

Note de cadrage

Session III: Le nouveau cadre financier pluriannuel de l'UE – un aperçu des défis de l'Union européenne

Introduction

Le 11 février 2025, la Commission européenne a publié une communication intitulée «La voie vers le prochain cadre financier pluriannuel»¹, entamant ainsi le processus formel de préparation du prochain budget à long terme de l'Union européenne pour la période 2028-2034. Le cadre financier pluriannuel (CFP) n'est pas seulement un outil technique de planification budgétaire, mais aussi la pierre angulaire des objectifs stratégiques de l'Union, qui oriente son développement socio-économique et répond aux nouveaux risques externes et internes. Il garantit la stabilité et la prévisibilité du financement des politiques à long terme de l'UE et facilite les procédures budgétaires annuelles.

Face à l'incertitude géopolitique croissante, aux pressions migratoires, à la nécessité d'une transition énergétique et numérique et aux défis en matière de sécurité et de compétitivité, la Commission appelle à ce que le nouveau budget de l'UE soit plus ambitieux, plus résilient face aux crises et mieux adapté à un environnement mondial en évolution rapide.

Le processus d'élaboration du CFP 2028-2034 repose sur des consultations approfondies avec les États membres, les institutions de l'UE, les ONG, les partenaires sociaux et les citoyens. Le Parlement européen a annoncé qu'il élaborerait sa propre résolution sur la question, en se basant notamment sur les consultations nationales. D'autres acteurs sont également impliqués : la Cour des comptes européenne, le Comité des régions, le Comité économique et social européen et de nombreux acteurs exécutifs, y compris les régions et les collectivités locales. Une nouveauté importante est l'activation des citoyens par le biais de mécanismes démocratiques, comme le portail de consultations publiques et les panels de citoyens, qui confèrent à l'ensemble du processus un caractère plus participatif. Des discussions sectorielles ont déjà lieu au sein du Conseil de l'UE sur l'avenir des différentes politiques – notamment celles concernant la cohésion, la compétitivité, les migrations, l'agriculture et la défense – qui auront également un impact direct sur la forme et les priorités du futur budget.

Le processus qui s'amorce n'est donc pas seulement un exercice budgétaire technique, mais aussi une réflexion stratégique sur l'avenir de l'Union européenne. Dans un contexte de tensions géopolitiques croissantes, de ressources limitées, de défis concernant le climat et la transition ainsi que de changements démographiques, il est nécessaire de redéfinir l'approche

¹ COM(2025) 46 final : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0046&qid=1747389066617>

des finances de l'UE afin de mieux soutenir les objectifs de développement durable, de communauté et de compétitivité. Dans cette optique, il est important d'examiner les principaux défis qui façonnent le débat sur le futur cadre financier de l'Union.

Défis actuels

Le nouveau cadre financier devra relever toute une série de défis de nature politique, économique, sociale et institutionnelle. Le premier constat est celui d'une situation géopolitique difficile, qui nécessite de définir de nouvelles priorités dans le domaine de la sécurité et de la défense. L'augmentation des menaces extérieures, le conflit au-delà de la frontière orientale de l'Union et l'instabilité mondiale imposent à l'UE de mettre en place une politique de défense commune plus forte, qui nécessitera des sources de financement stables et prévisibles. Les instruments existants, tels que le Fonds européen de la défense ou le soutien à l'Ukraine, doivent non seulement être maintenus mais également développés. Dans le même temps, il est nécessaire d'assurer un équilibre approprié entre les nouveaux objectifs stratégiques et le maintien des politiques existantes, telles que la politique de cohésion et la politique agricole commune (PAC), ce qui peut générer des tensions entre les États membres.

Dans le même temps, l'Union européenne doit faire face à la baisse de la compétitivité de l'économie, en particulier dans le contexte des défis technologiques et de la transition verte. Les dépenses publiques en recherche et développement dans l'UE continuent d'être inférieures à l'objectif fixé : 2,22% du PIB en 2023, contre un objectif de 3%. En outre, l'industrie européenne, en particulier dans le domaine de la haute technologie, est à la traîne par rapport à ses concurrents américains et chinois. La Commission propose la création d'un Fonds européen pour la compétitivité afin de soutenir les investissements dans l'innovation, la numérisation, les nouvelles technologies, l'industrie de la défense et les infrastructures stratégiques. Le renforcement de la capacité de production et de la résilience des chaînes d'approvisionnement devient une condition indispensable au maintien de la souveraineté économique de l'UE.

Un autre défi fondamental est la nécessité d'accroître la flexibilité du budget européen. Les expériences récentes – de la pandémie du COVID-19, en passant par la crise énergétique jusqu'aux conséquences de la guerre en Ukraine – ont montré que le cadre actuel est trop rigide et mal adapté pour répondre à des événements imprévisibles. La Commission indique qu'il est nécessaire d'augmenter le budget d'environ 25 à 30 milliards d'euros par an, tant pour rembourser les engagements liés à l'instrument NextGenerationEU que pour renforcer la capacité de réaction en cas de crise. À cette fin, elle a présenté deux projets d'amendement à la décision sur les ressources propres (les « deux corbeilles »), qui n'ont toutefois pas été soutenus par les États membres. Par conséquent, les travaux à venir viseront à identifier des

propositions alternatives, telles que des taxes numériques, des impôts sur les bénéfices des sociétés ou des mécanismes liés aux crypto-monnaies.

La question des nouvelles ressources propres et du remboursement de la dette commune de l'UE devient l'un des sujets les plus controversés du débat budgétaire. Le Parlement européen a proposé trois scénarios possibles: une augmentation des contributions nationales, une réduction des dépenses pour d'autres politiques ou l'introduction de nouvelles sources de revenus. Si cette dernière solution est privilégiée, sa mise en œuvre requerra l'unanimité et la ratification de tous les États membres, ce qui pourrait retarder considérablement le processus.

En outre, le débat sur l'avenir de la politique de cohésion et de la politique agricole commune révèle des divergences d'intérêt croissantes entre les États membres. Certains États membres préconisent le maintien de l'intégrité des deux politiques et s'opposent à leur centralisation accrue. On souligne la nécessité de simplifier les procédures, de raccourcir le processus décisionnel, de renforcer le rôle des régions et de réduire la bureaucratie. La proposition de rendre la politique de cohésion dépendante d'indicateurs et de réformes connus des plans de relance nationaux est également controversée, ce qui pourrait nuire à sa cohérence et affecter les régions les moins développées.

Les défis sociaux ne sont pas les moindres: vieillissement de la population, pénurie de main-d'œuvre dans des secteurs clés, exode des jeunes des zones rurales et accès limité au financement pour les PME. La transition énergétique et numérique, bien que nécessaire, entraîne des coûts sociaux qui doivent être pris en compte dans la conception des futurs programmes et fonds. La nécessité d'un développement durable concilié au maintien de la cohésion sociale exige la prise en compte des différences régionales et géographiques, trop souvent négligées dans la conception des mécanismes financiers centraux.

Enfin, la transparence et l'efficacité des dépenses restent un thème important. La Commission et la Cour des comptes européenne soulignent la nécessité de simplifier les règles de financement, d'accroître la transparence et de réduire les exigences excessives en matière de rapports. La Cour des comptes européenne attire en particulier l'attention sur des problèmes importants dans la mise en œuvre et le suivi de la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR), principal volet du plan NextGenerationEU. Dans ce contexte, des voix s'élèvent en faveur d'un allongement des périodes d'éligibilité des dépenses ainsi que d'une plus grande diversité des instruments financiers adaptés à la spécificité des bénéficiaires.

Questions à débattre

1. Comment se déroulent les discussions dans les parlements nationaux sur les propositions de la Commission européenne pour le nouveau CFP 2028-2034? La vision d'une approche centralisée est-elle considérée comme appropriée?
2. Comment est évaluée la contribution (rapport) du Parlement européen et des autres institutions à ce processus?
3. Quels sont les résultats des vastes consultations publiques? Sont-ils représentatifs par rapport à la population de l'État membre concerné?
4. Quelle vision du financement du CFP est proche d'un État membre donné: un budget européen plus important ou plus économe? Dans quels domaines le budget devrait-il augmenter? et quels sont ceux dans lesquels il devrait diminuer?
5. Quel type et quel volume de nouvelles ressources propres de l'UE les différents États membres sont-ils en mesure de soutenir?