

**Bruxelles, le 30 juin 2022
(OR. en)**

10877/22

FIN 737

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	30 juin 2022
Destinataire:	Secrétariat général du Conseil
N° doc. Cion:	COM(2022) 315 final
Objet:	Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil Prévisions à long terme concernant les entrées et les sorties futures du budget de l'UE (2023-2027)

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2022) 315 final.

p.j.: COM(2022) 315 final



Bruxelles, le 30.6.2022
COM(2022) 315 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

**Prévisions à long terme concernant les entrées et les sorties futures du budget de l'UE
(2023-2027)**

{SWD(2022) 175 final}

Table des matières

TABLE DES MATIERES	1
1. Introduction.....	2
2. Prévisions concernant les sorties du budget de l'UE pour la période 2023-2027	2
2.1. Paiements liés aux engagements du CFP 2021-2027	6
2.2. Paiements relatifs à l'achèvement des engagements antérieurs à 2021	9
2.3. Dégagements.....	10
2.4. NextGenerationEU	11
2.5. Évolution du niveau des engagements restant à liquider	12
3. Prévisions concernant les entrées de trésorerie du budget de l'UE pour la période 2023-2027....	13
4. Conclusions	15
Annexe I – Résultats des prévisions*	17
Tableau 1.1 – Prévisions à long terme concernant les sorties futures au cours de la période 2023-2027 pour le CFP.....	17
Tableau 1.2 – Paiements liés aux engagements du CFP 2021-2027	18
Tableau 1.3 – Paiements relatifs à l'achèvement des engagements antérieurs à 2021	19
Tableau 2 – Prévisions de dégagements	20
Tableau 3 – Prévisions à long terme des sorties de trésorerie pour NextGenerationEU.....	21
Tableau 4 – Variation du total des engagements restant à liquider entre 2023 et 2027	21
Tableau 5 – Prévisions à long terme concernant les entrées futures du budget de l'UE au cours de la période 2023-2027	22

1. Introduction

Le présent rapport présente des projections concernant les entrées et les sorties du budget de l'UE au cours de la période 2023-2027ⁱ. Ce rapport, la deuxième édition des prévisions à long terme concernant les recettes et les dépenses découlant du cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027ⁱⁱ et de NextGenerationEUⁱⁱⁱ, actualise les estimations présentées dans le rapport de juin 2021^{iv}.

Les prévisions couvrent les cinq prochaines années, conformément à l'article 247, paragraphe 1, point c), du règlement financier^v. La période ainsi couverte coïncide largement avec celle qui était visée par le rapport de l'année dernière et qui s'étendait exceptionnellement sur sept années, de 2021 à 2027, afin de donner une vue d'ensemble des recettes et des dépenses escomptées sous les plafonds du CFP nouvellement adopté à l'époque.

Parallèlement aux estimations du CFP, les présentes prévisions actualisent les paiements prévus pour tous les programmes relevant de NextGenerationEU. Ces dépenses, qui s'ajoutent aux dépenses au titre du CFP, sont financées exclusivement par les recettes provenant des opérations d'emprunt sur les marchés des capitaux.

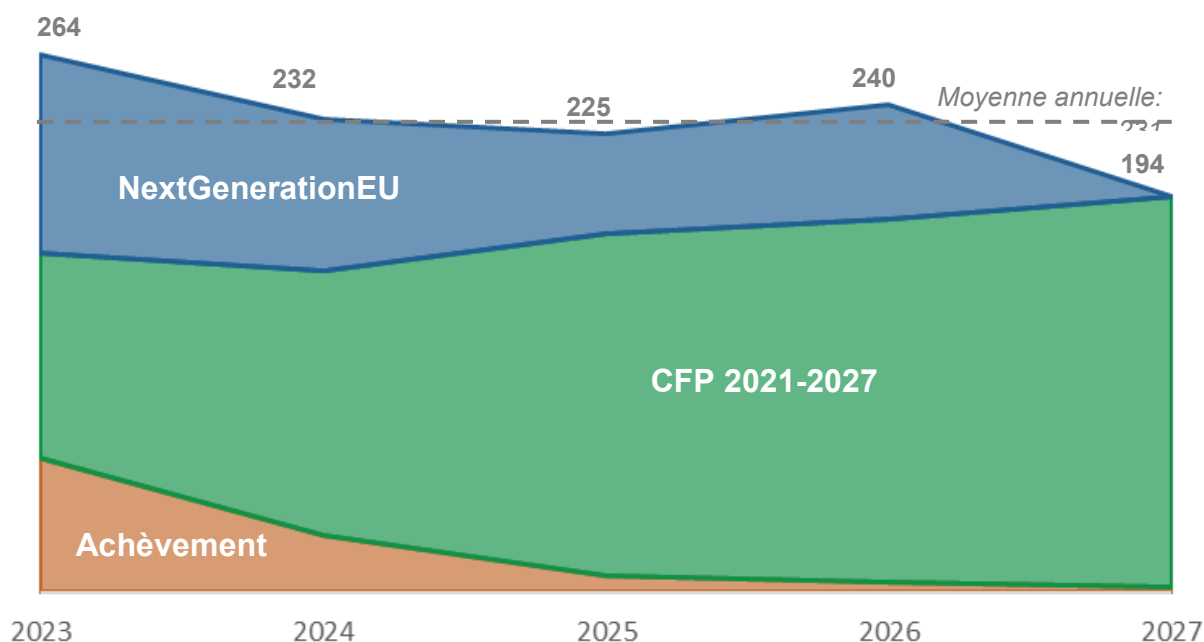
Les paiements au titre du budget de l'UE se rapportent aux engagements. Les estimations figurant dans le présent rapport sont fondées sur les engagements de la programmation financière accompagnant le projet de budget 2023^{vi}. Il s'agit notamment de l'ajustement^{vii} du CFP en raison de l'adoption tardive des règles et des programmes en gestion partagée au titre de l'article 7 du règlement CFP, des ajustements spécifiques par programme au titre de l'article 5 du règlement CFP^{viii}, ainsi que de la réutilisation des dégagements au titre de l'article 15, paragraphe 3^{ix}, du règlement financier. En ce qui concerne les recettes, les prévisions sont fondées sur le système de recettes prévu par la décision relative aux ressources propres^x. Les projections de recettes tiennent également compte de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique^{xi} (ci-après l'«accord de retrait»).

2. Prévisions concernant les sorties du budget de l'UE pour la période 2023-2027

Les paiements au cours des cinq prochaines années du CFP devraient atteindre 1 156 milliards d'EUR, dont 873 milliards d'EUR sous le plafond des paiements fixés dans le CFP et 278 milliards d'EUR pour le soutien non remboursable de NextGenerationEU.

Les prévisions comprennent des estimations pour les ajustements spécifiques par programme découlant de l'article 5 du règlement CFP et pour la réutilisation des dégagements au titre de l'article 15, paragraphe 3, du règlement financier, qui seront alloués au cours des années 2024-2027. Les ajustements spécifiques par programme devraient se traduire par un ajustement automatique à la hausse des plafonds du CFP pour les engagements et les paiements de 9,4 milliards d'EUR en plus des ajustements pour 2022 et 2023 totalisant 3,3 milliards d'EUR^{xii}. L'ajustement annuel exact sera fonction des recettes provenant des amendes infligées au titre de la concurrence au cours de l'année précédente, pour un montant total de 11 milliards d'EUR (aux prix de 2018) d'ici à 2027.

Graphique 1 – Prévisions de paiements par catégorie (en milliards d'EUR)



Les prévisions de paiements au titre du budget de l'UE ne sont pas réparties de manière homogène pendant la période de référence. Elles dépendent de l'évolution escomptée des éléments suivants: 1) l'introduction progressive des paiements pour les nouveaux programmes du CFP (66 % du total des paiements), 2) le rythme des décaissements au titre de NextGenerationEU (24 % des paiements) et 3) l'achèvement des engagements de la période 2014-2020 et antérieurs (10 % des paiements). La moyenne annuelle estimée des sorties de trésorerie est de 231 milliards d'EUR, dont 56 milliards d'EUR doivent être financés par des emprunts sur les marchés des capitaux pour les programmes de NextGenerationEU.

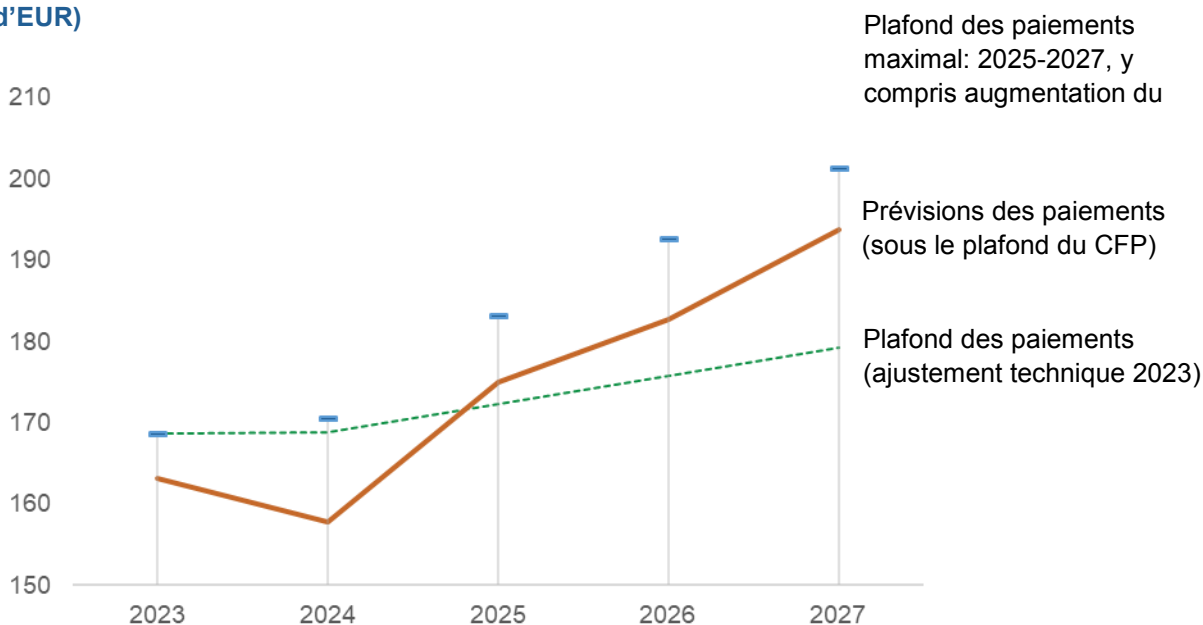
Les paiements au cours de la période devraient diminuer régulièrement après un pic en 2023, lequel résulte principalement de la concentration en début de période de NextGenerationEU. Un rebond temporaire des sorties est attendu en 2026, lorsque tous les paiements finaux au titre de NextGenerationEU devront être achevés. À partir de 2027, les prévisions font état presque exclusivement de paiements au titre des programmes du CFP 2021-2027.

En ce qui concerne les dépenses au titre du CFP actuel et l'achèvement de ses prédécesseurs, les prévisions de paiements s'élèvent en moyenne à 175 milliards d'EUR (elles sont inférieures à la moyenne en 2023 et 2024 et supérieures à la moyenne en 2026 et 2027). La différence entre l'année record pour les paiements (2027) et l'année du niveau le plus bas (2024) est d'environ 36 milliards d'EUR. Cette tendance a également été observée dans le cadre des CFP précédents, en raison de la suppression progressive des paiements de clôture des cadres financiers antérieurs et du fait que les nouveaux programmes de dépenses atteignent effectivement leur vitesse de croisière au cours de la seconde moitié du CFP concerné.

La marge prévue sous le plafond des paiements du CFP s'élève à 5,5 milliards d'EUR pour 2023 et à 11 milliards d'EUR pour 2024. Pour la période 2025-2027, la marge annuelle peut sembler négative par rapport aux plafonds des paiements actuels, les prévisions dépassant le plafond de 24,6 milliards d'EUR pour ces trois années cumulées. Les écarts au cours de ces années sont simplement une conséquence de la fixation du plafond des paiements à un niveau stable en termes réels, tandis que la mise en œuvre devrait suivre une trajectoire variable. Conformément au mécanisme d'ajustement automatique prévu à l'article 11, paragraphe 1, point b), du règlement CFP, les montants non dépensés au cours d'une année donnée augmenteront les plafonds pour les années à venir. Par conséquent, les marges positives prévues avant

2025 augmenteront les plafonds pour la période 2025-2027 (dans les limites fixées par l'article 11, paragraphe 3, du règlement CFP). Compte tenu de cet ajustement et du futur ajustement spécifique par programme visé à l'article 5 du règlement CFP (qui augmentera les plafonds des paiements de 9,4 milliards d'EUR supplémentaires), les prévisions de paiements actuelles pour les trois dernières années du CFP sont compatibles avec le plafond global des paiements du CFP 2021-2027.

Graphique 2 – Prévisions des paiements par rapport au plafond des paiements du CFP (en milliards d'EUR)



2.1. Paiements liés aux engagements du CFP 2021-2027

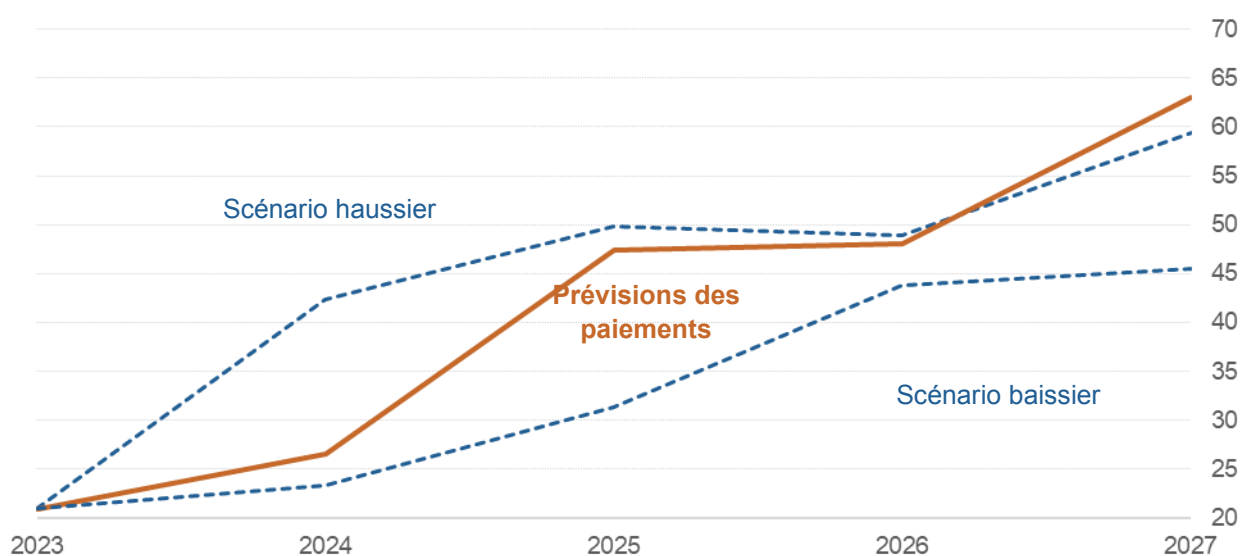
La politique de cohésion et la politique agricole commune (PAC) représentent plus de la moitié des paiements estimés découlant du CFP 2021-2027. Les prévisions à long terme reflètent donc largement la mise en œuvre prévue de ces deux politiques.

Rubrique 2a – Politique de cohésion

Les prévisions de paiements pour la période 2023-2027 au titre de la nouvelle programmation de la politique de cohésion s'élèvent à 177 milliards d'EUR, soit quelque 8 milliards d'EUR de moins que dans les prévisions de l'année dernière. Les retards plus prononcés^{xiii} dans le lancement de la période de programmation 2021-2027 façonneront les paiements pendant le reste du CFP. Aucun programme national n'a été adopté en 2021 et tous les programmes devraient être approuvés d'ici à la fin de 2022. La pandémie de COVID-19 et la nécessité d'intégrer les initiatives pour la relance dans le train de mesures législatives négocié en 2020 ont débouché sur l'adoption tardive des actes juridiques pertinents, ce qui explique largement les retards observés. En outre, la priorité donnée par les autorités nationales à la mise en œuvre de NextGenerationEU peut également avoir joué un rôle. Ces prévisions sont fondées sur l'hypothèse technique selon laquelle, à partir de 2024, les États membres commenceront à combler partiellement les retards accumulés au cours de la période 2021-2023 et atteindront une vitesse de mise en œuvre comparable à celle de la période 2014-2020 vers les dernières années du CFP. Cette hypothèse s'inscrit dans un contexte d'incertitude accrue en raison de l'instabilité géopolitique et économique actuelle et de l'absence de point de référence historique pertinent pour la mise en œuvre des projets à long terme.

Des aléas haussiers et baissiers entourent ces prévisions. Les États membres pourraient déployer des efforts supplémentaires pour accélérer la mise en œuvre dès 2023 et la rapidité de mise en œuvre de la période de programmation précédente pourrait être atteinte plus tôt. Les paiements pourraient également s'accélérer en ce qui concerne l'initiative REPowerEU^{xiv}, dans le cadre de laquelle la Commission a proposé que les États membres aient la possibilité de transférer jusqu'à 12,5 % de leurs dotations au titre de la cohésion à la facilité pour la reprise et la résilience (ce qui n'est pas reflété dans les prévisions), en s'appuyant sur la possibilité de transfert de 5 % déjà disponible et en ajoutant une possibilité de transfert de 7,5 % pour les objectifs de REPowerEU uniquement. En revanche, si les États membres ne déploient pas d'efforts supplémentaires, un retard d'un an persistera. Par conséquent, les paiements en seraient retardés et il pourrait en résulter un niveau de dégagement sans précédent en raison des règles de dégagement n+3.

Graphique 3 – Prévisions des paiements pour la rubrique 2a (engagements du CFP 2021-2027) et scénarios haussiers et baissiers (en milliards d'EUR)



Rubrique 3 – Politique agricole commune (PAC)

Les prévisions de paiements pour le premier pilier de la PAC (208 milliards d'EUR au cours de la période 2023-2027) reflètent la programmation financière la plus récente et les transferts des États membres entre les deux piliers de la PAC.

Contrairement à ce qui est prévu pour la politique de cohésion, aucun retard n'est attendu dans la mise en œuvre du deuxième pilier (le Fonds européen agricole pour le développement rural – Feader) en raison des dispositions transitoires de deux ans, qui ont prolongé jusqu'en 2022 les programmes de la période 2014-2020. Tous les États membres ayant présenté leurs plans stratégiques pour la nouvelle PAC, la mise en œuvre effective des programmes de la période 2023-2027 devrait commencer dès 2023, soit un an plus tôt que ce qui avait été supposé dans le rapport sur les prévisions de juin 2021.

Les prévisions de paiements découlant du CFP 2021-2027 comprennent également les paiements liés aux deux dernières tranches (2021 et 2022) de l'exercice de programmation précédent. Celles-ci devraient être couvertes par des paiements jusqu'en 2026 (voir point 2.2 – Paiements relatifs aux engagements antérieurs à 2021).

Étant donné que les programmes du Feader pour la période 2014-2022 n'accusent aucun retard et que les plans relevant de la nouvelle PAC sont en cours d'approbation, la mise en œuvre du Feader devrait se poursuivre de façon régulière. Toutefois, certains écarts annuels sont attendus au cours de la période 2024-2027, avec une concentration particulière des paiements en 2026 en raison du chevauchement entre l'achèvement des programmes précédents (en vertu de la règle de dégageant n+3) et l'introduction progressive plus rapide des nouveaux programmes (en vertu de la règle de dégageant n+2). En outre, les paiements relevant du Feader pourraient être accélérés dans le cadre de l'initiative REPowerEU, au même titre que les fonds de la politique de cohésion (voir point ci-dessus).

Autres programmes et rubriques

Les prévisions de paiements au cours la période de cinq ans sont plus élevées pour toutes les autres rubriques du fait d'une combinaison de facteurs:

- de nouvelles initiatives telles que le programme de l'UE pour une connectivité sécurisée^{xv} et le règlement sur les semi-conducteurs^{xvi} se traduiront par une concentration des paiements en début de période, principalement dans le cadre de la rubrique 1;
- les derniers enjeux géopolitiques supposent une accélération des paiements des programmes relevant de la rubrique 4 (Migration et gestion des frontières), de la rubrique 5 (Sécurité et défense) et de la rubrique 6 (Le voisinage et le monde);
- le démarrage tardif de certains programmes en 2021 entraînera une redistribution des paiements au cours des années suivantes. Le principal changement par rapport aux prévisions de l'année dernière concerne la réserve d'ajustement au Brexit, pour laquelle l'acte juridique adopté^{xvii} prévoit une répartition plus équilibrée des paiements sur l'ensemble des années par rapport à la proposition de la Commission relative à une importante tranche de préfinancement, sur laquelle étaient fondées les prévisions de l'année dernière.

2.2. Paiements relatifs à l'achèvement des engagements antérieurs à 2021

Les prévisions de paiements concernant l'achèvement des engagements antérieurs à 2021 (RAL pour reste à liquider) sont actualisées afin de tenir compte des paiements effectués en 2021 et des paiements prévus dans le budget de 2022. La prévision de 110 milliards d'EUR pour les cinq prochaines années est largement conforme aux prévisions de l'année dernière, avec certaines différences annuelles.

Rubrique 2a – Politique de cohésion

La plupart des paiements relatifs aux engagements antérieurs à 2021 (58 %) ont trait à la période de programmation précédente des fonds de la politique de cohésion, qui fonctionne à plein régime. Les prévisions de paiements sont fondées sur les dernières prévisions des États membres (janvier 2022) et sur les récentes informations concernant la mise en œuvre sur le terrain. Grâce à l'action de cohésion pour les réfugiés en Europe (CARE), proposée par la Commission le 8 mars 2022^{xviii}, les États membres pourront accélérer le déploiement de tous les financements non programmés au titre de la période 2014-2020, en concentrant les paiements en 2022 et 2023. Par rapport à ce qui avait été prévu dans le rapport de l'année dernière, cela se traduit par une réduction des prévisions de paiements en 2024.

Le dernier exercice comptable pour les Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) se termine en juin 2024, mais la plupart des paiements sont prévus pour la fin de 2023. En ce qui concerne la

clôture, compte tenu du taux de rétention et de l'apurement des préfinancements, les paiements devraient être limités après 2024.

Rubrique 3 – Politique agricole commune

L'achèvement escompté des programmes opérationnels de la période 2014-2022 est globalement conforme aux prévisions de l'année dernière. Il y a toutefois lieu de signaler un élément nouveau, à savoir l'incidence des paiements forfaitaires récemment proposés^{xix} en faveur des agriculteurs et des PME dans le secteur de la transformation des denrées alimentaires. Par conséquent, des paiements de 450 millions d'EUR prévus en 2024 et 2025 seront concentrés en 2023.

Autres programmes et rubriques

La grande majorité (84 %) des paiements restant à liquider pour les autres parties du budget est répartie presque uniformément entre la rubrique 1 (Marché unique, innovation et numérique) et la rubrique 6 (Le voisinage et le monde). Si les activités d'achèvement dans le cadre de la rubrique 1 sont désormais attendues plus tôt que ce qui avait été prévu dans les estimations précédentes, les prévisions actualisées pour les projets relevant de la rubrique 6 font état d'une concentration plus importante en 2025 et 2026.

2.3. Dégagements

Le montant global des dégagements pour la période 2023-2027 est estimé à 7,6 milliards d'EUR, soit une légère baisse par rapport aux prévisions de l'année dernière (8,4 milliards d'EUR). Toutefois, certains changements notables sont à signaler.

Rubrique 2a – Politique de cohésion

Les dégagements relatifs à l'achèvement des programmes précédents au titre des Fonds ESI ont considérablement diminué, passant de 3,7 milliards d'EUR à 0,4 milliard d'EUR. Cela s'explique par le taux de cofinancement de 100 % pour l'exercice comptable 2021-2022 dans le cadre de l'initiative CARE, qui facilitera l'absorption totale et réduira au minimum le risque de dégagements au cours du processus de clôture des programmes.

Il existe des risques de dégagements limités au titre des nouveaux programmes de cohésion à partir de 2026, selon les mêmes hypothèses techniques que celles qui sous-tendent les estimations des paiements. Au cours de la cinquième année de la nouvelle période de programmation, les objectifs de dégagement pour les engagements de 2022 et 2023 s'appliqueront, mais le taux de présentation des demandes de paiement resterait en retard par rapport au rythme historique en raison des retards enregistrés au début des programmes. Le risque de dégagement pourrait diminuer avec une accélération suffisante de la mise en œuvre en 2024. Toutefois, si aucune accélération ne se concrétise et si la vitesse de mise en œuvre reste proche des taux historiques de la période 2014-2020 (y compris le retard d'un an), le risque de dégagement augmenterait de manière exponentielle. Dans ce scénario extrême, qui exclut tout rattrapage significatif du retard ayant affecté le démarrage de la programmation, une grande partie de la tranche reprogrammée de 2021 pourrait être effectivement perdue.

Rubrique 3 – Politique agricole commune

Près des deux tiers des dégagements prévus au titre de la rubrique 3 du CFP concernent le Feader. Les prévisions relatives à la clôture des programmes du Feader pour la période 2014-2022 continuent d'être fondées sur l'hypothèse d'une amélioration par rapport à la période 2007-2013. Le résultat global est inférieur aux prévisions de 2021, compte tenu de l'incidence des nouveaux paiements forfaitaires en faveur des agriculteurs et des PME dans le secteur de la transformation des denrées alimentaires. Les dégagements du Feader pour la période 2014-2022 devraient se concrétiser vers 2026 au cours du processus de clôture. Les dégagements par rapport aux plans stratégiques relevant de la PAC pour la période 2023-2027 ne sont pas attendus avant leur clôture (c'est-à-dire vers 2029 et 2030) et ne sont pas couverts par le présent rapport.

Autres programmes et rubriques

Pour les programmes gérés au niveau central par la Commission, les prévisions de dégagements se fondent sur les informations les plus récentes au niveau des projets. Il existe un élément nouveau: une prévision des dégagements par rapport aux nouveaux programmes du CFP, sur la base des taux de dégagement historiques des programmes précédents concernés, est envisagée. Les dégagements sont prévus pour toute la période couverte par le rapport. L'année exacte du dégagement dépendrait du processus de clôture des différents projets et actions et ne peut être prévue avec précision.

2.4. NextGenerationEU

NextGenerationEU est un instrument d'urgence temporaire finançant les mesures de réaction à la crise, de relance et de renforcement de la résilience. La partie non remboursable de NextGenerationEU constitue une recette affectée externe et sert à soutenir rapidement les priorités de réforme et à renforcer un certain nombre de programmes essentiels pour la relance. Afin que l'incidence de NextGenerationEU soit présentée de manière transparente, les estimations de la mise en œuvre escomptée des recettes affectées externes sont établies séparément pour chaque programme (voir tableau 3). Les prévisions sont établies sur la base des tranches annuelles d'engagement prévues dans la programmation financière accompagnant le projet de budget 2023.

La pièce maîtresse de NextGenerationEU est la **facilité pour la reprise et la résilience**, qui représente 80 % des dotations non remboursables^{xx}. Les sorties de trésorerie pour NextGenerationEU sont donc largement déterminées par le rythme des décaissements pour la facilité pour la reprise et de la résilience. La facilité est entrée dans la phase de mise en œuvre, progressant rapidement conformément au calendrier des réformes et des investissements fixé par les États membres. À la fin du mois de mai 2022, 26 États membres avaient officiellement présenté leurs plans pour la reprise et la résilience^{xxi}. La Commission a versé un paiement de préfinancement allant jusqu'à 13 % de la contribution financière aux 21 États membres qui en avaient demandé un. Conformément au règlement établissant la facilité pour la reprise et la résilience, aucun paiement de préfinancement supplémentaire ne peut être versé aux États membres (après le 31 décembre 2021). Les décaissements font suite à l'appréciation positive des demandes de paiement qui, au titre de la facilité pour la reprise et de la résilience, peuvent être soumises jusqu'à deux fois par an lorsque les jalons et les cibles fixés dans les décisions d'exécution du Conseil adoptées en vertu du règlement établissant la facilité pour la reprise et la résilience auront été atteints. Les prévisions de paiements pour la période 2023-2027 sont fondées sur les plans adoptés, tels qu'appréciés par la Commission, sur les données communiquées par les États membres dans le cadre de leurs obligations de déclaration et sur l'évolution de la mise en œuvre de la facilité jusqu'à la mi-mai de 2022.

REACT-EU est le deuxième plus grand instrument de NextGenerationEU, représentant 12 % de l'aide non remboursable. Il constitue une passerelle entre les périodes de programmation 2014-2020 et 2021-2027

pour la politique de cohésion, en distribuant des ressources supplémentaires en 2021 et 2022 par l'intermédiaire de certains des fonds existants de la politique de cohésion. Les engagements au titre de REACT-EU s'étalent sur deux ans (2021 et 2022). Les paiements intermédiaires et finaux sont concentrés sur la période 2022-2024, conformément aux objectifs de REACT-UE afin d'accélérer la mise en œuvre en utilisant les programmes existants et en offrant une flexibilité totale des règles de mise en œuvre. Par rapport à ce qui avait été prévu l'année dernière, les paiements sont encore plus concentrés en début de période, étant donné que les États membres peuvent utiliser des fonds au titre de REACT-EU pour faire face aux flux récents de personnes fuyant l'Ukraine à la suite de l'invasion russe. Afin de permettre l'accélération du décaissement des fonds restants, la législation a été modifiée de façon à autoriser^{xxii} une augmentation des paiements de préfinancement et des options simplifiées en matière de coûts. Certains paiements de clôture limités sont attendus d'ici à la fin de 2025.

Les cinq autres programmes^{xxiii} soutenus par NextGenerationEU absorbent les 8 % restants de la dotation du soutien non remboursable. Les prévisions de paiements prennent en considération l'expérience acquise avec les programmes antérieurs, compte tenu du cycle plus court des engagements et de l'accent mis sur les besoins immédiats de reprise. Le **Fonds pour une transition juste**, qui est totalement nouveau, est affecté par les retards dans l'adoption du CFP et de la législation spécifique par programme. L'adoption de la plupart des programmes des États membres est attendue vers la fin de 2022 et la quasi-totalité des décaissements devraient être répartis sur la période 2023-2026. Pour **InvestEU**, les prévisions reflètent le calendrier prévu pour le provisionnement de la garantie budgétaire ainsi que les prévisions de paiements pour la plateforme de conseil InvestEU et le portail InvestEU.

Les prévisions supposent que toutes les ressources de NextGenerationEU destinées aux activités opérationnelles seront engagées avant la fin de 2023 et couvertes par des paiements jusqu'à la fin de 2026, qui sont les échéances fixées par la législation applicable. Aucun dégageement n'est donc estimé.

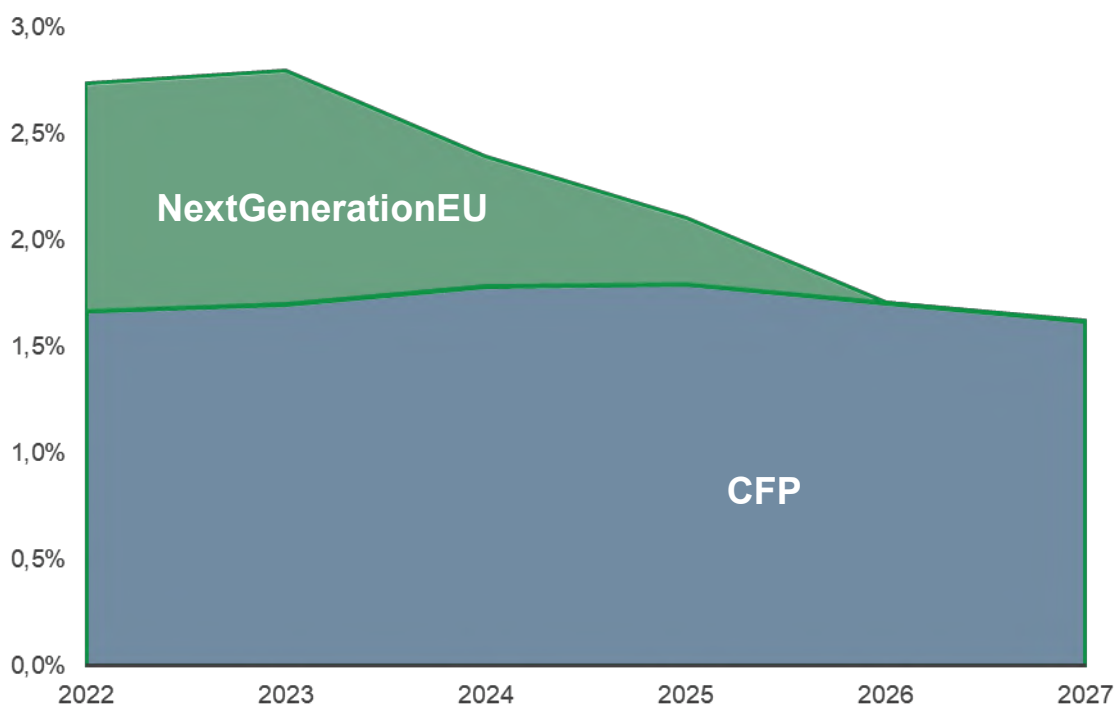
2.5. Évolution du niveau des engagements restant à liquider

La période 2021-2027 connaîtrait un pic historique du RAL à la fin de 2023, où il pourrait dépasser le niveau de 458 milliards d'EUR. Il s'agit d'un effet temporaire en raison de la mise en œuvre de NextGenerationEU. À partir de 2024, le RAL associé à NextGenerationEU sera progressivement liquidé jusqu'à la fin de 2026, lorsque les paiements relatifs aux engagements de NextGenerationEU devront être achevés.

Si l'on tient compte uniquement du RAL découlant du CFP 2021-2027 et de ses prédécesseurs, une augmentation nominale cumulée d'environ 55 milliards d'EUR (+21 %) peut être prévue à la fin de 2027 par rapport au début de la période de référence. Cette modification du RAL est comparable au montant d'une tranche annuelle d'engagement au titre de la politique de cohésion. La cohésion représentant la plus grande partie du stock de RAL, elle revêt une importance particulière pour son évolution. L'accord visant à maintenir une règle de dégageement n+3, conjugué aux retards affectant le nouveau processus de programmation, concentre les paiements vers la fin du CFP et au-delà (voir point 2.1). Il en résulte également une certaine surestimation de l'augmentation du RAL, car celle-ci reflète l'évolution entre une année à RAL faible (à la fin de 2022, une grande partie des activités d'achèvement seront payées, mais la plupart des nouveaux engagements au titre de la politique de cohésion devront encore être effectués) et une année à RAL élevé (à la fin de 2027, tous les engagements au titre de la politique de cohésion seront effectués, mais plus de la moitié des paiements suivront dans les années à venir).

Par rapport à la taille de l'économie de l'UE, le RAL connaît en fait une diminution. Entre le début de 2023 et la fin de 2027, le RAL (hors NextGenerationEU) devrait passer de 1,7 % à 1,6 % du revenu national brut de l'UE. Cela montre que la croissance nominale de l'économie de l'UE dépasse largement la croissance nominale du RAL.

Graphique 4 – Évolution du niveau des engagements restant à liquider (RAL) au cours de la période 2023-2027 (en pourcentage du revenu national brut de l'UE)



3. Prévisions concernant les entrées de trésorerie du budget de l'UE pour la période 2023-2027

Le budget de l'UE est financé par les ressources propres et d'autres recettes. En outre, l'UE a été habilitée à emprunter des fonds pour financer NextGenerationEU. La Commission mobilise les fonds au moyen d'opérations sur les marchés internationaux des capitaux en fonction des besoins de financement des programmes de dépenses de NextGenerationEU (voir point 2.4). À cette fin, la Commission suit une stratégie de financement diversifiée^{xxiv} et, dans le cadre de cette stratégie, publie des décisions d'emprunt annuelles et des plans de financement semestriels. Les présentes prévisions se concentrent sur les recettes nécessaires au financement des dépenses budgétaires dans le cadre du CFP.

Le montant global des ressources propres nécessaires au financement du budget est calculé comme étant la différence entre le total des dépenses et les recettes diverses. Par conséquent, les prévisions concernant les recettes budgétaires de l'UE pour la période 2023-2027 sont basées sur le principe selon lequel il doit y avoir un équilibre entre les dépenses et les recettes; le total des recettes équivaut donc au total des dépenses.

Depuis 2021, conformément à l'accord de retrait (partie V), le Royaume-Uni contribue au budget de l'UE en ce qui concerne les engagements restant à liquider des cadres financiers pluriannuels antérieurs. Cela inclut le RAL à la fin de 2020, ainsi que les pensions et autres engagements prévus dans le règlement financier. La contribution du Royaume-Uni constitue une «autre recette» du budget de l'UE et ne fait pas partie des

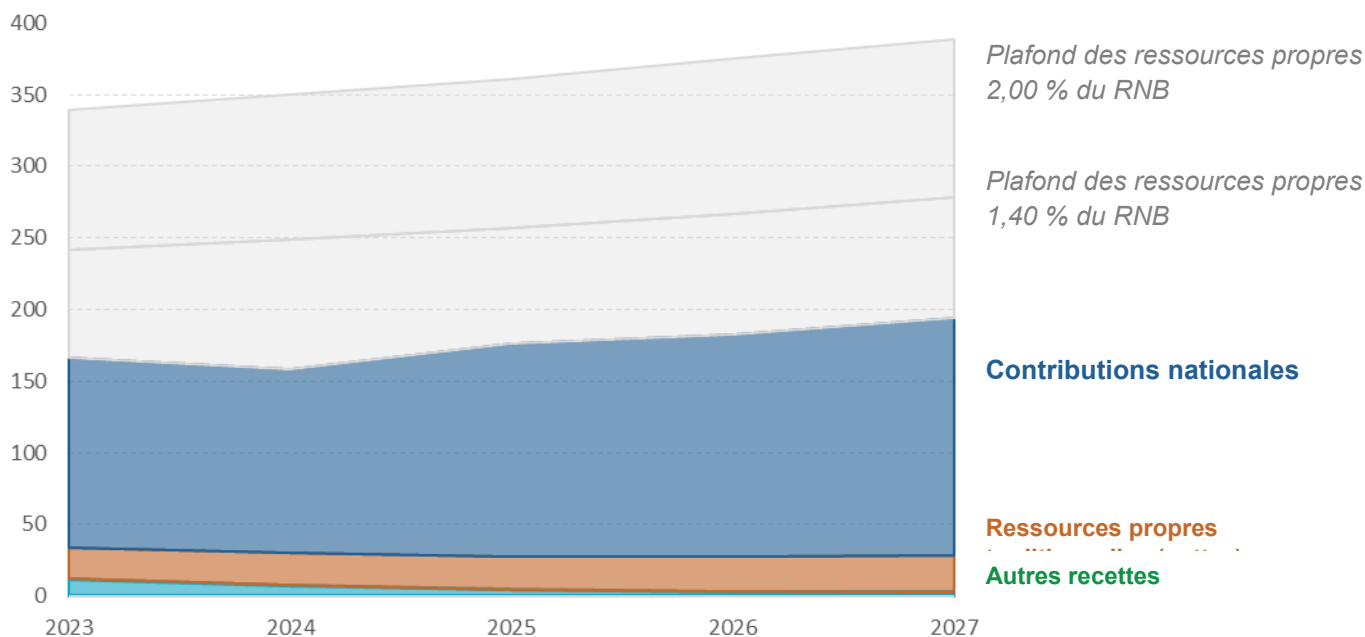
ressources propres de l'Union. Elle sera progressivement supprimée selon la liquidation des engagements restant à liquider.

Il est présumé que d'autres éléments divers ne faisant pas partie des ressources propres de l'Union resteront constants, en termes nominaux, au niveau du projet de budget 2023.

Le financement restant (contributions nationales et droits de douane) représente la majorité des recettes nécessaires pour équilibrer les dépenses budgétaires. Les prévisions de recettes sont fondées sur les paramètres de la décision de 2020 relative aux ressources propres, qui a introduit une nouvelle ressource propre fondée sur les déchets d'emballages plastiques non recyclés. Les projections comprennent en outre la ressource propre affinée fondée sur la taxe sur la valeur ajoutée, ainsi que le taux de rétention accru des droits de douane par les États membres afin de couvrir leurs frais de perception. Elles ne tiennent pas compte des propositions de la Commission relatives aux nouvelles ressources propres du 22 décembre 2021^{xxv}. Il en va de même des futures propositions que la Commission s'est engagée à prescrire conformément à l'accord interinstitutionnel^{xxvi}.

En moyenne, pour la période 2023-2027, les contributions nationales devraient s'élever à 146 milliards d'EUR par an, soit 0,8 % du revenu national brut de l'UE. Le cycle de dépenses et la suppression progressive de la contribution du Royaume-Uni déterminent principalement l'évolution des contributions nationales au cours de la période de prévision. À partir de 2025, l'augmentation des dépenses résultant de l'entrée en vitesse de croisière des nouveaux programmes et de la diminution de la contribution du Royaume-Uni au RAL permettra d'augmenter régulièrement les contributions nationales jusqu'en 2027.

Graphique 5 – Prévisions de recettes pour le financement du CFP 2023-2027 (en milliards d'EUR)



Au cours d'une année donnée, le total des ressources propres perçues par l'Union ne peut dépasser le plafond des ressources propres fixé dans la décision relative aux ressources propres^{xxvii}, qui est de 1,40 % du revenu national brut des États membres de l'UE, avec une augmentation temporaire supplémentaire de 0,6 % du RNB de l'UE pour couvrir l'ensemble des engagements de l'Union découlant des emprunts sur les marchés de capitaux pour financer NextGenerationEU. S'il est prévu que les ressources propres augmenteront régulièrement jusqu'en 2027, la marge disponible sous le plafond des ressources propres (la «marge de manœuvre») devrait rester largement stable, étant donné que le revenu national brut de l'Union devrait augmenter progressivement au cours de la période de référence^{xxviii}. La marge de manœuvre s'élève

en moyenne à 187 milliards d'EUR au cours de la période, dont 104 milliards d'EUR pour l'augmentation de NextGenerationEU.

Le budget de l'UE prévoit le paiement d'intérêts sur les fonds empruntés et affectés à un soutien non remboursable au titre de NextGenerationEU depuis que l'emprunt a commencé en 2021. Les ressources propres nécessaires pour financer ces coûts sont comptabilisées dans le cadre de l'augmentation temporaire de 0,6 % du RNB de l'UE du plafond des ressources propres. Au cours de la période 2021-2027, un montant total de 14,7 milliards d'EUR est prévu pour financer les coûts de NextGenerationEU^{xxix}. Les coûts prévus suivent un profil différé afin de refléter le déploiement progressif de l'emprunt. Dans le même temps, il existe des incertitudes liées au coût de financement de NextGenerationEU, compte tenu de la hausse rapide et substantielle des taux d'intérêt sur les marchés financiers depuis décembre 2021.

4. Conclusions

Les présentes prévisions sont établies dans un contexte de grande incertitude résultant de la guerre en Ukraine. Les initiatives déjà présentées pour soutenir les États membres et certains secteurs facilitent l'absorption totale et accélèrent les paiements pour les programmes en cours. Les instruments de financement extérieur mettent davantage de fonds à la disposition de l'Ukraine et des pays partenaires voisins. À l'avenir, les demandes devraient rester élevées, ce qui implique des décaissements anticipés au titre des instruments budgétaires pertinents de l'UE, comme le montrent les prévisions.

Le plafond des paiements fixés dans le CFP reste suffisant pour couvrir les paiements prévus pour chacune des cinq prochaines années grâce aux mécanismes d'ajustement automatique du CFP, notamment la possibilité de transférer les montants inutilisés vers la fin de la période lorsque les besoins seront les plus élevés. Toutefois, la marge nette au cours de la période 2023-2027 est d'environ 1,3 milliard d'EUR. L'ampleur de cette marge devra être suivie de près, notamment en vue de mesurer les effets potentiels de nouvelles initiatives politiques ou d'une nouvelle accélération des paiements pour les programmes en cours.

Si l'achèvement des programmes en cours a progressé, l'adoption tardive du train de mesures législatives du CFP 2021-2027 découlant de la pandémie de COVID-19 s'est traduite par davantage de retards au début du CFP et par des risques de dégagements plus élevés que ce qui avait été prévu auparavant pour la majorité des nouveaux programmes en gestion partagée. Il en résulte une concentration des paiements vers le reste du CFP. Une autre conséquence est le risque plus élevé de perte effective de fonds au cours des dernières années de la période de programmation, en raison de dégagements automatiques si les États membres ne déploient pas d'efforts pour combler les retards initiaux dès les premières années de la mise en œuvre effective.

Grâce au soutien apporté par NextGenerationEU aux investissements et aux réformes, le budget de l'UE restera au cœur de la relance de l'économie européenne après la COVID-19 pour ces prochaines années, lorsque les programmes du CFP précédent arriveront à leur terme et avant que les nouveaux programmes n'atteignent leur vitesse de croisière. La nécessité de mettre en œuvre les fonds de NextGenerationEU avant la date limite pour les décaissements d'ici à 2026 pourrait affecter la capacité des États membres à déployer des efforts supplémentaires pour accélérer le lancement de la nouvelle période de programmation pour les fonds en gestion partagée au titre du CFP.

NextGenerationEU exercera par ailleurs un effet temporaire sur le niveau des engagements restant à liquider de l'UE, qui atteindront leur pic à la fin de 2023 avant de revenir progressivement à des niveaux comparables à ceux du début de la période du CFP d'ici à la fin de 2027. Alors que, en termes nominaux, le RAL sera plus élevé à la fin du CFP qu'en 2023, le RAL exprimé en pourcentage du revenu national brut de

l'UE sera moins élevé, ce qui montre que la croissance nominale de l'économie de l'UE dépasse l'accumulation des engagements restant à liquider au titre du budget de l'UE.

Les recettes prévues (essentiellement les ressources propres de l'UE) nécessaires au financement du budget augmenteront régulièrement, conformément aux dépenses du CFP. Toutefois, l'ampleur de la marge disponible sous le plafond des ressources propres (la «marge de manœuvre») restera relativement stable, étant donné que l'augmentation des besoins de recettes correspondra à la croissance nominale prévue de l'économie de l'UE.

Annexe I – Résultats des prévisions*

*Toutes les valeurs sont exprimées en milliards d'EUR aux prix courants, sauf indication contraire. Le total peut différer de la somme des rubriques en raison de l'arrondi.

Tableau 1.1 – Prévisions à long terme concernant les sorties futures au cours de la période 2023-2027 pour le CFP

Année	2023	2024	2025	2026	2027	Total
Plafond des engagements	182,7	184,3	187,9	179,7	185,4	919,9
Plafond des paiements	168,6	168,9	172,2	175,7	179,2	864,5
<i>En outre, ajustement pour l'article 5 du règlement CFP (estimations pour les années à venir)</i>	0,0	1,7	1,7	1,8	4,2	9,4
Engagements (programmés)*	185,7	187,4	192,2	183,0	191,0	939,4
Paiements prévus*	166,3	158,0	176,3	182,8	193,9	877,3
<i>dont instruments spéciaux**</i>	3,2	0,1	1,2	0,0	0,0	4,6

Tableau 1.2 – Paiements liés aux engagements du CFP 2021-2027

Rubrique du CFP	2023	2024	2025	2026	2027	Total
1 Marché unique, innovation et numérique	15,5	18,2	21,0	22,2	22,8	99,8
2 Cohésion, résilience et valeurs	11,8	25,5	53,3	58,9	76,1	225,6
2.1 Cohésion économique, sociale et territoriale	5,4	16,9	44,0	48,1	63,0	177,4
2.2 Résilience et valeurs	6,4	8,5	9,3	10,8	13,1	48,2
3 Ressources naturelles et environnement	46,1	56,1	58,8	61,0	56,9	278,9
3.1 Dépenses relatives au marché et paiements directs	40,7	41,6	41,8	41,9	42,0	208,1
3.2 Autres programmes «Ressources naturelles et environnement»	5,4	14,5	17,0	19,1	14,9	70,8
4 Migration et gestion des frontières	2,4	3,8	4,4	4,7	4,8	20,1
5 Sécurité et défense	0,9	1,8	1,9	2,3	2,3	9,2
6 Le Voisinage et le monde	9,5	13,0	15,0	15,7	15,6	69,0
7 Administration publique européenne	11,4	11,8	12,2	12,6	13,0	61,0
Instruments spéciaux	2,7		1,1			3,8
Total	100,3	130,3	167,8	177,4	191,6	767,4

Tableau 1.3 – Paiements relatifs à l’achèvement des engagements antérieurs à 2021

Rubrique du CFP	2023	2024	2025	2026	2027	Total
1 Marché unique, innovation et numérique	5,4	4,1	3,1	1,8	1,3	15,6
2 Cohésion, résilience et valeurs	44,0	18,0	1,3	1,2	0,2	64,6
2.1 Cohésion économique, sociale et territoriale	43,7	17,7	1,2	1,1	0,2	63,9
2.2 Résilience et valeurs	0,3	0,3	0,1	0,1	0,0	0,7
3 Ressources naturelles et environnement	11,4	1,0	0,4	0,4	0,1	13,3
3.1 Dépenses relatives au marché et paiements directs	0,0					0,0
3.2 Autres programmes «Ressources naturelles et environnement»	11,4	1,0	0,4	0,4	0,1	13,3
4 Migration et gestion des frontières	0,7	0,5	0,1	0,0	0,0	1,3
5 Sécurité et défense	0,2	0,2	0,2	0,1	0,0	0,7
6 Le voisinage et le monde	4,2	3,9	3,5	1,9	0,7	14,2
Total	65,9	27,7	8,5	5,4	2,4	109,8

* Le total des engagements et des prévisions de paiement comprend les crédits découlant de l'article 5 du règlement CFP et de l'article 15, paragraphe 3, du règlement financier. Les marges non allouées ne sont pas incluses.

** Les montants alloués aux instruments spéciaux couvrent la réserve de solidarité et d'aide d'urgence, le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, la réserve d'ajustement au Brexit et l'instrument de flexibilité. Dans les tableaux suivants, les paiements liés aux mobilisations de l'instrument de flexibilité sont inclus dans les rubriques respectives.

Tableau 2 – Prévisions de dégagements

Rubrique du CFP	Achèvement	CFP	Total
1 Marché unique, innovation et numérique	1,5	1,5	3,0
2 Cohésion, résilience et valeurs	0,7	1,0	1,7
2.1 Cohésion économique, sociale et territoriale	0,4	0,4	0,8
2.2 Résilience et valeurs	0,3	0,7	0,9
3 Ressources naturelles et environnement	0,8	0,8	1,5
3.2 Autres programmes «Ressources naturelles et environnement»	0,8	0,8	1,5
4 Migration et gestion des frontières	0,3	0,5	0,8
5 Sécurité et défense	0,1	0,1	0,1
6 Le voisinage et le monde	0,1	0,3	0,4
Total	3,4	4,1	7,6

Tableau 3 – Prévisions à long terme des sorties de trésorerie pour NextGenerationEU

Programme	2023	2024	2025	2026	2027	Total
Horizon Europe	1,8	1,3	0,4	0,1	0,0	3,5
Fonds InvestEU	1,2	1,2	1,0	1,2	0,0	4,7
Fonds européen de développement régional (FEDER)	10,0	3,5	1,1	0,0	0,0	14,6
Fonds social européen (FSE)	5,5	6,2	2,4	0,0	0,0	14,1
Facilité européenne pour la reprise et la résilience	76,4	56,9	38,5	50,6	0,0	222,4
Mécanisme de protection civile de l'Union (rescEU)	0,5	0,8	0,2	0,2	0,2	1,9
Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)	2,4	2,1	1,4	0,7	0,0	6,6
Fonds pour une transition juste	0,2	2,4	4,0	4,1	0,0	10,7
Total	98,0	74,5	48,9	56,8	0,2	278,4

Tableau 4 – Variation du total des engagements restant à liquider entre 2023 et 2027

Source	RAL début 2023* (estimation)	Engagements 2023-2027	Paiements 2023-2027	Dégagements 2023-2027	RAL fin 2027
CFP	259,8	939,4	877,3	7,6	314,4
NextGenerationEU	165,4	113,0	278,4		0,0
Total	425,1	1 052,5	1 155,6	7,6	314,4

* Le RAL au début de 2022 comprend 3,3 milliards d'EUR provenant des contributions des pays tiers à des programmes spécifiques du CFP 2014-2020, qui ne sont pas inclus dans le tableau.

Tableau 5 – Prévisions à long terme concernant les entrées futures du budget de l'UE au cours de la période 2023-2027

		2023	2024	2025	2026	2027	Total
Plafond des ressources propres en pourcentage du revenu national brut de l'UE		2,00 %	2,00 %	2,00 %	2,00 %	2,00 %	s.o.
<i>dont augmentation temporaire pour NextGenerationEU</i>		0,60 %	0,60 %	0,60 %	0,60 %	0,60 %	s.o.
Plafond des ressources propres en milliards d'EUR*	a	326,9	342,0	357,0	371,8	386,3	s.o.
<i>dont augmentation temporaire pour NextGenerationEU</i>	<i>a'</i>	98,1	102,6	107,1	111,5	115,9	s.o.
Montant net des ressources propres traditionnelles**	<i>b</i>	21,6	22,6	23,6	24,6	25,6	118,0
Contributions nationales***	<i>c</i>	132,6	127,7	148,4	155,1	165,5	729,4
Total des ressources propres	d = b+c	154,2	150,4	172,0	179,7	191,2	847,4
<i>dont ressources propres liées au financement des engagements au titre de NextGenerationEU</i>	<i>d'</i>	1,0	2,1	2,7	3,7	5,0	14,5
Autres recettes (y compris la contribution provisoire du Royaume-Uni)	<i>e</i>	12,1	7,6	4,3	3,1	2,7	29,8
TOTAL RECETTES	d+e	166,3	158,0	176,3	182,8	193,9	877,3
Marge disponible sous le plafond des ressources propres	a-d	172,7	191,6	185,0	192,1	195,1	s.o.
<i>dont marge au titre de l'augmentation temporaire pour NextGenerationEU</i>	<i>a'-d'</i>	97,0	100,5	104,4	107,8	110,9	s.o.

* Plafond des ressources propres – calculé sur la base des prévisions économiques du printemps 2022 concernant le revenu national brut de l'UE-27 pour 2023-2027.

** Les ressources propres traditionnelles sont estimées sur la base d'un taux de retenue de 25 % pour les frais de perception.

*** Les contributions nationales comprennent la ressource propre fondée sur le revenu national brut, la ressource propre fondée sur la taxe sur la valeur ajoutée réformée et la nouvelle ressource propre fondée sur les déchets d'emballages plastiques non recyclés.

ⁱ Sauf indication contraire, tous les montants figurant dans le rapport sont exprimés en prix courants.

ⁱⁱ Règlement (UE, Euratom) 2020/2093 du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027 (JO L 433I du 22.12.2020, p. 11).

ⁱⁱⁱ Règlement (UE) 2020/2094 du Conseil établissant un instrument de l'Union européenne pour la relance en vue de soutenir la reprise à la suite de la crise liée à la COVID-19 (JO L 433I du 22.12.2020, p. 23) («NextGenerationEU»).

^{iv} COM(2021) 343 du 30.6.2021.

^v Règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 (JO L 193 du 30.7.2018, p. 1).

^{vi} COM(2022) 400 – juin 2022.

^{vii} COM(2022) 80 final du 28.1.2022.

^{viii} L'article 5 du règlement CFP prévoit une dotation supplémentaire en crédits d'engagement et de paiement pour une liste prédéfinie de programmes, pour un montant équivalent aux recettes provenant des amendes infligées au titre de la concurrence, qui est inscrit dans le budget de l'exercice n-1 conformément à l'article 107 du règlement financier.

^{ix} L'article 15, paragraphe 3, du règlement financier prévoit que des crédits d'engagement correspondant au montant des dégagements effectués au titre des projets de recherche peuvent être reconstitués en faveur du programme de recherche dont relèvent les projets ou du programme qui lui succède dans le cadre de la procédure budgétaire.

^x Décision (UE, Euratom) 2020/2053 du Conseil du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l'Union européenne et abrogeant la décision 2014/335/UE, Euratom (JO L 424 du 15.12.2020, p. 1).

^{xi} JO C 66I du 19.2.2019, p. 1.

^{xii} COM(2021) 365 du 7.6.2021 et COM(2022) 266 du 7.6.2022.

^{xiii} Il convient de rappeler que les prévisions à long terme de 2021 faisaient état d'un retard comparable à celui de la période 2014-2020, pendant laquelle environ la moitié des montants dus au cours de la première année de mise en œuvre ont dû être reportés.

^{xiv} COM(2022) 231 final du 18.5.2022.

^{xv} COM(2022) 57 final du 15.2.2022.

^{xvi} COM(2022) 46 du 8.2.2022.

^{xvii} Règlement (UE) 2021/1755 du Parlement européen et du Conseil du 6 octobre 2021 établissant la réserve d'ajustement au Brexit (JO L 357 du 8.10.2021, p. 1).

^{xviii} COM(2022) 109 final du 8.3.2022.

^{xix} COM(2022) 242 final du 20.5.2022.

^{xx} Compte tenu de son mécanisme de mise en œuvre axé sur la demande, aucune prévision n'est disponible pour la composante de prêt de la facilité pour la reprise et la résilience (à l'instar d'autres instruments fondés sur des prêts mis en œuvre en dehors du budget).

^{xxi} Avec un État membre, les discussions ont lieu sur la base d'un projet de plan.

^{xxii} Règlement (UE) 2022/613 du Parlement européen et du Conseil du 12 avril 2022 modifiant les règlements (UE) n° 1303/2013 et (UE) n° 223/2014 en ce qui concerne l'augmentation du préfinancement provenant des ressources REACT-EU et l'établissement d'un coût unitaire (JO L 115 du 13.4.2022, p. 38).

^{xxiii} Fonds pour une transition juste, Fonds européen agricole pour le développement rural, Horizon Europe, Fonds InvestEU et Mécanisme de protection civile de l'Union (rescEU).

^{xxiv} COM(2021) 250 final du 14.4.2021.

^{xxv} COM(2021) 570 final du 22.12.2021.

^{xxvi} Annexe II, partie B, de l'accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière, ainsi que sur de nouvelles ressources propres, comportant une feuille de route en vue de la mise en place de nouvelles ressources propres. Accord interinstitutionnel du 16 décembre 2020 entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière, ainsi que sur de nouvelles ressources propres, comportant une feuille de route en vue de la mise en place de nouvelles ressources propres (JO L 433I du 22.12.2020, p. 28).

^{xxvii} Décision (UE, Euratom) 2020/2053 du Conseil du 14 décembre 2020 (JO L 424 du 15.12.2020, p. 1).

^{xxviii} Commission européenne, Prévisions économiques européennes du printemps 2022: [Prévisions économiques européennes.Printemps 2022 | Commission européenne \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/info/publications/european-economic-forecast-spring-2022_en), (https://ec.europa.eu/info/publications/european-economic-forecast-spring-2022_en)

^{xxix} Sans préjudice de l'introduction de nouvelles ressources propres en vue de couvrir les frais de remboursement et d'intérêts de NextGenerationEU.