



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2026

NOTE DE PRÉSENTATION

COMMISSION
DES
FINANCES

**« PARTICIPATION DE LA FRANCE
AU BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE (article 45) »**

Examen par la commission des finances le mardi 28 octobre 2025

Rapporteur spécial :

M. Jean-Marie MIZZON

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
I. UNE FIN DE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL MARQUÉE PAR UNE FORTE HAUSSE DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE	5
A. UNE CONTRIBUTION FRANÇAISE 2025 CONFORME AUX PRÉVISIONS.....	7
1. La contribution française exécutée en 2025 est à ce jour proche des montants votés en loi de finances.....	7
2. Si la France est l'un des principaux bénéficiaires des dépenses européennes, des marges de progression existent	9
B. LA CONTRIBUTION FRANÇAISE PROGRESSE TRÈS FORTEMENT EN 2026.....	13
1. Un budget européen 2026 caractérisé par un rattrapage des dépenses... ..	13
2. ... qui se répercute sur le niveau de la contribution française	16
C. UNE HAUSSE DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE AU BUDGET EUROPÉEN QUI DEVRAIT SE POURSUIVRE POUR BOUCLER LE CFP 2021- 2027	19
1. Une contribution sans précédent attendue en 2027.....	19
2. Le rattrapage des retards pris dans le décaissement des crédits continuera d'affecter les prochains budgets européens.....	20
3. La problématique structurelle des reste-à-liquider (RAL).....	22
II. LES BESOINS DE FINANCEMENT POUR COUVRIR LES ENGAGEMENTS EUROPÉENS DEVRAIENT CONDUIRE À UNE HAUSSE DES CONTRIBUTION NATIONALES À MOYEN TERME.....	24
A. LE FINANCEMENT DE L'ENSEMBLE DES PRIORITÉS DE L'UE PAR LE PROCHAIN CFP POURRAIT ENTRAÎNER UNE TRÈS FORTE HAUSSE DU PSR-UE	24
1. Une proposition coûteuse de la Commission européenne pour maintenir l'ambition du budget de l'UE	24
2. Une première rubrique qui regroupe notamment la politique agricole commune (PAC) et la politique de cohésion dans des plans de partenariat nationaux et régionaux (PPNR)	27
3. Un nouveau fonds européen pour la compétitivité pour mettre en œuvre les recommandations du rapport Draghi	29
4. Un financement de l'action extérieure de l'Union réorganisé dans des proportions constantes	30
B. LE PROCHAIN CFP EST GREVÉ PAR LE COÛT DU REMBOURSEMENT DU PLAN DE RELANCE EUROPÉEN	30
1. Next Generation EU constitue un mécanisme sans précédent, dont la France a su tirer parti	30
2. Dans un premier temps, le coût du financement du plan de relance européen se manifeste à travers sa charge d'intérêt.....	32
3. Un remboursement du principal fondé sur de nouvelles ressources propres encore évanescentes	33
C. À MOYEN-TERME, LES ENGAGEMENTS FINANCIERS EXTRABUDGÉTAIRES DE L'UE MENACENT LE MONTANT DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE	36
1. Un budget européen exposé par des engagements de l'UE toujours plus nombreux et toujours plus importants	36

2. Le soutien financier apporté à l'Ukraine s'est accru avec les années, à la hauteur de l'agression russe, exposant de plus en plus le budget de l'Union européenne	38
3. L'assistance financière aux États membres, en forte hausse, représente le principal engagement extrabudgétaire de l'UE et pourrait peser sur le budget français à moyen terme	39
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	43

À la date du 10 octobre, date limite prévue par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) pour l'envoi des réponses au questionnaire budgétaire, le rapporteur spécial n'avait reçu aucune réponse.

A la date d'examen en commission du rapport le 28 octobre, il a obtenu 100 % des réponses.

I. UNE FIN DE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL MARQUÉE PAR UNE FORTE HAUSSE DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE

Le budget européen s'inscrit depuis 1988 dans une perspective de moyen terme, appelée cadre financier pluriannuel (CFP). Le projet de loi de finances pour 2026 correspond à l'avant-dernière année d'application du CFP 2021-2027, qui prévoyait initialement sur cette période un plafond de 1 074 milliards d'euros en crédits d'engagement et 1 061 milliards d'euros en crédits de paiement en euros constants (au prix de 2018). Ces moyens étaient relativement stables par rapport au CFP précédant, couvrant la période 2014-2020, à savoir 960 milliards d'euros en engagements et 909 milliards en paiements, aux prix de 2011.

Début 2020, la survenue de la crise liée au covid 19 et ses graves conséquences économiques et financières ont cependant conduit à lui adjoindre un plan massif de relance budgétaire sous la forme d'un nouvel instrument financier appelé *Next Generation EU*, 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 *Next Generation EU* pour 750 milliards d'euros en euros constants, aux prix de 2018.

Ce nouveau cadre financier 2021-2027 est issu de l'accord des chefs d'État et de Gouvernement du 21 juillet 2020 et confirmé par l'accord interinstitutionnel du 16 décembre 2020. Il a fait l'objet d'une révision à mi-parcours adoptée le 29 février 2024, afin de renforcer le financement de priorités telles que le soutien à l'Ukraine, les technologies stratégiques et les migrations, conduisant à une hausse de crédits de 21,0 milliards d'euros.

Le financement du budget de l'Union européenne repose sur :

- **les ressources propres traditionnelles (RPT)**, constituées des droits de douane collectés par les États membres pour l'Union européenne ;
- les contributions des États membres assises sur une **assiette de taxe sur la valeur ajoutée (TVA)** harmonisée ;
- les contributions des États membres assises sur **le revenu national brut (RNB)** ;
- une ressource associée aux **déchets plastiques non recyclés** de chaque État membre, qui prend la forme d'une modulation de la ressource RNB, à compter de 2021 ;
- **diverses autres ressources**, telles que le report du solde de l'exercice précédent, les intérêts de retard et des amendes, ou encore les recettes provenant du fonctionnement administratif des institutions.

La « ressource plastique », une nouvelle ressource propre assise sur les déchets d’emballages plastiques non recyclés et particulièrement coûteuse pour la France

La dernière décision relative au système des ressources propres est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2021, avec un effet rétroactif au 1^{er} janvier 2021, au terme du processus de ratification de celle-ci par l’ensemble des parlements nationaux.

Le montant dû par chaque État membre est obtenu par l’application d’un taux d’appel forfaitaire, s’élevant à 0,80 euro par kilo, à une assiette exprimée en kilogrammes d’emballages plastiques non recyclés. Cette ressource constitue davantage une modulation de la ressource RNB des États membres en fonction du taux de recyclage des déchets plastiques qu’une réelle ressource propre indépendante, dans la mesure où elle ne se traduit pas par une taxe directement acquittée par les ménages et les entreprises.

Des rabais sur cette nouvelle ressource ont été introduits pour les États membres dont le revenu national brut par habitant est inférieur à la moyenne de l’Union. Ce rabais correspond à une réduction équivalente à 3,8 kilogrammes d’emballages plastiques non recyclés par habitant. Lors de l’examen du projet de loi de finances pour 2021, **le rapporteur spécial s’était étonné de l’introduction d’un tel rabais** sur cette nouvelle ressource propre, à rebours des ambitions initiales de la Commission européenne, et défendues par la France, de supprimer le système de rabais pour le cadre financier pluriannuel 2021-2027.

La contribution de la France au titre de cette nouvelle ressource, initialement située autour de 1,25 milliard d’euros en 2021 et 2022, a connu un pic en 2023 (1,6 milliard d’euros) suivi depuis par une légère décroissance (1,5 milliard d’euros en 2024, 1,4 milliard d’euros en 2025). Cette contribution fait de la France **la mauvaise élève de l’UE**, première contributrice, devant l’Allemagne (1,2 milliards d’euros), l’Espagne et l’Italie (800 millions d’euros) et loin devant le 5^e État membre, la Pologne¹ (430 millions d’euros).

Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

En outre, les États membres contribuent au financement des différents rabais dont bénéficient l’Allemagne (2,2 milliards d’euros en 2025), les Pays-Bas (1,7 milliard d’euros), la Suède (0,9 milliard d’euros), l’Autriche (0,4 milliard d’euros) et le Danemark (0,2 milliard d’euros). La France est le premier contributeur au financement de ces mécanismes (1,5 milliard d’euros).

Le prélèvement sur recettes au profit de l’Union européenne (PSRUE) constitue la part essentielle de la contribution de la France au budget de l’Union européenne. Il est défini à l’article 6 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) comme « *un montant déterminé de recettes de l’État [...] rétrocédé directement au profit [...] de l’Union européenne* ». Comme le prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales, il doit être « *dans [sa] destination et [son] montant* » défini et évalué « *de façon précise et distincte* ».

¹ Italie, Espagne et Pologne bénéficient toutefois d’un rabais sur cette ressource à hauteur, respectivement, de 184 millions d’euros, 142 millions d’euros et 117 millions d’euros.

À noter que le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne est considéré comme une dépense sur le plan de la comptabilité nationale. À l'inverse, sur le plan budgétaire, il s'agit d'une moindre recette. L'article 10 de la loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 intègre le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne dans le périmètre des dépenses de l'État ; cela était déjà le cas dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Depuis la loi de finances pour 2010, le PSRUE n'intègre plus les ressources propres traditionnelles, qui sont comptabilisées en compte de tiers. Par conséquent, le périmètre de la contribution française au budget européen est plus large que celui du prélèvement sur recettes.

Enfin, comme chaque année, en raison du calendrier d'examen du projet de budget de l'Union européenne, concomitant à celui du projet de loi de finances de la France pour la même année, le montant prévisionnel inscrit dans le projet de loi de finances sera probablement réévalué au cours du débat parlementaire. D'ailleurs, non seulement le budget européen pour l'année suivante n'est pas encore adopté mais avant même son adoption, la Commission a présenté début octobre une lettre rectificative qui modifie le projet de budget initial pour 2026 et qui sera intégrée dans le budget définitivement adopté.

A. UNE CONTRIBUTION FRANÇAISE 2025 CONFORME AUX PRÉVISIONS

1. La contribution française exécutée en 2025 est à ce jour proche des montants votés en loi de finances

Pour 2025, la loi de finances initiale avait évalué le montant du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne à **23,098 milliards d'euros**. Cette prévision a été abaissée de 125 millions d'euros, pour atteindre 22,973 milliards d'euros dans les prévisions présentées dans le dernier projet de loi de finances. Les évolutions de la contribution française ont suivi celles du budget européen. À date, **trois projets de budgets rectificatifs ont été présentés par la Commission** pour modifier le compromis initial :

- **un budget rectificatif n° 1**, déposé le 9 avril 2025 et adopté le 12 septembre 2025, intègre l'excédent de 2024 qui s'élève à **1,3 milliard d'euros** : 1,07 milliard d'euros de surplus d'« autres recettes » (pénalités, intérêts de retard et revenus des produits financiers) et 272 millions d'euros résultant de sous-exécutions et annulation de crédits reportés ;

- **un budget rectificatif n° 2**, déposé le 4 juillet 2025, comporte un volet « dépenses » qui prévoit un renforcement de **3,5 milliards d'euros** en CP pour le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), à la

suite d'une accélération des besoins de paiement¹. Ce budget formalise aussi la mise à jour du volet « recettes » à la suite du comité consultatif sur les ressources propres (CCRP) pour des montants moindres ;

- **un projet de budget rectificatif n° 3**, déposé le 3 octobre 2025, prévoit de nouvelles hausses de dépenses à hauteur de **2,5 milliards d'euros** en CP, notamment sous l'effet de l'accélération des dépenses de la politique de cohésion². Toutefois, cet effet est compensé par une hausse des recettes de **2,5 milliards d'euros** : 1,2 milliard d'euros au titre des autres recettes, *via* les revenus d'amendes, et 1,3 milliard d'euros au titre d'une hausse de la prévision de droits de douane.

Évolution du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne par rapport à la prévision

(en millions d'euros)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Crédits votés en PLF	19 912	21 443	21 480	27 200	26 359	24 994	21 610	23 098
Crédits exécutés	20 645	21 025	23 691	26 368	25 230	23 873	22 276	22 972*
Écart PLF/exécution	3,7 %	- 1,9 %	10,3 %	- 3,06 %	- 4,28 %	- 4,49 %	+ 3,08 %	- 0,54 %

* D'après la prévision actualisée figurant dans l'annexe « Voies et moyens », tome I, du projet de loi de finances pour 2026.

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

La stabilité de l'exécution en 2025 **masque des évolutions divergentes en dépenses et en recettes** :

- **d'importantes hausses de dépenses ont été constatées au niveau de l'UE** (+ 6 milliards d'euros pour l'UE, soit + 1 milliard d'euros pour la France), avec l'accélération de la consommation des fonds structurels (PAC et fonds de cohésion) ;

- compensées d'une part, par des hausses de **recettes souvent exceptionnelles au niveau de l'UE** (+ 3,5 milliards d'euros), issues des « autres recettes » (amendes, pénalités, intérêts de retard, produits financiers, etc.), d'autre part, **pour la France, par la révision à la baisse de sa clef de contribution**, reflétant sa moindre importance économique sur le continent.

Dans le cadre des auditions menées par le rapporteur spécial, il est néanmoins ressorti que **cette grande incertitude est inhérente au processus**

¹ Du fait de la mise en œuvre par les États membres de leurs plans stratégiques nationaux de la PAC.

² Rattrapage progressif des retards de déploiement et reprogrammation au profit de la plateforme des « technologies stratégiques pour l'Europe » (STEP).

budgétaire européen, et surtout, qu'elle est symétrique, avec un risque équivalent de hausse ou de baisse du budget exécuté.

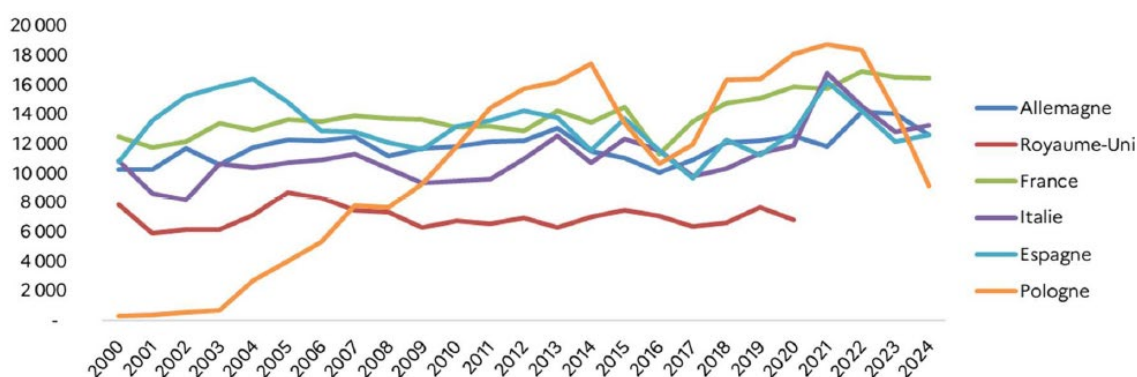
2. Si la France est l'un des principaux bénéficiaires des dépenses européennes, des marges de progression existent

a) Des retours français tirés dans l'absolu par la politique agricole commune (PAC), avec un taux de retour néanmoins mesuré

Les retours français, au sens strict, représentent les crédits reçus par la France depuis le budget de l'Union européenne. Ils permettent d'atténuer pour une large part le coût de la contribution française au budget de l'Union européenne : **la France est ainsi devenue, depuis 2023, le premier bénéficiaire en volume de l'Union européenne**, affichant des retours en constante progression.

Total des retours par pays de 2000 à 2024

(en millions d'euros)



Source : annexe au projet de loi de finances pour 2026 « Relations financières avec l'Union européenne »

Rapportée au nombre d'habitants, la performance française est toutefois beaucoup moins flatteuse, la France ne se classant en 2024 qu'à la 22e position (240 euros par habitant, contre 4 183 euros pour le premier bénéficiaire, le Luxembourg), soit le même rang qu'en 2023. En 2024, les dépenses réalisées en France s'élevaient à 16,456 milliards d'euros, hors crédits du plan de relance, soit 11,1 % du total des dépenses réparties de l'Union et un relatif statu quo par rapport à 2023 (16,498 milliards d'euros dépensés, 10,0 % du total).

Les dépenses de la politique agricole commune (PAC) continuent de représenter la majorité des retours français, avec 58 % du total des dépenses de l'Union en France en 2024, soit un montant de 9,6 milliards d'euros, loin devant les politiques de compétitivité et de cohésion (respectivement 3,4 milliards d'euros et 1,4 milliard d'euros). L'importance de

la PAC se réduit cependant progressivement depuis le début des années 2000, lorsque celle-ci représentait 75 % des retours français.

Le rapporteur spécial note toutefois que le taux de retour de la France pour la politique agricole et maritime **s'élevait en 2024 à 18,5 %, soit un peu plus que sa clef de contribution cette année-là (17,2 %).**

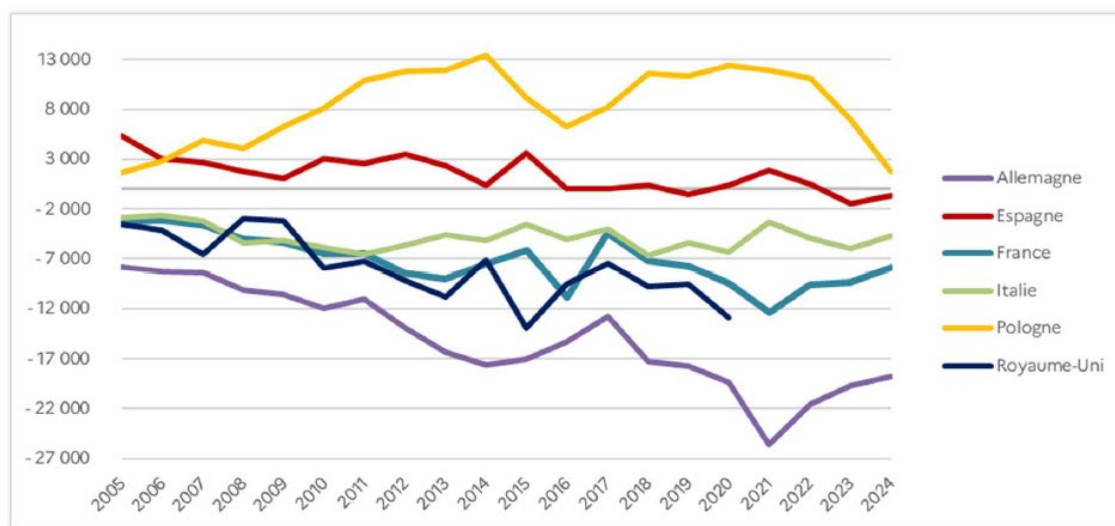
Il souligne enfin la **bonne performance française sur plusieurs programmes qui portent la compétitivité du continent européen, notamment le programme spatial et ITER¹ (cf. *infra*).**

b) La France est le deuxième contributeur net depuis le départ du Royaume-Uni de l'UE

La France demeure toutefois l'un des principaux contributeurs nets au budget de l'Union européenne. Avec un solde net estimé en 2024 à - 7,9 milliards d'euros (- 9,3 milliards d'euros en 2023) selon la méthode comptable, la France était le **deuxième contributeur net** au budget de l'Union européenne, à distance de l'Allemagne (18,8 milliards d'euros) mais devant les Pays-Bas (4,9 milliards d'euros) et l'Italie (4,7 milliards d'euros) et bien devant la Suède (1,6 milliard d'euros).

Soldes nets d'une sélection de plusieurs États membres (selon la méthode comptable)

(en millions d'euros)



Source : annexe au projet de loi de finances pour 2026 « Relations financières avec l'Union européenne »

Alors que le solde net de la France a été inférieur à - 0,1 % du RNB jusqu'aux années 2000, celui-ci n'a cessé de se dégrader depuis lors sous l'effet

¹ Réacteur thermonucléaire expérimental international, projet international de réacteur nucléaire de recherche civil à fusion nucléaire.

des élargissements successifs de l'Union européenne et de l'encadrement des dépenses agricoles, fluctuant autour de - 0,3 % du RNB français (- 0,27 % en 2024).

Le solde net français s'est légèrement amélioré en 2024 (+ 1,5 milliard d'euros) grâce au retard dans la mise en œuvre de la politique de cohésion, dont les retours sont défavorables à la France, limitant ainsi sa contribution au budget européen.

L'importance de la contribution française fait donc de la mobilisation des fonds européens un enjeu budgétaire important, afin de maximiser les bénéfices de notre appartenance à l'Union européenne.

Les différentes méthodes de calcul du solde net d'un État membre

La méthode dite comptable calcule le solde net par simple différence entre la contribution d'un État membre au budget de l'Union européenne au titre de l'ensemble des ressources propres, y compris les ressources propres traditionnelles nettes des frais de perception, et le montant des dépenses européennes effectuées dans cet État membre, y compris les dépenses administratives. Cette méthode a été privilégiée par les États membres du nord de l'Europe lors des négociations pour le CFP 2021-2027.

La méthode dite de la correction britannique calcule le solde net sans tenir compte du montant des ressources propres traditionnelles qui constituent des recettes de l'Union européenne, directement versées au budget européen.

La méthode dite de la Commission européenne calcule le solde net selon la même formule que celle de la correction britannique, mais en excluant les dépenses administratives, ce qui a pour effet de rendre contributeurs nets le Luxembourg et la Belgique, qui bénéficient fortement de l'implantation des institutions européennes sur leur territoire. C'est cette méthode qui a été utilisée lors des négociations du cadre financier pluriannuel pour les années 2014 à 2020.

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2026 « Relations financières avec l'Union européenne »

c) Un effort de mobilisation des fonds européens crucial dans le cadre de la négociation du prochain cadre financier pluriannuel

Les retours budgétaires français (16,4 milliards d'euros en moyenne par an de 2021 à 2024) sont **constitués de manière prépondérante d'enveloppes en gestion partagée** (12 milliards d'euros, soit 73 %), bien devant les **fonds en gestion directe** (3,7 milliards d'euros, soit 23 %)¹, et ce alors que le CFP 2021-2027 a marqué une réorientation progressive du budget de l'UE vers ces derniers, dotés désormais au niveau européen de 225 milliards d'euros, soit une hausse de 73 % par rapport au précédent CFP.

¹ Les derniers 4% recouvrent les dépenses administratives.

Les fonds en gestion partagée couvrent les crédits issus de la politique agricole commune, de la politique de cohésion, de la politique de la pêche et des fonds affaires intérieures.

Les crédits en gestion directe, à la main de la Commission, sont attribués par des subventions directes aux organisations internationales (ex : l'Agence spatiale européenne) par marché public ou par des procédures d'appels à projets. Le taux de retours sur ces fonds très concurrentiels **dépend donc en grande partie de la performance des acteurs français** dans ces procédures.

Une cellule de mobilisation des fonds européens au bénéfice de la France a été créée le 1^{er} janvier 2023 au sein du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE), qui a réalisé le diagnostic suivant avec les ministères compétents :

- pour les **fonds en gestion partagée**, si un bilan à date montre un progrès très important dans la consommation des fonds par les régions métropolitaines françaises qui ont rattrapé la moyenne européenne, un retard continue d'être constaté dans certaines régions ultrapériphériques ;

- quant aux **fonds en gestion directe**, le taux de retour de la France (16 %) la place en première position. Toutefois, ce résultat est le fait d'un petit nombre de fonds sur lesquels la France est très performante (Programme spatial, ITER, MEDIA). Des marges de progrès très substantiels existent en revanche sur plusieurs autres fonds, en particulier le programme cadre de recherche et d'innovation Horizon Europe.

Le rapporteur spécial constate **la qualité des retours sur certains programmes phares** comme ITER ou le programme spatial, qui ont permis de pousser les retours français sur les politiques de compétitivité (en hausse de 681 millions d'euros de 2023 à 2024), passant respectivement sur cette période de 199 millions d'euros (ITER) et 669 millions d'euros (programme spatial) à 288 millions d'euros (+ 45 %) et 818 millions d'euros (+ 22 %).

Le SGAE entend désormais accentuer cette politique et faire de la cellule de mobilisation des fonds un véritable « pôle », identifié par l'ensemble des acteurs et administrations français comme l'interlocuteur de référence pour identifier et tirer au mieux parti des financements européens existants. Les enseignements de cet engagement croissant du SGAE doivent en outre **guider ce dernier dans sa fonction de chef de file des négociations qui s'ouvrent sur le prochain cadre financier pluriannuel** (cf. *infra*).

B. LA CONTRIBUTION FRANÇAISE PROGRESSE TRÈS FORTEMENT EN 2026

1. Un budget européen 2026 caractérisé par un rattrapage des dépenses...

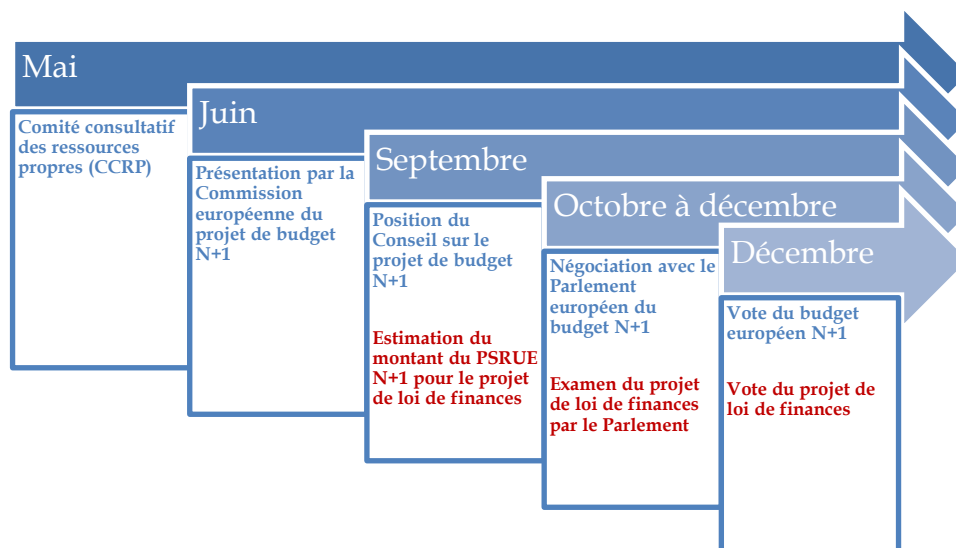
L'évaluation du prélèvement sur recettes est fondée sur les prévisions de recettes et de dépenses de l'Union européenne :

- **le besoin de financement de l'Union européenne** pour 2026 est estimé à partir des crédits de paiement prévus dans le projet de budget européen pour cet exercice, qui dépend lui-même du cadre financier pluriannuel 2021-2027, des éventuels budgets rectificatifs et du solde du budget européen 2025 reporté sur l'exercice 2026 ;

- ces besoins sont financés par des **ressources**, dont l'estimation se fonde sur les données prévisionnelles relatives aux ressources propres assises sur la TVA et la RNB, les hypothèses de recouvrement des droits de douane, ainsi que sur le montant de la contribution britannique.

Ces données sont fournies par la Commission européenne lors du comité consultatif des ressources propres (CCRP) qui se tient chaque année en mai. Les hypothèses retenues pour l'année N, fournies en N-1, font ensuite l'objet d'une révision lors du CCRP de l'année N, ce qui peut se traduire par l'élaboration d'un budget rectificatif.

Calendrier déterminant l'évaluation du montant du PSRUE



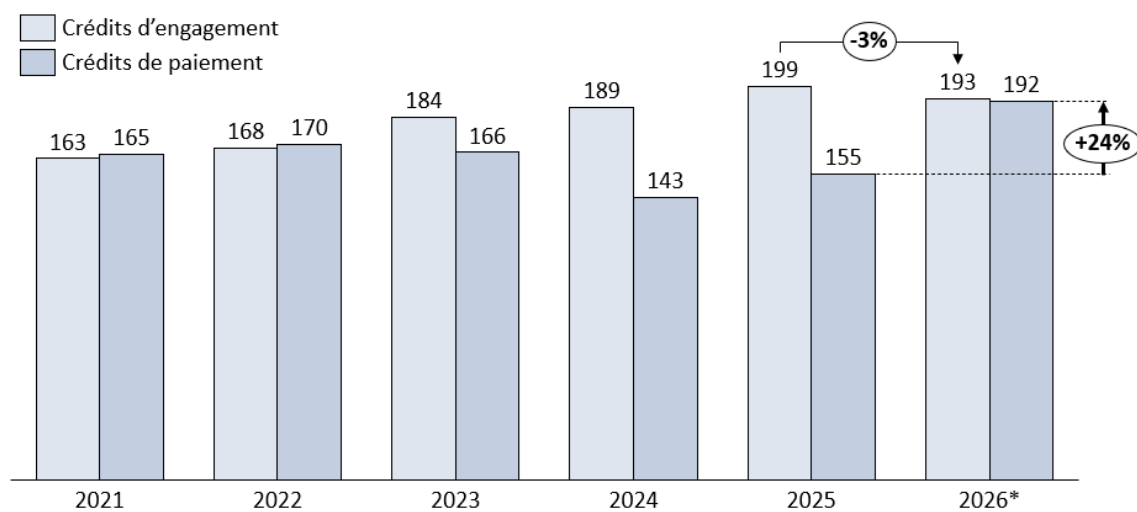
Légende : procédures **européenne** et **française**.

Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

Le 4 juin 2025, la Commission européenne a présenté son projet de budget pour 2026, en proposant un niveau de dépenses s'élevant à 193,3 milliards d'euros en crédits d'engagement (CE), en baisse de 3,1 % par rapport au budget 2025 après révision du CFP, et surtout, à 192,2 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), soit une hausse de 23,8 %.

**Écart entre crédits d'engagement et de paiement
dans le budget de l'Union européenne**

(en milliards d'euros)



*Proposition de la Commission

Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire.

La hausse prononcée des crédits de paiement marque un **rattrapage après les retards pris dans le démarrage de la programmation 2021-2027 de la politique de cohésion**. Les crédits de paiement de la rubrique 2a « cohésion économique, sociale et territoriale » enregistrent ainsi une nette accélération, s'élevant à 59,7 milliards d'euros en 2026 (+ 79,5 % par rapport au budget 2025). Dans le détail, les paiements progressent de 70,2 % pour le FEDER, 78,7 % pour le Fonds de cohésion et 106,3 % pour le FSE+.

Pour la deuxième année, le projet de budget de la Commission tire les conséquences financières de la révision du CFP 2021-2027 intervenue en 2024. Figurent ainsi au budget 2026 :

- le paiement de la **surcharge d'intérêts liés au plan de relance NextGenerationEU** (+ 4,3 milliards d'euros en 2026 par rapport à la programmation initiale) ;

-la **facilité pour l'Ukraine** est dotée de 3,9 milliards d'euros en CE et **3,2 milliards d'euros en CP**, en baisse par rapport à 2025 (respectivement - 9,8 % et - 3,3 %), auquel s'ajoute 6,7 milliards de prêts (cf. focus sur le soutien à l'Ukraine *infra*) ;

- les fonds alloués aux migrations et la gestion des frontières augmentent de 4,6 % en engagements et de **+ 21,3 % en paiements**, cette dernière hausse comprenant **481,9 millions d'euros sur le volet frontières** (dont 111 millions d'euros pour Frontex) et **200,7 millions d'euros sur le volet migration**.

Le Conseil a adopté sa position sur le projet de budget le 5 septembre 2025, proposant une enveloppe de 186,2 milliards d'euros en crédits d'engagement (soit une diminution d'1,3 milliard d'euros par rapport aux propositions de la Commission) et de 186,5 milliards d'euros en crédits de paiement (soit une diminution de 697 millions d'euros). Compte tenu du ressaut important du niveau des paiements, lié à la montée en puissance des fonds structurels, le Conseil a considéré qu'il était nécessaire d'**augmenter les marges sous plafonds** pour avoir suffisamment de flexibilité au plan budgétaire.

La position du Conseil était accompagnée de deux déclarations spécifiques invitant la Commission, d'une part, à **adopter un suivi plus resserré des crédits de paiement en matière de cohésion**, quitte à ajuster sa position dans un prochain budget rectificatif et, d'autre part, à **limiter les dépenses administratives**, les autorités françaises déplorant notamment leur augmentation sensible dans le budget proposé (+ 4,9 % par rapport au budget 2025).

Dans le cadre des échanges avec le rapporteur spécial, les autorités françaises ont regretté par ailleurs **qu'aucun redéploiement réel n'ait été proposé par la commission pour financer les intérêts du plan de relance NextGenerationEU** au titre de l'étape 2 du « *mécanisme en cascade* ». Pour mémoire, la révision du CFP de 2024 s'est accompagnée de la création d'un « instrument EURI » pour financer ces intérêts, qui suit un « mécanisme en cascade » en trois étapes :

- étape 1 : **mobilisation des crédits déjà prévus** sur la ligne EURI dans le cadre du CFP existant ;

- étape 2 : recours à la procédure budgétaire annuelle pour le financement supplémentaire, avec l'objectif de financer au moins 50 % des coûts supplémentaires par **redéploiement** sur le budget de l'UE ;

- étape 3 : **mobilisation de crédits dégagés** (engagés et non-consommés dans le délai imparti) **puis recours aux contributions** des États membres par la mobilisation du nouvel instrument EURI.

Au cas présent, la Commission européenne propose de financer le surcoût de **4,3 milliards d'euros** à hauteur de 2,1 milliards d'euros, essentiellement par la mobilisation de l'instrument de flexibilité (étape 2), et à hauteur de 2,1 milliards d'euros par les États membres (étape 3).

Malgré ces débats, **un compromis sur le budget 2026 avec le Parlement européen est toutefois attendu, comme chaque année, au mois de novembre.**

La participation du Royaume-Uni au budget de l'Union européenne en 2026

Conformément à l'accord de retrait entré en vigueur le 31 janvier 2020, le Royaume-Uni participe au-delà de 2020 au budget de l'Union au titre de ses engagements passés (part des restes-à-liquider, aux retraites, aux passifs et aux actifs éventuels). Le principal déterminant de cette contribution est le restes-à-liquider (RAL) pré-2021. La part de contribution du Royaume-Uni dans ce RAL est calculée selon un niveau historique en tenant compte de la correction dont bénéficiait le Royaume-Uni ainsi que des autres montants de corrections accordés.

La dernière évaluation de la contribution britannique pour l'exercice 2025, opérée lors de l'examen du budget rectificatif n° 2, s'élève à 1,5 milliard d'euros de versement en 2025. Pour l'exercice 2026, la Commission européenne évalue le montant de la contribution britannique à 1,0 milliard d'euros.

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2026 « Relations financières avec l'Union européenne »

2. ... qui se répercute sur le niveau de la contribution française

Pour 2026, l'article 45 du projet de loi de finances évalue le montant du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne à **28,8 milliards d'euros, soit une hausse substantielle de 24,6 %** par rapport à la prévision d'exécution à date pour 2025. Le graphique ci-après illustre l'évolution de la contribution de la France au budget de l'UE au sens large, qui tient compte aussi des ressources propres traditionnelles et déduit leurs frais de perception (fixés à 25 %). **La hausse observée en 2026 est pleinement imputable à la ressource RNB.**

Cette hausse marquée (+ 5,7 milliards d'euros par rapport au montant inscrit en LFI 2025) est essentiellement expliquée par une hausse des crédits de paiement proposés pour 2026 sous l'effet d'un **phénomène de rattrapage des paiements effectués au titre de la politique de cohésion** (+ 26 milliards d'euros sur la rubrique 2a par rapport au budget initial 2025).

La hausse substantielle de la contribution française était **largement attendue**. Le rapporteur spécial pointait ainsi l'an dernier que la consommation des crédits s'accroît systématiquement à mesure que le CFP progresse et que les rattrapages sont fréquents en fin d'exercice. En outre, cet effet est renforcé pour le CFP 2021-2027 par l'ampleur du plan *Next Generation EU*, dont les crédits ne seront déboursés que jusqu'à 2026, ce

qui a pu renforcer la sous consommation de fonds structurels dans certains pays.

La hausse observée est même inférieure aux attentes. Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2025, l'administration économique et financière française estimait en effet qu'une très forte hausse du prélèvement sur recettes était à prévoir pour les années 2026 et 2027, avec des prélèvements sur recettes attendus respectivement à hauteur de **30,4 milliards d'euros et 32,4 milliards d'euros**.

Dans ses échanges avec le rapporteur spécial, la direction du budget a expliqué l'écart observé entre cette prévision et le montant figurant au PLF 2026 (1,6 milliard d'euros) par « *une multitude de causes dont la baisse de la prévision de dépenses, la baisse des clefs de contribution française mises à jour en mai 2025 dans le cadre du comité consultatif sur les ressources propres (CCRP) et l'intégration des corrections pour exercices antérieurs* », dans des proportions comparables.

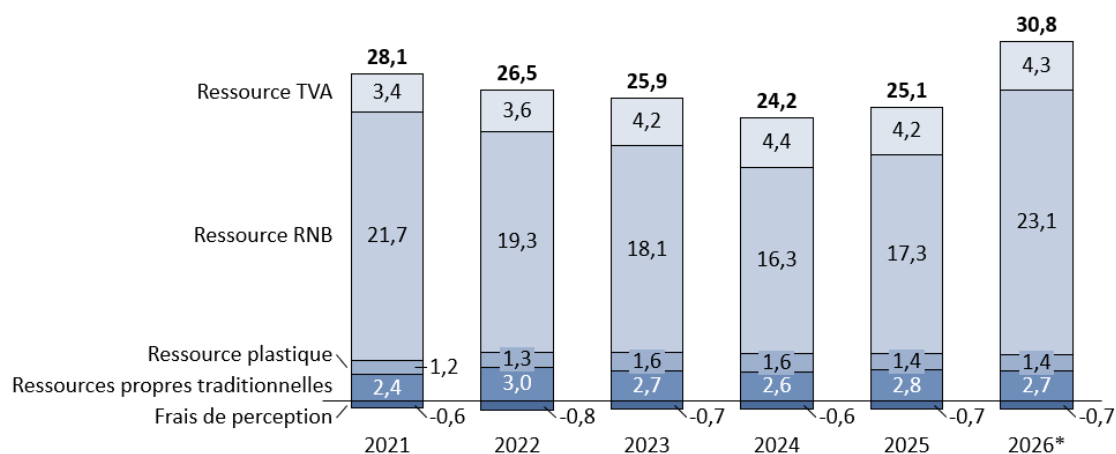
Ces explications techniques, étayées et détaillées, sont plus convaincants que les propos de la ministre du budget du 16 juillet 2025, lors de son audition par la commission des finances de l'Assemblée nationale¹ : « nous sommes parvenus à négocier avec la Commission une réduction de 1,6 milliard d'euros de l'augmentation qui doit s'appliquer au prélèvement dont la France s'acquittera l'an prochain (...) La Commission n'est pas une entité exogène, avec laquelle on ne peut pas négocier. » **Le rapporteur spécial ne considère que les faits**, pour permettre au Parlement d'assurer un suivi effectif d'une contribution substantielle et dynamique.

Dans son ensemble, la contribution de la France au budget de l'Union européenne, qui en plus du PSR-UE inclut aussi les ressources propres traditionnelles (droits de douane) nettes des frais de perception connaît une évolution similaire à celle du PSR-UE :

¹ Commission des finances de l'Assemblée nationale, mercredi 16 juillet 2025, audition d'Amélie de Montchalin, ministre chargée des comptes publics.

La contribution de la France au budget de l'UE

(en milliards d'euros)



Note : *Contribution estimée dans le PLF pour 2026

Source : commission des finances d'après la documentation budgétaire et les projets de budgets de la Commission européenne

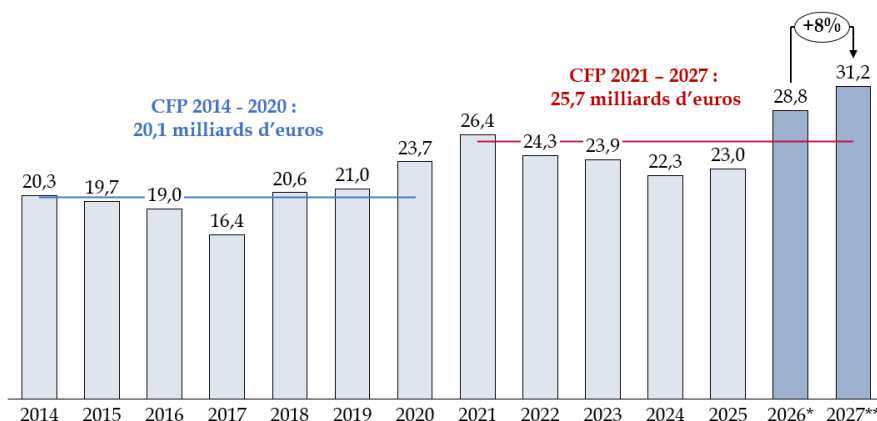
Enfin, il convient de rappeler que le niveau du prélèvement pourrait évoluer dans les prochaines semaines, notamment dans le cadre de la conciliation prévue début novembre entre le Parlement européen et le Conseil qui viendra arrêter le montant définitif de crédits de paiements du budget européen, comme chaque année.

C. UNE HAUSSE DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE AU BUDGET EUROPÉEN QUI DEVRAIT SE POURSUIVRE POUR BOUCLER LE CFP 2021- 2027

1. Une contribution sans précédent attendue en 2027

Évolution du montant du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne

(en milliards d'euros, en euros courants)



Note : * PLF 2026 ; ** estimation de la direction du budget

Source : commission des finances du Sénat, d'après la documentation budgétaire

Le niveau élevé de la contribution française attendue en 2026 trouve deux explications : un cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 qui attend plus de ses États contributeurs que le CFP précédent et un cycle financier qui concentre les paiements en fin de cadre.

Ce second effet de retour à la moyenne explique la forte hausse attendue en 2026, qui devrait encore s'accroître en 2027, la contribution française atteignant alors 31,2 milliards d'euros, soit un effort supplémentaire de 2,4 milliards d'euros pour la France.

Dans l'absolu, le niveau élevé de la contribution française ne fait que refléter le niveau de financement convenu dans le CFP 2021-2027. Pour la France, ceci traduit **une hausse du montant annuel moyen du PSR-UE, qui passe, en euros courants, de 20,1 milliards d'euros pour le CFP 2014-2020 à 25,7 milliards d'euros pour le CFP 2021-2027 (+ 28 %)**. Cette hausse reflète une progression en euros courants entre le CFP 2014-2020 (1,064 milliards d'euros) et le CFP 2021-2027 (1,215 milliards d'euros, (soit une hausse de 14 %), à laquelle il convient d'ajouter les 21,0 milliards d'euros de dépenses nouvelles issus de la révision du CFP de 2024.

En retraçant l'inflation, on observe en euros constants (prix de 2025) une hausse qui reste non-négligeable, le PSR-UE français passant de 23,9 milliards d'euros par an pour le CFP 2014-2020 à 26,5 milliards d'euros par an pour le CFP 2021-2027 (+ 11 %). Cette hausse est expliquée par les

nouveaux besoins de l'Union et, surtout, est **fortement accentuée pour la France par le départ du Royaume-Uni** de l'Union européenne, l'un des principaux contributeurs de l'Union. Le Brexit a ainsi fortement redistribué la charge du CFP 2021-2027, la contribution du Royaume-Uni représentant chaque année autour de 12 % du budget de l'Union là où la contribution française oscillait entre 15 % et 16 %.

2. Le rattrapage des retards pris dans le décaissement des crédits continuera d'affecter les prochains budgets européens

Le retard pris dans le décaissement des crédits européens constitue un sujet récurrent, en particulier s'agissant de ceux accordés dans le cadre de la politique de cohésion. De fait, le démarrage plus lent que prévu d'un nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) a notamment des répercussions sur l'ensemble de la période de programmation.

Ces retards ont été particulièrement observables concernant l'exécution des différents fonds de la politique de cohésion (Fonds social européen, Fonds européen de développement régional, Fonds de cohésion, Initiative pour l'emploi des jeunes ou le Fonds européen d'aide aux plus démunis). Le CFP 2014 a été particulièrement affecté par ces retards. Toutefois, au 31 juillet 2025, le taux d'exécution global des paiements s'élevait enfin 99,6 %, les crédits de l'enveloppe allouée à la politique de cohésion ayant pu être consommés à hauteur de 357 milliards d'euros (la France se situant en dessous de la moyenne avec un taux de 98 %).

À l'échelle de l'Union, ces retards s'expliquent par l'adoption tardive des règlements relatifs aux fonds de la politique de cohésion. À l'échelle française, ils sont plutôt liés au changement d'autorités de gestion nationales au début de l'application du cadre financier ainsi que par d'autres facteurs techniques (changement de logiciel) ou administratifs.

La période de programmation 2021-2027 a, elle aussi, connu un démarrage plus lent qu'attendu en raison de l'adoption tardive des règlements sectoriels. Le chevauchement des programmations ainsi que l'absorption des crédits de *Next Generation EU* sont également des facteurs de retard de démarrage de la programmation 2021-2027.

Le retard pris commence tout juste à être refait mi-2025. Ainsi, au 31 juillet 2025, seuls 42 milliards d'euros de l'enveloppe de crédits alloués à la politique de cohésion (FSE+, FEDER, FTJ et fonds de cohésion) avaient été décaissés à l'échelle de l'Union, soit un taux d'exécution globale en paiement de 11 % pour la programmation 2021-2027. Après un retard pris en début de période, la France se trouve désormais dans cette moyenne.

Exécution des fonds de cohésion

(en millions d'euros)

Pays	Enveloppe 2021-2027	Exécution au 06/08/24	Taux d'exécution	Exécution au 31/07/25	Taux d'exécution
Luxembourg	39	3	8 %	9	23 %
Finlande	1 940	173	9 %	396	20 %
République Tchèque	21 054	1 970	9 %	4 294	20 %
Danemark	456	35	8 %	90	20 %
Suède	1 725	108	6 %	333	19 %
Pays-Bas	1 543	211	14 %	281	18 %
Lituanie	6 274	365	6 %	1 096	17 %
Grèce	20 540	1 688	8 %	3 586	17 %
Estonie	3 369	284	8 %	563	17 %
Roumanie	30 986	1 240	4 %	4 725	15 %
Chypre	969	65	7 %	141	15 %
Pologne	75 460	3 819	5 %	9 109	12 %
UE-27	377 748	19 194	6 %	42 458	11 %
France	16 775	714	4 %	1 877	11 %
Bulgarie	10 706	835	8 %	1 150	11 %
Hongrie	21 730	1 747	8 %	2 287	11 %
Allemagne	19 861	1 178	6 %	2 011	10 %
Slovaquie	12 594	384	3 %	1 223	10 %
Lettonie	4 434	202	5 %	384	9 %
Italie	42 180	1 262	3 %	3 589	9 %
Slovénie	3 242	139	4 %	264	8 %
Malte	773	22	3 %	60	8 %
Autriche	1 067	63	6 %	80	7 %
Belgique	2 503	104	4 %	184	7 %
Irlande	989	44	4 %	64	6 %
Portugal	22 602	546	2 %	1 418	6 %
Croatie	8 707	228	3 %	417	5 %
Espagne	35 562	963	3 %	1 369	4 %

Source : commission des finances d'après la documentation budgétaire

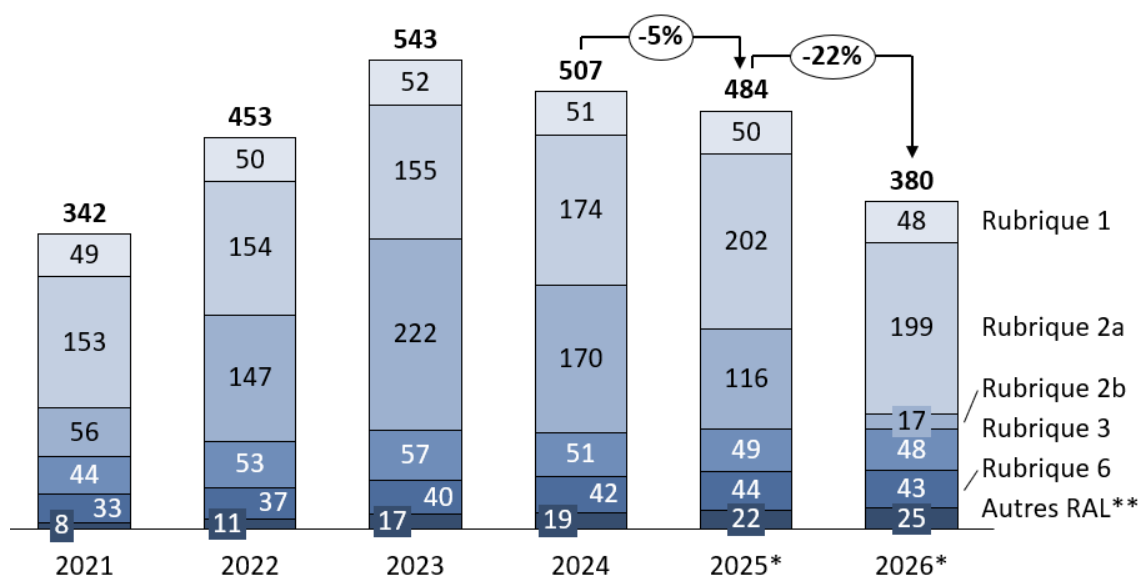
Si les autorités de gestion de chaque État membre ont fréquemment concentré leurs efforts depuis 2021 sur la clôture de la programmation 2014-2020 et la mise en œuvre de la Facilité pour la relance et la résilience, **la progression des décaissements devrait fortement s'accroître, comme en atteste la forte hausse du PSR-UE en 2026.**

3. La problématique structurelle des reste-à-liquider (RAL)

Le « *reste à liquider* » ou RAL est un phénomène normal, conséquence de la structure et du fonctionnement du budget de l'UE, composé en grande partie de crédits dissociés en crédits d'engagement (CE) et en crédits de paiement (CP). Il correspond aux engagements pris par l'Union européenne qui n'ont pas encore été couverts par des paiements. À une date donnée, le stock de RAL mesure le besoin de crédits de paiement pour les années à venir, indépendamment des nouveaux engagements qui pourraient être pris.

Évolution des restes à liquider (RAL)

(en milliards d'euros, en fin d'année)



* estimation ; ** rubriques 4,5 et 7 et autres instruments financiers.

Rubriques : 1. Marché unique, innovation et numérique – 2a. cohésion économique, sociale et territoriale – 2b. résilience et valeurs – 3. ressources naturelles et environnement – 4. migration et gestion des frontières – 5. sécurité et défense – 6. voisinage et monde – 7. Administration.

Source : commission des finances d'après la documentation budgétaire

L'augmentation conséquente observée en début de CFP s'explique principalement par le lancement des engagements de la programmation 2021-2027 et du plan de relance *Next Generation EU*. Après d'importantes progressions en 2021 (+ 13 %), 2022 (+ 33 %) et 2023 (+ 20 %), une baisse du RAL s'est amorcée depuis 2024. D'après les dernières estimations, le stock de RAL devrait peu diminuer en 2025 (- 5 %) avant de fortement décroître en 2026, expliquant le ressaut observé dans l'estimation de la contribution française au budget européen pour 2026. Le rapporteur spécial relève toutefois **l'importance des RAL fin 2026, qui devraient représenter plus de**

la moitié de l'ensemble, maintenant une pression à la hausse sur les paiements futurs de l'UE.

Le ratio entre le RAL et les CP indique le temps nécessaire pour couvrir l'ensemble des engagements. **Ainsi, fin 2025 il faut encore plus de cinq ans pour couvrir les engagements de la sous-rubrique 2a (cohésion économique, sociale et territoriale)** et, en moyenne, entre deux et trois ans pour couvrir ceux de la rubrique 1 (compétitivité) ou des rubriques 4 (migration et gestion des frontières), 5 (sécurité et défense) et 6 (voisinage et monde).

Fin 2025, le montant des RAL équivaut toujours aux crédits de paiement de deux exercices complets, ce qui n'est pas soutenable dans le contexte budgétaire actuel. Le rapporteur spécial appelle donc à la vigilance sur cette question, afin que la contribution française ne connaisse pas un nouveau dérapage à la hausse.

II. LES BESOINS DE FINANCEMENT POUR COUVRIR LES ENGAGEMENTS EUROPÉENS DEVRAIENT CONDUIRE À UNE HAUSSE DES CONTRIBUTION NATIONALES À MOYEN TERME

A. LE FINANCEMENT DE L'ENSEMBLE DES PRIORITÉS DE L'UE PAR LE PROCHAIN CFP POURRAIT ENTRAÎNER UNE TRÈS FORTE HAUSSE DU PSR-UE

La Commission européenne a présenté le 16 juillet 2025¹ sa proposition pour le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2028-2034. Le paquet CFP constitué contient un ensemble de 24 propositions de textes ordonnés dans une articulation simplifiée :

- la proposition de budget est organisée en **4 rubriques contre 7 actuellement** (cf. détail ci-après²) ;

- afin de gagner en flexibilité, le CFP proposé regroupe de nombreux programmes dans des enveloppes plus larges : au total, **le nombre de programmes est ramené de 52 à 16**.

Dans le cadre des auditions menées par le rapporteur spécial, cette dernière simplification a été mise en avant, notamment par le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE), les bénéficiaires potentiels des fonds européens pouvant facilement se perdre dans la profusion d'instruments, en particulier les acteurs plus modestes, qui ne disposent pas des moyens d'ingénierie nécessaires.

1. Une proposition coûteuse de la Commission européenne pour maintenir l'ambition du budget de l'UE

Dans l'ensemble, la Commission propose **un plafond d'engagements de 1 763 milliards d'euros (prix de 2025, soit 1 985 milliards d'euros courants)** et un plafond de paiements de 1 761 milliards d'euros (prix de 2025, soit 1 980 milliards d'euros courants) pour la période 2028-2034.

À ces montants s'ajoutent différents instruments financiers visant à **confier une marge de manœuvre à l'Union européenne** (en plus de la reconduction de l'instrument de flexibilité existant, la proposition prévoit un mécanisme de crise), **de nouveaux engagements financiers extrabudgétaires** (réserve Ukraine et prêts stratégiques – cf. ci-après), et la reconduction de la facilité européenne pour la paix³.

¹ La Commission européenne a complété ce paquet le 3 septembre 2025 en publiant sept règlements sectoriels supplémentaires.

² Seules les 3 principales rubriques sont ici présentées, la dernière correspondant à l'administration européenne, soit l'équivalent de la 7^e rubrique dans le CFP 2021-2027.

³ Cet instrument n'est pas financé 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 de l'Europe et des affaires étrangères, et le ministère des armées.

Proposition de cadre financier pluriannuel 2028-2034 de la Commission européenne

(en millions d'euros, en euros courants)

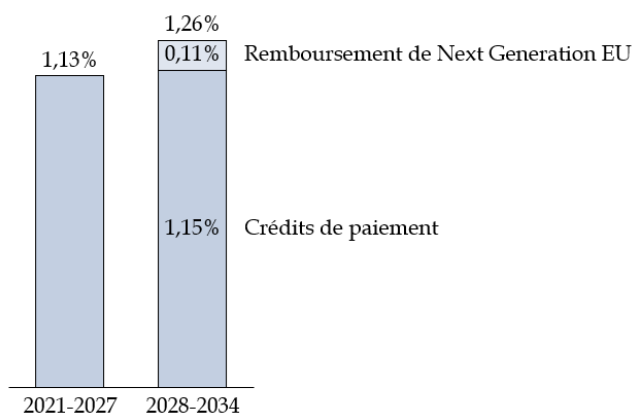
	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	Total
1. Cohésion, agriculture, pêche, sécurité...	163 088	160 860	158 053	155 565	152 274	140 140	132 240	1 062 220
2. Compétitivité, prospérité et sécurité	66 875	81 300	83 176	87 312	88 611	90 706	91 614	589 594
3. Europe dans le monde	24 555	25 127	25 578	30 603	35 761	36 442	37 137	215 203
4. Administration	14 945	15 584	16 281	16 870	17 466	18 062	18 669	117 877
TOTAL	269 463	282 871	283 088	290 350	294 112	285 350	279 660	1 984 894
Au-delà des plafonds								
Instruments de flexibilité	2 122	2 165	2 208	2 252	2 297	2 343	2 390	15 777
Réserve Ukraine	14 286	14 286	14 286	14 286	14 286	14 286	14 286	100 002
Prêts stratégiques								150 000
Mécanisme de crise (0,25 % RNB)								395 000
Hors CFP								
Facilité européenne pour la paix	4 357	4 357	4 357	4 357	4 357	4 357	4 357	30 499

Source : commission des finances d'après la Commission européenne

Quel est le niveau d'ambition de cette nouvelle proposition ? La proposition de la Commission européenne se situe à **1,26 % du revenu national brut européen**. Or le prochain CFP intègre le remboursement du plan de relance européen *Next Generation EU*, pour un montant équivalent à 0,11 % du RNB de l'UE : ne sont donc consacrées aux politiques de l'Union que 1,15 % du RNB de l'Union, soit **une proportion du même ordre que celle du CFP en vigueur**.

Comparaison des CFP 2021-2027 et 2028-2034

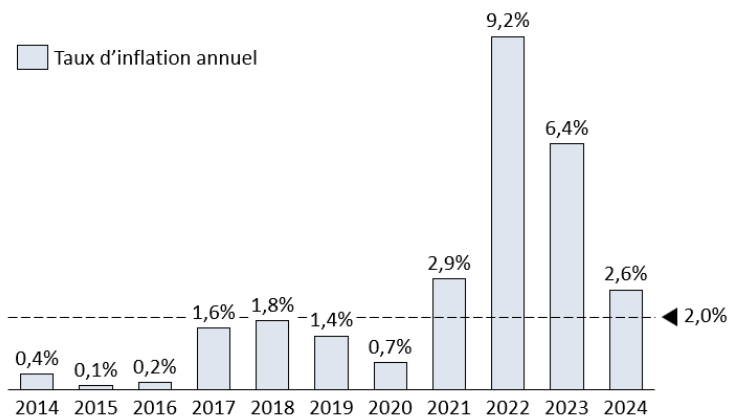
(en % du RNB de l'UE)



Source : commission des finances d'après le service de recherche du Parlement européen (EPRS)

La proposition de la Commission européenne implique néanmoins **un choc budgétaire pour les États membres**. En effet, la comparaison des proportions de RNB peut être trompeuse. Si en 2021, les États membres se sont engagés à hauteur de 1,13 % du PIB, les crédits du CFP étaient calibrés selon l'hypothèse standard d'un taux d'inflation à 2 % : or dans les faits, l'inflation a été bien supérieure, **dépréciant la valeur réelle de ce CFP, estimée à 1,02 % du RNB**.

Taux d'inflation annuel dans l'Union européenne (indice des prix à la consommation harmonisé)

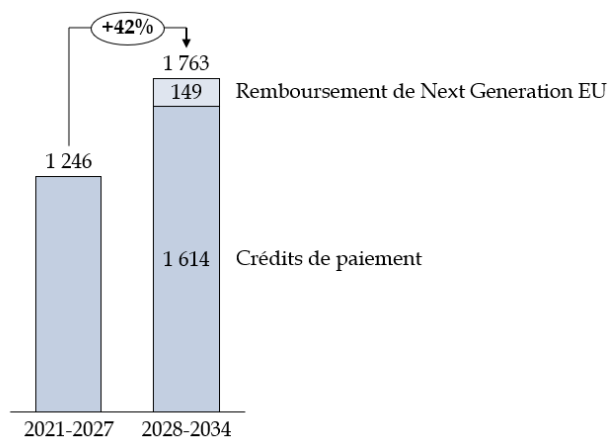


Source : commission des finances d'après Eurostat

La proposition de la Commission est donc **d'ambition comparable à la proposition votée par les États membres en 2021, mais bien plus ambitieuse que le CFP actuellement en vigueur, représentant une hausse de plus de 40 %** :

Comparaison des CFP 2021-2027 et 2028-2034, en tenant compte de l'inflation

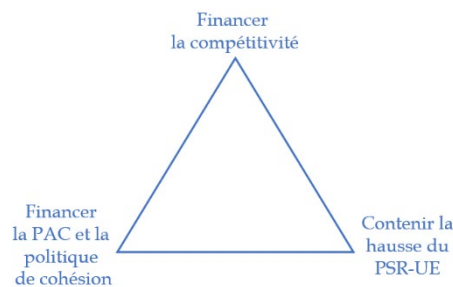
(en milliards d'euros, en prix de 2025)



Source : commission des finances d'après la Commission européenne et le service de recherche du Parlement européen (EPRS)

Auditionnée par le rapporteur spécial, la direction générale du trésor estime que la proposition de la Commission implique que le PSR-UE annuel moyen passe de 26 milliards d’euros pour le CFP 2021-2027 à 38 milliards d’euros pour le CFP 2028-2034, soit **une hausse de 12 milliards d’euros par an difficilement envisageable dans le contexte budgétaire actuel**.

À ce stade, il ne s’agit que d’une proposition de la Commission européenne, qui se veut d’une ambition comparable à celle portée initialement par le CFP précédent. Elle vise principalement, d’une part, à maintenir le financement de politiques consensuelles au sein de l’union (rubrique 1) et d’autre part à doper sa compétitivité, suivant les recommandations du rapport Draghi¹ (rubrique 2). **Les États membres doivent maintenant étudier et se prononcer sur cette proposition, contraints par un triangle d’incompatibilité** (seuls deux objectifs sur trois peuvent être remplis - cf. ci-dessous).



2. Une première rubrique qui regroupe notamment la politique agricole commune (PAC) et la politique de cohésion dans des plans de partenariat nationaux et régionaux (PPNR)

Une **première rubrique**, la principale avec 1 062 milliards d’euros en euros courants, regroupe les **fonds structurels** dans une enveloppe « Cohésion économique, sociale et territoriale, agriculture, prospérité et sécurité rurales et maritimes ».

Cette rubrique rassemble **21 programmes du CFP actuel**, regroupant 14 d’entre eux en un **seul plan de partenariat national et régional (PPNR) pour chaque État membre**, ce qui constitue la principale innovation. S’inspirant de la logique de la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR), ces plans seraient élaborés par les gouvernements nationaux, en coopération avec les autorités locales et régionales, et devraient présenter des projets d’investissement contribuant aux objectifs politiques généraux du Fonds et répondant aux recommandations du Semestre européen. Ils seraient ensuite

¹ Une stratégie de compétitivité pour l’Europe, rapport remis à la Commission européenne, septembre 2024.

négociés avec la Commission et devraient être approuvés par le Conseil avant d'être mis en œuvre.

Pour la Commission, l'objectif de la mise en commun des ressources dans un seul plan est d'accroître les synergies entre les politiques et de permettre une plus grande flexibilité. De fait, cette nouvelle architecture permet de **renforcer la marge de manœuvre des États membres**, qui élaborent les plans et choisissent les domaines prioritaires à financer, dans un cadre qui comprend encore quelques obligations : les aides directes aux revenus des agriculteurs sont conservées, une part minimale est réservée aux régions les moins développées, etc.

Avec l'instauration de ces plans, la Commission propose de **passer d'une logique de financement par les coûts** (présentation des factures puis remboursement) **à une logique de financement par la performance** (définition d'objectifs et déboursement en fonction de l'atteinte des cibles). Plusieurs États membres (dont la France) ont salué cette évolution, défendue dans chaque audition menée par le rapporteur spécial. Celui-ci rappelle toutefois les critiques émises par la Cour des comptes européenne sur la FRR : l'efficacité des politiques financées reste encore à évaluer et, **en termes de performance, les jalons définis, de qualité très inégale d'un État membre à l'autre, mesurent surtout la capacité à dépenser de l'argent rapidement**. Dans un contexte budgétaire contraint, le rapporteur spécial appelle donc à ce que le cadre retenu permette de **s'assurer de la bonne utilisation de ces fonds dans l'ensemble des pays de l'Union européenne**.

Enfin, outre les plans de partenariat, la Rubrique 1 regroupe d'autres éléments comme le service du remboursement de NGEU ou un nouveau programme « Catalyst Europe » qui offrirait jusqu'à **150 milliards d'euros de prêts à taux avantageux, financés par un endettement de l'UE**, afin d'aider les États membres à financer les investissements des plans qui dépassent leurs enveloppes nationales.

Dernier élément, et non des moindres : **la politique de cohésion et la PAC subiraient respectivement des réductions en termes réels d'environ 15 % et 20 %**. Interrogés sur ce point, la direction générale du Trésor et le secrétariat général des affaires européennes ont indiqué au rapporteur spécial que ces baisses **ne porteraient que sur l'enveloppe minimale de ces politiques : les marges de flexibilité offertes à chaque pays dans leur PPNR permettent d'ajuster les fonds dédiés à ces politiques à la hausse**.

Le rapporteur spécial **rappelle l'importance cruciale de la PAC pour maintenir le niveau de vie de nos agriculteurs et assurer la souveraineté alimentaire de la France** et sera particulièrement vigilant à ce que ces dimensions soient bien défendues dans les négociations qui s'ouvrent.

3. Un nouveau fonds européen pour la compétitivité pour mettre en œuvre les recommandations du rapport Draghi

La deuxième rubrique budgétaire, intitulée « Compétitivité, Prospérité et Sécurité », représente **589,6 milliards d'euros courants** et regroupe aussi une série de programmes existants, fusionnant la rubrique budgétaire actuelle « *Marché unique, numérique et innovation* » avec celle de la sécurité et de la défense¹. Elle intègre également des éléments provenant d'autres lignes budgétaires gérées directement par l'UE, comme le programme Erasmus+.

La grande innovation en matière de gouvernance est la **création d'un Fonds européen pour la compétitivité (FEC)**, afin que les États membres coordonnent leur action et mutualisent leurs financements pour assurer une masse critique, de manière à ce que le continent puisse tenir son rang à l'échelle internationale.

Ce fonds fusionnerait en un seul instrument 14 programmes européens existants en matière de soutien à l'industrie, structuré autour de **quatre grandes priorités** : transition propre et décarbonisation industrielle, santé et bioéconomie, numérique, défense et espace.

Des programmes de travail définissant les priorités de dépenses seraient fixés par la Commission par le biais d'actes d'exécution suivant la procédure consultative². Les programmes de travail définiront les critères d'éligibilité ou encore les taux de cofinancement des dispositifs du FEC.

Cette seconde rubrique était **la plus défendue par la direction générale du Trésor en audition**, portant sur des investissements d'avenir et, surtout, s'appuyant sur **des instruments ayant un fort effet de levier** comme *InvestEU*, c'est-à-dire des investissements qui permettent de démultiplier leur impact en mobilisant l'investissement privé³. Le rapporteur spécial a pu constater l'importance de cet effet de levier lors de son contrôle sur les engagements financiers extrabudgétaires avec, dans le cas d'*InvestEU*, près de 65 % de fonds privés levés sur les projets financés par ce programme⁴.

La direction générale du Trésor a aussi reconnu lors de son audition qu'il s'agissait de **la rubrique où les fonds sont en plus forte hausse** : + 70 % pour Horizon Europe, des dépenses consacrées aux infrastructures de transport et d'énergie plus que doublées (Mécanisme pour l'interconnexion en

¹ À l'exception du Fonds pour la sécurité intérieure, qui est transféré à la rubrique 1.

² Les États membres doivent être consultés, mais qu'aucune approbation formelle de leur part n'est requise ; la seule exception concernerait le volet « Défense et sécurité », où les États membres conservent un droit de veto

³ À titre d'exemple, sur *InvestEU*, l'Union européenne apporte une garantie à des prêts de la Banque européenne d'investissement, prêts souvent essentiels pour les porteurs de projets en ce qu'ils permettent de sécuriser des financements privés.

⁴ *Interim evaluation of the InvestEU Programme*, Commission européenne, décembre 2024.

Europe), un financement des industries de la défense et de sécurité multipliés par 5... tout en notant que ces rythmes de progression sont avant tout dus à la faiblesse du financement de ces programmes dans le CFP précédent.

4. Un financement de l'action extérieure de l'Union réorganisé dans des proportions constantes

La troisième rubrique de ce nouveau cadre concerne l'action extérieure de l'Union (**215,2 milliards d'euros** en euros courants). Sa part dans le budget global reste globalement stable, à environ 10 %. La Commission propose néanmoins d'introduire plusieurs changements, tant dans la structure que dans les objectifs.

La plupart des dépenses extérieures sont réorganisées dans le cadre d'un nouvel instrument « Europe globale » qui couvre la majeure partie de la rubrique : la coopération pour le développement, l'aide humanitaire et l'aide de préadhésion. Une fois encore, **la Commission préconise une certaine souplesse** dans la manière dont les fonds externes sont dépensés. Chaque pilier est assorti d'un budget indicatif, mais les allocations finales seront déterminées dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle, la Commission disposant d'une grande latitude pour décider du montant à allouer aux différents programmes.

La proposition vise également à aligner davantage les dépenses externes sur les priorités stratégiques de l'UE : la sécurité économique et la compétitivité, la sécurité énergétique, la migration, le climat, la connectivité et l'accès aux matières premières critiques.

Enfin, la proposition met fortement l'accent sur le soutien aux pays candidats à l'élargissement, en particulier l'Ukraine. La Commission propose notamment une nouvelle Facilité pour l'Ukraine d'un montant de 100 milliards d'euros, en dehors des plafonds du CFP, afin de fournir un soutien à la préadhésion et à la reconstruction après la guerre, qui vient s'ajouter à un soutien déjà conséquent, analysé par le rapporteur spécial lors de son contrôle budgétaire (cf. *infra*).

B. LE PROCHAIN CFP EST GREVÉ PAR LE COÛT DU REMBOURSEMENT DU PLAN DE RELANCE EUROPÉEN

1. Next Generation EU constitue un mécanisme sans précédent, dont la France a su tirer parti

Le Conseil européen de juillet 2020 a constitué un tournant historique majeur, tant en ce qu'il a permis d'aboutir sur les négociations pour le cadre

financier pluriannuel 2021-2027, que parce qu'il a défini les contours du plan de relance européen - *Next Generation EU*.

À cette occasion les 27 États membres se sont accordés sur un CFP « socle » de 1 074 milliards d'euros¹ en crédits d'engagement, et 1 061 milliards d'euros en crédits de paiement. Dans le même temps a été actée la mise en place d'un instrument temporaire de relance de 750 milliards d'euros² destiné à aider à la réparation des dommages économiques et sociaux immédiats causés par la pandémie due au Covid-19. Il s'est agi de faire en sorte que l'Union européenne de l'après choc sanitaire soit plus « verte », plus numérique et plus résiliente.

L'enveloppe de 750 milliards d'euros de *Next Generation EU* se répartit entre 360 milliards d'euros de prêts et 390 milliards d'euros de subventions. La grande majorité de ses fonds disponibles sont ceux de la nouvelle facilité pour la reprise et la résilience (FRR, pour 672,5 milliards d'euros), instrument proposant des subventions et des prêts aux États membres pour soutenir les réformes et les investissements³. Concrètement, le décaissement des fonds de la FRR s'étalera de 2021 à 2026, au fur et à mesure de l'atteinte de cibles (« *targets* » quantitatives) et jalons (« *milestones* » qualitatives) figurant dans le plan national de chaque État membre.

Le reste des sommes allouées aux États membres dans le cadre de *Next Generation EU* leur est versé par le canal de plusieurs programmes de l'Union : le soutien à la reprise en faveur de la cohésion et des territoires de l'Europe (*REACT-EU*, pour 47,5 milliards d'euros), Horizon Europe (5 milliards), *InvestEU* (5,6 milliards), le Fonds européen agricole pour le développement rural (*FEADER*, pour 7,5 milliards), le Fonds pour une transition juste (FTJ pour 10 milliard) et *RescEU*, mécanisme de protection civile de l'Union pour 1,9 milliards.

Depuis 2021, la France a perçu **34,2 milliards d'euros de subventions au titre de la FRR, sur une enveloppe totale de 40,3 milliards d'euros** (soit près de 85 % du montant alloué, niveau atteint après le versement de 3,3 milliards d'euros de mai 2025). Il s'agit du **taux de décaissement le plus élevé parmi l'ensemble des États membres**. Lors des auditions menées par le rapporteur spécial, la direction générale du Trésor et le SGAE ont expliqué cette forte mobilisation par une très bonne articulation entre la FRR et le plan de relance français, la France s'appuyant fortement sur l'UE pour financer des

¹ Prix de 2018.

² Prix de 2018.

³ La FRR fait l'objet d'une gouvernance spécifique. En effet, l'allocation des crédits de la FRR nécessite que les États membres présentent à la Commission européenne des **plans nationaux** détaillant leurs programmes de réformes et d'investissement pour les années 2021 à 2023 (le « plan national de relance et de résilience », PNRR). **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.

mesures nationales. La France doit recevoir les 6,1 milliards d'euros de subventions restantes en 2026, avec sa 5^{ème} et dernière demande de paiement.

2. Dans un premier temps, le coût du financement du plan de relance européen se manifeste à travers sa charge d'intérêt

L'Union européenne s'est dotée d'une capacité d'emprunt pour financer le plan de relance *Next Generation EU*, la Commission européenne émettant des obligations sur les marchés financiers internationaux au nom de l'Union européenne pour un montant qui pourra s'élever jusqu'à 750 milliards d'euros¹. Les conséquences d'un emprunt d'une telle ampleur se feront toutefois sentir tant sur son remboursement que sur le paiement de ses intérêts.

S'agissant tout d'abord des intérêts, le cadre financier pluriannuel comprend une ligne de financement des intérêts de l'emprunt commun *Next Generation EU* sur les marchés financiers. Le montant de l'année N dépend du volume des obligations émises ainsi que des taux d'intérêt de l'année N-1. Ainsi, le coût effectif des intérêts de *Next Generation EU* dépend à la fois des taux d'intérêt en vigueur et du calendrier d'émission de la Commission sur les marchés, c'est-à-dire du rythme effectif de décaissement du plan de relance.

Or, dans son rapport annuel sur la gestion 2022, la Cour des comptes européenne observait que **l'emprunt au titre de *Next Generation EU* (NGEU) « présente un risque de taux d'intérêt pour le budget de l'UE »**. Le coût des emprunts de la Commission européenne sur les marchés n'a en effet cessé de progresser depuis 2021, avec une accélération depuis la remontée des taux de la BCE en juillet 2022. Ainsi, alors que la Commission empruntait à taux négatifs début 2021, elle a emprunté jusqu'à 3,6 % au second semestre 2023 et empruntait encore à 3,1 % au premier semestre 2024.

Ce contexte a conduit la Commission à proposer la création d'un « instrument EURI » dans le cadre de la révision du CFP afin de financer le surcoût, suivant un « *mécanisme en cascade* » (cf. supra). S'appuyant sur ce mécanisme, la révision de mi-parcours du CFP n'a pas prévu **de crédits supplémentaires pour financer le surcoût dans le paiement des intérêts**. Le rapporteur spécial note néanmoins que ce mécanisme, assurément astucieux, se fonde sur des jeux d'écritures et n'empêche pas, chaque année, que se pose la question d'une contribution additionnelle des États membres.

Sur l'ensemble du CFP 2021-2027, sur la base de la programmation financière de la Commission, la charge d'intérêts totale au titre de NGEU est évaluée à environ **26 milliards d'euros, contre une prévision de 15 milliards d'euros en 2020**, et comme vu précédemment, représente un coût en forte hausse en cette fin de CFP 2021-2027.

¹ Prix de 2018.

Sur le CFP 2028-2034, la Commission estime la charge totale de remboursement de NGEU (principal et intérêts) à 24 milliards d'euros par an (environ 11 milliards d'euros pour le principal et **13 milliards d'euros pour les intérêts**).

3. Un remboursement du principal fondé sur de nouvelles ressources propres encore évanescentes

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 de nouvelles ressources propres censées permettre la couverture des dépenses attendues au titre du remboursement de l'emprunt commun contracté dans le cadre du plan de relance européen, tout en diversifiant le système de ressources de l'UE. **À défaut de l'introduction de nouvelles ressources propres d'ici la fin du prochain cadre, ce remboursement sera calculé sur la base de la ressource RNB**, soit la part de chaque État membre dans le RNB total de l'UE, qui constitue la ressource d'ajustement du budget de l'UE.

La feuille de route sur les nouvelles ressources propres annexée à l'accord interinstitutionnel du 16 décembre 2020 prévoyait une **mise en œuvre d'un premier paquet au 1^{er} janvier 2023**. La Commission a donc **présenté le 22 décembre 2021** une proposition portant sur trois nouvelles ressources propres :

- **une ressource fondée sur le marché carbone européen (EU Emission Trading System ou ETS)**. La Commission proposait que 25 % des recettes générées par le système communautaire d'échange de quotas d'émission (ETS/SEQE-UE) prévu dans le cadre du paquet Climat « Fit for 55 » soit affecté au budget européen ;

- **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'Union européenne ;

- **une ressource fondée sur le « Pilier I » de l'accord multilatéral de l'OCDE/G20 sur la fiscalité internationale**. Cette ressource, effective 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'Union.

Deux de ces propositions législatives (respectivement pour le MACF et le système ETS-EU) ont donné lieu à un accord entre le Conseil et le Parlement au mois de décembre 2022. Pour être effective, l'introduction de nouvelles ressources propres **nécessite toutefois la révision de la décision relative au système des ressources propres (DRP)**, qui fixe les ressources

nécessaires au financement des politiques de l'Union et établit le montant maximal de contributions pouvant être exigé des États membres, et **qui doit être approuvée à l'unanimité et ratifiée dans tous les États membres selon leur procédure nationale**. Or ces nouvelles ressources propres ne font pas l'unanimité et les discussions se poursuivent depuis cette date.

Une nouvelle proposition de la Commission, présentée en juin 2023, a amendé et actualisé le projet de décembre 2021, sans être plus consensuelle. Les nouvelles ressources propres jouant un rôle crucial dans l'équilibre du prochain cadre financier pluriannuel 2028-2034, **la Commission s'est livrée le 16 juillet 2025 à une présentation jointe de ses propositions pour le prochain CFP (cf. supra) et pour de nouvelles ressources propres**, avec une proposition de nouvelle DRP.

Pour faire face au remboursement à venir du plan de relance européen (estimés à **24 milliards d'euros par an** à partir de 2028) et pour financer les nouvelles priorités, la Commission propose de nouvelles ressources propres, qui doivent générer des recettes supplémentaires totales autour de **50 milliards d'euros par an**, chiffrage encore très incertain à ce stade du dialogue interinstitutionnel, réparties en cinq instruments :

- une ressource fondée sur le **marché carbone européen (SEQUE/ETS)**, dont le rendement est attendu à **10,8 milliards d'euros par an** sur 2028-2034. Proposition maintenant ancienne, toujours soutenue par la France, son périmètre a été revu à la baisse pour emporter l'adhésion notamment de certains pays d'Europe de l'Est¹ ;

- une ressource fondée sur le **mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF)**, dont le rendement est estimé à **1,5 milliard d'euros par an**, qui reprend la proposition du paquet de juin 2023 d'une affectation de 75 % des recettes générées par ce mécanisme ;

- une ressource fondée sur les **déchets électroniques non-recyclés (« e-waste »)**, qui reposerait sur l'application d'un taux d'appel de 2 € / kg sur les produits électriques et électroniques non-recyclés (indexé sur l'inflation), pour un rendement estimé par la Commission à **16,9 milliards d'euros par an**. **Le rapporteur spécial note l'importance du rendement attendu et, compte tenu des mauvaises performances françaises sur la « ressource plastique », craint qu'une fois de plus cette ressource ne repose de façon disproportionnée sur la France**. Dans le cadre des auditions menées, il est apparu que ce ne serait pas le cas d'après les premières données communiquées, mais que celles-ci

¹ La Commission propose désormais d'affecter au budget de l'Union 30% des recettes du seul SEQUE1, alors que ses propositions précédentes incluaient également les recettes prévues au titre du futur SEQUE2, devant démarrer en 2027. À la différence du SEQUE 1, qui cible les « émetteurs » de son périmètre sectoriel, tels que les installations industrielles, les compagnies aériennes et maritimes, le SEQUE 2 est un système « amont » où les entités réglementées sont les fournisseurs d'énergies et les metteurs à la consommation de carburants ou combustibles, qui doivent surveiller et déclarer les émissions de GES liées à la vente de leurs produits énergétiques, ainsi qu'acquiescer et restituer des quotas d'émissions équivalents à leurs émissions annuelles.

suscitaient toutefois d'importantes questions et nécessitaient un travail de fiabilisation ;

- une ressource fondée sur un **prélèvement sur le chiffre d'affaires des entreprises opérant au sein de l'UE** (« CORE ») : ce prélèvement serait forfaitaire et croissant selon le chiffre d'affaires net. Le rendement de cette ressource est estimé par la Commission à **7,6 milliards d'euros par an**. **Le rapporteur spécial s'étonne de cette proposition qui, en visant le chiffre d'affaires, pénalise particulièrement les entreprises supportant des coûts importants.** Une telle proposition est particulièrement malvenue, alors que dans le même temps la France réduit ses impôts de production pour gagner en compétitivité. Il ressort des auditions menées que ce sentiment est partagé au niveau européen et que cette piste a peu de chances de prospérer ;

- une dernière ressource, enfin, fondée sur les revenus des **accises tabac** (« TEDOR »), calculée pour chaque État membre par l'application d'un taux d'appel de 15 % aux quantités de tabac et de produits liés au tabac mis à la consommation, multipliés par le taux minimum de taxation applicable au sein de cet État membre. En parallèle, la Commission a également proposé le 16 juillet 2025 une révision de la directive 2011/64/EU sur la structure et les taux d'accise applicables aux produits du tabac, qui prévoit une hausse des minimums de taxation applicables et une extension du champ d'application de l'accise harmonisée à de nouveaux produits (vapotage). Le rendement de cette piste de nouvelle ressource est estimé à **12,6 milliards d'euros**. **Le rapporteur spécial s'interroge d'une part sur le rendement et la pérennité de cette ressource**, alors que l'observatoire français des drogues et des tendances addictives (OFDT) note qu'« *en deux décennies, les ventes de tabac dans le réseau des buralistes ont diminué de plus de moitié, passant d'environ 92 000 tonnes en 2000 à 33 000 tonnes en 2024* ». Il est aussi apparu que certains États à fiscalité faible seraient fortement opposés à toute hausse des minimums de taxation, condition pourtant sine qua non pour éviter tout circuit d'optimisation intra-européen.

Une fois de plus, le rapporteur spécial ne peut que constater que **les discussions progressent peu et qu'une percée n'est pas anticipée à court terme**. Les États membres dits « *frugaux* » redoutent toujours qu'un accord sur de nouvelles ressources propres poussent les autres États à multiplier les dépenses. Alors que le rapport précédent espérait des progrès « *lors de l'ouverture des négociations sur le prochain cadre financier pluriannuel au moment de la présidence danoise du Conseil de l'Union européenne au second semestre 2025* », ces progrès ne sont pas encore apparents et devront se cristalliser dans le cadre du dialogue interinstitutionnel européen à venir.

Or le rapporteur spécial rappelle l'importance de voir ces projets se concrétiser puisqu'en cas contraire, le financement de la FRR devrait reposer sur un relèvement de la contribution des États membres et, par suite, du PSR-UE. **Cette potentielle sur-contribution est évaluée par la Cour des comptes à environ 2,5 milliards d'euros par an à compter de 2028.**

L'engagement financier de la France au titre de *Next Generation EU* est, en effet, de l'ordre de 75 milliards d'euros selon le Compte général de l'État en 2022.

C. À MOYEN-TERME, LES ENGAGEMENTS FINANCIERS EXTRABUDGÉTAIRES DE L'UE MENACENT LE MONTANT DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE

1. Un budget européen exposé par des engagements de l'UE toujours plus nombreux et toujours plus importants

Les engagements extrabudgétaires recouvrent l'ensemble des obligations financières potentielles qui pourraient être contractées en fonction d'un événement futur, en d'autres termes, **des situations où le défaut d'un tiers engage la responsabilité financière de l'UE**. Le cas le plus fréquent est celui d'opérations où l'Union européenne (UE) prête en s'endettant. La notion recouvre le concept comptable de « *passif éventuel* » et comprend aussi les garanties budgétaires octroyées par l'UE.

Engagements extrabudgétaires de l'UE

Type de passif	Description	Principaux dispositifs
Assistance financière aux États membres	Prêts financés par des emprunts de l'Union pour lesquels celle-ci reste responsable vis-à-vis des investisseurs finaux	Instrument de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) Facilité pour la reprise et la résilience (FRR) Mécanisme européen de stabilisation financière (MESF) Agir pour la sécurité de l'Europe (SAFE)
Assistance financière aux pays tiers		Assistances macrofinancières Dispositifs ad hoc en faveur de l'Ukraine
Garanties budgétaires	Garanties pour lesquelles l'Union couvre les pertes des partenaires chargés de la mise en œuvre	Fonds InvestEU Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) Fonds européen pour le développement durable (FEDD) FEDD+ Mandat de prêt extérieur de la BEI

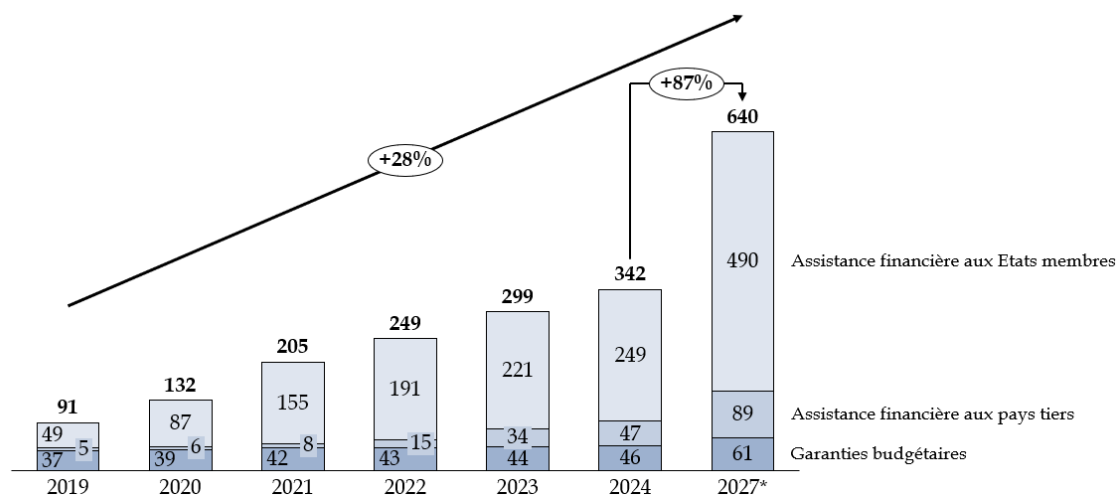
Source : commission des finances du Sénat, d'après la Commission européenne

Or le rapporteur spécial a pu observer cette année, dans le cadre d'un contrôle budgétaire¹, **qu'au gré des crises, le niveau de risque porté par le budget européen a presque quadruplé entre 2019 et 2024** (soit une hausse moyenne de 30 % par an), avec une forte poussée au moment de la crise sanitaire (+ 51 % par an de 2019 à 2021) suivie d'une progression soutenue (+ 19 % par an depuis 2021) à mesure que les dispositifs d'assistance décidés durant la crise sanitaire ont été mis en œuvre et que de nouveaux instruments ont été instaurés pour soutenir l'Ukraine.

On peut s'attendre à ce que l'exposition du budget de l'Union européenne continue de s'accroître à un rythme plus que significatif, doublant presque d'ici la fin du CFP 2021-2027, pour atteindre 640 milliards d'euros. Le rythme de croissance se maintiendrait presque au rythme observé depuis 2019, atteignant 28 % par an. L'évaluation réalisée est sans doute un minorant, n'intégrant pas **les propositions formulées par la Commission pour le prochain CFP**, qui comme vu précédemment, prévoient notamment **de nouveaux instruments de prêts pour l'Ukraine et pour les États membres.**

**Projection de l'exposition du budget de l'Union européenne
à la fin du cadre financier pluriannuel 2021-2027**

(en milliards d'euros)



*Estimations de la commission des finances, sur la base des données publiques et d'échanges avec les services de la Commission européenne.

Source : commission des finances, d'après les données de la Commission européenne et de la Cour des comptes européenne

¹ Engagements financiers extrabudgétaires de l'Union européenne, rapport d'information n° 12 (2025-2026), déposé le 8 octobre 2025, commission des finances du Sénat.

Les risques que font courir les engagements extrabudgétaires aux finances de l'Union varient s'ils sont **provisionnés ou non**. Les **garanties budgétaires** et, jusque récemment, l'ensemble des passifs éventuels issus de **l'assistance financière à des pays tiers**, étaient partiellement provisionnés.

À l'inverse, **les engagements extrabudgétaires ayant connu la plus forte progression ne sont pas provisionnés**, soit ceux découlant de l'assistance financière aux États membres de l'UE, ainsi, désormais, que certains dispositifs de soutien à l'Ukraine. Ils sont couverts par la « *marge de manœuvre* », soit l'écart entre le plafond des ressources propres pouvant être perçus auprès des États membres, fixé par la décision relative aux ressources propres, et les plafonds de dépenses, fixés par le cadre financier pluriannuel (CFP). Si des enveloppes budgétaires existent pour faire face aux situations imprévues, **tout défaut sur un instrument couvert par la marge de manœuvre, se traduira, in fine, par une baisse de certaines dépenses de l'Union européenne, ou une hausse des contributions des États membres.**

2. Le soutien financier apporté à l'Ukraine s'est accru avec les années, à la hauteur de l'agression russe, exposant de plus en plus le budget de l'Union européenne

Le soutien à l'Ukraine représentait, fin 2024, près de 90 % des prêts accordés par l'Union à des pays tiers, expliquant la très grande majorité de la hausse observée sur ces prêts. **Les montants prêtés à l'Ukraine ont en effet connu une progression exponentielle** : de 4,1 milliards d'euros avant 2022 à 7,2 milliards d'euros en 2022 (+ 76 %) puis 18 milliards d'euros en 2023 (+ 150 %) et 33 milliards d'euros en 2024 (+ 83 %) : les prêts octroyés dans le cadre de la facilité pour l'Ukraine en 2024 représentent ainsi 8 fois le volume de prêt octroyé avant 2022. Au total, **80,4 milliards d'euros ont été engagés en faveur de l'Ukraine**, dont 52,5 milliards déjà décaissés au 16 juin 2025, le reste devant l'être d'ici 2027, un montant qui pourrait drastiquement augmenter avec la proposition de CFP de la Commission européenne, prévoyant des prêts à hauteur de 100 milliards d'euros.

Or, alors que dans un premier temps, la guerre d'invasion russe en Ukraine a conduit à une augmentation du taux de couverture du risque sur les prêts accordés, passant de 9 % à 70 %, **la forte progression des volumes prêtés à partir de 2023 a poussé à un revirement de position, avec l'abandon de toute forme de provisionnement**. En pratique, les prêts, les plus volumineux ont été accordés aux conditions les plus favorables, avec des maturités de plus en plus longues et des garanties de moins en moins formalisées.

Les administrations européennes et françaises interrogées dans le cadre du contrôle ont **minimisé ce risque**, en notant que les prêts en question bénéficient d'une période de grâce de 10 ans et de maturités longues pour lisser le choc. Sans remettre en cause la nécessité de soutenir l'Ukraine contre

une agression qui menace l'ensemble du continent, il est néanmoins de bonne gestion de ne pas exclure la situation où ce pays sort durablement affaibli du conflit, très endetté et avec des capacités productives réduites, nécessitant une annulation ou une restructuration d'une partie plus ou moins significative de sa dette.

Depuis fin 2024, les institutions européennes ont momentanément abandonné cette politique de prêts particulièrement risquée. Afin de maîtriser leur coût et de limiter le risque associé à un défaut ukrainien, les États membres ont décidé, dès 2024, d'exploiter les avoirs russes immobilisés en Europe. Un premier prêt de 18,1 milliards d'euros a ainsi été accordé, fondé sur les revenus d'aubaine de ces actifs.

Synthèse des prêts accordés à l'Ukraine et de leurs modalités de garantie

(en milliards d'euros, sauf précision contraire)

Adoption	Programmes	Total	Versé	Paiement des intérêts	Coût**	Maturité (années)	Période de grâce (principal)	Provision	Garantie des États membres	Marge de manœuvre budgétaire
Avant 2022	Euratom	0,3	0,3	Ukraine			Remboursement à échéance	9 %		
Avant 2022	AMF pré-2022	3,8	3,8							
fév-22	AMF d'urgence	1,2	1,2			15				
juil-22	AMF exceptionnelle 1	1	1	UE	0,8	15	10 ans		61 %	100 %
sept-22	AMF exceptionnelle 2	5	5			25				
déc-22	AMF +	18	18	États membres	2,3	30	10 ans			100 %
févr-24	Facilité pour l'Ukraine*	33	16,2	UE	2,1	35				
oct-24	AMF « ERA »	18,1	7	Revenus d'aubaine		45				
	Total	80,4	52,5		5,2			1,0	3,7	

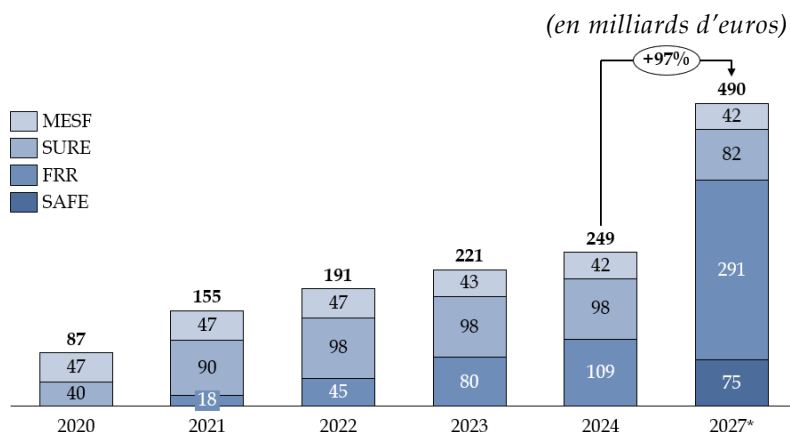
* volet prêt ; **coût des bonifications d'intérêt apportées ; au 16 juin 2025.

Source : commission des finances d'après la Commission européenne (DG ECFIN)

3. L'assistance financière aux États membres, en forte hausse, représente le principal engagement extrabudgétaire de l'UE et pourrait peser sur le budget français à moyen terme

L'assistance financière aux États membres constitue cependant la principale source d'exposition du budget européen. Sa montée en volume s'est produite par étapes, suivant les grandes crises traversées par l'Union européenne, que ce soit la crise de la dette souveraine (création du mécanisme européen de stabilité financière – MESF) puis surtout la crise sanitaire (mise en place de la facilité pour la reprise et la résilience – FRR- et de l'instrument européen SURE pour financer les dispositifs de chômage partiel). Aujourd'hui, un nouvel instrument est mis en place pour répondre à la guerre d'agression russe en Ukraine et financer les dépenses de défense (le programme SAFE). La dynamique haussière des prêts aux États membres est appelée à se poursuivre et devrait porter le montant de l'assistance aux États membres à 490 milliards d'euros d'ici 2027.

Évolution attendue des dispositifs d'assistance aux États membres



*Estimations.

Note : Seuls sont représentés les dispositifs de plus d'un milliard d'euros.

Source : commission des finances, d'après la Commission européenne et la Cour des comptes européenne

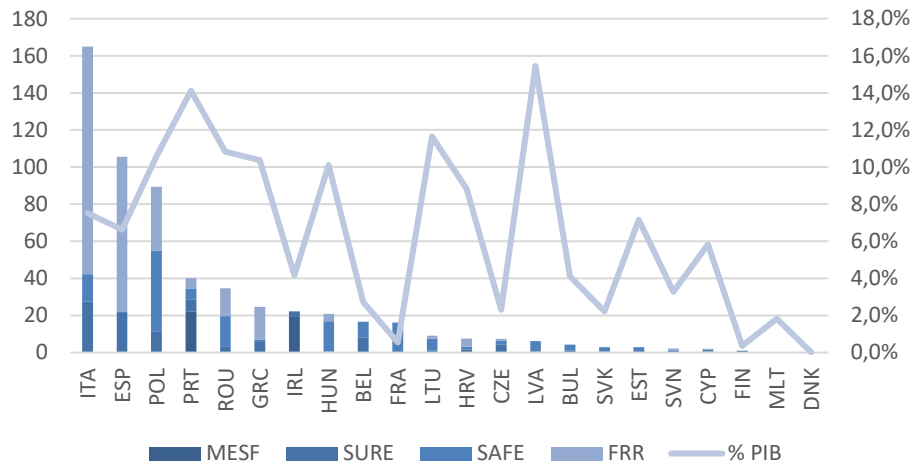
L'Union européenne est rapidement devenue l'un des principaux émetteurs de dette : en 2024 elle était le 5^e émetteur souverain d'obligations en euros, après la France, l'Italie, l'Allemagne et l'Espagne. Le coût de cette dette est aujourd'hui compétitif et sur le plan financier, une majorité d'États européens, dont la France, a aujourd'hui intérêt à recourir aux instruments conçus par l'UE pour s'endetter. **La généralisation massive de prêts de l'Union européenne à ses États membres appelle toutefois à une vigilance accrue de la France en tant qu'emprunteur et en tant que prêteur.**

En tant qu'emprunteur, **le simple fait de disposer de taux d'intérêts légèrement favorables ne saurait motiver à lui seul une décision d'investissement.** Cette nouvelle dette ne doit pas s'ajouter mais se substituer à la dette existante. Surtout, il importe de **contrôler la pertinence des dépenses engagées** dans le cadre de ces instruments.

En tant que prêteur, l'essor de ces instruments de dette interrogent sur le risque que ceux-ci font courir en dernier ressort à la France, second contributeur net au budget de l'Union européenne. Or **le rapporteur spécial observe que les prêts octroyés par l'Union européenne sont aujourd'hui concentrés sur un nombre limité d'États membres** : sur le plan quantitatif, trois pays affichent un recours aux instruments de prêt européens supérieur à 80 milliards d'euros (Italie, Espagne et Pologne) et 7 pays affichent des recours supérieurs à 10 % de leur PIB, principalement des pays d'Europe de l'Est, du fait de leur recours au dispositif SAFE (Lettonie, Lituanie, Roumanie, Pologne, Hongrie).

Répartition des principaux prêts de l'UE à ses États membres

(en milliards d'euros, au 31 décembre 2024)



Note : répartition indicative pour les prêts SAFE ; proportions affichées en % du PIB 2024.

Source : commission des finances, d'après les données de la Commission européenne

Si le risque de défaut est négligeable sur ces instruments à court terme, le rapporteur note à l'inverse que les perspectives sont bien plus contrastées à moyen terme, les risques sur la soutenabilité des finances publiques des trois États les plus exposés étant jugés élevés par les services de la Commission européenne d'ici 2035.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Secrétariat général des affaires européennes

- Mme Morgane BASTARDIE, conseillère financière ;
- M. Maxence BRISCHOUX, Secrétaire général adjoint en charge des questions économiques ;
- Mme Constance DELER, cheffe du bureau parlements.

Direction du Budget – 7^e sous-direction Budgets de l’agriculture, de l’alimentation, de la forêt, des affaires rurales, de l’aide publique au développement, de l’action extérieure de l’État, de l’immigration, de l’asile et de l’intégration

- M. Louis PASQUIER DE FRANCLIEU, sous-directeur ;
- M. Alexandre DESCHAMP, chef du bureau des finances et des politiques de l’Union européenne.

Direction générale du Trésor

- M. Emmanuel CHAY, adjoint au sous-directeur ;
- M. Pierre-Marie VOEGELI, chef du bureau des relations bilatérales et instruments financiers ;
- M. Sofien ABDALLAH, conseiller parlementaire et relations institutionnelles.