

CFP 2028-2034 : de grandes fusions au risque de beaucoup de confusion

Le **16 juillet 2025**, la Commission européenne a présenté ses propositions pour le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) 2028-2034, qui doit succéder au CFP 2021-2027.

Comme attendu, la Commission a proposé une **réforme d'ampleur de l'architecture du « budget européen à long terme »**. Sa structure serait simplifiée et la flexibilité, renforcée, afin de rendre le budget plus réactif. En termes de montant, la Commission a avancé un **chiffre global de 2 000 milliards d'euros**, qu'elle présente comme un niveau historique. Elle propose également **cinq nouvelles ressources propres** afin de trouver des financements supplémentaires pour abonder le budget.

Neuf mois se sont écoulés depuis la présentation des propositions de la Commission. Lors du Conseil européen du **18 décembre 2025**, les chefs d'État et de gouvernement ont appelé à accélérer les travaux, avec pour **objectif d'aboutir à un accord final avant fin 2026**. Depuis le 1^{er} janvier 2026, Chypre assure la présidence du Conseil et les autorités du pays se fixent pour but de parvenir à un **document de négociation chiffré** pour le mois de **juin 2026**.

Alors que les négociations s'accroissent, la commission des affaires européennes a souhaité **présenter un rapport d'information sur le CFP 2028-2034** et déposer une **proposition de résolution européenne**.





Les principales recommandations

1. **Opposition aux plans de partenariat nationaux et régionaux (PPNR).** L'instauration des plans nationaux uniques par État membre, tels qu'ils sont prévus par la Commission européenne, n'est pas acceptable.

Si jamais ces plans étaient mis en place, des garanties devraient être apportées pour éviter une mise en concurrence des politiques historiques de l'Union européenne (UE) et une renationalisation de la politique agricole commune (PAC), de la politique commune de la pêche (PCP) et de la politique de cohésion.

2. **Soutien à la création d'un Fonds européen de compétitivité (FEC).** Ce Fonds fusionnant de nombreux programmes en matière d'innovation, de recherche et de défense. Les financements pour la compétitivité et la défense sont en forte hausse. Mais le principe de préférence européenne doit s'appliquer de façon obligatoire et les modalités de gouvernance doivent être clarifiées. Le renforcement des flexibilités doit s'accompagner d'un renforcement du contrôle par le Conseil et le Parlement européen.

3. **Appel à introduire d'urgence de nouvelles ressources propres.** De nouvelles ressources sont indispensables si l'Union veut tout à la fois poursuivre ses politiques traditionnelles, assurer le remboursement de l'emprunt contracté pour mettre en œuvre le plan de relance *NextGenerationEU* (NGEU) et financer les nouvelles priorités en matière de compétitivité et de défense. Une taxe sur les services numériques devrait compléter le paquet. La suppression des rabais, maintes fois promise et jamais actée, doit également devenir réalité.

I. Une architecture complètement bouleversée et un montant global pour le CFP proposé à 2 000 milliards d'euros

A. Un budget simplifié et à la flexibilité renforcée

La Commission européenne propose de diviser le budget en 4 rubriques, contre 7 dans le CFP 2021-2027, et de diminuer le nombre de programmes de 52 à 16. Elle propose également d'augmenter la part des fonds n'étant pas préalloués dès le début de l'exercice. L'objectif est de simplifier le budget européen et de le rendre plus flexible, alors que les différentes crises des années 2020 ont montré que le cadre actuel ne permettait pas d'être suffisamment réactif. Les modifications ont pris du temps et se sont faites dans la douleur, à l'image de la révision à mi-parcours du CFP 2021-2027 intervenu en février 2024.

- **La rubrique 1** rassemblerait l'ensemble des crédits des politiques traditionnelles de l'Union (la politique agricole commune (PAC) et la politique de cohésion) ainsi que les crédits consacrés aux politiques migratoires. Leur mise en œuvre devrait être assurée par le déploiement de **plans de partenariat nationaux et régionaux (PPNR)**.
- La rubrique 2 comprendrait principalement le **Fonds européen pour la compétitivité (FEC)**. Ce fonds fusionnerait en un seul instrument **14 programmes européens existants en matière de soutien à l'industrie**. Pour remédier à l'éparpillement et au saupoudrage de crédits observé dans le CFP précédent, le FEC serait structuré **autour de quatre grandes priorités : Transition propre et décarbonisation industrielle ; Santé et bioéconomie, Numérique ; Défense et espace**, chacune dotée d'un **budget indicatif**.
- La **rubrique 3** concernerait l'**action extérieure de l'Union**, s'articulant **autour de cinq zones géographiques** (Europe ; Afrique subsaharienne ; Asie et Pacifique ; Amériques et Caraïbes ; Moyen-Orient, Afrique du Nord et Golfe). Elle s'accompagnerait de la création d'un instrument Europe globale et d'un **domaine thématique axé sur les affaires mondiales**.
- La **rubrique 4**, enfin, serait consacrée aux **dépenses administratives, avec des recrutements en hausse**. Cette augmentation apparaît en contradiction avec les objectifs de limitation de ces dépenses au niveau national, d'autant que dans la cadre de la révision du CFP actuel, les États membres avait appelé à renoncer à l'augmentation proposée par la Commission.

La **flexibilité du CFP serait renforcée**. Les États membres disposeraient ainsi d'une grande liberté dans l'**affectation des fonds au sein des PPNR** et **une réserve de flexibilité**, représentant **25 % de l'allocation nationale de chaque PPNR**, ne pourrait pas être programmée.

Seules trois garanties existent, en l'état de la proposition de la Commission, pour **flécher certaines dépenses**. Des montants seraient ainsi 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. **Cette flexibilité s'appliquerait également aux rubriques 2 et 3**, qui fusionnent de nombreux programmes. Les crédits devraient être **affectés à des volets définis très largement** et les **programmes de travail** de la Commission devraient définir ensuite **plus finement les priorités annuelles**.

B. Un budget de 2 000 milliards d'euros mais amputé par le remboursement de l'emprunt NextGenerationEU (NGEU)

Dans une présentation assez confuse, la Commission européenne a mis en avant le 16 juillet dernier un chiffre historique de **2 000 milliards d'euros pour le CFP 2028-2034 (1760 milliards d'euros en euros constants)**. Des comparaisons s'imposent pour évaluer l'ampleur de ce montant. Rapportée à son poids dans l'économie de l'Union européenne, cette somme représente environ **1,26 % du revenu national brut (RNB) de l'UE**, contre **1,13 % pour le CFP 2021-2027**.

150

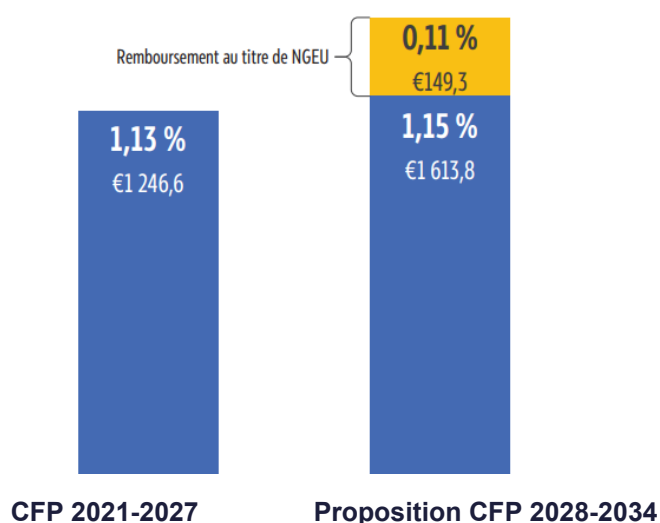
C'est le montant, en **milliards d'euros**, qui doit être consacré au remboursement de NGEU sur la période 2028-2034.

Source : Commission européenne

Néanmoins, un élément majeur est à prendre en compte : **le remboursement du plan de relance NextGenerationEU**. À partir de 2028 et pour 30 ans, l'Union doit en effet rembourser, en plus des intérêts, le capital de l'emprunt contracté sur les marchés financiers pour financer l'instrument NGEU. Au total, ce remboursement doit peser pour plus de **150 milliards d'euros sur le CFP 2028-2034**, soit un montant **représentant 0,11 % du RNB de l'Union**.

Dès lors, si l'on exclut les coûts du remboursement de la dette NGEU, le montant proposé pour le CFP s'établit à **1,15 % du RNB de l'UE, contre 1,13 % du RNB de l'UE pour le CFP 2021-2027**. La proposition permettrait donc une augmentation nette du budget de seulement **0,02 point pour financer de nouvelles priorités**. L'augmentation du budget, qui ne fait pas consensus à ce stade parmi les États membres, resterait ainsi modeste.

Comparaison CFP 2021-2027 et proposition CFP 2028-2034 (en % du RNB de l'Union et en euros constants)

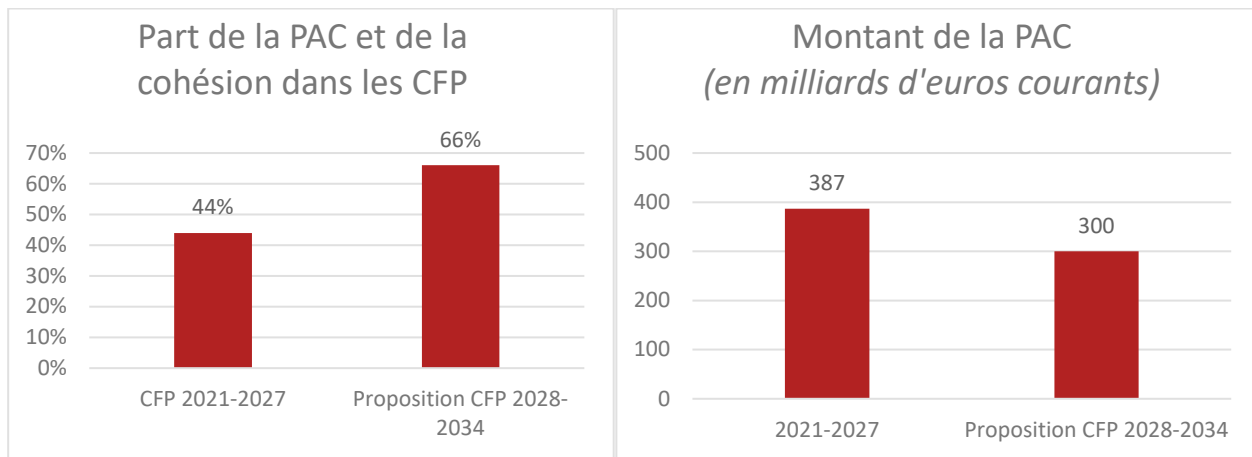


Source : EPRS, Parlement européen

II. Avec les PPNR, une fusion des politiques traditionnelles de l'Union qui crée une grande confusion

A. La fusion des programmes prévue par les PPNR crée un risque de renationalisation des politiques historiques de l'Union

On constate dans la proposition une **modification radicale des équilibres traditionnels du budget européen**. Ainsi, alors que la cohésion et la PAC représentaient **près de deux tiers du budget des CFP précédents**, cette proportion n'est **plus que 44 % dans la proposition de CFP 2028-2034**. Surtout, en termes de montant sanctuarisé, la PAC serait en baisse de 20 % dans la proposition initiale de la Commission européenne, **passant de 387 milliards d'euros à 300 milliards d'euros**. De même, pour la cohésion, les montants seraient en nette diminution, **avec une baisse de 12 %**.



Source : Commission européenne

Les PPNR se verraient attribuer **771 milliards d'euros**. Ces plans devraient être élaborés par les États membres, en concertation avec les autorités régionales, et contenir 6 des projets de réformes, avec des objectifs précis (des cibles et des jalons). Ces réformes seraient essentielles puisque leur mise en œuvre **conditionnerait le déboursement des fonds**. Il s'agirait ainsi d'un système de **financement par la performance** et non plus d'un système de financement par les coûts, avec présentation des factures puis remboursement. Les États membres présenteraient leurs PPNR à la Commission européenne. La Commission et le Conseil devraient ensuite les valider.

L'Union européenne marchait traditionnellement sur **deux jambes : la PAC et la cohésion**. Avec la fusion proposée *via* les PPNR, la Commission **veut faire rentrer ces deux jambes dans la même chaussure**, au risque d'une perte d'équilibre.

L'instauration de ces PPNR conduirait de fait à **une renationalisation du budget européen**, les décisions d'affectation étant pour l'essentiel **entre les mains des États membres**. Plutôt que de demeurer des politiques communes de l'Union, la PAC et la politique de cohésion seraient **fragmentées dans 27 plans nationaux disparates**, avec des risques de distorsion de concurrence. Alors que la politique de cohésion est aujourd'hui assurée par le lien direct entre les régions et l'Union européenne, **les régions seraient marginalisées**. La place des régions dans la gouvernance de ces plans reste en **effet très floue**. Dans la proposition de règlement sur les PPNR, le choix par les États membres d'intégrer des chapitres régionaux au sein des plans est **optionnel, et non obligatoire**.

De plus, cette fusion conduirait à faire **entrer en concurrence la PAC et la politique de cohésion**. Les montants alloués à ces politiques ne seraient plus déterminés de manière sectorielle, comme c'est le cas aujourd'hui, mais devraient être arbitrés dans le cadre national, en étant soumis aux décisions des États membres. Pour financer davantage la PAC au sein des PPNR, les États membres devraient alors **faire le choix de sacrifier les montants attribués à la cohésion, et inversement**. Pour la politique de cohésion, la seule garantie prévue concerne **les régions les moins développées**. Mais rien n'est prévu pour les régions en transition.

De plus, rien n'est **garanti non plus pour les régions ultrapériphériques (RUP)**, les fonds dont ils bénéficient – et notamment le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI) – étant fondus dans les PPNR. À l'unisson de la délégation sénatoriale aux outre-mer¹, la commission des affaires européennes juge indispensable **de rétablir des lignes budgétaires réservées aux RUP, notamment pour financer le POSEI voire un POSEI étendu à la pêche et à l'aquaculture**, afin d'assurer un financement suffisant pour les RUP françaises. En outre, la hausse de l'enveloppe globale pour les pays et territoires d'Outre-mer (PTOM) doit **bénéficier également aux PTOM français**, la clé de répartition proposée par la Commission européenne apparaissant excessivement favorable au Groenland.

B. Des ajustements proposés par la Commission qui ne suffisent pas à rassurer

Le Parlement européen **s'était opposé en mai 2025** 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. Sous sa pression, la Commission européenne a donc **présenté quelques modifications en novembre 2025 puis en janvier 2026**.

Elle a ainsi proposé **trois principaux ajustements** :

- premièrement, l'instauration d'une cible rurale obligatoire de 10 %, imposant qu'au moins 10 % des ressources des PPNR soient dédiées à des mesures de développement rural ;
- deuxièmement, la limitation à 25 % au maximum de 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. La Commission propose également d'inscrire dans la proposition de règlement PPNR des dispositions – assez vagues – devant garantir l'association des régions à l'élaboration et à la mise des PPNR ;
- enfin, à l'occasion des négociations relatives à l'accord commercial avec le Mercosur, et notamment pour rassurer la France et l'Italie, l'autorisation pour les États membres d'utiliser plus tôt leur réserve de flexibilité. Ainsi, les deux tiers de la réserve de mi-parcours des PPNR pourraient être fléchés vers l'agriculture dès 2028. Les États membres pourront en faire la demande lors de la présentation de leurs PPNR.

Toutes ces modifications **restent cependant marginales** et ne remettent pas en question la structure même des PPNR. La renationalisation de la PAC et de la cohésion resterait ainsi de mise. Si les PPNR étaient mis en place, il faudrait d'urgence clarifier leur gouvernance pour assurer une véritable implication des régions. **Les dispositions sur cette implication restent très floues**. L'instauration d'un **chapitre régional dans les PPNR doit être obligatoire et non pas optionnelle**. Par ailleurs, l'échéance pour la transmission des projets de PPNR à la Commission, fixée dans la proposition de règlement **à juin 2027**, apparaît aujourd'hui très ambitieuse compte tenu des nombreux sujets restant à trancher.

¹ « Enjeux pour les outre-mer du prochain cadre financier pluriannuel de l'Union européenne (2028-2034) », rapport d'information du Sénat n° 426 (2025-2026), déposé le 20 février 2026, de MM. Olivier Bitz, Georges Naturel et Saïd Omar Oili.)

III. Le Fonds européen pour la compétitivité (FEC), une réponse bienvenue mais des interrogations qui demeurent sur la préférence européenne et sur la gouvernance de ce fonds

Près de 30 % des crédits du CFP seraient réservés à la **Rubrique 2**, intitulé « **Compétitivité, Prospérité, Sécurité** ». Dans le CFP 2021-2027, la part de crédits dédiée à la compétitivité et à la défense dans le budget global **n'était que de 18 %**. En termes de montant, les crédits pour la défense seraient **multipliés par presque 5**.

Ces augmentations seraient **cohérentes avec les nouvelles priorités de la Commission européenne et en lien avec les recommandations du rapport Draghi**.

× 5

Les crédits **accordés à la défense sont multipliés par 5** dans la proposition de CFP 2028-2034 par rapport au CFP 2021-2027 (116 milliards d'euros contre 24 milliards d'euros)

Source : Commission européenne

Si la création du FEC va dans le bon sens, **trois points principaux** doivent retenir l'attention lors des négociations :

- s'agissant de la **gouvernance du FEC**, la **Commission européenne ne peut pas s'octroyer des compétences démesurées**. Les **programmes de travail** jouent un rôle crucial dans le fonctionnement du FEC, assurant ainsi un pouvoir déterminant de la Commission. Le **renforcement des flexibilités** doit s'accompagner **d'une transparence accrue** et d'un **contrôle par le Parlement européen et par le Conseil** ;
- un deuxième point d'importance s'agissant du FEC concerne **l'intégration d'un critère de préférence européenne**. Dans la proposition de règlement sur le FEC, le critère de préférence européenne **n'est qu'optionnel**. L'instauration d'un critère obligatoire de préférence européenne dans le FEC est indispensable afin d'agir prioritairement sur le renforcement des capacités de l'Union. Il s'agit d'un **point d'attention majeur pour les négociations en cours** ;
- enfin, la **place des politiques environnementales dans le FEC** suscite des inquiétudes. Dans la proposition de CFP 2028-2034, la Commission propose de fixer une cible unique de **35 % de dépenses favorables au climat et à l'environnement** sur le CFP 2028-2034.

De plus, dans la nouvelle architecture proposée par la Commission européenne, le **programme LIFE disparaît** et il n'est **pas garanti** que le volet « Transition propre et décarbonation de l'industrie » du FEC permette d'assurer la continuité de ses financements. La commission des affaires européennes considère qu'une **cible dédiée à la biodiversité** devrait être reconduite dans le CFP 2028-2034 et que des garanties devraient être apportées pour assurer la **poursuite des activités du programme LIFE**.

IV. Un besoin urgent de nouvelles ressources propres, à défaut de quoi les contributions nationales risquent d'exploser

En l'état actuel des ressources du budget européen, l'équation budgétaire est intenable :

- du côté des dépenses, l'Union européenne doit **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**.
- du côté des recettes, le budget européen **repose encore à 70 % sur les contributions des États membres**, qui atteignent d'ores et déjà **des niveaux record**. Pour la France, le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (PSR-UE) est passé d'une moyenne **de 20 milliards d'euros par an** au cours du CFP 2014-2020 à une moyenne **de 26 milliards d'euros au cours du CFP 2021-2026**, avec des montants majorés en fin d'exercice. Pour 2026, le PSR-UE doit ainsi atteindre près **de 29 milliards d'euros**.

Le *statu quo* ne peut pas durer et il faut **trouver d'urgence des sources de financement complémentaires**. L'introduction de nouvelles ressources propres est une priorité absolue. Les cinq pistes proposées par la Commission sont les suivantes :

1. une ressource fondée sur le marché carbone européen (ETS) ;
2. une ressource fondée sur le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) ;
3. une ressource fondée sur les déchets électroniques non-recyclés (« e-waste ») ;
4. une ressource fondée sur un prélèvement sur le chiffre d'affaires des entreprises opérant au sein de l'UE (« CORE ») ;
5. une ressource fondée sur les revenus des accises tabac (« TEDOR »),

Le rendement de la ressource TEDOR dépendrait de l'adoption en parallèle de la révision de la directive sur le tabac, ce qui rend son rendement très incertain. De plus, **la ressource CORE**, considérée comme contradictoire avec l'agenda européen en matière de compétitivité, **fait l'objet de l'opposition de nombreux États membres**.

Face à l'échec annoncé de certaines propositions de ressources, il faut que la Commission présente des **propositions complémentaires**, afin de combler le manque à gagner. La commission des affaires européennes estime ainsi qu'une **taxe sur les services numériques**, doit enfin être adopté.

Par ailleurs, alors que la **France est la principale contributrice au financement des rabais, à hauteur de 1,4 milliard d'euros par an**, la commission des affaires européennes considère que la **suppression des rabais**, maintes fois promise et jamais actée, est indispensable pour assurer une meilleure transparence du système et une meilleure équité des contributions nationales. De plus, sans ressources propres suffisantes, la contribution de la France risque d'atteindre **les 40 milliards d'euros par an sur le CFP 2028-2034**.

POUR EN SAVOIR PLUS

Le dossier législatif : [Négociations sur le cadre financier pluriannuel \(CFP\) 2028-2034 - Sénat](#)

Les [pages](#) de la commission des affaires européennes



Jean-François RAPIN
Président
Pas-de-Calais
Les Républicains



Christine LAVARDE
Rapporteuse
Hauts-de-Seine
Les Républicains



Florence BLATRIX CONTAT
Rapporteuse
Ain
Socialiste, Écologiste et
Républicain

✉ secretariat.aff-europeennes@senat.fr ☎ 01.42.34.24.80

🌐 www.senat.fr

