la période de programmation 2021-2027, la France dispose de près 83,6 Md€ au des fonds en gestion partagée, soit un taux de retour moyen de 11%, variable selon les programmes. Par ailleurs, le financement des programmes en gestion directe pour la recherche-innovation, les réseaux transeuropéens, les investissements stratégiques et la défense augmente sur la période. Dans ce contexte, le Gouvernement a lancé à l'été 2022 l'élaboration de plans d'actions ministériels pour améliorer la mobilisation des fonds européens. Pour les programmes en gestion partagée, les efforts de simplification des procédures d'instruction et de paiement, et de sécurisation des dépenses doivent être poursuivis en tirant parti des évolutions de la réglementation européenne pour la période de programmation 2021 – 2027 et en s'appuyant sur les autorités nationales d'audit (Commission interministérielle de coordination des contrôles, CICC, Commission de certification des comptes des organismes payeurs, CCCOP).

Pour les programmes en gestion directe, la mobilisation des programmes dont le budget pluriannuel est en augmentation devrait être prioritaire. Il est de la responsabilité de l'État est de déployer une stratégie d'influence, de sensibilisation et de soutien des bénéficiaires plus efficace, même s'il est difficile d'anticiper le montant des « retours », à la différence des programmes en gestion partagée.

Les retours transitent peu par le budget de l'État et le suivi des moyens consacrés par l'État à la mobilisation et à la gestion des fonds européens est émiété. Il convient de renforcer le pilotage de l'État en intégrant dans les conférences annuelles budgétaires et dans les rapports annuels de performance, le suivi des retours et des moyens déployés pour améliorer la mobilisation des fonds européens.

La facilité pour la reprise et la résilience financée par l'emprunt européen est un instrument nouveau qui élargit le domaine d'intervention de la Commission à la mise en œuvre des recommandations du Semestre européen. Ses financements ont un impact direct sur le budget de l'État. Cette nouvelle source de financement pourrait cependant accentuer la pression exercée sur la capacité à dépenser les autres fonds européens qui peuvent financer les mêmes types de projets d'investissements. Une coordination renforcée des autorités de gestion des fonds européens et des financeurs publics est nécessaire afin d'assurer l'absence de double financement, garantir une mobilisation optimale des fonds européens et évaluer l'impact de ce nouvel instrument et de ses modalités de gestion.

ANNEXES

Annexe n° 1. Le budget 2021-2027 des « instruments spéciaux ».....	63
Annexe n° 2. Répartition des dépenses du CFP par rubriques et programmes	65
Annexe n° 3. Exemples de modalités de gestion de programmes en gestion directe.....	67

Annexe n° 1. Le budget 2021-2027 des « instruments spéciaux »

Le montant total maximal pouvant être utilisé pour des instruments spéciaux entre 2021 et 2027 s'élèvera à environ 21 Md€₂₀₁₈. Il existe deux types d'instruments spéciaux :

- les instruments spéciaux thématiques (réserve de solidarité et d'aide d'urgence, Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, réserve d'ajustement au Brexit) qui prévoient une flexibilité et des moyens supplémentaires pour des événements ou des lignes budgétaires spécifiques ;

- les instrument spéciaux non thématiques (instrument de flexibilité, instrument de marge unique), qui offre la possibilité de faire face à des circonstances plus généralement imprévues ou à des priorités nouvelles/émérgentes tout au long de la durée du CFP.

L'instrument de flexibilité (maximum 915M€₂₀₁₈ / an, soit 1,01 Md€_{courants} en 2023) est utilisé pour financer des actions qui ne peuvent pas être financées par d'autres sources du budget sans dépasser les plafonds de dépenses. Il a été fréquemment mobilisé dans le passé, principalement pour répondre aux défis migratoires et aux menaces pour la sécurité.

L'instrument de marge unique permet d'inscrire de nouveaux engagements et/ou paiements au budget de l'UE en utilisant les crédits d'engagement et de paiement qui ne sont pas utilisés en dessous des plafonds de dépenses des années précédentes à partir de 2021. Celles-ci doivent être mises à disposition au cours des années 2022-2027. Ce montant sera prélevé sur les crédits d'engagement et de paiement des exercices en cours ou à venir. Le montant annuel total mobilisé pour cet instrument au titre d'un budget rectificatif ou annuel ne peut dépasser 0,04 % du revenu national brut (RNB) de l'UE en engagements et 0,03 % du RNB de l'UE en paiements. Elle doit également être compatible avec le plafond des ressources propres.

En outre, l'instrument « Facilité européenne pour la paix » n'est pas financée via le budget européen mais directement par des contributions des États membres. Pour la France, la contribution est ainsi versée par les ministères contributeurs, à savoir le ministère des affaires étrangères et européennes et le ministère des armées. Ces dépenses militaires ne peuvent être financées par le CFP, le traité sur l'UE prévoyant qu'elles sont à la charge des États membres selon la clé du produit national brut, sauf décision à l'unanimité du Conseil.

Tableau n° 18 : Plafond des instruments spéciaux du CFP 2021-2027 (crédits d'engagement en M€ courants)

<i>Nom de l'instrument</i>	<i>Objet</i>	<i>Plafond 2021-2027</i>
Instruments spéciaux thématiques		
Réserve d'aide d'urgence et de solidarité	Aide financière en cas de catastrophe majeure survenant sur le territoire d'un État membre ou d'un pays candidat, besoins d'aide en priorité pour des actions à caractère d'urgence et les crises humanitaires.	9 467
Fonds européen d'ajustement à la mondialisation ⁶⁹	Contribution financière à un État lorsque des modifications majeures de la structure du commerce mondial conduisent à une perturbation économique grave (hausse substantielle des importations, recul rapide de la part de marché, délocalisation vers des pays tiers) ayant pour conséquence des licenciements dans une entreprise d'un État membre	1 467
Réserve d'ajustement Brexit	Compensation pour les États concernés de l'impact économique du <i>Brexit</i>	5 000 ⁽¹⁾
Facilité européenne pour la paix	Financement d'actions de sécurité et de défense (coûts communs des missions et opérations militaires)	5 000 ⁽¹⁾

Source : Commission européenne.

(1) Montants en €₂₀₁₈.

⁶⁹ Règlement (CE) n° 1927/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 portant création du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation.

Annexe n° 2. Répartition des dépenses du CFP par rubriques et programmes

Tableau n° 19 : Répartition des dépenses du CFP par rubriques et programmes (crédits d'engagements, Md€, €₂₀₁₈)

<i>Rubriques et programmes du CFP</i>	Montants CFP	Montants NGEU	TOTAL	%
Total	1 074,4	30	1 104,4	
1. Marché unique, innovation et numérique	132,8	10,6	143,4	
dont Horizon Europe	76,4	5,0	81,4	8%
dont InvestEU	2,8	5,6	8,4	1%
dont Connecting Europe Facility - Transport, Energie, Digital	28,4		28,4	3%
dont Marché Unique (COSME)	3,7		3,7	0%
2. Cohésion, résilience et valeurs	377,8	1,9	379,7	
dont fonds européen pour le développement économique régional	200,4		200,4	19%
dont Fonds de cohésion	32,6		32,6	3%
dont Fonds social européen (fonds social européen)	88,0		88,0	8%
dont ERASMUS +	21,7		21,7	2%
3. Ressources naturelles et environnement	356,4	17,5	373,9	
dont politique agricole commune - FEAGA	258,6		258,6	24%
dont politique agricole commune - fonds européen agricole pour le développement rural	77,9	7,5	85,4	8%
dont programme LIFE	4,8		4,8	0%
dont Fonds de transition juste	7,5	10,0	17,5	2%
4. Migration et gestion des frontières	22,7		22,7	
dont FAMI	8,7		8,7	1%
5. Résilience, sécurité et défense	13,2		13,2	
dont Fonds européen de défense	7,0		7,0	1%
6. Voisinage et le monde	98,4		98,4	
dont Instrument de voisinage, de développement et de coopération internationale	70,8		70,8	7%
7. Administration publique européenne	73,1		73,1	

Source : données Commission européenne, calculs Cour des comptes

Tableau n° 20 : Répartition du CFP par rubriques, en k€₂₀₁₈ et en k€_{courants}

En M€ _{courants}	CFP 2021-2027	En M€ ₂₀₁₈	CFP 2021-2027
1. Marché unique, innovation et digital	150 704	1. Marché unique, innovation et digital	132 781
2. Cohésion, résilience et valeurs	428 848	2. Cohésion, résilience et valeurs	377 768
3. Ressources naturelles et environnement	400 997	3. Ressources naturelles et environnement	358 374
4. Migration et gestion des frontières	25 998	4. Migration et gestion des frontières	22 671
5. Sécurité et défense	14 925	5. Sécurité et défense	13 185
6. Voisinage et le monde	110 597	6. Voisinage et le monde	98 419
7. Administration publique européenne	82 474	7. Administration publique européenne	73 102
TOTAL	1 214 181	TOTAL	1 074 300

Source : Commission européenne.

Annexe n° 3. Exemples de modalités de gestion de programmes en gestion directe

<i>Programme</i>	<i>Mode de gestion 2021-2027</i>
<i>Horizon 2020</i>	Directe : l'exécution est confiée à Commission européenne (9DG) Le budget est exécuté par 22 organes différents, dans le cadre de délégations de gestion (agences exécutives européennes) ou de contractualisations (gestionnaires d'instruments financiers).
<i>ERASMUS+</i>	Mixte (directe et indirecte) : le programme est géré par la Commission européenne, l'Agence exécutive « Éducation, audiovisuel et culture » (EACEA), des agences nationales dans les pays participants au programme (en France, l'Agence Erasmus France) et des bureaux nationaux dans certains pays partenaires.
<i>LIFE</i>	Directe : les Directions Générales Environnement et Climat sont chargées de la gestion du programme. La Commission a délégué la mise en œuvre de nombreux volets du programme LIFE à l'Agence exécutive pour les petites et moyennes entreprises (EASME). La Banque européenne d'investissement gère les instruments financiers.
<i>COSME</i>	Directe : la Commission européenne délègue la gestion opérationnelle du programme à EASME. Les instruments financiers sont gérés directement par la BEI via le FEI dont la BEI est actionnaire majoritaire. (Le FEI peut également gérer des fonds abondés par du fonds européen pour le développement économique régional).

Source : site *L'Europe s'engage* (ANCT).

ⁱ La DGFIP exerçait cette fonction.