RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SÉNAT

COMMISSION
DES
FINANCES

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2027

NOTE DE PRÉSENTATION

« PARTICIPATION DE LA FRANCE AU BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE (article 55) »

Examen par la commission des finances le mardi 3 novembre 2026

Rapporteur spécial :

M. Jean-Marie MIZZON

SOMMAIRE

Pages

I. UNE FIN DE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL MARQUÉE PAR UNE FORTE HAUSSE DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE 5

A. LE SOLDE NET FRANÇAIS SE DÉGRADE LÉGÈREMENT EN 2026 MALGRÉ UNE CONTRIBUTION MOINDRE QU'ANTICIPÉ 7

1. Une contribution française revue à la baisse grâce à plusieurs évolutions conjoncturelles favorables 7

2. Si la France est l'un des principaux bénéficiaires des dépenses européennes, des marges de progression existent 10

B. LA CONTRIBUTION FRANÇAISE AU BUDGET DE L'UNION CONTINUE SA PROGRESSION EN 2027 15

1. La charge de la dette et les dépenses administratives accentuent un accroissement prévisible des paiements 16

2. Une hausse attendue de la contribution française 21

C. LE RATTRAPAGE DES RETARDS PRIS DANS LE DÉCAISSEMENT DES CRÉDITS CONTINUERA D'AFFECTER LES PROCHAINS BUDGETS EUROPÉENS 23

1. Les crédits de la politique de cohésion commencent à être exécutés, notamment en France 23

2. La problématique structurelle des reste-à-liquider (RAL) 24

II. LES NÉGOCIATIONS EUROPÉENNES EN COURS DÉTERMINERONT LE NIVEAU DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE POUR LES SEPT PROCHAINES ANNÉES. 27

A. NEXT GENERATION EU A INTRODUIT UN BOULEVERSEMENT DURABLE DANS LA CONCEPTION DES BUDGETS EUROPÉENS 27

1. Next Generation EU représente un mécanisme sans précédent, dont la France a su tirer parti 27

2. La définition du prochain CFP doit tenir compte des leçons de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) 28

B. LE FINANCEMENT DE L'ENSEMBLE DES PRIORITÉS DE L'UE PAR LE PROCHAIN CFP POURRAIT ENTRAINER UNE TRÈS FORTE HAUSSE DU PSR-UE 29

1. Une proposition ambitieuse en apparence, mais dont le coût pèserait fortement sur les États membres 29

2. Les plans de partenariat nationaux et régionaux (PPNR) : une nouvelle architecture de financement de la PAC et de la politique de cohésion 32

3. Un nouveau fonds européen pour la compétitivité pour mettre en œuvre les recommandations du rapport Draghi 33

4. Un financement de l'action extérieure de l'Union réorganisé dans des proportions constantes 34

C. LES NOUVELLES RESSOURCES PROPRES PROPOSÉES PAR LA COMMISSION SONT GLOBALEMENT DANS L'INTÉRÊT DE LA FRANCE 35
1. La dernière proposition de la Commission a été accueillie favorablement par les autorités françaises 35
2. Les ressources propres traditionnelles demeurent un gisement important de nouvelles ressources effectives 37
3. Les ressources fondées sur les quotas carbone doivent être au cœur du nouveau système de ressources propres de l'Union 38
4. Les nouvelles ressources statistiques fondées sur le tabac et les déchets électroniques demeurent incertaines au regard de la place que leur accorde la Commission européenne ...39
5. La contribution des entreprises doit être revue : une taxe européenne sur les services numériques apparaît comme la solution provisoire à privilégier 41

D. DES NÉGOCIATIONS BUDGÉTAIRES QUI PROGRESSENT, MAIS À UN RYTHME MESURÉ 42
1. Une proposition de la présidence irlandaise qui ne permet pas encore de dégager un compromis équilibré 42
2. Un calendrier de négociation resserré en vue d'un accord d'ici la fin de l'année 2026 45

E. DES ENGAGEMENTS EXTRABUDGÉTAIRES QUI RISQUENT DE PESER SUR LE MONTANT FUTURE DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE 45
1. Un budget européen exposé par des engagements de l'UE toujours plus nombreux et toujours plus importants 45
2. Un soutien financier apporté à l'Ukraine qui ne fait que s'accroître 48

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES 51

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 avait reçu 95 % 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 2027 correspond à la 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 précédent, 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 ressource « statistique » 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 1er juin 2021, avec un effet rétroactif au 1er 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 (aussi appelée « ressource statistique »).

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 depuis 2025). Cette contribution fait de la France **la mauvaise élève de l'UE,** première contributrice, devant l'Allemagne (1,2 milliards d'euros en 2026), l'Espagne et l'Italie (700 millions d'euros) et loin devant le 5e État membre, la Pologne[1] (402 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 2026), les Pays-Bas (1,8 milliard d'euros), la Suède (1,0 milliard d'euros), l'Autriche (0,4 milliard d'euros) et le Danemark (0,3 milliard d'euros). La France est le premier contributeur au financement de ces mécanismes (1,5 milliard d'euros), avec l'Italie (1,1 milliard d'euros) et l'Espagne (0,9 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 de réductions brutes annuelles 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[1].

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 le 9 octobre une lettre rectificative qui modifie le projet de budget initial pour 2027 et qui sera intégrée dans le budget définitivement adopté.

A. LE SOLDE NET FRANÇAIS SE DÉGRADE LÉGÈREMENT EN 2026 MALGRÉ UNE CONTRIBUTION MOINDRE QU'ANTICIPÉ

1. Une contribution française revue à la baisse grâce à plusieurs évolutions conjoncturelles favorables

Pour 2026, la loi de finances initiale avait évalué le montant du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne à **28,440 milliards d'euros**[2]. Cette prévision a été **abaissée de 322 millions d'euros, pour atteindre 28,118 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 :

[1] *Cela était déjà le cas dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.*

[2] *Article 143 de la loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026.*

- un budget rectificatif n° 1, publié le 10 avril 2026, intègre l'excédent de 2025 qui s'élève à **2,1 milliards d'euros** (contre 1,3 milliard d'euros en 2024), principalement du fait de son volet « recettes » (+ 2,0 milliards d'euros, contre 1,07 milliard d'euros en 2024) qui affiche notamment un niveau plus important qu'attendu de **droit de douanes** (**+ 860 millions d'euros**) et d' « autres recettes » **(+ 840 millions d'euros**), en particulier des amendes au titre de la **politique de la concurrence ;**

- un budget rectificatif n° 2, déposé le 9 juin 2026, formalise la mise à jour du volet « recettes » à la suite du comité consultatif sur les ressources propres (CCRP), avec une **forte hausse des ressources propres traditionnelles (+ 3,0 milliards d'euros)[1].** Il comprend aussi toutefois une **hausse bien supérieure du volet « dépenses » (+ 8,0 milliards d'euros en CP)**, principalement du fait de la politique de cohésion (+ 5,4 milliards d'euros) et, dans une moindre mesure, de la politique agricole (+ 2,2 milliards d'euros pour le FEADER).

- un projet de budget rectificatif n° 3, déposé le 9 octobre 2026, prévoit une **hausse des dépenses de 4,2 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, contre 2,5 milliards d'euros lors du budget rectificatif de l'année précédente, principalement sous l'effet de **l'accélération des décaissements au titre de la politique de cohésion** (2 milliards d'euros supplémentaires pour le FEDER et 2 milliards d'euros pour le FSE+). Cette augmentation est toutefois **plus que compensée par une progression des recettes, avec l'inscription de 6 065 millions d'euros au titre des amendes et sanctions pécuniaires** définitivement recouvrées à octobre 2026, soit 4,8 milliards d'euros de plus que dans le budget rectificatif n° 2. Cette hausse tient principalement aux amendes infligées en matière de concurrence, dont celle infligée à **Google (4,6 milliards d'euros, intérêts compris)**, ainsi qu'aux astreintes et intérêts liés aux sanctions pécuniaires.

[1] *Ainsi qu'une augmentation de la ressource TVA, des « autres recettes »,j et une baisse de la ressource plastique.*

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

(en millions d'euros)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Crédits votés en PLF	21 443	21 480	27 200	26 359	24 994	21 610	23 098	28 440
Crédits exécutés	21 025	23 691	26 368	25 230	23 873	22 276	22 961	28 118
Écart PLF/exécution	- 1,9 %	10,3 %	- 3,06 %	- 4,28 %	- 4,49 %	+ 3,08 %	- 0,59 %	- 1,13 %

* Dernière prévision d'exécution figurant dans la documentation budgétaire

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

La stabilité de l'exécution en 2026 **masque des hausses concurrentes des dépenses et recettes :**

- une progression importante des dépenses a été constatée au niveau de l'UE (+ 6 milliards d'euros pour l'UE), avec l'accélération de la consommation des fonds structurels (PAC et fonds de cohésion) ;

- son impact a été compensé d'une part, par des hausses de **recettes souvent exceptionnelles au niveau de l'UE** (+ 6,1 milliards d'euros), issues des « autres recettes » (amendes, pénalités, intérêts de retard, produits financiers, etc.), et 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 ressorti que **cette grande incertitude est inhérente au processus budgétaire européen, et surtout, qu'elle est symétrique**, avec un risque équivalent de hausse ou de baisse du budget exécuté. Le rapporteur spécial constate toutefois que **depuis plusieurs années, d'importants revenus d'amendes permettent d'amortir le choc associé à la montée en charge des dépenses** de cohésion.

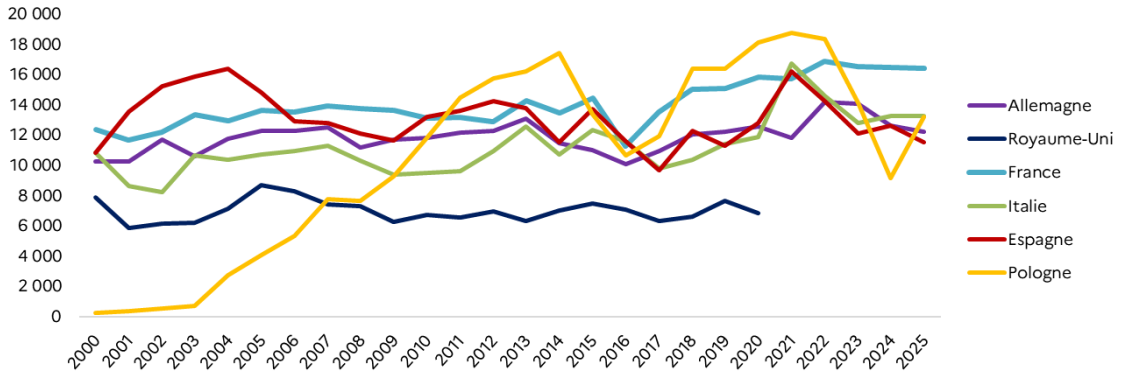
2. Si la France est l'un des principaux bénéficiaires des dépenses européennes, des marges de progression existent

a) Des retours français stables sur le CFP 2021-2027, tirés 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 2025

(en millions d'euros)



Source : annexe au projet de loi de finances pour 2027 « Relations financières avec l'Union européenne »

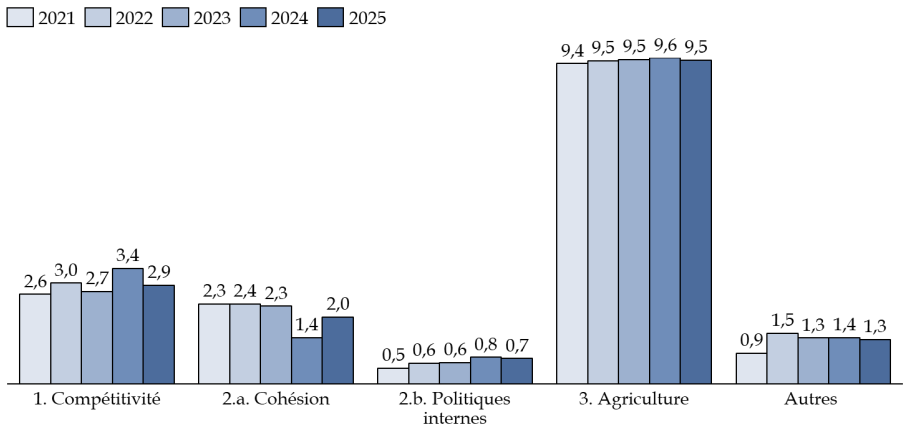
En 2025, les dépenses réalisées en France s'élevaient à 16,4 milliards d'euros, hors crédits du plan de relance, soit **10,3 % du total des dépenses réparties de l'Union**, soit un relatif statu quo par rapport à 2023 en montant, mais une **diminution légère en proportion** (16,5 milliards d'euros dépensés, 11,1 % du total).

Rapportée au nombre d'habitants, la performance française est beaucoup moins flatteuse, la France ne se classant en 2025 qu'à la 21e position (238 euros par habitant, contre 4 184 euros pour le premier bénéficiaire, le Luxembourg ; elle était 22e en 2023 et 2024).

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 2025, soit un montant de 9,5 milliards d'euros, loin devant les politiques de compétitivité et de cohésion.

Évolution des retours de la France par rubrique budgétaire

(en milliards d'euros)



Note : « Autres » - autres rubriques budgétaires et instruments spéciaux.

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

De CFP en CFP, l'importance relative de la PAC se réduit cependant progressivement depuis le début des années 2000, lorsque celle-ci représentait près de 75 % des retours français (9,0 milliards d'euros sur des retours de 12,4 milliards d'euros en 2000).

En outre, le rapporteur spécial pointe que le taux de retour de la France pour la politique agricole et maritime **s'élevait en 2025 à 17,2 %, soit un peu plus que sa clef de contribution (16,2 %).**

Enfin, il souligne la **bonne performance française sur plusieurs programmes qui portent la compétitivité du continent européen, notamment le programme spatial et ITER**[1] (cf. *infra).*

b) La France, deuxième contributeur net au budget de l'Union européenne, voit son solde évoluer au gré des cycles de programmation

Alors que le solde net français représentait **moins de 0,1 % du RNB jusqu'aux années 2000, il s'est progressivement dégradé** sous l'effet des élargissements successifs de l'Union européenne et de l'encadrement des dépenses agricoles. Depuis vingt ans, il fluctue entre – 0,2 % et – 0,5 % du RNB (– 0,31 % en 2025).

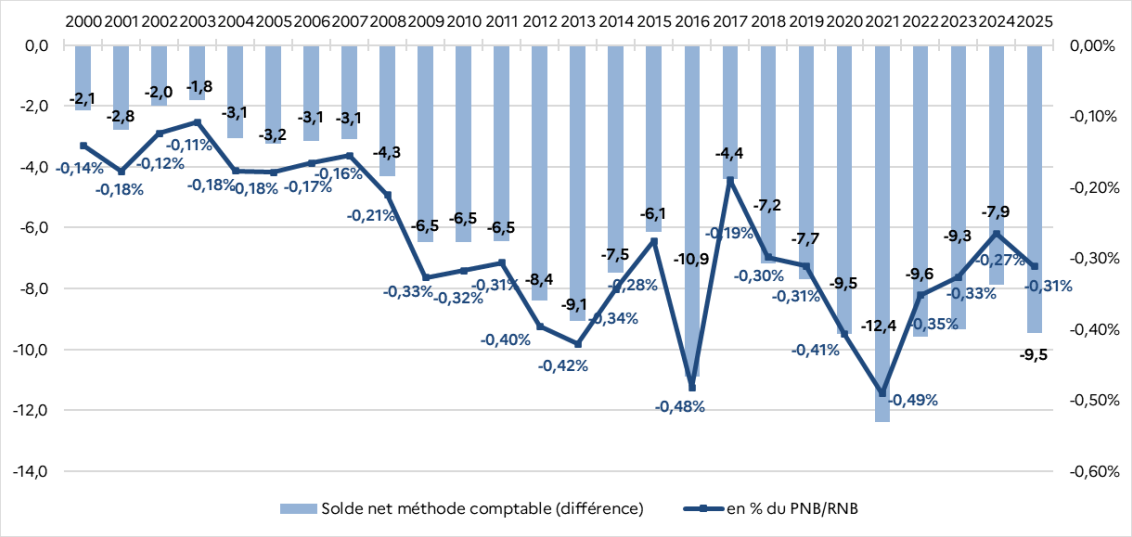
Entre 2022 et 2024, le solde net français s'est toutefois amélioré, principalement en raison de la stabilité des retours (environ 16,5 milliards d'euros par an) et de la diminution de la contribution française, passée de 28,1 milliards d'euros en 2021 à 24,3 milliards d'euros en 2024. Cette dernière évolution s'explique notamment par le retard dans le déploiement de la politique de cohésion, qui a entraîné une contraction des dépenses

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

européennes et affecté les retours dont bénéficie la France, principalement issus de la politique agricole commune (PAC).

Évolution du solde net français

(selon la méthode comptable, en millions d'euros et en % du RNB)



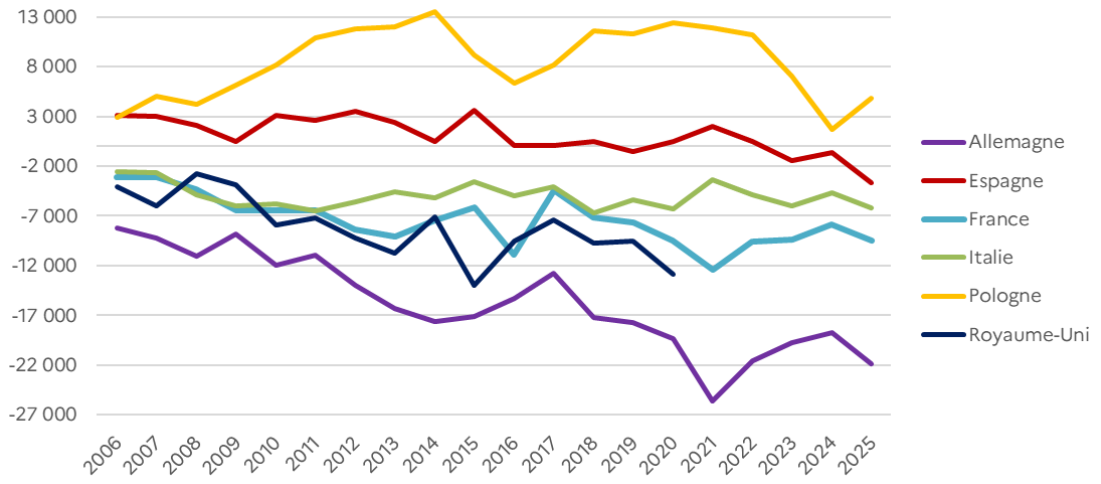
Source : annexe au projet de loi de finances pour 2027 « Relations financières avec l'Union européenne »

En 2025, le solde net s'est de nouveau dégradé, atteignant – 9,5 milliards d'euros selon la méthode comptable, contre – 7,9 milliards d'euros en 2024. Cette évolution résulte de la hausse de la contribution française tandis que les retours demeurent relativement stables. La progression de la contribution traduit notamment la reprise des décaissements au titre de **la politique de cohésion, dont la France bénéficie toutefois peu, compte tenu de son faible taux de retour (5,4 %).**

La France demeure le **deuxième contributeur net au budget de l'Union européenne**, loin derrière l'Allemagne (21,8 milliards d'euros), mais devant les Pays-Bas (6,8 milliards d'euros) et l'Italie (6,2 milliards d'euros).

Évolution des soldes nets de plusieurs États membres

(selon la méthode comptable, en millions d'euros)



Source : annexe au projet de loi de finances pour 2027 « Relations financières avec l'Union européenne »

Dans un contexte budgétaire très contraint, **la mobilisation effective des fonds européens constitue un enjeu important** pour maximiser les retombées de l'appartenance de la France 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 2027 « 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 2025) sont **constitués de manière prépondérante d'enveloppes en gestion partagée** (12 milliards d'euros, soit 72 %), 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.

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 1er janvier 2023 au sein du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) et a établi un diagnostic faisant apparaître **plusieurs marges de progression importantes**.

Si la mobilisation des fonds en gestion partagée s'est améliorée, avec un rattrapage des régions métropolitaines par rapport à la moyenne européenne, **des retards persistent dans certaines régions ultrapériphériques**.

En **gestion directe, malgré un taux de retour de 16 %**, qui place la France au premier rang des États membres, les résultats reposent essentiellement sur **quelques programmes particulièrement performants** : en 2025, les retours français ont ainsi atteint **366 millions d'euros sur ITER** (sur 641 millions d'euros distribués, soit un **taux de retour compris entre 49 % et 69 % depuis 2021**) et **601 millions d'euros sur le programme spatial** (sur 1 823 millions d'euros, soit un **taux de retour compris entre 32 % et 41 % depuis 2021**).

Les retours français restent toutefois **en deçà de leur potentiel sur plusieurs dispositifs, en particulier Horizon Europe**. Dans l'ensemble, le **SGAE estime le potentiel d'optimisation des retours français entre 1,5 et 2 milliards d'euros par an**.

[1] *Les derniers 4% recouvrent les dépenses administratives.*

Le diagnostic, établi fin 2023, souligne également **des faiblesses structurelles** : un pilotage trop cloisonné entre ministères, des moyens humains insuffisants, l'absence d'outils communs et une mobilisation encore limitée des bénéficiaires extérieurs à l'État, notamment les opérateurs, les universités, les collectivités territoriales et les entreprises.

En février 2026, **un pôle dédié a été installé au sein du SGAE**, structuré autour de trois bureaux : **la préparation du Plan de partenariat national et régional (PPNR, cf. infra)**, la mobilisation des fonds en gestion directe et les systèmes numériques. Depuis mars 2026, quatre groupes de travail interministériels ont été lancés sur l'accompagnement des porteurs de projets, les projets européens de l'administration centrale, le pilotage par la donnée et la formation des agents.

Le rapporteur spécial continuera de **suivre avec attention les travaux engagés afin d'accroître les retours français et de mieux sécuriser les financements européens** du prochain CFP.

B. LA CONTRIBUTION FRANÇAISE AU BUDGET DE L'UNION CONTINUE SA PROGRESSION EN 2027

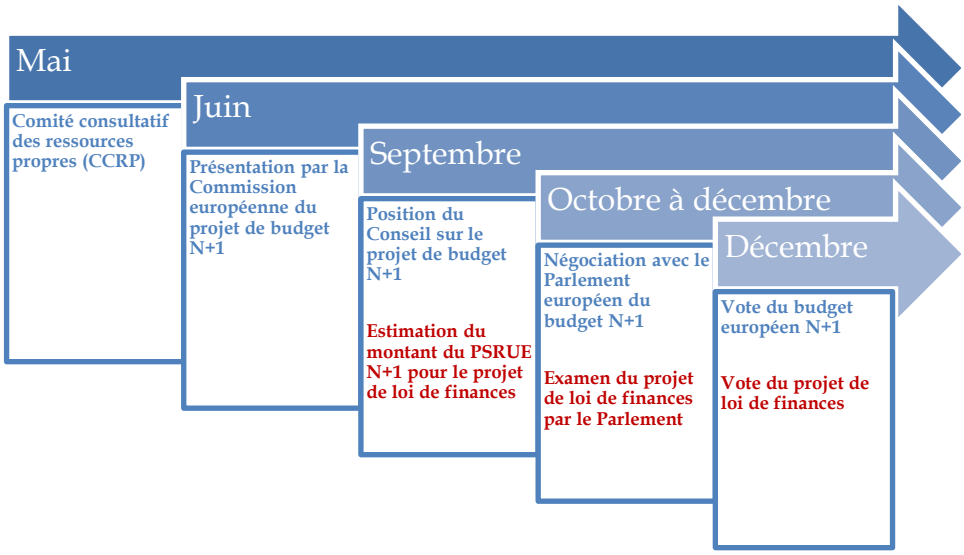
Le montant prévisionnel du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (PSR-UE) est déterminé à partir des prévisions de dépenses et de recettes du budget européen :

- **les besoins de financement** de l'Union européenne pour 2027 sont déterminés à partir des crédits de paiement inscrits dans le projet de budget pour cet exercice, lesquels tiennent compte du cadre financier pluriannuel 2021-2027, des éventuels budgets rectificatifs et du solde reporté de l'exercice précédent ;

- 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**.

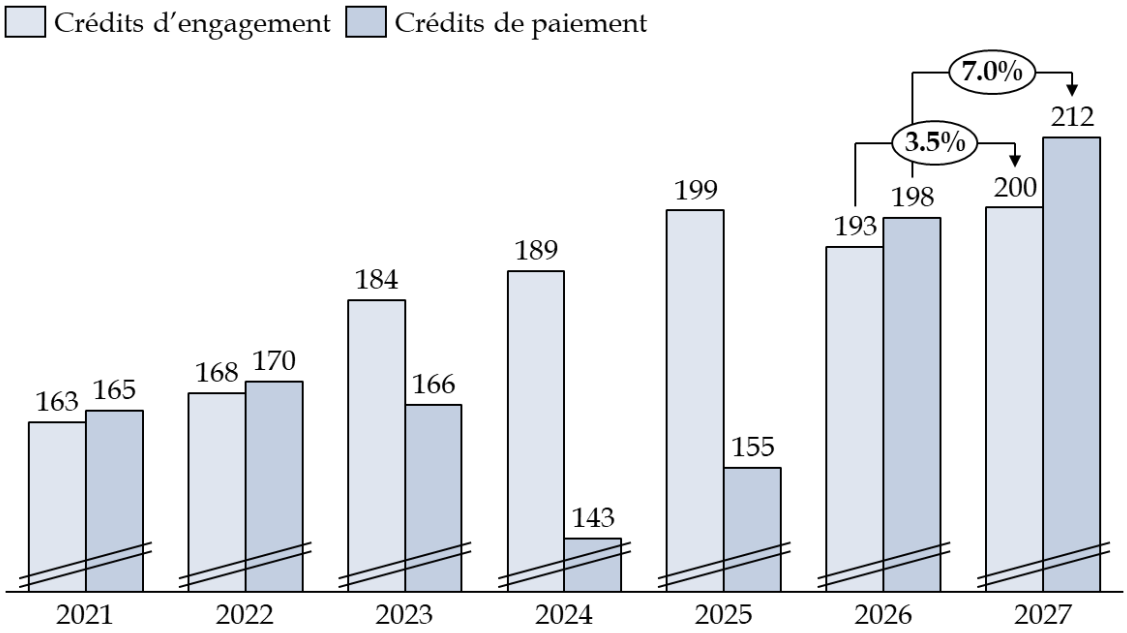
Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

1. La charge de la dette et les dépenses administratives accentuent un accroissement prévisible des paiements

Le 10 juin 2026, **la Commission européenne a présenté son projet de budget pour 2027**, en proposant un niveau de dépenses s'élevant à **199,9 milliards d'euros en crédits d'engagement** (CE, + 2,2 % par rapport au budget 2026), et à **212,0 milliards d'euros en crédits de paiement** (CP, +4,8 %).

Évolution des crédits d'engagement et de paiement dans le budget de l'Union européenne

(en milliards d'euros)



Note : budget 2026 après le 2e budget rectificatif et proposition de budget pour 2027
Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire.

La hausse des crédits de paiement reflète la poursuite d'un **rattrapage dans la programmation des fonds de cohésion, après des retards pris dans le démarrage du cycle 2021-2027**. La Commission européenne prévoit ainsi une accélération dans la mise en œuvre des fonds en gestion partagée, particulièrement marquée pour le FEADER[1] (+ 4,2 milliards d'euros), tandis que les fonds de cohésion poursuivent la montée en charge de la programmation 2021-2027 (+ 1,1 milliard d'euros sur la rubrique 2a[2]).

[1] *Le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) est le principal instrument financier de l'Union européenne consacré au développement des territoires ruraux et à l'accompagnement de la politique agricole commune (PAC). Il finance notamment la modernisation des exploitations agricoles, l'installation des jeunes agriculteurs, les mesures agroenvironnementales et climatiques ainsi que le développement économique des zones rurales.*

[2] *La rubrique 2a du cadre financier pluriannuel européen 2021-2027, intitulée « Cohésion économique, sociale et territoriale », regroupe les crédits consacrés à la politique de cohésion de l'Union européenne.*

En outre, le projet de budget de la Commission continue de tirer les conséquences financières de la révision du CFP 2021-2027 intervenue en 2024. Figurent ainsi au budget 2027 :

- l'augmentation des **décaissements au titre de la Facilité pour l'Ukraine (+3,2 milliards d'euros)** ainsi que la prise en charge des intérêts du *Ukraine Support Loan* (**1,2 milliard d'euros**, cf. focus sur le soutien à l'Ukraine *infra*) ;

- le paiement de la **surcharge d'intérêts liés au plan de relance** *Next Generation EU* (**+ 4,9 milliards d'euros par rapport à la prévision initiale**, cf. ci-dessous).

Le Conseil a adopté sa position sur le projet de budget le 4 septembre 2026, proposant une enveloppe de 198,9 milliards d'euros en crédits d'engagement (soit une diminution d'1,0 milliard d'euros par rapport aux propositions de la Commission) et de 211,5 milliards d'euros en crédits de paiement (soit une diminution de 502 millions d'euros).

Deux évolutions ont particulièrement attiré l'attention du rapporteur spécial.

a) Une charge de la dette largement revue à la hausse dans un contexte de taux d'intérêt désormais défavorable

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'euros[1].

Le cadre financier pluriannuel comprend une ligne de financement des intérêts de cet emprunt commun 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.

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* ». Et, de fait, sur l'ensemble du CFP 2021-2027, le coût total des intérêts est désormais estimé à 26 milliards d'euros, contre 15 milliards d'euros initialement prévus, soit un surcoût de 11 milliards d'euros.** Cette réévaluation résulte de la dégradation des conditions de financement de l'Union.

[1] *Prix de 2018.*

Évolution du taux d'intérêt sur la dette NGEU

Juil-Déc 2021	Janv-Juin 2022	Juil-Déc 2022	Janv-Juin 2023	Juil-Déc 2023	Janv-Juin 2024	Juil-Déc 2024	Janv-Juin 2025	Juil-Déc 2025	Janv-Juin 2026
0,15%	1,57%	2,66%	3,22%	3,52%	3,19%	3,01%	3,25%	3,34%	3,32%

Source : direction du budget

Sur les 26 milliards d'euros anticipés, près de 8 milliards ont déjà été exécutés entre 2021 et 2025. Le tableau ci-dessous compare les prévisions initiales de la charge d'intérêt de l'emprunt NGEU, établies lors de l'adoption du CFP en 2020, avec **les montants effectivement constatés, dont la progression est bien plus dynamique**.

Charge d'intérêt de l'emprunt NGEU : prévision et exécution

(en millions d'euros)

en M€	2021	2022	2023	2024	2025
Montants prévus par le CFP	111	460	1 036	2 073	2 679
Exécuté (total paiements)	3	47	696	2 128	4 954

Source : direction du budget

La charge d'intérêts est estimée **à 8 milliards d'euros pour 2026 et à 10 milliards d'euros pour 2027**, soit des surcoûts respectifs de **4,3 milliards d'euros et 4,9 milliards d'euros par rapport aux prévisions.**

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.

Dans le cas présent, la direction du budget a indiqué au rapporteur spécial que **le financement du surcoût de 4,9 milliards d'euros a reposé à parts égales sur les étapes 2 et 3.**

La direction du budget pointe toutefois[1] que même **sans appeler à une contribution additionnelle, ce mécanisme n'est pas neutre pour les finances des États membres :** « *l'instrument spécial EURI créé lors de la révision à mi-parcours du CFP 2021-2027 repose sur des crédits annulés depuis 2021 qui, en*

[1] *Réponse écrite au rapporteur spécial.*

contrefactuel, n'auraient pas donné lieu à dépense ». En l'absence de hausse du coût de la dette, les crédits affectés à l'instrument EURI auraient pu être annulés, réduisant la contribution des États membres.

L'impact de cette hausse de la charge d'intérêts est durable. S'agissant du prochain cadre financier pluriannuel, la Commission européenne prévoit une charge annuelle de remboursement de l'emprunt NGEU, principal et intérêts compris, plafonnée à **24 milliards d'euros, soit 168 milliards d'euros sur l'ensemble de la période**. Interrogée par le rapporteur spécial, la direction du budget indique que sur ce montant, **environ 69 milliards d'euros seraient consacrés au remboursement du principal, contre 75 milliards d'euros dans la proposition initiale de la Commission**, afin de pouvoir tenir compte de charges d'intérêt supérieures, impliquant un **remboursement prolongé de l'emprunt NGEU**.

b) Les autorités françaises doivent accentuer leurs efforts pour pousser la Commission à mieux maîtriser ses charges administratives

Le projet de budget 2027 prévoit une progression de la rubrique 7 dédiée aux dépenses administratives (+2,9 % par rapport au budget 2025).

Leur financement a nécessité de mobiliser 700,3 millions d'euros au titre de l'instrument de marge unique, ce que dénonce la direction du budget[1] : « *alors que* ***les instruments spéciaux ont été renforcés lors de la révision pour faire face aux incertitudes, ils sont utilisés pour financer les lignes dont l'insoutenabilité est identifiée depuis 2023****, notamment sous l'effet de l'inflation.* »

Les États membres souhaitent **contenir la progression des dépenses de fonctionnement des institutions**. Les autorités françaises défendent notamment une meilleure maîtrise de ces dépenses et un renforcement de leur transparence, considérant que la hausse des enveloppes budgétaires ne peut constituer la seule réponse. **Elles plaident donc pour une réforme structurelle** : présentation des dépenses selon une double nomenclature (par destination et par nature), encadrement simultané des crédits et des effectifs, amélioration de l'information régulière des États membres et examen des règles de rémunération des fonctionnaires européens.

La direction du budget alerte sur le fait que **la question des effectifs constitue un autre point de vigilance**. Si la Commission employait 23 357 fonctionnaires en 2026, ce chiffre est porté à **60 140 postes en incluant les contractuels et en élargissant à toutes les institutions européennes**.

La Commission propose de porter ce chiffre à 60 210 en 2027. Cette progression s'inscrit dans une tendance de long terme, **les effectifs des institutions ayant augmenté de 12 % entre 2012 et 2026**.

[1] *Ibid.*

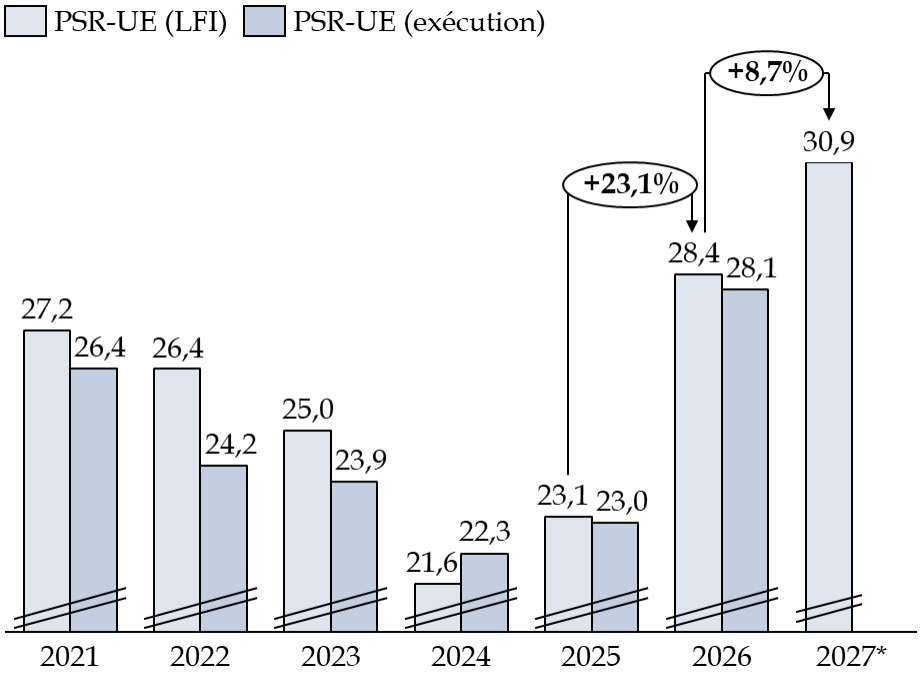
Lors du CFP précédent, un accord interinstitutionnel conclu en 2013 prévoyait une réduction des effectifs de 5 % d'ici à la fin de l'année 2017. Dans les faits, la direction du budget constate surtout un « *report des effectifs de la Commission vers d'autres organismes (agences exécutives et décentralisées)* ».

2. Une hausse attendue de la contribution française

Pour 2027, l'article 55 du projet de loi de finances évalue le montant du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne à **30 906 millions d'euros,** soit une **progression non-négligeable de 2 466 millions d'euros (+ 8,7 %)** par rapport au montant inscrit en loi de finances initiale pour 2026, **lui-même très fortement supérieur au montant inscrit en loi de finances initiale l'année précédente (hausse de 5 342 millions d'euros, + 23,1 %).**

Évolution du PSR-UE

(en milliards d'euros)



Note : *Contribution estimée dans le PLF pour 2027

Source : commission des finances d'après la documentation budgétaire

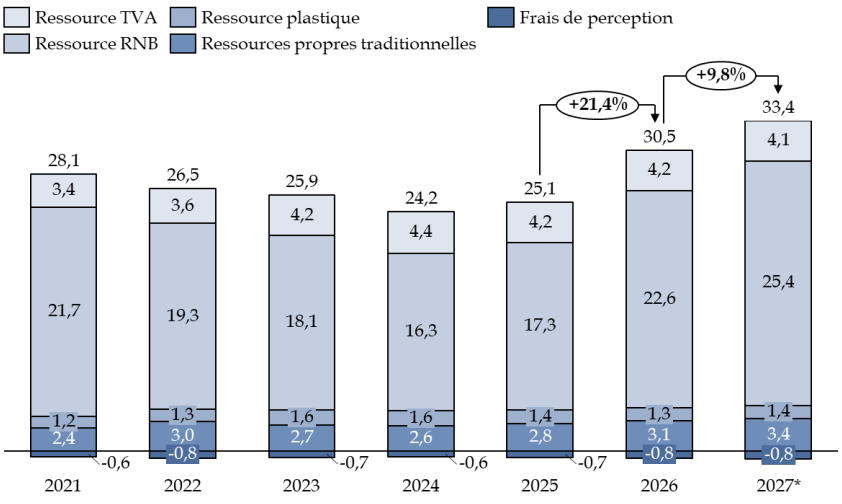
La hausse substantielle de la contribution française reflète la progression du budget précédemment décrite et était **largement anticipée.** Le rapporteur spécial pointait ainsi l'an dernier que la consommation des crédits s'accentue systématiquement à mesure que le CFP progresse et que les rattrapages 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 montée en charge observée est **même légèrement inférieure aux attentes**. Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2026, l'administration économique et financière française estimait en effet qu'une très forte progression du prélèvement sur recettes était à prévoir l'année 2027, avec un prélèvement sur recettes attendus à hauteur de **31,2 milliards d'euros**.

Dans l'ensemble, **la contribution de la France** au budget de l'Union européenne, qui en plus du PSR-UE **inclut aussi les ressources propres traditionnelles** nettes des frais de perception, **devrait connaître une croissance légèrement supérieure, expliquée par une hausse de ces dernières**. Pour le reste, les évolutions de la contribution française correspondent principalement à celles de la ressource RNB, les autres ressources étant stables.

La contribution de la France au budget de l'UE

(en milliards d'euros)



Note : *Contribution estimée dans le PLF pour 2027

Source : commission des finances d'après la documentation budgétaire

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. LE RATTRAPAGE DES RETARDS PRIS DANS LE DÉCAISSEMENT DES CRÉDITS CONTINUERA D'AFFECTER LES PROCHAINS BUDGETS EUROPÉENS

1. Les crédits de la politique de cohésion commencent à être exécutés, notamment en France

Les retards de décaissement des crédits européens, en particulier ceux de la politique de cohésion, constituent **une difficulté récurrente**. Un démarrage tardif de la programmation est en effet **susceptible de peser sur son rythme d'exécution jusqu'à son terme**. Ces difficultés ont notamment affecté les principaux fonds de la politique de cohésion : FSE, FEDER, Fonds de cohésion, Initiative pour l'emploi des jeunes et Fonds européen d'aide aux plus démunis.

En outre, le démarrage de la programmation 2021-2027 a été ralenti par **l'adoption tardive des règlements sectoriels, le chevauchement des périodes de programmation et la mobilisation simultanée des crédits de *Next Generation EU***. Selon l'organisation retenue par chaque État membre, les autorités de gestion ont également dû consacrer les premières années de la période à la clôture de la programmation 2014-2020 et, en France, à la mise en œuvre de la Facilité pour la reprise et la résilience, pilotée par l'État.

L'an passé, le rapporteur spécial indiquait que « *la progression des décaissements devrait fortement s'accentuer* » et, de fait, **le retard pris tend à se résorber**. Au 10 septembre 2026, les décaissements au titre des fonds de la politique de cohésion (FSE+, FEDER, FTJ et Fonds de cohésion) atteignaient 107 milliards d'euros à l'échelle européenne, soit 28 % de l'enveloppe totale en crédits de paiement. **La France, quant à elle, après un démarrage difficile, se situe désormais légèrement au-dessus de la moyenne européenne** : affichant un **taux d'exécution de 30 %**.

Progression de l'exécution des fonds de cohésion

(en millions d'euros)

Pays	Enveloppe 2021-2027	Au 6 août 2024		Au 31 juillet 2025		Au 10 sept. 2026	
		M€	%	M€	%	M€	%
Estonie	**3 369**	284	*8%*	563	***17%***	1 715	***51%***
Finlande	**1 940**	173	*9%*	396	***20%***	950	***49%***
Luxembourg	**39**	3	*8%*	9	***23%***	18	***46%***
Lituanie	**6 274**	365	*6%*	1 096	***17%***	2 577	***41%***
Pays-Bas	**1 543**	211	*14%*	281	***18%***	573	***37%***
Chypre	**969**	65	*7%*	141	***15%***	359	***37%***
Lettonie	**4 434**	202	*5%*	384	***9%***	1 624	***37%***
Roumanie	**30 986**	1 240	*4%*	4 725	***15%***	11 314	***37%***
Tchéquie	**21 054**	1 970	*9%*	4 294	***20%***	7 516	***36%***
Suède	**1 725**	108	*6%*	333	***19%***	602	***35%***
Grèce	**20 540**	1 688	*8%*	3 586	***17%***	6 835	***33%***
Danemark	**456**	35	*8%*	90	***20%***	148	***32%***
Malte	**773**	22	*3%*	60	***8%***	246	***32%***
Slovaquie	**12 594**	384	*3%*	1 223	***10%***	3 936	***31%***
France	**16 775**	**714**	***4%***	**1 877**	***11%***	**4 974**	***30%***
Pologne	**75 460**	3 819	*5%*	9 109	***12%***	22 338	***30%***
Croatie	**8 707**	228	*3%*	417	***5%***	2 473	***28%***
UE-27	**377 748**	**19 194**	***6%***	**42 458**	***11%***	**106 939**	***28%***
Slovénie	**3 242**	139	*4%*	264	***8%***	836	***26%***
Belgique	**2 503**	104	*4%*	184	***7%***	622	***25%***
Autriche	**1 067**	63	*6%*	80	***7%***	257	***24%***
Portugal	**22 602**	546	*2%*	1 418	***6%***	5 434	***24%***
Allemagne	**19 861**	1 178	*6%*	2 011	***10%***	4 750	***24%***
Bulgarie	**10 706**	835	*8%*	1 150	***11%***	2 498	***23%***
Italie	**42 180**	1 262	*3%*	3 589	***9%***	9 494	***23%***
Irlande	**989**	44	*4%*	64	***6%***	207	***21%***
Hongrie	**21 730**	1 747	*8%*	2 287	***11%***	4 361	***20%***
Espagne	**35 562**	963	*3%*	1 369	***4%***	7 041	***20%***

Source : commission des finances d'après la documentation budgétaire

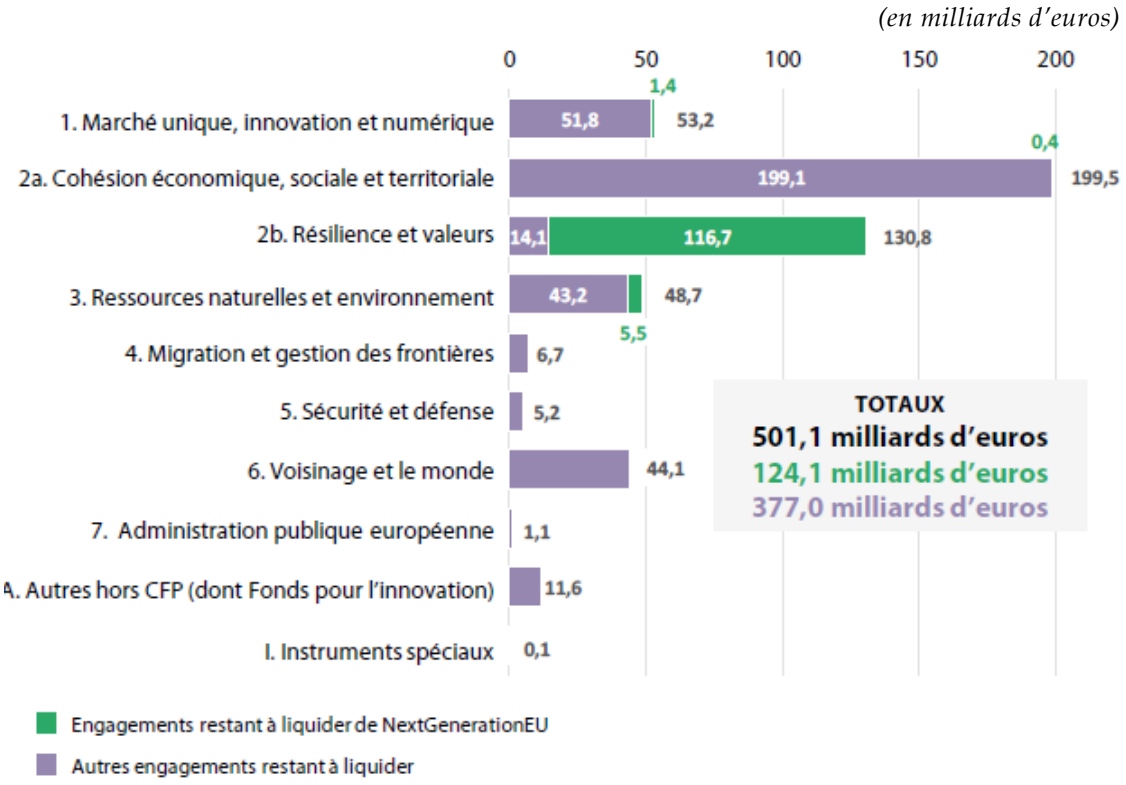
2. La problématique structurelle des reste-à-liquider (RAL)

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.

À la fin de 2025, les engagements restants à liquider, qui devront donner lieu à des paiements au cours des années à venir à moins d'un dégagement, s'élevaient à **501,1 milliards d'euros, dont 124,1 milliards d'euros pour les subventions de *Next Generation EU*.** Ils concernaient largement la politique de cohésion.

Engagements restant à liquider, par source et par rubrique du CFP - situation à la fin de 2025



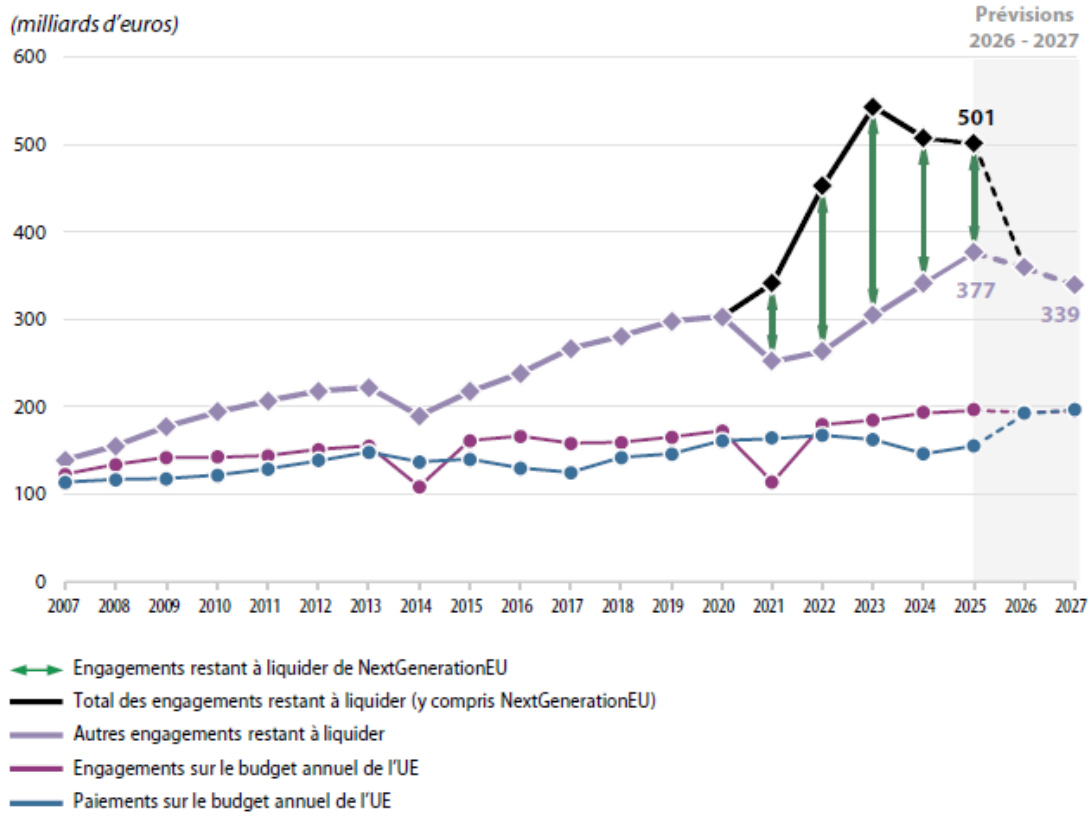
Source : Cour des comptes européenne

Les restes à liquider **ont très fortement progressé du fait de la mise en œuvre du programme *Next generation EU***. En ce qui concerne les engagements restant à liquider au titre de ce programme, **tous les paiements doivent être effectués d'ici à la fin de 2026**, ramenant ces restes à liquider à 0.

La Commission a revu à la baisse ses prévisions concernant les engagements restant à liquider à la fin de 2027, les faisant passer de 364,7 milliards d'euros à 339 milliards d'euros.

Évolution historique des restes à liquider

(en milliards d'euros)



Source : Cour des comptes européenne

Malgré la diminution drastique des RAL en 2026, liée à l'achèvement de la mise en œuvre du programme NGEU, le rapporteur spécial relève que les restes à liquidé **sont attendus fin 2026 et 2027 à des niveaux bien supérieurs à ceux observés dans les CFP précédents, 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 2026, malgré l'accélération constatée, il faut encore plus de trois ans pour couvrir les engagements de la sous-rubrique 2a (cohésion économique, sociale et territoriale)** et, autour de deux 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).

Le rapporteur spécial appelle donc à la vigilance sur ce point, le niveau des restes à liquider pouvant être le précurseur de hausses futures de la contribution française.

II. LES NÉGOCIATIONS EUROPÉENNES EN COURS DÉTERMINERONT LE NIVEAU DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE POUR LES SEPT PROCHAINES ANNÉES.

A. NEXT GENERATION EU A INTRODUIT UN BOULEVERSEMENT DURABLE DANS LA CONCEPTION DES BUDGETS EUROPÉENS

1. Next Generation EU représente 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'euros[1] 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'euros[2] 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 investissements[3]. Concrètement, **le décaissement des fonds de la FRR s'est étalé 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.

La France a perçu l'intégralité de son enveloppe de subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR), soit 40,3 milliards d'euros. En effet, avec la validation, le 29 septembre 2026, par la Commission

---

[1] *Prix de 2018.*

[2] *Prix de 2018.*

[3] *La FRR fait l'objet d'une 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.*

européenne de sa cinquième et dernière demande de paiement, la France est devenu **le troisième État membre, après le Danemark et la Suède, à avoir achevé la mise en œuvre de son plan national** de relance et de résilience (PNRR), à égalité avec l'Autriche. 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 mesures nationales.

2. *La définition du prochain CFP doit tenir compte des leçons de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR)*

Dans ses publications dédiées au prochain CFP[1], la Cour des comptes européenne appelle les négociateurs du prochain CFP à **tirer les enseignements de certaines faiblesses constatées dans la mise en œuvre de la FRR**. Dans son rapport annuel sur l'exercice 2025, elle relève notamment des insuffisances dans la définition et la vérification de certains jalons et cibles, des cas de double financement et de non-respect des périodes d'éligibilité, ainsi que des lacunes persistantes dans les systèmes de contrôle nationaux, notamment en matière de marchés publics et d'aides d'État. Elle souligne également les insuffisances des vérifications effectuées par la Commission et les difficultés à garantir la fiabilité des informations transmises par les États membres. Dans ses travaux consacrés à la transparence de la FRR, elle pointe par ailleurs le manque d'informations sur les bénéficiaires finaux, les coûts réels des mesures et les résultats obtenus.

Les autorités françaises interrogées par le rapporteur spécial partagent la nécessité de corriger ces faiblesses, mais souhaitent préserver les apports de la FRR. La direction générale du Trésor souligne en particulier que l'approche par la performance, fondée sur l'atteinte de jalons et de cibles plutôt que sur le remboursement des dépenses engagées, a permis une **mobilisation plus rapide** des financements européens. Début octobre 2026, 79 % de l'enveloppe de la FRR avaient ainsi été décaissés, contre environ 29 % pour les fonds de cohésion de la programmation 2021-2027. Tout en rappelant que cette comparaison doit tenir compte des différences de fonctionnement entre les deux instruments, le Trésor considère que **cette simplification constitue un acquis à préserver** et justifie le soutien français à la reprise de cette approche dans le prochain CFP.

En outre, la proposition de règlement relatif aux plans de partenariat nationaux et régionaux (PPNR) entend précisément intégrer les enseignements de la FRR (cf. *infra*). Elle prévoit un cadre plus précis et harmonisé pour la définition des jalons et des cibles, ainsi que **des exigences renforcées en matière de gestion, d'audit et de contrôle** des financements. Le SGAE insiste notamment sur les garanties apportées à la transparence, à la

[1] *Pleins feux sur le prochain budget de l'UE, Cour des comptes européenne, 30 octobre 2026.*

traçabilité et à la protection des intérêts financiers de l'Union, à travers le renforcement des contrôles nationaux et de la supervision exercée par la Commission.

La position française défendue par les autorités françaises consiste ainsi à préserver la rapidité et la simplicité de l'approche par la performance, tout en renforçant la sécurisation des fonds européens. La DG Trésor appelle toutefois à « ***limiter toute superposition entre la logique d'approche par la performance et le modèle par les coûts*** », qui risquerait de réintroduire la complexité que la FRR avait précisément permis de réduire.

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

Le 16 juillet 2025, la Commission européenne a présenté ses propositions pour le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) 2028-2034. Celui-ci 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** et, afin de gagner en flexibilité, la Commission propose un nombre resserré de programmes (**ramenés de 52 à 16,** entre l'actuel CFP et celui proposé) dans des enveloppes plus larges.

1. Une proposition ambitieuse en apparence, mais dont le coût pèserait fortement sur les États membres

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 paix[1].

[1] *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)

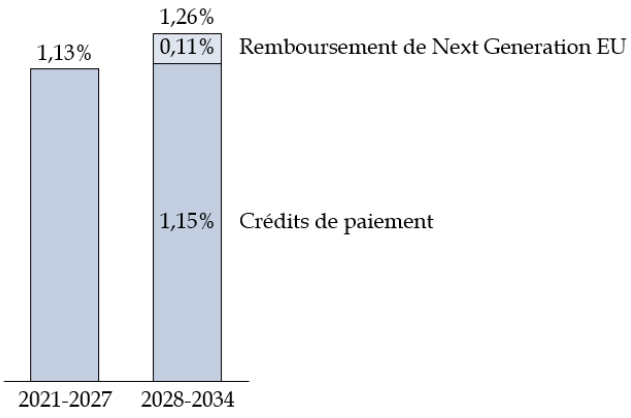
	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	Total
1. Cohésion, agriculture, pêche, sécurité…	163 088	160 860	158 053	155 565	152 274	140 140	132 240	**1 062 220**
2. Compétitivité, prospérité et sécurité	66 875	81 300	83 176	87 312	88 611	90 706	91 614	**589 594**
3. Europe dans le monde	24 555	25 127	25 578	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

Rapportée au RNB européen, cette proposition représente **1,26 % du RNB. Toutefois, 0,11 point correspond au remboursement de l'emprunt Next Generation EU (NGEU)** : les moyens effectivement consacrés aux politiques européennes s'établiraient donc à 1,15 % du RNB, soit un niveau proche de celui du CFP précédent (1,13 %).

Comparaison des CFP 2021-2027 et 2028-2034

(en % du RNB de l'UE)

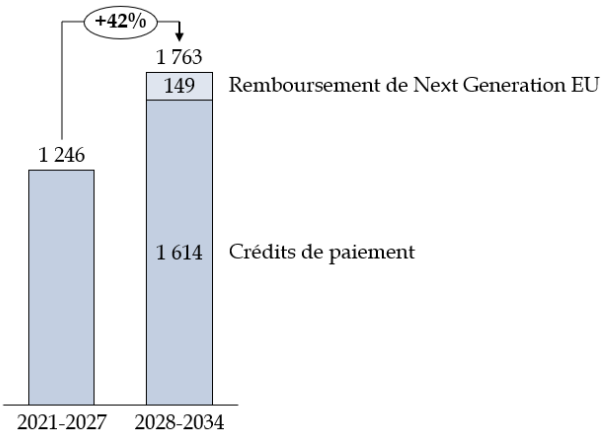


Source : commission des finances d'après le service de recherche du Parlement européen (EPRS)

Cette comparaison doit néanmoins être nuancée : **la forte inflation enregistrée depuis 2021 a réduit le pouvoir d'achat du budget en cours**, dont le niveau réel est estimé à seulement 1,02 % du RNB. La proposition de la Commission représente ainsi une hausse de plus de 40 % en euros constants par rapport à l'enveloppe du CFP actuel, et implique un **retour à un niveau d'ambition budgétaire supérieur** à celui effectivement atteint au cours de la programmation 2021-2027.

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)

Cette hausse se traduirait par un effort financier accru pour les États membres. Dans leur rapport d'information sur les négociations du CFP 2028-2034[1], Christine Lavarde et Florence Blatrix Contat soulignent que **les contributions nationales annuelles totales augmenteraient de 48 %, passant de 140,7 à 208,5 milliards d'euros, même en cas d'adoption des nouvelles ressources propres proposées par la Commission**. Les rapporteurs rappellent que tout rendement inférieur aux prévisions de ces nouvelles ressources devrait être compensé par une hausse des contributions fondées sur le RNB.

Cette perspective appelle notamment une vigilance particulière pour la France, compte tenu de sa situation budgétaire. Selon les estimations de la direction du budget communiquées au rapporteur spécial, lors de la rédaction de son rapport pour avis[2] sur la proposition de résolution européenne au nom de la commission des affaires européennes, relative aux négociations sur le cadre financier pluriannuel, **la contribution française moyenne au budget européen passerait de 26 milliards d'euros par an dans le CFP actuel à**

[1] *CFP 2028-2034 : de grandes fusions au risque de beaucoup de confusion, rapport d'information n° 532 (2025-2026), déposé le 9 avril 2026 par Mmes Christine Lavarde et Florence Blatrix Contat.*

[2] *Rapport n° 598 (2025-2026), déposé le 6 mai 2026 par M. Jean-Marie Mizzon.*

36 milliards d'euros dans le prochain, et pourrait atteindre 42 milliards d'euros si les nouvelles ressources propres proposées par la Commission n'étaient pas adoptées. Le coût du prochain CFP constitue donc un enjeu majeur des négociations pour la France.

2. Les plans de partenariat nationaux et régionaux (PPNR) : une nouvelle architecture de financement de la PAC et de la politique de cohésion

La première rubrique du prochain CFP, dotée de 1 062 milliards d'euros courants, regrouperait notamment la politique agricole commune (PAC) et la politique de cohésion au sein de plans de partenariat nationaux et régionaux (PPNR). Cette réforme constitue une évolution majeure de l'architecture budgétaire européenne : quatorze programmes actuellement distincts seraient fusionnés dans un plan unique par État membre, élaboré par le gouvernement en concertation avec les autorités locales et régionales, puis négocié avec la Commission et approuvé par le Conseil.

Inspirés de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR), les PPNR reposeraient sur une logique de financement par la performance, les décaissements étant conditionnés à l'atteinte de jalons et de cibles. La Commission entend ainsi simplifier la gestion des fonds, renforcer les synergies entre politiques et donner davantage de souplesse aux États membres dans la définition de leurs priorités. Cette flexibilité serait toutefois encadrée par des obligations minimales de financement, notamment en faveur des objectifs sociaux, climatiques et environnementaux, ainsi que par le maintien des aides directes aux agriculteurs.

Cette nouvelle gouvernance soulève néanmoins **plusieurs points de vigilance, pointés dans les rapports de Mmes Lavarde et Blatrix Contat, ainsi que dans le rapport pour avis du rapporteur spécial, précédemment cités.** La mutualisation des enveloppes pourrait entraîner une **moindre lisibilité** des financements consacrés à chaque politique et faire peser un **risque de renationalisation** de la PAC et de la politique de cohésion. Elle pourrait également **réduire le rôle des régions** dans la programmation et la gestion des fonds. Il importe donc de préserver leur association à l'élaboration des plans et de leur garantir une place effective dans leur mise en œuvre. À l'initiative du rapporteur spécial, la résolution du Sénat sur les négociations sur le prochain CFP[1] appelle donc **à prévoir un chapitre régional pour chaque région française, qui bénéficierait d'un statut d'autorité de gestion** lui permettant d'échanger directement avec la Commission.

La question des enveloppes constitue un autre enjeu majeur. La proposition ne prévoit pas de dotations spécifiques à chaque politique, mais fixe des planchers de financement pour certains objectifs. Pour la France,

---

[1] *Négociations sur le cadre financier pluriannuel (CFP) 2028-2034, résolution n° 106 (2025-2026), devenue résolution du Sénat le 11 mai 2026 .*

l'enveloppe préallouée au titre des PPNR s'élèverait à **84,5 milliards d'euros, dont au moins 50,9 milliards consacrés au soutien au revenu des agriculteurs**. Selon le SGAE, interrogé par le rapporteur spécial : *« il semble possible pour la France de maintenir en euros courants les enveloppes cohésion, PAC et politique commune de la pêche. Un tel maintien impliquerait néanmoins un faible niveau de reste à allouer aux autres dépenses qui ne seraient pas couvertes par ces trois politiques d'environ 3,2 milliards d'euros ».*

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

Dotée de 589,6 milliards d'euros courants, la deuxième rubrique du prochain CFP, « *compétitivité, prospérité et sécurité* », regroupe les programmes consacrés au marché unique, à l'innovation, au numérique, à la sécurité et à la défense. Elle intègre également certains dispositifs auparavant rattachés à d'autres rubriques, comme Erasmus+.

Sa principale innovation réside dans la création d'un Fonds européen pour la compétitivité (FEC), doté de 234,3 milliards d'euros, qui fusionnerait quatorze programmes existants autour de quatre priorités : la résilience, la sécurité, la défense et l'espace (125,2 milliards d'euros) ; la transition numérique (51,5 milliards) ; la transition propre et la décarbonation (26,2 milliards) ; enfin, la santé, les biotechnologies, l'agriculture et la bioéconomie (20,4 milliards). Onze milliards d'euros supplémentaires seraient consacrés à des actions transversales.

Cette nouvelle architecture vise à **concentrer les financements européens sur des investissements présentant une forte valeur ajoutée à l'échelle de l'Union**, conformément notamment aux recommandations du rapport Draghi sur la compétitivité européenne. La Commission entend ainsi réduire la fragmentation des financements publics de recherche et de développement et soutenir les secteurs stratégiques dans lesquels les interventions nationales ne suffisent pas à atteindre une masse critique. La rubrique finance également plusieurs programmes structurants, dont Horizon Europe (175 milliards d'euros), le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (81 milliards) et Erasmus+ (41 milliards).

La proposition traduit une **montée en puissance des dépenses consacrées à la compétitivité et à la défense**, qui représenteraient 30 % du CFP, contre 18 % pour les politiques correspondantes dans le cadre actuel. Les crédits consacrés à la défense et à la sécurité seraient notamment multipliés par cinq, passant de 24 à 116 milliards d'euros. Les financements d'Horizon Europe progresseraient de 70 %, tandis que les dépenses consacrées aux infrastructures de transport et d'énergie feraient plus que doubler en euros courants.

La DG Trésor a **particulièrement soutenu cette rubrique** lors de son audition, en soulignant le caractère stratégique des investissements prévus et le recours à des instruments à fort effet de levier, susceptibles de mobiliser des financements privés. Le programme *InvestEU* en constitue une illustration : près de 65 % des financements mobilisés pour les projets soutenus proviendraient du secteur privé, selon les éléments examinés par le rapporteur spécial. La DG Trésor a en outre rappelé que les fortes progressions affichées doivent être relativisées au regard du niveau initialement limité des crédits 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 en 2025 (cf. *infra).*

C. LES NOUVELLES RESSOURCES PROPRES PROPOSÉES PAR LA COMMISSION SONT GLOBALEMENT DANS L'INTÉRÊT DE LA FRANCE

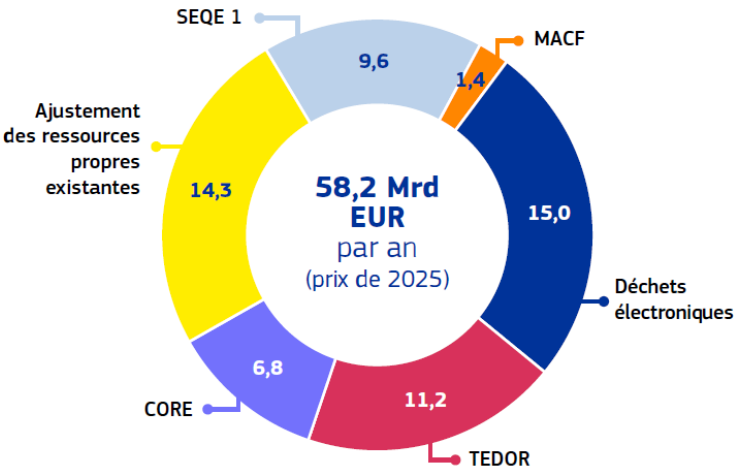
Lorsqu'en juillet 2020, les États membres ont adopté **un plan de relance de 750 milliards d'euros, ils ont aussi convenu que son remboursement devait être assuré par de nouvelles ressources propres**. Quelques mois plus tard, dans le cadre de **l'accord interinstitutionnel de décembre 2020**, les États membres de l'Union européenne se sont engagés sur **une feuille de route prévoyant l'introduction de nouvelles ressources propres**, avec un premier paquet attendu au 1er janvier 2023. Pourtant, **à l'automne 2026, aucun accord n'est en vue**.

1. La dernière proposition de la Commission a été accueillie favorablement par les autorités françaises

La Commission européenne a présenté plusieurs propositions depuis 2021, la dernière le 16 juillet 2025, parallèlement à sa proposition de CFP 2028-2034. Pour mémoire, ce la proposition de la Commission prévoit notamment **168 milliards d'euros pour rembourser l'emprunt contracté dans le cadre de Next Generation EU, soit environ 24 milliards d'euros par an**. Le nouveau système de ressources propres proposé par la Commission devrait toutefois rapporter davantage : son rendement est estimé à **65,6 milliards d'euros par an en prix courants (58,2 milliards d'euros en prix de 2025)**.

Répartition des nouvelles ressources propres proposées par la Commission européenne

(en milliards d'euros de 2025)



Note : SEQE : système d'échanges des quotas d'émission ; MACF : mécanisme d'ajustement carbone aux frontières ; CORE : Corporate Resource for Europe ; TEDOR - Tobacco Excise Duty Own Resource. Toutes ces ressources sont détaillées ci-après.

Source : Commission européenne

Interrogées par le rapporteur spécial dans le cadre d'un contrôle budgétaire dédié à ce sujet[1], les autorités françaises soutiennent l'ensemble du paquet présenté par la Commission. Elles mettent notamment en avant la nécessité budgétaire de parvenir à un accord sur de nouvelles ressources propres et soulignent que plusieurs des clés de contribution proposées sont favorables à la France. Comme l'indique la direction du budget : « *les autorités françaises ont adopté* ***une position de soutien à l'ensemble du paquet proposé par la Commission*** *(…) en ligne avec la position française* ***faisant de l'adoption de nouvelles ressources propres une condition sine qua non*** *à la préservation de l'ambition du prochain CFP.* »

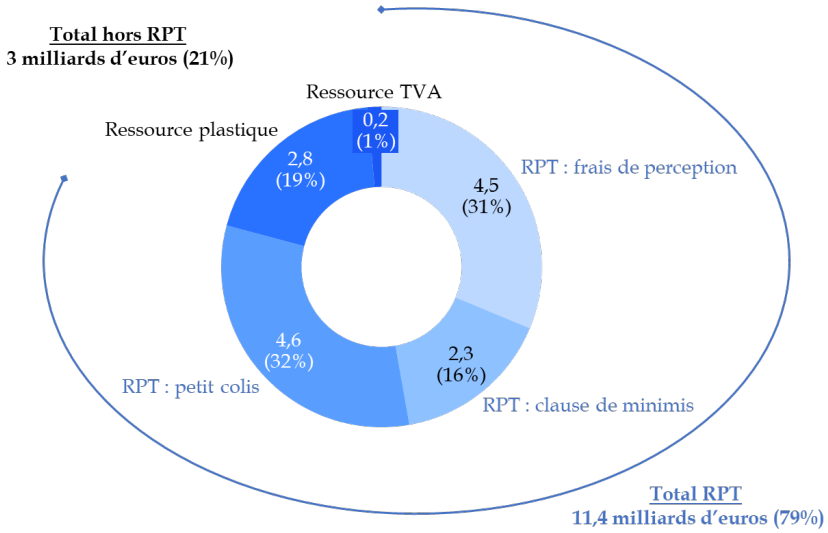
[1] *Le nouveau système de ressources propres de l'Union européenne, rapport d'information n° 888 (2025-2026), déposé le 9 juillet 2026 par Jean-Marie Mizzon.*

2. Les ressources propres traditionnelles demeurent un gisement important de nouvelles ressources effectives

Les ressources propres traditionnelles (RPT), constituées principalement des droits de douane perçus par les États membres pour le compte de l'Union, représentent **près d'un quart des nouvelles ressources proposées par la Commission**. Leur renforcement présente un intérêt particulier : contrairement à plusieurs autres propositions, **elles correspondent à des recettes effectivement perçues et directement liées à une politique relevant de la compétence de l'Union.**

Répartition des hausses des ressources propres existantes proposées

(en milliards d'euros de 2025)



Note : RPT : ressources propres traditionnelles.

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

La Commission propose trois évolutions principales. Elle souhaite, en premier lieu, **réduire de 25 % à 10 % la part des droits de douane conservée par les États membres au titre des frais de perception**. Ce retour au taux appliqué avant 2001 permettrait d'accroître directement les recettes affectées au budget européen.

En deuxième lieu, elle prévoit d'affecter à l'Union les recettes d'une future **redevance sur les petits colis** issus du commerce électronique. La mise en place d'un dispositif européen permettrait notamment de limiter les stratégies de contournement observées lorsque les mesures sont adoptées à l'échelle nationale.

Enfin, la Commission propose de **supprimer la franchise douanière** applicable aux envois d'une valeur inférieure à 150 euros, afin de mieux prendre en compte l'essor des importations de faible valeur.

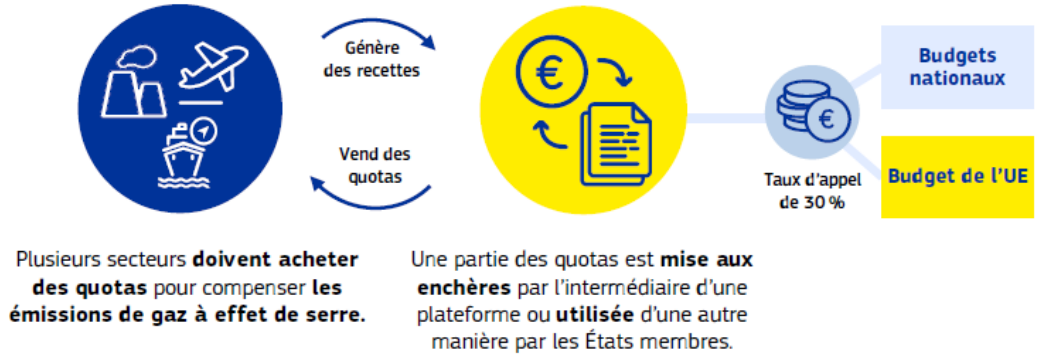
Ces évolutions sont **favorables aux intérêts budgétaires français**. La clé de contribution de la France au titre des ressources propres traditionnelles est estimée à 9,5 %, contre 15,6 % pour la ressource fondée sur le revenu national brut (RNB) dans le prochain CFP. Le renforcement de cette catégorie de recettes permettrait donc de réduire, toutes choses égales par ailleurs, la contribution française au financement du budget européen.

Dans son rapport budgétaire, le rapporteur spécial a recommandé de **soutenir un renforcement ambitieux des ressources propres traditionnelles, en envisageant même l'affectation intégrale des droits de douane au budget de l'Union**.

Enfin, s'agissant de la contribution fondée sur le RNB, la résolution du Sénat, précédemment citée, sur les négociations du prochain CFP, appelle à la **suppression de l'ensemble des mécanismes dérogatoires, dits « rabais »,** qui nuisent à la lisibilité et à l'équité du financement du budget européen.

3. Les ressources fondées sur les quotas carbone doivent être au cœur du nouveau système de ressources propres de l'Union

Proposition de la Commission sur le système d'échanges des quotas d'émission (SEQE)



Source : Commission européenne

La Commission propose d'affecter au budget européen **30 % des recettes issues du système d'échange de quotas d'émission (SEQE)**, le solde continuant à alimenter les budgets nationaux. Cette ressource constitue le **principal pilier du nouveau paquet proposé**, en raison de son rendement potentiel et de sa cohérence avec les objectifs climatiques de l'Union.

Les autorités françaises soutiennent cette orientation. Elles soulignent que la ressource repose sur des recettes effectives, issues d'un mécanisme européen harmonisé, et non sur une assiette statistique. Elle présente également un intérêt budgétaire pour la France : sa clé de contribution au titre du SEQE est estimée à environ 6 %, soit un niveau nettement inférieur à sa clé de contribution fondée sur le RNB, évaluée à 15,6 %.

Dans son rapport de contrôle[1], le rapporteur spécial considère que **la proposition de la Commission pourrait être plus ambitieuse**. À l'instar de plusieurs travaux académiques, notamment ceux du think tank Bruegel, il estime que les recettes du marché carbone ont vocation à constituer une véritable ressource européenne. Le SEQE repose en effet sur un mécanisme harmonisé, largement centralisé et relativement simple à administrer. Il vise à corriger une externalité environnementale transfrontalière et relève, à ce titre, d'une politique conduite à l'échelle de l'Union. Il recommande, en conséquence, de **maximiser la part des recettes du SEQE affectée au budget de l'Union**.

Le rapporteur spécial soutient également la création d'une **ressource fondée sur le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF)**. Ce dispositif constitue le prolongement extérieur du SEQE : il soumet les importations de certains produits à un prix du carbone équivalent à celui supporté par les producteurs européens. Il accompagne ainsi la suppression progressive des quotas gratuits, destinée à lutter contre les risques de fuite de carbone. La clé de contribution française au titre de cette ressource, estimée à 10,4 %, est également favorable à la France. Le rendement budgétaire associé au MACF demeure toutefois limité, à environ 1,4 milliard d'euros par an.

4. Les nouvelles ressources statistiques fondées sur le tabac et les déchets électroniques demeurent incertaines au regard de la place que leur accorde la Commission européenne

La Commission propose **deux nouvelles ressources propres fondées sur des assiettes statistiques, dont l'effet principal est de déterminer la ventilation de l'effort budgétaire entre les États**. La première serait assise sur **les déchets d'équipements électriques et électroniques** non collectés : elle consisterait à appliquer un taux de 2 euros par kilogramme de déchets concernés. La seconde reposerait sur un prélèvement de 15 % appliqué à une assiette calculée à partir des taux minimaux d'accise harmonisés au niveau européen sur les **produits du tabac**.

[1] *Rapport d'information n° 888 (2025-2026), déposé le 9 juillet 2026 par M. Jean-Marie Mizzon.*

Avec des rendements annuels estimés respectivement à 15 milliards et 11,2 milliards d'euros, ces deux ressources représenteraient près de 45 % des nouvelles ressources propres proposées par la Commission. Leur poids financier est donc considérable.

Le rapporteur spécial relève que ces deux dispositifs ne constituent **pas de véritables ressources propres de l'Union**. À l'instar de la contribution fondée sur les déchets plastiques, ils reposent sur des données statistiques nationales et ne génèrent pas nécessairement de recettes nouvelles. Dans leur rapport précité, Florence Blatrix Contat et Christine Lavarde constatent que ***« l'essentiel des ressources proposées par la Commission restent des ressources statistiques, qui accroissent les contributions nationales. »***

En outre, **la ressource fondée sur les déchets électroniques présente d'importantes incertitudes** concernant la qualité des données disponibles et la méthodologie de calcul retenue. Le rapporteur spécial souligne notamment les similitudes avec la ressource plastique, pour laquelle la Cour des comptes européenne a déjà relevé des faiblesses dans les données utilisées. Ces incertitudes pourraient conduire à une **sous-estimation de la contribution française**.

Le rendement de la ressource sur le tabac est, quant à lui, tributaire de deux facteurs : l'issue encore incertaine de la révision de la directive relative aux accises sur le tabac et la baisse tendancielle de la consommation de tabac, que cette révision vise précisément à accentuer.

Dans le cadre de son rapport de contrôle, le rapporteur spécial recommande néanmoins aux autorités françaises **d'accepter ces deux ressources dans le cadre d'un compromis global**. Elles présentent en effet des **effets redistributifs favorables** à la France : la clé de contribution française serait de 14,9 % pour les déchets électroniques et de 9,2 % pour la ressource sur le tabac. Elles poursuivent par ailleurs des **objectifs d'intérêt général**, en favorisant une meilleure collecte des déchets et la diminution du tabagisme.

Cette position favorable **ne doit cependant pas conduire à accepter sans réserve le poids budgétaire que la Commission entend leur accorder**. Le rapporteur spécial **recommande d'en** réduire le rendement, notamment en ajustant leurs taux d'appel. Il préconise également que **les négociations portent sur les taux applicables** aux différentes contributions statistiques, afin de parvenir à une répartition équilibrée et transparente de l'effort entre les États membres, sans réintroduire des mécanismes de correction ou des rabais destinés à satisfaire certains contributeurs.

5. La contribution des entreprises doit être revue : une taxe européenne sur les services numériques apparaît comme la solution provisoire à privilégier

La Commission propose également d'instaurer une **contribution annuelle forfaitaire des grandes entreprises**, dénommée *CORE (Corporate Resource for Europe)*. Celle-ci s'appliquerait aux entreprises réalisant plus de 100 millions d'euros de chiffre d'affaires consolidé dans l'Union. Progressive selon la taille des entreprises, **elle serait calculée sur le chiffre d'affaires et non sur les bénéfices, pour un rendement estimé à 6,8 milliards d'euros par an**. La Commission entend ainsi diversifier les ressources propres de l'Union et faire contribuer les grandes entreprises aux bénéfices qu'elles retirent du marché unique, au moyen d'un dispositif présenté comme simple à administrer.

Cette proposition suscite toutefois de fortes réserves. Le **recours au chiffre d'affaires comme assiette** pourrait conduire à imposer des entreprises déficitaires ou dont les marges sont particulièrement faibles. Le seuil de 100 millions d'euros apparaît également arbitraire, tandis que les modalités de calcul pourraient favoriser les groupes les plus importants.

Le rapporteur spécial estime ainsi que cette contribution risque de pénaliser la compétitivité et l'attractivité de l'Union, alors même que le prochain CFP entend renforcer les investissements européens dans ces domaines. Compte tenu de ces faiblesses et de l'opposition exprimée par une majorité d'États membres, il recommande aux autorités françaises de **s'opposer à l'adoption de cette ressource**.

Parmi les solutions alternatives examinées, la taxe sur les services numériques (TSN) européenne apparaît comme la piste la plus prometteuse. Elle permettrait de mieux appréhender les modèles économiques des grandes plateformes numériques, qui réalisent des revenus importants dans un État, sans y être imposées de manière proportionnée à leur activité, favorisant les stratégies d'optimisation fiscale. Une taxe sur les services numériques viserait ainsi à rétablir une plus grande équité fiscale en faisant contribuer les grandes entreprises du numérique à proportion des revenus qu'elles tirent de leurs activités dans l'Union.

La Commission européenne avait déjà présenté, en 2018, une proposition de TSN transitoire reposant sur un taux de 3 % appliqué au chiffre d'affaires issu de certains services numériques, notamment la publicité en ligne, les plateformes d'intermédiation et la vente de données. Faute d'unanimité au Conseil, cette proposition n'avait toutefois pas abouti. Depuis, **plusieurs États membres, dont la France, l'Autriche, l'Italie et l'Espagne ont instauré leur propre taxe sur les services numériques**, tandis que d'autres ont adopté des dispositifs plus ciblés.

Les premières expériences nationales sont globalement positives : ces taxes concernent un nombre limité de grandes entreprises et se révèlent relativement simples à administrer. Leur rendement progresse par ailleurs régulièrement depuis 2020. **Selon les estimations de la Commission européenne, une TSN appliquée au taux de 3 % pourrait rapporter environ 5 milliards d'euros par an. Certaines études avancent des montants sensiblement supérieurs, de l'ordre de 30 milliards d'euros**, en cas d'élargissement de l'assiette ou de relèvement du taux.

La principale limite de cette proposition réside dans **les tensions commerciales qu'elle susciterait avec les États-Unis**, dont sont originaires les principaux groupes concernés, toutefois, une approche européenne unifiée permettrait de mieux résister aux éventuelles pressions commerciales américaines que des initiatives nationales dispersées. Sur le plan budgétaire, les États membres disposant déjà d'une TSN pourraient également trouver un intérêt à un dispositif européen, **à condition que ses paramètres soient au moins aussi ambitieux que ceux des taxes nationales existantes**. Le rapporteur spécial recommande donc que la France défende la création d'une TSN européenne inspirée du modèle français, tout en étudiant les possibilités d'en élargir l'assiette et d'en relever le taux afin d'en accroître le rendement.

D. DES NÉGOCIATIONS BUDGÉTAIRES QUI PROGRESSENT, MAIS À UN RYTHME MESURÉ

1. Une proposition de la présidence irlandaise qui ne permet pas encore de dégager un compromis équilibré

La présidence irlandaise du conseil de l'Union européenne a présenté sa proposition révisée de « *negotiating box* » le 10 octobre 2026. Le document a été transmis aux États membres en vue de préparer le Conseil européen des 15 et 16 octobre 2026, au cours duquel les chefs d'État et de gouvernement ont examiné ses principales orientations.

« *Negotiating box* » de la présidence irlandaise sur le prochain CFP

(en millions d'euros, en euros courants)

Rubrique / programme	CFP 2021-2027	Proposition Commission 2028-2034	Cadre irlandais 2028-2034
1. Cohésion économique, sociale et territoriale, agriculture et développement rural, affaires maritimes, prospérité et sécurité	819 981	1 062 220	1 025 843
2. Compétitivité, prospérité et sécurité	220 637	589 594	514 390
3. L'Europe dans le monde	119 989	215 203	177 745
4. Administration	84 871	117 877	107 549
En sus des plafonds, dont :			
Instrument de flexibilité		15 777	15 777
Ukraine		100 002	100 002
TOTAL	**1 245 477**	**1 984 894**	**1 825 527**

Source : commission des finances d'après le Conseil de l'Union européenne

La boîte de négociation de la présidence irlandaise prévoit un CFP de 1 826 milliards d'euros courants pour la période 2028-2034, contre 1 985 milliards d'euros dans la proposition initiale de la Commission européenne, **soit une diminution de 159,4 milliards d'euros (- 8 %).** Cet effort **repose principalement sur le volet dépenses**, tandis que le volet recettes demeure largement inchangé.

Les réductions sont principalement concentrées sur les rubriques consacrées à la compétitivité et à l'action extérieure. La rubrique 2, consacrée à la compétitivité, à la prospérité et à la sécurité, subit la diminution la plus importante en valeur absolue (- 75,2 milliards d'euros), devant la rubrique 3, consacrée à l'action extérieure (- 37,5 milliards d'euros). Au sein de la rubrique 1, l'enveloppe des plans de partenariats nationaux et régionaux (PPNR) est réduite de 27,7 milliards d'euros, pour atteindre 837,3 milliards d'euros. **Les crédits pré-affectés à la PAC sont préservés**.

Les autorités françaises ont accueilli favorablement plusieurs évolutions, notamment la préservation de l'architecture de la politique agricole commune (PAC). Elles ont toutefois souligné **les limites d'un ajustement reposant principalement sur des réductions budgétaires**. La diminution de 75,2 milliards d'euros des crédits consacrés à la compétitivité apparaît notamment difficilement conciliable avec les ambitions européennes en matière de souveraineté et de compétitivité, telles qu'elles ressortent des rapports Draghi et Letta.

De même, elles regrettent **l'absence de progrès substantiels sur le volet des ressources propres**. En outre, les ajustements apportés à certaines ressources, notamment le mécanisme de montée en puissance de la ressource

fondée sur le système d'échange de quotas d'émission (ETS) et la révision à la baisse du rendement attendu de la ressource TEDOR, fragilisent les recettes anticipées.

Les réactions des autres États membres sont demeurées largement conformes à leurs positions antérieures. Les États dits « frugaux », dont l'Allemagne, ont réclamé des réductions supplémentaires du volume global du CFP, de l'ordre de plusieurs centaines de milliards d'euros, tout en souhaitant préserver les moyens consacrés à la compétitivité. À l'inverse, les États dits « amis de la cohésion » ont défendu le maintien de l'enveloppe consacrée aux plans de partenariats nationaux et régionaux, ainsi qu'un meilleur accès aux financements en faveur de la compétitivité.

Les discussions, à l'issue du Conseil européen des 15 et 16 octobre 2026, restent ainsi marquées par **la difficulté de concilier trois objectifs : limiter l'incidence du CFP sur les contributions nationales, préserver les politiques traditionnelles de l'Union**, en particulier la PAC et la cohésion, et **financer les nouvelles priorités européennes**, au premier rang desquelles la compétitivité, la défense et la souveraineté. Les positions des États membres ne se réduisent toutefois pas à l'opposition entre contributeurs nets et bénéficiaires nets : elles reflètent **également des intérêts nationaux propres** à certaines politiques, notamment la pêche, la gestion des frontières, ainsi que la prise en compte des régions ultrapériphériques (RUP) et des pays et territoires d'outre-mer (PTOM).

Le Conseil européen d'octobre a néanmoins permis de faire émerger un accord sur la nécessité de poursuivre les travaux sur le volet des recettes. La présidence du Conseil européen a ainsi indiqué qu'elle travaillerait à l'élaboration d'un compromis sur les ressources propres, susceptible de limiter l'incidence du prochain CFP sur les contributions nationales. Les autorités françaises demandent, dans cette perspective, **un mandat clair donné à la Commission pour ajuster les propositions existantes** et renforcer le rendement effectif du paquet.

Les autorités françaises **fixent plusieurs conditions nécessaires à un accord** : la mise en place de véritables ressources propres reposant sur des recettes nouvelles et effectives, la possibilité de reconstituer l'enveloppe consacrée à la PAC, l'application de critères d'éligibilité stricts fondés sur le principe de préférence européenne. Elle défend également une meilleure prise en compte des spécificités des RUP et des PTOM.

2. Un calendrier de négociation resserré en vue d'un accord d'ici la fin de l'année 2026

Les chefs d'État et de gouvernement ont renouvelé, lors du Conseil européen des 15 et 16 octobre, leur objectif de **parvenir à un accord sur le CFP d'ici la fin de l'année 2026**. Cette échéance doit permettre l'adoption des règlements sectoriels et des autres actes législatifs au cours de l'année 2027, afin d'assurer le démarrage de la nouvelle programmation au 1er janvier 2028.

Un nouveau Conseil européen est prévu en novembre. En amont de cette échéance, **la présidence du Conseil européen doit conduire des consultations bilatérales avec les États membres** afin de préparer une nouvelle proposition de compromis, notamment sur le volet des ressources propres. Cette proposition devra permettre de rapprocher les positions des États membres sur le volume global du CFP et sur la répartition des efforts entre dépenses et recettes.

La négociation politique au Conseil européen se déroule traditionnellement en deux temps : une première phase consacrée aux paramètres généraux et aux orientations structurantes, puis une seconde phase portant sur les montants et les arbitrages financiers. À ce stade, **les questions relatives à l'architecture et à la gouvernance du prochain CFP sont relativement avancées.** Les principaux arbitrages devraient donc porter sur les équilibres chiffrés, selon le principe selon lequel *« rien n'est agréé tant que tout n'est pas agréé »*[1].

Les autorités françaises **partagent l'objectif d'un accord avant la fin de l'année 2026, mais considèrent que la qualité de celui-ci doit primer sur le respect du calendrier**. En l'absence d'accord au 31 décembre 2027, l'article 312, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit la prorogation des plafonds et des autres dispositions correspondant à la dernière année du CFP précédent jusqu'à l'adoption d'un nouveau cadre. Une telle situation risquerait néanmoins de perturber l'adoption du budget annuel pour 2028 et de créer une incertitude importante pour les bénéficiaires des financements européens.

E. DES ENGAGEMENTS EXTRABUDGÉTAIRES QUI RISQUENT DE PESER SUR LE MONTANT FUTURE 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**

[1] *Réponse au questionnaire budgétaire du rapporteur spécial.*

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

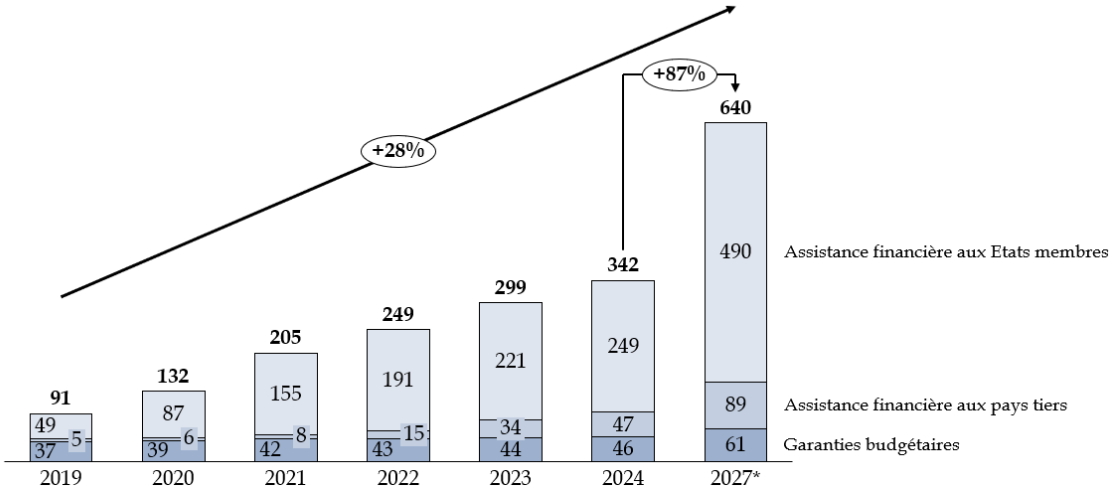
Or le rapporteur spécial a pu observer, dans le cadre d'un contrôle budgétaire[1], **qu'au gré des crises, le niveau de risque porté par le budget européen a presque quadruplé entre 2019 et 2024** (soit une hausse moyenne de 30 % par an), avec une forte poussée au moment de la crise sanitaire (+ 51 % 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.

[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.*

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 presqu'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

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 sous plafond »*, 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 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. Un soutien financier apporté à l'Ukraine qui ne fait que s'accroître

a) Une exposition croissante des États membres

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.

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				9 %		
Avant 2022	AMF pré-2022	3,8	3,8							
fév-22	AMF d'urgence	1,2	1,2			15	Remboursement à échéance			
juil-22	AMF exceptionnelle 1	1	1	UE	0,8	15			61 %	
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)

Avec le retrait des financements américains, les États membres européens sont désormais régulièrement appelés à soutenir financièrement l'Ukraine. Le 18 décembre 2025, le Conseil européen a convenu de mettre en place un **prêt de soutien à l'Ukraine de 90 milliards d'euros pour 2026-2027, dans le cadre d'une coopération renforcée**[1] **(« *Ukraine support loan* »),** avec un versement à parts égales sur les deux années, soit 45 milliards d'euros en 2026 et 45 milliards d'euros en 2027.

b) Des besoins ukrainiens qui demeurent importants

Les besoins de financement supplémentaires de l'Ukraine non couverts par les dispositifs existants sont estimés à environ 70 milliards d'euros pour 2027, dont 30 milliards au titre du soutien budgétaire et

[1] *Ce dispositif permet de contourner l'opposition de la Hongrie, de la Slovaquie et de la République tchèque, en leur accordant une dérogation (opt-out), tout en permettant aux autres États membres de financer le prêt.*

40 milliards au titre de l'effort militaire. Ces estimations, expertisées par la Commission européenne et le Fonds monétaire international (FMI), doivent encore être précisées. La France demande notamment une évaluation détaillée des besoins ukrainiens et un partage accru de l'effort financier avec les partenaires du G7 non membres de l'Union européenne.

La Commission européenne n'a **pas encore présenté de proposition formelle permettant de couvrir ces besoins supplémentaires**. Plusieurs pistes sont à l'étude, notamment un recours accru aux revenus exceptionnels des avoirs russes immobilisés, un abondement du prêt de soutien à l'Ukraine de 90 milliards d'euros ou la mobilisation de crédits européens non consommés. La question de l'utilisation du capital des avoirs russes demeure, quant à elle, controversée. La Belgique, qui accueille l'essentiel de ces avoirs au sein d'Euroclear, maintient son opposition au projet de prêt de réparation, en raison des risques juridiques et financiers qu'il ferait peser sur elle. À l'inverse, la Suède, les États baltes, la Pologne, les Pays-Bas et l'Espagne continuent de défendre l'examen de cette option. En août 2026, ces quatre derniers États ont notamment demandé à la Commission de reprendre les travaux sur la mobilisation des actifs russes immobilisés.

En tout état de cause, **une nouvelle augmentation de l'exposition financière de l'Union européenne paraît inévitable et appelle une vigilance particulière.**

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère de l'Action et des Comptes publics - Direction du budget

- M. Aurélien WAREMBOURG, adjoint au sous-directeur de la 7ème sous-direction ;

- M. Alexandre DESCHAMP, chef du bureau des finances et des politiques de l'Union européenne ;

- M. Robin ANTOINE, adjoint au chef du bureau des finances et politiques de l'UE à la direction du budget.

Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle, énergétique et numérique - Direction générale du Trésor

- M. Pierre-Marie VOEGELI, sous-directeur adjoint « Europe » au service des politiques macroéconomiques et affaires européennes (SPMAE) ;

- M. Jean DEZERT, adjoint à la cheffe du bureau Europe 3 au SPMAE ;

- M. Sofien ABDALLAH, conseiller parlementaire et relations institutionnelles.

– Contributions écrites –

Secrétariat général des affaires européennes