

BILLET DE BLOG 18 juin 2026

Point d'étape sur la négociation du cadre financier pluriannuel de l'UE pour la période 2028-2034

Auteurs

Elsa Régnier

Chargée de recherche, Politiques agricoles et budgétaires

Philippine Lévy

Chercheuse, Nouvelles politiques industrielles

Élise Dufief

Responsable de recherche, financement du développement durable

🕒 Temps de lecture: 11 min



Le Conseil européen se réunit les 18 et 19 juin 2026 à Bruxelles. Parmi les points à l'ordre du jour figure le prochain cadre financier pluriannuel qui définira les plafonds de dépense des programmes européens pour la période 2028-2034. Près d'un an après la présentation par la Commission européenne d'une réforme d'ampleur, les chefs d'État et de gouvernement des 27 États membres auront pour la première fois l'opportunité d'échanger sur les chiffres indicatifs de ce futur cadre. Bien que techniques, ces négociations sont structurantes pour l'avenir de l'Union européenne : en s'accordant sur l'architecture budgétaire, les

dirigeants définissent les grandes priorités politiques de l'UE et les mesures concrètes pour les mettre en œuvre. Ce billet analyse l'état des négociations et les enjeux pour chacun des trois piliers qui composeront le prochain cadre financier pluriannuel : politiques historiques de l'UE, compétitivité et politique extérieure.

Une nouvelle gouvernance contestée au sein du Conseil et du Parlement sur le premier pilier

Dans la proposition présentée par la Commission européenne, les fonds en gestion partagée, qui financent notamment la [politique de cohésion](#) et la politique agricole commune (PAC), sont fusionnés en un fonds unique. Bien que la PAC bénéficie d'un budget minimal pré-alloué et d'un règlement distinct – ce qui n'est pas le cas de la politique de cohésion –, cette fusion implique une modification de la gouvernance de la PAC en faveur d'un décloisonnement du processus décisionnel ([Iddri, 2025a](#)). Cette nouvelle architecture a été centrale dans les négociations qui se sont déroulées ces derniers mois au sein des filières agricoles du Conseil de l'UE et du Parlement (respectivement le Conseil AGRIFISH et la COMAGRI).

De septembre à décembre 2025, les eurodéputés ont d'abord rejeté en bloc la proposition de règlement sur ce fonds unique, menaçant de voter contre le prochain cadre financier pluriannuel (CFP)¹, puis la situation a semblé se débloquer grâce aux concessions octroyées par l'exécutif européen en novembre. Ce n'est toutefois qu'en janvier 2026, soit sept mois après la présentation officielle des propositions de la Commission, que les rapporteurs des différents règlements relatifs au CFP ont été désignés et ont pu débiter le travail législatif. Côté Conseil, les négociations ont démarré plus rapidement, dans la mesure où, malgré l'opposition d'une partie des États membres, d'autres, dont l'Allemagne, font de la modernisation du CFP une condition sine qua non pour parvenir à un accord. Elles ont débouché sur une première « nego box » (une version préliminaire des conclusions du Conseil européen détaillant le contenu du CFP) en décembre 2025 actant de l'acceptation de la nouvelle structure proposée par la Commission, malgré quelques contestations au sein du Conseil AGRIFISH.

La seconde période, de janvier à juin 2026, pourrait être qualifiée de contre-attaque. Les filières agricoles du Parlement et du Conseil ne s'opposent plus frontalement à la proposition de la Commission, mais s'activent pour réduire au maximum la portée du changement : le Parlement réclame un budget augmenté et sanctuarisé pour la PAC et, tout comme le Conseil, le rapatriement d'une partie des articles du règlement transversal sur le fonds unique au sein du règlement sur la PAC. Cela permettrait aux filières agricoles des deux institutions de reprendre la main sur la négociation de ces articles. Sans revenir sur l'architecture générale du prochain CFP, ces changements modifient l'essence même de la réforme proposée par la Commission, qui repose sur des marges de manœuvre budgétaires plus importantes laissées aux États membres et une gouvernance dé-sectorialisée.

Le fonds européen pour la compétitivité : une gouvernance commune pour des priorités variées

Le principe du fonds européen pour la compétitivité (FEC) ([Iddri, 2025b](#)) est globalement soutenu par le Conseil et le Parlement, avec toutefois certaines divergences concernant son objectif et son fonctionnement.

La principale nouveauté mise sur la table par la Commission consiste à regrouper sous un seul fonds et sous une gouvernance commune de nombreux programmes allant de la défense, au numérique, à la santé, et à la transition écologique. Les discussions au Parlement européen se sont attardées sur la définition de la compétitivité pour orienter le fonds : deux visions s'opposent, l'une incluant les notions de résilience et d'autonomie, l'autre centrée sur

la productivité. En dépit de l'accent mis sur la décarbonation par Mario Draghi dans son [rapport](#) de 2024, seuls 26 milliards sur 234 sont dédiés à la transition propre et à la décarbonation de l'industrie dans le FEC, complétés par 41 milliards du Fonds innovation². Ce montant pourrait être encore diminué, la présidence chypriote du Conseil [proposant](#) une coupe budgétaire de l'ordre de 4 % sur l'ensemble du FEC. Si le budget européen n'est pas le seul instrument pour répondre aux besoins d'investissement de l'UE (que Mario Draghi évaluait à 800 milliards d'euros), pour que les faibles montants mis sur la table aient une véritable valeur ajoutée, il faudra qu'ils soient orientés vers certaines chaînes de valeur stratégiques ; or, à ce stade, il manque encore une boussole commune pour déterminer vers quelles priorités ces montants seront fléchés.

Au-delà de l'objectif du fonds et de son ambition en termes de montants, un élément clé des discussions a été la façon d'allouer les financements : selon quels critères et quel processus ? Dans la proposition mise sur la table, la Commission est responsable de l'élaboration des « programmes de travail » du fonds qui, déclinés thématiquement pour chaque volet d'action (défense, santé, numérique, transition écologique), doivent être définis par actes délégués. Les États membres et le Parlement se sont inquiétés de la place qu'ils auraient respectivement dans l'élaboration de ces programmes, de la transparence du processus, et des marges laissées à la flexibilité pour adapter les programmes selon d'éventuelles crises. Des divergences ont également émergé entre États membres concernant la répartition des financements : certains pays comme la France, l'Allemagne ou les Pays-Bas sont en faveur de critères pour favoriser l'excellence, c'est-à-dire l'innovation, les technologies de pointe ; d'autres pays, comme la Roumanie ou la Pologne, souhaitent répartir les financements selon des critères géographiques.

Enfin, les débats ont aussi posé la question de la place à accorder au financement de l'innovation par opposition au déploiement des technologies. Un consensus semble émerger en faveur du déploiement, l'objectif étant de permettre le financement de technologies déjà ou quasi matures et de combler le déficit d'investissement au moment de passer à l'échelle de l'industrie européenne. L'instrument InvestEU³, qui doit permettre un effet de levier pour déclencher les investissements privés et ceux des États membres en proposant des garanties, est globalement soutenu par les États membres et le Parlement, mais les détails de son fonctionnement (comment les fonds lui seront alloués, l'articulation éventuelle avec les plans de partenariat nationaux et régionaux) doivent encore être éclaircis.

Global Europe ou l'enjeu de la cohérence européenne à l'international

Pour l'action extérieure de l'Union européenne, la nouvelle architecture propose la mise en place d'un instrument unique, Global Europe (GE), doté d'un budget considérablement augmenté, à hauteur d'environ 200 milliards d'euros. Cette évolution vise à faire de GE non plus un simple instrument au service du développement mais un véritable outil de politique étrangère, économique et sécuritaire. Si ni le Conseil ni le Parlement ne semblent contester la fusion des instruments précédents et l'orientation géo-stratégique globale de GE, des visions s'opposent néanmoins sur les priorités, les moyens financiers et les mécanismes de suivi.

L'instrument Global Europe se trouve à la croisée de multiples agendas (développement, économie, commerce, migration, environnement, sécurité), tous identifiés comme étant des priorités européennes. Néanmoins, la cohérence de ces priorités entre elles, ainsi que leur articulation à diverses échelles (internationale, européenne, nationale) reste encore largement impensée et tiraillée entre divers intérêts. Les États membres tendent à s'inscrire dans le sillage de l'ambition affichée par Ursula Von der Leyen de renforcer le positionnement géopolitique de l'UE et mettre l'accent sur les investissements. L'initiative Global Gateway, initialement pensée en réponse aux Nouvelles Routes de la soie chinoises ([Iddri, 2019](#)), est ainsi devenue la stratégie centrale, autour de laquelle les priorités en matière de développement, commerce et investissement doivent s'articuler, mêlant par ailleurs une diversité croissante d'acteurs. Le [rapport du Parlement](#) souligne cependant le risque de perdre de vue les objectifs de développement et les priorités des pays partenaires si la boussole est uniquement tournée vers les intérêts

géopolitiques et économiques européens, impliquant plus [d'aide liée](#) et une « préférence européenne » aux contours encore trop flous. À l'heure où l'Europe est particulièrement attendue sur sa capacité à se projeter à l'international, à l'aune notamment du retrait américain, ces négociations devraient être l'occasion de se doter d'un compas directionnel clair et d'une méthode décisionnelle partagée permettant d'anticiper les éventuels compromis, au risque sinon de faire de GE la marge d'ajustement du CFP.

En proposant à la fois un budget augmenté et plus de flexibilité sur la gestion des fonds et des décisions, la Commission a fait coup double. Financièrement, elle transfère la responsabilité aux États membres en leur demandant de contribuer à hauteur des ambitions collectives. Ce sont en revanche ces mêmes États membres qui ont effectué d'importantes coupes budgétaires dans leur aide publique au développement ([Iddri, 2025c](#)) et qui appellent à un meilleur retour sur investissement de leurs contributions au budget européen. Politiquement ensuite, en appelant à plus de flexibilité, la Commission veut se laisser de la marge de manœuvre sur la gestion des fonds et des priorités. C'est précisément ce que contestent les États membres et le Parlement, qui appellent à une discussion plus approfondie sur la redevabilité et un contrôle renforcé des dépenses pour rendre plus lisibles les opérations de l'UE hors de ses frontières.

Un niveau d'ambition qui reste à déterminer

Les grands enjeux de chacun de ces trois piliers relèvent de logiques différentes propres à l'histoire des programmes rassemblés au sein de ces fonds, aux acteurs qui les négocient et aux secteurs et espaces géographiques qu'ils concernent. Pour autant, les questions de gouvernance sont à chaque fois centrales et en creux se niche celle de l'ambition. Les règlements sont moins détaillés et laissent d'importantes marges de manœuvre aux États membres dans le premier pilier et à la Commission dans les deuxième et troisième piliers, ce qui présente un risque en termes d'ambition environnementale et sociale ([Iddri, 2025d](#)). C'est d'autant plus vrai que les trois piliers ne peuvent être pensés en silos. Par exemple, la capacité de l'UE à assurer sa réindustrialisation et sa sécurité économique (pilier 2) doit s'appuyer sur une planification régionale au sein de l'UE (pilier 1) et dépend de sa capacité à rester pertinente auprès des pays tiers en développant avec eux des partenariats durables et équilibrés (pilier 3). Il reste encore un an et demi aux législateurs pour amender les propositions de la Commission afin de déterminer le niveau d'ambition commune souhaité et les mesures pour y répondre.

1

Le cadre financier pluriannuel est adopté à l'unanimité par le Conseil de l'UE. Le Parlement peut l'approuver ou le rejeter, mais ne peut l'amender. Les autres règlements relatifs au CFP (sur la PAC, le fonds pour la compétitivité, etc.) suivent la procédure législative ordinaire, c'est-à-dire que le Conseil et le Parlement sont tous deux législateurs.

2

Le fonds innovation, mis en place en 2020, est alimenté par les revenus du Système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne.

3

L'instrument InvestEU dans la proposition du CFP se base sur le fonds existant InvestEU, géré par la Banque européenne d'investissement, qui existait déjà dans le CFP 2021-2027.

AGRICULTURE ET ALIMENTATION

GOUVERNANCE

NOUVELLES POLITIQUES INDUSTRIELLES

PACTE VERT EUROPÉEN

AGRICULTURE EUROPE

INDUSTRIE EUROPE

EUROPEAN DEVELOPMENT POLICIES

EUROPE