

N° 106  
**SÉNAT**

---

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

11 mai 2026

---

**RÉSOLUTION EUROPÉENNE**

*relative aux négociations*  
*sur le cadre financier pluriannuel (CFP) 2028-2034*

*Est devenue résolution du Sénat,  
conformément à l'article 73 quinquies B du Règlement du Sénat,  
la résolution adoptée par la commission des finances dont la teneur suit :*

---

**Voir les numéros :**

**Sénat : 531, 598 et 599 (2025-2026).**

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), en particulier ses articles 311, 312, 323 et 324,

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

Vu la 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,

Vu l'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,

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

Vu le règlement (UE, Euratom) 2024/765 du Conseil du 29 février 2024 modifiant le règlement (UE, Euratom) 2020/2093 fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027,

Vu la communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 11 février 2025 intitulée « La voie vers le prochain cadre financier pluriannuel », COM(2025) 46 final,

Vu la communication de la Commission européenne au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 16 juillet 2025 intitulée « Un budget de l'UE dynamique au service des priorités de l'avenir – Le cadre financier pluriannuel 2028-2034 », COM(2025) 570 final,

Vu la proposition de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2028 à 2034 du 17 juillet 2025, COM(2025) 571 final,

Vu la proposition d'accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière du 16 juillet 2025, COM(2025) 572 final,

Vu la proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne et abrogeant la décision (UE, EURATOM) 2020/2053 du 16 juillet 2025, COM(2025) 574 final,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre de suivi des dépenses et de performance pour le budget et d'autres règles horizontales applicables aux programmes et activités de l'Union du 16 juillet 2025, COM(2025) 545 final,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds européen pour la cohésion économique, sociale et territoriale, l'agriculture et les zones rurales, la pêche et les affaires maritimes ainsi que la prospérité et la sécurité pour la période 2028-2034 et modifiant le règlement (UE) 2023/955 ainsi que le règlement (UE, Euratom) 2024/2509 du 16 juillet 2025, COM(2025) 565 final,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur l'établissement du Fonds européen pour la compétitivité, comprenant le programme spécifique pour les activités de recherche et développement en matière de défense, abrogeant les règlements (UE) 2021/522, (UE) 2021/694, (UE) 2021/697, (UE) 2021/783, et modifiant les règlements (UE) 2021/696, (UE) 2023/588 et (UE) [programme pour l'industrie européenne de la défense] du 16 juillet 2025, COM(2025) 555 final,

Vu les autres propositions de règlements sectoriels contenues dans le paquet « CFP 2028-2034 » présentées par la Commission européenne les 16 et 17 juillet 2025 et le 3 septembre 2025,

Vu la résolution du Parlement européen du 7 mai 2025 « Un budget à long terme rénové pour l'Union dans un monde en mutation »,

Vu le rapport intérimaire de la commission des budgets du Parlement européen sur la proposition de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2028 à 2034, du 21 avril 2026,

Vu l'avis 03/26 de la Cour des comptes européenne sur la proposition de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2028 à 2034, COM(2025) 571 final,

Vu l'avis 04/26 de la Cour des comptes européenne sur la proposition de décision relative au système des ressources propres de l'Union européenne, COM(2025) 574 final,

Vu l'avis 05/26 de la Cour des comptes européenne sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les conditions relatives à la mise en œuvre du soutien de l'Union en faveur de la politique agricole commune pour la période allant de 2028 à 2034, et sur celle modifiant le règlement (UE) n° 1308/2013 en ce qui concerne le programme en faveur de la consommation de fruits, de légumes et de lait à l'école (« programme de l'UE à destination des écoles »), les interventions sectorielles, [...], les règles relatives à la disponibilité des approvisionnements en situation d'urgence et de crise grave, et les garanties, COM(2025) 560 et 553,

Vu le rapport d'information du Sénat n° 426 (2025-2026) du 20 février 2026, fait au nom de la délégation aux outre-mer par les sénateurs Olivier Bitz, Georges Naturel et Saïd Omar Oili intitulé « Enjeux pour les outre-mer du prochain cadre financier pluriannuel de l'Union européenne (2028-2034) »,

Vu l'avis du Comité européen des régions du 5 mars 2026 intitulé « Le cadre financier pluriannuel (CFP) après 2027, y compris le paquet sur les nouvelles ressources propres »,

Considérant que la Commission européenne a présenté en juillet 2025 ses propositions pour le cadre financier pluriannuel 2028-2034 (CFP 2028-2034) ; que la Commission a complété ses propositions en septembre 2025 ; que des ajustements ont été proposés par la Commission en novembre 2025 et en janvier 2026 dans le cadre des procédures budgétaires prévues par l'article 324 du TFUE ;

Considérant que les propositions de la Commission européenne prévoient une réforme d'ampleur de l'architecture du budget européen ; que le nombre de rubriques du CFP 2028-2034 passerait de 7 à 4 tandis que le nombre de programmes passerait de 52 à 16 ; que la part des fonds n'étant pas préprogrammés augmenterait fortement ; que ces changements sont justifiés par la volonté de simplifier et de flexibiliser le budget européen ;

Considérant que la structure proposée pour le CFP 2028-2034 comprend 4 rubriques ; que la rubrique 1 fusionnerait l'ensemble des politiques traditionnelles de l'Union européenne et serait principalement mise en œuvre par des plans de partenariat nationaux et régionaux (PPNR) ; que la rubrique

2 rassemblerait les crédits consacrés à la compétitivité et à la sécurité, essentiellement via le Fonds européen pour la compétitivité (FEC) ; que la rubrique 3, intitulée « Europe globale », regrouperait les instruments d'action extérieure de l'Union, y compris ceux destinés à l'élargissement, à l'aide humanitaire et au soutien à l'Ukraine ; que la rubrique 4 serait consacrée à l'administration ;

Considérant que la Commission européenne propose un CFP 2028-2034 fixé à 1 985 milliards d'euros en euros courants, soit un montant représentant 1,26 % du revenu national brut (RNB) de l'Union européenne contre 1,13 % pour le CFP 2021-2027 ; que dans la proposition de la Commission, le remboursement de la dette de NextGenerationEU (NGEU) doit coûter 24 milliards d'euros par an à partir de 2028 au sein du CFP 2028-2034, soit un montant représentant 0,11 % du RNB de l'Union ;

Considérant que la Commission européenne propose d'introduire cinq nouvelles ressources propres afin de diversifier les sources de financement du budget européen ; que ces propositions doivent permettre, selon la Commission, d'assurer le remboursement de NGEU sans devoir recourir aux contributions nationales ; que la Commission propose également de supprimer l'ensemble des mécanismes correctifs sur les ressources propres (dits « rabais ») ;

Considérant que le soutien financier de l'Union européenne à l'Ukraine doit se poursuivre ; qu'au-delà des financements prévus par la proposition de CFP 2028-2034, l'octroi du prêt de 90 milliards d'euros pour l'Ukraine pour la période 2026-2028 est urgent ; que l'ampleur de ce soutien, via des subventions ou des prêts, affectera à terme le CFP et les contributions des États membres ; que la transparence quant aux effets sur le budget européen de cette aide financière doit être assurée ;

Considérant que l'adhésion de nouveaux États membres au cours de la période 2028-2034 pourrait conduire à modifier considérablement les équilibres du budget de l'Union européenne et donc impliquer une révision d'ampleur de ses politiques ; qu'il convient de veiller aux modalités de la période transitoire applicable à ces États ; qu'une Union européenne à 30 ou 35 États membres ne pourrait fonctionner suivant les mêmes règles qu'une Union à 27 ; que la Commission européenne doit donc formuler au plus vite des propositions de réforme dans cette perspective ;

Considérant que les conclusions du Conseil européen du 18 décembre 2025 ont invité la présidence chypriote du Conseil à poursuivre les travaux sur le CFP 2028-2034 ; que ces conclusions privilégient un

accord sur le CFP avant la fin de l'année 2026 ; que ce calendrier permettrait l'adoption d'actes législatifs en 2027, ce qui serait nécessaire pour que les financements de l'Union européenne parviennent aux bénéficiaires dès janvier 2028 ;

Considérant que la présidence chypriote du Conseil envisage de présenter une « boîte de négociation » incluant des montants par rubriques dans le courant du mois de juin, en vue du Conseil européen des 18 et 19 juin 2026 ;

*Sur l'équilibre financier de la proposition de la Commission européenne :*

Constate que la proposition de la Commission européenne pour le CFP 2028-2034 conduit à rehausser la contribution annuelle moyenne de la France au budget européen de 26 milliards d'euros, dans le CFP 2021-2027, à 36 milliards d'euros, en cas d'adoption des nouvelles ressources propres proposées, voire à 42 milliards d'euros sans nouvelles ressources propres ; souligne qu'une telle hausse intervient dans un contexte budgétaire français déjà très contraint et d'actualisation de la loi n° 2023-703 du 1<sup>er</sup> août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense ;

Appelle les autorités françaises à faire preuve d'exigence et de responsabilité dans la fixation des plafonds du CFP 2028-2034 ; alerte sur le fait qu'un tel niveau de dépenses conduira inévitablement à des choix budgétaires difficiles au niveau national ; rappelle que le principe de subsidiarité exclut l'intervention de l'Union européenne lorsqu'une matière peut être réglementée de manière efficace par les États membres à leur niveau central, régional ou local ; constate qu'en l'absence de valeur ajoutée européenne, la France a toujours intérêt à privilégier une dépense locale ou nationale, en tant qu'État contributeur net ; appelle à l'adoption et à la mise en œuvre urgente de ressources propres de l'Union, qui ne soient pas de simples ressources « statistiques » prélevées sur les États membres, pour financer les priorités que les États membres se seront fixées ;

*Sur les plans de partenariat nationaux et régionaux (PPNR) :*

Constate qu'une des principales innovations de la proposition de la Commission européenne pour le CFP 2028-2034 est la création des PPNR, qui doivent fusionner en leur sein l'ensemble des politiques traditionnelles de l'Union européenne ; observe que les PPNR doivent rassembler un éventail très large de politiques, comprenant la politique agricole

commune (PAC), la politique commune de la pêche (PCP), la politique de cohésion, les politiques sociales et les politiques de migration et de sécurité ;

Note que la proposition de la Commission européenne prévoit que les PPNR doivent suivre une logique de financement par la performance, sur le modèle de la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR) ; s'inquiète du fait que les crédits ne pourraient ainsi être déboursés qu'à la condition que les objectifs de réformes fixés dans les plans aient été atteints et que cette logique diffère de celle du financement par le remboursement des coûts ;

S'oppose à l'instauration de plans nationaux uniques par les États membres, tels qu'ils sont prévus par la Commission européenne dans sa proposition de règlement sur les PPNR ;

Considère tout d'abord que l'instauration de ces PPNR risque de mener à une renationalisation du budget européen ; souligne en effet que les États membres disposeraient d'une grande liberté dans l'affectation des fonds au sein des PPNR ; rappelle que seules trois garanties existent, en l'état de la proposition de la Commission européenne, via des montants sanctuarisés pour les aides au revenu de la PAC et de la PCP, pour les régions les moins développées et pour la gestion des migrations et des frontières ; note en outre qu'une réserve de flexibilité, représentant 25 % de l'allocation nationale de chaque PPNR, ne pourra pas être programmée ;

Estime de plus que la fusion proposée de l'ensemble des politiques traditionnelles de l'Union européenne risque de créer une concurrence entre PAC, PCP et cohésion ; observe que les montants alloués à ces politiques devront être arbitrés dans un cadre national ; alerte ainsi sur le risque de devoir sacrifier l'une de ces politiques pour financer les autres ; rappelle pourtant que ces politiques sont historiquement au cœur de l'intégration européenne et qu'elles poursuivent des objectifs fixés par les traités (articles 38, 39 et 174 du TFUE) ; affirme que la fusion proposée dans des plans uniques par État membre, sans garantie suffisante, crée une incertitude quant aux montants accordés à ces politiques cruciales pour l'Union européenne ;

S'inquiète du flou des propositions de la Commission européenne s'agissant de l'élaboration, de la validation et de la gouvernance des PPNR ; note que chaque État membre devra inclure des propositions de réformes au sein de son PPNR, celui-ci devant être évalué par la Commission et validé par une décision d'exécution du Conseil ; observe que ces réformes doivent répondre aux défis identifiés dans les recommandations formulées dans le cadre du semestre européen et de tout document adopté par la Commission ou le Conseil ;

Alerte sur l'échéance fixée pour la transmission des projets de PPNR ; note que la proposition de règlement sur les PPNR fixe cette échéance à juin 2027 ; considère, compte tenu des nombreuses évolutions encore à l'œuvre et des sujets de gouvernance restant à trancher, que cette échéance sera très difficile à tenir ; appelle l'attention du Gouvernement sur l'importance de préparer les systèmes informatiques de gestion des crédits aux évolutions envisagées, afin de permettre le déploiement du futur CFP dans de bonnes conditions dès son adoption ;

Observe que si les PPNR devaient malgré tout être adoptés, ils s'inscriraient dans le cadre du semestre européen, impliquant un dialogue exigeant entre les États membres et la Commission lors de leur examen ; demande que les Parlements nationaux soient alors associés à leur élaboration et qu'ils soient mieux impliqués dans la mise en œuvre et le suivi du semestre européen ;

*Sur la politique agricole commune (PAC) :*

Affirme que le montant de la PAC doit être préservé et garanti dans le prochain CFP 2028-2034 ; rappelle que la PAC disposait de 387 milliards d'euros sur la programmation du CFP 2021-2027 ; note qu'avec l'instauration de PPNR, l'allocation PAC est désormais un montant minimum, que les États membres peuvent compléter en mobilisant des parts non fléchées de ces plans ;

Constate que la proposition pour le CFP 2028-2034 ne propose de sanctuariser que 300 milliards d'euros au profit de la PAC au sein des PPNR ; appelle à ce que les PPNR disposent d'un volume suffisant pour assurer le financement de la PAC sans sacrifier le financement des autres politiques qu'ils recouvrent ;

Observe que, si la France veut maintenir dans la future PAC un soutien au secteur agricole équivalent à celui qui sera octroyé en 2027, elle devrait mobiliser 15,3 milliards d'euros supplémentaires en faveur de l'agriculture, soit un montant compris entre un peu plus de la moitié et 80% de son enveloppe non fléchée, selon que l'on inclut ou non la « réserve de flexibilité » prévue dans les PPNR dans l'enveloppe mobilisable ; s'inquiète du fait que l'ampleur du soutien à l'agriculture française dépendra donc des arbitrages réalisés par le Gouvernement au sein du PPNR ;

Regrette que la fusion au sein des PPNR de la PAC, de la PCP et de la politique de cohésion conduise à mettre en concurrence ces politiques et à devoir défavoriser nécessairement l'une pour davantage abonder l'autre ;

Prend acte des ajustements formulés par la Commission européenne, en novembre 2025 puis en janvier 2026, pour amender ses propositions sur la PAC ; constate ainsi que la Commission a proposé le transfert dans le règlement sur la PAC des articles agricoles du règlement sur les PPNR ; relève que la Commission propose l'inscription d'une « cible rurale » imposant qu'au moins 10 % des ressources des PPNR soient consacrées à des mesures de développement rural ; observe enfin que la Commission propose d'autoriser que deux tiers de la réserve de mi-parcours des PPNR puissent être fléchés vers l'agriculture dès 2028 ;

Affirme que les ajustements proposés par la Commission européenne restent insuffisants pour assurer un niveau de financement suffisant pour la PAC ; souligne à cet égard que les financements supplémentaires proposés ne constituent pas une « rallonge budgétaire » mais se font à enveloppe PPNR constante ; souligne que la mobilisation de ces financements supplémentaires reste à l'appréciation des États membres, qui peuvent ou non décider d'y recourir ;

Considère que la proposition de la Commission européenne – même amendée – prévoit bien une renationalisation de la politique agricole commune et donc son possible démantèlement ; alerte sur le risque que cette réforme aggrave les distorsions de concurrence entre les agriculteurs européens ;

Appelle à rétablir une politique agricole commune autonome, bénéficiant d'une enveloppe financière distincte et régie par une réglementation spécifique ;

*Sur la politique de cohésion :*

Observe que la proposition de la Commission européenne prévoit de fusionner les fonds de la politique de cohésion au sein des PPNR ; remarque qu'il n'existerait pas d'enveloppe spécifique consacrée à la cohésion au sein des plans ; note que les financements pour la cohésion dépendraient des arbitrages des États membres au sein des fonds des PPNR qui ne seraient pas fléchés ;

Constata que les seules garanties concernant la politique de cohésion concernent les montants minimaux fléchés pour les régions les moins développées et l'obligation d'atteindre une cible de 14 % pour les dépenses de politiques sociales au sein des PPNR ; déplore qu'il n'y ait pas de montants minimaux garantis pour les régions en transition et pour les régions les plus développées ;

Relève également que les PPNR doivent poursuivre des objectifs très variés, sans lien avec les politiques historiques de l'Union ; remarque ainsi que la proposition oblige les États membres à inclure dans leurs PPNR des actions en faveur du soutien aux capacités de défense et de sécurité ; affirme que la politique de cohésion doit continuer à soutenir les régions, y compris françaises, confrontées à un déclassement ou à des difficultés structurelles ;

Affirme que la politique de cohésion ne peut pas être sacrifiée par les nouvelles priorités de l'Union européenne en matière de défense et de compétitivité ; souligne que la politique de cohésion ne peut servir, comme lors du CFP 2021-2027, de variable d'ajustement pour répondre aux crises qui frappent l'Union ;

Prend note des propositions d'ajustement formulées par la Commission européenne en novembre 2025 ; constate que la Commission propose de limiter à 25 % au maximum la réduction par les États membres des allocations des fonds de cohésion attribués aux régions en transition ou aux régions les plus développées, par rapport au CFP 2021-2027 ; souligne néanmoins que les États membres peuvent dépasser cette limite s'ils peuvent justifier la diminution par une série de critères, définis très largement ;

Remarque également que la Commission européenne propose d'inscrire dans la proposition de règlement PPNR (proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds européen pour la cohésion économique, sociale et territoriale, l'agriculture et les zones rurales, la pêche et les affaires maritimes ainsi que la prospérité et la sécurité pour la période 2028-2034 et modifiant le règlement (UE) 2023/955 ainsi que le règlement (UE, Euratom) 2024/2509, du 16 juillet 2025, COM(2025) 565 final) des dispositions assurant la participation des régions dans la gouvernance des PPNR ; note que ces dispositions se résument à prévoir un « contrôle régional » visant à ce que les États membres rendent compte à la Commission de la manière dont les autorités régionales ont été associées à la conception du PPNR ; regrette que la Commission ne fournisse pas de détail sur l'application concrète de ce contrôle ;

Regrette que ces propositions restent insuffisantes pour sécuriser les financements pour la politique de cohésion et pour associer véritablement les régions à l'élaboration des PPNR ; s'inquiète que l'allocation des ressources attribuées aux régions reste tributaire de l'appréciation des États membres et des arbitrages qu'ils souhaiteront effectuer au sein de leurs PPNR ;

Appelle à rendre obligatoire l'inclusion d'un chapitre régional par région française au sein des PPNR, cette disposition étant uniquement

optionnelle en l'état de la proposition ; souhaite également que la France désigne au plus vite les régions comme autorités de gestion pleines et entières ; attend que les modalités sur la participation des régions aux PPNR soient formalisées au plus vite ; affirme que le décaissement des fonds européens gérés par les régions ne peut dépendre de la réalisation de réformes au niveau national ; rappelle que ces décisions, cruciales pour les régions, ne relèvent que du seul Gouvernement français ;

*Sur les régions ultrapériphériques (RUP) et sur les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) :*

Souligne l'importance géopolitique, pour l'Union européenne, des RUP et des PTOM, que le prochain CFP 2028-2034 devra refléter ; appelle l'Union européenne, au-delà du cadre financier pluriannuel, à adopter une stratégie ambitieuse en faveur des RUP et des PTOM, à appliquer pleinement les stipulations de l'article 349 du TFUE et à adopter rapidement un paquet « Omnibus » de simplification de la réglementation européenne afin de tenir compte des spécificités des RUP ;

Regrette que la nouvelle architecture proposée pour le CFP conduise à la disparition des lignes budgétaires consacrées aux RUP, à savoir le Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI), l'allocation spécifique RUP– Fonds européen de développement régional/Fonds social européen (FEDER/FSE) et les plans de compensation des surcoûts de la politique commune de la pêche ;

Constata que les RUP françaises seront rattachées à la catégorie des régions les moins développées et doivent donc bénéficier du montant minimal garanti dans les PPNR pour ces régions (3,7 milliards pour la France) ; remarque néanmoins que trois régions hexagonales doivent rejoindre cette catégorie pour la programmation 2028-2034 ; alerte donc sur l'insuffisance des moyens budgétaires consacrés aux RUP au sein de l'enveloppe PPNR française ;

Rappelle que l'article 349 du TFUE permet de tenir compte des contraintes structurelles propres aux outre-mer, notamment l'éloignement géographique, l'insularité, l'étroitesse des marchés ainsi que la vulnérabilité accrue aux aléas climatiques et économiques ; souligne que le POSEI, l'allocation spécifique RUP-FEDER, le Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (FEAMPA) – qui inclut les plans de compensation des surcoûts dans les RUP – visent précisément à réduire ces surcoûts ;

Appelle à rétablir des lignes budgétaires réservées aux RUP, notamment pour financer le POSEI voire un POSEI étendu à la pêche et à l'aquaculture, et à assurer un financement suffisant pour les RUP au sein de l'enveloppe française consacrée aux régions les moins développées ;

Salue le doublement des montants alloués aux PTOM dans la proposition de la Commission européenne pour le CFP 2028-2034 ; regrette néanmoins que la clé de répartition de l'enveloppe favorise de façon disproportionnée le Groenland (530 millions d'euros sur 1 milliard) ; souligne que, rapportées à la population, les enveloppes pour les PTOM français sont trop modestes ;

Souhaite que la hausse de l'enveloppe globale pour les PTOM bénéficie également aux PTOM français ; rappelle que les PTOM français du Pacifique portent seuls la présence de l'Union européenne dans cette région, qui est au cœur d'enjeux géopolitiques majeurs ;

*Sur la rubrique 2 « Compétitivité, prospérité, sécurité » et le Fonds européen pour la compétitivité (FEC) :*

Salue la hausse des crédits consacrés aux enjeux de compétitivité et de défense dans la proposition de CFP pour 2028-2034 ; observe que la rubrique 2 « Compétitivité, Prospérité et Sécurité » rassemble dans son ensemble près de 590 milliards d'euros de crédits ; constate que le budget d'Horizon Europe, au sein du FEC, doit augmenter de près de 70 %, passant de 89 milliards d'euros à 155 milliards d'euros ;

Soutient la création du FEC au sein de la rubrique 2, qui doit fusionner en un fonds unique quatorze programmes existants ; note avec intérêt que ce fonds doit se déployer en mobilisant de nombreux instruments financiers de l'Union européenne : subventions, prêts, garanties ; invite à maximiser l'effet de levier du fonds, pour mobiliser au maximum les capitaux privés, en ayant recours à des instruments ayant fait leurs preuves comme la garantie InvestEU ; observe que la création de ce fonds est en cohérence avec les recommandations du rapport dit « Draghi », intitulé « L'avenir de la compétitivité européenne », remis le 9 septembre 2024, et avec les nouvelles priorités fixées afin de remédier au décrochage de l'économie européenne ;

Appelle à intégrer un véritable critère de préférence européenne au sein du FEC ; note en effet que la proposition de règlement sur le FEC du 16 juillet 2025 précitée introduit un tel critère mais que celui-ci n'est qu'optionnel ; considère que l'instauration d'un critère obligatoire de préférence européenne dans le FEC est indispensable afin d'agir

prioritairement sur le renforcement des capacités productives, technologiques et industrielles de l'Union européenne ;

Souhaite également que le critère d'excellence prime le critère de répartition géographique pour la sélection des projets financés par le FEC ; juge en effet que la fixation d'un critère géographique risquerait de conduire à un éparpillement des crédits ; rappelle que le FEC a pour but de soutenir les projets les plus stratégiques ;

Attire la vigilance sur la gouvernance du FEC ; observe en effet que les programmes de travail joueraient un rôle crucial pour déterminer les priorités du FEC ; note que les États membres ne seraient que consultés pour l'élaboration de ces programmes ; juge donc que la Commission européenne s'arrogé un pouvoir trop important pour piloter le FEC ; appelle à ce que la transparence soit assurée dans la gestion de ce fonds ;

Appelle à associer le Conseil et le Parlement européen à la définition des programmes de travail qui doivent préciser de manière annuelle les priorités de financement du FEC ; juge en particulier que les programmes de travail doivent faire l'objet d'un examen de la part des États membres, de façon à valider les axes stratégiques, leur adéquation avec les priorités nationales et leur valeur ajoutée au niveau européen ;

Note que les crédits consacrés à la santé sont intégrés au sein du volet « Santé, biotechnologie, agriculture et bioéconomie » du FEC ; souligne le risque que les crédits consacrés à la santé soient cantonnés aux projets liés à la compétitivité ; s'inquiète dès lors de la poursuite du financement des politiques européennes de prévention et de lutte contre les maladies, dont le plan européen pour vaincre le cancer et le plan pour la santé cardiovasculaire présenté en décembre 2025 par la Commission européenne ;

Souligne l'importance du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) pour le financement de projets d'infrastructures civiles contribuant à renforcer la cohérence territoriale, la transition écologique et la compétitivité logistique de l'Union européenne ; relève en particulier que le canal Seine-Nord-Europe nécessite un appui budgétaire à la hauteur des enjeux ;

*Sur les efforts en matière de défense et de programme spatial :*

Soutient la hausse des crédits consacrés aux efforts de défense ; souligne que ces crédits devraient être multipliés par presque cinq par rapport au CFP actuel, passant de 24 milliards d'euros à 116 milliards d'euros ; constate que

l'essentiel de ces dépenses sont inscrites dans le volet « Résilience et sécurité, industrie de la défense et espace » du FEC ;

Note que dans la proposition de la Commission européenne, le soutien en matière de défense pourrait également être complété par d'autres instruments ; constate ainsi que les investissements pour la mobilité militaire pourraient être financés par le MIE ; salue le décuplement au sein du MIE des crédits consacrés à la mobilité militaire, qui passeraient, dans la proposition de la Commission, de 1,6 milliard d'euros à 17,65 milliards d'euros ;

Souhaite que le programme spatial européen bénéficie pleinement des crédits du FEC ; note en effet que le soutien à la politique spatiale devrait être intégré dans le volet « Résilience et sécurité, industrie de la défense et espace » du FEC ; rappelle que l'ensemble des composantes du programme spatial européen nécessitent des engagements financiers de long terme ;

Appelle à un bilan de la mise en œuvre concrète des initiatives lancées par la Commission européenne en 2025 pour stimuler les dépenses de défense des États membres ; rappelle que la Commission a présenté en mars 2025 le plan « ReArm Europe Plan – Readiness 2030 » visant à mobiliser jusqu'à 800 milliards d'euros pour des investissements dans le domaine de la défense ; souligne que ce plan consistait, d'une part, à autoriser l'activation de la clause dérogatoire nationale du pacte de stabilité et croissance, d'autre part, à instaurer l'instrument « Action pour la sécurité en Europe » (SAFE) permettant de fournir aux États membres 150 milliards d'euros de prêts garantis par le budget de l'Union européenne ;

Souligne que l'effort de soutien accru de l'Union européenne en faveur de la base industrielle et technologique de défense européenne, et plus globalement des programmes de sécurité et de défense, nécessaire au regard du contexte géostratégique, ne remet aucunement en cause la répartition des compétences fixée par les traités ;

*Sur les financements accordés à la politique environnementale :*

Relève que la Commission européenne propose de fixer une cible unique de 35 % de dépenses favorables au climat et à l'environnement sur l'ensemble du CFP 2028-2034 (soit environ 700 milliards d'euros), ainsi que de reconduire le principe du « Ne pas nuire » en matière environnementale ; observe que cette cible générale est rehaussée à 43 % pour le FEC et les PPNR et à 70 % pour le MIE ; constate qu'elle est en revanche fixée à 30 % pour l'instrument « Europe globale » ;

Appelle à la réintroduction d'une cible spécifique à la biodiversité dans le prochain CFP ; rappelle en effet que le CFP 2021-2027 fixait deux objectifs chiffrés : l'un définissant la part du budget européen devant contribuer à la réalisation d'objectifs climatiques (30 %) et l'autre consacré aux actions en matière de biodiversité (de 7,5 % en 2024 à 10 % en 2026 et 2027) ; considère que la fixation d'une cible unique en matière d'environnement entraîne un risque d'éviction des actions en matière de biodiversité, la cible risquant de n'être atteinte que par les dépenses en matière de décarbonation ;

Constate que la nouvelle architecture du CFP proposée par la Commission européenne conduirait à la disparition du « programme pour l'environnement et l'action pour le climat » (LIFE) ; note que la Commission juge que les actions LIFE pourraient être financées par le volet « Transition propre et décarbonation de l'industrie » du FEC ; considère cependant que les actions LIFE consacrées à la nature et à la biodiversité ne relèvent pas d'une logique de compétitivité ; craint donc pour la poursuite des financements du programme LIFE sur 2028-2034 ;

Appelle à ajouter des garanties au sein des propositions de règlement sur le FEC et dans celle sur les PPNR pour assurer la poursuite des activités du programme LIFE, y compris en matière de biodiversité ;

*Sur le financement du budget européen et sur l'urgence à introduire de nouvelles ressources propres :*

Alerte sur le fait qu'en l'état actuel des ressources du budget européen, l'équation budgétaire est intenable ; relève que l'Union européenne doit tout à la fois rembourser le prêt NGEU, poursuivre ses politiques traditionnelles, qui participent pleinement à la souveraineté alimentaire et au développement des territoires de l'Union européenne, et financer les nouvelles priorités en matière de défense et de compétitivité ; souligne que le budget européen repose encore très majoritairement – à plus de 70 % – sur les contributions des États membres ; rappelle que ces contributions nationales atteignent d'ores et déjà des niveaux record et qu'elles ne peuvent être encore alourdies ; juge dès lors urgent d'adopter enfin de nouvelles ressources propres, afin de disposer d'un budget ambitieux pour l'Union ;

Rappelle que l'accord interinstitutionnel du 16 décembre 2020 précité prévoyait une feuille de route en vue de l'introduction de nouvelles ressources propres censées permettre la couverture des dépenses attendues au titre du remboursement de l'emprunt commun contracté dans le cadre de NGEU ; souligne que l'accord fixait une mise en œuvre d'un premier paquet

au 1<sup>er</sup> janvier 2023 ; regrette qu’aucun accord sur la proposition de révision de la décision sur les ressources propres n’ait été trouvé avant le 1<sup>er</sup> janvier 2023 ;

Prend note des propositions formulées le 16 juillet 2025 par la Commission européenne pour actualiser et compléter ses propositions de nouvelles ressources propres ; rappelle que les cinq pistes proposées concernent une ressource fondée sur le système d’échange de quotas d’émission de l’Union européenne (SEQE), une ressource fondée sur le mécanisme d’ajustement carbone aux frontières (MACF), une ressource fondée sur les déchets électroniques non recyclés, une ressource fondée sur une contribution forfaitaire annuelle des entreprises, modulée en fonction de leur chiffre d’affaires net (« Corporate Resource for Europe – CORE ») et une ressource relative aux droits d’accise sur le tabac (« Tobacco Excise Duty Own Resource – TEDOR ») ;

Soutient fermement la proposition de la Commission européenne de supprimer l’ensemble des mécanismes dérogatoires, dits « rabais » ; souligne qu’il s’agit de la première fois que la Commission propose la suppression des rabais et non pas leur extinction progressive ; rappelle que la France est la principale contributrice au financement de ces rabais, à hauteur de 1,4 milliard d’euros par an ; regrette la réintroduction par la présidence danoise du Conseil des rabais dans la « boîte de négociation » du CFP 2028-2034 ;

Appelle à maximiser le potentiel des ressources existantes ; salue la proposition de la Commission européenne de réduire les frais de perception sur les droits de douane reversés aux États membres ; invite la Commission à affecter l’ensemble des ressources propres traditionnelles au budget de l’Union européenne ;

Observe que le paquet de nouvelles ressources propres proposé par la Commission européenne ne semble pas recueillir le soutien de l’ensemble des États membres ; rappelle que l’unanimité est requise pour introduire de nouvelles ressources propres et que la nouvelle décision sur les ressources propres devra ensuite être approuvée par les États membres selon leurs règles constitutionnelles respectives, et donc, en France, par le Parlement ;

Note en particulier que la ressource « CORE » fait l’objet de critiques de la part de nombreux États membres, cette ressource étant considérée comme contradictoire avec l’agenda européen en matière de compétitivité ; appelle à une évaluation des effets de cette taxe sur la compétitivité européenne ;

Souligne également les faiblesses de la ressource « TEDOR » ; rappelle que le rendement de cette ressource dépend de l'adoption en parallèle de la révision de la directive sur la structure et les taux d'accise applicables aux produits du tabac (proposition de directive du Conseil concernant la structure et les taux de l'accise applicable au tabac et aux produits connexes (refonte), du 16 juillet 2025, COM(2025) 580 final) ; note que le montant des recettes tirées de la ressource « TEDOR » serait inférieur si cette révision n'était pas adoptée ; rappelle que cette incertitude a conduit la Cour des comptes européenne à « mettre un bémol à [son] évaluation de la stabilité de cette ressource propre », dans son avis 04/2026 concernant la proposition de décision relative au système des ressources propres de l'Union européenne, COM(2025) 574 final ;

Note que la Commission européenne attend un rendement de 15 milliards d'euros de la ressource fondée sur les déchets électroniques non recyclés ; constate que cette ressource constituerait une nouvelle ressource « statistique », dont l'effet principal est de modifier les contributions des États membres ; s'inquiète que la Cour des comptes européenne ait émis des doutes sur la qualité des données sur lesquelles se fonde cette ressource ; demande à ce que le nécessaire soit fait pour lever ces doutes ; rappelle que de telles interrogations ont été formulées à l'occasion de la création de la ressource « plastique » et que la France est aujourd'hui le premier contributeur à cette ressource ;

Soutient en revanche fermement la ressource fondée sur le SEQE et celle sur le MACF, dont le champ pourrait être élargi ; souligne néanmoins que ces ressources ne seront pas suffisantes pour couvrir le remboursement de NGEU ; note en particulier que le rendement du MACF, seule ressource semblant susceptible de recueillir l'unanimité, ne devrait générer qu'environ 1,5 milliard d'euros par an ;

Appelle donc à compléter le paquet de nouvelles ressources propres par des propositions supplémentaires ; soutient en particulier l'introduction d'une taxe sur les services numériques au niveau européen ; rappelle qu'en raison de la nature dématérialisée de leurs services, les entreprises de ce secteur échappent en grande partie à l'impôt sur les sociétés ; souligne que le taux d'imposition effectif moyen des entreprises numériques est deux fois moins élevé que celui des autres entreprises ;

Est conscient que les grandes entreprises numériques visées sont majoritairement américaines et que les États-Unis pourraient introduire des mesures de rétorsion à la suite de l'adoption d'une taxe européenne sur les services numériques ; considère néanmoins que cette piste doit être explorée,

ces entreprises ne pouvant bénéficier des avantages du marché unique tout en s'exonérant de taxation ; note d'ailleurs que le Parlement européen, dans son projet de rapport intérimaire sur la proposition de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2028 à 2034 du 21 avril 2026 précité soutient cette proposition ;

*Sur la protection des populations face aux catastrophes et sur la réaction aux crises :*

Précise que le Mécanisme de l'Union européenne pour la protection civile (MPCU) et l'Autorité européenne de préparation et de réaction d'urgence sanitaire (ou « Health Emergency Preparedness and Response – HERA ») soutiennent à l'heure actuelle les actions des États membres, concernant le premier, pour prévenir et combattre les catastrophes naturelles, industrielles et technologiques, et, concernant la seconde, en matière d'urgences sanitaires ; indique que, pour la période 2021-2027, le budget alloué au MPCU s'élève à 3,6 milliards d'euros et que celui du programme « Union pour la santé » s'élève à 1,7 milliard d'euros ; souligne que le fonctionnement actuel de ces organes européens, qui disposent aujourd'hui de budgets spécifiques, est unanimement salué pour son efficacité ;

Déplore que la proposition de CFP pour 2028-2034 propose de fusionner les crédits de la préparation et de la réaction aux situations d'urgence sanitaire et du MPCU au sein d'un même programme, qui serait doté de 10,7 milliards d'euros ; observe que cette fusion est la conséquence de la proposition de règlement en cours de négociation, qui a souhaité intégrer les urgences sanitaires au sein du MPCU (proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au mécanisme de protection civile de l'Union et au soutien de l'Union en matière de préparation et de réaction aux situations d'urgence sanitaire, et abrogeant la décision n° 1313/2013/UE – mécanisme de protection civile de l'Union –, 16 juillet 2025, COM(2025), 548 final) ; rappelle la résolution européenne du Sénat n° 20 (2025-2026) portant avis motivé au titre du contrôle de subsidiarité, en date du 10 novembre 2025, qui a souligné que cette intégration n'était absolument pas pertinente sur le plan opérationnel, le périmètre d'intervention actuel, les acteurs concernés et la temporalité des actions de ces deux organismes européens étant différents ; affirme par conséquent, une nouvelle fois, qu'une telle fusion engendrerait un risque élevé d'incertitude et de confusion parmi les acteurs des secours et de la santé et fragiliserait les actions prioritaires de protection des populations ;

Demande donc solennellement l'instauration d'un « fléchage » pérenne des montants budgétaires alloués, d'une part, à la protection civile et, d'autre

part, aux urgences sanitaires dans le nouveau programme, ainsi que l'insertion d'une clause spécifiant que ces crédits ne peuvent faire l'objet de mesures de flexibilité budgétaire au profit d'une autre mission en cours d'exécution ;

*Sur les dépenses administratives :*

Note que les dépenses administratives sont en forte augmentation dans la proposition de la Commission européenne pour le CFP 2028-2034 ; relève ainsi qu'elles seraient fixées à près de 118 milliards d'euros et que les besoins supplémentaires d'effectifs sont estimés à 2 500 équivalents temps plein (ETP), toutes institutions confondues ; rappelle que la rubrique consacrée aux dépenses administratives atteignait 82,5 milliards d'euros dans le CFP 2021-2027 ;

S'oppose à ces augmentations d'effectifs et souligne la sensibilité de ce sujet dans un contexte d'efforts budgétaires au niveau national ; juge que cette hausse apparaît d'autant plus difficile à justifier que la nouvelle logique du CFP, avec les PPNR, fait reposer sur les États membres, et non sur l'administration européenne, la mise en œuvre d'une grande partie du CFP ; rappelle les conclusions du Conseil européen du 17 au 21 juillet 2020, qui invitaient les institutions de l'Union européenne à stabiliser leurs effectifs et à réduire leurs dépenses administratives ;

Considère que les augmentations de dépenses administratives doivent prioritairement concerner les opérations de contrôle du respect par les États parties des accords commerciaux qu'ils ont conclus avec l'Union européenne et la mise en œuvre des instruments de défense commerciale de l'Union ; rappelle en effet que le renforcement de ces contrôles est un besoin bien identifié et qu'il est notamment le corollaire indispensable à l'instauration de clauses miroirs dans les accords commerciaux ;

Regrette également la faible transparence des dépenses administratives, la rémunération des effectifs depuis les programmes thématiques du CFP étant possible ; souhaite que l'ensemble des dépenses administratives figure dans la rubrique 4 pour assurer une vision consolidée et un pilotage clair de ces dépenses ; considère que la simplification proposée du budget européen devrait se traduire aussi par une réorganisation des directions de la Commission européenne ;

\*

Invite le Gouvernement à faire valoir ces positions dans les négociations au Conseil.

*Devenue résolution du Sénat le 11 mai 2026.*

*Le Président,*

*Signé : Gérard LARCHER*