

Cadre financier pluriannuel 2028-2034 de l'UE : préparer l'avenir tout en préservant le présent

Le 16 juillet 2025, la Commission européenne a présenté ses propositions pour le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) 2028-2034. Celui-ci contient un ensemble de 24 propositions de textes ordonnés dans une articulation simplifiée. La proposition de budget est organisée en **4 rubriques contre 7 actuellement** et, afin de gagner en flexibilité, la Commission propose un nombre resserré de programmes (**ramené de 52 à 16**, entre l'actuel CFP et celui proposé) dans des enveloppes plus larges.

Au total, la Commission propose **un plafond d'engagements de 1 985 milliards d'euros** et un plafond de paiements de 1 980 milliards d'euros pour la période 2028-2034, correspondant à **1,26 % du revenu national brut européen**. Les **quatre rubriques** retenues sont les suivantes : cohésion, agriculture, pêche, sécurité (1 062 milliards d'euros), compétitivité, prospérité et sécurité (590 milliards d'euros), Europe dans le monde (215 milliards d'euros) et administration (118 milliards d'euros).

Réunie le 6 mai 2026 sous la présidence de **M. Claude Raynal**, président, la commission a procédé à l'examen du rapport et à l'élaboration du texte de la commission sur la **proposition de résolution européenne n° 531 (2025-2026) présentée par Mmes Christine Lavarde et Florence Blatrix Contat au nom de la commission des affaires européennes**, en application de l'article 73 *quinquies* B du règlement du Sénat, **relative aux négociations sur le CFP 2028-2034**. La commission a adopté la résolution modifiée par **6 amendements du rapporteur** tendant principalement à souligner les conséquences budgétaires de cette proposition, modifier à la marge certaines observations sur la PAC, la politique de cohésion et les plans de partenariat nationaux et régionaux, et compléter les préconisations sur le fonds européen de compétitivité ainsi que sur le système européen de ressources propres.



I. Le cadre financier pluriannuel (CFP) proposé par la Commission implique une forte hausse des dépenses en euros courants

A. Une proposition grevée par le remboursement du plan *Next Generation EU* (NGEU)

Le Conseil européen de juillet 2020 a constitué un **tournant historique majeur** pour l'Union européenne (UE) : en plus d'un CFP « socle » de 1 074 milliards d'euros en crédits d'engagement, les États membres se sont accordés sur les contours du **plan de relance européen *Next Generation EU* (NGEU)**, instrument temporaire de relance de 750 milliards d'euros (360 milliards d'euros de prêts / 390 milliards d'euros de subvention). Ce plan ayant été financé par l'emprunt, les 390 milliards d'euros de subventions doivent être remboursés lors du prochain CFP, pour un coût de 168 milliards d'euros et 0,11 % du revenu national brut de l'UE.

24 Md €

C'est le coût annuel du **remboursement de la dette NGEU** dans le prochain CFP.

Source : Commission européenne

B. L'actuel CFP a été dévalorisé par l'inflation

Entre 2021 et 2024, la forte inflation et la hausse des taux d'intérêt ont **largement affaibli le pouvoir d'achat du budget européen**, le mécanisme d'ajustement des plafonds de crédits (fondé sur un déflateur de 2 %), **n'ayant pas compensé l'inflation effective, estimée à 3,49 % par an sur la période**. La survenance de pics d'inflation dès 2022 et 2023 a entraîné des effets cumulatifs, dévalorisant d'autant plus les plafonds du CFP 2021-2027.

Alors que le Conseil s'est accordé en 2020 sur un CFP représentant **1,13 % du RNB**, après prise en compte de l'inflation, sa valeur réelle est estimée à **1,02 % du RNB**. Le simple rétablissement des ambitions passées implique donc une hausse non-négligeable des plafonds.

C. La situation budgétaire des États membres contraint les ambitions européennes

La **situation budgétaire dégradée de la France** implique une attention forte au coût du CFP proposé par la Commission. Pour mémoire, le 26 juillet 2024, sur proposition de la Commission européenne, le Conseil a lancé une **procédure pour déficit excessif à l'encontre de la France**. Le 21 janvier 2025, il a adopté une recommandation établissant que la France devrait **mettre un terme à sa situation de déficit excessif en 2029 au plus tard, soit la deuxième année du prochain CFP**.

Or il ressort des échanges avec la direction du budget que la proposition de la Commission pour le CFP 2028-2034, impliquerait une très forte hausse de la contribution annuelle moyenne de la France au budget de l'UE, qui passerait **de 26 milliards d'euros pour le CFP actuel à 36 milliards d'euros**. **Cette contribution serait même portée à 42 milliards d'euros si les nouvelles ressources propres proposées par la Commission ne sont pas adoptées.**

Un tel niveau de contribution entrainera **des arbitrages difficiles au niveau français**. La commission a adopté un **amendement COM-1 du rapporteur** à la proposition de résolution adoptée par la commission des affaires européennes, pour souligner l'impact financier de la

proposition de la Commission et rappeler le contexte budgétaire français et les arbitrages qu'impliqueraient l'adoption de cette proposition.

II. La création de plans de partenariat nationaux et régionaux (PPNR) touche deux politiques au cœur du projet européen : la politique agricole commune et la politique de cohésion

Les plans de partenariat nationaux et régionaux (PPNR) constituent le cœur de la proposition de CFP de la Commission. Avec un budget de 698 milliards d'euros (en euros courants), ils mobilisent la majorité de la première rubrique. Ils s'inspirent de la logique de la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR) : élaborés par les gouvernements nationaux, en coopération avec les autorités locales et régionales, Ils seraient ensuite négociés avec la Commission et devraient être approuvés par le Conseil avant d'être mis en œuvre. Le décaissement des fonds se ferait au fur et à mesure de l'atteinte de cibles (« *targets* » quantitatives) et jalons (« *milestones* » qualitatives) figurant dans le plan national de chaque État membre.

A. Une révolution en matière de gouvernance qui implique une forte vigilance

La Commission européenne propose une réforme majeure de la gestion de deux politiques au cœur du projet européen : la PAC et la politique de cohésion. Elle fusionne de multiples programmes existants au sein d'un PPNR unique par État membre (sont aussi concernées les affaires maritimes, la sécurité et les frontières).



Avec cette nouvelle architecture, la Commission espère simplifier la programmation, renforcer la cohérence des politiques publiques et réduire les coûts administratifs, tant pour les bénéficiaires que pour les autorités nationales. Les États disposeraient ainsi d'une plus grande marge de manœuvre pour définir leurs priorités d'investissement.

Les représentants des ministères économiques et financiers entendus ont défendu en outre le passage d'une logique de coût à une logique de performance. Citant l'exemple récent de la FRR, ils estiment qu'une telle proposition favorisera des décaissements plus rapides pour une fraction du coût administratif. La Commission a par ailleurs présenté un règlement horizontal sur la performance qui doit permettre de maintenir un contrôle de qualité sur l'allocation de ces fonds.

Toutefois, avec ces propositions, les plans gagnent en flexibilité ce qu'ils perdent en prévisibilité. En effet, les PPNR comportent deux enveloppes non-fléchées. Une première enveloppe, la « réserve de flexibilité » représente environ 25 % de la part initialement non allouée. Elle est mise en réserve initialement, débloquée progressivement et vise à constituer une capacité de réponse à des événements imprévus ou à l'évolution des priorités politiques sur la durée du CFP. Chaque État dispose par ailleurs d'un « reste à ventiler », qu'il peut attribuer en fonction de ses priorités nationales.



Par ailleurs, la gouvernance proposée suscite des craintes de renationalisation des politiques fusionnées et de perte d'influence des régions. La vigilance est donc de mise dans l'écriture des règlements, pour maintenir l'ambition européenne des politiques fusionnées. S'agissant des régions, il est indispensable que l'État arbitre au plus vite la place qu'il leur donnerait : un chapitre régional doit être confié à chaque région de France, qui se verrait conférer un statut d'autorité de gestion pleine et entière lui permettant d'échanger directement avec la

Commission européenne. Tel est le sens de l'**amendement COM-4 du rapporteur**, adopté par la commission des finances.

B. Une enveloppe qui permet tout juste de financer les politiques agricoles communes et de cohésion

En termes de montants, le règlement relatif au PPNR **n'attribue pas des enveloppes à chaque politique mais fixe des dotations minimales pour un nombre limité de volets**. Les États membres doivent ainsi consacrer au moins **14 % de leurs PPNR aux objectifs sociaux de l'Union, et au moins 43 % de l'enveloppe totale aux objectifs climatiques et environnementaux**. Dans sa lettre de novembre 2025, la présidente de la Commission européenne a proposé un minimum supplémentaire de **10 % pour les zones rurales**.

L'enveloppe préallouée à la France au titre des PPNR s'élève à **84,5 milliards d'euros**, dont 50,9 milliards d'euros devront *a minima* être dédiés à la politique agricole (soutien au revenu des agriculteurs). La répartition finale des ressources dépend des choix nationaux et de la **mobilisation des marges de manœuvre** au cours de la période de programmation. Le rapporteur a proposé plusieurs actualisations des estimations, qui permettent de comparer **le CFP proposé au CFP 2021-2027 au sein de l'amendement COM-3 du rapporteur, adopté par la commission**.

“

*Il semble possible pour la France de **maintenir en euros courants les enveloppes cohésion, PAC et politique commune de la pêche**. Un tel maintien impliquerait néanmoins un faible niveau de reste à allouer aux autres dépenses qui ne seraient pas couvertes par ces trois politiques, d'environ 3,2 milliards d'euros.*

Source : Secrétariat général des affaires européennes (SGAE)

Sur la base de l'ensemble de ces analyses, le rapporteur propose que le Sénat **s'oppose à la création de PPNR, compte tenu des incertitudes encore trop importantes**, tout en relevant les gains potentiels de cette réforme. Au demeurant, si des PPNR devaient effectivement être instaurés, il appartient que le Parlement, autorité budgétaire, soit impliqué dans leur rédaction et dans la définition de leurs priorités, comme le précise l'**amendement COM-2 du rapporteur, adopté par la commission**.

III. Si le nouveau fonds européen pour la compétitivité vise à préparer l'avenir du continent, sa gouvernance doit encore être précisée

A. La 2^e rubrique vise à mettre en œuvre les propositions du rapport Draghi

Plusieurs études récentes, dont le rapport Draghi¹, appellent à ce **que le budget de l'UE privilégie le financement des biens publics européens**, soit des investissements présentant

¹ L'avenir de la compétitivité européenne, Mario Draghi, septembre 2024.

de fortes externalités positives, en particulier dans les domaines de la défense, l'environnement, la recherche fondamentale ou les infrastructures énergétiques ou de transport.

C'est l'objectif que se fixe la 2^e rubrique de la proposition de la Commission, qui prévoit des financements pour le programme de recherche **Horizon Europe (175 milliards d'euros courants)**, le **Mécanisme pour l'Interconnexion en Europe (MIE, 81 milliards d'euros courants)** ou encore le programme **Erasmus + (41 milliards d'euros courants)**.

La principale innovation de cette proposition est toutefois la création d'un **Fonds européen pour la compétitivité (FEC)**, qui rassemblerait de nombreux programmes et instruments aujourd'hui distincts. Il est **doté d'une enveloppe indicative de 234,3 milliards d'euros**, structurée autour de **quatre priorités** :

- **résilience, sécurité, défense et espace (125,2 milliards d'euros) ;**
- **transition numérique (51,5 milliards d'euros) ;**
- **transition propre et décarbonation (26,2 milliards d'euros) ;**
- **santé, biotechnologies, agriculture et bioéconomie (20,4 milliards d'euros) ;**

À cela s'ajoutent **11 milliards d'euros** pour des **actions transversales**.

La Commission part du constat que le **soutien aux industries critiques**, ne peut être comblé par des interventions au niveau national et que les dépenses publiques de recherche et développement restent encore **trop fragmentées et mal alignées** sur les priorités de l'Union.

La proposition traduit une **montée en puissance significative des financements liés à la compétitivité**, la rubrique 2 représentant **30 % des crédits proposés** (la part dédiée à la compétitivité et à la défense ne représente que **18 % du CFP actuel**). À signaler, notamment, une **hausse marquée pour la défense (24 milliards d'euros dans le CFP précédent, contre 116 milliards d'euros dans le CFP proposé)**, des dépenses consacrées aux infrastructures de **transport** et d'**énergie** plus que doublées en euros courants, et des fonds en hausse pour la **recherche (+ 70 % pour Horizon Europe en euros courants)**.

x 5

Progression des **financements accordés en matière de défense et de sécurité** dans le prochain CFP.

Source : Commission européenne

B. Une gouvernance trop opaque, qui laisse des prérogatives excessives à la Commission

Dans la proposition actuelle, le fonctionnement du FEC se fonde sur des programmes de travail définis par la Commission par le biais d'actes d'exécution, qui préciseraient les priorités, les critères d'éligibilité et le taux de cofinancement des dispositifs. **Les États membres seraient consultés, mais aucune approbation formelle de leur part ne serait requise** (mis à part pour le volet « *résilience, sécurité, défense et espace* »).

Plusieurs imprécisions et insuffisances demeurent dans la proposition formulée par la Commission. Premièrement, il est nécessaire de fixer des **critères d'attribution robustes, transparents et compétitifs**, fondés sur la qualité intrinsèque des projets, leur impact économique, leur potentiel d'innovation et leur capacité à corriger des défaillances de marché. La France défend de surcroît qu'il faut orienter prioritairement les financements européens vers **les acteurs, les technologies et les chaînes de valeur situés en Europe**.

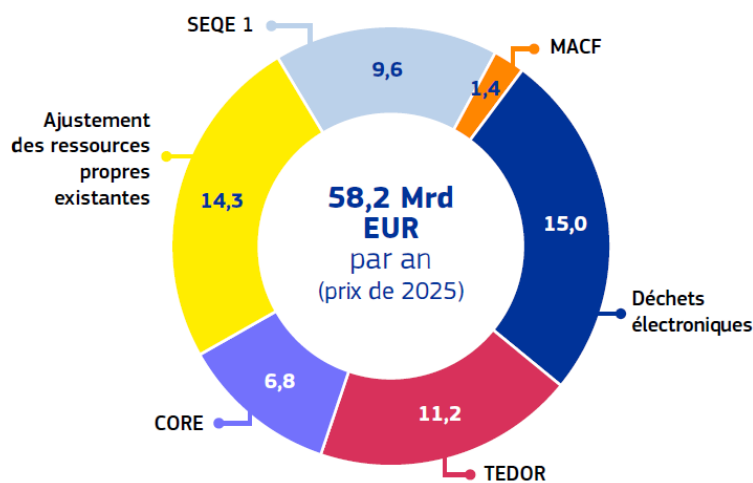
Deuxièmement, en termes d'équilibre interinstitutionnel, la France **plaide pour un rôle stratégique accru des États membres** dans la programmation, la Commission conservant un

rôle de mise en œuvre, qui associerait mieux les États membres à travers le **Conseil, autorité budgétaire** avec le Parlement européen.

Troisièmement, le Parlement européen et les ministères économiques et financiers entendus alertent sur la nécessité de disposer d'une **information régulière et complète, la proposition suscitant de sérieuses interrogations en matière de transparence**. La nomenclature budgétaire doit être suffisamment précise pour permettre un suivi par l'autorité budgétaire, et les dérogations doivent être précisément encadrées. **La commission a adopté un amendement COM-5 du rapporteur à cet effet.**

IV. Le système de ressources propres proposé bénéficie plutôt à la France dans son ensemble, mais reste perfectible

Répartition des nouvelles ressources propres proposées par la Commission européenne en juillet 2025



Note : Système d'échange de quotas d'émission (SEQE) ; mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) ; contribution liée au chiffre d'affaires (CORE) ; droits d'accise sur le tabac (TEDOR).

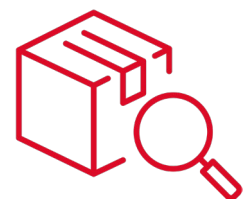
Source : Commission européenne

Sur la base des taux de contribution nationale estimés pour ces différentes ressources, les représentants des ministères économiques et financiers interrogés par le rapporteur ont estimé que, si ce paquet est **perfectible**, il reste **dans l'ensemble favorable à la France**.

A. La priorité est de maximiser les ressources propres existantes

Sur le plan des principes, dans un contexte budgétaire contraint et alors qu'il est difficile d'instaurer de nouvelles ressources propres, **la piste la plus simple pour dégager des fonds est de maximiser les ressources existantes**.

S'agissant des ressources propres traditionnelles (droits de douane), la Commission propose de **ramener les frais de perception de 25 % à 10 %**, soit le taux appliqué avant 2001, pour un **impact annuel estimé à 4,5 milliards d'euros** (prix de 2025). Par ailleurs, **les montants liés au commerce électronique** de petits paquets relèveraient désormais de la catégorie des ressources propres traditionnelles, pour un **impact annuel estimé à 4,6 milliards d'euros**. Enfin, la clause de *minimis* (pas de taxation en dessous de 150 euros) serait abolie, pour des **revenus supplémentaires estimés à 2,3 milliards d'euros**.



Sur le plan comptable, cette proposition est **dans l'intérêt de la France** : dans les projections du CFP 2028-2034, en augmentant les ressources propres traditionnelles (contribution française à hauteur de **9,8 %**), on diminue, le besoin de recourir aux contributions RNB des États membres (contribution française à hauteur de **15,6 %** dans le prochain CFP).

La commission a donc **adopté un amendement COM-6 du rapporteur conduisant à soutenir cette proposition.**

De surcroît, s'agissant de l'actuelle contribution RNB, il soutient la proposition formulée par la commission des affaires européennes de « **supprimer l'ensemble des mécanismes dérogatoires, dits rabais** ».

B. Le système d'échange de quotas d'émission (SEQE) et le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) sont les deux pistes les plus favorables

Le SEQE a été instauré en 2005 afin d'encourager la **réduction des émissions de gaz** à effet de serre d'une manière **économiquement efficace et avantageuse**. La Commission propose qu'à l'avenir, **30 % des recettes** provenant de ces enchères **alimentent le budget de l'UE. La France voit plutôt d'un bon œil l'introduction de cette ressource**, qui la toucherait relativement peu et porterait surtout sur des pays industriels comme l'Allemagne.

Quant au MACF, il vise à soumettre les produits importés dans le territoire douanier de l'Union Européenne à une **tarification du carbone équivalente à celle appliquée aux industriels européens**. L'objectif premier de ce dispositif est de **lutter contre les fuites de carbone**. Le MACF a été **progressivement instauré depuis 2023 et est pleinement en place depuis le 1^{er} janvier 2026**. Il s'applique, dans un premier temps, uniquement à certaines marchandises dites « *simples* » fortement exposés au risque de fuite de carbone.

La Commission propose **l'affectation de 75 % des recettes générées par le MACF au budget de l'UE**. La France soutient aussi cette ressource, le MACF pouvant être considéré comme la « *dimension extérieure* » du SEQE.

C. Le rendement des deux ressources statistiques, relatives aux déchets électroniques et au tabac, est plus incertain

Les **ressources « statistiques »** ne constituent pas de véritables « *nouvelles ressources propres* » pour l'UE. Il s'agit de contributions apportées par les États membres, fondées sur des indicateurs visant généralement à inciter un comportement vertueux. La mise en œuvre de ces ressources **soulage peu les États membres sur le plan financier**, mais peut occasionner des redistributions entre eux.

Sur le modèle de la « *ressource plastique* », une nouvelle ressource est proposée, sur la base de la quantité d'équipements électriques et électroniques non collectés. D'après les premiers chiffres diffusés, le taux de contribution de la France s'élèverait à 14,9 %. Toutefois, comme pour la ressource plastique, la Cour des comptes européenne émet de **sérieux doutes sur la qualité des données**, qui pourrait se traduire par une révision de la participation française.

Une seconde ressource relative aux **droits d'accise sur le tabac** prendrait la forme d'un taux d'appel de 15 %, appliqué aux quantités de tabacs mises à la consommation, multipliées par le taux minimal applicable à chaque État membre. De fortes incertitudes existent toutefois sur le rendement affiché par la Commission, qui dépend largement de la refonte de la directive relative aux accises sur les produits du tabac, laquelle vise notamment à rehausser fortement les accises minimales de l'UE. En effet, cette refonte, sans impact sur la France, pays à forte fiscalité, est contestée par plusieurs pays sur le continent.

D. La contribution proposée sur le chiffre d'affaires n'est pas satisfaisante et gagnerait à être remplacée

La dernière ressource proposée par la commission porte sur les entreprises et se veut une contrepartie au fait qu'elles puissent opérer dans un marché de plus de 450 millions de consommateurs. Cette ressource propre se concentrerait sur les entreprises dont le **chiffre d'affaires (CA) annuel net est supérieur à 100 millions d'euros**. Elle prendrait la forme d'une contribution forfaitaire annuelle. **Cette proposition est décriée tant sur le plan technique** (caractère injuste d'une contribution fondée sur le CA) **que politique** (une majorité d'États s'opposent à une proposition anti-compétitive). La proposition a ainsi très peu de chance d'être adoptée, et même amendée.

Compte tenu des besoins financiers de l'UE et des incertitudes qui pèsent sur plusieurs des ressources proposées par la Commission, **des pistes alternatives doivent être étudiées**. À cet effet, le rapporteur reprend la position, formulée dans cette proposition de résolution et partagée par le Parlement européen, qu'il est souhaitable d'explorer les pistes d'une **taxe sur les services numériques** au niveau européen, qui viendrait compléter le dispositif français, le renforcer et l'étendre sur le continent. Cette proposition, qui touche de grands groupes américains, doit être étudiée indépendamment des intimidations commerciales de ce pays.

POUR EN SAVOIR PLUS

Le [dossier législatif](#)

La [proposition de budget de la Commission européenne](#)

La [position adoptée par le Parlement européen](#)



Claude RAYNAL
Président
Haute-Garonne
Socialiste, Écologiste et Républicain



Jean-Marie MIZZON
Rapporteur
Moselle
Union Centriste

✉ secretariat.finances@senat.fr

☎ 01.42.34.23.28

🌐 www.senat.fr

