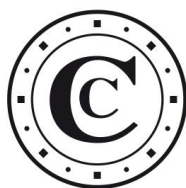


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2022

Prélèvement sur recettes en faveur de l'Union
européenne

Avril 2023

Sommaire

SYNTHÈSE.....	5
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	9
INTRODUCTION.....	11
CHAPITRE I L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU PSR-UE EN 2022.....	13
I - UN BUDGET 2022 EN AUGMENTATION PAR RAPPORT À 2021, PREMIER EXERCICE DU CFP 2021-2027.....	13
A - Un budget encadré par le CFP	13
B - La mobilisation possible de la « marge sous plafond de ressources », en plus des ressources propres	14
C - La construction du budget européen pour 2022	15
II - UNE EXÉCUTION 2022 DU BUDGET EUROPÉEN INFÉRIEURE À LA PRÉVISION.....	17
A - Les ajustements automatiques en cours d'année sur le budget européen.....	19
B - L'exécution 2022 des dépenses liées à la crise covid.....	20
C - Une réallocation des dépenses pour faire face à la guerre en Ukraine	21
III - LA CONTRIBUTION DE LA FRANCE AU BUDGET DE L'UE	23
A - Une stabilisation de la contribution française initialement prévue pour 2022	23
B - Une exécution du PSR-UE finalement en forte baisse	25
C - Un poids toujours prépondérant de la ressource RNB dans le PSR-UE.....	26
CHAPITRE II LES POINTS D'ATTENTION POUR LES PROCHAINES ANNÉES....	29
I - DES INCERTITUDES FINANCIÈRES SIGNIFICATIVES POUR L'ÉQUILIBRE DU BUDGET EUROPÉEN.....	29
A - La mise en place de nouvelles ressources propres toujours en suspens	29
B - L'augmentation du niveau de risque porté par le budget européen.....	31
II - LES EFFETS ATTENDUS DU BUDGET EUROPÉEN SUR LE BUDGET L'ÉTAT.....	33
A - Une hausse inévitable du PSR-UE dans les prochaines années	33
B - Une relative imprévisibilité des restes à liquider du budget européen	34
C - Un taux de retour français en diminution régulière depuis 2017	36

Synthèse

Le prélèvement sur les recettes du budget général de l'État en faveur de l'Union européenne (PSR-UE) est constitué de trois composantes : la ressource TVA, qui correspond à un prélèvement de 0,30 % sur une assiette harmonisée pour tous les États-membres ; la contribution calculée sur le revenu national brut (dite ressource RNB) ; et une nouvelle ressource créée en 2021 sur les emballages plastiques non recyclés. En ajoutant au PSR-UE les ressources propres traditionnelles que constituent les droits de douane, collectés directement au profit de l'Union européenne, l'ensemble constitue la contribution de la France au budget européen.

Une baisse conjoncturelle du PSR-UE liée au dynamisme des autres recettes européennes

En 2022, le prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne (PSR-UE) s'est élevé à 24,23 Md€, en baisse de 8% (-2,1 Md€) par rapport à l'exécution 2021. C'est la première fois depuis 2017 que le PSR-UE baisse d'une année sur l'autre après plusieurs années de forte hausse, notamment en 2021, lorsqu'il avait augmenté de 11% par rapport à 2020 pour atteindre 26,37 Md€.

Cette diminution du PSR-UE entre 2021 et 2022 est conjoncturelle. Les recettes de l'UE constatées en fin d'année 2022 se sont révélées plus importantes que prévu au budget prévisionnel (+ 32 % pour les droits de douane notamment, et + 25% pour les recettes diverses dont les amendes), conduisant à alléger le PSR-UE par rapport aux prévisions initiales. De surcroît, le Royaume-Uni a continué de verser en 2022 une contribution à laquelle il s'est engagé, mais à terme, le Brexit aura pour effet mécanique d'augmenter le PSR dû par la France de manière pérenne.

En exécution 2022, le PSR-UE est inférieur de -2,2 Md€ à la prévision en LFI 2022. Cette sous-exécution est plus importante que la moyenne des écarts d'exécution de ces dernières années (plus ou moins 1 Md€ en moyenne depuis 2010).

En cours d'exécution, le budget 2022 de l'UE a été modifié par cinq budgets rectificatifs, qui ont abouti à ouvrir un total de 182,3 Md€ en crédits d'engagement (CE) et 170 Md€ en crédits de paiement (CP) sous plafond, soit un montant supérieur de 12,8 Md€ en CE et inférieur de 0,6 Md€ en CP par rapport au budget initialement voté.

La Commission prévoit une consommation totale de 173,8 Md€ en CE et 162 Md€ en CP, soit des écarts de -8,5 Md€ en CE et -8 Md€ en CP par rapport aux crédits ouverts (les chiffres définitifs seront connus courant 2023). La sous-exécution des crédits de paiement s'explique par les retards dans l'exécution des engagements pris dans le cadre de la programmation 2014-2020.

Le redéploiement du budget européen provoqué par la crise ukrainienne

La guerre en Ukraine a par ailleurs entraîné des dépenses exceptionnelles qui n'étaient pas intégrées dans le budget initial et qui ont été majoritairement financées par des redéploiements.

L'aide de l'UE en faveur de l'Ukraine est estimée par la Commission européenne à 11,6 Md€ en crédits d'engagement et 10,4 Md€ de crédits de paiement en 2022¹. S'agissant des crédits de paiement, les dépenses sont réparties entre une assistance macrofinancière (prêts au gouvernement ukrainien) de 7,2 Md€, qui correspond à des redéploiements de prêts initialement intégrés au programme de relance *NextGenerationEU* ; des garanties apportées à des prêts BEI et BERD pour 1,8 Md€ ; et un soutien direct via divers programmes européens pour 1,48 Md€.

Ces dépenses ont principalement aidé les États membres pour l'accueil des réfugiés ukrainiens. Ils ont été financés par un redéploiement de la programmation 2014-2020, par des virements entre les rubriques du budget 2022 et pour 314,6 M€ seulement par des crédits additionnels au budget européen 2022. Ont également été mobilisés des instruments hors budget UE (la Facilité européenne pour la paix a ainsi été utilisée pour un montant de 3,1 Md€).

Une progression du PSR-UE anticipée à moyen terme

La diminution du PSR-UE en 2022 ne modifie pas pour les années à venir sa trajectoire prévisionnelle à la hausse, qui a été intégrée dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour 2023-2027. Une progression moyenne annuelle de 981 M€ est en effet prévue, pour atteindre un niveau de PSR-UE estimé à 28,5 Md€ en 2027.

Cette hausse de la contribution française est le résultat de l'augmentation de la part de la France dans la contribution RNB suite à la sortie du Royaume-Uni de l'UE et de la fin de la contribution britannique résiduelle négociée dans le cadre des accords de sortie.

L'évolution du PSR-UE dans les prochaines années dépendra également du rythme de liquidation des dépenses engagées mais non payées : hors subventions versées au titre de la facilité pour la relance et la résilience (FRR) dont le financement n'est pas à ce jour porté par le PSR-UE, les restes à liquider s'élèvent à 252 Md€ fin 2022, soit un niveau proche de celui constaté fin 2021.

L'année 2022 voit se poursuivre la mise en œuvre du plan de relance européen, qui n'est retracée dans le PSR-UE qu'à hauteur des intérêts des emprunts émis pour financer ce plan

Dans le cadre du plan de relance européen *NextGenerationEU* doté de 750 Md€, la France devrait toucher au total 43 Md€ dont 37,5Md€ au titre de la « facilité pour la reprise et la

¹ La Commission n'a pas encore communiqué le montant détaillé des effets de la crise ukrainienne sur les différentes lignes du budget européen (par exemple, dépenses de la rubrique 4 pour la gestion des frontières). De même, le montant effectif des dépenses de cohésion réorientées pour l'accueil des réfugiés (« FAST CARE ») dans les États membres n'est pas encore connu.

résilience » (FRR), 3,9 Md€ via REACT-EU, 580 M€ via le fonds de transition juste, et 864 M€ via le FEADER. En 2022, au titre de la FRR, le budget général de l'État a enregistré en recette non fiscale un versement européen de 7,4 Md€. Un échéancier de versements est établi jusqu'en 2026, conditionné par le respect d'engagements dans la mise en œuvre nationale de la FRR (cibles et jalons). Un redéploiement du volet prêts de *NextGenerationEU* est en cours de discussion pour financer le plan *REPowerEU*.

Ce plan est aujourd'hui quasiment sans conséquence sur le PSR-UE, car il est couvert par des emprunts contractés directement par l'Union, qui seront remboursés à partir de 2028. Il est également comptabilisé hors budget européen, à l'exception des intérêts, qui ont fortement augmenté et qui devraient continuer à croître en 2023.

Des risques à moyen terme d'augmentation du PSR-UE

Plusieurs incertitudes pèsent actuellement sur le budget européen, qui pourraient avoir des effets à la hausse sur le PSR-UE via la contribution RNB.

En vertu des décisions du Conseil européen de juin et décembre 2020, l'Union doit en principe se doter de ressources propres nouvelles pour financer l'amortissement des emprunts de *NextGenerationEU*, dont les remboursements commenceront en 2028, et pour financer le fonds social pour le climat. La somme de ces deux fonds représente un total de 425 Md€. Un premier paquet de recettes a été présenté par la Commission au Conseil en 2022, mais son montant est insuffisant pour couvrir les annuités d'emprunt, si bien qu'un nouveau paquet de nouvelles ressources propres doit faire l'objet de propositions d'ici la fin 2023. Si les États membres ne parviennent pas à adopter à l'unanimité des nouvelles ressources propres, les contributions nationales devront être mobilisées pour le remboursement de la dette souscrite par l'Union. Dans cette hypothèse, la France aurait à supporter un surcoût annuel d'au moins 2,5 Md€ pendant 30 ans² selon la clef assise sur le revenu national brut (RNB) pour le remboursement de *NextGenerationEU*, et à un surcoût total de 11 Md€ pour le fonds social climat. *La prise en compte de ces engagements figure déjà pour information dans une note annexée au compte général de l'État (CGE) pour 2021.*

L'autre facteur de risque à moyen terme pour la France est lié à la capacité de l'Ukraine à rembourser l'assistance macrofinancière dont elle a bénéficié en 2022 et dont les montants vont fortement croître en 2023. Ces prêts consentis au gouvernement ukrainien sont en effet garantis en partie par les États membres. L'exposition du budget de l'État est estimée à 5,4 Md€ au titre de ces instruments et des prêts de la BEI à l'Ukraine, également garantis par le budget européen.

² Le coût annuel de 2,5 Md€ pour la France du remboursement de la partie subvention de *NExtGenEU* est une estimation qui date d'avant la remontée des taux et va être fortement revu à la hausse pour tenir compte de l'évolution des taux d'intérêt depuis 2020.

Récapitulatif des recommandations

Aucune recommandation

Introduction

Le prélèvement sur les recettes du budget général de l'État en faveur de l'Union européenne (PSR-UE) est constitué de trois ressources distinctes : la ressource TVA, qui correspond à un prélèvement de 0,30 % sur une assiette harmonisée pour tous les États-membres ; la contribution calculée sur le revenu national brut (dite ressource RNB) ; une nouvelle ressource créée en 2021 sur les emballages plastiques non recyclés. Avec la ressource propre traditionnelle que constituent les droits de douane, collectés directement au profit de l'Union européenne, l'ensemble de ces recettes constitue la contribution totale de la France au financement de l'Union européenne, estimée pour 2022 à 26,7 Md€, dont 24,23 Md€ pour le PSR-UE³.

La gestion du PSR-UE est réalisée par la direction du budget, qui en assure la prévision au moment de la préparation de la loi de finances et donne les ordres de versements en réponse aux appels de fonds de la Commission européenne. C'est le montant des crédits de paiement nécessaires à la couverture des engagements de l'année qui détermine le niveau de ces appels de fonds.

Le PSR-UE est voté en loi de finances initiale, à titre évaluatif. Il est ajusté en cours d'année *via* une ou plusieurs lois de finances rectificatives pour tenir compte de l'évolution en cours d'année des dépenses de l'UE (reports de dépenses de l'année N-1 ; évolution en cours d'exercice budgétaire des dépenses de l'UE de l'année N) et du rendement réel des ressources propres de l'UE. La répartition des contributions des États membres, notamment celle fondée sur leur revenu national brut, est également susceptible d'évoluer en cours d'année en fonction de l'évolution du poids de chaque État-membre dans le RNB européen total.

En 2022, le prélèvement sur recettes avait fait l'objet d'une prévision à 26,36 Md€ en loi de finances initiale. Il s'est finalement élevé à 24,23 Md€ soit :

- une baisse de 2,1 Md€ (soit -8 %) par rapport à l'exécution 2021 qui s'élevait à 26,37 Md€ ;
- une baisse de 2,2 Md€ par rapport à la prévision initiale. À titre de comparaison, l'écart entre exécution et prévision en 2021 s'était élevé à 832 M€.

L'évolution constatée entre 2021 et 2022 marque une baisse conjoncturelle du PSR-UE, principalement liée au rebond des recettes européennes en 2022 et notamment des ressources propres traditionnelles que constituent les droits de douane, et dans une moindre mesure à la sous-exécution du budget européen en 2021, qui a entraîné un report du solde plus important que prévu sur 2022. Cette baisse ne remet pas en cause la trajectoire à la hausse qui est intégrée dans le projet de loi de programmation pluriannuel des finances publiques pour 2023-2027 (lequel prévoit 981 M€ de hausse annuelle moyenne du PSR-UE sur la période).

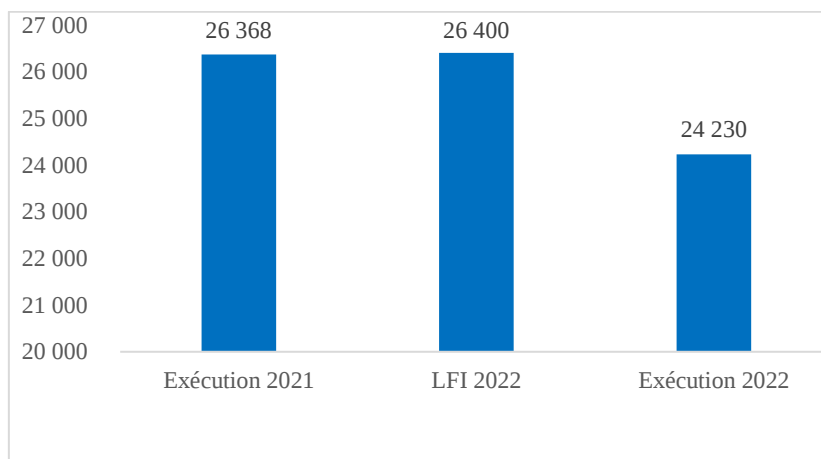
³ Le montant définitif sera connu courant 2022, une fois le montant des droits de douanes connu.

La mobilisation croissante des garanties accordées par les Etats membres à des prêts accordés par l'Union, et le volume des restes à liquider, viennent par ailleurs accroître les facteurs d'incertitude qui entourent le montant annuel du PSR-UE pour les années à venir.

Les chiffres définitifs de l'exécution 2022 du budget européen seront transmis par la Commission au cours du premier trimestre 2023. C'est la raison pour laquelle les chiffres et tableaux contenus dans la présente note d'exécution font état d'une « exécution prévisionnelle ».

Prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne

Graphique n° 1 : prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne en 2021 et 2022 (M€)



Source : direction du Budget

Chapitre I

L'exécution budgétaire du PSR-UE en 2022

L'année 2022 est le deuxième exercice s'inscrivant dans le cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027, qui a été approuvé par l'accord interinstitutionnel du 16 décembre 2020 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission et traduit dans le règlement du Conseil du 17 décembre 2020. Le CFP porte sur un total de 1,04 % du RNB européen (soit 1 074,3 Md€²⁰¹⁸ en crédits d'engagement et 1 061,1 Md€²⁰¹⁸ en crédits de paiement sur la période 2021-2027). Par comparaison, le budget 2014-2020 représentait 1,02 % du RNB de l'UE (soit 960 Md€²⁰¹¹ en crédits d'engagements).

Pour le budget 2022, 170 Md€ de CP ont été ouverts, et au 31 décembre 2022 la Commission estimait que l'exécution du budget s'élèverait à 162 Md€. La part de la contribution française sous la forme du PSR-UE s'est élevée à 24,23 Md€ (soit - 2,1 Md€ par rapport à l'exécution 2021 et -2,2 Md€ par rapport à l'estimation figurant en LFI 2022).

I - Un budget 2022 en augmentation par rapport à 2021, premier exercice du CFP 2021-2027

A - Un budget encadré par le CFP

Actualisé aux prix de 2020, le CFP 2021-2027 prévoit un plafond de 1 212 Md€²⁰²⁰ en crédits d'engagement et 1 196 Md€²⁰²⁰ en crédits de paiement sur la période, hors plan de relance⁴.

Conformément à l'article 312 du TFUE, le CFP fixe :

- un plafond global et des plafonds annuels de crédits d'engagements et de crédits de paiement (CP) pour l'ensemble du budget européen.

⁴ S'agissant des effets de l'inflation sur le CFP il faut distinguer :

- le passage du CFP négocié aux prix 2018 aux prix 2020 qui marquent le début de la programmation : c'est l'inflation réelle qui est prise en compte ;
- ensuite, chaque année du CFP augmente mécaniquement de 2% : ce déflateur agit indépendamment de l'inflation réelle, et n'est jamais revu ;
- enfin seules quelques dépenses du budget européen sont réellement indexées sur l'inflation, mais elles sont proportionnellement faibles.

- les montants des plafonds annuels des crédits d'engagement (CE) pour les sept rubriques du budget

Le CFP est assorti d'un déflateur pour tenir compte de l'inflation prévisionnelle sur la période couverte : dans le CFP 2021-2027, ce déflateur a été fixé à 2%. Ce mécanisme est appliqué automatiquement chaque année, indépendamment de la réalité de l'inflation constatée.

Pour 2022, le CFP ajusté aux prix de 2020 prévoyait un plafond de 167,5 Md€ en CE et 169,2 Md€ en CP.

Tableau n° 1 : cadre financier pluriannuel 2021-2027 (en millions d'euros, aux prix de 2020)

En Mio EUR, arrondis aux prix courants

Rubrique	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Total
CRÉDITS D'ENGAGEMENT								
1. Marché unique, innovation et numérique	20 919	21 878	21 125	20 984	21 272	21 847	22 077	150 102
2. Cohésion, résilience et valeurs	52 786	56 200	57 627	60 761	63 387	66 536	70 283	427 580
2a. Cohésion économique, sociale et territoriale	48 191	49 739	51 333	53 077	54 873	56 725	58 639	372 577
2b Résilience et valeurs	4 595	6 461	6 294	7 684	8 514	9 811	11 644	55 003
3. Ressources naturelles et environnement	58 624	56 519	56 849	57 003	57 112	57 332	57 557	400 996
dont: Dépenses relatives au marché et paiements directs	40 368	40 639	41 518	41 649	41 782	41 913	42 047	290 534
4. Migration et gestion des frontières	2 467	3 191	3 494	3 697	4 218	4 315	4 465	25 847
5. Sécurité et défense	1 805	1 868	1 918	1 976	2 215	2 435	2 705	14 922
6. Voisinage et le monde	16 247	16 802	16 329	15 830	15 304	14 754	15 331	110 597
7. Administration publique européenne	10 635	11 058	11 419	11 773	12 124	12 506	12 959	82 474
dont: Dépenses administratives des institutions	8 216	8 528	8 772	9 006	9 219	9 464	9 786	62 991
TOTAL DES ENGAGEMENTS	163 483	167 516	168 761	172 024	175 632	179 725	185 377	1 212 518
TOTAL DES PAIEMENTS	166 140	169 209	165 542	168 853	172 230	175 674	179 187	1 196 835

Source : Règlement (UE, Euratom) 2020/2093

B - La mobilisation possible de la « marge sous plafond de ressources », en plus des ressources propres

Le CFP prévoit un niveau maximal des dépenses chaque année, mais le budget de l'Union européenne est également déterminé par les recettes disponibles, qui sont plafonnées.

Le système de ressources de l'Union européenne comprend cinq types de ressources :

- les ressources propres traditionnelles (RPT), constituées des droits de douane, dont les administrations nationales assurent la perception (la direction générale des douanes et droits indirects pour la France) ;

- la ressource TVA, calculée par l'application d'un taux d'appel uniforme de 0,30 % à une assiette harmonisée pour l'ensemble des États membres (quelques dérogations existent au sein de l'UE) ;
- une nouvelle ressource dite « Plastique » instaurée en 2021 ;
- la ressource dite « RNB » pour revenu national brut, versée par les États membres au prorata de leur part dans le RNB total de l'UE. Il s'agit de la principale ressource de l'UE (aux alentours de 70 %), mais aussi de sa ressource d'équilibre, car elle s'ajuste au niveau requis pour maintenir l'équilibre du budget de l'UE. Son niveau varie en cours d'année en fonction des besoins de couverture des paiements et de l'évolution des autres ressources. Le montant définitif de la contribution RNB est connu en fin d'année, en fonction de la différence entre les recettes mentionnées ci-dessus et les dépenses totales de l'Union européenne ;
- les recettes diverses (solde de l'exercice antérieur, produit des amendes, contributions et remboursements des États, etc.)

Seules les quatre premières sont considérées comme des ressources propres au sens de la directive ressources propres (article 2(1)).

La décision ressources propres du 14 décembre 2020 (DRP) fixe le montant maximal des ressources propres destinées à couvrir les crédits de paiement chaque année : il ne peut dépasser 1,46 % de la somme des RNB de tous les États membres pour la période 2021-2027 pour les crédits d'engagements et 1,4 % pour les crédits de paiement.

La « *headroom* », ou « marge sous plafond des ressources propres » est la différence entre les montants maximaux de ressources propres pouvant être appelés chaque année soit 1,46 % en CE et 1,4 % en CP d'une part, et les ressources propres nécessaires pour financer le budget européen chaque année. La marge disponible est donc calculée chaque année en fonction des crédits de paiement réellement inscrits au budget européen et de l'évolution du RNB de l'UE. Cette marge peut être utilisée pour financer des garanties non provisionnées et les prêts contractés par l'Union. Elle constitue une réserve d'intervention garantie par les États membres.

C - La construction du budget européen pour 2022

En 2022, le Conseil et le Parlement ont adopté un budget initial de 169,5 Md€ en CE et 170,6 Md€ en CP en dépenses, à comparer à un budget initial 2021 de 164,2 Md€ en CE et 166,1 Md€ en CP, soit + 5,3 Md€ en CE (+ 3,2%) et + 4,5 Md€ en CP (+ 2,7%). Ce budget représentait 1,14% du RNB de l'UE en 2022. Par rapport au montant maximal d'engagement prévu dans la décision relative aux ressources propres du 14 décembre 2020 (DRP), une *headroom* ou marge sous ressources propres de 0,32% était disponible, soit 48 Md€.

Tableau n° 2 : évolution du crédits initiaux du budget européen entre 2021 et 2022

(Md€)	Budget initial UE 2021	Budget initial UE 2022	Écart (Md€)	Variation
CE	164,2	169,5	+ 5,3	+3,2%
CP	166,1	170,6	+ 4,5	+ 2,7%

Source : Commission européenne

Les dépenses prévoyaient pour leur part une baisse significative des crédits de paiements affectés à la réserve d'ajustement Brexit⁵ (- 400 M€ soit -23,5% par rapport au budget 2021), au fonds social européen (-3,6 Md€ soit -15%) et une augmentation significative des crédits consacrés à Horizon Europe⁶ (+2,7 Md€ soit +27%), à la Défense (+ 511M€ soit + 357%), aux fonds de cohésion (+ 1,2 Md€ soit + 9,9%), au mécanisme pour l'interconnexion en Europe transports (+460 M€ soit + 32,4%), à Erasmus (+ 900 M€ soit +37,1%), au Programme pour une Europe numérique (+690 M€ soit + 434%), au Programme spatial européen (+ 430 Me soit +26,4%), au programme UE4Health (+ 226 M€ soit + 176,3%), au Fonds pour la gestion intégrée des frontières (FGIF). Les intérêts du plan *NextGenEU* devaient s'élever à 145 M€ (contre 40 M€ en 2021).

Pour financer ce budget, les recettes étaient composées à 92,46 % de ressources propres, déclinées dans le tableau ci-dessous. Ces ressources propres représentaient 1,06 % du total du RNB de l'UE au moment du vote du budget. En dehors des recettes diverses, les montants estimés étaient proches des montants constatés en 2021.

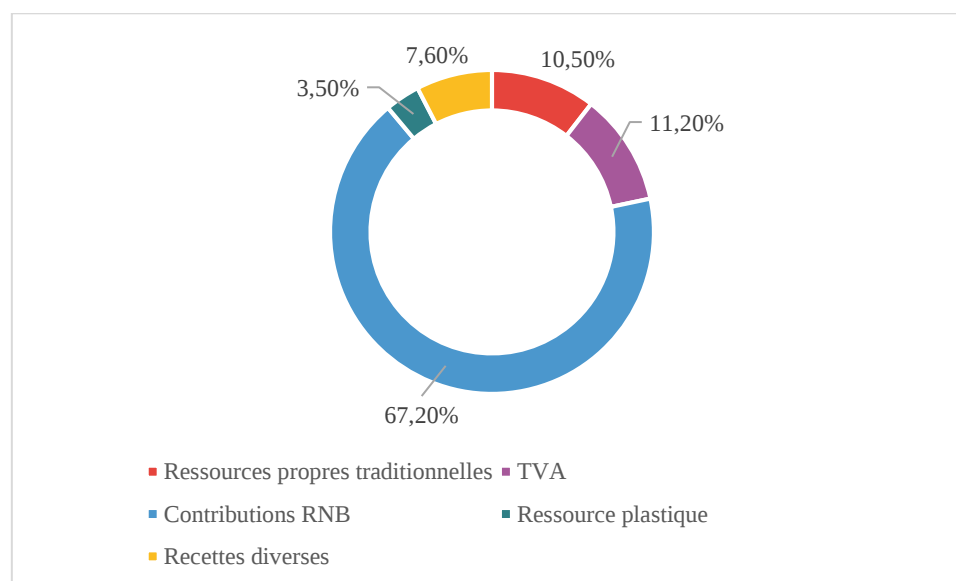
⁵ Doté d'une enveloppe de 5 Md€²⁰¹⁸, ce fonds a pour objectif de soutenir les régions, les secteurs et les communautés affectés par le Brexit et de leur permettre de pallier les effets économiques et sociaux défavorables résultant directement du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne. Prévu pour une durée déterminée, son usage a été moins important qu'initialement anticipé.

⁶ Il s'agit du programme européen pour la recherche et l'innovation

Tableau n° 3 : prévision initiale de recettes pour 2022 comparée à l'exécution 2021

Recettes	Budget initial 2022 (Md€)	Répartition 2022	Exécution 2021 (Md€)	Répartition 2021
Ressources propres traditionnelles	18	10,5%	19	11,1%
TVA	19,1	11,2%	18	10,5%
Contributions RNB Dont contribution britannique	114,7 10,8	67,2%	115,8	67,9%
Ressource plastique	6	3,5%	6	3,4%
Recettes diverses	12,9	7,6%	12	6,54%
Total	170,7	100%	170,5	100%

Source : Commission européenne

Graphique n° 2 : répartition des ressources de l'Union européenne prévues dans le budget 2022

Source : Commission européenne

II - Une exécution 2022 du budget européen inférieure à la prévision

En cours d'exécution, le budget 2022 de l'UE a été modifié par cinq budgets rectificatifs, qui ont abouti à ouvrir un total de 182,3 Md€ en CE et 170 Md€ en CP sous plafond, soit un

montant supérieur de 12,8 Md€ en CE et inférieur de 0,6 Md€ en CP par rapport au budget initialement voté.

L'ouverture en cours d'année de crédits d'engagement supplémentaires s'explique essentiellement par le retard pris dans la programmation 2021-2027 et par les dépenses liées à la guerre en Ukraine.

Au 31 décembre 2022, la Commission prévoyait une consommation totale de 173,8 Md€ en CE et 162 Md€ en CP, soit des écarts de -8,5 Md€ en CE et -8 Md€ en CP par rapport aux crédits ouverts. Les chiffres définitifs seront connus courant 2023 et pourraient être inférieurs. La sous-exécution des crédits de paiement s'explique par les retards pris dans l'exécution des engagements de la programmation 2014-2020.

Tableau n° 4 : écarts entre prévision et exécution prévisionnelle des crédits européens en 2022

Md€	Budget initial	Crédits ouverts après budgets rectificatifs	Exécution prévisionnelle	Écarts exécution prévisionnelle /crédits ouverts
CE	169,5	182,3	173,8	-8,5 Md€
CP	170,6	170	162	-8 Md€

Source : Commission européenne

Le montant prévisionnel des recettes (y compris les recettes diverses) attendu pour 2022 est proche de la prévision initiale (-1,4 Md€), moyennant des écarts significatifs sur plusieurs ressources.

Le rebond de l'économie post-crise covid s'est traduit par des recettes propres traditionnelles très dynamiques en 2022 (+5,1 Md€ par rapport à la prévision initiale 2022, passant de 17,9 Md€ au budget initial adopté à 23 Md€), ce qui n'avait pas été anticipé au moment de la construction du budget 2022 ; la sous-exécution des dépenses européennes en 2021 a également contribué à un report de solde plus important qu'attendu. Les contributions RNB des États membres, qui servent de variable d'ajustement en recettes, ont donc été revues sensiblement à la baisse (-10,7 Md€).

Tableau n° 5 : écart entre les prévision et exécution prévisionnelle des recettes européennes en 2022

Recettes (Md€)	Budget initial 2022	Exécution prévisionnelle 2022	Écart
Ressources propres traditionnelles	17,9	23	+5,1
TVA	19	19,7	+0,7
Contribution RNB	114,7	104	-10,7
Ressource plastique	6	6,3	+0,3
Recettes diverses	12,9	16,1	+3,2
Total	170,5	169,1	-1,4

Source : Commission européenne

Les principales sources d'écarts à la prévision sont détaillées dans les développements ci-dessous.

A - Les ajustements automatiques en cours d'année sur le budget européen

Il est procédé chaque année à des ajustements automatiques sur le budget de l'Union visant à tirer les conséquences de l'exécution constatée en n-1. Parmi ces ajustements figure notamment le report du solde de l'année précédente : en 2022 le budget rectificatif n° 2 a reporté le solde excédentaire de l'exercice 2021 à hauteur de 3,2 Md€ soit un montant supérieur de +2,2 Md€ à la prévision initiale de la Commission européenne. L'essentiel de ce report correspond à un surplus de recettes constatées en 2021 (et notamment à des amendes dans le cadre des affaires de concurrence et d'intérêts de retard) pour 1,1 Md€ et à un surplus de ressources propres traditionnelles (droits de douane) collectées en 2021 pour 1,4 Md€.

En dépenses, le report correspondant à une sous-exécution des dépenses 2021 est de 0,6 Md€ (notamment des dépenses administratives pour -117 M€ ; une annulation de crédits reportés à hauteur de -327 M€ pour l'ensemble des institutions ; des variations de taux de change en dépense de -126 M€.).

L'inflation constatée en 2022 n'a eu qu'un effet modéré sur les dépenses européennes.

Un effet mesuré de l'inflation et de la hausse des taux d'intérêt en 2022

Le cadre financier pluriannuel 2021-2027 prévoit l'application d'un déflateur de 2% pour l'actualisation des plafonds du cadre financier, applicable indépendamment du niveau réel de l'inflation. Le budget européen est donc relativement peu sensible à l'inflation, à deux exceptions près :

1. Le mécanisme d'ajustement salarial des fonctionnaires européens

En application du statut des fonctionnaires européens, la rémunération de ces derniers est réévaluée automatiquement en fonction de l'évolution du pouvoir d'achat des fonctionnaires des Etats membres et l'évolution du coût de la vie en Belgique et au Luxembourg. Pour 2022, le niveau de la révision atteint 6,9 % (selon les dernières données des services de la Commission transmis en novembre), ce qui a entraîné une majoration de 163 M€ des dépenses administratives des institutions via le budget rectificatif n°5 pour 2022.

2. La hausse du coût de financement de *NextGenerationEU* sur les marchés

Pour financer *NextGenerationEU*, la Commission émet des obligations sur les marchés financiers internationaux au nom de l'UE. Le coût du financement pour la période allant de janvier 2022 à fin juin 2022 est estimé par la Commission à environ 1,24 %. Cela représente une augmentation de plus de 100 points de base par rapport au coût de financement de 0,14 % enregistré pour la période allant de juin à décembre 2021. Le montant prévu pour le financement de l'emprunt par le règlement 2020/2093⁷ s'élève à 15 Md€ (en euros 2018) sur le CFP 2021-2027.

La hausse des taux d'intérêt n'a pas eu d'impact sur le budget 2022. Le budget adopté prévoyait un montant de 140 M€ pour le paiement des intérêts. Le montant de l'exécution connu à date s'élève à 73,7 M€. La Commission a en effet émis moins d'obligations que prévu initialement, en raison des délais de déploiement de la facilité pour la relance et la résilience.

Les conséquences de la hausse des taux d'intérêt se feront ressentir en 2023. Alors que la proposition de budget 2023 présentée en juin 2022 par la Commission prévoyait 1,035 Md€ de crédits d'engagement et de paiement, la Commission a relevé de 451 M€ (1,486 Md€) sa proposition dans le cadre de sa lettre rectificative n°1 en prévision de la hausse des intérêts, pour un montant finalement adopté de 1,316 Md€ en crédits d'engagement et de paiement.

B - L'exécution 2022 des dépenses liées à la crise covid

Sur le plan des dépenses, aucun nouvel instrument n'a été mis en place en 2022 dans le cadre de la gestion des suites de la crise covid. Ont continué à se déployer en 2022 :

- le dispositif REACT EU : ces crédits sont financés via l'emprunt *NextGenerationEU*. Les dépenses éligibles sont des opérations favorisant la réparation des dommages causés par la pandémie ou préparant une reprise écologique, numérique et résiliente de l'économie au moyen d'investissements en faveur d'une économie verte et numérique. Toutefois, la mise en œuvre de cette enveloppe accuse des retards. La France bénéficie de près de 4 Md€ de crédits pouvant couvrir des dépenses éligibles jusqu'au 31 décembre 2023 ;

⁷Règlement établissant un instrument de l'Union européenne pour la relance en vue de soutenir la reprise suite à la crise liée à la covid-19.

- les prêts SURE : fondé sur l'article 122 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'instrument SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*) proposé par la Commission européenne le 2 avril 2020 est un dispositif qui permet à la Commission de lever jusqu'à 100 Md€ sur les marchés financiers. Il est garanti par le budget de l'UE, via la « headroom », ainsi que par des contre-garanties apportées par les États membres qui le souhaitent. La Commission peut ensuite prêter ces fonds aux États membres qui en feront la demande afin de financer les systèmes nationaux de chômage partiel ou des mesures équivalentes (y compris certaines mesures sanitaires permettant prioritairement le retour au travail en phase de déconfinement). Ces prêts sont consentis aux conditions des emprunts initiaux, majorés des coûts administratifs de gestion supportés par la Commission. La totalité des prêts avait été déboursée en 2022 au bénéfice de 19 États membres. L'instrument ne sera plus disponible en 2023 ;
- le programme *EU4Health* : adopté en réaction à la pandémie afin de renforcer la préparation aux crises dans l'UE et doté d'un budget de 5,3 Md€ pour la période 2021-2027, ce programme vise à apporter une contribution significative à la relance en améliorant la santé de la population de l'UE, en renforçant la résilience des systèmes de santé et en promouvant l'innovation dans le secteur de la santé. Il constitue un soutien financier européen sans précédent dans le domaine de la santé ;
- le financement de dons de vaccins via l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (NDICI) : la rubrique 6 du budget européen est venue en soutien des États partenaires dans leurs efforts de vaccination en en faisant une priorité du budget 2022, comme cela avait été le cas en 2021.

C - Une réallocation des dépenses pour faire face à la guerre en Ukraine

En 2022, plusieurs mesures ont été prises par l'Union européenne en réponse à la crise ukrainienne pour un total estimé à 11,6 Md€ en CE et 10,4 Md€ en CP⁸. Ces mesures ont eu pour objet de venir en soutien des populations et du gouvernement ukrainiens et d'atténuer les effets économiques de ce conflit au sein de l'Union.

1 - Le soutien direct à l'Ukraine

Au plan économique, l'UE a versé 7,2 Md€ de prêts via un instrument d'assistance macro-financière (AMF) pour couvrir les besoins de liquidité de court terme de l'Ukraine en 2022. À ce titre, une AMF d'urgence⁹ de 1,2 Md€ a été décaissée juste après le déclenchement de

⁸ Le montant des dépenses en faveur de l'Ukraine pour l'année 2022 reste difficile à estimer avec précision dans la mesure notamment où le montant effectif des dépenses de cohésion réorientées pour l'accueil des réfugiés dans les États membres n'est pas connu. Le montant de 11,6 Md€ en CE mentionné correspond à des données transmises par la Commission pour la seule rubrique 6 (« Voisinage et monde ») du budget européen et inclut des prêts (assistance macro-financière). Il n'a pas été communiqué par la Commission de données relatives à l'impact détaillé de la crise ukrainienne sur les autres lignes du budget européen (par exemple, dépenses de la rubrique 4 pour la gestion des frontières).

⁹ AMF dite « d'urgence » en raison de la spécificité des conditions politiques associées à l'octroi de cette assistance. Sur le plan budgétaire, cette AMF d'urgence à l'Ukraine répond aux standards habituels, avec notamment un taux de provisionnement à 9% via le budget européen (fonds commun de provisionnement)

l'invasion (en mars et mai). Par la suite, une AMF exceptionnelle a été versée sous la forme d'un prêt de 1 Md€ en août 2022, suivi d'un second volet de 5 Md€ intégralement décaissé avant la fin de l'année 2022¹⁰.

Par ailleurs, le soutien financier de l'UE est également passé par les garanties apportées à l'action de la BEI (la quasi-totalité de l'action hors UE de la BEI est couverte par des garanties du budget de l'UE). À ce titre, la BEI a approuvé en 2022 la réaffectation en faveur de l'Ukraine de 2,3 Md€ de prêts adossés à des garanties de l'Union européenne. Ces financements ont été consacrés à des projets d'infrastructure urgents et au redressement de l'économie ukrainienne. Concernant la BERD¹¹, trois opérations d'un montant de 120 M€ ont été adossées à des garanties de l'Union.

Au plan militaire, le Conseil a adopté six mesures d'assistance au titre de la facilité européenne pour la paix (FEP), pour un montant total de 3,1 Md€. Ces mesures financent la fourniture d'équipements et de matériel aux forces armées ukrainiennes. Cette mobilisation de la FEP est financée par des contributions directes des États membres, supportées en France par le budget du ministère des armées et celui des affaires étrangères, sans impact sur le PSR-UE.

2 - Le soutien aux États membres affectés par la guerre en Ukraine

En parallèle, pour soutenir les économies des États membres affectées par la guerre en Ukraine plusieurs mesures ont été adoptées en 2022 :

- la Commission a renforcé l'aide humanitaire attribuée via le fonds FAMI (aide, immigration) à destination des États membres qui accueillent les réfugiés, l'instrument pour la gestion intégrées des frontières et des visas (IGFV) et le mécanisme européen de protection civile ;
- des mesures de soutien aux secteurs agricoles et de la pêche ont été financées par redéploiement de crédits du budget de l'UE et du plan *NextGenerationEU* : la Commission a proposé une aide de 500 M€ pour les agriculteurs de l'UE (dont environ 89 M€ pour la France mobilisés via le plan de résilience) grâce à la mobilisation de la réserve de crise. La Commission a proposé le 13 avril 2022, une modification du Fonds Européen pour les Affaires Maritimes et la Pêche (FEAMP) 2014-2020, adoptée au mois de juillet, qui permet aux États membres de compenser les surcoûts et les pertes économiques découlant de la crise dans les secteurs de la pêche et de l'aquaculture et de prendre en charge les arrêts temporaires d'activité liés à l'impossibilité de naviguer en mer Noire. La Commission a enfin proposé le 20 mai 2022 de mobiliser à hauteur de 1,4 Md€ le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) afin de permettre aux États membres de verser un montant forfaitaire unique aux agriculteurs et aux entreprises agroalimentaires touchés par des augmentations significatives des coûts des intrants. Pour faire usage de cette possibilité, les États membres devront présenter une modification de leur programme de développement rural ;

¹⁰ Décaissement en trois temps : 2 Md€ en octobre ; 2,5 Md€ en novembre et 500 M€ en décembre.

¹¹ Dont le montant total des prêts à l'Ukraine est de 1,894 Md€.

- des facilités de gestion ont été accordées de manière à accélérer les décaissements de la politique de cohésion. Ces crédits ont en effet pu être mobilisés par les États de l'Est pour financer l'accueil des réfugiés ukrainiens, bien que la part précise de ces dépenses dans la politique de cohésion ne puisse pas être établie avec précision. Ces mesures ont entraîné un ressaut de dépenses sur la politique de cohésion de +1,2Md€, financés grâce à des virements opérés depuis les autres rubriques du budget européen.

Au total, la plupart des mesures ont été financées en 2022 par des redéploiements, de crédits inscrits dans la programmation 2014-2020 et non encore exécutés. L'ensemble de ces redéploiements devraient contribuer à diminuer le montant des dégagements d'office¹² de la programmation 2014-2020.

Budgétairement, des crédits supplémentaires ont été mobilisés par la Commission dans le cadre des budgets rectificatifs suivants :

Tableau n° 6 : mesures en faveur de l'Ukraine financées par ouvertures de crédits sur le budget européen 2022

Budgets rectificatifs	Objet de la mesure	Montant
N° 3	Renforcement de l'IGFV	100 M€
N° 3	Renforcement du FAMI	76 M€
N° 5	Renforcement de mécanisme européen de protection civile	138,6 M€
TOTAL		314,6 M€

Source : direction du budget sur données Commission européenne

III - La contribution de la France au budget de l'UE

A - Une stabilisation de la contribution française initialement prévue pour 2022

L'année 2021 avait marqué un ressaut du montant du PSR-UE d'environ + 2,7 Md€ par rapport à l'exécution 2020. Le montant du PSR-UE qui s'était établi à 26,37 Md€ était le plus élevé jamais atteint, tout comme la contribution RNB de la France (21,6 Md€ contre 19,0 Md€ en 2020 et 16,36 Md€ en 2019).

La prévision de PSR-UE retenue en LFI 2022 s'élevait à 26,36 Md€. Elle reposait sur les dernières données transmises par la Commission, en l'occurrence :

¹² Le dégagement d'office est la perte des crédits européens engagés faute d'avoir été consommés dans les délais impartis.

- en dépenses, sur le niveau de crédits de paiement prévu par le budget de l'Union pour 2022, adopté par le Conseil le 23 novembre 2021 et par le Parlement le 24 novembre 2021 ;
- en recettes, sur l'application de la décision des ressources propres (DRP) du 14 décembre 2020, les prévisions macroéconomiques et prévisions d'agrégats présentées par la Commission lors du comité consultatif des ressources propres (CCRP) de mai 2021 ainsi que sur une hypothèse de solde excédentaire de 2021 reporté sur 2022 identique aux exercices antérieurs.

La stabilité prévue entre 2021 et 2022 recouvrait en réalité des effets de nature distincte :

- une augmentation structurelle du PSR-UE de de + 0,8 Md€ en 2022, liée d'une part à la montée en charge des politiques de recherche et d'action extérieure de l'UE (+ 4,6 Md€ de crédits de paiement au niveau UE) et d'autre part à la sortie du Royaume Uni de l'UE, qui a augmenté la clef de contribution RNB de la France à 17,45%¹³ ;
- une diminution conjoncturelle du PSR-UE liée à l'augmentation également conjoncturelle des ressources propres de l'UE, tenant notamment à une progression de la contribution britannique au titre de ses engagements passés en raison d'un décalage calendaire de paiement. Cette hausse des ressources permettait de diminuer les contributions RNB des États membres, la France étant impactée à hauteur de – 0,8 Md€.

La direction du budget a par ailleurs procédé à des ajustements supplémentaires afin de tenir compte du report du solde de l'année N-1 du budget européen, de l'actualisation des bases RNB et TVA en cours d'exercice, des corrections sur exercices antérieurs, des budgets rectificatifs à prévoir en dépense, et enfin du de financement de la non-participation (*opt-out*) de l'Irlande, du Royaume-Uni et du Danemark à certaines politiques de l'Union¹⁴.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2022 à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a déposé, en seconde lecture, un amendement visant à actualiser le PSR-UE en tenant compte des dernières informations disponibles : la contribution au budget de l'UE a été minorée de 41 M€ pour tenir compte de la différence entre le budget présenté par la Commission en juin 2022, à partir duquel avait été calculé le montant inscrit dans le PLF, et le budget 2022 de l'Union adopté en novembre 2021.

Cette actualisation répercutée dans la LFI a porté le PSR-UE à 26,359 Md€ soit une quasi-stabilité par rapport à l'exécution 2021.

Une nouvelle actualisation a été réalisée dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2022 du 1er décembre 2022, afin de refléter au mieux la prévision d'exécution finale du PSR-UE pour 2022.

¹³ Sur la période 2014-2020, la clef RNB moyenne de la France s'est élevée à 15,2 % hors rabais et à 16,9 % y compris rabais.

¹⁴ La somme de ces mesures de précaution s'élève à 309 M€ en LFI 2022, qui constituent une réserve d'ajustement en cours d'année

B - Une exécution du PSR-UE finalement en forte baisse

Le PSR-UE s'est finalement élevé à 24,23 Md€ en 2022, soit - 2,1 Md€ par rapport à la LFI 2022. Cette révision du PSR-UE a pu être effectuée en cours d'année à l'occasion de la loi de finances rectificative pour 2022 du 1^{er} décembre 2022 (LFR 2), afin de tenir compte des éléments suivants :

- une baisse des dépenses du budget de l'UE actée en budget rectificatif n°5 qui reflète le démarrage plus lent qu'anticipé des paiements au titre de la politique de cohésion dans le cadre du nouveau CFP 2021-2027. Une partie a été redéployée au titre de l'accueil et de l'enregistrement des réfugiés ukrainiens mais l'effet global sur le PSR-UE s'est élevé à – 565 M€ ;
- une hausse des recettes 2022 du budget européen et notamment une augmentation des recettes diverses (amendes et contribution britannique au titre de l'accord de retrait) et du solde 2021, soit un impact sur le PSR-UE estimé à - 471 M€ ;
- l'actualisation des bases et clefs de contributions RNB, TVA et plastique a eu un impact sur le PSR-UE de – 907 M€ (actualisation des prévisions de recettes de la Commission lors du comité consultatif des ressources propres -CCRP- de mai 2022) ;
- la suppression des corrections sur les exercices antérieurs en cours d'exercice (a conduit à ne pas mobiliser la réserve de précaution de 74 M€ inscrite dans la LFI, soit un impact sur le PSR-UE de - 74 M€).

Tableau n° 7 : tableau récapitulatif des évolutions du PSR-UE sur l'année 2022

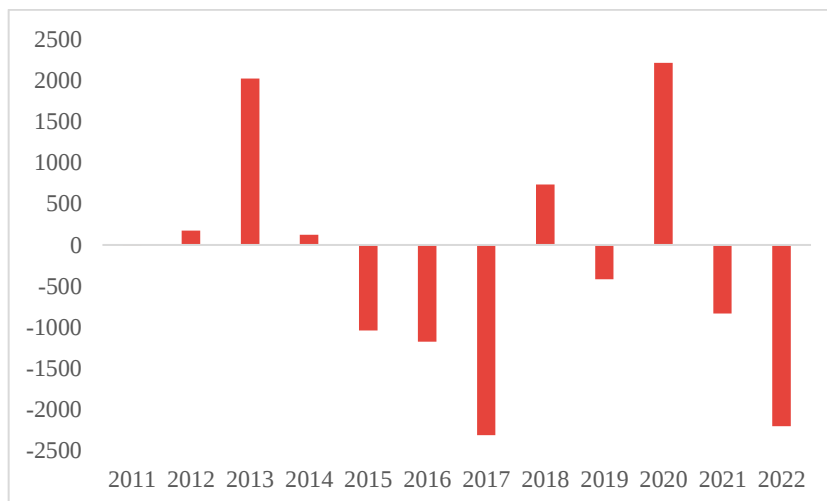
	PSR-UE (M€)
<i>PLF 2022</i>	26 400
<i>LFI 2022</i>	26 359
<i>LFR II 2022</i>	24 290
<i>Exécution finale</i>	24 230
<i>Écart Exécution/LFI</i>	- 2 139

Source : direction du budget

La sous-exécution des dépenses européennes explique environ un tiers de la sous exécution du PSR-UE, tandis que la hausse des ressources européennes en représente les deux tiers.

Au regard des écarts constatés sur les dernières années, la différence entre la révision initiale et la réalisation est relativement élevée (moyenne constatée par le passé de +/- 1Md€).

Graphique n° 3 : écarts constatés entre prévision initiale et exécution finale depuis 2011(en M€)



Source : direction du budget

C - Un poids toujours prépondérant de la ressource RNB dans le PSR-UE

En termes de ressources, le PSR-UE prévu en LFI 2022 (soit 26,359 Md€) se répartissait entre la contribution RNB (21,6 Md€), la ressource TVA (3,58 Md€) et la nouvelle ressource « plastique » (1,26 Md€). L'exécution 2022 aboutit à un montant total de PSR-UE de 24,23 Md€, dont 19,3 Md€ de contribution RNB, 3,6 Md€ de TVA et 1,3 Md€ de ressource « Plastique ». Elle voit se confirmer le poids prépondérant de la contribution RNB, qui constitue plus de 79,6% du PSR-UE en 2022 (légèrement inférieur au pourcentage de 82 % caractérisant la LFI 2022). Cette répartition du poids des différentes ressources dans le PSR-UE est globalement stable par rapport à l'exécution 2021.

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

Recettes	LFI 2022 (Md€)	Répartition	Exécution prévisionnelle 2022 (Md€)	Répartition	Rappel exécution 2021 (Md€)	répartition
Contribution RNB	21,6	82%	19,3	79,6%	21,7	82%
Ressource TVA	3,58	13,6%	3,6	14,85%	3,46	13,12%
Ressources plastique	1,26	4,77%	1,3	5,36%	1,25	4,7%
Total PSR-UE	26,36	100%	24,23	100%	26,37	100%
RPT	1,7		2,4		1,6	

Source : direction du budget

L'importance de la contribution RNB dans le PSR-UE s'explique par la part que représente la France dans le RNB européen et par une série de rabais accordés à d'autres États membres, financés au premier chef par la France. En 2022, la clef de contribution de la France a été révisée pour passer de 17,45% à 17,24%. Avant le Brexit, la clef RNB moyenne de la France s'est élevée en moyenne à 15,2 % hors rabais et à 16,9 % y compris rabais sur la période 2014-2020. Enfin, et même s'ils constituent une ressource propre traditionnelle de l'UE et ne sont pas, à ce titre, intégrés dans le PSR-UE, les droits de douane collectés sur le sol français et versés par la France sont comptabilisés dans les documents annexés au PLF comme un élément de la contribution française au budget de l'UE. Ces droits de douane devraient s'élever à 2,4 Md€ en 2022 selon le dernier budget rectificatif de 2022 (BR n°5). Le niveau d'exécution final 2022 sera connu en mars 2023.

Chapitre II

Les points d'attention pour les prochaines années

Plusieurs incertitudes pèsent pour les prochaines années sur les ressources et les dépenses du budget de l'UE, qui se répercutent sur le budget de l'État à travers la contribution RNB.

Une hausse du PSR-UE est prévue pour les années à venir. L'importance des restes à liquider et la révision à mi-parcours du CFP annoncée pour 2023 pourraient entraîner une modulation importante des progressions annuelles actuellement inscrites dans le cadre financier pluriannuel. Par ailleurs, à partir de 2028, les emprunts souscrits au titre de *NextGenerationEU* devront commencer à être remboursés : une inscription pour information a d'ores et déjà été faite dans une note annexée au compte général de l'État (CGE) pour tenir compte des incertitudes quant aux ressources affectées à ces remboursements, qui s'étaleront au moins sur 30 ans.

Au regard du poids croissant du PSR-UE dans le budget général, la question du taux de retour pour la France, qui s'établit autour de 10,6 % sur la période, mais avec une tendance à la baisse depuis plusieurs années, se pose avec une acuité accrue.

I - Des incertitudes financières significatives pour l'équilibre du budget européen

A - La mise en place de nouvelles ressources propres toujours en suspens

En réponse à la crise du covid-19, un plan exceptionnel de relance intitulé *NextGenerationEU* a été proposé en juillet 2020 et doté, après accord du Conseil du 17 décembre 2020, de 750 Md€²⁰¹⁸.

Pour sécuriser le remboursement de ce plan (de l'ordre de 15 Md€ par an sur 30 ans à compter de 2028, soit un total de 450 Md€), un relèvement extraordinaire et temporaire de 0,6 point du plafond des ressources propres a été inscrit dans la décision du Conseil du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l'Union européenne. Ce relèvement avait pour objectif de garantir aux créanciers que les États membres financeront le remboursement de cette dette si nécessaire, en attendant l'identification de nouvelles ressources propres de l'Union européenne.

S'agissant de ces nouvelles ressources propres, l'accord interinstitutionnel du 16 décembre 2020 prévoit l'introduction, avant la fin du cadre 2021-2027, de nouvelles

ressources destinées au remboursement de l'emprunt commun contracté pour *NextGenerationEU* et de l'emprunt destiné au Fonds social climat (72 Md€ sur 2025-2032, ramenés finalement à 65 Md€ sur 2026-2032¹⁵). La Commission recherche donc un ensemble de mesures capables de générer 515 Md€ sur la période 2026-2058.

Un premier paquet, proposé par la Commission en décembre 2021, comprend trois nouvelles ressources fondées respectivement sur le marché carbone européen (le système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE-UE ou EU-ETS en anglais), le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) et le « pilier 1 » de l'accord sur la fiscalité internationale conclu au sein du G20 puis de l'OCDE en octobre 2021¹⁶. Ce paquet générerait en moyenne 17 Md€ par an sur 2026-2030 répartis comme suit :

- s'agissant de l'ETS, 25 % des recettes générées par le système d'échange de quotas d'émission de l'UE - y compris celles tirées du projet d'extension aux secteurs du bâtiment et du transport routier - seraient affectées comme ressources propres au budget européen. Les recettes pour le budget de l'UE sont estimées par la Commission 12 Md€/an sur 2026-2030, dont une part majoritaire avait initialement vocation à couvrir les coûts associés à la création du futur Fonds social climat ;
- s'agissant du MACF, la Commission propose d'affecter 75% des recettes générées par le mécanisme au budget européen (soit 0,8 Md€/an à partir de 2026) et de reverser les 25% restants aux États membres ;
- s'agissant du pilier 1, la Commission propose une ressource propre équivalente à 15 % des bénéfices résiduels¹⁷ d'entreprises multinationales réaffectés aux États membres de l'UE en vertu de l'accord sur le pilier 1 OCDE. Les recettes pour le budget de l'UE sont estimées entre 2,5 et 4 Md€/an.

L'introduction de ces nouvelles ressources propres nécessite d'une part l'obtention préalable d'un accord sur la législation propre à chacune des ressources envisagées et d'autre part la révision de la décision « ressources propres », qui doit être approuvée à l'unanimité et ratifiée dans tous les États membres selon leur procédure nationale. Seules deux propositions législatives (respectivement pour le MACF et le système ETS-EU) ont été proposées par la Commission à ce jour et ont donné lieu à un accord entre le Conseil et le Parlement au mois de décembre 2022. La proposition de directive relative au pilier 1 est attendue une fois que les travaux techniques sur l'imposition des multinationales seront achevés dans le cadre de l'OCDE.

Les discussions sur la proposition de révision de la décision ressources propres et de ses règlements d'application ont débuté au premier semestre 2022 sous la Présidence française. Un accord du Conseil sur le paquet « *Fit for 55* » a pu être obtenu en juin 2022. La Présidence

¹⁵ La proposition de la Commission de décembre 2021 consistait à relever les plafonds de la rubrique 3 « ressources naturelles et environnement », afin d'intégrer le fonds social climat au budget général de l'UE. Le Conseil souhaite pour le moment financer le FSC par recettes affectées externes, ce qui aurait pour effet de sortir le Fonds du budget général de l'UE.

¹⁶ La publication des propositions de la Commission, attendues initialement pour mi-2021, a été reportée au 22 décembre 2021 en raison de la négociation menée en parallèle à l'OCDE entre 130 Etats sur la fiscalité des entreprises et la taxation des surprofits des multinationales.

¹⁷ Il s'agit du ratio bénéfice/chiffre d'affaire, réalisé par une entreprise multinationale, supérieur au seuil de 10 %

tchèque a poursuivi les travaux sur les textes sectoriels et est parvenue en fin d'année à un accord avec le Parlement européen. L'adoption formelle par les co-législateurs (Parlement et Conseil), attendue pour le début d'année 2023, permettra d'entamer le travail technique sur la révision de la décision ressources propres.

Ce premier volet de ressources ne couvrant pas la totalité des dépenses de *NextGenerationEU* et du fonds social, de nouvelles propositions sont par ailleurs attendues de la part de la Commission européenne d'ici le troisième semestre 2023.

La feuille de route sur les nouvelles ressources propres annexée à l'accord interinstitutionnel du 16 décembre 2020, prévoyait une mise en œuvre du premier paquet au 1^{er} janvier 2023, ce qui n'a pas été le cas.

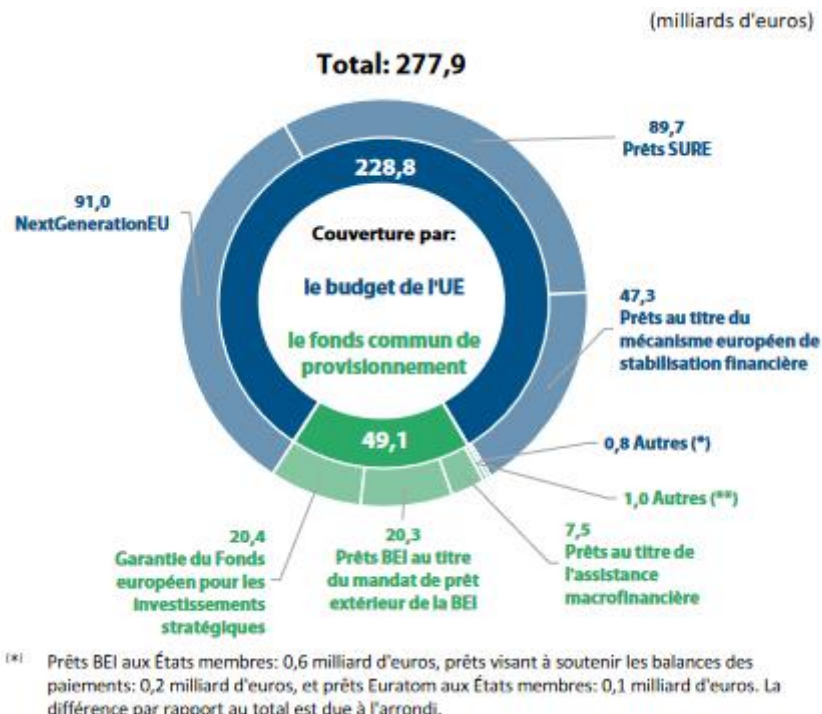
Malgré les progrès de la discussion sur les ressources propres, un échec ne peut être exclu. Ce risque a donc été intégré dans le compte général de l'État 2021 et couvre le cas où la prise en charge du remboursement du capital de *NextGenerationEU* à partir de 2028 se ferait par une hausse des contributions nationales. Pour la France, le montant s'élèverait à 75 Md€ sur la période totale et le remboursement passerait par une hausse de la contribution RNB de l'ordre d'au moins 2,5 Md€ à compter de 2028¹⁸.

B - L'augmentation du niveau de risque porté par le budget européen

La Cour des comptes européenne avait relevé dans son rapport annuel sur la gestion 2020 que l'exposition totale du budget de l'UE à des passifs éventuels était passée de 90,5 Md€ à la fin de 2019 à 131,9 Md€ à la fin de 2020, soit une augmentation de 46 %. La Cour des comptes européenne considère que cette exposition s'élève désormais à 277,9 Md€ à fin 2021 (+110 % par rapport à 2020), du fait de la mise en place de *NextGenerationEU*.

¹⁸ Le coût annuel de 2,5 Md€ pour la France du remboursement de la partie subvention de *NextGenEU* est une estimation qui date d'avant la remontée des taux et va être fortement revu à la hausse pour tenir compte de l'évolution des taux d'intérêt depuis 2020.

Graphique n° 4 : exposition totale du budget de l'UE à la fin de 2021, ventilée par catégorie



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données provenant des comptes annuels consolidés de l'UE relatifs à l'exercice 2021

S'agissant plus particulièrement de l'assistance macro financière (AMF) à l'Ukraine, celle-ci a continué de se déployer en 2022 et 2023. Il est prévu une « période de grâce » de 10 ans pour l'AMF qui sera versée tout au long de l'année 2023, puis un remboursement progressif par les autorités ukrainiennes selon la maturité des titres levés sur les marchés (la Commission visait une durée moyenne de remboursement de 35 ans). Le calendrier prévisionnel de remboursement n'est pas encore connu. Le remboursement des AMF fait l'objet de garanties de l'UE ou des États membres :

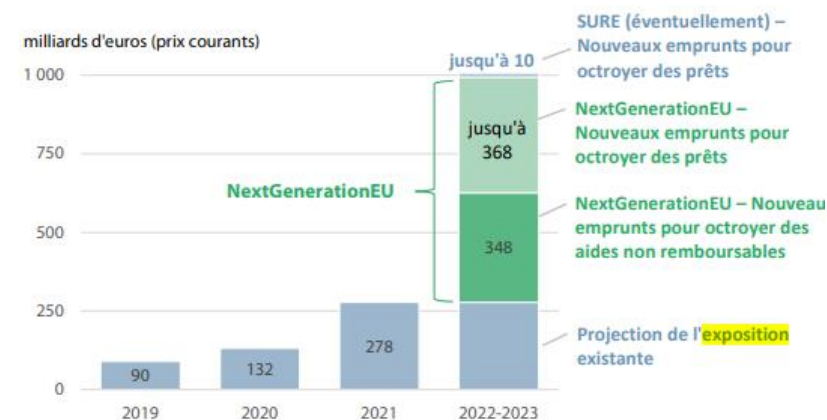
- les opérations antérieures à 2021 (4,4Mds€) et la 1ère tranche de 2021 sont garanties à hauteur de 9% par le budget de l'UE via le fonds commun de provisionnement (FCP). Il s'agit du régime de droit commun des AMF ;
- l'AMF 2 versée à l'Ukraine en 2022 (6Md€) est garantie à 9% par le FCP et à 61% par des garanties bilatérales des États membres ;
- l'AMF+ (18Md€, versés en 2023) est garantie à 100% par le budget de l'UE, sans provisionnement sur le FCP, sur le modèle de NGEU.

Au total, l'exposition du budget de l'État est estimée à 5,4 Md€ à date au titre de ces instruments et des prêts de la BEI à l'Ukraine, également garantis par le budget européen. La clé de contribution de la France appliquée sera celle en vigueur de l'année du défaut éventuel.

Dans ces conditions, la Cour des comptes européenne a projeté, à l'occasion de son rapport annuel sur l'exécution du budget 2021 de l'UE, l'exposition globale du budget de l'UE sur 2022-2023 et appelé la Commission européenne à « suivre de près le risque croissant qu'en

raison de la guerre d'agression menée par Russie contre l'Ukraine, des passifs éventuels au titre du budget de l'UE déclenchent des obligations de payer. Elle devrait aussi prendre les mesures nécessaires pour garantir que les outils d'atténuation des risques offrent toujours une capacité suffisante ».

Graphique n° 5 : exposition globale projetée du budget européen pour 2022-2023



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données provenant du document COM(2021) 676 final et des comptes annuels consolidés de l'UE relatifs à l'exercice 2021.

Par parallélisme avec le remboursement de *NextGeneration EU*, l'hypothèse selon laquelle la France serait amenée à contribuer à une partie du remboursement des prêts consentis à l'Ukraine devrait également être intégrée dans le compte général de l'État en 2022.

II - Les effets attendus du budget européen sur le budget l'État

A - Une hausse inévitable du PSR-UE dans les prochaines années

Le projet de LPFP prévoit une augmentation continue du PSR-UE dans les années à venir, pour un montant de + 0,98 Md€ par an, soit 3,9 Md€ cumulés sur la période.

Tableau n° 9 : la trajectoire du PSR-UE présentée dans le PLPFP 2023-2027

(Md€)	Rappel exécution 2022	2023	2024	2025	2026	2027	Total 23-27
PLPFP 23-27	24,23	25	26,3	27,2	27,8	28,5	+ 3,9 Md€

Source : direction du budget

Cette trajectoire repose sur les hypothèses suivantes :

- en dépenses, sur les prévisions de paiement du projet de budget de l'Union européenne pour 2023 tel que présenté par la Commission le 1er juin 2022 et, pour les autres exercices, sur les plafonds en paiement prévus par le règlement CFP 2021-2027 ;
- en recettes (droits de douane et montants des ressources assises sur la TVA, le RNB et les déchets plastiques), sur l'application de la décision Ressources propres du 14 décembre 2020, sur les prévisions macro-économiques de la Commission, sur des hypothèses de solde reporté¹⁹ et, pour 2023, sur les données prévisionnelles de la Commission européenne issues du comité consultatif des ressources propres de mai 2022. L'évaluation repose sur l'hypothèse que le Royaume-Uni honorera ses engagements financiers envers l'Union, ainsi que le prévoit l'accord de retrait entré en vigueur le 31 janvier 2020.

Le nouveau cadre financier 2021-2027 adopté fin 2020 se traduit par une augmentation structurelle du PSR-UE (+6,4 Md€ de cadre à cadre) sous l'effet principalement :

- du départ du Royaume-Uni, second pays contributeur net ;
- des termes de la nouvelle décision ressources propres et, notamment, du maintien de rabais accordés à divers pays, dont la France est le premier pays financeur ;
- de la hausse du budget européen (actualisation annuelle liée au déflateur de 2%, création de nouveaux programmes, sécurisation de la PAC).

La prévision réalisée à l'occasion du PLPFP fait ressortir un besoin accru en crédits de paiement en fin de cadre financier, justifiant une hausse régulière du PSR-UE.

Cette prévision n'intègre pas une possible hausse des dépenses qu'entraînerait une révision « *ambitieuse* » du CFP », que la Commission souhaite proposer au cours du deuxième trimestre 2023. Dans un communiqué de presse daté du 18 mai 2022, la Commission indiquait à cet égard que « *les besoins imprévus engendrés par la guerre en Europe surpassent largement les ressources disponibles au titre de l'actuel cadre budgétaire pluriannuel. Il faudra donc trouver d'autres sources de financement* ». A contrario, pour l'année 2023, cette prévision n'intègre pas non plus l'hypothèse d'un ressaut du solde 2022 reporté sur 2023, qui viendrait minorer les contributions attendues des États membres.

B - Une relative imprévisibilité des restes à liquider du budget européen

Le deuxième risque qui pèse sur le budget français découle des incertitudes entourant le rythme d'exécution des dépenses européennes.

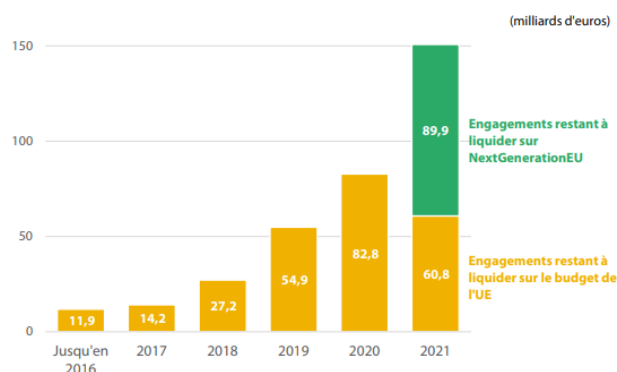
En additionnant les engagements restant à liquider (RAL) liés à *NextGenerationEU*, la Commission européenne estime que le montant total des RAL devrait atteindre un niveau de 352 Md€ à fin 2022, soit + 11 Md€ par rapport au RAL.

Dans son rapport annuel, la Cour des comptes européenne relevait en octobre 2022 que les engagements restant à liquider (RAL) fin 2021 s'élevaient à 341 Md€, dont 251,7 Md€ relevant du budget de l'UE et 89,9 Md€ de l'instrument *NextGenerationEU*, et que les RAL

¹⁹ Dans le budget de l'UE le solde reporté correspond à la différence entre les recettes ouvertes et appelées et les crédits consommés. Il est reporté sur l'année suivante et constitue une recette. Par convention, ce solde est estimé chaque année à 1 Md€.

relevant du seul budget européen était en diminution par rapport à 2020 (-52 Md€). La ventilation des RAL en fonction de l'année où ils ont été pris illustrent que la progression des RAL liés au seul budget européen est en diminution en 2021 pour la première fois, mais que l'ensemble des RAL augmente très fortement du fait du plan *NextGenerationEU*.

Graphique n° 6 : engagements restant à liquider à la fin de 2021, par année d'origine

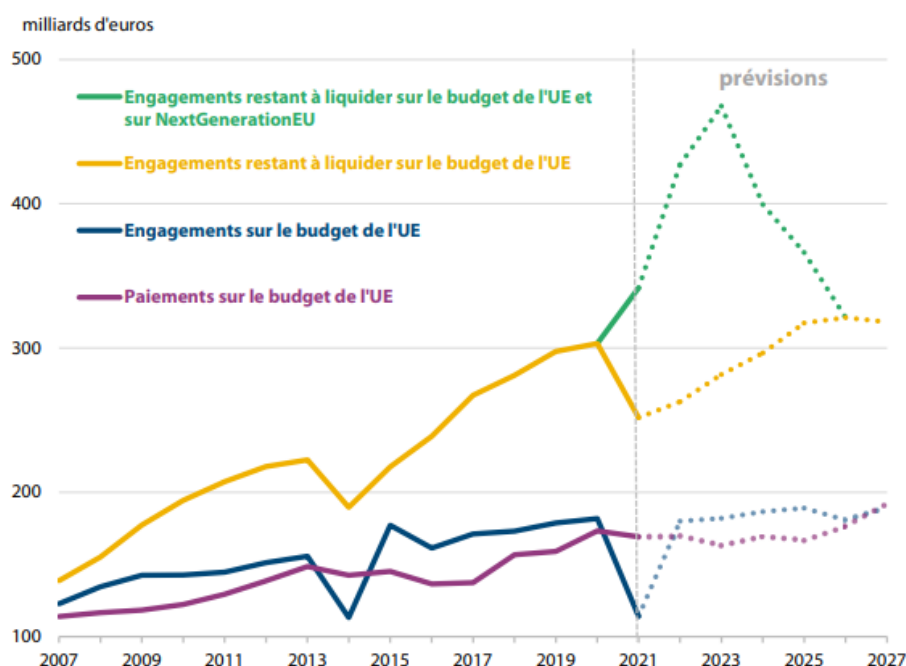


Source : Cour des comptes européenne

La Cour des comptes européenne rappelle que la hausse continue des RAL pendant la période 2014-2020 était due au fait que chaque année, les engagements étaient nettement supérieurs aux paiements. Par conséquent, dans son rapport annuel sur l'exécution du budget européen elle recommande à la Commission « *d'informer l'autorité budgétaire concernant les facteurs qui font évoluer les engagements restant à liquider, et prendre des mesures appropriées afin de réduire progressivement ces derniers à long terme.* »

Cette recommandation découle de l'exercice de projection des RAL réalisé par la Cour des comptes européennes, qui montre que les restes à liquider pourraient atteindre un niveau total de 460 Md€ en 2023, avant de redescendre par la suite. S'agissant des RAL liés au seul budget européen, la Cour des comptes européennes anticipe néanmoins une hausse continue jusqu'en 2027.

Graphique n° 7 : évolution des engagements restant à liquider projetée au-delà de 2021



Source : Cour des comptes européenne

Toute prévision de l'évolution des RAL est entourée de fortes incertitudes, ceux-ci dépendant tout à la fois de la procédure budgétaire annuelle et de l'exécution des fonds européens. Le nouveau cadre financier pluriannuel se déployant avec retard, ce montant pourrait être revu à la hausse. Des flexibilités supplémentaires pour faciliter l'exécution de la programmation 2014-2020 pourraient néanmoins accélérer les paiements en 2023 mais leur effet précis sur le RAL reste difficile à déterminer.

C - Un taux de retour français en diminution régulière depuis 2017

La différence entre ce que chaque État membre verse au budget européen et les dépenses de l'UE réalisées sur son sol détermine sa contribution nette, également appelée « solde net » par la Commission européenne. Cette contribution nette peut être déterminée selon plusieurs méthodes de calcul, selon notamment le périmètre des dépenses retenues (avec ou sans dépenses administratives) ou des recettes (avec ou sans les ressources propres traditionnelles).

La méthode retenue par la Commission repose sur la différence entre la contribution des États membres hors ressources propres traditionnelles et les dépenses réparties en faveur de chaque État membre, calculées hors dépenses administratives. En 2021, la France était le deuxième contributeur net²⁰ derrière l'Allemagne.

Le taux de retour permet quant à lui de mesurer la part des dépenses européennes bénéficiant à la France. Selon les données de la Commission européenne, les crédits du budget

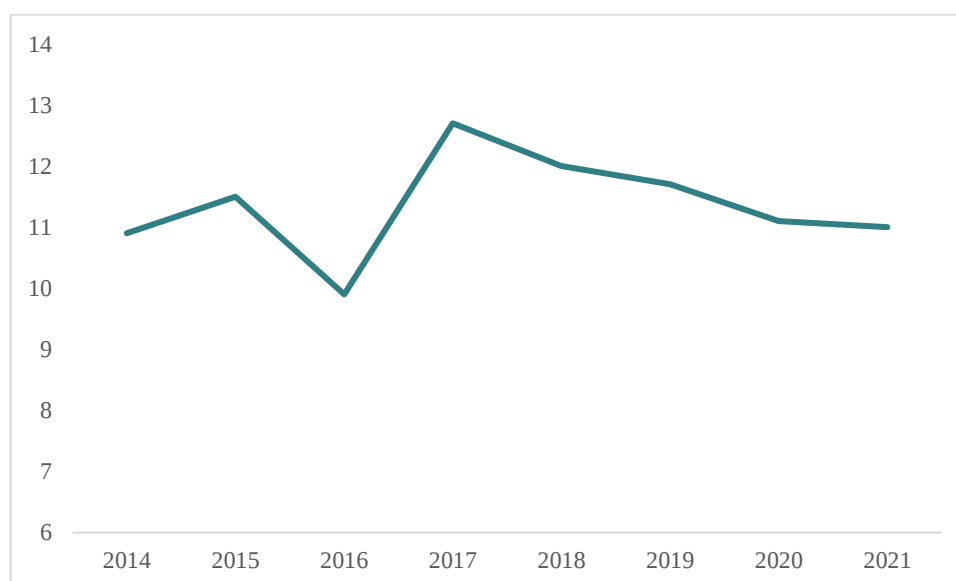
²⁰ Ainsi que le 2^{ème} contributeur en valeur absolue

européen dépensés en France en 2021 s'élèvent à un montant total de 15,73 Md€. Le montant dépensé dans l'ensemble des 27 États membres est de 147,95 Md€ *via* le CFP. La France a donc perçu 10,63 % des crédits européens consommés en 2021 hors *NextGenerationEU*. Le taux de retour de l'année 2021 ne reflète que partiellement le nouveau CFP qui se met progressivement en place. Aucune information n'est disponible à date sur le retour 2022, même si l'on peut s'attendre à un retour comparable en pourcentage à celui constaté sur les années 2014-2020, l'essentiel des paiements se faisant encore *via* la programmation 2014-2020.

La prise en compte des financements *NextGenerationEU* et *REPowerEU*, non comptabilisés dans le taux retour, ne modifierait pas substantiellement celui-ci : la France a touché 5,57 Md€ au titre de ces deux instruments, ce qui porte son taux de retour total à 10,57%.

Le taux de retour de la France est stable sur la période, autour de 10,6 % par an en moyenne, mais affiche une diminution régulière depuis 2017. La démarche des plans d'action ministériels visant à améliorer la mobilisation des fonds européens a été relancée en lien avec le SGAE, auprès duquel a été créée une cellule dédiée à cet objectif.

Graphique n° 8 : part du budget européen réalisé en France entre 2014 et 2021 hors *NextGenerationEU* (en%)



Source : données Commission européenne, calculs Cour des comptes

Les recettes exceptionnelles liées à *NextGenerationEU* et *REPowerEU* EU pour le budget général

Dans le cadre de son plan national de relance et de résilience (PNRR) la France a commencé à bénéficier de mesures de soutien financées par l'Union européenne. Suite à l'évaluation positive par la Commission européenne de l'atteinte des 38 cibles et jalons de cette première demande, un versement de 7,4 Md€ en 2022.

Dans les prochaines années, la France devrait également bénéficier du plan *REPowerEU* : les montants alloués à la France s'élèvent à 2,32 Md€ (soit une clé d'allocation de 11,6%), hors transfert éventuel de crédits non consommés de la Réserve d'Ajustement Brexit à déterminer (BAR).

Ces plans n'ont pas de lien direct avec le PSR-UE, puisqu'ils ont été financés par endettement européen et par la vente de quotas ETS. C'est uniquement en cas d'impossibilité pour l'UE de se doter de nouvelles ressources propres, qu'ils nécessiteront un financement *via* la contribution RNB, incluse dans le PSR-UE, pour un montant aujourd'hui estimé de 75 Md€ pour le plan *NextGenerationEU*. Sans pouvoir être comptabilisé comme un retour, ils constituent une composante importante de l'équilibre des flux financiers entre la France et l'Union européenne.