FONDATION ROBERT SCHUMAN

POLICY PAPER

Schuman Paper
n°856
23 novembre 2026

Nicolas-Jean BREHON

Cadre financier pluriannuel 2028-2034 : la bataille des contributions et du calendrier

La négociation du Cadre financier pluriannuel (CFP), grand rendez-vous budgétaire de l'Union européenne tous les sept ans, donne toujours lieu à de fortes tensions entre États membres. Les crispations se dénouent lors de réunions extraordinaires du Conseil européen[1]. Le septième CFP, qui couvre la période 2028-2034, n'échappe pas à la règle. Mais l'ampleur des désaccords paraît cette fois-ci particulièrement préoccupante.

1 - LA NÉGOCIATION DU CFP, MOMENT OBLIGÉ DE CRISPATION ENTRE ÉTATS

1.1 - Pour des raisons budgétaires

- Le montant total du budget

Les CFP déterminent « *une évolution ordonnée des dépenses* » européennes sur sept ans. Même s'il n'en a pas les caractéristiques juridiques (car le CFP ne fixe que des plafonds de dépenses), ce cadre constitue une quasi programmation budgétaire qui se traduit par des engagements importants pour l'Union européenne. « *Le prochain CFP sera le plus ambitieux jamais proposé* » a déclaré la présidente de la Commission en présentant le 16 juillet 2025 une proposition de règlement fixant une programmation de près de 2000 milliards € sur sept ans (en euros courants), soit un budget annuel de 282 milliards. Même si ce montant semble mineur en comparaison du total des dépenses publiques dans l'ensemble de l'Union (moins de 2%) ou par rapport à l'endettement de certains États membres, année après année, programmation après programmation[2], l'impact budgétaire de l'Union a cessé d'être marginal. En particulier lorsque l'enveloppe de 1000 milliards de la programmation budgétaire du CFP 2021-2027 a été complétée par 750 milliards du plan de relance NextGenerationEU financé par emprunt.

Tableau 1

Enveloppe globale des CFP 2020-2027 et 2028-2034 (milliards €)[3].

	CFP 2021-2027		Projet CFP 2028-2034	
	Crédits d'engagement	Crédits de paiement	Crédits d'engagement	Crédits de paiement
prix 2018 et 2025	1085	1071	1763	1761
prix courants	1226	1209	1984	1980
% RNB	1,13 %		1,26 %	

Source : CFP 2020 2027 après révision : CFP 2028-2034 proposition de la Commission
Prix courants après prise en compte d'un déflateur annuel de 2% (estimation du taux d'inflation)

[1] Prévu les 26 et 27 novembre

[2] Voir annexe 1

[3] Les crédits d'engagement (CE) sont les dépenses que l'UE peut engager même si les déboursements sont étalés dans le temps. Les crédits de paiements (CP) correspondent aux paiements effectifs d'une année.

- Les contributions brutes

Le CFP donne aux États membres une visibilité sur leur contribution nationale. Même si le traité fait référence à un financement par des « *ressources propres* », l'essentiel du budget est financé en réalité par des contributions des États[4]. Une hausse du budget entraîne *ipso facto* une hausse des participations des États membres. Le montant des crédits de paiements[5] détermine le montant de la contribution (dite contribution brute) des États au financement du budget européen. Pour l'Allemagne et la France par exemple, qui sont les deux premiers financeurs du budget de l'Union, la contribution annuelle atteindrait en moyenne 47,5 et 37,5 milliards € (prix 2025). Certaines années, la contribution tangenterait respectivement 60 et 44 milliards € (prix courants)[6].

- Les contributions nettes

Si les États membres sont attentifs à leur contribution brute, ils le sont plus encore à leur contribution nette, après déduction des dépenses de l'Union, c'est-à-dire les retours qu'ils reçoivent du budget de l'Union. La distinction entre contributeurs nets et bénéficiaires nets est un élément de clivage entre États membres[7]. Le budget est un levier puissant de la solidarité européenne. L'ampleur des redistributions est considérable. Les fonds de cohésion sont le principal vecteur de cette redistribution mais l'ensemble des dépenses participe à ce grand mouvement budgétaire. Chaque année, ce sont entre 35 et 40 milliards € qui passent des 10 contributeurs nets aux 17 bénéficiaires nets.

Tableau 2

Principaux contributeurs/bénéficiaires nets au/du budget UE (moyenne sur trois ans 2023-2025 milliards € et % RNB)

Contributeurs nets	Montant (milliards €)	% RNB	Bénéficiaires nets	Montant	% RNB
Allemagne *	-18.197	0,41 %	Pologne	6.045	0,76 %
France	-5.951	0,21 %	Roumanie	5.018	1,47 %
Danemark *	-975	0,24 %	Grèce	3.802	1,66 %
Pays Bas *	-4.670	0,42 %	Hongrie	2.959	1,5 %
Italie	-2.578	0,12 %	Rép. tchèque	2.239	0,75 %
Suède *	-2.161	0,36 %	Portugal	1.670	0,61 %
Autriche *	-1.477	0,31 %	Bulgarie	1.620	1,88 %

Source : PLF 2027, document « relations financières avec l'UE » (partie 5), calculs auteur.
Les pays avec * sont les pays bénéficiant de rabais sur leur contribution. Les soldes nets sont après rabais.

Nota : Les contributions nettes sont évaluées selon la méthode dite de la Commission, qui exclut les dépenses extérieures et les dépenses administratives et ventile les RPT entre États. Il s'agit de la méthode la plus consensuelle. La méthode dite comptable recense l'ensemble des recettes et des dépenses.

1.2 - Pour des raisons juridiques

Initiative de la commission alors présidée par Jacques Delors, la programmation budgétaire a pris en 1988 la forme de « *perspectives financières* » conclues par un accord interinstitutionnel entre le Conseil, le Parlement européen et la Commission. La procédure est entrée dans le cadre institutionnel de l'Union sous l'appellation de « *cadre financier pluriannuel* » avec le traité de Lisbonne en 2007[8]. L'adoption du CFP suit une procédure législative spéciale caractérisée par deux dispositions.

- Le CFP est finalisé par un règlement du Conseil

Sans nier l'importance de la proposition de la Commission et l'étape de l'approbation finale du Parlement européen, le budget est une négociation

[4] Le budget est financé par des contributions nationales prélevées sur les ressources fiscales des États (88 % du budget UE en 2027) et des ressources propres traditionnelles (RPT), pour l'essentiel les droits de douane qui sont les véritables ressources propres de l'UE (12 % du budget).

[5] Même si les CE sont un bon indicateur de l'action budgétaire de l'UE, le plus important pour les États est le montant des CP car ce sont les CP qui se traduisent par les contributions nationales

[6] Voir annexe 2 les contributions des principaux États contributeurs

[7] Les situations ne sont pas figées. Ainsi, l'Irlande est passée de bénéficiaire à contributeur net à partir de 2023. Il en va de même pour l'Espagne depuis 2025

[8] La procédure est fixée à l'article 312 TFUE

entre États. La proposition de la Commission n'est qu'une base de travail, essentielle pour fixer la structure en rubriques, mais le montant global comme les montants attribués à chaque rubrique sont fixés par les États. Le Parlement donne son approbation à la majorité de ses membres en ajustant à la marge les données budgétaires. Il a une influence sur les procédures, en imposant par exemple la flexibilité entre rubriques, mais n'a pas le pouvoir d'amendement sur les dotations du CFP. Seule la menace de ne pas autoriser le CFP lui donne un levier d'action. Mais sa marge de manœuvre est faible. Il lui est difficile de revenir sur un accord qui a nécessité souvent presque deux ans de négociation entre États.

- De surcroît, le CFP est adopté à l'unanimité

C'est l'un des rares textes de l'Union qui requiert l'unanimité au Conseil. Toute opposition bloque le processus d'adoption. Cela donne un pouvoir considérable à chaque État. Certains sont connus pour être assez peu disposés aux concessions, ce qui rend la négociation difficile. Les blocages sont levés *in extremis* par des aménagements - certains diront des cadeaux - budgétaires. Cette pratique existe ainsi depuis le début.

1.3 - Pour des raisons politiques

La pugnacité des États dans la phase de négociation repose sur quatre éléments.

- La lecture politique de la contribution nationale au budget de l'Union

Le budget n'est pas une facture à payer, mais un choix politique. Il n'empêche, au moment de la négociation, chaque État a une conscience aiguë de ses intérêts budgétaires. La contribution brute et, plus encore, la contribution nette au budget de l'Union sont les premiers facteurs déterminants de la position des États membres dans la négociation. Certains peuvent penser que, en dépit de la solidarité européenne, leur contribution est excessive[9]. Selon Daniel Strasser, l'un des premiers directeurs du budget de l'Union, « *une contribution excessive est une contribution considérée comme excessive par un État* ».

Il y a en effet un seuil, où la contribution nette cesse d'être une question purement budgétaire et devient un élément du débat national et un enjeu de politique intérieure. Les réductions forfaitaires popularisées sous l'appellation de rabais sont destinées à réduire la contribution nette des pays contributeurs les plus importants. Dans certains États, il y a consensus sur la position que l'État doit adopter dans la négociation (comme en Allemagne ou aux Pays-Bas, deux pays pour lesquels les rabais sont légitimes). Pour d'autres, la contribution européenne est un élément de clivage. Pour tous les États, la négociation budgétaire commence par un impératif : conserver ses acquis. L'inertie est la principale force motrice de la négociation budgétaire et il faut beaucoup d'efforts pour la surmonter. La négociation budgétaire est une sorte de guerre de positions défensive.

- La force de l'action collective

Même si l'unanimité donne un pouvoir d'obstruction à chaque État, l'expérience de la vie communautaire montre que la position isolée n'est pas durable et que la force vient surtout de l'action collective. La priorité est alors de rechercher des alliés. La négociation budgétaire est l'occasion d'alliances de circonstances : États du Nord contre ceux du Sud, pays en faveur de politique agricole commune (PAC) face à ceux qui le sont moins, idem pour la politique de cohésion, « frugaux » *versus* dépensiers, etc. La solidarité prend la forme d'une solidarité d'intérêts. La coalition qui existe depuis la préparation des perspectives financières de 2007-2013 est celle des principaux contributeurs nets. Souvent vilipendés comme le camp des « *radins* » ou des « *frugaux* », six États contributeurs nets se retrouvent à nouveau réunis dans l'alliance budgétaire des « *modernisateurs* » favorables à une réduction du budget les 5 pays bénéficiaires de rabais budgétaires sur la ressource RNB - Allemagne, Pays-Bas, Danemark, Suède, Autriche – rejoints cette année par la Finlande. Le pays, qui fit partie d'une coalition comparable lors de la négociation du CFP 2014-2020, retrouve ainsi ses anciens « *amis de la rigueur* » comme on les appelait alors.

[9] Le critère le plus courant pour apprécier cette importance est la proportion de la contribution nette exprimée en pourcentage du RNB.

- Les lignes rouges propres à chaque État

Chaque État a ses priorités indiscutables. Pour certains, il s'agit de réduire leur contribution. D'autres ont des publics à défendre et sont par conséquent sensibles aux dotations qui leur sont réservées. La Politique agricole commune (PAC) a toujours été la priorité française et surtout les crédits de la PAC. Autrefois, un bon ministre de l'Agriculture était celui qui ramenait de bons prix. Comme il n'y a plus de soutiens européens par les prix (depuis la réforme de 1992), un bon ministre est désormais celui qui ramène un bon budget. La réforme n'est pas impossible dès lors que les retours budgétaires sont peu ou prou équivalents. En 1992, la réforme fondamentale de la PAC avec un changement complet du système d'aide s'est déroulée sans trop de heurts car le montant reçu par les agriculteurs, à commencer par les agriculteurs français, était quasiment le même. Ces priorités sont non négociables. Au moins au début. A moins d'y être contraint. Quand c'est le cas – et ce le sera cette fois -, l'enjeu de la négociation se déplace du budgétaire au politique. Le but est alors moins de limiter la baisse de la dotation que de savoir communiquer en interne. Les communiqués triomphants du ministère français de l'Agriculture en sont une illustration.

- Le poids déterminant de l'Allemagne

Si le pouvoir de blocage est partagé, certains États ont un poids dans la négociation qui les rend incontournables. C'est le cas de l'Allemagne, premier contributeur… brut et net. Jusqu'en 1992, sa contribution nette était en quelque sorte un moyen de rédemption qui passait par un profil bas au sein des Communautés. L'unification a changé le pays, l'Allemagne est devenue le moteur de l'Europe et les élargissements ont démultiplié sa puissance. Les contributions nettes ne la gênaient guère car une grande part des subventions aux nouveaux États membres lui revenaient en commandes d'équipements publics. Enfin, plus récemment, le budget est devenu un instrument d'influence et consacre le leadership du pays. Pour le CFP 2028-2034, l'Allemagne a exigé un engagement unanime des États membres envers l'Ukraine. En matière budgétaire, rien ne se décide sans l'accord express de Berlin.

La négociation du CFP 2028-2034 est l'occasion de retrouver ces clivages traditionnels. Mais plusieurs éléments interfèrent pour rendre la négociation encore plus difficile.

2 - LES DIFFICULTÉS PROPRES AU CFP 2028/2034

2.1 - Les limites de l'ambition novatrice

La Commission propose une modification radicale de l'architecture du CFP. Rien de plus normal. Tout d'abord, il n'y a aucune raison à maintenir des dépenses dont l'impératif est moins évident qu'auparavant. Il est certain que les fonds de cohésion ont contribué au développement de certains pays, ou régions, et ont permis un rattrapage de niveau de vie par rapport à la moyenne de l'Union[10]. Mais jusqu'à quand prolonger ces aides régionales ? Ensuite, un remodelage est imposé par le contexte international. La guerre russe en Ukraine, la compétition chinoise et la course technologique viennent bouleverser la préparation du CFP. L'Union européenne est en voie de « décrochage structurel »[11]. Accessoirement, la Commission s'appuie sur une consultation publique lancée en 2024. Sans surprise, les attentes formulées par le public sont sans aucun rapport avec les compétences de l'Union (santé, environnement, défense, etc.) mais elles incitent au changement. Dès lors, l'Union européenne n'est-elle pas obligée d'innover ?

La Commission a choisi. Les rubriques du CFP correspondent aux « *grands domaines d'intervention* » que l'Union va financer. Chaque CFP apporte ses nouveautés. Les modifications dans l'ordre et le libellé des rubriques sont les signes d'une inflexion dans les priorités[12]. La rétrogradation des dépenses agricoles et l'affirmation de la cohésion et de la compétitivité (en 2007-2013), l'affirmation de la croissance (en 2014-2020), l'arrivée d'une rubrique sécurité et défense (2021-2027) sont autant de signaux politiques[13]. Il en va de même cette fois-ci avec une refonte de la structure du budget notamment les rubriques suivantes :

[10] Par exemple, le montant des fonds structurels attribués à la Pologne dépasse 250 milliards € en 20 ans. 67 milliards sur la programmation 2007-2013, 89 milliards pour 2014-2020), 90 milliards pour 2021-2027.

[11] Rapports de Enrico Letta (Much More Than A Market) et Mario Draghi (The future of European competitiveness), avril et septembre 2024.

[12] voir annexe 3.

[13] voir annexe 1.

Rubrique 1 : *Cohésion économique, sociale et territoriale, agriculture, ruralité, pêche et affaires maritimes, prospérité et sécurité.*
Rubrique 2 : *Compétitivité, prospérité et sécurité.*
Rubrique 3 : *Europe globale.*

Les changements de périmètres rendent les comparaisons difficiles[14]. Mais retenons que les crédits de la PAC baisseraient de 15 à 30% selon les chiffrages, que les crédits affectés à la cohésion, recentrés sur les pays les plus pauvres (avec un RNB/habitant inférieur à 75% de la moyenne de l'Union) diminueraient de 12% et, qu'à l'inverse, les crédits affectés à la compétitivité *via* le fonds européen de compétitivité seraient multipliés par trois avec, en particulier, un quadruplement des crédits consacrés à l'industrie de défense et la sécurité.

Cette nouvelle structure représente un changement profond. L'ambition novatrice, « *stratégique* » selon l'expression de la présidente de la Commission, est indiscutable ; mais elle ne peut que provoquer des rebuffades de la part de nombreux États. Le CFP 2028-2034 opère un regroupement des principales politiques traditionnelles et emblématiques : agriculture et cohésion[15]. Ainsi, pour la première fois depuis 1962, la PAC n'a plus de fonds dédié. Pour la première fois depuis 1988, les fonds de cohésion ne sont plus clairement identifiés. Les deux dotations sont intégrées au sein de « *Plans de partenariat nationaux et régionaux (PPNR)* » qui regroupent les deux dépenses. Ce regroupement interroge. L'argument de simplification avancé par la Commission prête à sourire[16]. La Commission est coutumière du fait, arguant régulièrement de la simplification pour en réalité faire toujours plus compliqué. La flexibilité interne entre les deux sous-rubriques va compliquer la répartition. Quelle est la logique de tels regroupements artificiels ? A part celle d'afficher une séparation entre « la vieille Union », qui correspond aux compétences prévues par les traités (rubrique 1) et « la nouvelle Union » (rubrique 2) supposée plus dynamique et qui correspond à leur interprétation extensive ? « *Fusion confusion* » commentait le Sénat. En attendant la relégation des politiques traditionnelles au deuxième rang dans le CFP 2035-2042 ?

La négociation du CFP 2028-2034 est un test de la capacité de l'Union européenne à s'adapter. L'expérience montre que les réformes budgétaires ne sont acceptées par les États que si les retours dont ils bénéficient sont plus ou moins les mêmes qu'avant. Des coupes, oui mais …pas chez moi. Le syndrome NIMBY - *not in my back yard* - a sa traduction budgétaire. L'exigence de renouveau, parfaitement fondée, se heurte à la réalité politique. Tant que le budget sera décidé par les États, les inflexions ne peuvent être que progressives.

2.2 Les limites financières

La négociation du CFP 2028-2034 se trouve aussi sous la pression d'une série de contraintes financières.

- La question des prêts

Le budget de l'Union intervient dans les États par l'intermédiaire de subventions. Voilà vingt ans que la question se pose de savoir si c'est le bon moyen. En 2014, le plan Juncker avait introduit un élément nouveau. Au lieu de subventionner les acteurs industriels, l'Union européenne garantissait leurs emprunts. Le deuxième pas fut celui de 2020/2021 avec le mécanisme NextGenerationUE, outil du plan de relance après la crise économique liée à la pandémie de Covid-19. Une initiative à rebours de la doctrine de rigueur que l'Allemagne avait su imposer dans les règles budgétaires de l'Union dès le départ de la construction européenne. La Commission fut alors autorisée à emprunter sur les marchés financiers (750 milliards € prix 2018, soit 807 milliards prix courants) pour redistribuer aux États sous forme de prêts (291 milliards) ou de subventions (357 milliards). Le remboursement était décalé à partir de 2028 et étalé sur trente ans. Le CFP 2028-2034 prévoit donc le début du remboursement de cet emprunt. Le montant est fixé à 149,3 milliards € (21 milliards par an) pré-affectés dans le CFP. La question d'un nouveau grand emprunt collectif est posée. La France et l'Italie en particulier (respectivement 3600 et 3300 milliards € de dette fin 2026) se sont montrées favorables à une capacité d'endettement commune à travers des euro-obligations pour financer des investissements stratégiques en matière de défense, d'énergie et de

[14] *Une comparaison des CFP 2021-2027 et 2028-2034 figure en annexe 1.*

[15] *Ce regroupement dans le CFP a sa traduction nationale puisque les États doivent présenter un document unique, un plan de partenariat national-régional -PPNR- regroupant les financements de 14 fonds différents.*

[16] *On relèvera par exemple que l'action « prospérité et sécurité » se retrouve à la fois dans les rubriques 1 et 2 !*

technologies. Sans surprise, la coalition des « frugaux », à commencer par l'Allemagne, est opposée à l'idée d'un nouveau grand emprunt commun.

Pas de nouveau grand emprunt, donc, mais les prêts restent présents dans le CFP. Soit en prévision, soit en héritage. Le CFP prévoit un mécanisme de garanties de prêts destiné à accompagner les aides régionales[17]. L'Union européenne doit également tenir compte de ses prêts consentis à l'extérieur, notamment à l'Ukraine. En décembre 2025, les États ont approuvé un prêt de 90 milliards € à l'Ukraine pour la période 2026-2028 et un nouveau prêt de 45 milliards € a été annoncé le 18 novembre dernier. Mais le remboursement est subordonné au paiement de réparations de guerre par la Russie… Certains, dont l'Allemagne, envisagent de recourir aux avoirs gelés russes en Europe. A défaut, le remboursement serait alors à la charge de l'Union *via* une augmentation des contributions des États. Une initiative sans doute nécessaire sur le plan politique mais hautement imprudente sur le plan budgétaire. Comme c'est le cas pour une autre grande initiative de la Commission.

- La question des nouvelles ressources propres

Les propositions de CFP comportent presque toujours un volet « recettes » prévoyant d'augmenter les ressources de l'Union. C'est encore le cas cette fois avec cinq propositions de nouvelles ressources fondées sur le marché carbone européen le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières les déchets électroniques non-recyclés, un prélèvement sur le chiffre d'affaires des entreprises, ou les revenus des droits d'accise sur le tabac. Ces cinq ressources devraient générer 58,5 milliards par an.

Cette initiative doit être considérée avec beaucoup de perplexité. Le précédent de la ressource plastique introduite en 2021 dans la foulée du CFP 2021-2027 incite à la prudence. Assise sur le volume des déchets plastiques non recyclés (à raison de 800 € la tonne), la ressource visait à diversifier les sources de revenus de l'Union et à favoriser le recyclage. En réalité, l'initiative s'est heurtée à de nombreuses difficultés. Dix-sept États ont commencé par demander – et obtenir - des réductions forfaitaires. Pour la Cour des comptes européenne, chaque État s'est arrangé pour payer le moins possible. En outre, cette ressource n'est ni une ressource plastique car elle n'est pas payée par les industriels ou les consommateurs ni même une nouvelle ressource mais elle constitue un nouveau de mode de calcul des contributions nationales ! La pseudo ressource plastique simplement ajoutée à la ressource RNB est prélevée sur les ressources fiscales générales.

S'il est incontestable de vouloir créer de nouvelles ressources européennes, il est très contestable *in fine* de les prélever sur les impôts nationaux. Seule la reconnaissance d'un véritable pouvoir fiscal de l'Union permettrait de contourner cette hypocrisie budgétaire. De surcroît, ces propositions se heurtent à l'opposition de nombreux États considérant qu'elles entravent la compétitivité. Pour résumer, l'initiative ressources propres paraît vouée à l'échec. Faute de ressources nouvelles, les contributions nationales seront appelées à augmenter.

- La question des rabais

S'il est peu probable qu'il y ait de nouvelles ressources propres, il est en revanche presque certain que le dispositif des rabais est voué à être reconduit. Le rabais britannique fut longtemps la formule présentée comme quasi honteuse par les autres États. Mais force est de reconnaître que la formule, qui n'a pas disparu avec le Brexit, s'est installée et même généralisée. Pour le CFP 2021-2027, vingt-deux États bénéficient à un titre ou à un autre d'une réduction de leur contribution théorique ; dont dix-sept à hauteur de quelques millions au titre de la ressource plastique[18], et cinq (Allemagne, Danemark, Pays-Bas, Autriche, Suède) à hauteur de plusieurs centaines de millions en réduction de la ressource RNB[19]. Compte tenu des augmentations prévisibles des contributions nationales, il est certain que l'accord sur le CFP 2028-2034 contiendrait à nouveau ce type de dispositif. Reste à savoir si le dispositif sera étendu à d'autres États.

2.3 - L'embarras européen devant la situation française

La contribution française au budget de l'Union est entrée dans le débat politique. Dans certains pays, le sujet fait consensus. Ce n'est pas le cas en France où

[17] Prêts via le mécanisme Catalyst Europe évalué à 150 milliards €

[18] Voir Commission, projet de budget 2027, état général des recettes, tableau 3

[19] Voir Commission, projet de budget 2027, état général des recettes, tableau 5

le sujet est au contraire clivant. D'un côté, un président résolument proeuropéen, qui ne veut en aucun cas entrer dans la logique du juste retour. De l'autre, des oppositions situées aux « extrêmes » qui demandent une diminution de la contribution française, par application de rabais à l'instar d'autres pays contributeurs nets.

La demande de rabais français ne manque pas de fondement. Son point de départ est la contribution nette. La France est un pays contributeur net, sa contribution nette est proche de celle d'autres États qui bénéficient de rabais, approchant 6 milliards par an, soit 0,21% du RNB en moyenne annuelle sur trois ans[20]. Mais surtout, deux éléments nouveaux viennent à l'appui d'une demande de rabais. Tout d'abord, sa contribution nette va augmenter. La contribution nette est directement corrélée au montant et aux retours de la PAC. Les retours agricoles s'élèvent à près de 9,5 milliards € pour la France, soit un taux de retour de 17% (c'est-à-dire 17% des dépenses de la PAC reviennent aux agriculteurs français). 60% des dépenses en France le sont sur la PAC. Avec une baisse de la PAC dans le budget européen (qui tomberait de 31 à 15% selon la proposition de la Commission), les retours agricoles vers la France vont inévitablement diminuer et la contribution nette va par conséquent se creuser. Avec une contribution voisine de 37,5 milliards € et des retours ramenés autour de 19 milliards (avec des retours PAC réduits de moitié), la contribution nette serait comprise entre 15 et 20 milliards €. Une augmentation significative des dépenses consacrées à l'industrie de défense, sur lesquels la France a de très bons taux de retours, permettrait de réduire cette contribution nette.

Ensuite, s'il est parfaitement légitime, dans une logique de solidarité, que les pays « riches » contribuent au développement des pays « pauvres » et se trouvent en situation d'être contributeurs nets, la France a cessé d'être un pays que l'on peut qualifier de riche. Depuis 2022, le PIB par habitant, indicateur habituel de la richesse d'un pays est inférieur à la moyenne européenne : pour un niveau moyen à 100, la France est à 98 et les États bénéficiaires de rabais sont à 120.

Mais la demande de rabais s'accompagne d'approximations, pour ne pas dire de mystification. Un rabais n'a jamais eu pour effet d'annuler la contribution nette mais seulement d'en limiter l'importance. Il en est ainsi depuis l'accord de Fontainebleau de 1984. Malgré les rabais – et la fameuse formule de Margaret Thatcher « *I want my money back* » -, les cinq États bénéficiaires de rabais sont toujours restés contributeurs nets, y compris le Royaume-Uni lorsqu'il était membre de l'Union. L'économie issue d'un rabais éventuel n'atteindra jamais les 6 milliards de sa contribution nette. En appliquant à la France le taux appliqué à l'Allemagne (soit 4,7% de sa contribution), le rabais éventuel serait de l'ordre de 1,5 milliard €. Bien loin de l'économie annoncée et escomptée.

Il n'en demeure pas moins que cette revendication embarrasse plusieurs des partenaires de la France… qui ont trouvé un remède.

3 - LA BATAILLE DU CALENDRIER

3.1 - Le calendrier de la négociation budgétaire

La négociation budgétaire entre la présentation par la Commission et l'adoption du règlement par le Conseil après approbation du Parlement dure en moyenne deux ans (si l'on excepte les premières perspectives financières initiées par Jacques Delors)[21]. La négociation se déroule en plusieurs temps. Au point de départ se trouve la proposition de la Commission. Suit une longue période d'échanges techniques entre services, au cours de laquelle les positions sont affirmées, les blocages identifiés et les alliances pressenties. Les présidences semestrielles du Conseil tentent de trouver des compromis en préparant des « boîtes de négociation ». Sans surprise, ces « *nego-box* » réduisent l'ambition initiale de la Commission. L'étape est importante mais pas décisive. Un Conseil européen extraordinaire est le point crucial de la négociation chargé de débloquer les crispations. L'unanimité est requise. La tension est alors à son comble mais le Conseil européenne parvient toujours à trouver des solutions de compromis, fût-ce au prix d'aménagements – de cadeaux budgétaires- de dernière minute. La négociation budgétaire entre États

[20] *Voir tableau 3*

[21] *Voir annexe 4.*

aura duré dix-huit mois. Une fois l'accord politique conclu, il reste six mois pour l'approbation du Parlement européen puis la finalisation juridique de l'accord.

Au cours de la négociation, les montants s'ajustent en suivant un profil de « *sinusoïde amortie* » qui se présente comme suit : en partant d'une proposition de la Commission à 100, le Conseil fait une contre-proposition à 85 et le Parlement à 105. Les États qui assurent la présidence préparent des « boîtes de négociation » sur les points restant à débattre. Le Conseil finalise un accord à 87 ou 88 et le Parlement subordonne son approbation à une augmentation. Le CFP final se clôt à 89 ou 90.

3.2 - Un accord au Conseil avant la fin de 2026 ?

2027 sera une année électorale dans plusieurs États membres dont l'Italie, la Pologne, la Grèce, la Finlande, l'Estonie, la Slovaquie et la France. Pour éviter tout carambolage entre la discussion budgétaire entamée en juillet 2025 et les processus électoraux annoncés, il convient donc d'accélérer les négociations afin de conclure un accord au Conseil avant 2027. La France et l'Allemagne semblent d'accord sur ce point et ont la volonté de conclure avant la fin de l'année 2026.

Cette échéance impose un rythme particulier au CFP 2028-2034. La Commission a présenté sa proposition le 16 juillet 2025. Les présidences chypriote (1er semestre 2026) et irlandaise (2e semestre 2026) ont proposé des compromis et autres boîtes de négociation. La proposition irlandaise du 12 octobre[22] comprend une baisse des crédits globaux (baisse de 141 milliards € sur la proposition de la Commission) conduisant à un budget pluriannuel de 1620 milliards €) pris sur les dépenses de compétitivité. Les dépenses agricoles et de compétitivité seraient sanctuarisées en attendant une offensive vraisemblable du Parlement sur ces deux postes. C'est sur cette base que va se prononcer le Conseil. Un Conseil européen extraordinaire est prévu les 26 et 27 novembre afin de finaliser formellement lors du Conseil les 17 et 18 décembre.

[22] Voir annexe 5

Dans la mesure où le CFP engage pour sept ans, il n'aurait pas été impensable d'attendre les directives d'une nouvelle équipe. Mais c'est précisément ce que veut éviter l'actuel gouvernement. D'où cette accélération afin d'aboutir à un accord politique avant la fin 2026. L'affaire semble entendue. Sauf que cet accord politique au Conseil ne constituerait que le premier round de la négociation. Il y en aurait un second.

3.3 - Le deuxième round : la décision sur les ressources propres

La décision sur les ressources propres (DRP) constitue l'accompagnement obligé du CFP, c'est le « volet recettes » du volet dépenses du CFP. L'accord sur le CFP s'est toujours fait - et se fera toujours - au prix d'aménagements sur les contributions des États. Vingt-deux États bénéficient de rabais sur la ressource plastique et la ressource RNB. Par ailleurs, la Commission propose de nouvelles ressources, un aménagement des droits de perception des droits de douane… toutes ces dispositions vont être formalisées dans une DRP.

Mais la DRP n'est adoptée qu'après une procédure législative spéciale (article 311 TFUE) qui implique l'unanimité des États après consultation du Parlement et une approbation par les États conformément à leurs règles constitutionnelles. La DRP n'entre en vigueur qu'après un long parcours parlementaire dans les États. Dès lors, même avec un accord au Conseil conclu en décembre 2026 et un texte finalisé d'ici mai 2027, la procédure d'adoption de la future DRP tant par l'exigence de l'unanimité au Conseil qu'au stade parlementaire, avec l'autorisation de ratification, ne se fera pas avant fin 2027.

La DRP actuelle n'a pas de durée limite et peut par conséquent être appliquée jusqu'à son abrogation par une nouvelle DRP. Seul le maintien de la DRP actuelle sans aucune nouvelle ressource propre ni aucun aménagement des contributions des États pourrait éviter une bataille longue et durable. Dans le cas contraire, une nouvelle DRP serait l'occasion d'un affrontement direct entre un pays qui se serait doté

d'un exécutif peu ou pas européen, et ses partenaires de l'Union. Le présent CFP n'aura jamais été aussi conflictuel.

Telle est la vie de l'Union européenne depuis l'origine avec ses crises et ses solutions. La présente négociation budgétaire sera un moment de paroxysme. Les conflits sont inévitables. La négociation budgétaire est un moment de vérité où se mesure la capacité des États à avancer en commun. Mais avec des nuances. Car pour paraphraser une expression mythique du football, c'est aussi une sorte de sport qui se joue à 27 et à la fin, c'est l'Allemagne qui décide.

Nicolas-Jean Brehon

Conseiller honoraire au Sénat, chargé de la coordination des travaux de la mission parlementaire sur le CFP 2007-2013

ANNEXES

Annexe 1
Proposition de la Commission (16 juillet 2025)

CADRE FINANCIER PLURIANNUEL (EU-27)

(en Mio EUR - prix de 2025)

CRÉDITS D'ENGAGEMENT	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	Total 2028-2034
1. Cohésion économique, sociale et territoriale, agriculture et développement rural, affaires maritimes, prospérité et sécurité	153 681	148 610	143 153	138 137	132 563	119 607	110 652	946 404
2. Compétitivité, prospérité et sécurité	63 017	75 108	75 335	77 530	77 141	77 416	76 658	522 205
3. Europe dans le monde	23 138	23 213	23 166	27 174	31 132	31 103	31 074	190 000
4. Administration	14 083	14 397	14 746	14 980	15 205	15 415	15 621	104 447
TOTAL DES CRÉDITS D'ENGAGEMENT	253 919	261 328	256 400	257 822	256 041	243 541	234 005	1 763 056
TOTAL DES CRÉDITS DE PAIEMENT	254 393	277 805	269 054	259 983	241 498	234 421	223 815	1 760 969

(En Mio EUR - prix courants avec déflateur de 2 %)

CRÉDITS D'ENGAGEMENT	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	Total 2028-2034
1. Cohésion économique, sociale et territoriale, agriculture et développement rural, affaires maritimes, prospérité et sécurité	163 088	160 860	158 053	155 565	152 274	140 140	132 240	1 062 220
2. Compétitivité, prospérité et sécurité	66 875	81 300	83 176	87 312	88 611	90 706	91 614	589 594
3. Europe dans le monde	24 555	25 127	25 578	30 603	35 761	36 442	37 137	215 203
4. Administration	14 945	15 584	16 281	16 870	17 466	18 062	18 669	117 877
TOTAL DES CRÉDITS D'ENGAGEMENT	269 463	282 871	283 088	290 350	294 112	285 350	279 660	1 984 894
TOTAL DES CRÉDITS DE PAIEMENT	269 964	300 706	297 058	292 784	277 406	274 662	267 480	1 980 060

Source : Annexe de la proposition fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2028 à 2034

Annexe 2

Estimation des futures contributions annuelles des principaux contributeurs au budget de l'Union selon la proposition de la Commission (milliards € 2025)

États	Budget annuel	Allemagne	France	Italie	Espagne	Pays-Bas	Pologne
Budget 2027	209						
Part dans le financement en 2027		22,44 %	15,99 %	12,15 %	9,78 %	6,22 %	5,4 %
Contribution totale (RPT inclues)		46,9	33,4	25,4	20,5	13	11,3
Contribution nationale (hors RPT)		41,9	31,2	22,7	18,1	12,9	9,8
Budget moyen 2028-2034	251,6						
Contribution totale prévisible (RPT inclues)		56,4	40,2	31,4	24,6	15,6	13,6
Contribution nationale prévisible (hors RPT)		**47,4**	**37,5**	**28,1**	**21,8**	**11,3**	**11,8**

Source : lignes 1 à 5, Commission, projet de budget UE 2027, état général des recettes, tableau 6 ;
lignes 6 à 8, projet de CFP 2028-2034 et calculs auteur ((montant total des CP divisé par sept) x (part des Etats dans le financement) x (part des contributions nationales dans le financement)).
Exemple France : 1761 /7 = 251,6 ; 251,6 x 0,1599 = 40,2 ; 40,2 x (31,2/33,4) = 37,5

Annexe 3
Présentation formelle et intitulé des rubriques du CFP

PF 2000-2006	PF 2007-2013	CFP 2014-2020	CFP 2021-2027	CFP 2028-2034
1) **Agriculture**	1) **Croissance** durable	1) Croissance intelligente et inclusive	1) Marché unique, innovation et numérique	1) Cohésion économique sociale et territoriale, agriculture, **prospérité et sécurité**
2) Actions structurelles	1a) **Compétitivité**	1a) Compétitivité	2) Cohésion, résilience et valeurs	2) Compétitivité, **prospérité et sécurité**
	1b) **Cohésion**	1b) Cohésion	3) Ressources naturelles et environnement	
	2) Développement durable et protection des ressources naturelles	2) Croissance durable et ressources naturelles	4) **migrations** et gestion des **frontières**	
3) Politiques internes	3) Citoyenneté, liberté, **sécurité**, justice	3) Sécurité, citoyenneté	5) Sécurité et **défense**	
4) Actions extérieures	4) L'UE, acteur mondial	4) L'UE dans le monde	6) Le voisinage et le monde	3) L'Europe dans le monde
5) Administration	5) Administration	5) Administration	7) Administration	4) Administration

Annexe 4

La négociation du CFP : repères chronologiques

CFP	1988 -1992 Paquet Delors I	1993 – 1999 Paquet Delors	2000 – 2006 Agenda 2000	2007 – 2013	2014 – 2020	2021 – 2027 *	2028 – 2034
Proposition Commission	15 février 1987	11 Février 1992	16 Juillet 1997	14 juillet 2004	29 juin 2011	2 mai 2018/ 28 mai 2020	16 juillet 2025
Référence	Com (87) 100	COM (92) 2000	COM (97) 2000	Com (2004) 487	Com (2011) 500	Com (2018) 322 et Com (2020) 446	COM (2025) 570
Accord du Conseil	11-13 février 1988	11/12 décembre 1992	24/25 mars 1999	15/16 décembre 2005	8 février 2013	21 juillet 2020	
Durée négo CFP	12 mois	10 mois	20 mois	17 mois	20 mois	26 mois	
Adoption du CFP	AII 29 juin 1988	AII 29 oct 1993	AII 6 mai 1999	AII 17 mai 2006	Rglt Conseil 2 déc. 2013 1311/2013	Rglt Conseil 17 déc. 2020 2020/2093	
JO	JO L 185 15.7.1988	JO C 331 7.12.1993	JO C 172 18.6.1999	JO C 139 14.6.2006	JO L 347 20.12.2013	JO L 433 22.12.2020	
Délai adoption CFP	16 mois	19 mois	23 mois	23 mois	29 mois	31 mois	
Décision Ressources propres (DRP)	88/376 du 24 juin 1988	94/728 du 31 octobre 1994	2000/597 du 29 septembre 2000	2007/436 du 7 juin 2007	2014/335 du 26 mai 2014	2020/2053 du 14 décembre 2020	
Adoption finale DRP		1er janvier 1995	1er mars 2002	1er mars 2009	1er octobre 2016	1er juin 2021	
Durée totale entre pp Com. et DRP	0 mois	35 mois	57 mois	56 mois	63 mois	35 mois	

** En 2020 la proposition initiale de la commission de 2018 a été refondue pour tenir compte de la crise de Covid et de la nouvelle action de l'UE*

Annexe 5

CFP 2028-2034 : comparaison proposition Commission (juillet 2025)
et cadre de négociation de la présidence irlandaise du Conseil (octobre 2026)

Milliards € chiffres arrondis et % sélection de rubriques

	CFP 2021-2027		Proposition de la Commission (2)			Cadre de négociation Conseil (3)		
Rubriques (1)	**Prix courants**		**prix 2025**	**prix courants**	**%**	**prix 2025**	**prix courants**	**%**
R1 Cohésion	820	65,8 %	946	1062	53,5 %	914	1025	56,1 %
dont PPNR	785		771	865		746	837	
dont PAC aide au revenu	282	22,6 %	261	294	14,8%	261	294	16,1 %
dont cohésion	453	36,4 %	405	453	22,8 %	410	459	25,1 %
R2 compétitivité	221	17,5 %	522	590	29,7 %	456	544	29,8%
Dont fonds européen pour la compétitivité	164		398	450		356	403	
Dont industrie de défense	26	2 %	116	130	10,8 %	101	114	6,2 %
R3 L'Europe dans le monde	120	9,6	190	215	10,8 %	157	178	6,2 %
R4 Administration	85		104	117		95	107	
Total	1245	100 %	1763	1985	100 %	1622	1826	100 %

Source :
1) Libellés complets Rubrique 1 : cohésion économique, sociale et territoriale, agriculture et développement rural, affaires maritimes, prospérité et sécurité Rubrique 2 : compétitivité, prospérité et sécurité
2) source : Commission 16 juillet 2025.
3) source : Conseil, 12 octobre 2026

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN
ISSN 2402-614X

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la seule responsabilité de l'auteur.
© *Tous droits réservés, Fondation Robert Schuman, 2026*

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.