

N° 598

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 mai 2026

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur la proposition de résolution européenne  
au nom de la commission des affaires européennes, en application  
de l'article 73 quinquies B du Règlement, relative aux **négociations**  
sur le **cadre financier pluriannuel (CFP) 2028-2034,***

Par M. Jean-Marie MIZZON,

Sénateur

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, président ; M. Jean-François Husson, rapporteur général ; MM. Bruno Belin, Christian Bilhac, Michel Canévet, Emmanuel Capus, Thierry Cozic, Thomas Dossus, Albéric de Montgolfier, Mme Sophie Primas, MM. Didier Rambaud, Stéphane Sautarel, Pascal Savoldelli, vice-présidents ; Mmes Marie-Carole Ciuntu, Frédérique Espagnac, MM. Marc Laménie, Hervé Maurey, secrétaires ; MM. Pierre Barros, Arnaud Bazin, Grégory Blanc, Mmes Florence Blatrix Contat, Isabelle Briquet, M. Vincent Capo-Canellas, Mme Marie-Claire Carrère-Gée, MM. Raphaël Daubet, Vincent Delahaye, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Rémi Féraud, Stéphane Fouassin, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Raymond Hugonet, Éric Jeansannetas, Christian Klinger, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Victorin Lurel, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougein, Olivier Paccaud, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Georges Patient, Jean-François Rapin, Mme Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Christopher Szcurek, Mme Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.*

**Voir les numéros :**

**Sénat :** 531 et 599 (2025-2026)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	7
<b>I. LES DISCUSSIONS SUR LE BUDGET EUROPÉEN DEVRAIENT S'INTENSIFIER .....</b>	<b>17</b>
<b>II. LE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL (CFP) PROPOSÉ PAR LA COMMISSION POUR 2028- 2034 MARQUE UNE FORTE HAUSSE EN EUROS COURANTS, QUI SE REFLÈTE SUR LA CONTRIBUTION FRANÇAISE.....</b>	<b>19</b>
A. UN CFP 2028- 2034 GREVÉ PAR LE REMBOURSEMENT DU PLAN NEXTGENERATION EU .....	19
B. UN VOLUME QUI PROGRESSE DE FAÇON DYNAMIQUE POUR REVENIR SUR LES EFFETS DE L'INFLATION .....	20
C. LES DÉFIS D'AVENIR JUSTIFIENT UN FINANCEMENT ACCRU DES BIENS PUBLICS EUROPÉENS .....	25
D. LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE NATIONALE DOIT LIMITER LA HAUSSE DE SA CONTRIBUTION AU BUDGET DE L'UE .....	27
<b>III. LES PLANS DE PARTENARIAT NATIONAUX ET RÉGIONAUX FUSIONNENT DES POLITIQUES STRUCTURANTES COMME LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE ET LA POLITIQUE DE COHÉSION.....</b>	<b>31</b>
A. UNE RÉVOLUTION DANS LA GOUVERNANCE QUI DOIT SUSCITER UNE FORTE VIGILANCE .....	32
1. <i>Une fusion de programmes historiques qui offre des promesses de simplification et d'efficacité, au risque d'un affaiblissement de ces politiques, nécessitant des garanties et une implication des Parlements nationaux .....</i>	<i>32</i>
2. <i>Des plans qui gagnent en flexibilité mais perdent en prévisibilité .....</i>	<i>34</i>
3. <i>De fortes incertitudes sur la place des régions dans ce nouveau dispositif .....</i>	<i>36</i>
4. <i>Le passage souhaitable d'une logique de coût à une logique de performance .....</i>	<i>38</i>
B. EN TENANT COMPTE DES FLEXIBILITÉS OFFERTES, LES PLAFONDS PRÉVUS PERMETTRAIENT TOUT JUSTE DE PRÉSERVER LES FONDS ALLOUÉS AUX POLITIQUES AGRICOLE ET DE COHÉSION EN FRANCE.....	40
1. <i>Au niveau européen, les PPNR marquent une baisse légère des budgets de la PAC et de la politique de cohésion à euros constants.....</i>	<i>40</i>
2. <i>L'enveloppe allouée à la France doit permettre de garantir les budgets de la PAC et de la politique de cohésion .....</i>	<i>44</i>

---

<b>IV. LE NOUVEAU FONDS EUROPÉEN POUR LA COMPÉTITIVITÉ A VOCATION À FINANCER LES INVESTISSEMENTS D'AVENIR, MAIS SA GOUVERNANCE EST TRÈS PERFECTIBLE .....</b>	<b>47</b>
<b>A. UN FONDS POUR METTRE EN ŒUVRE LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT DRAGHI .....</b>	<b>47</b>
1. <i>Le fonds européen pour la compétitivité (FEC) constitue le principal instrument d'une deuxième rubrique budgétaire tournée vers l'avenir .....</i>	<i>47</i>
2. <i>Une deuxième rubrique qui finance des biens publics européens, dans des secteurs sur lesquels la France a pu obtenir des taux de retours bons mais inégaux.....</i>	<i>49</i>
<b>B. UNE GOUVERNANCE TROP OPAQUE, QUI LAISSE DES PRÉROGATIVES EXCESSIVES À LA COMMISSION EUROPÉENNE.....</b>	<b>51</b>
1. <i>La nécessité d'une définition plus précise des critères d'éligibilité, parmi lesquels doit figurer la préférence européenne .....</i>	<i>52</i>
2. <i>Une gouvernance encore floue, qui doit rendre aux États membres leur prééminence en matière de stratégie et leur rôle d'autorité budgétaire.....</i>	<i>53</i>
3. <i>Le Parlement européen et les autorités françaises pointent un déficit de transparence envers l'autorité budgétaire .....</i>	<i>54</i>
<b>V. PARMIS LES AUTRES RUBRIQUES DU CFP PROPOSÉ, LA HAUSSE DES DÉPENSES ADMINISTRATIVES NE PEUT QU'ATTIRER L'ATTENTION DU SÉNAT.....</b>	<b>56</b>
<b>A. UN FINANCEMENT DE L'ACTION EXTÉRIEURE DE L'UNION RÉORGANISÉ DANS DES PROPORTIONS CONSTANTES .....</b>	<b>56</b>
<b>B. UNE HAUSSE NON-JUSTIFIÉE DES DÉPENSES ADMINISTRATIVES.....</b>	<b>58</b>
<b>VI. UN SYSTÈME DE RESSOURCES PROPRES GLOBALEMENT FAVORABLE À LA FRANCE MAIS QUI PEUT ÊTRE RÉAMÉNAGÉ .....</b>	<b>60</b>
<b>A. LA COMMISSION A PROGRESSIVEMENT AFFINÉ SA PROPOSITION DE NOUVELLES RESSOURCES PROPRES .....</b>	<b>60</b>
<b>B. LE SÉNAT DOIT APPUYER LA HAUSSE DES RESSOURCES PROPRES EXISTANTES DEMANDÉE PAR LA COMMISSION.....</b>	<b>62</b>
1. <i>Les ressources propres traditionnelles : élargissement de la base et réduction des frais de perception.....</i>	<i>63</i>
2. <i>La ressource plastique : une révision à la hausse du taux d'appel.....</i>	<i>63</i>
3. <i>Suppression des mécanismes de correction sur l'ensemble des ressources propres.....</i>	<i>65</i>
<b>C. LE SYSTÈME D'ÉCHANGE DE QUOTAS D'ÉMISSION ET LE MÉCANISME D'AJUSTEMENT CARBONE AUX FRONTIÈRES RESTENT DEUX PISTES PROMETTEUSES DE NOUVELLES RESSOURCES PROPRES DONT LA MISE EN ŒUVRE DOIT DÉSORMAIS SE CONFIRMER.....</b>	<b>66</b>
1. <i>Le système d'échange des quotas d'émission de l'UE (SEQE) .....</i>	<i>66</i>
2. <i>Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF).....</i>	<i>71</i>
<b>D. LE RENDEMENT DES DEUX RESSOURCES STATISTIQUES, LIÉES AU TABAC ET À LA COLLECTE DES DÉCHETS ÉLECTRONIQUES, EST INCERTAIN .....</b>	<b>73</b>
1. <i>Une ressource « déchets électroniques » s'appuyant sur des données incertaines.....</i>	<i>74</i>
2. <i>Des droits d'accise sur le tabac dont le rendement apparaît surestimé.....</i>	<i>76</i>

E. LA PROPOSITION D'UNE NOUVELLE CONTRIBUTION LIÉE AU CHIFFRE D'AFFAIRES DES ENTREPRISES APPARAÎT MAL PENSÉE ET DANGEREUSE POUR LA COMPÉTITIVITÉ EUROPÉENNE.....	78
F. L'INTRODUCTION D'UNE TAXATION SUR LES SERVICES NUMÉRIQUES CONSTITUERAIT UNE RESSOURCE ALTERNATIVE CRÉDIBLE POUR L'UNION EUROPÉENNE .....	81
<b>PROPOSITION DE RÉOLUTION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION .....</b>	<b>85</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>103</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>115</b>
<b>LA RÉOLUTION EN CONSTRUCTION .....</b>	<b>117</b>



## L'ESSENTIEL

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<sup>E</sup> RUBRIQUE VISE À METTRE EN ŒUVRE LES PROPOSITIONS DU RAPPORT DRAGHI**

Plusieurs études récentes, dont le rapport Draghi<sup>1</sup>, appellent à ce **que le budget de l'UE privilégie le financement des biens publics européens**, soit des investissements présentant 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<sup>e</sup> 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**

---

<sup>1</sup> *L'avenir de la compétitivité européenne, Mario Draghi, septembre 2024.*

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.

---

x 5

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

*Source : Commission européenne*

---

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)**.

#### ***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 préciserait 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* »).

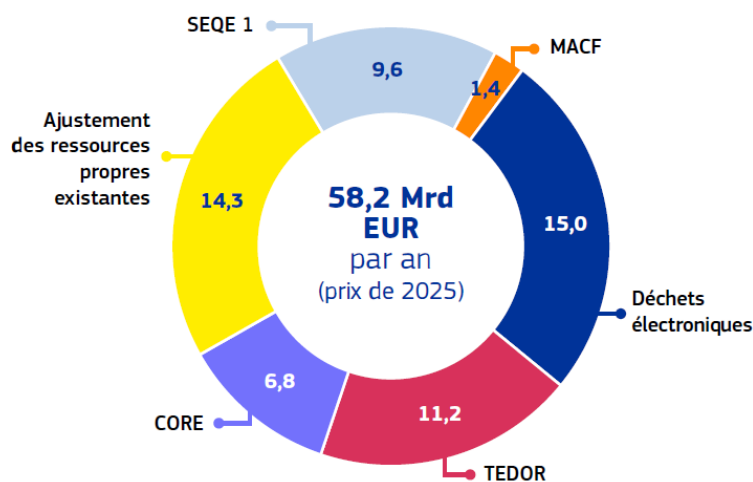
Plusieurs imprécisions et insuffisances demeurent dans la proposition formulée par la Commission. Premièrement, il est nécessaire de fixer des **critères d’attribution robustes, transparents et compétitifs**, fondés sur la qualité intrinsèque des projets, leur impact économique, leur potentiel d’innovation 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 CARBONES 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<sup>er</sup> 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.

## I. LES DISCUSSIONS SUR LE BUDGET EUROPÉEN DEVRAIENT S'INTENSIFIER

Le budget européen s'inscrit depuis 1988 dans une perspective de moyen terme, appelée cadre financier pluriannuel (CFP). L'actuel CFP couvre la période 2021-2027. Il est issu de l'accord des chefs d'État et de Gouvernement du 21 juillet 2020, confirmé par l'accord interinstitutionnel du 16 décembre 2020. Il a fait l'objet d'une révision à mi-parcours, adoptée le 29 février 2024, afin de renforcer le financement de priorités telles que le soutien à l'Ukraine, les technologies stratégiques et les migrations

Le 16 juillet 2025, la Commission européenne a présenté ses propositions pour le prochain CFP 2028-2034<sup>1</sup>. Le paquet CFP constitué contient un ensemble de 24 propositions de textes ordonnés dans une articulation simplifiée :

- la proposition de budget est organisée en **4 rubriques contre 7 actuellement** ;

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

La proposition de la Commission européenne prévoit notamment, au sein de la première rubrique, la **fusion de la politique agricole commune (PAC) et la politique de cohésion**, avec une répartition des fonds entre les États membres fixée par de nouveaux **plans de partenariat nationaux et régionaux (PPNR)**, définis en accord avec la Commission européenne.

Dès mai 2025, **le Parlement européen s'est opposé** à la proposition naissante de la Commission d'instaurer des **plans uniques par État membre**. En octobre 2025, le Parlement européen a réitéré son opposition et a demandé à la Commission de modifier substantiellement sa proposition. À défaut, il n'approuverait pas le règlement CFP.

La Commission européenne a présenté en réponse deux lettres envoyées par sa présidente de la Commission, Mme von der Leyen, envoyées en novembre 2025 et janvier 2026, suggérant divers ajustements à sa proposition initiale<sup>2</sup>.

Quant aux États membres, les chefs d'État et de gouvernement ont appelé, lors du Conseil européen du **18 décembre 2025**, à accélérer les travaux, avec pour **objectif d'aboutir à un accord final avant fin 2026**. Cependant, dans sa lettre d'invitation à la réunion informelle des 23 et 24 avril 2026, le président du Conseil António Costa note que l'examen du prochain CFP,

---

<sup>1</sup> La Commission européenne a adopté la proposition de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel (CFP) pour les années 2028 à 2034 (COM(2025) 571 final).

<sup>2</sup> Les lettres envisagent notamment des décaissements accélérés en faveur de la PAC et des zones rurales.

initialement prévu en mars, a dû être reporté : il « *n'est devenu que plus pressant depuis* ».

La présidence du Conseil est assurée par Chypre depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2026. Les autorités de ce pays ont l'objectif de parvenir à un **document de négociation chiffré** pour le mois de **juin 2026**.

## II. LE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL (CFP) PROPOSÉ PAR LA COMMISSION POUR 2028- 2034 MARQUE UNE FORTE HAUSSE EN EUROS COURANTS, QUI SE REFLÈTE SUR LA CONTRIBUTION FRANÇAISE

### A. UN CFP 2028- 2034 GREVÉ PAR LE REMBOURSEMENT DU PLAN NEXTGENERATION EU

Le Conseil européen de juillet 2020 a constitué un **tournant historique majeur pour l'UE**. En effet, non seulement les 27 États membres se sont accordés sur un CFP « *socle* » de 1 074 milliards d'euros en crédits d'engagement et 1 061 milliards d'euros en crédits de paiement (en prix de 2018) pour les années 2021 à 2027, surtout, c'est à cette occasion qu'ont été définis les contours du **plan de relance européen - Next Generation EU (NGEU)**.

Cet instrument temporaire de relance de **750 milliards d'euros** (prix de 2018) était destiné à aider à la réparation des dommages économiques et sociaux immédiats causés par la pandémie due au Covid-19. Il s'est réparti entre 360 milliards d'euros de prêts et 390 milliards d'euros de subventions. Si les 360 milliards d'euros de prêts sont remboursés progressivement par les États membres bénéficiaires, **les 390 milliards d'euros restent à la charge de l'Union européenne**.

Face à la gravité de la crise et devant la nécessité d'accroître massivement et rapidement sa puissance de feu, **l'Union européenne s'est dotée d'une capacité d'emprunt pour financer le plan NGEU**, la Commission européenne émettant des obligations sur les marchés financiers internationaux au nom de l'Union européenne, avec la garantie des États membres.

Ce choix de financement avait déjà attiré l'attention de la commission des finances lors de l'examen du précédent CFP. Dans son rapport d'information déposé en juin 2020 au nom de la commission des finances<sup>1</sup>, le rapporteur Jean-François Rapin, désormais président de la commission des affaires européennes du Sénat, notait ainsi que « *si les propositions de la Commission européenne sont relativement détaillées quant aux dépenses qui pourront être financées par cet emprunt, force est de constater que les modalités de remboursement de celui-ci ne sont pas encore étayées* », « *à compter de 2028, le remboursement de cet emprunt devra nécessairement passer par une **augmentation des ressources propres** de l'Union européenne, la réduction des dépenses de l'Union étant peu probable.* »

---

<sup>1</sup> Rapport n° 516 (2019-2020) de M. Jean-François RAPIN, fait au nom de la commission des finances, déposé le 16 juin 2020.

Et de fait, dans la continuité des conclusions du Conseil européen de juillet 2020 qu'il précise, **l'accord interinstitutionnel de décembre 2020 prévoit une feuille de route en vue de l'introduction de nouvelles ressources propres**, censées permettre la couverture des dépenses attendues. Les différentes propositions de nouvelles ressources propres sont analysées dans la suite de ce rapport.

Dans sa proposition de CFP pour les années 2028 à 2034, la Commission propose d'inclure **un montant fixe de 24 milliards d'euros par an** (prix courants) pour le remboursement des intérêts et du capital du soutien non remboursable fourni au titre de NGEU, soit un montant total de **168 milliards d'euros pour la période 2028-2034**<sup>1</sup>. La Commission plaide pour un remboursement par annuité fixe<sup>2</sup> afin de « [garantir] une prévisibilité totale de la planification budgétaire et des contributions des États membres au budget pour ce poste ». **Cette estimation de la Commission apparaît plutôt prudente** : une étude produite à la demande de la commission des budgets du Parlement européen estimait cette enveloppe entre 140 milliards d'euros et 168 milliards d'euros<sup>3</sup>, selon la vitesse de remboursement souhaitée, avec une charge d'intérêts estimée de l'ordre de 10 milliards d'euros.

#### **B. UN VOLUME QUI PROGRESSE DE FAÇON DYNAMIQUE POUR REVENIR SUR LES EFFETS DE L'INFLATION**

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

---

<sup>1</sup> COM(2025)573 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 (2026-2034)*, 16 juillet 2025.

<sup>2</sup> Si les taux d'intérêt s'avèrent inférieurs aux estimations, le remboursement du capital sera anticipé.

<sup>3</sup> Management of debt liabilities in the EU budget under the post-2027 MFF, Zsolt Darvas, Conor McCaffrey, pour le Parlement européen, octobre 2024.

## Proposition de CFP 2028-2034 de la Commission européenne

(en millions d'euros)

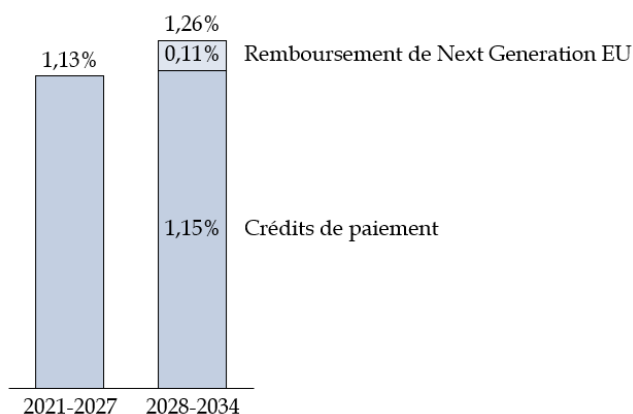
	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	Total
<b>En prix courants, avec déflateur de 2 %</b>								
1. Cohésion, agriculture, pêche, sécurité...	163 088	160 860	158 053	155 565	152 274	140 140	132 240	<b>1 062 220</b>
2. Compétitivité, prospérité et sécurité	66 875	81 300	83 176	87 312	88 611	90 706	91 614	<b>589 594</b>
3. Europe dans le monde	24 555	25 127	25 578	30 603	35 761	36 442	37 137	<b>215 203</b>
4. Administration	14 945	15 584	16 281	16 870	17 466	18 062	18 669	<b>117 877</b>
<b>TOTAL DES CRÉDITS D'ENGAGEMENT</b>	<b>269 463</b>	<b>282 871</b>	<b>283 088</b>	<b>290 350</b>	<b>294 112</b>	<b>285 350</b>	<b>279 660</b>	<b>1 984 894</b>
<b>TOTAL DES CRÉDITS DE PAIEMENT</b>	<b>269 964</b>	<b>300 706</b>	<b>297 058</b>	<b>292 784</b>	<b>277 406</b>	<b>274 662</b>	<b>267 480</b>	<b>1 980 060</b>
<b>En prix de 2025</b>								
1. Cohésion, agriculture, pêche, sécurité...	153 681	148 610	143 153	138 137	132 563	119 607	110 652	<b>946 404</b>
2. Compétitivité, prospérité et sécurité	63 017	75 108	75 335	77 530	77 141	77 416	76 658	<b>522 205</b>
3. Europe dans le monde	23 138	23 213	23 166	27 174	31 132	31 103	31 074	<b>190 000</b>
4. Administration	14 083	14 397	14 746	14 980	15 205	15 415	15 621	<b>104 447</b>
<b>TOTAL DES CRÉDITS D'ENGAGEMENT</b>	<b>253 919</b>	<b>261 328</b>	<b>256 400</b>	<b>257 822</b>	<b>256 041</b>	<b>243 541</b>	<b>234 005</b>	<b>1 763 056</b>
<b>TOTAL DES CRÉDITS DE PAIEMENT</b>	<b>254 393</b>	<b>277 805</b>	<b>269 054</b>	<b>259 983</b>	<b>241 498</b>	<b>234 421</b>	<b>223 815</b>	<b>1 760 969</b>

Source : commission des finances d'après la Commission européenne

La proposition de la Commission européenne se situe à **1,26 % du revenu national brut européen**, en intégrant le remboursement du plan NGEU qui s'élève à 0,11 % du RNB de l'UE. En excluant cette dépense, le volume proposé pour le prochain CFP est donc **du même ordre que celui du CFP en vigueur**.

### Comparaison des CFP 2021-2027 et 2028-2034

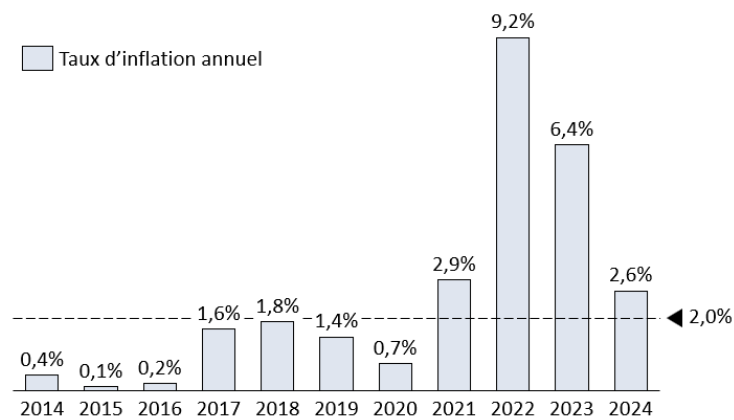
(en % du RNB de l'UE)



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

Cette simple comparaison est toutefois trompeuse. En effet, entre 2021 et 2024, la forte inflation et la hausse des taux d'intérêt ont largement affaibli le pouvoir d'achat du budget européen. En effet, le mécanisme d'ajustement des plafonds de crédits, fondé sur un déflateur fixe de 2 %, n'a pas compensé l'inflation effective, estimée à 3,49 % sur la période.

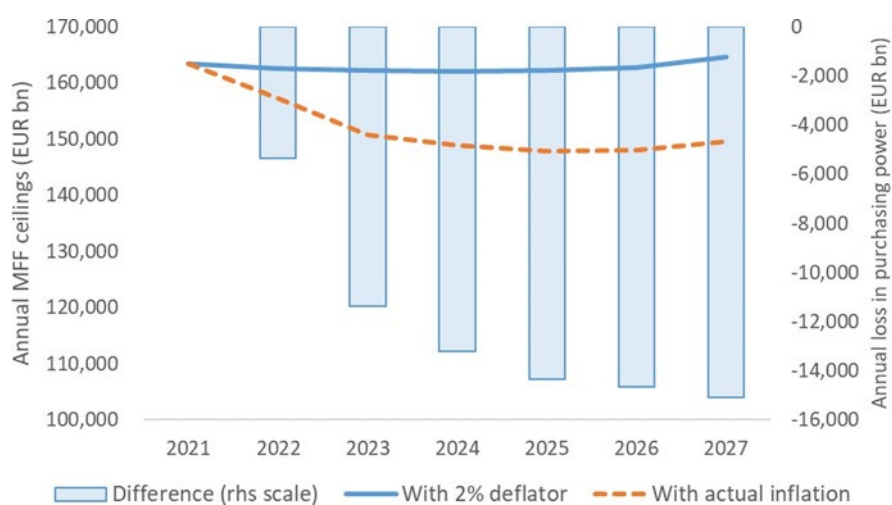
### Taux d'inflation annuel dans l'Union européenne (indice des prix à la consommation harmonisé)



Source : commission des finances d'après Eurostat

De surcroît, la survenance de pics d'inflation dès 2022 et 2023 a entraîné des effets cumulatifs, l'impact de l'inflation s'ajoutant année après année, dévalorisant d'autant plus les plafonds du CFP 2021-2027.

**Comparaison de l'évolution des plafonds réels du CFP 2021-2027, selon le niveau d'inflation (fixe à 2 % ou observée<sup>1</sup>) ; impact budgétaire de cette différence**



Note de traduction : « MFF ceiling » - plafond du CFP ; « loss in purchasing power » - perte de pouvoir d'achat ; « rhs scale » - échelle de droite ; « with 2 % deflator » - avec un déflateur de 2 % ; « with actual inflation » - avec l'inflation réelle.

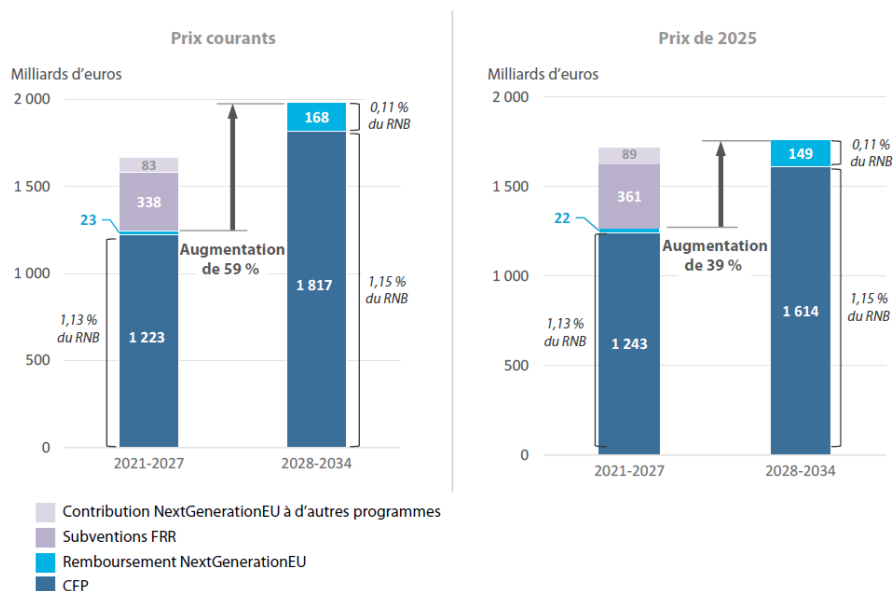
Source : Commission européenne

Par conséquent, le simple fait que la Commission maintienne une proposition d'ambition égale au CFP précédent entraîne un choc budgétaire à la hausse de 59 % aux prix courants, 39 % aux prix de 2025.

<sup>1</sup> Estimations de la Commission européenne pour les années 2025-2027.

### Comparaison des plafonds des engagements entre le CFP actuel et le CFP proposé

(en milliards d'euros)



Source : Cour des comptes européenne, sur la base de données de la Commission européenne

En outre, ce constat a amené la Commission européenne à **revoir sa prise en compte budgétaire de l'inflation** : ainsi, alors qu'un déflateur fixe de 2 % a été appliqué aux plafonds de crédits pour le CFP 2021-2027, indépendamment de l'inflation réelle, la Commission propose désormais de n'ajuster les plafonds chaque année de 2 % que lorsque l'inflation se situe entre 1 % et 3 %, les plafonds devant sinon être ajustés sur la base de l'inflation réelle<sup>1</sup>. Interrogée sur ce point, la direction du budget indique, dans ses réponses écrites au questionnaire du rapporteur, que « *les autorités françaises ont réitéré à plusieurs reprises leur forte réserve concernant cette proposition de déflateur dynamique, en raison des effets que cela pourrait avoir sur la prévisibilité des contributions nationales.* »

Enfin, le Parlement européen ne se satisfait pas du niveau de cette proposition. Le rapport provisoire de sa commission des budgets demande ainsi à ce que le niveau du prochain CFP « *soit fixé à 1,27 % du RNB de l'UE, hors remboursements au titre de NGEU* », arguant que ce niveau « *constitue le minimum absolu pour permettre à l'Union de relever les défis majeurs, notamment le retour de la guerre à grande échelle dans le voisinage immédiat de l'Union, un contexte économique et social extrêmement difficile, un déficit de compétitivité et l'aggravation des crises climatiques et de la biodiversité* ».

<sup>1</sup> La direction du budget précise que « *la proposition de la Commission ne correspond toutefois pas à une simple indexation sur l'inflation car cette dernière permet d'avoir un déflateur fixe en dehors de choc d'inflation (au-delà de 3 % d'inflation annuelle anticipée) et donc d'assurer la prévisibilité pour les bénéficiaires des fonds et pour les États membres.* »

### **C. LES DÉFIS D'AVENIR JUSTIFIENT UN FINANCEMENT ACCRU DES BIENS PUBLICS EUROPÉENS**

Comment définir **le niveau et le contenu idéaux du budget de l'UE** ?

La littérature économique retient deux concepts pour orienter ce débat : celui de « *bien public européen* » et celui de « *valeur ajoutée européenne* ». Sur le plan théorique, Samuelson définit les biens publics comme des biens non-rivaux non-exclusifs<sup>1</sup>. Ces biens sont caractérisés par leurs externalités positives<sup>2</sup> et une sous-production par le marché, en raison de comportements de passager clandestin. Une intervention publique est donc justifiée, afin de corriger ces défaillances.

Plusieurs études récentes, dont le rapport Draghi<sup>3</sup>, appellent donc à ce **que le budget de l'UE privilégie le financement des biens publics européens**, sans toutefois que le périmètre de ces biens se recoupe parfaitement.

---

<sup>1</sup> Un bien est dit non rival quand sa consommation par un agent n'empêche pas sa consommation par un autre agent. La non-excluabilité signifie qu'il est impossible d'empêcher un agent qui n'a pas contribué à son financement de consommer ce bien.

<sup>2</sup> Effet positif sur l'environnement humain, naturel ou économique.

<sup>3</sup> L'avenir de la compétitivité européenne, Mario Draghi, septembre 2024.

### Périmètre théorique des biens publics européens

	Draghi 2024	Wyplosz 2024	Claeys et Steinbach 2024	Felbermayr et Pekanov 2024	Buti, Coloccia et Messori 2023	Allemand et al. 2023	Fuest et Pisani-Ferry 2019
Défense	•		Préférences hétérogènes entre États membres	•	•	Dont lutte contre le terrorisme et cyberattaques	•
Environnement	•	Bien public mondial, mais action pertinente de l'UE			•	Lutte contre le changement climatique et protection des ressources	•
Recherche fondamentale	•	En partie	•	•		R&D et programmes ciblés pour la jeunesse	R&D pour des projets risqués
Santé	•	Achats en commun et partage de données	Gestion des crises sanitaires		Achats de vaccins et near-shoring <sup>1</sup>		
Infrastructures trans-nationales	•		•	•	•		
Gestion des frontières extérieures			•		•	•	•
Sécurité énergétique	•		Préférences hétérogènes entre États membres		Projets énergétiques trans-nationaux	•	
Transition numérique		Domaine du secteur privé, hormis la protection des données et la cybersécurité				Infrastructures numériques	Souveraineté numérique
Stabilisation macro-économique			Préférences hétérogènes entre États membres			Assurance chômage	
Matières premières critiques					Achats communs		
Relations internationales							Politique étrangère et aide au développement

Source : Banque de France<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Externalisation d'une partie de l'activité dans des pays géographiquement proches.

<sup>2</sup> Identifier les biens publics européens : fondements économiques et défis pratiques, bulletin de la Banque de France, mars-avril 2025.

**Les besoins d'investissement identifiés pour l'Union sont considérables.** Ces thématiques sont en effet au cœur de la compétitivité présente et future du continent. Plusieurs analyses estiment ces besoins à environ 4 % du RNB par an, en combinant financements publics et privés. Le rapport Draghi (2024) évalue notamment le déficit d'investissement entre 750 et 800 milliards d'euros par an sur la période 2025-2030, avec une financement public compris entre 25 % et 35 %, soit un **besoin supplémentaire de 1,1 % à 1,6 % du RNB.**

Vient ensuite la question de la **valeur ajoutée européenne**. Le budget de l'Union européenne doit soutenir des politiques dont la portée **dépasse les capacités ou les intérêts strictement nationaux**. En mutualisant les ressources, il permet de financer des actions génératrices d'externalités positives, d'éviter les duplications coûteuses entre États membres et de réaliser des économies d'échelle (cf. l'accent mis sur les transitions énergétiques et numériques dans le plan de relance européen NGEU).

À l'issue d'une revue de littérature, et en se limitant aux seules dépenses devant être portées par le budget de l'UE, Bruegel<sup>1</sup> estime que **l'investissement supplémentaire souhaitable réalisé par l'UE devrait s'élever à 0,8 % du RNB.**

#### ***D. LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE NATIONALE DOIT LIMITER LA HAUSSE DE SA CONTRIBUTION AU BUDGET DE L'UE***

Si les analyses précédentes prônent pour **un meilleur financement des biens publics européens**, dans la lignée du rapport Draghi et conformément à ce que fait la proposition de la Commission en prévoyant notamment la création d'un fonds européen pour la compétitivité (cf. infra), **la contrainte budgétaire semble difficilement compatible avec les volumes d'investissement préconisés.**

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, le Conseil 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.**

À l'occasion de l'examen du rapport d'avancement annuel du plan budgétaire et structurel à moyen terme 2025-2029, la commission des finances du Sénat a certes constaté que la France a réussi à respecter ses engagements en 2025, la dépense primaire nette<sup>2</sup> ayant augmenté de 12,5 milliards d'euros,

---

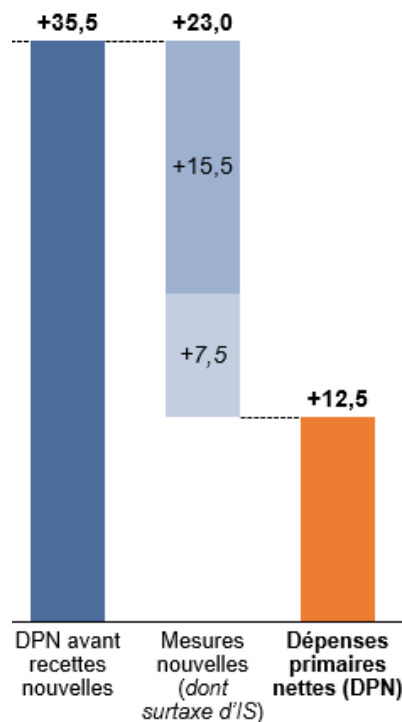
<sup>1</sup> « *Bigger, better funded and focused on public goods: how to revamp the European Union budget* », Bruegel, 2025.

<sup>2</sup> La dépense primaire nette n'est pas une valeur directement observable mais doit faire l'objet de calculs permettant d'identifier des « dépenses pilotables ». Il n'existe pas d'historique de cette valeur

soit 0,8 %. Un examen approfondi a toutefois révélé que cette maîtrise des dépenses primaires nettes s'explique principalement par de nouvelles recettes : **la France ne peut continuer à se reposer sur la fiscalité et doit être particulièrement attentive au niveau de ses dépenses.**

### Place des recettes nouvelles dans l'évolution des dépenses primaires nettes en 2025

(en milliards d'euros, en valeur)



Source : commission des finances

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 (+ 38 %)**. Cette contribution serait même portée à **42 milliards d'euros (+ 62 %)** si les nouvelles ressources propres proposées par la Commission ne sont pas adoptées.

---

antérieure à 2024. En pratique, cet agrégat reste proche de la dépense publique totale, dont il représente près de 94 % du montant en 2025.

### Place des recettes nouvelles dans l'évolution des dépenses primaires nettes en 2025

	Ressources propres (moyenne 2028-2034)												Contributions nationales (12) = (3) + (4) + (5) + (6) + (9) + (10) + (11)	Contributions totales (13) = (12) + (1) + (2) + (7) + (8)
	RPT	Petits colis	TVA	Plastique	RNB	Rabais RNB	ETS	CORE	MACF	TEDOR	E-waste			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)			
Belgique	4,2	1,2	0,9	0,2	5,6	-	0,3	0,4	0,1	0,4	0,3	7,5	13,6	
Bulgarie	0,2	0,0	0,2	0,1	1,0	-	0,3	0,1	0,0	0,3	-	1,7	2,3	
République Tchèque	0,6	0,0	0,5	0,2	2,9	-	0,5	0,2	0,0	0,4	0,3	4,3	5,6	
Danemark	0,6	0,1	0,6	0,2	3,7	-	0,2	0,3	0,2	0,1	0,4	5,0	6,1	
Allemagne	5,7	0,4	6,7	1,7	38,9	-	2,4	1,0	0,2	2,6	4,2	54,3	63,7	
Estonie	0,0	0,0	0,1	0,0	0,4	-	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,7	
Irlande	0,8	0,2	0,6	0,3	3,8	-	0,1	0,3	0,0	0,1	0,2	4,9	6,3	
Grèce	0,4	0,0	0,4	0,2	2,1	-	0,4	0,1	0,0	0,4	0,3	3,4	4,3	
Espagne	3,0	0,2	2,8	1,2	14,7	-	1,1	0,7	0,2	1,2	1,5	21,6	26,5	
<b>France</b>	<b>3,1</b>	<b>0,8</b>	<b>4,9</b>	<b>1,7</b>	<b>25,2</b>	<b>-</b>	<b>0,7</b>	<b>1,2</b>	<b>0,2</b>	<b>1,2</b>	<b>2,5</b>	<b>35,7</b>	<b>41,5</b>	
Croatie	0,1	0,0	0,2	0,1	0,8	-	0,1	0,0	0,0	0,2	0,1	1,4	1,6	
Italie	3,1	0,2	3,3	1,2	18,4	-	1,1	1,0	0,2	1,7	2,4	27,2	32,7	
Chypre	0,1	0,0	0,1	0,0	0,3	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,6	
Lettonie	0,1	0,0	0,1	0,0	0,4	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,7	
Lituanie	0,1	0,0	0,1	0,1	0,7	-	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	1,1	1,3	
Luxembourg	0,0	0,0	0,2	0,0	0,5	-	0,0	0,1	0,0	0,3	0,0	1,1	1,3	
Hongrie	0,8	0,9	0,3	0,3	2,0	-	0,2	0,2	0,0	0,2	0,4	3,3	5,3	
Malte	0,0	0,0	0,1	0,0	0,2	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,4	
Pays-Bas	5,2	1,0	1,9	0,3	10,6	-	0,4	0,3	0,1	0,4	1,2	14,5	21,3	
Autriche	0,3	0,0	0,9	0,2	4,3	-	0,2	0,3	0,0	0,4	0,3	6,0	6,9	
Pologne	1,8	0,1	1,6	0,8	8,5	-	1,4	0,5	0,1	1,2	1,1	13,2	17,1	
Portugal	0,4	0,0	0,6	0,3	2,6	-	0,2	0,1	0,0	0,3	0,4	4,1	4,8	
Roumanie	0,5	0,0	0,6	0,4	3,8	-	0,5	0,1	0,1	0,6	0,4	5,9	7,1	
Slovénie	0,3	0,0	0,1	0,0	0,7	-	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	1,0	1,3	
Slovaquie	0,3	0,0	0,2	0,1	1,3	-	0,2	0,1	0,0	0,2	0,1	1,9	2,5	
Finlande	0,2	0,0	0,5	0,1	2,4	-	0,2	0,2	0,0	0,1	0,1	3,2	3,9	
Suède	0,8	0,0	1,0	0,3	5,8	-	0,1	0,3	0,0	0,1	0,4	7,5	8,8	
Total UE-27	32,8	5,2	29,2	9,9	161,6	-	10,8	7,6	1,5	12,6	16,9	231,7	288,1	

Note : le périmètre des contributions nationales (périmètre PSR-UE) repose actuellement sur des hypothèses de la direction du budget. Il devra être clarifié sur la base du futur règlement sur la mise à disposition des ressources (règlement MAR) ; dans ce tableau, le PSR-UE correspond aux « contributions nationales ».

Source : direction du Budget, sur la base des informations communiquées par la Commission européenne

Les marges de manœuvre budgétaires de la France, si tant est qu'elles aient jamais existé, sont déjà bien entamées par le coût des engagements pris à l'occasion de l'actualisation de la loi de programmation militaire (LPM) 2024-2030. Ainsi, le Haut Conseil des finances publiques, dans son avis du 8 avril 2026, sur le projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2024 à 2030, estimait que ce projet de loi « ajoute à la loi de programmation militaire (LPM) un surcroît de crédits cumulé de 36 milliards d'euros sur cinq ans (2026-2030) ».

Alors que le Conseil doit adopter une position chiffrée dans les négociations à venir sur le prochain CFP, **le rapporteur insiste donc sur la nécessaire vigilance quant à la fixation du niveau des plafonds de dépense et propose de compléter la proposition de résolution, dès ses premiers considérants, par un considérant de principe rappelant cet enjeu qui n'est pour l'heure abordé qu'à l'alinéa 89, quand la proposition de résolution, très justement, prévoit que le Sénat « alerte sur le fait qu'en l'état actuel des ressources**

*du budget européen, l'équation budgétaire est intenable » et « rappelle que ces contributions nationales atteignent d'ores et déjà des niveaux record et qu'elles ne peuvent être encore alourdies ».*

Le rapporteur signale notamment qu'un tel niveau de contribution entrainera **des arbitrages difficiles au niveau français**. Il rappelle l'importance du principe de subsidiarité et ses effets favorables sur les finances publiques de notre pays.

Pour mémoire, 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. Sur le plan budgétaire de surcroît, il est crucial que l'ensemble des autorités françaises garde à l'esprit **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**.

La commission des finances a adopté **un** amendement COM.1 du rapporteur, pour **souligner l'impact financier de la proposition de la Commission européenne**.

### III. LES PLANS DE PARTENARIAT NATIONAUX ET RÉGIONAUX FUSIONNENT DES POLITIQUES STRUCTURANTES COMME LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE ET LA POLITIQUE DE COHÉSION

La première rubrique est **la plus importante en volume avec 946,4 millions d'euros** (en euros courants, 54 % du total). Elle couvre un périmètre large : **cohésion** économique, sociale et territoriale, **agriculture** et développement rural, affaires maritimes, prospérité et **sécurité**. Elle regroupe les fonds préalloués aux États membres et reprend 21 programmes du CFP actuel, suivant la décomposition suivante :

- **698,3 milliards d'euros pour les plans de partenariat nationaux et régionaux (PPNR) ;**
- **149,3 milliards d'euros pour le remboursement de la dette NGEU ;**
- **64,0 milliards d'euros pour une Facilité pour l'UE ;**
- **9 milliards d'euros pour les fonds Interreg ;**
- **20,7 milliards d'euros consacrés aux autres programmes et agences ;**
- **5,2 milliards d'euros de marge.**

**Les plans de partenariat nationaux et régionaux (PPNR) constituent donc le cœur de la proposition de CFP de la Commission.** 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 devraient présenter des projets d'investissement contribuant aux objectifs politiques généraux de l'UE et répondant aux recommandations du Semestre européen. Ils seraient ensuite négociés avec la Commission et devraient être approuvés par le Conseil avant d'être mis en œuvre. Comme pour la FRR, le décaissement des fonds se fera 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.

L'accent est **mis sur la flexibilité de ces plans**, puisqu'une grande partie de ces fonds n'est pas allouée d'office mais au fur et à mesure, notamment au moment de la révision de mi-parcours.

En outre, le règlement relatif au NRPP **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.**

La répartition finale des ressources dépend des choix nationaux en matière de **programmation** et de la **mobilisation des marges de manœuvre** au cours de la période de programmation

En complément des PPNR, la proposition crée également une **facilité pour l'UE** fonctionnant sous gestion directe de la Commission européenne et dont l'objectif est de financer les priorités de l'Union. Cette facilité servirait également de réserve au niveau de l'UE, pour les besoins émergents ou imprévus.

Enfin, le fonds **Interreg** continuerait à fonctionner pour financer la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale.

#### **A. UNE RÉVOLUTION DANS LA GOUVERNANCE QUI DOIT SUSCITER UNE FORTE VIGILANCE**

##### **1. Une fusion de programmes historiques qui offre des promesses de simplification et d'efficacité, au risque d'un affaiblissement de ces politiques, nécessitant des garanties et une implication des Parlements nationaux**

La Commission européenne propose une réforme majeure de la gestion des politiques de cohésion et de PAC en **remplaçant les multiples programmes existants par un PPNR unique par État membre**. 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.

La réforme s'inscrit dans une volonté de **répondre à la complexité et à la fragmentation** actuelles du budget européen. La multiplication des instruments financiers, notamment pour la gestion des crises (migration, pandémie, catastrophes), a conduit à un système dispersé et difficile à coordonner. Le nombre réduit permet au demeurant de **lutter contre la dispersion de moyens limités**.

Cependant, cette réforme **suscite aussi des critiques importantes**, reprises à juste titre dans la proposition de résolution adoptée par la commission des affaires européennes. En premier lieu, la proposition *« rappelle (...) 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) »*.

La proposition note par ailleurs 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 »*.

À terme, la proposition avance le risque d'une **renationalisation du budget européen**, dans la mesure où les décisions d'allocation des fonds seraient largement transférées aux États membres. **Une telle évolution risquerait de transformer des politiques historiquement communes, comme la PAC et la politique de cohésion, en une mosaïque de 27 plans nationaux distincts**, ce qui pourrait engendrer des distorsions de concurrence et affaiblir la logique d'intégration européenne.

Enfin, la fusion des politiques dans un cadre unique pourrait entraîner une **mise en concurrence des priorités sectorielles**, notamment entre la PAC et la politique de cohésion. Les ressources ne seraient plus allouées selon des enveloppes distinctes, mais arbitrées au niveau national.

Plusieurs acteurs jugent que ces critiques ne sont pas insurmontables. Ainsi, pour garantir l'efficacité de ce modèle, le think tank Bruegel insiste sur **la nécessité d'un cadre de gouvernance adéquat : la gestion partagée** entre l'Union et les autorités nationales ou régionales est jugée essentielle pour concilier les objectifs européens avec les réalités locales. Il appelle toutefois à ce que des **mécanismes d'évaluation rigoureux soient prévus** pour s'assurer que les fonds soient bien utilisés au service des objectifs d'intégration européenne et non selon des logiques de politiques nationales.

Quant aux critiques sur un possible affaiblissement des politiques européennes, les défenseurs de la réforme avancent deux arguments principaux. En premier lieu, **le statu quo n'est pas satisfaisant** et les deux principaux programmes de l'UE, la PAC et la politique de cohésion, présentent des synergies limitées. Ainsi, alors que ces deux politiques s'intéressent au développement rural, l'existence de deux programmes différents suivant leur logique propre (l'une plus sectorielle, l'autre plus territoriale), se traduit par **des rigidités et des inefficiences**.

Par ailleurs, les règles encadrant les PPNR incluent des **obligations et fléchages budgétaires** garantissant le respect des objectifs sectoriels. Le cadre comprend encore quelques obligations comme les aides directes aux revenus des agriculteurs, ou une part minimale réservée aux régions les moins développées.

Dans l'ensemble, si le bouleversement architectural proposé par la Commission n'est pas infondé, il nécessite néanmoins que des **garanties sérieuses soient apportées tant sur la gouvernance, que sur les montants** de ces PPNR, afin en particulier de veiller aux intérêts des territoires français et de leurs agriculteurs.

Additionnellement, la création de ces plans devrait pouvoir s'accompagner d'une **meilleure implication des Parlements nationaux, ce qui constitue une garantie supplémentaire et un surcroît de légitimité démocratique dans l'allocation des fonds**. Le Parlement français pourrait ainsi exercer chaque année de façon plus effective son rôle d'autorité budgétaire sur les fonds européens : la discussion budgétaire annuelle sur le

prélèvement sur recettes en faveur de l'UE peut actuellement s'avérer frustrante, compte tenu de ses effets limités, dans la mesure où la France est tenue par ses engagements internationaux.

Pour mémoire la résolution du Sénat sur le précédent CFP défendait déjà une implication des parlements nationaux dans la gouvernance de la FRR, qui a inspiré les présents PPNR : le Sénat « *observe que cette facilité sera inscrite dans le cadre du Semestre européen, ce qui impliquera un dialogue exigeant entre les États membres et la Commission lors de l'examen des programmes nationaux de réforme, qui intégreront à l'avenir des plans nationaux pour la reprise et la résilience ; demande que les Parlements nationaux soient associés à l'élaboration de ceux-ci, et que leur implication dans la mise en œuvre et le suivi du Semestre européen soit renforcée.* » Au vu du caractère structurant et régulier des PPNR et de l'importance toujours croissante du budget européen, **l'implication des Parlements nationaux dans la procédure apparaît tout aussi indispensable. La commission des finances adopté un amendement COM.2 en ce sens.**

## 2. Des plans qui gagnent en flexibilité mais perdent en prévisibilité

Le dispositif introduit par la Commission européenne repose sur la mise en réserve d'une part significative des enveloppes nationales, non programmée dès l'origine. **Cette « réserve de flexibilité » représente environ 25 % de la part initialement non allouée.** Elle est conçue comme un instrument d'ajustement permettant de répondre à des événements imprévus ou à l'évolution des priorités politiques sur la durée du cadre financier pluriannuel.

### a) Un mécanisme structuré en trois tranches

L'accès à cette réserve de flexibilité est organisé selon une logique séquencée en trois temps, afin d'encadrer son utilisation tout en maintenant une capacité d'intervention continue.

Un premier cinquième de la réserve est mobilisable sur la période 2028-2030 et constitue une **marge initiale de réaction immédiate aux crises**. Il ne peut être activé qu'en cas de chocs imprévus (catastrophes naturelles, perturbations économiques majeures, etc.). Les montants non utilisés restent disponibles et peuvent être reportés vers la phase de révision à mi-parcours.

Trois cinquièmes de la réserve **sont débloqués à l'occasion de révision à mi-parcours**, prévue en 2031. À cette échéance, les États membres doivent soumettre des plans révisés intégrant des priorités actualisées, ainsi que des objectifs et jalons adaptés à la seconde moitié du CFP. Cette enveloppe constitue une **réserve stratégique pour réorienter les politiques publiques** à la lumière des évolutions économiques, climatiques ou géopolitiques. Une mobilisation anticipée de cette tranche est possible, mais strictement encadrée et réservée à des circonstances exceptionnelles dûment justifiées.

Enfin, un dernier cinquième est disponible sur la période 2031-2034 et correspond à une **fenêtre de crise tardive**, suivant une logique similaire au premier cinquième portant sur la période 2028-2030. Les fonds non utilisés pour des crises avant mi-2033 peuvent être réaffectés à d'autres ajustements des plans.

*b) L'ajustement proposé par la Commission en 2026*

Dans le contexte des discussions liées à l'accord commercial UE-Mercosur, la Commission a atténué son dispositif et proposé en janvier 2026 que les bénéficiaires puissent décaisser plus rapidement leurs fonds, avec une **anticipation partielle de la réserve de flexibilité**. Les États membres pourraient, sur une base volontaire, mobiliser de manière anticipée **deux tiers de l'enveloppe initialement réservée à la révision à mi-parcours**, pour un total de 40,5 milliards d'euros (en prix constants 2025, soit environ 45 milliards d'euros en prix courants).

Revers de la médaille, cette proposition modifie l'équilibre initial du mécanisme en réduisant la réserve disponible pour la révision à mi-parcours, limitant la capacité d'ajustement stratégique à plus long terme.

*c) Une prudence budgétaire acquise au prix d'une moindre prévisibilité*

L'architecture proposée renforce la **réactivité face aux crises** en isolant des ressources immédiatement mobilisables. Elle améliore également la **capacité d'adaptation des politiques publiques**, en permettant une révision substantielle des priorités à mi-parcours.

La structuration temporelle en tranches favorise ainsi une **gestion prudente des ressources**, en évitant leur consommation prématurée et en garantissant une disponibilité sur l'ensemble de la période budgétaire. Une telle propriété est assurément plus que **bienvenue dans un contexte financier dégradé qui limite fortement les marges budgétaires** pour faire face aux crises.

En contrepartie, la mise en réserve d'une part importante des fonds génère une **incertitude pour la planification**, en particulier pour des investissements de long terme qui nécessitent une certaine visibilité budgétaire. Dans le cadre des auditions menées par le rapporteur, Régions de France a fait valoir que la politique de cohésion est une politique qui supporte mal les à-coups, dont les effets se font sentir sur le temps long, et qui **se prête peu à de fortes variations annuelles**.

Enfin, la gestion de cette flexibilité soulève des enjeux de **gouvernance et d'arbitrage politique**, susceptibles de créer des tensions quant à l'allocation des ressources disponibles.

### 3. De fortes incertitudes sur la place des régions dans ce nouveau dispositif

Alors que **les régions jouent aujourd'hui un rôle central en tant qu'autorité de gestion** des fonds de cohésion et du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), des incertitudes demeurent sur le rôle qui leur serait alloué dans la nouvelle architecture budgétaire.

La proposition de la Commission comprend quelques précisions sur le rôle des régions. En premier lieu, l'article 6 de la proposition de la Commission sur les PPNR<sup>1</sup> porte sur les « *partenariats et la gouvernance à multi-niveaux* ». Il prévoit une obligation pour les États membres **d'organiser un partenariat conforme à leur cadre institutionnel et juridique**, intégrant le cas échéant, des **chapitres régionaux et territoriaux et renvoie aux normes en vigueur** pour les relations entre l'UE, les États membres et leurs régions<sup>2</sup>. Dans le cadre des auditions menées, Régions de France a pointé que le cadre constitutionnel français ne garantissait pas l'implication des régions françaises dans d'éventuels PPNR.

Par ailleurs, aux termes de l'article 22 de la proposition, **la répartition des responsabilités entre niveaux de gouvernance doit être précisée dans chaque plan**, notamment en ce qui concerne la programmation, la mise en œuvre, la gestion financière et l'évaluation.

De plus, aux termes des articles 49, 50 et 51, en présence de plusieurs **autorités de gestion**, les États membres définissent une **autorité de coordination**. Ces articles précisent les responsabilités respectives de ces autorités et l'article 51 dispose en outre que les autorités de gestion sélectionnent les opérations financées, mettent en œuvre les programmes et assurent les vérifications nécessaires.

En outre, l'article 55 prévoit **l'instauration de comités de suivi** associant les différents partenaires, y compris les régions. Ces instances sont chargées d'examiner l'avancement des plans, d'approuver les modifications, d'identifier les difficultés de mise en œuvre et de veiller au respect des principes de partenariat et d'efficacité administrative.

Ces dispositions ne sont toutefois pas suffisantes et **de fortes incertitudes demeurent sur le rôle des régions dans le futur dispositif**. Ainsi, c'est à juste titre que la proposition de résolution relève « *que l'allocation des ressources attribuées aux régions reste tributaire de l'appréciation des États membres et des arbitrages qu'ils souhaiteront effectuer* ». S'ajoute à cette crainte le fait que **les financements régionaux puissent être conditionnés par la mise en œuvre de réformes nationales**. Les mécanismes envisagés prévoient que les paiements soient soumis à l'obligation d'atteindre des objectifs et des jalons,

---

<sup>1</sup> COM(2025) 565 final, 16 juillet 2025.

<sup>2</sup> Règlement délégué du 7 janvier 2014, relatif au code de conduite européen sur le partenariat dans le cadre des Fonds structurels et d'investissement européens.

incluant la réalisation de réformes relevant du niveau national. Il en résulte un risque que des autorités régionales soient affectées par des retards ou des manquements qui ne relèvent pas de leur champ de compétence, totalement indépendants de leur action et de leur volonté.

La proposition de résolution appelle « *à rendre obligatoire l'inclusion d'un chapitre régional au sein des PPNR* », « *souhaite également que la France désigne au plus vite les régions comme autorités de gestion* » et « *attend que les modalités sur la participation des régions aux PPNR soient formalisées au plus vite* ».

Ces préconisations sont nécessaires mais peuvent encore être renforcées :

- premièrement, **chaque région doit disposer d'un chapitre dédié**, pour pouvoir pleinement exercer son rôle d'autorité de gestion ;

- deuxièmement, alors que depuis 2014, les régions peuvent gérer directement les fonds européens en tant qu'autorité de gestion pleine et entière, l'instauration de PPNR ne peut conduire à un retour en arrière, où elles exerceraient un simple rôle **d'autorité de gestion déléguée**, s'apparentant à une agence déconcentrée de l'État.

En outre, il est crucial que **l'architecture des PPNR soit suffisamment détaillée** pour que les régions puissent connaître précisément les fonds dont ils auraient la responsabilité, afin de se lancer dans un lourd travail de programmation. Le temps presse : la proposition de la Commission évoque une mise en œuvre des plans **dès janvier 2028, ce qui implique la transmission de projets dès juin 2027**. Dans le cadre des auditions menées, Régions de France a insisté sur la nécessité de lancer ce travail de programmation au plus vite et que **le Gouvernement jouerait un rôle crucial en arrêtant dès que possible l'architecture des PPNR discutés ainsi que les responsabilités précises qui seraient confiées aux régions**. En outre, d'après les représentants entendus, une telle répartition des rôles aurait déjà été décidée entre les *Länder* et l'État fédéral allemand.

C'est pourquoi **la commission des finances a adopté l'amendement COM 4 de la commission**, visant à ce que le Gouvernement désigne au plus vite chaque région française comme une autorité de gestion pleine et entière, en charge d'un chapitre territorial dédié, pouvant dialoguer avec la Commission européenne et soit au clair sur les crédits qui lui sont confiés, étant entendu que le nouveau CFP ne peut se faire au détriment des régions françaises.

#### 4. Le passage souhaitable d'une logique de coût à une logique de performance

a) *L'introduction d'une logique de résultats vise à une plus grande efficacité dans le décaissement des fonds*

Dans le modèle traditionnel, les dépenses engagées par les États membres étaient **remboursées sur la base de justificatifs** (factures, contrôles d'éligibilité), permettant une traçabilité fine des fonds.

Avec les PPNR, la Commission européenne souhaite que les fonds soient désormais versés suivant un **modèle de performance**, sur le modèle des pratiques adoptées pour la mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR), dans le cadre du plan de relance européen. Ce modèle repose sur une structuration des plans autour de **jalons qualitatifs** (ex : réformes adoptées, dispositifs mis en place) et de **cibles quantitatives** (ex : nombre de bénéficiaires, capacités installées, surfaces couvertes, etc.). Chaque décaissement est directement lié à l'atteinte de ces éléments prédéfinis.

Ce système présente plusieurs avantages opérationnels. Il permet une **simplification administrative**, en réduisant la nécessité de vérifier chaque dépense individuelle. Il favorise également une **accélération de la mise en œuvre, et donc des décaissements**, les États étant incités à atteindre rapidement les objectifs pour déclencher les paiements. Enfin, il introduit une **logique de responsabilisation**, en liant explicitement les financements à des engagements de résultats.

b) *Un changement de paradigme qui nécessite un travail sur les indicateurs et sur les contrôles menés*

Le passage à une logique de coûts implique un transfert du risque budgétaire : celui-ci ne porte plus principalement sur la régularité des dépenses, mais sur la **qualité de la définition, de la mesure et de la vérification de la performance**. La Cour des comptes européenne a notamment pointé plusieurs de ces risques dans son évaluation de la FRR<sup>1</sup>, une analyse qui a été reprise et développée par des think tanks comme Bruegel<sup>2</sup>.

L'expérience de la FRR a ainsi montré **une forte hétérogénéité entre États membres, tant dans la qualité que dans l'ambition des objectifs fixés**. Plusieurs analyses mettent en évidence des cas où les cibles étaient **facilement**

---

<sup>1</sup> *Évaluation des plans nationaux pour la reprise et la résilience par la Commission – Une mission bien assurée dans l'ensemble, malgré la persistance de risques pour la mise en œuvre, Cour des comptes européenne, septembre 2022.*

<sup>2</sup> *National plans, regional voices: cohesion policy in the next European Union budget, Bruegel, mars 2026.*

**atteignables**<sup>1</sup>. Certains indicateurs ont également été définis de manière peu exigeante ou peu pertinente, ce qui limite leur capacité à refléter de véritables progrès. L'absence d'une méthodologie harmonisée pour les FRR a nuit en outre à la **comparabilité entre États membres**.

Une critique centrale de la Cour des comptes européenne porte sur la nature des indicateurs utilisés, qui **reflète plus la réalisation d'actions que l'obtention des résultats recherchés**. Des indicateurs comme le nombre de bénéficiaires ou les volumes d'investissements réalisés sont plus faciles à vérifier mais ne renseignent pas sur l'impact réel des politiques (amélioration de l'emploi, gains de productivité, effets environnementaux). Cette situation complique l'évaluation du **rapport coût-efficacité**.

Enfin, le passage à un financement par jalons transformerait profondément la chaîne d'audit. Contrairement au système traditionnel, une fois un jalon validé, les coûts sous-jacents ne sont généralement plus examinés en détail. Il devient **plus difficile de relier les financements à des dépenses spécifiques**, ce qui entraîne les risques suivants : **réduction de la capacité à détecter les irrégularités** (erreurs de marchés publics, aides d'État non conformes), **limitation des corrections financières** (sauf en cas de fraude ou de défaillances systémiques), un **affaiblissement de l'effet dissuasif** pour les irrégularités de moindre ampleur.

Bruegel souligne en outre le risque de **conflit d'intérêts institutionnel**, la Commission jouant un rôle central dans la conception, la négociation, l'évaluation et le suivi des plans.

*c) Les autorités françaises estiment que la proposition de la Commission permet de répondre à ces points de vigilance*

Interrogés sur ces risques dans le cadre des auditions menées par le rapporteur, la direction du budget, la direction générale du trésor et le SGAE **ont tous défendu ce changement de paradigme**.

Le dispositif proposé repose sur un double encadrement : le règlement spécifique aux PPNR et un **règlement horizontal sur la performance**<sup>2</sup>, applicable à l'ensemble du budget de l'UE. Ce cadre prévoit une structuration détaillée autour de **543 domaines d'intervention**, auxquels seront rattachés environ **900 indicateurs de performance**. Les cibles et jalons devront être sélectionnés sur la base de ces indicateurs de performance, qui concerneront **à la fois les réalisations** (ex : « *m<sup>2</sup> construits et nombre de logements sociaux et abordables rénovés ou ajoutés* » ; « *nombre d'agriculteurs*

---

<sup>1</sup> Corti et de la Ossa (2023) ont pointé par exemple que l'objectif du plan de relance italien, qui visait à aider 300 000 demandeurs d'emploi d'ici décembre 2022, ne représentait que la moitié de l'objectif national, fixé à 600 000 demandeurs d'emploi.

<sup>2</sup> 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, COM(2025) 545 final.

soutenus ») et les résultats (ex : « baisse des émissions de gaz à effet de serre » ; « nombre d'emplois maintenus ou créés dans les entreprises soutenues »).

Ce référentiel commun d'indicateurs permet d'assurer une **comparabilité accrue entre États membres** et de mieux mesurer les **résultats des politiques**, au-delà de leur simple mise en œuvre.

Enfin, la direction du budget pointe que le règlement sur la performance prévoit des obligations renforcées en matière de **suivi, de reporting et de transmission automatisée des données**. Les États membres devront mettre en place des systèmes de gestion permettant de suivre l'atteinte des objectifs et de garantir la fiabilité des informations. Des **autorités d'audit indépendantes** seront chargées de vérifier à la fois l'atteinte des jalons et le bon fonctionnement des systèmes de contrôle. Elles produiront une opinion annuelle destinée à la Commission.

Le règlement prévoit explicitement des **possibilités de suspension des paiements et de corrections financières** en cas de non-respect des engagements ou de défaillances dans les systèmes de gestion. En outre, les dispositifs de contrôle devront garantir l'absence de double financement, répondant ainsi à l'un des risques identifiés.

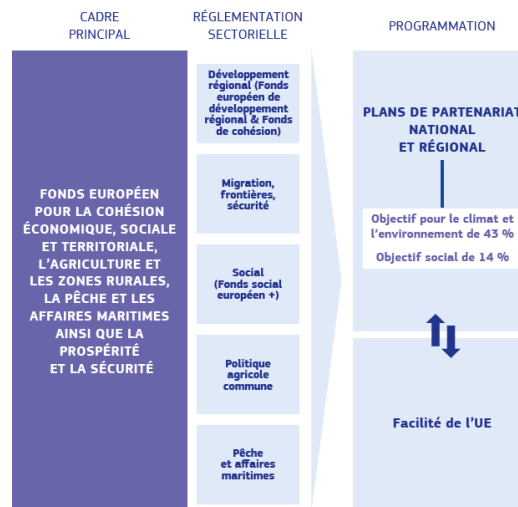
La direction du budget alerte toutefois sur le fait que **la nouvelle logique de performance ne doit surtout pas se superposer à la logique existante de conformité**, car ceci alourdirait considérablement la charge administrative. Elle indique dans ses réponses écrites au questionnaire du rapporteur, que « *les autorités françaises ont à de nombreuses reprises regretté la différence d'interprétation entre la Cour [des comptes européenne] et la Commission européenne et indiqué leur désaccord avec l'idée d'utiliser le coût réel des mesures comme indicateur de performance.* »

## **B. EN TENANT COMPTE DES FLEXIBILITÉS OFFERTES, LES PLAFONDS PRÉVUS PERMETTRAIENT TOUT JUSTE DE PRÉSERVER LES FONDS ALLOUÉS AUX POLITIQUES AGRICOLE ET DE COHÉSION EN FRANCE**

### **1. Au niveau européen, les PPNR marquent une baisse légère des budgets de la PAC et de la politique de cohésion à euros constants**

L'architecture proposée vise à **réunir tous les fonds de l'UE mis en œuvre par les États membres et les régions au sein d'un fonds unique**, qui constitue la rubrique 1 et qui financera principalement les **PPNR, mais aussi une facilité de l'UE**, gérée par la Commission européenne et destinée à aider les États membres et les régions à réagir aux crises, aux perturbations des marchés agricoles ou aux catastrophes naturelles. Cette facilité pourra aussi financer des actions au niveau de l'UE dans un large éventail de domaines d'action (initiative urbaine, innovation sociale, actions maritimes et sanitaires, projets transfrontières, soutien technique).

## Architecture financière de la rubrique 1 du prochain CFP



Source : Commission européenne

Les services du Parlement européen ont analysé les crédits alloués aux PPNR en les comparant, en euros<sup>1</sup> et à périmètre constants aux enveloppes équivalentes prévues dans le CFP 2021-2027. Ils trouvent une **baisse significative de 9,3 % dans les crédits alloués aux politiques couvertes par les PPNR.**

<sup>1</sup> Euros de 2025.

### Comparaison des plafonds des engagements entre le CFP actuel et le CFP proposé

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

Catégorie	CFP 2028-2034 - Programmes	Montant (Mds €)	CFP 2021-2027 - Programmes	Montant (Mds €)
Fléché	Soutien au revenu de la PAC (pilier I)	261,0	FEAGA (gestion partagée)	287,0
	Politique commune de la pêche (PCP)	1,8	FEAMPA (gestion partagée)	5,4
	Affaires intérieures (HOME)	30,6	FAMI, FSI, IGFV	12,8
	Régions moins développées	194,7	FC, FEDER	269,5
			FEADER, LIFE, ESI, FSE+	195,6
Non fléché	Montant à programmer dans les plans initiaux	109,0		
	Flexibilité pour crises et révision à mi-parcours	101,2		
<b>Total</b>	<b>PPNR</b>	<b>698,3</b>	<b>Équivalent 2021-2027</b>	<b>770,3</b>

Note : FEAGA : Fonds européen agricole de garantie ; PCP : Politique commune de la pêche ; FEAMPA : Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture ; FAMI : Fonds Asile, Migration et Intégration ; IGFV : Instrument de gestion des frontières et des visas ; FSI : Fonds pour la sécurité intérieure ; FC : Fonds de cohésion ; FEDER : Fonds européen de développement régional ; FEADER : Fonds européen agricole pour le développement rural ; FSE+ : Fonds social européen plus (ESF+) ; LIFE : Programme pour l'environnement et l'action climatique ; ESI : Fonds structurels et d'investissement européens.

Source : Parlement européen (direction générale du budget)

S'agissant plus spécifiquement de la PAC, **300 milliards d'euros (euros courants) sont sanctuarisés dans la proposition de la Commission :**

- **293,7 milliards d'euros pour les « soutiens au revenu »**, qui représentent 80 % des instruments de la PAC actuelle (nouvelle aide surfacique, soutiens aux petits agriculteurs, paiements pour les zones à contraintes, soutien à des actions agroenvironnementales et climatiques, aides couplées au revenu) ;

- **6,3 milliards d'euros** pour constituer un « filet de sécurité », destiné à stabiliser les marchés en cas de perturbations.

Pour mémoire, la PAC représentait **387 milliards d'euros sur 7 ans dans la dernière programmation** (euros courants). **Ces montants ne sont toutefois pas strictement comparables**, puisque ce budget de 300 milliards ne constitue qu'un minimum, les États membres pouvant le compléter en mobilisant les **235 milliards d'euros non-fléchés** dans les PPNR (euros courants).

Il est à noter par ailleurs que, dans les cadres des négociations commerciales sur le Mercosur, et afin de faire un geste en faveur des agriculteurs, la Commission européenne a proposé, le 6 janvier 2026, de réviser sa position sur la PAC dans le prochain CFP :

- les deux tiers de la réserve de mi-parcours des PPNR (soit 45 milliards d'euros) pourraient être fléchés vers l'agriculture dès 2028 ;

- les fonds dédiés à l'objectif rural (soit 48,7 milliards d'euros) pourraient également être utilisés pour des mesures agricoles<sup>1</sup>.

### Évolution du budget alloué à la PAC

(en milliards d'euros, en euros courants)

	CFP 2021-2027	CFP 2028-2034	
		Proposition initiale (juillet 2025)	Proposition amendée (janvier 2026)
Soutiens au revenu		293,7	293,7
Filet de sécurité		6,3	6,3
Réserve de mi-parcours			Jusqu'à 45
Objectif rural			Jusqu'à 48,7
<b>Total</b>	<b>387</b>	<b>300</b>	<b>Jusqu'à 393,7</b>

Source : commission des finances, d'après la commission des affaires européennes

Si cette proposition suffit à ce que dès 2028, des enveloppes équivalentes au CFP puissent être alloués en faveur de la PAC, deux nuances s'imposent toutefois :

- d'une part, la proposition amendée constitue un **redéploiement de crédits** au sein de la rubrique 1 ;

- d'autre part, la mobilisation de ces fonds au bénéfice de l'agriculture n'est qu'une **possibilité offerte aux États membres**, laissée à leur appréciation.

---

<sup>1</sup> Par ailleurs des prêts de l'UE, dits « Calatalyst » pourraient également être mobilisés à hauteur de 15 milliards d'euros.

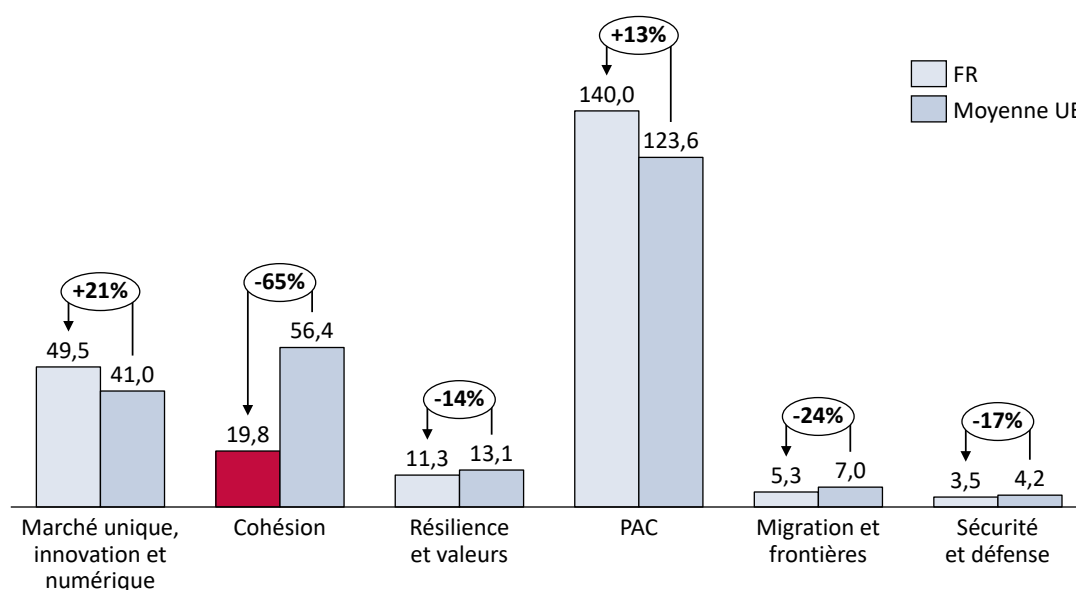
## 2. L'enveloppe allouée à la France doit permettre de garantir les budgets de la PAC et de la politique de cohésion

a) Dans le CFP 2021- 2027, la France a bien mieux profité de la politique agricole commune que de la politique de cohésion

Le contexte budgétaire nous oblige à analyser précisément les retours de la France sur les politiques actuellement financées par le CFP 2021-2027. Sur la base des dernières données disponibles portant sur l'exercice 2024, si le retour français est supérieur à la moyenne s'agissant de la politique agricole commune, il est en revanche particulièrement faible s'agissant de la politique de cohésion. En effet, avec 19,8 euros par habitant, le taux de retour se situe à un peu plus du tiers de la moyenne européenne. Dans l'ensemble, alors que la France contribue au budget de l'UE à hauteur de 17 %, le taux de retour sur cette politique n'est que de 5 %.

### Retour par habitant par rubrique en 2024 : comparaison de la France et de la moyenne de l'UE

(en euros par habitant)

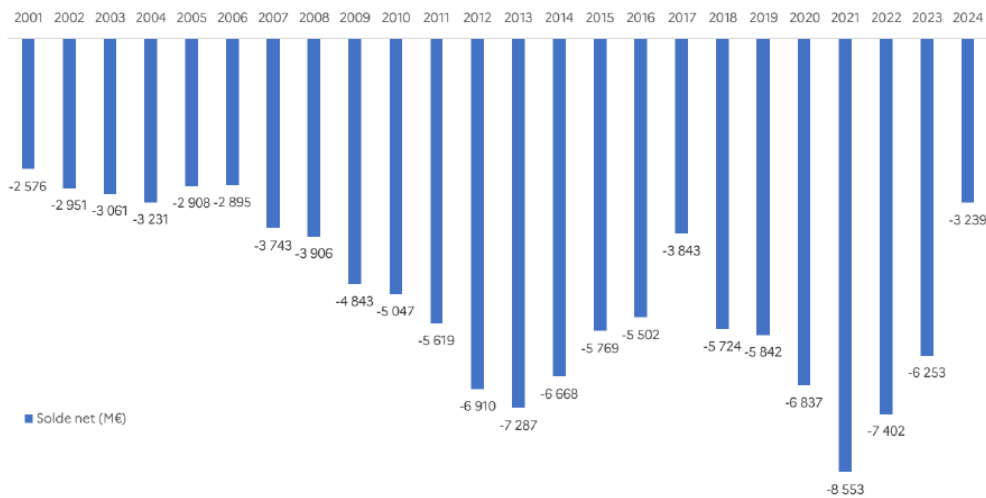


Note : la rubrique « résilience et valeurs » comprend notamment le programme Erasmus.

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

Ainsi, la politique de cohésion finance avant tout les régions d'Europe de l'Est plutôt que les régions françaises. Cette détérioration n'est pas récente et doit être endiguée.

### Évolution du solde net de la France au titre de la politique de cohésion entre 2001 et 2024



Source : documentation budgétaire

Le Sénat ne peut que défendre les régions et l'importance de la politique de la cohésion. Cette politique est notamment cruciale pour les régions dites « ultrapériphériques », défendues dans la suite de cette résolution. Celles-ci ne sont toutefois pas les seules à pouvoir bénéficier d'un tel soutien : en juin 2025, la Commission européenne a ainsi constaté un creusement des inégalités territoriales en France, avec cinq régions dites "NUTS 2" (soit l'ancien périmètre, qui sert de base aux politiques régionales) désormais sous la barre des 75 % du PIB européen moyen par tête : Corse, Limousin, Franche-Comté, Lorraine et Picardie.

Dans un contexte financier contraint, la commission des finances a adopté **l'amendement COM.4 de la commission, pour faire en sorte que les difficultés des régions françaises soient mieux reconnues.**

*b) Dans le prochain CFP, PAC et politique de cohésion pourraient tout juste être maintenues*

Comme rappelé par le SGAE dans ses réponses écrites au questionnaire du rapporteur, « *la fusion de nombreux fonds dans un ensemble de plans de partenariats ne permet pas d'avoir une vision claire sur les crédits qui seront in fine alloués aux différentes politiques, cela relevant du choix de chaque État membre au-delà du minimum imposé par la Commission.* »

**L'enveloppe pré-allouée de la France s'élève à 91,5 milliards d'euros dont 84,5 milliards d'euros au titre du PPNR, 1,4 milliards d'euros au titre du plan Interreg et 5,6 milliards d'euros au titre du fonds social pour le climat (FSC) financé par ressources affectées issues des quotas ETS 2.**

La direction du budget et le SGAE étaient attentifs au **taux de retour de cette proposition, qui s'élève à 10,8 % de l'enveloppe totale préallouée aux États membres, soit un taux similaire à celui observé sur les fonds**

préalloués 2021-2027. À titre de comparaison, il s'agit de la 2<sup>ème</sup> enveloppe en volume (derrière la Pologne, avec 124 milliards d'euros) et de la 20<sup>ème</sup> en termes de retours par habitant. La direction du budget et le SGAE étaient aussi sensibles aux taux de cofinancements nationaux obligatoires, qui sont proches de ceux du cadre 2021-2027.

Cette enveloppe pré-allouée comprend des montants planchers qui devront être dédiés *a minima* aux politiques suivantes :

- 50,9 milliards d'euros à la politique agricole (soutien au revenu des agriculteurs) ;
- 3,7 milliards d'euros en faveur des régions les moins développées ;
- 2,7 milliards d'euros pour les affaires intérieures (FAMI, FSI, IGFV) ;
- 0,2 milliards d'euros pour la politique de la pêche.

Hors ces enveloppes sanctuarisées, **le reste à ventiler au sein de l'enveloppe française s'élève ainsi à 27,0 milliards d'euros.**

S'agissant plus spécifiquement de la PAC, à titre de comparaison l'enveloppe allouée à la France s'élevait à **66,2 milliards d'euros dans le cadre 2021-2027** : pour atteindre ce niveau, **15,3 milliards d'euros** devraient être attribués à la PAC à partir du reste à ventiler, soit **57 % de cette enveloppe**.

Ce reste à ventiler comprend toutefois une « *réserve de flexibilité* », dont l'utilisation dépendra pour partie de crises futures et dont on ne peut affirmer qu'elle sera attribuée, ou non, à la politique agricole. Si l'on exclut cette réserve de l'enveloppe mobilisable, selon les dernières estimations<sup>1</sup>, c'est **près de 80 % des crédits non fléchés** qui devront être mobilisés pour reconstituer l'enveloppe de la PAC.

De manière générale, dans le cadre des auditions, le SGAE indique dans ses réponses écrites au questionnaire du rapporteur, que « *selon plusieurs expertises de la direction du budget et du SGAE, il semble possible pour la France de maintenir en euros courants les enveloppes cohésion, PAC et PCP. 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.* » Au sein du SGAE, un pôle a été créé pour mettre en œuvre le PPNR.

Sur la base de ces estimations actualisées, le rapporteur a **proposé un amendement COM.3 pour mettre à jour, dans la résolution, la comparaison chiffrée du CFP 2021-2027 et du CFP proposé, qui a été adopté par la commission des finances.**

---

<sup>1</sup> Cf. notamment : "Further reflections on CAP governance and budget", capreform.eu, écrit en collaboration avec des chercheurs de l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDR).

#### IV. LE NOUVEAU FONDS EUROPÉEN POUR LA COMPÉTITIVITÉ A VOCATION À FINANCER LES INVESTISSEMENTS D'AVENIR, MAIS SA GOUVERNANCE EST TRÈS PERFECTIBLE

##### A. UN FONDS POUR METTRE EN ŒUVRE LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT DRAGHI

###### 1. Le fonds européen pour la compétitivité (FEC) constitue le principal instrument d'une deuxième rubrique budgétaire tournée vers l'avenir

La deuxième rubrique budgétaire, intitulée « Compétitivité, Prospérité et Sécurité », représente **589,6 milliards d'euros courants** et regroupe aussi une série de programmes existants, fusionnant la rubrique budgétaire actuelle « *Marché unique, numérique et innovation* » avec celle de la sécurité et de la défense<sup>1</sup>. Elle intègre également des éléments provenant d'autres lignes budgétaires gérées directement par l'UE, comme le programme Erasmus+. **Près de 30 % de ce budget seraient consacrés à cette rubrique, marquant un net renforcement par rapport au CFP précédent (18 %).**

Au cœur de cette rubrique figure la création d'un **Fonds européen pour la compétitivité (FEC), doté d'une enveloppe indicative de 234,3 milliards d'euros**. Pour compléter cette rubrique, parmi les principaux dispositifs financés, on peut citer le programme de recherche **Horizon Europe**, maintenu à hauteur de **175 milliards d'euros**, le Mécanisme pour l'Interconnexion en Europe, porté à **81 milliards d'euros** (51 milliards d'euros pour les transports, 30 milliards d'euros pour l'énergie), et le programme **Erasmus +, auquel 41 milliards d'euros** sont alloués.

Le FEC constitue toutefois **la principale innovation de ce budget**, destinée à renforcer l'autonomie stratégique de l'Union et à soutenir ses ambitions industrielles, technologiques et environnementales. L'objectif de ce fonds est d'assurer une **meilleure coordination des États membres** et une **masse critique d'investissement à l'échelle européenne**. Il répond notamment aux recommandations du rapport Draghi et vise à combler le retard économique européen tout en faisant face à la montée des enjeux géopolitiques et sécuritaires.

Le FEC reposerait sur une logique de simplification et d'efficacité en fusionnant 14 programmes existants (dont Europe Numérique, InvestEU, EU4Health, ou encore les instruments de défense et d'espace). Horizon Europe resterait distinct mais étroitement lié au FEC, formant avec lui un ensemble cohérent de financement de la compétitivité européenne.

---

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

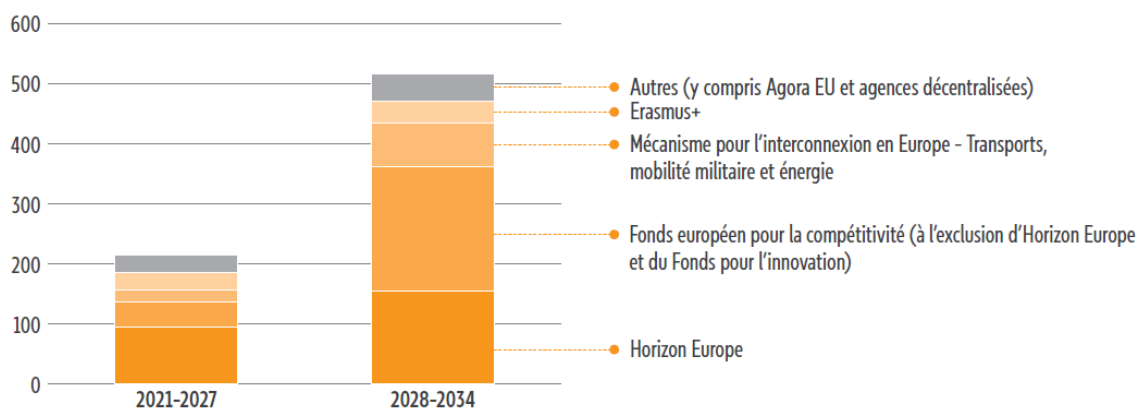
Le FEC est structuré autour de **quatre priorités** :

- **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 proposition traduit une **montée en puissance significative des financements liés à la compétitivité** : les crédits seraient **globalement multipliés par trois**, avec une **hausse notable pour la défense (quasi ×5, passant de 24 milliards d'euros à 116 milliards d'euros)**, des dépenses consacrées aux infrastructures de transport et d'énergie **plus que doublées**, et des fonds en hausse pour la recherche (Horizon Europe atteindrait ainsi **175 milliards d'euros, soit + 70 %**). Par ailleurs, 43 % des financements du FEC (hors défense) doivent contribuer aux objectifs climatiques et de biodiversité.

#### Évolution des fonds liés à la compétitivité et à la défense entre le CFP actuel et le CFP proposé pour 2028-2034

(en milliards d'euros, prix de 2025)



Source : service de recherche du Parlement européen

La Commission insiste par ailleurs sur les synergies qui doivent exister entre les financements prévus par les différents programmes du prochain CFP. S'agissant ainsi, de **la résilience, de la sécurité et de la défense, première priorité financée par le FEC**, si ce fonds doit porter plus spécifiquement sur l'industrie de la défense européenne, il s'inscrit dans un ensemble d'actions en faveur de cette priorité.

## Dispositifs du prochain CFP en faveur de la défense et de la résilience de l'UE



### STIMULATION DE L'INVESTISSEMENT

Accroître les investissements dans l'industrie de la défense par l'intermédiaire du Fonds européen pour la compétitivité.



### SOUTIEN AU FINANCEMENT

Divers outils de financement (subventions, fonds propres, financement par l'emprunt, marchés publics) pour soutenir l'ensemble du parcours d'investissement dans le domaine de la défense, de la recherche et développement (R & D) à la commercialisation en passant par la passation de marchés publics.



### RENFORCEMENT DE LA MOBILITÉ

Améliorer la mobilité militaire de l'UE et renforcer les infrastructures, y compris dans le cadre du mécanisme pour l'interconnexion en Europe.



### AIDE À L'UKRAINE

Maintenir le soutien à l'Ukraine et à son industrie de la défense.

Source : Commission européenne

Sur le plan financier, le fonds mobiliserait l'ensemble des instruments financiers de l'UE (subventions, prêts, garanties, prises de participation) afin de maximiser l'effet de levier et attirer des investissements privés et nationaux. Dans le cadre de son contrôle budgétaire sur les engagements financiers extrabudgétaires de l'Union européenne, le rapporteur a pu constater que « *les instruments de garantie budgétaire tels qu'InvestEU sont intrinsèquement efficaces pour le budget de l'UE, offrant des avantages par rapport aux subventions grâce à un effet multiplicateur plus élevé* », invitant « *à une plus large mobilisation de ce type d'instruments* ». Les représentants des ministères économiques et financiers auditionnés ont tous confirmé que de tels dispositifs devaient être utilisés autant que possible pour maximiser les effets FEC. La commission a donc adopté un **amendement COM.5** pour encourager l'utilisation de ces instruments, qui sont les plus à même de mobiliser les fonds privés, indispensables pour atteindre les 750 à 800 milliards d'euros d'investissement supplémentaires par an attendus par le rapport Draghi pour renforcer la compétitivité du continent européen.

## 2. Une deuxième rubrique qui finance des biens publics européens, dans des secteurs sur lesquels la France a pu obtenir des taux de retours bons mais inégaux

Le FEC proposé finance pour l'essentiel des **biens publics européens, c'est-à-dire des investissements générant des externalités positives à l'échelle de l'Union (cf. supra)**.

C'est le cas notamment du **principal volet du FEC, qui porte sur la résilience, la défense, la sécurité et l'espace**. En effet, une grande partie des dépenses en matière de défense européenne ou de mobilité militaire répondent à des défaillances de coordination entre États et produisent des

bénéfices collectifs élevés (réduction des risques transfrontaliers, interopérabilité des capacités).

Sur l'année 2024, la France a été le **premier bénéficiaire en volume (11,6 %) de la rubrique « sécurité et défense »** du cadre financier pluriannuel, même si le montant par habitant (3,5 euros) reste légèrement inférieur à la moyenne européenne (4,2 euros). Les taux de retour sur cette rubrique varient toutefois entre le très bon (près de 20 % pour le fonds européen pour la défense - hors recherche) et le moins performant (8 % pour la mobilité militaire). Il convient de noter par ailleurs que le programme spatial, situé dans une autre rubrique dans l'actuel CFP, affiche en 2024 un taux de retour de 38 %. Compte tenu de son poids militaire et industriel, la France est donc bien positionnée pour tirer parti d'un renforcement de ces instruments.

La Rubrique 2 comprend également des programmes comme *Horizon Europe*, *Euratom* ou le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE). Ces instruments soutiennent la recherche transfrontalière, les infrastructures énergétiques et numériques, tous caractérisés par des effets de diffusion et des économies d'échelle impossibles à atteindre au seul niveau national. Pour une économie comme celle de la France, fortement intégrée dans les chaînes de valeur européennes et dotée d'un appareil de recherche performant, ces dépenses sont structurellement favorables.

En outre, la France était en 2024 le **premier bénéficiaire des dépenses portant sur la rubrique « marché unique, innovation et numérique »**, avec un taux de retour de **16,2 %**, soit le plus élevé parmi les États membres. En montant par habitant, elle reçoit **49,5 euros**, nettement au-dessus de la moyenne européenne (41 euros). Les taux de retour sur cette rubrique sont toutefois dopés par certains programmes (notamment ITER, avec un taux de retour de 51 %, et le programme spatial précédemment évoqué). Le taux de retour est en revanche plus faible sur le programme de recherche Horizon Europe (10,3 %). La Cour des comptes a rendu en 2025 un rapport sur la mobilisation des fonds européens en matière de recherche<sup>1</sup>, invitant à « *renforcer l'influence française, mieux accompagner et inciter les chercheurs à aller vers l'Europe* ».

Enfin, les taux de retours observés sur le CFP actuel ne garantissent en rien les taux de retours sur la future rubrique 2 : interrogée sur ce point, la direction du budget a formulé une réponse prudente dans ses réponses écrites au questionnaire du rapporteur, : « *la refonte des programmes en gestion directe au sein de la rubrique 2 (...), rend cette estimation difficile. En sus, les discussions sur les critères d'éligibilité et la répartition des volumes par thématiques auront une incidence directe sur ces taux de retour.* » Elle note en outre que « *les autorités françaises ont entamé une démarche d'amélioration de la mobilisation des fonds*

---

<sup>1</sup> *La mobilisation des fonds européens en matière de recherche : les programmes Horizons 2020 et Horizon Europe, Cour des comptes, janvier 2025.*

européens, coordonnée par le SGAE/MFE, qui pourraient également avoir une incidence sur notre capacité à capter les fonds européens du prochain CFP. »

En somme, au niveau de l'Union, la rubrique 2 proposée semble donc bien orientée pour renforcer la compétitivité du continent et financer des biens publics européens. Ses instruments contribueront à des politiques sur lesquelles la France a pu obtenir des retours dans l'ensemble bons, mais inégaux : **un consensus existe sur le fait que les administrations françaises doivent s'engager pour tirer le meilleur parti de ces financements.**

## **B. UNE GOUVERNANCE TROP OPAQUE, QUI LAISSE DES PRÉROGATIVES EXCESSIVES À LA COMMISSION EUROPÉENNE**

Si la création d'un fonds européen pour la compétitivité suscite l'unanimité sur le principe, la gouvernance proposée par la Commission nécessite toutefois de nombreuses précisions et des réaménagements.

En l'état, la Commission définirait des programmes de travail par le biais d'actes d'exécution, suivant la procédure consultative, précisant les priorités, les critères d'éligibilité et le taux de cofinancement des dispositifs du FEC. Les États membres seraient consultés, mais aucune approbation formelle de leur part ne serait requise, la seule exception concernant le volet « résilience, sécurité, défense et espace », où les États membres conserveraient un droit de veto.

La France s'est associée à d'autres grands pays européens<sup>1</sup> pour diffuser en avril 2026 un « *non paper* » (position officieuse) où ils se déclarent favorables au FEC sous les conditions suivantes à condition que ce dernier définisse mieux la procédure de sélection des projets financés, en garantissant notamment le rôle de pilotage des États membres.

Interrogée par le rapporteur, la direction du budget a indiqué que la position française dans les négociations est structurée autour des priorités suivantes :

- une « *définition des critères d'éligibilité et d'attribution des fonds ambitieux qui font prévaloir un principe d'excellence et incorporent une préférence européenne* » ;

- une « *gouvernance incluant suffisamment les États membres de manière à conserver un contrôle sur la cohérence des financements entre eux et sur nos priorités stratégiques* »<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> L'Autriche, le Danemark, la Finlande, l'Allemagne, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays Bas, l'Espagne et la Suède.

<sup>2</sup> La position française défend aussi l'utilisation d'instruments à fort effet de levier comme InvestEU (cf. supra) et la « neutralité technologique » (pour ne pas pénaliser le nucléaire).

### 1. La nécessité d'une définition plus précise des critères d'éligibilité, parmi lesquels doit figurer la préférence européenne

Le « *non paper* » signé par la France définit une ligne directrice claire pour le FEC, centrée sur l'efficacité économique, la compétitivité globale et la maximisation de la valeur ajoutée européenne. Il insiste sur la nécessité de **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 sélection des projets doit reposer sur des procédures ouvertes et concurrentielles, afin d'allouer des ressources limitées aux initiatives les plus performantes.

La proposition de résolution rejoint ce constat, en affirmant la primauté du **critère d'excellence sur les logiques de répartition géographique**, « [*jugant*] en effet que la fixation d'un critère géographique risquerait de conduire à un éparpillement des crédits » et « [*rappelant*] que le FEC a pour but de soutenir les projets les plus stratégiques »

Le « *non paper* » est en revanche muet sur la question de la préférence européenne. Pour mémoire, la proposition de règlement sur le FEC introduit un tel critère, mais il n'est qu'optionnel. Cette question n'étant pas consensuelle parmi les États membres, le « *non paper* » privilégie une approche neutre fondée sur la compétitivité et l'ouverture des procédures

Dans le cadre des auditions menées, la direction du budget et le SGAE ont défendu une position française autour d'un principe central : **orienter prioritairement les financements européens vers les acteurs, les technologies et les chaînes de valeur situés en Europe**, afin de maximiser les retombées économiques, industrielles et en matière d'innovation sur le territoire européen.

Dans cette perspective, la France soutient l'intégration d'un **principe de préférence européenne fort et transversal**, appliqué aux critères d'éligibilité et aux conditions d'association des pays tiers. Ce principe vise à favoriser les entreprises produisant et innovant en Europe, tout en limitant les dépendances extérieures dans les secteurs critiques.

Concrètement, la préférence européenne devrait se traduire par une **éligibilité prioritaire des entités établies dans l'Union**, utilisant des intrants européens, ainsi que par un **encadrement strict des participations de pays tiers**. Cela inclut des restrictions sur les transferts de technologies sensibles, le contrôle des résultats, l'approvisionnement en composants critiques et la gouvernance des projets. Les dérogations à ce principe doivent rester limitées et précisément encadrées.

La France adopte également une position exigeante dans les secteurs de la **défense et du spatial**, où elle préconise la reprise, a minima, des critères stricts déjà en vigueur dans les programmes existants. Elle insiste notamment

sur l'absence de contrôle ou de restrictions par des acteurs tiers, ainsi que sur des seuils de production européenne pour les composants critiques, afin de garantir une véritable autonomie industrielle et opérationnelle.

Par conséquent, la France considère que la proposition actuelle de la Commission, qui rend la préférence européenne **optionnelle et dépendante des programmes de travail**, est insuffisante. Elle plaide pour un mécanisme **obligatoire et appliqué par défaut** aux projets stratégiques, fondé sur des critères objectifs tels que la sécurité, la résilience des chaînes d'approvisionnement, la maîtrise des technologies clés ou encore la compétitivité systémique.

La proposition de résolution est donc parfaitement fondée à « *appeler à intégrer un véritable critère de préférence européenne au sein du FEC* ».

## **2. Une gouvernance encore floue, qui doit rendre aux États membres leur prééminence en matière de stratégie et leur rôle d'autorité budgétaire**

Dans la proposition de la Commission, les États membres ne sont que consultés pour l'élaboration de ces programmes. La Commission a prévu un mécanisme de pilotage (« *steering mechanism* ») pour associer les États membres, fondé sur un rapport stratégique intégrant des processus et rapports sectoriels existants<sup>1</sup>. Ses modalités sont toutefois encore floues, suscitant un certain nombre d'observations chez les représentants des États membres.

Le « *non paper* » signé par la France **plaide ainsi pour un rôle stratégique accru des États membres** dans la programmation du FEC, afin d'assurer une orientation claire des investissements, de favoriser la montée en échelle des projets innovants et de garantir une meilleure prévisibilité pour les acteurs économiques. La Commission conserverait un rôle de mise en œuvre, dans un cadre stratégique construit avec les États.

**Les acteurs auditionnés s'inscrivent dans la même ligne.** La direction du budget (DB) a ainsi pointé que l'accroissement des marges de flexibilité dans le futur CFP nécessite un **renforcement du pilotage par l'autorité budgétaire, en particulier le Conseil, afin de garantir la soutenabilité et la prévisibilité** des contributions nationales. Si le mécanisme de pilotage proposé permettrait de définir des priorités communes orientant le budget annuel, ses modalités concrètes doivent encore être définies, et surtout, **la pleine association des États membres doit être garantie, via le Conseil, à toutes les décisions budgétaires, y compris en cours d'exécution.**

---

<sup>1</sup> Tels que le Semestre européen, le nouvel outil de coordination de la compétitivité, l'état de l'Union de l'énergie, les plans nationaux en matière d'énergie et de climat, l'examen de la mise en œuvre de la politique environnementale ou le rapport sur le marché unique et la compétitivité.

Le SGAE approfondit quant à lui cette approche<sup>1</sup>. Il insiste sur la nécessité de renforcer l'implication des États en amont, notamment *via* le Conseil européen, en organisant, à partir du rapport stratégique de la Commission, **un débat politique au niveau des chefs d'État et de gouvernement afin d'identifier les grandes priorités** qui devront être traduites dans les futurs budgets. « *Le rapport stratégique publié par la Commission en fin d'année ne pourrait servir de base à une discussion dédiée au niveau du Conseil européen visant à définir en début d'année n+1 les priorités politiques qui devraient être reflétées dans l'élaboration du budget n+2* ». Cette orientation vise à **réaffirmer le rôle prééminent des États membres** dans la définition stratégique, tout en **maintenant la procédure budgétaire annuelle actuelle**, fondée sur une proposition de la Commission et une adoption conjointe par le Conseil et le Parlement européen.

La proposition de résolution est donc fondée à « *[attirer] la vigilance sur la gouvernance du FEC* », en jugeant notamment « *que la Commission s'arroge un pouvoir trop important pour piloter le FEC* ».

### **3. Le Parlement européen et les autorités françaises pointent un déficit de transparence envers l'autorité budgétaire**

Si le **Parlement européen** s'est montré favorable au projet de FEC, il a en effet exprimé une vigilance particulière face aux effets de la fusion des programmes au sein de ce fonds. En effet, tout en reconnaissant l'intérêt de la rationalisation, il insiste sur le fait que celle-ci ne doit ni réduire la transparence ni affaiblir la capacité de contrôle de l'autorité budgétaire (Conseil et Parlement). Il demande en particulier le maintien de **lignes budgétaires suffisamment détaillées**, permettant d'identifier clairement les montants alloués à chaque priorité politique, une granularité jugée indispensable pour assurer un suivi effectif des politiques financées. Dans le cadre des auditions menées, la direction du budget a partagé ce constat, soulignant la nécessité d'une **nomenclature budgétaire plus précise** que celle proposée à ce stade. L'autorité budgétaire doit en effet disposer d'un niveau de détail suffisant dans les lignes budgétaires annexées au règlement, afin de permettre une programmation pluriannuelle lisible et un suivi rigoureux de l'exécution.

La direction du budget insiste également sur l'importance d'une **information régulière et complète de l'autorité budgétaire** par la Commission sur l'usage des instruments de flexibilité, des marges disponibles et les prévisions de mobilisation des crédits.

En complément, le **SGAE** a pointé les risques d'opacité induits par l'accroissement des flexibilités budgétaires. Il souligne que la simplification ne doit pas se traduire par un affaiblissement du contrôle, notamment dans

---

<sup>1</sup> Dans ses réponses écrites au questionnaire du rapporteur.

un contexte marqué par des **possibilités accrues de redéploiement, de réserves et d'ajustements en cours d'exécution**. Pour y répondre, il préconise un **encadrement strict des dérogations au règlement financier**, en limitant leur nombre et leur portée, et en évitant toute extension dans les règlements sectoriels.

En outre, les autorités françaises, *via* le SGAE, jugent certains mécanismes contraires à la transparence et à la discipline budgétaire. Elles s'opposent notamment :

- à la **reconstitution des crédits non utilisés**, jugée incompatible avec le principe d'annualité budgétaire ;

- au **report automatique des crédits sur l'ensemble de la période de programmation**, qui risquerait de réduire la lisibilité de l'exécution budgétaire.

La proposition de résolution est muette sur ce point . **La commission des finances a adopté un amendement COM.5** visant à satisfaire ces points et renforcer la transparence du FEC.

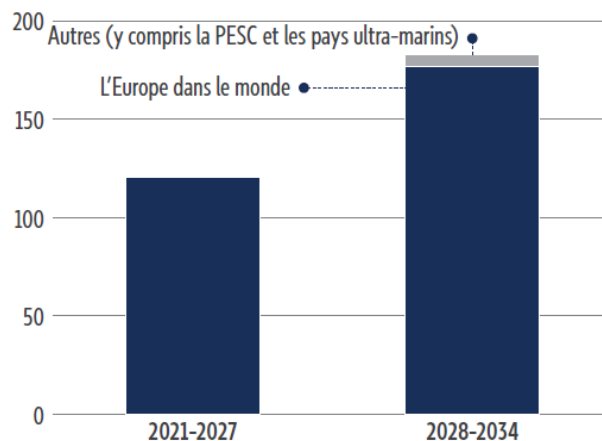
## V. PARMIS LES AUTRES RUBRIQUES DU CFP PROPOSÉ, LA HAUSSE DES DÉPENSES ADMINISTRATIVES NE PEUT QU'ATTIRER L'ATTENTION DU SÉNAT

### A. UN FINANCEMENT DE L'ACTION EXTÉRIEURE DE L'UNION RÉORGANISÉ DANS DES PROPORTIONS CONSTANTES

La proposition de cadre financier pluriannuel pour 2028-2034 accorde une place significative à l'action extérieure de l'Union européenne, avec une enveloppe d'environ **215,2 milliards d'euros en euros courants, soit près de 10 % du budget total**, une proportion globalement stable. En euros de 2025, cette enveloppe représente une progression notable puisqu'elle passe de **121,5 milliards d'euros dans le CFP 2021-2027 à 190 milliards d'euros dans le prochain CFP**.

#### Rubrique 3 : comparaison entre le CFP 2021-2027 et la proposition de CFP pour 2028-2024

(en milliards d'euros, prix de 2025)



Source : service de recherche du Parlement européen

**Un instrument unifié « Global Europe » (« l'Europe dans le monde ») est créé**, regroupant l'essentiel des outils existants, notamment ceux dédiés au développement, à l'aide humanitaire, à la préadhésion et aux facilités régionales, dans une logique de simplification et de cohérence. Cet instrument est **doté d'environ 200 milliards d'euros (euros courants) et serait décliné en six piliers géographiques :**

- Asie et Pacifique : **61 milliards d'euros ;**
- Afrique subsaharienne : **43 milliards d'euros ;**
- élargissement, voisinage oriental et reste de l'Europe : **43 milliards d'euros ;**

- Amériques et Caraïbes : **17 milliards d'euros** ;
  - Moyen-Orient, Afrique du Nord et Golfe : **9 milliards d'euros** ;
  - affaires mondiales : **13 milliards d'euros**.
- en complément, chacun de ces piliers pourraient être alimentés par une réserve de flexibilité pour laquelle **15 milliards d'euros** sont prévus.
- au moins **90 % des dépenses** de cet instrument (hors dépenses support) doivent constituer de **l'aide publique au développement**.

La Commission européenne propose **une organisation plus flexible**, visant à mieux adapter les financements aux priorités régionales, tout en permettant des ajustements rapides en cas de crise : **les enveloppes indiquées par pilier sont indicatives, et leur répartition effective dépendra des décisions prises dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle**. La Commission souhaite par ailleurs aligner plus étroitement les dépenses extérieures de l'UE sur les **priorités stratégiques de l'Union**, telles que la sécurité économique, les migrations, l'énergie, le climat ou encore l'accès aux ressources critiques.

Sans surprise, **le Parlement européen accueille favorablement l'augmentation des moyens consacrés à l'action extérieure**, y voyant un signal de l'engagement de l'Union dans un environnement international plus instable. Il estime d'ailleurs que ces montants restent insuffisants au regard de l'ampleur des défis, notamment en matière de développement, de crises humanitaires et de soutien à l'Ukraine. Là encore, il exprime toutefois des préoccupations quant aux effets de la fusion des instruments, redoutant une perte de transparence et de contrôle démocratique.

Du côté français, l'appréciation portée par la direction du budget est plus mesurée. Le niveau des financements n'est pas contesté en tant que tel, mais cette direction indique que **son appréciation définitive dépendra des sommes effectivement dépensées**.

Comme pour le FEC, la direction du budget et le SGAE insistent sur le fait qu'**en matière de gouvernance**, il est crucial que les États membres conservent leurs prérogatives en matière d'initiative stratégique, la Commission ne se chargeant que de la mise en œuvre. Cela implique un renforcement de la gouvernance, passant par des orientations stratégiques régulières du Conseil, un suivi étroit de la programmation et de l'exécution, ainsi qu'une meilleure information en amont des États membres.

## **B. UNE HAUSSE NON-JUSTIFIÉE DES DÉPENSES ADMINISTRATIVES**

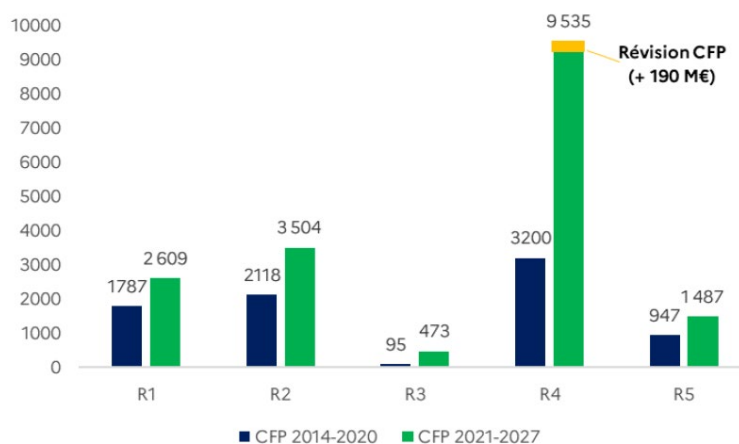
La proposition de la Commission pour le CFP 2028-2034 marque une **hausse substantielle des dépenses administratives de l'Union européenne**, qui atteindraient 117,9 milliards d'euros, contre 82,5 milliards sur la période 2021-2027. Cette augmentation, de l'ordre de + 40 %, s'inscrit dans un contexte déjà marqué par des tensions entre la Commission et les États membres sur le niveau et la dynamique de ces dépenses. Lors de la révision à mi-parcours de l'actuel CFP en 2024, une demande plus limitée (+ 1,9 milliards d'euros) avait déjà suscité une opposition ferme, notamment de la France et de l'Allemagne, conduisant à son abandon. Le Conseil avait alors rappelé **l'objectif de stabilisation des effectifs et de maîtrise des coûts administratifs** fixé dès 2020.

Dans sa nouvelle proposition, la Commission justifie cette hausse par plusieurs facteurs : l'impact de l'inflation, l'accroissement des missions confiées à l'Union, et surtout la mise en œuvre de nouveaux instruments structurants, comme le Fonds européen de compétitivité. Elle estime à environ **2 500 équivalents temps plein supplémentaires** les besoins en effectifs à l'échelle de l'ensemble des institutions, en présentant cette augmentation comme un minimum nécessaire pour faire face à une situation jugée « *structurellement sous-financée* » dans le cadre actuel. Cette argumentation repose sur l'idée que les capacités administratives de l'Union doivent être renforcées pour accompagner l'élargissement de ses politiques et de ses ambitions.

Cette lecture est toutefois **largement contestée par les États membres**. Dans le cadre des auditions menées, la direction du budget et le SGAE ont indiqué que les autorités françaises regrettent en premier lieu **l'insuffisance des informations fournies par la Commission**, qui ne permettent pas d'apprécier de manière éclairée le niveau d'administration proposé. Elles contestent l'idée selon laquelle la réponse aux tensions observées sur la rubrique administrative devrait passer prioritairement par une augmentation des crédits. Dans un contexte où les agences européennes occupent une place de plus en plus importante, la direction du budget met en avant la nécessité de disposer d'une **vision consolidée des dépenses administratives**, en intégrant l'ensemble des coûts de soutien au sein de la rubrique dédiée, ou en repensant la nomenclature budgétaire pour mieux distinguer les types de dépenses (investissement, subventions, instruments financiers, administration).

### Comparaison du budget des agences décentralisées entre le CFP 2014-2020 et le CFP 2021-2027

(en millions d'euros courants)



Note : R - rubrique.

Source : documentation budgétaire

La France propose également l'instauration de **plafonds d'emplois par institution et par direction générale**, couvrant l'ensemble des agents quel que soit leur statut, afin de donner à l'autorité budgétaire un véritable levier de contrôle. Elle insiste enfin sur la nécessité d'une **information régulière, fiable et assortie d'indicateurs de performance**, permettant d'évaluer l'efficacité de la dépense administrative.

Au-delà de ces exigences de méthode, la direction du budget exprime une **réserve de fond sur le niveau proposé**, jugé excessif au regard des besoins démontrés. Elle appelle la Commission à **réduire le poids relatif de ces dépenses, en tirant parti des gains attendus de la simplification budgétaire et d'une réorganisation interne des services**.

**Le rapporteur souscrit donc entièrement à la ligne retenue dans la proposition de résolution**, qui « note que les dépenses administratives sont en forte augmentation dans la proposition de la Commission pour le CFP 2028-2034 », « s'oppose à ces augmentations d'effectifs et souligne la sensibilité de ce sujet dans un contexte d'efforts budgétaires au niveau national » et « regrette également la faible transparence des dépenses administratives ».

## VI. UN SYSTÈME DE RESSOURCES PROPRES GLOBALEMENT FAVORABLE À LA FRANCE MAIS QUI PEUT ÊTRE RÉAMÉNAGÉ

### A. LA COMMISSION A PROGRESSIVEMENT AFFINÉ SA PROPOSITION DE NOUVELLES RESSOURCES PROPRES

L'accord interinstitutionnel de décembre 2020 prévoit une feuille de route en vue de **l'introduction de nouvelles ressources propres, censées couvrir le remboursement de l'emprunt commun souscrit pour financer le plan de relance européen NGEU** (cf. *supra*). La feuille de route sur les nouvelles ressources propres annexée à cet accord prévoyait une **mise en œuvre d'un premier paquet au 1<sup>er</sup> janvier 2023**.

Conformément à la feuille de route sur les nouvelles ressources propres annexée à l'accord interinstitutionnel du 16 décembre 2020, **la Commission a présenté le 22 décembre 2021** une proposition portant sur trois nouvelles ressources propres :

- **une ressource fondée sur le système d'échange des quotas d'émission (SEQE)**<sup>1</sup>. La Commission proposait que 25 % des recettes générées par le système communautaire d'échange de quotas d'émission prévu dans le cadre du paquet Climat « Fit for 55 » soit affecté au budget européen ;

- **une ressource fondée sur le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF)**. Cet instrument vise à limiter les fuites d'émission carbone en instaurant, dans certains secteurs, une péréquation des prix du carbone entre les produits nationaux et les importations en provenance de pays situés hors de l'Union européenne ;

- **une ressource fondée sur le « Pilier I » de l'accord multilatéral de l'OCDE/G20 sur la fiscalité internationale**. Cette ressource, effective une fois la convention multilatérale entrée en vigueur, serait équivalente à 15 % de la part des bénéficiaires résiduels de certaines entreprises multinationales réaffectés aux États membres de l'Union.

Deux de ces propositions législatives (ressources MACF et SEQE) ont donné lieu à un accord entre le Conseil et le Parlement au mois de décembre 2022. Pour être effective, l'introduction de nouvelles ressources propres **nécessite toutefois la révision de la décision relative au système des ressources propres (DRP)**. Or ces nouvelles ressources propres **n'ont pas suscité l'unanimité requise pour amender cette décision**.

Une nouvelle proposition de la Commission, présentée en juin 2023, a modifié et actualisé le projet de décembre 2021, sans être plus consensuelle.

Les nouvelles ressources propres jouant un rôle crucial dans l'équilibre du prochain cadre financier pluriannuel 2028-2034, **la Commission s'est livrée le 16 juillet 2025 à une présentation jointe de ses propositions**

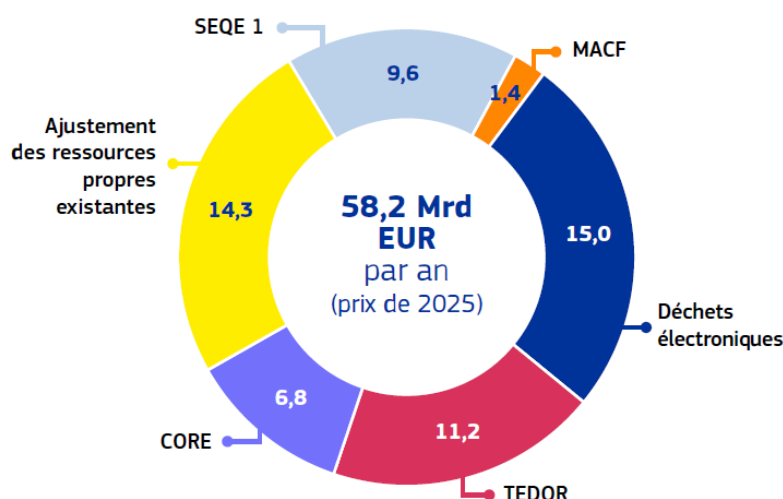
---

<sup>1</sup> EU Emission Trading System en anglais, ou ETS.

pour le prochain CFP et pour de nouvelles ressources propres, avec une proposition de nouvelle DRP.

Dans ses projections, la Commission européenne prévoit un remboursement de l'emprunt NGEU sous la forme **d'annuités de 24 milliards d'euros** (intérêt + capital)<sup>1</sup> : la dernière proposition dépasse largement ce montant pour **atteindre 58,2 milliards d'euros par an**, intégrant deux nouvelles propositions de ressources sur les entreprises (CORE) et le tabac (TEDOR) détaillées ci-après.

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



Source : Commission européenne

Les représentants des ministères économiques et financiers ont indiqué en audition que, si ce paquet n'était pas parfait, il restait dans l'ensemble favorable à la France. Ainsi, la direction du budget note, dans ses réponses écrites au questionnaire du rapporteur, que « *les autorités françaises ont adopté une position de soutien à l'ensemble du paquet proposé par la Commission afin de ne pas le fragiliser, en ligne avec la position française faisant de l'adoption de nouvelles ressources propres une condition sine qua non à la préservation de l'ambition du prochain CFP.* »

Cette position s'appuie pour une large part sur une analyse des retours attendus de ces différentes ressources, jugés plus favorables que la situation présente. En effet, d'après les données communiquées par la Commission européenne, mis à part pour la ressource CORE, chaque ressource proposée nécessite une contribution moindre que sa clé de contribution RNB.

<sup>1</sup> Cf. « Report from the Commission to the European Parliament and the Council - Long-term forecast of future inflows and outflows of the EU budget (2026-2034) ».

**Clés de contributions par État membre (en moyenne 2028-2034) au titre des nouvelles ressources propres proposées par la Commission**

	Clé RNB	Clé RPT	Clé petit colis	Clé e-waste	Clé TEDOR (scénario adoption directive)	Clé CORE	Clé ETS1	Clé MACF
Belgium	3,5%	12,6%	23,1%	2,0%	3,1%	5,5%	2,6%	7,6%
Bulgaria	0,6%	0,7%	0,0%	0,0%	2,6%	0,8%	2,7%	2,4%
Czechia	1,8%	1,7%	0,8%	1,6%	2,9%	2,7%	5,0%	1,8%
Denmark	2,3%	1,8%	1,0%	2,3%	1,2%	3,3%	1,4%	1,1%
Germany	24,1%	17,3%	7,9%	25,1%	20,9%	12,8%	22,0%	15,3%
Estonia	0,2%	0,1%	0,0%	0,2%	0,3%	0,3%	0,9%	0,2%
Ireland	2,4%	2,3%	2,9%	1,0%	0,6%	4,3%	1,1%	1,0%
Greece	1,3%	1,3%	0,4%	1,9%	2,8%	1,0%	4,1%	2,3%
Spain	9,1%	9,1%	4,0%	9,0%	9,6%	8,9%	9,9%	10,1%
France	15,6%	9,5%	15,3%	14,9%	9,2%	15,9%	6,3%	10,4%
Croatia	0,5%	0,3%	0,0%	0,5%	1,2%	0,6%	0,5%	0,8%
Italy	11,4%	9,6%	4,4%	14,1%	13,9%	13,1%	10,6%	16,1%
Cyprus	0,2%	0,2%	0,0%	0,1%	0,2%	0,1%	0,4%	0,1%
Latvia	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,4%	0,2%	0,2%	0,3%
Lithuania	0,5%	0,4%	0,2%	0,4%	0,4%	0,6%	0,4%	1,0%
Luxembourg	0,3%	0,1%	0,0%	0,1%	2,6%	1,5%	0,1%	1,0%
Hungary	1,2%	2,4%	17,7%	2,3%	1,9%	2,0%	1,5%	0,9%
Malta	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,2%	0,3%
Netherlands	6,6%	15,9%	18,4%	7,1%	3,4%	3,5%	3,8%	4,4%
Austria	2,6%	0,9%	0,1%	1,7%	2,8%	4,3%	1,6%	4,4%
Poland	5,3%	5,6%	1,9%	6,8%	9,4%	7,1%	12,9%	5,9%
Portugal	1,6%	1,1%	0,0%	2,1%	2,2%	1,7%	2,1%	2,0%
Romania	2,4%	1,5%	0,0%	2,4%	4,9%	1,5%	4,8%	5,1%
Slovenia	0,4%	0,8%	0,0%	0,5%	0,7%	0,4%	0,5%	0,3%
Slovakia	0,8%	1,0%	0,0%	0,4%	1,2%	1,2%	1,6%	3,4%
Finland	1,5%	0,7%	0,9%	0,8%	0,4%	2,2%	1,9%	1,1%
Sweden	3,6%	2,5%	0,8%	2,1%	1,1%	4,3%	1,0%	0,9%
Union européenne 27	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Note : le code de couleur compare chaque donnée à la valeur de la « clé RNB » du pays ; les clés « e-waste » et « ETS 1 » correspondent respectivement aux clés « déchets électroniques » et « SEQE 1 » (traduction anglaise).

Source : traitement de la direction du Budget sur des données de la Commission européenne

**B. LE SÉNAT DOIT APPUYER LA HAUSSE DES RESSOURCES PROPRES EXISTANTES DEMANDÉE PAR LA COMMISSION**

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.**

## **1. Les ressources propres traditionnelles : élargissement de la base et réduction des frais de perception**

La Commission propose en premier lieu 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, la proposition précise que **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**, chiffrage toutefois compliqué par les effets comportementaux d'une telle mesure qui susciterait des stratégies d'évitement.

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**. En effet, dans les projections du CFP 2028-2034, en augmentant les ressources propres traditionnelles, on diminue le besoin de recourir aux contributions RNB des États membres : or, comme vu précédemment, la France représente 9,8 % des contributions aux ressources propres traditionnelles, contre 15,6 % du RNB de l'UE.

La proposition de résolution ne se prononçant pas sur ce point, **un amendement COM.6 proposé par le rapporteur a été adopté par la Commission des finances pour soutenir cette proposition de hausse des ressources propres traditionnelles**.

## **2. La ressource plastique : une révision à la hausse du taux d'appel**

La « ressource plastique » est une **taxe assise sur les déchets d'emballages plastiques non recyclés**, qui a été établie par la décision 2020/2053 du Conseil de l'Union européenne pour le budget 2021-2027 de l'UE. Cette décision fixe un **taux d'appel uniforme appliqué aux déchets d'emballages en plastique non recyclés qui est aujourd'hui de 0,8 euro/kg**.

La forte inflation observée depuis 2022 a significativement réduit la valeur du taux d'appel de la ressource plastique. La Commission propose donc de le porter de 0,8 euro/kg à 1 euro/kg en 2028 avant, ensuite, de l'adapter chaque année pour tenir compte de l'inflation. À volume constant, cette proposition aurait un **impact annuel de 2,2 milliards d'euros**.

Or, comme l'a montré récemment la sénatrice Christine Lavarde dans son rapport sur la prévention et la valorisation des déchets<sup>1</sup>, **la France contribue aujourd'hui très largement à cette contribution. Elle serait donc particulièrement pénalisée par cette hausse** : à volume inchangé, une telle hausse porterait ainsi la contribution française de 1,4 milliard d'euros à 1,75 milliard d'euros, soit une hausse non-négligeable de 350 millions d'euros, avant tout prise en compte d'une indexation sur l'inflation.

Au demeurant, la Cour des comptes européenne a fait part de ses doutes sur la qualité des données qui sous-tendent ce prélèvement. En effet, alors que les États membres sont tenus d'utiliser deux méthodes de calcul différentes et de fournir une estimation unique en équilibrant les résultats obtenus pour estimer la quantité de déchets d'emballages en plastique produits<sup>2</sup>, **seuls 18 États membres ont communiqué des données fondées sur les deux méthodes**<sup>3</sup>. Les écarts observés entre les chiffrages obtenus selon ces deux méthodes suffisent à justifier la nécessité de respecter cette méthodologie pour obtenir des données fiables (ex : en Irlande, écart de 47 % entre les deux méthodes statistiques utilisées, cf. ci-dessous). La France n'est toutefois pas en position de donner des leçons, faisant partie des pays ne respectant pas la réglementation européenne.

---

<sup>1</sup> *Soutien de l'État à la prévention et la valorisation des déchets ainsi qu'à l'économie circulaire, rapport d'information n° 11 (2025-2026), déposé le 8 octobre 2025, Christine Lavarde.*

<sup>2</sup> *Règlement (UE) 2023/595 établissant le formulaire pour le relevé relatif à la ressource propre fondée sur le plastique.*

<sup>3</sup> *Rapport annuel.*



savoir l'Allemagne (2,2 milliards d'euros en 2025), les Pays-Bas (1,7 milliard d'euros), la Suède (0,9 milliard d'euros), l'Autriche (0,4 milliard d'euros) et le Danemark (0,2 milliard d'euros). **La France est le premier contributeur au financement de ces mécanismes.**

La France n'est concernée par aucun de ces mécanismes et **ne peut voir ces propositions de suppression que sous un jour favorable**. Ces propositions sont aussi saluées par la Cour des comptes européennes, comme des mesures favorisant la simplicité et la transparence.

En tout état de cause, ces propositions, d'apparence technique, doivent permettre de **lever plus de 14 milliards d'euros par an sur des ressources déjà existantes et jouent un rôle essentiel dans l'équilibre financier de la proposition de la Commission.**

La proposition de résolution se positionne fermement sur la question des rabais, indiquant que le Sénat « *soutient fermement la proposition de la Commission 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 par 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* ».

Ce soutien ferme est justifié et constitue un point clé de la position française.

### **C. LE SYSTÈME D'ÉCHANGE DE QUOTAS D'ÉMISSION ET LE MÉCANISME D'AJUSTEMENT CARBONE AUX FRONTIÈRES RESTENT DEUX PISTES PROMETTEUSES DE NOUVELLES RESSOURCES PROPRES DONT LA MISE EN ŒUVRE DOIT DÉSORMAIS SE CONFIRMER**

#### **1. Le système d'échange des quotas d'émission de l'UE (SEQUE)**

##### *a) Présentation du dispositif*

Régi par la directive 2003/87/CE de la Commission européenne, le système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQUE) 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. Il restreint le volume des gaz à effet de serre qui peuvent être émis par les secteurs industriels énergivores, les producteurs d'électricité et les compagnies aériennes. Les quotas d'émission sont plafonnés à un niveau fixé par l'UE et les entreprises peuvent soit recevoir, soit acheter des quotas individuels. Le plafond est abaissé au fil du temps, de manière à réduire progressivement la quantité d'émissions. Le nombre de pays et de secteurs concernés s'est accru avec le temps.

### Évolution des principales caractéristiques du SEQE

	Phase I (2005-2007)	Phase II (2008-2012)	Phase III (2013-2020)
<b>Pays</b>	UE 25 + Roumanie et Bulgarie en 2007	UE 27+ Norvège, Liechtenstein et Islande	UE 28 (Croatie)+ Norvège, Liechtenstein et Islande
<b>Gaz</b>	CO <sub>2</sub> seul	CO <sub>2</sub> + N <sub>2</sub> O opt in	CO <sub>2</sub> , N <sub>2</sub> O et PFC
<b>Secteurs</b>	Électricité et chaleur, raffineries, acier, fer, ciment et chaux, verre, céramique, pâte à papier	Mêmes secteurs + aviation à compter de 2012	Même secteurs + métaux ferreux et non ferreux, aluminium de première fusion et d'affinage, acide nitrique, acide adipique, acide glyoxylique, ammoniac, poussière de soude, hydrogène, produits pétrochimiques

Source : Ministère de la Transition écologique, d'après la Commission européenne

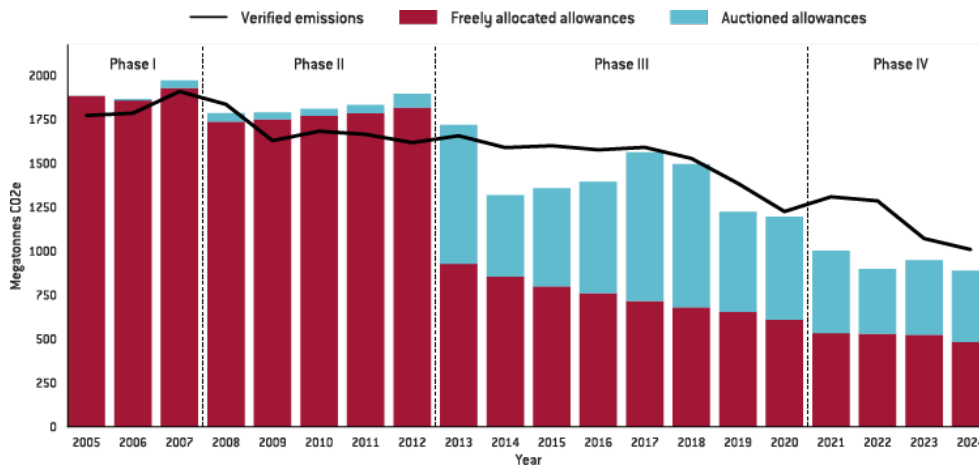
**Le plafond de quotas est fixé en fonction des objectifs climatiques de l'Union européenne pour les secteurs couverts par le SEQE.** Dans son rapport sur le marché du carbone en 2024, la Commission européenne estime que le système couvre 40 % des émissions de l'Union européenne<sup>1</sup>.

**La quasi-totalité des quotas étaient alloués gratuitement jusqu'en 2012. Depuis le début de la phase 3 en 2013, plus de la moitié des quotas sont vendus aux enchères,** avec l'objectif de faire croître ce niveau progressivement. Afin de préserver certains secteurs particulièrement exposés à un risque de fuite de carbone (c'est-à-dire un risque de voir la production se délocaliser du fait des contraintes climatiques), la possibilité de distribuer des quotas gratuits a été maintenue.

---

<sup>1</sup>« Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the functioning of the European carbon market in 2024 », Commission européenne, Décembre 2025.

## Évolution de la part des quotas mis aux enchères



Note de traduction : « verified emissions » - émissions mesurées et vérifiées ; « freely allocated allowances » - quotas gratuits ; « auctioned allowances » - quotas mis aux enchères.

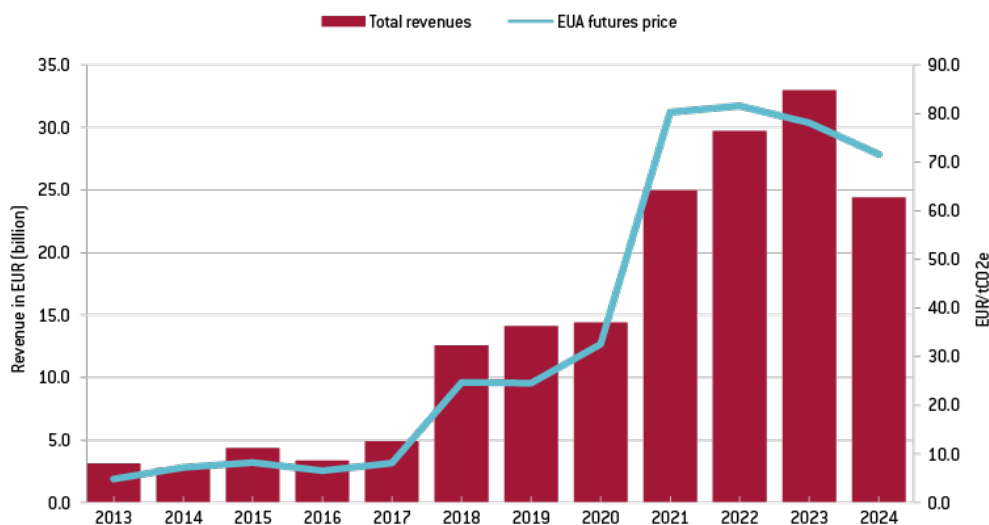
Source : Bruegel

On observe par ailleurs une augmentation quasi constante du prix du carbone, de 7 euros la tonne en 2018 à plus de 28 euros en mai 2020. Mais ce n'est qu'à partir de mi-2020 que le "prix a commencé à augmenter plus fortement, jusqu'à atteindre plus de 90 euros la tonne début 2022", selon la Banque de France<sup>1</sup>, signal prix jugé compatible avec l'ambition européenne d'une transition vers une société sobre en carbone.

Associées à la hausse du prix du carbone, les enchères de quotas ont constitué une **ressource en forte croissance pour les États membres** et permis une **réduction significative et efficiente des émissions de CO<sub>2</sub>** (de l'ordre de 14 % à 16 % d'après Bruegel).

<sup>1</sup> Le Bulletin de la Banque de France n° 242 : Les instruments européens visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre, publié le 01/09/2022.

## Évolution des recettes et du prix des enchères de carbone pour les pays de l'UE



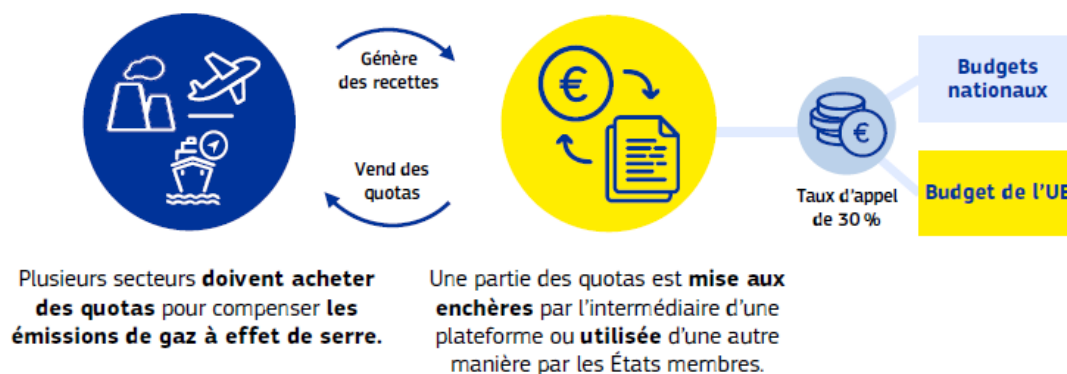
Note de traduction : « Revenue in EUR (billion) » - recettes en milliards d'euros ; « total revenues » - recettes totales ; « EUA futures price » - prix des contrats futurs EUA (enchères carbone européennes).

Source : Bruegel

### b) Ressource proposée par la commission

Dans le cadre du système actuel d'échange de quotas d'émission de l'UE, la plupart des recettes provenant de la mise aux enchères des quotas d'émission sont **transférées aux budgets nationaux**. En décembre 2021, la Commission a proposé qu'à l'avenir, **25 % des recettes provenant de l'échange de quotas d'émission de l'UE alimentent le budget de l'UE** ; cette proportion a été augmentée à **30 % en juillet 2025**. D'après la Commission, « la ressource propre fondée sur le SEQE demeure **l'épine dorsale des propositions [formulées]**, étant donné qu'elle est étroitement liée aux objectifs climatiques de l'Union et constitue une source potentielle importante de recettes ». Avec 30 % des recettes alimentant le budget de l'UE, **la plus grande partie des recettes provenant de la mise aux enchères de quotas d'émission continuerait d'être versée aux budgets nationaux**.

### Proposition de la Commission sur le SEQE

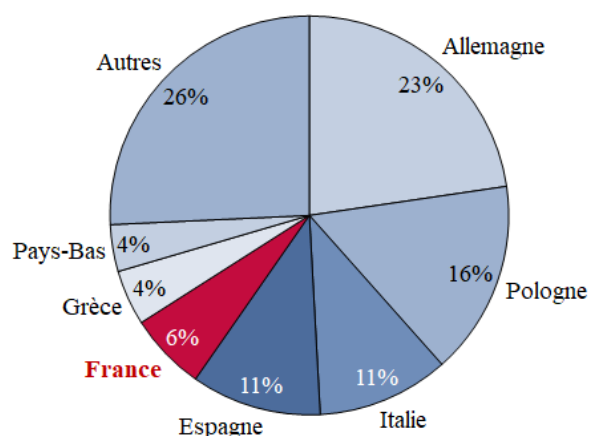


Source : Commission européenne

En matière de nouvelles ressources propres, **la Commission a décidé de se recentrer uniquement sur les recettes provenant du système d'échange de quotas d'émission (SEQE 1) déjà en place** et de ne pas fonder la ressource propre sur le nouveau système d'échange de quotas d'émission lié au transport routier et au bâtiment (SEQE 2). La Commission estime malgré tout que cette ressource devrait générer **environ 9,6 milliards d'euros** par an, en moyenne, en se fondant sur un prix à la tonne de 88 euros (prix de 2025).

**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.

### Répartition par pays des revenus des enchères du SEQE en 2024



Source : commission des finances d'après la Commission européenne

Des think tanks comme l'institut Bruegel vont encore plus loin et proposent **d'attribuer une part bien supérieure à 30 % à l'UE**, limitant la part nationale aux seuls frais de perception<sup>1</sup>.

## **2. Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF)**

Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF), également connu sous l'acronyme anglais CBAM (Carbon Border Adjustment Mechanism) est un instrument réglementaire européen qui 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 fabriquant ces produits**. L'objectif premier de ce dispositif est de **lutter contre les fuites de carbone**, dans un contexte de renforcement de l'ambition climatique au niveau européen. Ce dispositif repose sur **un mécanisme de quotas miroir du mécanisme SEQE**<sup>2</sup>

Le MACF a été **progressivement instauré depuis 2023 et est pleinement en place depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2026**. Il a créé de nouvelles obligations réglementaires pour les importateurs<sup>3</sup> et s'applique, dans un premier temps, uniquement à certaines marchandises dites « simples » fortement exposés au risque de fuite de carbone : acier, ciment, aluminium, engrais azotés, hydrogène, importations d'électricité. **Ces secteurs représentent en cumulé environ la moitié des émissions industrielles dans l'UE. L'objectif affiché de la Commission est d'élargir progressivement ce périmètre** de marchandises à d'autres secteurs de l'industrie, notamment le raffinage et la chimie, ainsi qu'à certains produits de l'aval afin de limiter les risques de contournement.

La montée en charge du MACF est **indissociable de la disparition progressive des quotas gratuits dans le SEQE**. En effet, historiquement, l'allocation de quotas gratuits dans le cadre du marché carbone européen a été la solution pour limiter les risques de fuites de carbone. Cependant ce système a progressivement révélé plusieurs limites, impliquant un manque à gagner et **dégradant fortement le signal-prix moyen de la tonne de carbone**<sup>4</sup>.

Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) peut être considéré comme la « *dimension extérieure* » du SEQE. La Commission propose

---

<sup>1</sup> « *Bigger, better funded and focused on public goods. How to revamp the European Union budget* », Bruegel, 2025.

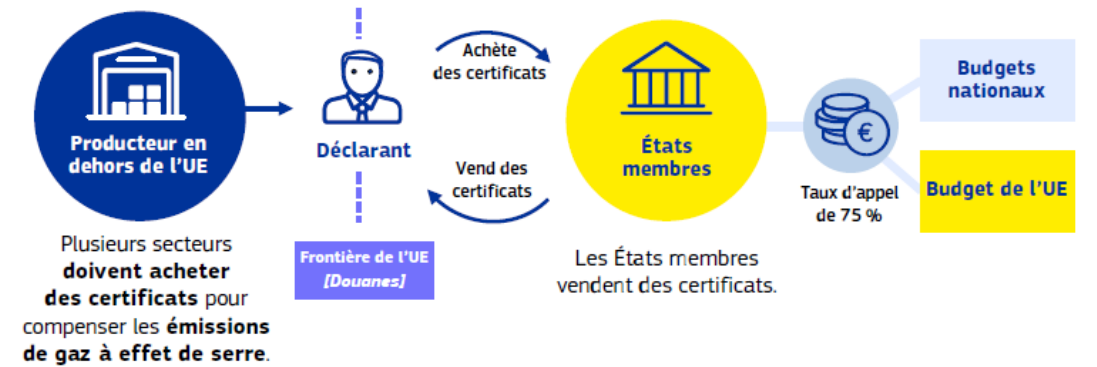
<sup>2</sup> Ex : pour deux producteurs UE et chinois d'acier produisant 1 000 tonnes avec une intensité carbone de 1,2 tCO<sub>2</sub>eq / t de produit, le producteur devra acheter 1 200 tCO<sub>2</sub>eq de quotas ETS là où le producteur chinois devra acheter 1 200 tCO<sub>2</sub>eq de certificats MACF.

<sup>3</sup> Les importateurs dont les importations cumulées de marchandises ne dépassent pas 50 tonnes (massiques) sur l'année civile, sont exemptés de toutes les obligations liées au MACF.

<sup>4</sup> En effet, si on alloue gratuitement 85 % des quotas, par exemple, comme a longtemps été le cas pour le ciment ou encore l'aluminium, un prix du quota de 100€/tCO<sub>2</sub>eq est ressenti comme étant de seulement 15€/tCO<sub>2</sub>eq.

l'affectation de 75 % des recettes générées au budget de l'UE<sup>1</sup>. Cette ressource devrait générer environ 1,4 milliard d'euros par an, en moyenne, soit un montant relativement modeste pour l'heure.

### Proposition de la Commission sur le MACF



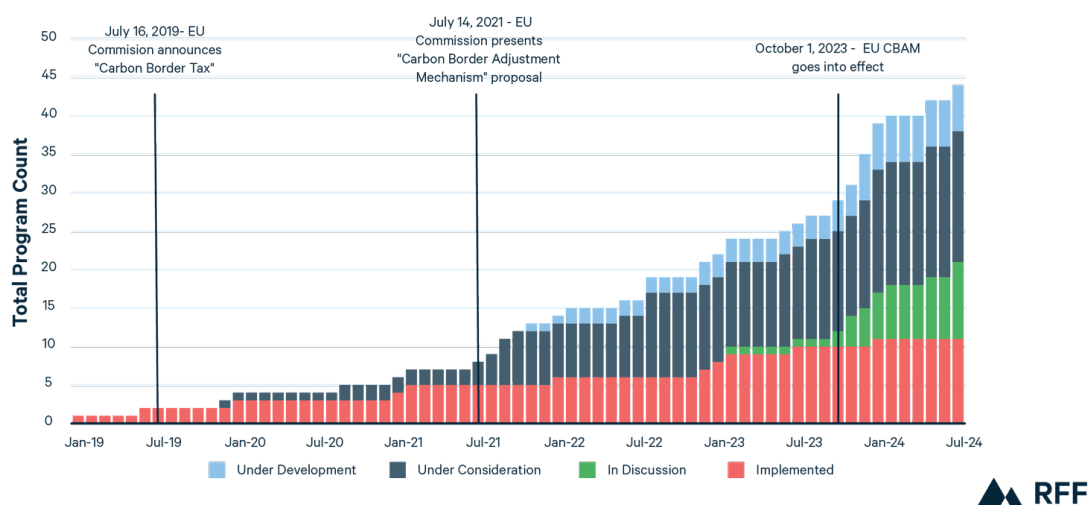
Source : Commission européenne

Pour la même raison qu'elle a soutenu une ressource propre fondée sur le SEQE, **la France a toujours soutenu une ressource fondée sur le MACF**. En outre, en plus de lutter contre les fuites de carbone, la simple annonce du MACF a contribué à généraliser les mécanismes de tarification du carbone de par le monde, **renforçant indirectement la compétitivité de l'industrie européenne**<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Proportion inchangée depuis la première proposition de la Commission en décembre 2021.

<sup>2</sup> « How Carbon Border Adjustments Might Drive Global Climate Policy Momentum », Resources for the future, octobre 2024.

### Nombre de dispositifs de tarification du carbone ou d'ajustement carbone aux frontières dans le monde



Note de traduction : « total program count » - décompte du nombre total de programmes ; 1<sup>er</sup> évènement : 16 juillet 2019 : la commission européenne annonce une « Taxe carbone aux frontières » ; 2<sup>e</sup> évènement : 14 juillet 2021 - la Commission européenne présente sa proposition pour un mécanisme d'ajustement aux frontières lié au carbone ; 3<sup>e</sup> évènement : 1<sup>er</sup> octobre 2023, entrée en vigueur du MACF dans l'UE.

Source : *Resources for the future, d'après la Banque mondiale*

Dans l'ensemble, le rapporteur **approuve donc la proposition de résolution dans sa formulation actuelle** : le Sénat « *soutient en revanche fermement la ressource fondée sur le marché carbone européen (ETS) et la ressource fondée sur le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (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* ».

#### **D. LE RENDEMENT DES DEUX RESSOURCES STATISTIQUES, LIÉES AU TABAC ET À LA COLLECTE DES DÉCHETS ÉLECTRONIQUES, EST INCERTAIN**

En termes de rendement, les deux principales ressources proposées par la Commission européenne sont la ressource « *déchets électroniques* » (15 milliards d'euros par an) et la ressource « *tabac* » (11,2 milliards d'euros). Ces deux ressources ne constituent pas toutefois de véritables « *nouvelles ressources propres* », apportant à l'UE une nouvelle source de revenus. Il s'agit de deux « *ressources statistiques* », soit des contributions apportées par les États membres, fondées sur des indicateurs visant à inciter un comportement vertueux (dans le cas présent : augmenter la collecte des déchets électroniques et réduire la consommation de tabac).

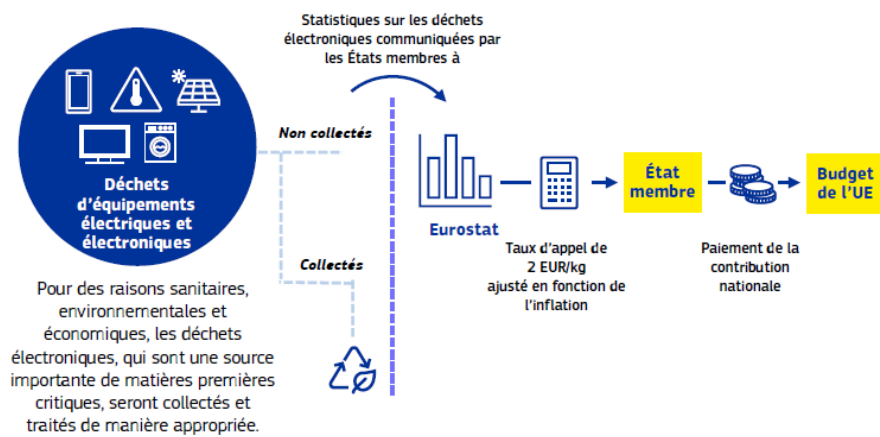
La mise en œuvre de ces nouvelles ressources **soulage donc peu les États membres sur le plan financier**. Le principal objet d'attention sera le taux des contributions à chaque ressource, les ressources statistiques pouvant occasionner des redéploiements entre États (cf. l'introduction récente de la ressource plastique, très défavorable à la France sur la plan budgétaire).

### 1. Une ressource « déchets électroniques » s'appuyant sur des données incertaines

Parmi les nouvelles propositions de la Commission figure une nouvelle ressource fondée sur la **quantité d'équipements électriques et électroniques non collectés** (« *déchets électroniques* »). Comme pour d'autres ressources proposées, cette ressource aurait des effets positifs pour l'environnement, en constituant une incitation à réduire ces déchets et faire progresser les systèmes de collecte. La valorisation de ces déchets permettrait en outre de limiter les importations de matières premières critiques et de contribuer à l'autonomie stratégique de l'Union.

La ressource propre relative aux déchets électroniques serait calculée en appliquant un taux de 2 euros par kg aux déchets électroniques non collectés, en s'appuyant sur les données existantes communiquées par les États membres à Eurostat. Le taux d'appel serait indexé sur l'inflation. Cette ressource constitue **la principale proposition de la Commission en termes de rendement, devant générer environ 15 milliards d'euros par an**.

#### Proposition de la Commission sur la ressource « déchets électroniques »



Source : Commission européenne

La Cour des comptes européenne pointe les similarités de cette nouvelle ressource avec la ressource plastique, notamment le fait qu'elle s'appuie sur des données que les États membres sont déjà tenus de publier<sup>1</sup>, suivis par les mêmes acteurs nationaux, avec un taux d'appel indexé sur l'inflation et visant à une meilleure valorisation de déchets.

Toutefois, comme pour la ressource plastique, la Cour des comptes européenne émet de **sérieux doutes sur la qualité des données**. Dans son avis sur le système de ressources propres proposé par la Commission, elle pointe en effet qu'« *il existe un risque que la qualité des données ne soit pas adaptée à l'objectif visé dans le cadre du calcul des ressources propres. Les données relatives aux produits électroniques mis sur le marché pourraient être sous-estimées, à l'instar de celles concernant les emballages en plastique (...)* Il n'existe **aucune obligation spécifique pour les États membres de vérifier les données avant de les transmettre à la Commission**. Actuellement, Eurostat examine les données, effectue des contrôles de cohérence de base, envoie des demandes de clarification aux États membres si nécessaire et en assure le suivi. Toutefois, **en l'absence de base juridique, il ne vérifie pas les données.** »

Pour l'heure, la direction du budget n'est pas défavorable à l'introduction de cette ressource, la clé de contribution attendue pour la France (14,9 %) étant inférieure à la clé RNB française attendue pour le CFP 2028-2034 (15,6 %).

Toutefois, dans ses réponses écrites au questionnaire du rapporteur, le SGAE a appelé à une vigilance toute particulière sur cette ressource, rappelant que « *la ressource fondée sur le recyclage des déchets plastique s'est avérée moins favorable à la France que prévu, du fait des modalités de calcul mis en œuvre par la Commission, qui reposent en réalité sur les estimations des États membres eux-mêmes.* »

De fait, comme pour la ressource plastique, cette ressource pourrait particulièrement pénaliser la France. Dans son rapport sur la prévention et la valorisation des déchets<sup>2</sup>, Christine Lavarde pointe en effet qu'en 2023, **les volumes de déchets électroniques collectés en France étaient bien inférieurs aux objectifs de la filière** (entre 67 % et 73 % selon les types de déchets). Une nouvelle contre-performance française serait de nouveau problématique au vu de l'importance du rendement attendu (15 milliards d'euros). À titre de comparaison, la France a contribué à plus de 20 % de la ressource plastique en 2025 : en appliquant des proportions similaires, **la contribution française à la ressource déchets électroniques serait de l'ordre de 3 milliards d'euros**.

**Un amendement de la commission des finances (COM.6)** a été adopté pour relayer cet appel à la vigilance et obtenir au plus vite des données **fiables, reflétant le rendement effectif de cette ressource**.

---

<sup>1</sup> Directive 2012/19/EU relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques.

<sup>2</sup> Soutien de l'État à la prévention et la valorisation des déchets ainsi qu'à l'économie circulaire, rapport d'information n° 11 (2025-2026), déposé le 8 octobre 2025, Christine Lavarde.

## 2. Des droits d'accise sur le tabac dont le rendement apparaît surestimé

La deuxième nouvelle ressource proposée est une ressource propre relative aux **droits d'accise sur le tabac (tobacco excise duty own resource – TEDOR)**, qui vise à soutenir les objectifs de la politique de santé de l'UE. **Un taux d'appel de 15 %** serait appliqué dans le cas de tous les États membres aux quantités de tabacs manufacturés et aux quantités de produits connexes du tabac mises à la consommation, **multipliées par le taux minimal applicable à chaque État membre**.

Cette proposition complète la **proposition de refonte de la directive du Conseil** concernant les accises applicables au tabac, qui vise à adapter les accises minimales de l'UE et à étendre le champ d'application de la directive à de nouveaux produits<sup>1</sup>. La ressource propre relative aux droits d'accise sur le tabac qui est proposée ne dépend cependant pas juridiquement de l'adoption de la refonte de la directive du Conseil. D'après la Commission, cette ressource devrait générer environ 11,2 milliards d'euros par an.

### Proposition de la Commission sur les droits d'accise sur le tabac



Source : Commission européenne

Cette nouvelle mesure suscite un certain nombre d'interrogations. La première, cruciale, repose sur **les chances de révision de la directive sur les tabacs, qui la sous-tend**. Dans sa proposition de révision, la Commission envisage **une augmentation généralisée des niveaux de taxation plancher** pour les produits du tabac. Pour le Comité national de lutte contre le tabagisme (CNCT), le document prévoit une augmentation de 139 % de ce niveau pour les cigarettes, et de plus de 250 % pour le tabac à rouler. Si elle était acceptée, une telle proposition n'aurait **pas d'impact sur le prix du tabac en France, dont les niveaux de taxation sont déjà supérieurs aux seuils recommandés** par la Commission. Toutefois, la proposition de la Commission

<sup>1</sup> COM(2025) 580, présentée conjointement à la proposition de CFP pour 2028-2034.

se traduirait par **une augmentation significative du prix du tabac dans de nombreux pays européens.**

Ceci explique le **soutien très nuancé apporté par le Comité économique et social européen** à la révision de cette directive, formulé dans son avis du 25 février 2026. Il met ainsi en garde contre des « *augmentations brutales ou excessives des droits d'accise, lesquelles risquent d'alimenter le commerce illicite, de compromettre les rentrées fiscales et d'affaiblir les résultats en matière de santé publique.* » Il préconise au contraire « *que les ajustements des droits d'accise soient progressifs* ».

Pour mémoire, la proposition de révision est soumise à une procédure législative spéciale, en vertu de laquelle **le Conseil de l'UE doit adopter la proposition à l'unanimité** après consultation du Parlement européen. Plusieurs États comme la Suède, la Roumanie et l'Italie **ont déjà fait part de leur opposition** à cette révision.

Or le fort rendement escompté par la Commission (11,2 milliards d'euros) dépend de cette révision, pour rehausser substantiellement les accises sur le tabac sur le continent. **À défaut, le rendement serait plutôt de l'ordre de 5 milliards d'euros.**

Quand bien même cette révision serait adoptée, celle-ci pourrait réduire durablement la consommation de tabac sur le continent et, ce faisant, l'assiette sur laquelle cette contribution se fonde. Ainsi, en France, où le niveau de la fiscalité sur le tabac est déjà élevé, les livraisons de cigarettes chez les buralistes étaient **en recul en 2025 pour la dixième année consécutive**. Sur la période allant de début janvier à fin octobre, elles ont ainsi chuté de 9 % en volume par rapport à la même période un an plus tôt, selon les derniers chiffres de la Direction générale des douanes et droits indirects. Ce repli est attribué aux **politiques publiques de lutte contre le tabagisme** et aux **hausses successives** des prix du tabac intervenues au cours des dernières années<sup>1</sup>. Le prix moyen du paquet de cigarettes vendu par les buralistes français est ainsi passé **de 6,80 € en 2017 à 12,10 € en 2024, soit une hausse de 78 % en 7 ans**. Cette hausse des prix a été accompagnée d'une baisse du tabagisme : selon le Baromètre de Santé publique France publié le 15 octobre dernier, **le nombre de fumeurs quotidiens de 18 à 75 ans a diminué de 4 millions au cours des 10 dernières années**, leur proportion étant passée de 29 % à 2014 à 18 % en 2024.

Le rapporteur souscrit donc au constat dressé dans la proposition de résolution, qui « *souligne également les faiblesses de la proposition TEDOR ; rappelle que le rendement de la TEDOR dépendrait de l'adoption en parallèle de la révision de la directive sur la structure et les taux d'accise applicables aux produits du tabac ; note que les recettes tirées de la proposition TEDOR sont donc calculées sur la base de la proposition de refonte de la directive et que ce montant serait inférieur si la révision de la directive n'était pas adoptée ;* »

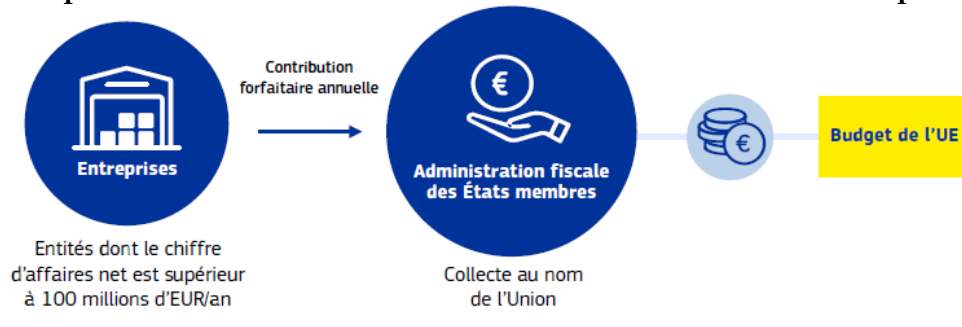
---

<sup>1</sup> « Cigarettes : nouveau repli des ventes en 2025. Les Échos – études ».

**E. LA PROPOSITION D'UNE NOUVELLE CONTRIBUTION LIÉE AU CHIFFRE D'AFFAIRES DES ENTREPRISES APPARAÎT MAL PENSÉE ET DANGEREUSE POUR LA COMPÉTITIVITÉ EUROPÉENNE**

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 de l'UE et les entreprises de pays tiers disposant d'un établissement stable dans l'Union, dont le **chiffre d'affaires annuel net est supérieur à 100 millions d'euros**. Elle prendrait la forme d'une **contribution forfaitaire annuelle, modulée en fonction du chiffre d'affaires net des entreprises**. Cette taxe permettrait de collecter **6,8 milliards d'euros**.

**Proposition de la Commission sur le chiffre d'affaires des entreprises**



Source : Commission européenne

**Modulation de la contribution selon le chiffre d'affaires**

Chiffre d'affaires (M€)	Contribution (€)	Contribution annuelle (%)
100 M€ - 250 M€	100 000 €	0,1% - 0,04%
250 M€ - 500 M€	250 000 €	0,1% - 0,05%
500 M€ - 750 M€	500 000 €	0,1% - 0,07%
Plus de 750 M€	700 000 €	0,1% ou moins

Source : Commission européenne

Cette nouvelle proposition vient se substituer à **de précédentes propositions portées par la Commission, d'impôt sur les sociétés portant sur le résultat net**<sup>1</sup>.

Dans son avis sur ces contributions, la Cour des comptes européenne pointe la **contradiction apparente entre l'introduction de cette ressource et l'objectif affiché par les institutions européennes de renforcer la compétitivité** du continent.

La Cour des comptes européenne relève par ailleurs qu'une contribution sur le chiffre d'affaires pénalise en particulier les entreprises avec une structure de charge importante.

Elle pointe que le barème retenu, fondé sur des marches larges, **(i) crée des effets de seuil**, (ii) exige des contributions égales à des entreprises de taille très différentes (ex : CA de 100 M€ et de 249 M€) et, ce faisant, **favorise les plus grandes entreprises**.

Politiquement, l'ensemble des États a réservé un accueil au mieux mitigé à cette proposition<sup>2</sup>, et **l'Allemagne et les Pays-Bas se sont exprimés explicitement contre son adoption, émettant en outre des doutes sérieux sur sa base légale**<sup>3</sup>.

**La France pourrait être largement visée** par cette taxe qui porte en particulier sur les grandes multinationales. Dans le détail, les premières estimations révèlent une France particulièrement touchée pour les plus grandes entreprises (près de 20 % des contributions), et moins pour les entreprises de taille moindre (12,6 % des contributions de la tranche 100 M€ - 250 M€). La ventilation publiée par l'université de Prague révèle des contributions assez proches en proportion des contributions RNB, ce qui est somme toute assez logique. Cette estimation concorde avec les clés de contribution communiquées par la Commission européenne (15,9 % pour la France, soit un peu plus que sa clé de 15,6 %).

---

<sup>1</sup> Cf. COM(2018) 325 - projet d'assiette commune consolidée d'impôt sur les sociétés ( ACCIS ), un projet de réallocation des profits résiduels des multinationales (COM(2021) 570) ou encore un projet de ressource statistique fondée sur le profit des entreprises (COM(2023) 331).

<sup>2</sup> « La France se rallie à l'opposition croissante contre le projet de taxe européenne sur les sociétés », Euractiv, 10 octobre 2025.

<sup>3</sup> "Von der Leyen's plan to tax EU business looks doomed from the start", Politico, 18 juillet 2025.

## Ventilation des contributions à la ressource CORE par pays

Table 3: The overall CORE contributions, 2023 (split per country)

Country	ISO code	No.	CORE contribution (thousand EUR)	% of contribution
Germany	DE	7 803	1 312 600	17.6%
France	FR	5 643	1 148 550	15.4%
Italy	IT	5 536	914 550	12.3%
Spain	ES	3 807	686 900	9.2%
Netherlands	NL	3 360	490 650	6.6%
Sweden	SE	2 034	348 900	4.7%
Poland	PL	1 902	345 450	4.6%
Belgium	BE	1 668	344 900	4.6%
Ireland	IE	1 281	301 900	4.0%
Austria	AT	1 570	284 150	3.8%
Denmark	DK	1 377	211 100	2.8%
Czechia	CZ	827	180 750	2.4%
Finland	FI	794	135 800	1.8%
Portugal	PT	701	116 350	1.6%
Hungary	HU	574	122 750	1.6%
Romania	RO	497	101 150	1.4%
Luxembourg	LU	465	88 850	1.2%
Slovakia	SK	320	67 850	0.9%
Greece	GR	374	56 400	0.8%
Bulgaria	BG	280	54 350	0.7%
Lithuania	LT	205	32 100	0.4%
Croatia	HR	172	31 300	0.4%
Slovenia	SI	157	29 050	0.4%
Estonia	EE	98	16 150	0.2%
Latvia	LV	94	13 100	0.2%
Cyprus	CY	65	9 500	0.1%
Malta	MT	45	10 450	0.1%
<b>Sum</b>		<b>41 649</b>	<b>7 455 550</b>	<b>100%</b>

Source: Orbis, 2025. Bureau van Dijk. VUT license, own calculation.

Source : Prague university of economics and business, présentation au Parlement européen

Dans son analyse, les chercheurs de l'université de Prague pointent les **faiblesses d'un mécanisme centré sur le chiffre d'affaires, pouvant taxer des entreprises déficitaires** (4 407 entreprises en 2023 dans l'UE-27, réalisant des pertes de 34 Md€ et contribuant à hauteur de 0,8 Md€, soit près de 10 % du rendement total escompté.).

L'université de Prague pointe par ailleurs que **cette proposition présente en l'état de nombreuses incertitudes sur le plan légal** : comment cette contribution serait-elle prise en compte pour l'élimination des doubles impositions ? pourra-t-elle être déduite des impôts sur les sociétés ?

Ces limites ne sont pas que théoriques et ont largement été identifiées par les acteurs politiques. Le SGAE indique ainsi, dans ses réponses écrites au questionnaire du rapporteur, que « **la proposition dite CORE fait l'objet de très nombreuses critiques de la part d'États membres, au premier rang desquels l'Allemagne, l'Irlande, la Slovaquie et le Luxembourg. Se sont également dits opposés la République Tchèque, la Grèce, la Lettonie, la Hongrie, Malte, les Pays-Bas, l'Autriche, le Portugal, la Slovénie et la Suède. Le Danemark, l'Estonie, l'Italie, la Lituanie, la Pologne, la Roumanie et la Finlande se disent quant à eux réservés sur cette proposition.**

**La proposition a ainsi très peu de chance d'être adoptée, et même amendée. La France est globalement réservée sur cette proposition, dont l'assiette de contribution paraît peu pertinente. Néanmoins, la France plaide par ailleurs pour**

*une contribution des grandes entreprises situées sur le territoire européen, via la mise en œuvre d'une taxe sur les services numériques ».*

Cette position est celle retenue par cette proposition de résolution et est identique à celle adoptée par le Parlement européen. S'agissant plus spécifiquement de la ressource CORE, **le rapporteur souscrit donc à la position formulée dans la résolution**, à savoir que le Sénat « *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 ».*

#### **F. L'INTRODUCTION D'UNE TAXATION SUR LES SERVICES NUMÉRIQUES CONSTITUERAIT UNE RESSOURCE ALTERNATIVE CRÉDIBLE POUR L'UNION EUROPÉENNE**

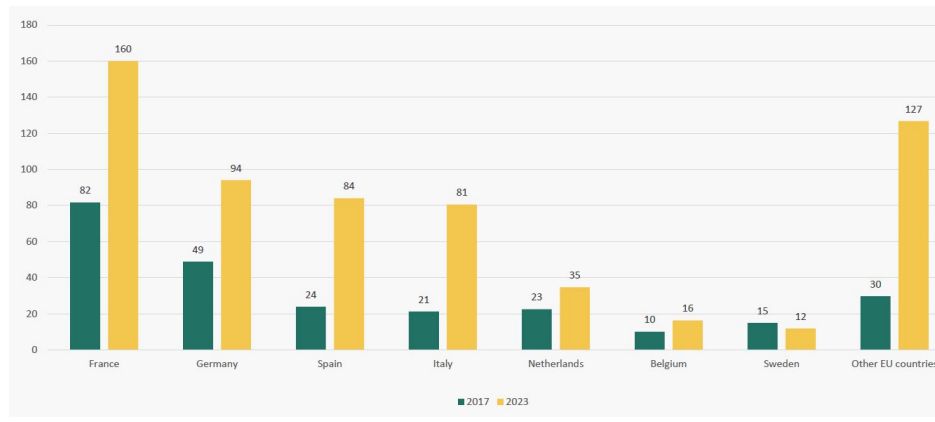
Partant du rejet de la ressource et des incertitudes pesant sur d'autres propositions de nouvelles ressources propres, la proposition de résolution « *appelle donc à compléter le paquet de nouvelles ressources propres par des propositions supplémentaires ; soutient en particulier l'introduction d'une 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.* »

De plus, le Sénat « *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, soutient cette proposition ;*

Cette position est proche de la position défendue par les autorités françaises, telle que présentée par le SGAE (*cf. supra*). Les rapporteurs de la commission des budgets du Parlement européen défendaient ainsi en avril 2026 une proposition de taxation des grands groupes du numérique en ces termes : « *il serait inacceptable de réduire les financements européens pour la recherche, les PME ou encore les programmes d'échange alors que les grandes entreprises technologiques réalisent des profits importants sur le marché européen ».* Les revenus liés aux services numériques ont en effet connu une forte progression sur le continent européen.

### Progression du chiffre d'affaires du e-commerce B2C<sup>1</sup>

(en milliards d'euros)



Source : Centre for European Policy Studies (CEPS)

La Commission a présenté deux propositions en 2018 : l'une visant à **réformer les règles de l'impôt sur les sociétés** pour prendre en compte une présence numérique significative, l'autre instaurant une **taxe provisoire sur les services numériques (TSN)**. Le Conseil n'a pas donné suite à ces propositions et, entre-temps, **plusieurs États membres ont introduit des taxes sur les services numériques**. Toutefois, le champ des activités couvertes, les seuils de chiffre d'affaires et les taux d'imposition **varient considérablement d'un État membre à l'autre**. Si une taxe sur les services numériques était instaurée conformément à la proposition de la Commission de 2018, avec un **taux de 3 %**, le **service de recherche du Parlement européen estime que les recettes annuelles s'élèveraient à environ 1,3 milliard d'euros**. Une telle taxe **relèverait des compétences de l'UE** dans la mesure où elle viserait à **combler des distorsions fiscales** constatées sur le marché unique. Le Sénat a adopté une résolution sur la proposition de la Commission de 2018<sup>2</sup>. Dans son rapport, le rapporteur général Albéric de Montgoffier estimait qu'une telle proposition était « *la moins mauvaise à court terme* », tout en pointant « *un risque important de victimes collatérales* » parmi les entreprises françaises et européennes et en alertant sur la nécessité de prévoir « *la déductibilité complète de l'impôt sur les sociétés* » pour cette taxe.

De quelle fiscalité parle-t-on ? **Les services numériques peuvent générer des revenus de sources diverses** : publicité en ligne, vente en ligne de biens et de contenus, activités d'intermédiation numérique, monétisation des données générées par les utilisateurs, etc. Ces services ne sont pas entièrement couverts par les réglementations fiscales existantes, et, par conséquent, **le taux effectif moyen d'imposition des entreprises numériques est environ deux**

<sup>1</sup> Business to consumer : commerce entre entreprises et particuliers.

<sup>2</sup> Directives COM (2018) 147 et COM (2018) 148, résolution n° 105 (2017-2018), devenue résolution du Sénat le 22 mai 2018.

fois inférieur à celui des entreprises traditionnelles<sup>1</sup>. Un autre défi réside dans le fait que des bénéficiaires peuvent être générés dans un pays sans que le fournisseur y soit physiquement présent, et donc sans y être imposé.

Une taxe sur les services numériques (TSN) porte sur les grandes entreprises du numérique, au-delà d'un certain seuil de chiffre d'affaires. Le Centre for European Policy Studies (CEPS) identifie les atouts suivants : elle porte sur une activité sous-taxée, offre un rendement potentiellement significatif et serait globalement bien acceptée sur le continent européen, pour des raisons d'équité fiscale.

Une telle taxe ne serait toutefois pas exempte d'inconvénients : elle porte des risques de double imposition (puisque basée sur le chiffre d'affaires), elle suscite des tensions commerciales avec les États-Unis, elle crée des distorsions de concurrence sur les secteurs visés, qui ne sont pas si aisés à définir, et peut dissuader l'innovation dans la transition numérique, l'un des objectifs affichés par la Commission. Des questions se posent aussi sur la compatibilité d'une telle taxe avec les règles de l'OMC et de l'OCDE.

Le CEPS défend toutefois une telle taxe, proche de la proposition de la Commission de 2018, jugeant qu'elle constitue une solution réaliste à l'heure où les négociations de l'OCDE sont à l'arrêt. Une TSN européenne permettrait notamment d'harmoniser les TSN déjà introduites par les États membres.

#### Caractéristiques des TSN adoptées par des États membres

(en millions d'euros)

État membre	Entrée en vigueur	Services imposables	Taux	Seuil de CA mondial	Seuil de CA national
Autriche	janvier 2020	Services de publicité en ligne	5 %	750	25
France	janvier 2019	Fourniture d'interfaces numériques ; services de publicité ciblée fondés sur les données des utilisateurs	3 %		25
Italie	janvier 2020	Services de publicité en ligne ; Fourniture d'interfaces numériques	3 %		
Espagne	janvier 2021	Services de publicité en ligne ; Services d'intermédiation en ligne ; Transmission de données des utilisateurs	3 %		3

Source : Centre for European Policy Studies (CEPS)

<sup>1</sup> Source : service de recherche du Parlement européen.

Le CEPS estime qu'une TSN à 5 %, appliquée sur une assiette large sur l'ensemble du continent, pourrait rapporter jusqu'à **37,5 milliards d'euros en 2026, soit bien plus que la ressource propre au rendement le plus fort dans la proposition de la Commission** (15 milliards d'euros pour les déchets électroniques). Une telle proposition est forcément attractive et **pourrait redéfinir de manière substantielle la proposition de la Commission.**

**Rendement potentiel par secteur d'une TSN avec un taux de 5 %**

*(en milliards d'euros)*

Année	Publicité numérique	Commerce électronique B2C	Services d'informatique en nuage	Médias numériques	Recettes totales
2017	1,3	9,1	0,5	1,1	11,9
2020	1,9	15,4	1,0	1,6	20,0
2023	3,0	16,8	2,6	2,2	24,5
2026	3,7	23,4	4,4	2,8	37,5

Source : Centre for European Policy Studies (CEPS)

Le rapporteur partage donc la position, formulée dans la proposition de résolution de la commission des affaires européennes et qu'il est souhaitable d'explorer les pistes d'une taxe sur les services numériques au niveau européen, afin de maintenir un système de ressources propres équilibré, si certaines ressources proposées devaient être abandonnées dans le cadre des négociations, ou présenter un rendement moindre. En outre, une telle ressource ne serait pas une ressource statistique et permettrait de vraiment réduire la contribution des États membres.

Cette proposition, à défaut d'être simple sur le plan diplomatique, trouve de plus en plus de défenseurs sur le continent européen.

## **PROPOSITION DE RÉOLUTION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION**

### **Proposition de résolution européenne relative aux négociations sur le cadre financier pluriannuel (CFP) 2028-2034**

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, 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 »,

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 « Un budget de l'UE dynamique au service des priorités de l'avenir - Le cadre financier pluriannuel 2028-2034 » du 16 juillet 2025 (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 (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 17 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 projet de rapport du 27 novembre 2025 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,

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) – 20 février 2026 – « Enjeux pour les outre-mer du prochain cadre financier pluriannuel de l'Union européenne (2028-2034) » – de MM. Olivier Bitz, Georges Naturel et Saïd Omar Oili, fait au nom de la délégation aux outre-mer,

Vu l'avis du Comité européen des régions du 5 mars 2026 « 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 ; 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 traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) ;

Considérant que les propositions de la Commission prévoient une réforme d'ampleur de l'architecture du budget européen ; que le nombre de rubriques du CFP 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 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 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 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 via des prêts, affectera à terme le CFP et sur 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 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 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 2026 ; que ce calendrier permettrait l'adoption d'actes législatifs en 2027, ce qui serait nécessaire pour que les financements de l'Union 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 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 de programmation militaire 2024-2030 ;

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'UE, 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 pour le CFP 2028-2034 est la création des plans de partenariat nationaux et régionaux (PPNR), qui doivent fusionner en leur sein l'ensemble des politiques traditionnelles de l'Union ; 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 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 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, 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 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 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 européenne 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 ; 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'il recouvre ;

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 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 – 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 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 ;

Constate 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 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 propose d'inscrire dans la proposition de règlement PPNR 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 cadre financier pluriannuel 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 POSEI, l'allocation spécifique RUP-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 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 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 Fonds européen pour la compétitivité au sein de la Rubrique 2, qui doit fusionner en un fonds unique 14 programmes existants ; note avec intérêt que ce fonds doit se déployer en mobilisant de nombreux instruments financiers de l'Union : 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 Draghi 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 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 ;

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 s'arroge 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 « 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 5 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 Fonds européen pour la compétitivité (FEC) ;

Note que dans la proposition de la Commission, 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 Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (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 en 2025 pour stimuler les dépenses de défense des États membres ; rappelle que la Commission a présenté en mars 2025 le plan « ReArm Europe – 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 ;

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 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 Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (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 consacrée 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 conduirait à la disparition du programme 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 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 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 marché carbone européen (ETS), une ressource fondée sur le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF), une ressource fondée sur les déchets électroniques collectés, une ressource fondée sur un prélèvement sur le chiffre d'affaires (« CORE ») et une ressource fondée sur les revenus des accises tabac (« TEDOR ») ;

Soutient fermement la proposition de la Commission 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 par 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 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 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 proposition TEDOR ; rappelle que le rendement de la TEDOR dépendrait de l'adoption en parallèle de la révision de la directive sur la structure et les taux d'accise applicables aux produits du tabac ; note que les recettes tirées de la proposition TEDOR sont donc calculées sur la base de la proposition de refonte de la directive et que ce montant serait inférieur si la révision de la directive n'était pas adoptée ; rappelle que cette incertitude a conduit la Cour des comptes européenne à « mettre un bémol à [notre] évaluation de la stabilité de cette ressource propre » ;

Note que la Commission 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 marché carbone européen (ETS) et la ressource fondée sur le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (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, 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 COM(2025) 548 final, en cours de négociation, qui a souhaité intégrer les urgences sanitaire au sein du MPCU ; rappelle sa résolution européenne 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 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 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 doive figurer dans la rubrique 4 pour assurer une vision consolidée et un pilotage clair de ces dépenses ; considère également que la simplification proposée du budget européen devrait se traduire également par une réorganisation des directions de la Commission ;

\*

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



## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 6 mai 2026 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a examiné le rapport de M. Jean-Marie Mizzon, rapporteur, et élaboré le texte de la commission sur la proposition de résolution européenne n° 531 (2025-2026) relative aux négociations sur le cadre financier pluriannuel (CFP) 2028-2034.

**M. Claude Raynal, président.** – Nous examinons à présent le rapport de notre collègue Jean-Marie Mizzon sur la proposition de résolution européenne relative aux négociations sur le cadre financier pluriannuel (CFP) 2028-2034.

**M. Jean-Marie Mizzon, rapporteur.** – Mon intervention sera assez longue, car le sujet mérite que l'on soit précis.

Nous examinons aujourd'hui la proposition de résolution européenne sur le prochain cadre financier pluriannuel de l'Union européenne (UE), dont je tiens à saluer les auteurs, Mmes Florence Blatrix Contat et Christine Lavarde. Ce texte a été adopté par la commission des affaires européennes le 9 avril dernier.

Les négociations sur le prochain CFP ont véritablement commencé l'été dernier, quand la Commission européenne a présenté ses propositions. Quelques échanges ont eu lieu entre fin 2025 et début 2026, principalement entre le Parlement européen et la Commission, donnant lieu à divers ajustements de la proposition de la Commission, pour permettre notamment des décaissements accélérés en faveur des agriculteurs.

Le Parlement européen a défini sa position de négociation le 28 avril dernier. Sans surprise, ce dernier estime la proposition de la Commission insuffisante et en appelle à une augmentation générale des crédits d'environ 10 %.

Le Conseil ne s'est pas encore prononcé sur les montants proposés par la Commission : à ce stade, seules les questions de gouvernance ont été débattues. Les diverses crises géopolitiques auxquelles l'UE a été confrontée depuis le début d'année ont chassé ce sujet de l'actualité et de l'ordre du jour des Conseils européens. La position chiffrée du Conseil devrait toutefois être dévoilée lors du Conseil européen des 18 et 19 juin prochain, l'objectif étant de parvenir à un accord d'ici à la fin de l'année. Cette proposition de résolution arrive donc à point nommé.

En l'absence de proposition chiffrée du Conseil, les montants présentés sont très majoritairement ceux qui ont été proposés par la Commission en juillet dernier. Afin de gagner en flexibilité, le CFP proposé regroupe de nombreux programmes dans des enveloppes plus larges : au

total, le nombre de programmes est ramené de 52 à 16, et la proposition de budget est organisée en 4 rubriques, contre 7 actuellement.

La première rubrique, qui est aussi la plus importante en volume, regroupe la cohésion, l'agriculture, la pêche et la sécurité ; une enveloppe de 1 062 milliards d'euros lui est allouée. Avec une enveloppe de 590 milliards d'euros, la deuxième rubrique rassemble la compétitivité, la prospérité et la sécurité. La troisième rubrique, dénommée « Europe dans le monde », porte sur l'action extérieure de l'UE et se voit dotée d'une enveloppe de 215 milliards d'euros. Une dernière rubrique est enfin consacrée à l'administration, qui dispose d'une enveloppe de 118 milliards d'euros.

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.

Je commencerai par dire quelques mots du volume du prochain CFP. Comme je l'ai déjà indiqué, il faut s'attendre à des dépenses en très forte hausse, et ce pour plusieurs raisons.

Premièrement, il nous faut tirer les conséquences du CFP précédent. Face à la crise, les États ont souhaité mettre en place un plan de relance financé par la dette. Cette ingénierie financière a permis de débloquer rapidement des fonds pour préserver l'économie européenne face à une crise systémique. Ce plan s'élevait à 750 milliards d'euros, dont 360 milliards d'euros de prêts et 390 milliards d'euros de subventions ; la Commission doit désormais trouver les fonds pour rembourser les sommes ayant servi à financer les subventions octroyées.

D'après les documents communiqués par la Commission, ces remboursements s'élèveraient à 24 milliards d'euros par an, dont environ 10 milliards d'euros en remboursement de capital et 14 milliards d'euros d'intérêts. Comme vous le constatez, le coût de cette dette est loin d'être neutre... Je vous proposerai d'ailleurs de préciser la rédaction de la présente résolution de manière à inviter plus clairement les instances européennes à prendre en compte l'ampleur de cette dépense qui sera supportée par les États membres.

Deuxièmement, le CFP en vigueur a été fortement dévalorisé par les pics d'inflation que nous avons connus en 2022 et 2023. Par conséquent, sur le plan économique, alors que le Conseil s'est accordé en 2020 sur un CFP représentant 1,13 % du revenu national brut (RNB) de l'Union, après prise en compte de l'inflation, sa valeur réelle est aujourd'hui estimée à 1,02 % du RNB. La nouvelle proposition de la Commission, qui atteint 1,26 % du RNB, constitue donc une marche haute pour les États membres contributeurs.

Troisièmement, la situation budgétaire dégradée de la France implique une attention forte au coût du CFP proposé par la Commission. Comme vous le savez, depuis juillet 2024, la France est en procédure pour

déficit excessif. Elle s'est engagée à mettre un terme à sa situation en 2029 au plus tard, soit la deuxième année du prochain CFP.

Or, des auditions menées, il ressort 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. En effet, et c'est peut-être le principal point sur lequel je souhaite insister, celle-ci passerait de 26 milliards d'euros dans 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.

Très concrètement, un tel niveau de contribution emportera des arbitrages difficiles au niveau français. C'est un point sur lequel j'ai longuement échangé lors des auditions menées. Un tel niveau de contribution nous impose de ne pas dupliquer les financements au niveau français et au niveau européen.

En règle générale, la vigilance doit être de mise dans le cadre de ces négociations. Il est en effet primordial de rappeler 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.

À plus forte raison, sur le plan budgétaire, il est crucial que l'ensemble des autorités françaises gardent à l'esprit que, en l'absence de valeur ajoutée européenne, la France, qui compte parmi les contributeurs nets, a toujours intérêt à privilégier une dépense locale ou nationale.

J'en viens maintenant au contenu de la proposition.

Je commencerai par la première rubrique, dont le plafond d'engagement atteint 946 milliards d'euros en euros courants. Si l'on exclut les sommes consacrées au remboursement de l'emprunt NextGenerationEU (NGEU), l'essentiel de cette rubrique est constitué par un nouveau dispositif : les plans de partenariat nationaux et régionaux (PPNR), dotés de 698 milliards d'euros.

Ces plans, qui portent sur des sujets aussi divers que la politique agricole commune, la politique de cohésion ou les frontières de l'UE, visent à pérenniser le mode de fonctionnement de la Facilité européenne pour la reprise et la résilience (FRR), qui a relativement bien fonctionné en temps de crise : les PPNR seraient ainsi élaborés par les gouvernements nationaux en coopération avec les autorités locales et régionales, avant d'être négociés avec la Commission puis soumis à l'approbation du Conseil. Le décaissement des fonds se ferait au fur et à mesure de l'atteinte de cibles et de jalons prédéfinis.

Avec cette nouvelle structure simplifiée, la Commission espère renforcer la cohérence de ces politiques et, surtout, réduire les coûts administratifs pour les bénéficiaires comme pour les autorités nationales. Les représentants des ministères économiques et financiers auditionnés défendent

notamment le passage à une logique de performance, qui permettrait de réduire les formalités et de faciliter les décaissements, tout en conservant un système de contrôle rigoureux *a posteriori*.

La flexibilité qui serait permise dans le cadre des PPNR pourrait toutefois emporter une perte de visibilité pour les bénéficiaires de ces fonds. Par ailleurs, s'il convient de saluer ces mesures de prudence financière, les représentants de Régions de France auditionnés ont insisté sur le fait que la politique de cohésion est une politique de long terme, qui s'accommode mal d'à-coups.

Enfin, la proposition de résolution rappelle que la création des PPNR fait craindre une éventuelle renationalisation des politiques fusionnées et une perte d'influence des régions. Il est à ce titre primordial que la rédaction des règlements n'emporte pas une perte d'ambition sur ces politiques, ce dont les acteurs auditionnés semblaient tous bien conscients.

Par ailleurs, la proposition de résolution contient déjà des dispositions sécurisant le rôle des régions. À la suite des auditions menées, j'ai souhaité compléter le texte sur deux points. Premièrement, chaque région doit disposer d'un chapitre territorial et avoir le statut d'autorité de gestion pleine et entière, pouvant échanger directement avec la Commission européenne. Deuxièmement, le décaissement des fonds régionaux ne doit pas être conditionné à la mise en œuvre de réformes nationales. Ces deux points dépendent du seul gouvernement français.

En termes de montants, il ressort des auditions menées qu'en tenant compte des différentes flexibilités offertes, la proposition de la Commission permet tout juste de préserver les montants alloués à la politique agricole commune (PAC), à la politique de cohésion et à la politique commune de la pêche en euros courants, mais que ces mêmes montants sont en légère baisse en euros constants. Il est donc essentiel que les autorités françaises défendent les enveloppes allouées à cette première rubrique.

Je me permets toutefois d'ajouter une précision. Le contexte financier nous impose de considérer le taux de retour sur les programmes financés par l'Union européenne. Or le taux de retour de la politique de cohésion s'établissait en 2024 à 19,8 euros pour notre pays, contre 56,4 euros dans l'Union européenne. Je propose donc une légère reformulation de la proposition de résolution, de manière à alerter sur la situation difficile de certaines régions françaises.

Par un amendement plus général sur les PPNR, je propose de marquer l'opposition du Sénat, compte tenu des nombreuses incertitudes qui demeurent, tout en relevant les gains potentiels de cette nouvelle architecture. S'agissant de plans réguliers et prévisibles, il me semble par ailleurs indispensable, au vu de l'importance des sommes qui leur seront allouées, que le Sénat, autorité budgétaire, soit impliqué dans la programmation des PPNR et veille en particulier à la place accordée aux régions.

J'en viens à la deuxième rubrique phare, qui regroupe la compétitivité, la prospérité et la sécurité. Avec 589,6 milliards d'euros, l'enveloppe consacrée à cette rubrique est la deuxième plus importante en volume de ce CFP.

Elle vise à mettre en œuvre les recommandations du rapport remis par Mario Draghi en septembre 2024, *L'avenir de la compétitivité européenne*, en finançant les biens communs européens : la recherche, l'industrie de la défense, les transitions numériques et environnementales... Autant de domaines où les États membres auront plus d'impact s'ils investissent ensemble dans des projets d'excellence.

Je proposerai à ce titre que les instruments à fort effet de levier, tels qu'InvestEU, soient privilégiés. Les sommes nécessaires étant estimées à près de 800 milliards d'euros par an par M. Draghi, les puissances publiques devront en effet largement s'appuyer sur des investissements privés.

La deuxième rubrique comprend plusieurs instruments, en particulier le programme de recherche Horizon Europe, dont les crédits progressent de 70 % en euros courants, ou le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe, dont l'enveloppe est presque doublée pour financer des infrastructures de transports et d'énergie.

La principale innovation dans cette rubrique est la création d'un fonds européen pour la compétitivité (FEC), doté d'une enveloppe de 234 milliards d'euros et structuré autour de quatre priorités : la défense, les transitions numérique et environnementale, et les biotechnologies et la santé. D'importantes questions se posent toutefois sur la gouvernance de ce fonds ambitieux, qui regroupe plusieurs instruments existants.

Par de telles propositions, la Commission cherche, comme souvent, à s'arroger de nouvelles compétences. La proposition de règlement du FEC étant toutefois encore insuffisamment détaillée à ce stade, il est crucial de maintenir la place des États membres, qui doivent fixer la stratégie de ce fonds en amont et être en mesure d'en assurer le suivi budgétaire à l'aval. Je vous proposerai donc de renforcer la transparence budgétaire sur ce fonds, dont la nomenclature budgétaire est à ce stade insuffisamment précise et assortie de dérogations budgétaires trop peu encadrées.

Il importe enfin que les États membres s'accordent sur une liste de critères de sélection qui fasse la part belle à la performance, pour éviter à tout prix un saupoudrage géographique sur des projets peu compétitifs.

J'en viens au dernier point, les ressources propres. L'adoption de nouvelles ressources propres est indispensable. Les propositions formulées par la Commission européenne étant favorables à notre pays, en particulier au regard du taux de contribution qui nous serait demandé, les autorités françaises défendent ce paquet dans son ensemble. Cette proposition n'en reste pas moins perfectible.

Commençons par les ressources propres existantes. Les représentants de Bercy auditionnés appellent à la maximisation du rendement de celles-ci, ne serait-ce que pour des raisons pratiques : l'unanimité a en effet déjà été atteinte sur ces ressources, ce qui est loin d'être le cas des autres ressources discutées.

En ce qui concerne les droits de douane, la baisse des frais de perception permettrait d'augmenter une ressource pour laquelle la France contribue à hauteur de 9,8 % et de diminuer la contribution RNB, pour laquelle elle contribuerait à hauteur de 15,6 %. Je vous proposerai donc d'amender le texte pour marquer notre soutien à cette proposition de la Commission.

En ce qui concerne les propositions de nouvelles ressources propres formulées par la Commission, je me range à la position retenue dans la proposition de résolution, qui est, du reste, alignée sur celle des autorités françaises.

Il s'agit en premier lieu de défendre les deux ressources fondées sur les quotas carbone et sur le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF), le second étant la « dimension extérieure » du premier. Ces ressources sont cohérentes avec les priorités de l'UE, à savoir la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> et la préservation de la compétitivité des entreprises européennes. La clef de contribution de ces ressources est particulièrement intéressante pour la France, qui contribue seulement à hauteur de 6,3 % pour les quotas carbone et de 10,4 % pour le MACF.

J'en viens aux deux ressources statistiques proposées par la Commission, liées aux déchets électroniques non collectés et au tabac. Il s'agit des ressources les plus importantes, dont le rendement estimé atteint respectivement 15 milliards d'euros et 11,2 milliards d'euros. Bercy est plutôt favorable à ces ressources, qui, sur le papier, emportent une réduction du taux de contribution de la France.

En ce qui concerne la ressource déchets électroniques, je vous proposerai toutefois un amendement tendant à alerter sur la qualité des données produites, qui risque de mener à une révision de la contribution française : c'est un scénario que nous avons déjà connu par le passé sur la ressource plastique.

En ce qui concerne la ressource tabac, les estimations communiquées sont fondées sur une révision de la directive du 21 juin 2011 concernant la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés. Cette révision, qui serait décidée à l'unanimité, paraît très incertaine, ce qui atténuerait considérablement le rendement de cette proposition.

La Commission propose enfin une nouvelle contribution sur le chiffre d'affaires des très grands groupes, laquelle suscite l'unanimité contre elle. Celle-ci entraverait en effet la compétitivité des entreprises du continent et pèserait particulièrement sur celles qui supportent des charges importantes.

Compte tenu de ces incertitudes, il paraît indispensable d'envisager de nouvelles ressources propres alternatives. Comme le Parlement européen, les auteurs de la proposition de résolution que nous examinons plaident pour une généralisation de la taxe sur les services numériques au niveau européen, ce qui semble en effet une piste prometteuse, malgré les tensions diplomatiques qu'elle pourrait susciter.

**Mme Christine Lavarde, auteur de la proposition de résolution européenne.** -Je remercie le rapporteur de son travail, qu'il a dû mener dans des délais restreints, alors que la rédaction de cette proposition de résolution s'est étendue sur plus d'un an. La version du CFP adoptée par le Parlement européen la semaine dernière différant sensiblement de la proposition de la Commission européenne, ce travail mériterait déjà d'être actualisé. En tout état de cause, tant que le CFP n'est pas adopté formellement par le Conseil européen, de nouveaux changements pourront encore intervenir.

J'entends les propos du rapporteur sur la soutenabilité financière pour notre pays de la contribution qui lui sera demandée. L'équation est toutefois très différente pour d'autres États membres qui ne connaissent pas des finances publiques aussi dégradées. Il nous faut donc nous efforcer de dissocier le cas français de la construction des politiques publiques européennes.

Je rejoins parfaitement le rapporteur sur la nécessité de faire cesser la dualité des financements - nationaux et européens - pour la même politique publique, laquelle complexifie la situation pour les bénéficiaires, en particulier pour les collectivités.

La question des ressources propres constitue à mon sens le véritable nœud, dont ni le Conseil ni le Parlement ne se sont réellement saisis à ce stade. Je reste pour ma part très sceptique quant à la nouvelle ressource proposée sur les entreprises. Avons-nous envie de rajouter une couche de fiscalité, alors même que les mécanismes visant à imposer une véritable préférence européenne ne fonctionnent pas bien ?

Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, qui est aujourd'hui mité par de nombreuses exceptions, pourrait constituer une ressource substantielle et une véritable barrière pour nous prémunir de la déferlante de produits chinois, dont certains sont quasiment vendus à perte. Il est clair que ce n'est pas avec la proposition qui nous est soumise par les instances européennes que nous nous prémunirons contre la surproduction chinoise.

**Mme Florence Blatrix Contat, auteure de la proposition de résolution européenne.** - Je remercie à mon tour le rapporteur pour son travail, accompli dans un délai très court.

Alors que nous travaillons sur le cadre financier pluriannuel depuis plus d'un an, le Parlement européen, soutenu par les groupes PPE (Parti Populaire Européen) et S&D (Alliance Progressiste des Socialistes et

Démocrates), a récemment pris position pour demander un CFP plus ambitieux. Il est vrai qu'une fois les 150 milliards d'euros de remboursement de l'emprunt NGEU retirés, le montant prévu pour la période n'augmente que de 0,02 % de RNB, ce qui est très peu.

Les plans de partenariat nationaux et régionaux concentrent beaucoup d'oppositions. La Cour des comptes s'interroge notamment sur les critères de performance, leur mesure, leur efficacité et les risques de détournement. Ces plans - c'est à nos yeux un point d'achoppement - constituent de plus une forme de renationalisation des politiques européennes, en particulier de la PAC. Or les budgets alloués à la PAC et à la politique de cohésion, qui représentaient 66 % des financements dans le cadre du dernier CFP, chutent à 44 % dans le cadre de ce CFP, et le montant sanctuarisé de la PAC ne s'élèvera qu'à 300 milliards d'euros, contre 387 milliards dans le précédent CFP. En dépit des flexibilités qu'il sera possible d'utiliser pour renforcer la PAC, celle-ci est tout de même mise en danger, de même que la politique de cohésion.

Le maintien du programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (Poséi) pour les régions ultrapériphériques (RUP) nous paraît essentiel. Il ne faudrait pas, en effet, que les RUP fassent les frais de ce CFP.

De manière générale, le contexte mondial actuel nous conduit vraisemblablement vers une régionalisation des économies, ce qui renforce l'importance de la politique de cohésion. Le FEC contribuera à renforcer la compétitivité de nos marchés, mais il nous faut aussi un cadre financier ambitieux pour réindustrialiser et relancer la souveraineté européenne. Sans cela, nous ne pourrions pas faire face à la compétition chinoise, en particulier en matière automobile.

En ce qui concerne les ressources propres, je rejoins l'avis de Christine Lavarde. Le dispositif ReFuelEU Aviation impose l'incorporation progressive de carburants d'aviation durables aux compagnies européennes, mais il ne concerne pas les compagnies extra-européennes. Nous constatons donc des détournements de trafic au détriment de nos compagnies européennes, alors qu'un tel mécanisme devrait contribuer à rétablir une concurrence loyale au sein de l'Union européenne.

Je remercie enfin le rapporteur pour ces amendements utiles.

**M. Jean-François Rapin.** - Je remercie les commissions des finances et des affaires européennes pour le beau travail qui a été mené sur ce texte. J'en remercie également les auteurs, qui sont déjà intervenues à plusieurs reprises devant la commission des affaires européennes. Le texte produit par le Sénat aura beaucoup de sens.

La position du Gouvernement, qui ne m'a été communiquée qu'hier soir à 19 h 30, pourrait être assez proche de celle des auteurs du présent texte, mais le « en même temps » brouille les pistes. Dans la haute administration, certains nous expliquent, par exemple, que les PPNR emporteront la

renationalisation d'un certain nombre de politiques, mais qu'ils y sont, au final, favorables.

Mme Ivanova, ancienne commissaire européenne et aujourd'hui membre de la Cour des comptes européenne, où elle est notamment chargée du budget de la PAC, estime que s'agissant de cette politique européenne, les orientations du futur CFP ne sont pas les bonnes.

Je reviens de la Conférence européenne des présidents et présidentes de Parlement, où j'ai été très étonné de ne pas entendre parler de finances publiques de manière pragmatique. En d'autres termes, c'est le premier budget européen dont nous savons d'ores et déjà qu'il posera des difficultés, notamment parce qu'il n'intègre pas les aléas qui ne manqueront pas de survenir. Lors de la préparation du précédent budget, l'avenir paraissait plus prévisible et, donc, moins inquiétant.

En ce qui concerne la PAC, tous les experts que j'ai entendus estiment que son budget devrait baisser de 13 % à 14 %. Quant au Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (Feamp), ses crédits devraient passer de 6 à 2 milliards d'euros. Imaginez la réaction de nos agriculteurs et de nos pêcheurs !

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** - Il est aussi complexe de s'entendre à 27 États membres que d'appréhender concrètement les avancées et les difficultés de cette négociation. Le texte de la proposition comportait tout de même quelque 108 alinéas. C'est dire la complexité de ce CFP...

Il était certainement plus facile de conduire la PAC lorsque celle-ci ne concernait que 6 pays, comme c'était le cas lorsque cette politique fut instaurée, mais depuis deux ou trois ans, nous mesurons que rien n'avance sur le sujet agricole. Or, il nous faut rendre la PAC à la fois plus concrète et plus efficace.

Faut-il un budget toujours plus important ? Si l'argent dépensé ne touche pas les bonnes cibles ou s'il ne se traduit pas en efficacité politique concrète, j'aurais tendance à dire qu'il faut en dépenser moins. En tout état de cause, il nous faut évoluer pour tenir compte de nos besoins nouveaux.

En ce qui concerne les ressources propres, cela fait tout de même cinq ans que ce sujet est à la fois débattu et en *stand-by*. À titre personnel, je reste assez prudent en ce qui concerne la taxe sur les services numériques. Lors de l'examen du dernier projet de loi de finances, l'instauration d'une telle taxe, dont nous avons débattu, a suscité des réactions divergentes au sein même des groupes politiques, certains appelant sans réserve à taxer « l'oncle Sam », quand les autres redoutaient les effets ravageurs des mesures de rétorsion qui pourraient être prises à notre encontre.

Quoi qu'il en soit, je crois qu'il nous faut changer la manière dont nous envisageons les politiques européennes, souvent perçues comme des contraintes quand bien même nous constatons qu'il faut dépasser l'échelle nationale pour trouver une solution.

**Mme Nathalie Goulet.** – Je remercie à mon tour le rapporteur.

Les questions européennes ne sont pas ma spécialité, mais entre les 32,8 milliards d'euros de fraude à la TVA, les 7,4 milliards de subventions perdues de vue par la Cour des comptes européenne et les 52 milliards de fraudes aux intérêts de l'Union que relève le dernier rapport du Parquet européen, on se demande de quels contrôles nous disposons.

**M. Marc Laménie.** – Je remercie également nos collègues pour ce travail de qualité.

Comment parviendrons-nous à financer les 10 milliards d'euros de prélèvements supplémentaires sur recettes que nous devons payer ?

**M. Michel Canévet.** – Je remercie notre excellent rapporteur pour son éclairage.

Je m'inquiète moi aussi de l'augmentation de notre contribution. Devrons-nous, dès 2028, régler la somme de 36 milliards d'euros, ce qui, compte tenu de la hausse des intérêts de la dette et de nos besoins de défense, aggravera encore nos difficultés financières, rendant plus difficile l'atteinte de notre objectif de réduction du déficit ?

Par ailleurs, les PPNR suscitent des inquiétudes dans nos territoires. Les acteurs locaux regrettent une concertation poussive et redoutent les perspectives. En avez-vous eu écho, monsieur le rapporteur ?

Je suis naturellement totalement opposé à l'instauration d'une taxe sur le chiffre d'affaires. Ce serait une taxe anti-développement ! Il nous faut donc trouver une autre solution. L'hypothèse d'une taxe additionnelle à la TVA a-t-elle été examinée ?

Enfin, la création d'un fonds souverain a-t-elle été envisagée par les instances européennes ? Dotée d'un tel outil, l'Union européenne pourrait bénéficier des résultats positifs des politiques qu'elle soutient.

**M. Raphaël Daubet.** – La création d'un fonds européen pour la compétitivité est une bonne chose, mais celui-ci rassemble de nombreux programmes et instruments aujourd'hui distincts, d'une part, et son financement n'atteint, d'autre part, que 234 milliards d'euros, quand le rapport Draghi évalue à 800 milliards d'euros notre besoin de financement. Cela vous paraît-il suffisamment ambitieux ?

**M. Jean-Marie Mizzon, rapporteur.** – La fraude est un fléau que nous subissons à tous les niveaux : local, national et bien sûr européen. En dépit de leurs nombreux inconvénients, les PNNR présentent l'avantage que les fonds seront décaissés en fonction de critères d'exécution. La FRR, qui fonctionnait

sur le même principe, a été de ce fait beaucoup plus efficace et bien moins coûteuse que la politique de cohésion.

Monsieur Laménie, je n'ai hélas ! pas la réponse à votre question. Je rappelle du reste que les 36 milliards d'euros deviendront 42 milliards d'euros si l'on ne s'accorde pas sur l'instauration de nouvelles ressources propres.

Monsieur Canévet, nous devons bien payer ces 36 milliards d'euros dès 2028, année où nous paierons de plus la fin de la programmation en cours qui, ayant démarré tardivement, sera beaucoup plus élevée qu'elle ne l'était au début de la période.

S'agissant des PPNR, les régions sont en effet très inquiètes. Si le Gouvernement n'accélère pas en matière d'organisation de la gouvernance, elles alertent sur les importants retards au démarrage qui seront à déplorer.

Par ailleurs, pour créer un fonds souverain, il faut l'alimenter. C'est toute la question de ce cadre financier pluriannuel.

Je répondrai enfin à madame Blatrix Contat sur la prise en compte du remboursement de la dette NGEU dans le volume du CFP proposé. Il convient de comparer ce qui est comparable : les fonds qui ont permis le déploiement du plan NGEU au cours de la période qui s'achève devront être remboursés au cours de la période à venir, ce qui ajoute à l'effort qu'il nous faut consentir.

#### EXAMEN DU TEXTE DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE

**M. Jean-Marie Mizzon, rapporteur.** – L'amendement COM-1 vise à rappeler les conséquences budgétaires de la proposition de la Commission.

*L'amendement COM-1 est adopté.*

**M. Jean-Marie Mizzon, rapporteur.** – Les amendements COM-2, COM-3 et COM-4 tendent à préciser la rédaction de la proposition de résolution en ce qui concerne les PPNR, la PAC et la politique de cohésion.

*Les amendements COM-2, COM-3 et COM-4 sont adoptés.*

**M. Jean-Marie Mizzon, rapporteur.** – Les amendements COM-5 et COM-6 visent enfin à compléter les préconisations relatives au fonds européen pour la compétitivité et au système de ressources propres.

*Les amendements COM-5 et COM-6 sont adoptés.*

*La proposition de résolution européenne est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.*



## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES**

### **Direction du budget**

- M. Louis PASQUIER DE FRANCLIEU, sous-directeur de la 7ème sous-direction du budget ;
- M. Alexandre DESCHAMP, chef du bureau des finances et des politiques de l'Union européenne ;
- Mme Elsa CAYATTE, adjointe au chef du bureau des finances et des politiques de l'Union européenne.

### **Direction générale du Trésor**

- M. Emmanuel CHAY, sous-directeur adjoint « Europe » au service des politiques macroéconomiques et affaires européennes ;
- M. Pierre-Marie VOEGELI, chef du bureau « Relations bilatérales et Instruments financiers » (Europe3) au SPMAE ;
- M. Sofien ABDALLAH, conseiller parlementaire et relations institutionnelles.

### **Secrétariat général des affaires européennes**

- M. Maxence BRISCHOUX, secrétaire général adjoint en charge des questions économiques ;
- Mme Emma CHIANO, adjointe à la conseillère financière ;
- Mme Marie GUYON, adjointe à la conseillère financière ;
- M. Vincent TOINEL, adjoint à la cheffe du bureau Parlements
- Mme Laure-Alice BACQUAERT, adjointe du bureau commerce et aide au développement ;

### **Direction de l'Union européenne**

- M. Vincent GUÉREND, directeur de l'Union européenne ;

### **Régions de France**

- M. Daniel LECA, vice-président de la Région des Hauts-de-France ;
- M. Pascal GRUSELLE, conseiller affaires européennes et aménagement du territoire.



## LA RÉOLUTION EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la résolution en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppr25-531.html>