



N° 1990

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 octobre 2025

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2026** (n° 1906),

TOME IX

PRÉLÈVEMENT EUROPÉEN

PAR M. Arnaud LE GALL
Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I. L'ÉVOLUTION DES GRANDS ENJEUX DU BUDGET EUROPÉEN	9
A. UNE ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE EUROPÉENNE EN RECOMPOSITION.....	9
1. Premiers enseignements de la révision à mi-parcours du cadre budgétaire européen adopté en 2024.....	9
a. La révision du CFP de février 2024.....	9
b. Vers un CFP plus réactif ?	10
2. La préparation du prochain cadre financier pluriannuel (2028-2035).....	11
a. De la réflexion à la proposition officielle de la Commission européenne de juillet 2025	11
b. Vers une autonomie budgétaire accrue ?	13
c. Les débats au Parlement européen et au Conseil sur l'architecture future du budget européen.....	13
3. Des défis géopolitiques qui redéfinissent les priorités européennes.....	15
a. L'impact de la guerre en Ukraine sur la structure du budget de l'UE	15
b. Les tensions internationales et la quête d'autonomie stratégique.....	16
4. Un environnement économique contraint par l'inflation et les pressions macroéconomiques.....	18
a. L'impact de l'inflation	18
b. L'arbitrage impossible entre vieilles politiques et nouvelles priorités : un budget prisonnier de ses piliers.....	18
B. DES MILLIARDS ENGAGÉS EN 2025, MAIS POUR QUEL CHANGEMENT ?.....	19
1. Un budget 2025 toujours dominé par les instruments traditionnels de l'Union européenne	19
a. Une PAC qui reste le premier poste budgétaire, sans remettre en cause un modèle agricole inégalitaire	20

b. Une politique de cohésion territoriale qui peine à réduire les fractures sociales et régionales	21
2. Des « priorités nouvelles » aux contours flous et parfois contestables.....	22
a. STEP : une « plateforme stratégique » qui consacre l'argent public à une politique industrielle tournée vers les géants privés	22
b. L'aide à l'Ukraine : indispensable soutien ou instrument de conditionnalités européennes ?	23
3. Le plan de relance <i>NextGenerationEU</i> arrive à son terme, sans véritable débat démocratique sur son héritage.....	24
a. Un instrument de relance en fin de cycle largement décaissé mais dont les effets restent à mesurer.....	24
b. Le spectre d'un <i>NextGenerationEU</i> II et la question de la dette commune.....	25
4. Les ressources propres de l'Union : un pas vers l'autonomie budgétaire ou un nouvel appel à contribution pour les États ?.....	25
a. Taxe plastique, MACF et autres prélèvements : des outils encore peu lisibles pour les citoyens	25
b. Le grand soir fiscal européen sans cesse repoussé	26
II. LE BUDGET EUROPÉEN POUR 2026 ET LA CONTRIBUTION FRANÇAISE INSCRITE AU PLF POUR 2026	28
A. LE BUDGET EUROPÉEN POUR 2026	28
1. Des propositions de la Commission européenne qui confortent l'orthodoxie budgétaire malgré l'affichage de nouvelles ambitions.....	28
a. Un projet de budget 2026 qui affiche de nouvelles ambitions, mais sans remettre en cause la logique des plafonds du CFP	28
b. Des premières réactions institutionnelles révélatrices de fractures politiques	29
2. Une répartition des crédits 2026 par la Commission qui confirme le poids des politiques traditionnelles, tout en amplifiant les priorités industrielles et stratégiques.....	30
a. Une PAC et une politique de cohésion qui absorbent toujours l'essentiel des ressources, sans transformation structurelle.....	30
b. Une montée en puissance des nouvelles priorités qui profite d'abord aux grands acteurs économiques	31
c. Des dépenses administratives en hausse sous l'effet mécanique de l'inflation.....	31
3. Des arbitrages de gouvernance budgétaire qui interrogent la transparence et la démocratie européenne.....	32
a. Le projet de « mégafonds » : dilution potentielle du contrôle démocratique.....	32
b. Une tentation croissante de centraliser la gestion des crédits au détriment des territoires	33
c. Des mécanismes de flexibilité toujours plus complexes qui rendent le budget illisible pour les citoyens.....	34
B. LA CONTRIBUTION FRANÇAISE AU BUDGET EUROPÉEN.....	34
1. Une contribution en très nette augmentation	34

2. Une contribution au budget de l'Union européenne : pour quoi faire ?	37
CONCLUSION	39
TRAVAUX EN COMMISSION	41
ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS	63

INTRODUCTION

La commission des affaires étrangères s'est saisie pour avis de l'article 45 du projet de loi de finances pour 2026, qui évalue le montant du prélèvement effectué sur les recettes de l'État au profit du budget de l'Union européenne (PSR-UE) à 28,78 milliards d'euros.

Ce niveau marque une hausse exceptionnelle de 24,6 % par rapport à la loi de finances pour 2025 et constitue l'une des augmentations les plus fortes observées depuis l'instauration du prélèvement européen.

Cette progression s'explique à la fois par le rattrapage des paiements liés à la politique de cohésion, par la montée en charge des engagements issus de la révision du cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 adoptée en février 2024, et par le renforcement des priorités extérieures de l'Union, notamment la Facilité pour l'Ukraine. Mais elle illustre aussi les limites d'un système budgétaire reposant toujours sur les contributions nationales plutôt que sur de véritables ressources propres européennes.

Derrière les chiffres, une question de fond se pose : pour quoi faisons-nous cet effort ? L'augmentation du PSR-UE n'est pas contestée par principe ; elle l'est dans sa finalité. Alors que la France contribue davantage que jamais, les politiques financées par le budget européen demeurent dominées par les instruments historiques – politique agricole commune (PAC) et cohésion – et par des dispositifs nouveaux dont la transparence et l'efficacité interrogent, tels que la plateforme pour les technologies stratégiques pour l'Europe (« STEP ») ou les conditionnalités imposées à l'Ukraine.

À l'heure où l'Union européenne revendique une autonomie stratégique et une ambition industrielle, son budget reste prisonnier de plafonds rigides, de rabais persistants et d'une gouvernance technocratique peu lisible. Ce déséquilibre alimente un sentiment croissant d'injustice et de distance démocratique. La France ne saurait se satisfaire d'un rôle de simple contributeur net à un budget dont la portée redistributive et l'impact sur les territoires restent incertains.

Le présent avis s'efforce donc d'évaluer la contribution française à l'aune de ses effets réels : non pas en termes de transferts comptables, mais au regard de la cohérence politique, sociale et écologique du budget européen. La question posée n'est pas celle du montant, mais celle du sens : quelle Europe finançons-nous ?

I. L'ÉVOLUTION DES GRANDS ENJEUX DU BUDGET EUROPÉEN

A. UNE ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE EUROPÉENNE EN RECOMPOSITION

1. Premiers enseignements de la révision à mi-parcours du cadre budgétaire européen adopté en 2024

a. La révision du CFP de février 2024

La révision du cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 a été adoptée en février 2024 ⁽¹⁾ après de longs mois de négociations institutionnelles. Cette révision a été rendue nécessaire par la conjonction de plusieurs facteurs : le prolongement du conflit en Ukraine, l'évolution des priorités géopolitiques de l'Union et les insuffisances structurelles du budget initialement adopté en 2020.

La proposition de révision présentée par la Commission visait à renforcer le budget de l'UE à hauteur de 98,5 milliards d'euros, dont 65 milliards auraient consisté en de nouvelles contributions des États membres dans un nombre limité de domaines prioritaires. Ces domaines étaient : la création d'une facilité pour l'Ukraine, la mise en place d'une plateforme pour les technologies stratégiques pour l'Europe (STEP), d'un mécanisme pour couvrir les coûts supplémentaires liés au financement de l'instrument *Next Generation EU*, en raison de la hausse des taux d'intérêt, des fonds supplémentaires pour la gestion des migrations et les partenariats internationaux, ainsi que le renforcement de certains instruments spéciaux.

Mais ce projet de 98,5 milliards d'euros s'est heurté à une forte résistance de la part des États membres, réticents à l'idée fournir plus de 65 milliards d'euros de nouvelles contributions. Une réflexion a donc été menée sur les moyens de réduire au strict minimum les nouvelles contributions des États membres.

La révision du CFP 2021-2027 marque tout de même un tournant dans l'architecture budgétaire de l'Union européenne. La principale nouveauté de cette révision est la création d'une Facilité pour l'Ukraine dotée d'une capacité globale de 50 milliards d'euros pour la période 2024-2027, répartie entre 17 milliards d'euros d'aides non remboursables et 33 milliards d'euros de prêts. Cet instrument vise à assurer un soutien financier pluriannuel à l'Ukraine, tant pour faire face aux dépenses courantes de l'État ukrainien que pour préparer sa reconstruction et l'accompagner dans la réalisation des réformes nécessaires à son adhésion à l'Union.

(1) 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.

Outre cet engagement exceptionnel, plusieurs lignes budgétaires ont fait l'objet d'un renforcement ciblé. Le programme STEP a bénéficié d'une dotation supplémentaire de 1,5 milliard d'euros, dont l'objectif affiché est de renforcer les capacités industrielles européennes dans des secteurs stratégiques tels que les semi-conducteurs, l'intelligence artificielle et les énergies renouvelables. Ce montant, bien que symbolique au regard des ambitions affichées, témoigne d'une volonté d'esquisser une politique industrielle européenne, encore largement balbutiante.

Dans un contexte de défis humanitaires et politiques aux frontières extérieures de l'Union, les politiques de migration et de gestion des frontières ont aussi vu leurs crédits renforcés à hauteur de 2 milliards d'euros, permettant ainsi de réaliser les ambitions du nouveau pacte sur la migration et l'asile. Enfin, la politique de voisinage, dans son versant Sud et Est, a reçu une enveloppe additionnelle de 7,6 milliards d'euros, traduisant une volonté de stabilisation régionale dans un environnement géopolitique dégradé ⁽¹⁾.

CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES SUR 2024-2027 ISSUS DE LA RÉVISION DU CFP

	Montants
Montant finalement adopté après accord Conseil / Parlement (février 2024)	64,6 Md€ (dont 50 Md€ Facilité Ukraine, se décomposant en 33 Md€ de prêt et 17 Md€ d'aide non remboursable)
Montants total dépenses nouvelles (sans volet prêt de la Facilité Ukraine)	31,6 Md€
Montants redéploiements de crédits	10,6 Md€
Montants crédits engagements supplémentaires	21 Md€

Source : Analyse de l'exécution budgétaire 2024, prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne, rapport de la Cour des comptes, avril 2025.

Ces ajustements, bien que justifiés au regard des défis contemporains, pèsent sur la flexibilité résiduelle du cadre financier pluriannuel. Les marges disponibles d'ici à 2027 apparaissent désormais particulièrement contraintes, laissant peu de place à des réponses budgétaires rapides en cas de nouvelles crises. Cette rigidité soulève une interrogation de fond sur l'adéquation du CFP, dans son format actuel, aux exigences d'un monde marqué par la volatilité.

b. Vers un CFP plus réactif ?

L'un des principaux enseignements de cette révision est la place croissante prise par les instruments budgétaires hors CFP. Le recours accru à des mécanismes tels que la réserve de solidarité, les instruments de flexibilité ou les fonds *ad hoc*

(1) « Mid-term revision of the EU long-term budget 2021-2027 », site du Conseil européen et du Conseil de l'Union européenne : <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/mid-term-revision-of-the-eu-long-term-budget-2021-2027/>.

traduit une stratégie d'adaptation pragmatique des institutions européennes face aux limites du cadre pluriannuel. Si ces outils permettent de débloquent rapidement des financements en cas d'urgence, ils soulèvent toutefois d'importantes questions de lisibilité démocratique et de contrôle parlementaire. Le Parlement européen a d'ailleurs exprimé à plusieurs reprises sa préoccupation face à cette forme de « budgétisation parallèle ».

Cette logique d'externalisation budgétaire n'est pas sans rappeler les précédents des facilités spéciales créées au lendemain de la pandémie de la COVID-19, comme l'instrument *NextGenerationEU*, qui avait engendré la création d'une dette commune en dehors du budget traditionnel. On assiste ainsi à une forme d'hybridation du budget européen, mêlant dépenses ordinaires, dispositifs d'urgence et financements innovants, sans que cette évolution soit clairement accompagnée par une réforme de la gouvernance d'ensemble.

Par ailleurs, la révision de 2024 a mis en lumière plusieurs faiblesses structurelles du budget européen. L'exécution des crédits, notamment dans les domaines de la politique de voisinage et de la recherche, demeure lente et inégale entre États membres. Le recours à des redéploiements internes, souvent complexes et techniquement lourds, a montré ses limites. Dans un contexte de forte inflation et de tensions géopolitiques, l'Union semble peiner à mobiliser rapidement les ressources nécessaires, faute d'agilité institutionnelle.

Enfin, la révision du CFP interroge sur le mode de financement de ces nouvelles priorités. Le désaccord persistant entre États membres sur la création de nouvelles ressources propres conduit, une fois encore, à faire reposer l'ajustement budgétaire sur une augmentation des contributions nationales ou sur un réaménagement des lignes existantes. Ce choix alimente un sentiment croissant de déséquilibre entre les ambitions de l'Union et ses moyens financiers réels et pèse particulièrement sur les États membres les plus exposés aux crises sociales et économiques.

2. La préparation du prochain cadre financier pluriannuel (2028-2035)

a. De la réflexion à la proposition officielle de la Commission européenne de juillet 2025

Alors que le CFP 2021-2027 entre dans sa dernière phase d'exécution, la Commission européenne a franchi une étape décisive en présentant, le 16 juillet 2025, sa proposition pour le prochain cadre 2028-2034 ⁽¹⁾. D'un montant total proche de 2 000 milliards d'euros en engagements, soit 1,26 % du revenu national brut (RNB) moyen de l'Union sur la période, ce projet formalise et précise les

(1) Site de la commission européenne : [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/eu-budget-2028-2034_en#:~:text=The%202028%2D2034%20EU%20budget%20for%20a%20stronger%20Europe,-The%202028%2D2034&text=On%2016%20July%202025%2C%20the,average%20between%202028%20and%202034\).](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/eu-budget-2028-2034_en#:~:text=The%202028%2D2034%20EU%20budget%20for%20a%20stronger%20Europe,-The%202028%2D2034&text=On%2016%20July%202025%2C%20the,average%20between%202028%20and%202034).)

priorités esquissées au cours du premier semestre 2025 dans le cadre des consultations publiques et échanges interinstitutionnels.

L'architecture proposée se veut à la fois plus intégrée, plus réactive et davantage alignée sur les priorités politiques de l'Union. La défense y apparaît comme un axe structurant, avec la création, au sein d'un *European Competitiveness Fund* doté d'un budget de 451 milliards d'euros, d'une fenêtre spécifiquement dédiée à la résilience, à la défense et au spatial. Cette orientation traduit le poids des enseignements tirés de la guerre en Ukraine, des tensions croissantes à l'Est et du besoin de renforcer l'industrie européenne de défense.

L'innovation technologique est positionnée comme le levier central de la compétitivité future. Le prochain budget prévoit la prolongation d'Horizon Europe ⁽¹⁾, le développement de la plateforme STEP et l'intégration de nouvelles priorités liées aux technologies vertes et aux biotechnologies. Toutefois, les critères précis de répartition de ces crédits, leur articulation avec les stratégies nationales et la place accordée à la recherche publique non finalisée ou à l'innovation sociale restent encore à préciser.

La transition climatique et énergétique demeure au cœur des priorités affichées, *via* la poursuite du Pacte vert pour l'Europe et la montée en puissance du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) ⁽²⁾. Les financements associés visent en priorité la décarbonation des secteurs industriels les plus exposés. Cependant, la proposition n'apporte encore que peu de garanties quant à la dimension sociale de cette transition, laissant subsister le risque d'un « verdissement asymétrique » qui ferait peser l'essentiel de l'effort sur les ménages modestes et les régions industrielles vulnérables.

Enfin, la gestion des flux migratoires verrait ses moyens renforcés dans le prolongement du pacte sur la migration et l'asile. L'accent mis sur le contrôle aux frontières et l'externalisation des politiques migratoires, y compris par des partenariats avec des régimes autoritaires, suscite déjà de fortes inquiétudes sur le respect des droits fondamentaux et sur l'absence d'un volet solide dédié à l'accueil et à l'intégration à long terme. Le rôle accru confié à l'agence FRONTEX interroge également, alors que plusieurs enquêtes ont mis en cause sa responsabilité dans des pratiques de refoulement en mer et des situations de non-assistance à personnes en danger, en contradiction directe avec les valeurs et les engagements internationaux de l'Union.

(1) Horizon Europe est le programme-cadre de l'Union européenne pour la recherche et l'innovation pour la période allant de 2021 à 2027.

(2) Parfois appelé « taxe carbone européenne », le MACF soumet le fer et l'acier, le ciment, l'engrais, l'aluminium, l'électricité et l'hydrogène à un surcoût pour les importateurs lors du franchissement des frontières européennes.

b. Vers une autonomie budgétaire accrue ?

La proposition confirme l'ambition de réduire la dépendance du budget européen à la ressource RNB versée par les États membres ⁽¹⁾. Elle introduit cinq nouvelles ressources propres, dont l'extension du MACF, l'affectation d'une partie accrue des recettes du marché du carbone (ETS), une taxe sur les produits du tabac, une contribution assise sur les bénéfices résiduels des grandes entreprises et une taxe sur les déchets électroniques. Selon la Commission, ces instruments pourraient générer environ 44 milliards d'euros par an, destinés notamment à financer le remboursement de la dette contractée dans le cadre de *NextGenerationEU*.

Si ces propositions s'inscrivent dans une logique de soutenabilité et de justice fiscale, leur adoption nécessitera l'unanimité des États membres et la ratification par les parlements nationaux. Or, plusieurs gouvernements restent hostiles à toute ressource propre perçue comme un transfert de souveraineté fiscale. La faisabilité politique de ces mesures dépendra donc de la capacité à démontrer leur valeur ajoutée et leur neutralité pour les budgets nationaux.

Cette réflexion sur les ressources propres ne saurait toutefois se limiter à un exercice technique. Elle soulève la question du pilotage démocratique et de la lisibilité du budget européen : implication accrue du Parlement européen, transparence sur l'affectation des recettes et contrôle citoyen sur leur usage. À défaut, le renforcement de l'autonomie financière risquerait de se traduire par une centralisation technocratique, déconnectée des priorités sociales et territoriales. Le système des ressources propres, défini dans une décision relative au système des ressources propres (DRP), réserve en effet un rôle limité au Parlement européen : la DRP est adoptée à l'unanimité par le Conseil, après simple consultation du Parlement européen, puis approuvée par les États membres. Un rééquilibrage institutionnel, associant davantage le Parlement européen à la définition et au contrôle des ressources, serait indispensable pour garantir la lisibilité démocratique et la responsabilité politique du financement de l'Union.

c. Les débats au Parlement européen et au Conseil sur l'architecture future du budget européen

La présentation officielle de la proposition a immédiatement ravivé les tensions sur l'architecture budgétaire.

Le Parlement européen, fidèle à la résolution qu'il avait adoptée le 7 mai 2025 ⁽²⁾, s'est montré particulièrement réservé à l'égard de la création de « *mégafonds* » centralisés. Ces instruments, imaginés par la Commission, regrouperaient plusieurs programmes sectoriels dans de vastes enveloppes

(1) « *The European Parliament supports new ways to fund the EU* », Parlement européen, le 2 juin 2025 : <https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20221110STO53101/parliament-supports-new-ways-to-fund-the-eu>

(2) Parliament's priorities for the EU's post-2027 long-term budget, Parlement européen, communiqué de presse, le 7 mai 2025 : <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20250502IPR28212/parliament-s-priorities-for-the-eu-s-post-2027-long-term-budget>

thématiques gérées directement par l'exécutif européen. Pour leurs promoteurs, cette concentration budgétaire offrirait une plus grande cohérence stratégique, des synergies accrues entre politiques et une capacité de réaffectation rapide des ressources en cas de crise. Mais pour une partie importante des eurodéputés, cette approche comporte deux risques majeurs : d'une part, elle brouillerait la lisibilité et la traçabilité des financements, rendant plus difficile l'évaluation précise des politiques financées ; d'autre part, elle affaiblirait le rôle de contrôle du Parlement sur l'affectation des crédits, en réduisant la granularité des lignes budgétaires soumises à son approbation, contrevenant ainsi au principe de transparence figurant pourtant parmi les principes budgétaires de l'UE.

Au Conseil, la fracture se joue principalement entre les États qui voient dans cette recentralisation un outil de réactivité et d'efficacité budgétaire et ceux qui la perçoivent comme une menace pour la prise en compte de leurs priorités spécifiques.

Les pays d'Europe centrale et orientale, ainsi que plusieurs États du Sud, redoutent particulièrement que les politiques historiques – la PAC ⁽¹⁾ et la cohésion – soient progressivement érodées au profit de nouvelles priorités stratégiques comme la défense ou l'innovation, dont les bénéfices économiques leur semblent moins immédiatement tangibles. Ils craignent également que les arbitrages budgétaires, pilotés à Bruxelles, soient davantage influencés par des considérations politiques globales que par les réalités économiques et sociales locales, accroissant encore un peu la déconnexion entre les citoyens et les institutions européennes.

À l'inverse, certains États membres du Nord et de l'Ouest, souvent contributeurs nets au budget, soutiennent l'idée de « *mégafonds* » et d'une gouvernance plus centralisée, y voyant un moyen de rationaliser les dépenses, de limiter les coûts administratifs liés à la gestion partagée et de garantir une allocation plus stratégique des ressources à l'échelle de l'Union. Cette divergence traduit en réalité deux visions opposées du budget européen : l'une, davantage intégrée et pilotée par la Commission, l'autre, ancrée dans la subsidiarité et la territorialisation des politiques.

Les autorités régionales, très actives lors des consultations publiques du printemps 2025, ont mis en garde contre les effets d'une centralisation excessive. Elles soulignent que leur proximité avec les acteurs économiques et sociaux constitue un facteur décisif d'efficacité, en particulier dans la sélection et le suivi des projets financés par l'UE. Leur mise à l'écart risquerait non seulement de réduire l'adaptation des programmes aux besoins réels des territoires, mais aussi d'affaiblir la légitimité démocratique de l'action européenne. Certaines régions périphériques ou rurales, où les fonds structurels représentent une part substantielle des investissements publics, y voient même une menace pour l'égalité d'accès aux financements européens.

(1) *European Union : Future Budget Plan Sows Doubt and Reaps Farmers' Anger*, interview de Sébastien Abis, institut français des relations internationales, le 17 juillet 2025.

Dans ce contexte, plusieurs pistes de compromis sont avancées. Certaines consistent à maintenir des enveloppes thématiques de grande ampleur, mais assorties de mécanismes de gouvernance partagée entre la Commission, les États membres et les collectivités territoriales. D'autres privilégient le renforcement du principe de partenariat inscrit dans les règlements de la PAC et de la cohésion, tout en simplifiant les procédures de gestion pour améliorer la capacité d'absorption des crédits. Il est également question de créer des fonds thématiques régionaux dotés d'une autonomie accrue dans la mise en œuvre, afin de concilier la nécessité de cohérence stratégique à l'échelle européenne avec la souplesse opérationnelle au niveau local.

Ces débats dépassent le seul cadre technique du CFP pour toucher à la nature même du projet européen. Ils posent la question de savoir si le futur budget doit d'abord servir de levier à de grands projets technologiques et géopolitiques, pilotés de manière centralisée, ou s'il doit continuer à irriguer directement les territoires, à soutenir les solidarités concrètes et à répondre aux besoins de proximité. En ce sens, la négociation du CFP 2028-2034 ne sera pas seulement un exercice comptable : elle constituera un moment politique décisif pour définir l'équilibre entre puissance collective et ancrage démocratique des politiques de l'Union.

3. Des défis géopolitiques qui redéfinissent les priorités européennes

a. L'impact de la guerre en Ukraine sur la structure du budget de l'UE

Le déclenchement de la guerre en Ukraine en février 2022 a profondément transformé les équilibres budgétaires de l'Union européenne, en appelant une mobilisation rapide, massive et durable des ressources financières communautaires. Si l'aide d'urgence constituait, dans un premier temps, une réponse humanitaire et logistique ponctuelle, l'évolution du conflit a imposé une reconfiguration profonde de la stratégie budgétaire de l'Union.

L'adoption, dans le cadre de la révision du CFP en 2024, d'une Facilité pour l'Ukraine dotée de 50 milliards d'euros a marqué un tournant structurel : il ne s'agit plus seulement de répondre à une situation de crise, mais d'engager l'Union dans un partenariat de long terme avec un pays tiers en guerre, sur les plans budgétaire, économique, institutionnel et politique ⁽¹⁾.

La logique de soutien à l'Ukraine s'inscrit désormais dans un horizon pré-adhésion, avec toutes les implications financières que cela comporte. La perspective d'une adhésion future de l'Ukraine et, potentiellement, d'autres pays du voisinage oriental – Moldavie, Géorgie, mais également des Balkans occidentaux – pose des questions budgétaires majeures. En l'état actuel des règles et des équilibres, une telle extension de l'Union exercerait une pression très forte sur la

(1) « The Ukraine Facility », Commission européenne, https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/eu-assistance-ukraine/ukraine-facility_en

PAC et sur les fonds de cohésion, deux politiques historiquement structurées autour d'un équilibre entre Est et Ouest au sein de l'Union à vingt-sept.

Au-delà de ces perspectives d'élargissement, la mise en œuvre de la Facilité pour l'Ukraine traduit déjà cette évolution vers une intégration progressive, mêlant aide budgétaire, prêts européens et conditionnalités de réforme. Ce dispositif, qui mobilise d'importants volumes de crédits communs, soulève des enjeux de soutenabilité financière, de hiérarchisation des priorités extérieures et de transparence démocratique dans la conduite de la solidarité européenne (voir *infra*).

Des simulations internes à la Commission, bien que non encore rendues publiques de manière exhaustive, évoquent des réallocations de plusieurs dizaines de milliards d'euros en cas d'adhésion simultanée de plusieurs nouveaux États membres à forte composante rurale et à faible produit intérieur brut (PIB) par habitant. Cette dynamique soulève donc des tensions potentielles entre États contributeurs nets, bénéficiaires actuels de la cohésion, et candidats à l'élargissement, dans un contexte où les marges budgétaires sont déjà réduites.

La question de la reconstruction de l'Ukraine, évaluée par la Banque mondiale à plus de 400 milliards de dollars sur dix ans, s'ajoute à ces enjeux. L'UE, en l'absence de nouvelles ressources propres substantielles, pourrait difficilement assumer seule une telle charge. Il est donc essentiel d'engager un débat transparent sur la soutenabilité de ces engagements et les solutions permettant de les financer, leur articulation avec les politiques internes de l'UE, ainsi que sur les risques d'un effet d'éviction budgétaire au détriment des priorités sociales et écologiques des États membres.

b. Les tensions internationales et la quête d'autonomie stratégique

Au-delà du front ukrainien, l'Union européenne est confrontée à une recomposition accélérée des rapports de force internationaux, marquée par la montée en puissance des BRICS ⁽¹⁾, l'intensification de la rivalité sino-américaine, et la fragmentation croissante des chaînes de valeur mondiales. Face à cette situation, la Commission européenne affiche une volonté affirmée de construire une autonomie stratégique dans plusieurs domaines : sécurité, énergie, technologies critiques, matières premières et capacités industrielles.

Cette ambition, bien que nécessaire, ne reste que partiellement traduite dans les instruments budgétaires de l'Union. La plateforme STEP, renforcée en 2024, est censée amorcer une réorientation vers le soutien à des filières industrielles

(1) Fondé en 2009 autour du Brésil, de l'Inde, de la Russie et de la Chine, rejoints en 2011 par l'Afrique du Sud, ce groupe a pour but de réunir les principales puissances émergentes pour se positionner comme une alternative à d'autres organisations et groupes internationaux marqués par l'empreinte des puissances occidentales, en premier lieu le G7. Pour plus d'informations sur le sujet, voir notamment : « Les BRICS : montée en puissance d'un « club » non occidental », Victor Pelpel et Coline Laroche, institut des relations internationales et stratégiques, le 3 juillet 2025.

européennes ⁽¹⁾. Mais avec seulement 1,5 milliard d’euros de crédits additionnels, l’outil reste symbolique au regard des besoins identifiés, notamment dans les domaines des semi-conducteurs, de l’hydrogène, ou de l’intelligence artificielle. La fragmentation institutionnelle – entre programmes existants (*InvestEU*, *Horizon*, *Innovation Fund*, etc.) – nuit également à la lisibilité et à l’efficacité de l’action européenne. Le budget de l’UE demeure ainsi un budget d’intervention et de solidarité insuffisamment tourné vers le soutien à la compétitivité.

Dans ce contexte, le rôle du budget de l’Union comme catalyseur des transitions stratégiques est plus que jamais mis en avant. Il est appelé à financer la transition énergétique, par le biais de la décarbonation industrielle, du soutien aux énergies renouvelables et de la mise en œuvre du *Green Deal*. Il doit aussi accompagner la transition numérique, dans un esprit de souveraineté technologique, et répondre à la transition industrielle, dans un monde où la compétitivité ne peut plus reposer uniquement sur la baisse du coût du travail ou la déréglementation.

Or, l’analyse des arbitrages budgétaires récents laisse penser que ces ambitions risquent de se heurter à des limites structurelles, tant du point de vue des volumes disponibles que de la capacité de coordination entre États membres. L’absence de consensus sur la mutualisation de la dette, le manque de ressources propres nouvelles, et la persistance d’un mode de gouvernance peu démocratique – dominé par les compromis intergouvernementaux opaques – fragilisent la cohérence de l’action européenne.

Enfin, la quête d’autonomie stratégique ne saurait se faire sans remise en question des dogmes économiques qui ont longtemps prévalu à Bruxelles : primat de la concurrence, limitation des aides d’État et obsession de la discipline budgétaire. Ces principes, forgés à une époque d’ouverture commerciale et de stabilité géopolitique, paraissent encore moins adaptés aujourd’hui qu’hier à un monde structuré par la rivalité entre grandes puissances et la reconstitution de sphères d’influence économiques.

L’Union européenne demeure, en dépit de sa puissance commerciale, incapable d’imposer véritablement ses vues sur la scène internationale. Le grand marché qu’elle incarne ne fait pas pour autant une grande puissance, dès lors qu’il reste dépourvu de leviers politiques, budgétaires et militaires cohérents. Coïncée entre une Chine de plus en plus assertive et des États-Unis redevenus ouvertement impérialistes, l’Union tend à devenir une variable d’ajustement du grand jeu mondial, contrainte de réagir aux stratégies des autres plutôt que de définir la sienne.

Si l’Union veut réellement peser dans le nouvel ordre international, elle devra repenser en profondeur les fondements économiques et budgétaires de son action. Le budget 2026, comme les premières orientations du prochain cadre

(1) « *Strategic Technologies for Europe Platform mobilises over €15 billion to boost investments in Europe in its first year* », Commission européenne : <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/strategic-technologies-europe-platform-mobilises-over-eu15-billion-boost-investments-europe-its>

financier pluriannuel, offrent l'opportunité – encore inexploitée – d'amorcer cette redéfinition, en articulant enfin puissance économique et cohésion sociale.

4. Un environnement économique contraint par l'inflation et les pressions macroéconomiques

a. L'impact de l'inflation

L'inflation, longtemps marginale dans les préoccupations économiques de l'Union européenne, est redevenue depuis 2022 un phénomène central, affectant à la fois le pouvoir d'achat des citoyens, la stabilité budgétaire et monétaire des États membres et la structure même du budget européen. Alors que l'inflation a dépassé, par moments, les 10 % dans certains pays de l'Union, son traitement budgétaire à l'échelle européenne demeure ambigu et politiquement contestable.

Officiellement, la Commission européenne affirme avoir ajusté certains crédits pour tenir compte de la hausse des prix, notamment en matière de dépenses opérationnelles. Toutefois, les arbitrages rendus semblent surtout avoir bénéficié à l'appareil administratif européen, dont les dépenses – notamment les salaires, loyers, services de sécurité et systèmes informatiques – ont connu une hausse soutenue, sans véritable effort de rationalisation.

Ainsi, à budget constant, une part croissante des ressources est absorbée par les coûts de fonctionnement des institutions, au détriment de la capacité de financement des politiques publiques. Cette dérive est d'autant plus problématique que les marges de manœuvre budgétaires des États membres sont elles-mêmes sous pression : en 2025, de nombreux gouvernements doivent composer avec des niveaux d'endettement élevés, des règles budgétaires européennes en voie de réactivation, et une opinion publique de plus en plus sensible à la justice fiscale.

Dans ce contexte, l'inflation est parfois utilisée comme prétexte pour imposer une discipline budgétaire renforcée, notamment dans le cadre des discussions sur la réforme du pacte de stabilité et de croissance ⁽¹⁾. Cela conduit à une forme de double contrainte : d'un côté, les États doivent contribuer davantage au budget européen en valeur nominale, de l'autre, leurs capacités nationales d'investissement social et écologique sont réduites par les plafonds de déficit. Cette situation nourrit une forme de dissymétrie politique, où l'effort est demandé aux États, mais rarement aux institutions centrales.

b. L'arbitrage impossible entre vieilles politiques et nouvelles priorités : un budget prisonnier de ses piliers

Au fil des décennies, le budget de l'Union européenne s'est construit autour de deux piliers historiques : la PAC et la politique de cohésion. Ces deux politiques absorbent aujourd'hui encore plus des deux tiers des crédits de paiement annuels,

(1) Outil de coordination des politiques budgétaires des pays de l'UE, suspendu entre 2020 et 2023 en raison des conséquences budgétaires de la pandémie de Covid-19 et de la guerre en Ukraine.

en dépit des transformations profondes de l'économie européenne et de l'émergence de nouvelles priorités.

Or, le contexte géopolitique et climatique actuel impose de réorienter de manière ambitieuse l'action publique vers des domaines jusqu'alors marginalisés : la défense, l'innovation technologique, la transition énergétique et écologique. Ces priorités ne relèvent plus seulement d'une ambition politique, mais d'une nécessité stratégique. Pourtant, elles peinent à s'imposer dans l'architecture budgétaire européenne, prise au piège de son propre héritage institutionnel.

La contrainte la plus manifeste réside dans le plafond global fixé à 1 % du RNB de l'UE pour les ressources propres. Ce plafond, politiquement sacralisé depuis les années 1980, limite *de facto* toute expansion ambitieuse du budget, en dépit de l'élargissement du nombre d'États membres, de l'élargissement du champ des compétences de l'UE et de l'ampleur des défis contemporains.

Dans ce carcan, la coexistence entre vieilles politiques budgétivores et nouvelles priorités insuffisamment financées se traduit par une logique d'arbitrage à somme nulle. Politiquement, il demeure difficile de remettre en cause les équilibres historiques, tant les politiques agricoles et régionales sont protégées par des coalitions puissantes au Conseil comme au Parlement.

Ce déficit de vision globale, combiné à une logique d'équilibre entre États membres plutôt qu'entre besoins, conduit à un budget de l'UE inadapté aux mutations de long terme. La défense européenne est financée par des instruments à la marge, l'innovation par des appels à projets fragmentés, le climat par des fonds contraints par les règles de marché.

Sans une remise en cause du plafond de 1 %, sans réforme profonde des ressources propres et sans une refonte des priorités budgétaires fondée sur les besoins réels des populations et non sur des compromis anciens, l'UE risque de rester en retrait dans un monde où les États-Unis, la Chine ou encore l'Inde mobilisent des leviers budgétaires bien plus puissants pour piloter leurs transitions.

Il est donc temps de rouvrir le débat, non seulement sur les arbitrages annuels, mais sur la finalité même du budget européen : doit-il rester un instrument de stabilisation des déséquilibres territoriaux ou devenir un outil de projection politique de l'UE dans un monde incertain ?

B. DES MILLIARDS ENGAGÉS EN 2025, MAIS POUR QUEL CHANGEMENT ?

1. Un budget 2025 toujours dominé par les instruments traditionnels de l'Union européenne

Malgré l'affirmation d'objectifs renouvelés, le budget européen pour 2025 demeure dominé par les deux politiques historiques de l'Union – la PAC et la cohésion – qui continuent de structurer l'essentiel de l'action communautaire. À elles seules, ces

politiques, héritées des premières étapes de l'intégration européenne, concentrent près des deux tiers des crédits d'engagement, illustrant la stabilité d'une répartition budgétaire qui ne connaît que des ajustements marginaux d'un exercice à l'autre.

a. Une PAC qui reste le premier poste budgétaire, sans remettre en cause un modèle agricole inégalitaire

En 2025, les crédits alloués à la PAC atteignent environ 55,8 milliards d'euros en engagements et 54,9 milliards d'euros en paiements, soit près de 30 % du budget total. La répartition interne demeure stable :

- Premier pilier (paiements directs et mesures de marché), soit environ 39 milliards d'euros, financés intégralement par le budget de l'UE et versés directement aux exploitants ;
- Deuxième pilier (aides au développement rural), soit environ 14 milliards d'euros, cofinancés avec les États membres.

La réforme entrée en vigueur en 2023, censée renforcer la subsidiarité par l'introduction des plans stratégiques nationaux (PSN), n'a pas modifié la logique fondamentale : les paiements directs restent en grande partie proportionnels à la surface, ce qui bénéficie structurellement aux exploitations les plus vastes. Selon les données de la Commission, 20 % des exploitants perçoivent encore près de 80 % des aides.

L'insertion des éco-régimes (environ 25 % de l'enveloppe des paiements directs) constitue un pas vers une conditionnalité environnementale accrue, mais leur conception souple permet souvent de répondre aux critères sans véritable transformation des pratiques agricoles. Il s'agit en fait d'une aide au revenu qui récompense des exploitations ayant de toute façon engagé des pratiques protectrices de l'environnement. Par ailleurs, l'absence de plafond obligatoire par exploitation et la faiblesse du paiement redistributif limitent l'effet correcteur sur la concentration des aides.

La PAC demeure ainsi, dans sa structure actuelle, une politique largement antiécologique. En subventionnant massivement les volumes produits plutôt que les modes de production, elle entretient un modèle intensif fortement dépendant des intrants chimiques et des importations d'aliments pour bétail. Ce modèle, loin de garantir la souveraineté alimentaire, fragilise au contraire notre capacité à nourrir durablement la population européenne : il appauvrit les sols, aggrave la dépendance aux énergies fossiles et contribue à la perte de biodiversité.

À rebours de cette logique productiviste, le soutien à la polyculture, aux circuits courts et aux pratiques agricoles économes en intrants devrait constituer un pilier central d'une véritable transition agroécologique. Ces modèles, fondés sur la diversité et la résilience des exploitations, sont seuls à même de garantir la pérennité des sols et la sécurité alimentaire à long terme.

Alors que les objectifs du pacte vert européen prévoient une réduction significative de l'usage des pesticides et une augmentation de la part de l'agriculture biologique, la trajectoire budgétaire 2025 ne traduit pas un rééquilibrage clair vers ces priorités. Les instruments financiers demeurent massivement orientés vers la stabilité des revenus agricoles, plutôt que vers la transformation des systèmes de production. Enfin, la contribution du secteur agricole à la lutte contre l'effet de serre demeure insuffisante : les émissions de gaz à effet de serre d'origine agricole n'ont pas diminué depuis 2010 alors que l'agriculture est responsable de 30 % des gaz à effet de serre (GES) de l'UE ⁽¹⁾.

b. Une politique de cohésion territoriale qui peine à réduire les fractures sociales et régionales

La politique de cohésion mobilise en 2025 environ 47,8 milliards d'euros en engagements et 40,4 milliards en paiements, *via* les fonds européens structurels et d'investissement (FESI) :

- FEDER (Fonds européen de développement régional) pour soutenir l'innovation, les infrastructures et la transition énergétique ;
- FSE+ (Fonds social européen plus) pour l'emploi, la formation et l'inclusion sociale ;
- Fonds de cohésion pour les États membres dont le RNB/habitant est inférieur à 90 % de la moyenne de l'UE ;
- Fonds de transition juste visant à atténuer coût économique, environnemental et social de la transition vers la neutralité climatique.

L'efficacité de cette politique, pourtant la deuxième en volume, reste débattue ⁽²⁾. Les évaluations *ex post* du précédent CFP (2014-2020) montrent que si les écarts de PIB par habitant se sont réduits entre certaines régions, d'autres ont vu leurs indicateurs stagner ou reculer, en particulier dans les zones rurales ou en reconversion industrielle. Le risque de « *trappe à revenu intermédiaire* » ⁽³⁾ pour certaines régions d'Europe centrale et orientale est régulièrement évoqué par les économistes de la Commission.

Sur le plan de la gouvernance, les accords de partenariat et programmes opérationnels définis pour 2021-2027 visent à mieux intégrer la dimension environnementale et sociale. Toutefois, les lourdeurs administratives et la fragmentation des projets financés freinent leur efficacité. Une part importante des

(1) « Is Europe reducing its greenhouse gas emissions ? », *European Environment Agency*, 22 juin 2022.

(2) « The future of cohesion policy. Current state of the debate », *Parlement européen* : [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/767217/EPRS_BRI\(2025\)767217_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/767217/EPRS_BRI(2025)767217_EN.pdf)

(3) La « *trappe à revenu intermédiaire* » (*middle-income trap*) est un concept économique utilisé pour décrire la situation dans laquelle un pays, après avoir quitté le groupe des pays à faible revenu grâce à une industrialisation rapide ou à une croissance soutenue, cesse de progresser et stagne à un niveau de revenu intermédiaire sans parvenir à rejoindre le groupe des pays à haut revenu.

crédits est encore orientée vers de grands projets d'infrastructures, au détriment de solutions de proximité répondant aux besoins immédiats des populations (services publics locaux, rénovation des logements, soutien aux PME) ⁽¹⁾.

Enfin, l'articulation entre la politique de cohésion et les autres instruments européens – notamment le plan de relance *NextGenerationEU* – reste insuffisante ⁽²⁾. La coexistence de plusieurs sources de financement, avec des logiques de gestion distinctes, complique la lisibilité pour les bénéficiaires et peut entraîner des doublons ou des retards. Le budget 2025 reconduit les enveloppes et procédures en vigueur sans réforme structurelle, ce qui risque de prolonger les limites déjà observées lors des précédents exercices.

2. Des « priorités nouvelles » aux contours flous et parfois contestables

Si le budget 2025 affiche une volonté d'adapter les finances européennes aux crises récentes et aux enjeux stratégiques, plusieurs de ces nouvelles priorités soulèvent des interrogations. Le renforcement d'instruments présentés comme innovants – tels que la plateforme STEP – ou le soutien à l'Ukraine s'accompagne de zones d'ombre : manque de lisibilité pour le citoyen, absence de débat démocratique approfondi, et risque d'orientations structurellement favorables à certains acteurs économiques ou à une vision centralisée des conditionnalités politiques.

a. STEP : une « plateforme stratégique » qui consacre l'argent public à une politique industrielle tournée vers les géants privés

L'instrument STEP (*Strategic Technologies for Europe Platform*) a été lancé en 2023 par la Commission européenne comme un mécanisme de coordination et de financement pour renforcer la souveraineté industrielle de l'Union dans des secteurs jugés critiques : technologies vertes, numérique avancé, biotechnologies et défense. Il se veut un complément aux programmes existants (*InvestEU*, Horizon Europe, Fonds européen de défense, *Innovation Fund*, etc.), en harmonisant les critères d'éligibilité et en créant un « label STEP » pour les projets répondant aux objectifs stratégiques.

Dans le budget 2025, STEP bénéficie de redéploiements depuis d'autres lignes budgétaires et de crédits supplémentaires limités, pour un total estimé à près de 10 milliards d'euros sur la période 2023-2027, dont environ 1,5 milliard pour 2025. Or, la critique récurrente tient à ce que ce dispositif repose essentiellement sur l'effet de levier avec des financements privés, orientant les projets vers des consortiums industriels de grande taille capables de mobiliser rapidement du capital et de répondre aux appels à projets complexes ⁽³⁾.

(1) Ninth report on economic, social and territorial cohesion, Commission européenne, mars 2024.

(2) *The Future of EU Cohesion Policy Drawing lessons from the past*, Cour des comptes européenne, 2025.

(3) « Report from the Commission to the European Parliament and the Council », 2024 Annual Report on the Strategic Technologies for Europe Platform (STEP), publié le 16 juin 2025.

Cette approche présente deux risques. D'une part, une concentration des financements au profit d'acteurs déjà dominants sur le marché européen, au détriment des PME et des écosystèmes locaux, pourtant essentiels à la résilience industrielle. D'autre part, un effet d'éviction budgétaire vis-à-vis d'autres priorités, puisque STEP ne repose pas sur de nouvelles ressources propres mais sur la réallocation de crédits initialement destinés à la cohésion ou à la recherche fondamentale.

Enfin, la gouvernance de STEP, largement entre les mains de la Commission et articulée autour d'un comité consultatif non décisionnel, pose la question du contrôle démocratique, alors que les choix d'investissement peuvent façonner durablement la structure industrielle européenne.

b. L'aide à l'Ukraine : indispensable soutien ou instrument de conditionnalités européennes ?

En 2025, l'aide à l'Ukraine constitue un axe central de la politique extérieure de l'Union. La Facilité pour l'Ukraine mobilise jusqu'à 50 milliards d'euros (2024–2027) : environ 17 milliards correspondent à des subventions financées directement par le budget de l'UE, les 33 milliards restants prenant la forme de prêts garantis par l'Union. Une part importante des crédits budgétaires, environ 12 milliards d'euros, est programmée pour 2025. Ce dispositif, financé par emprunt au nom de l'UE, combine soutien budgétaire direct, financements d'infrastructures, assistance technique et garanties pour l'investissement privé ⁽¹⁾.

L'impératif de solidarité face à l'invasion russe justifie pleinement la mobilisation budgétaire en faveur de l'Ukraine en 2025. Néanmoins, cette aide appelle à une vigilance particulière sur plusieurs aspects.

La conditionnalité macro-financière, tout d'abord, lie les décaissements à des engagements de réforme en matière de gouvernance, de lutte contre la corruption et de convergence réglementaire avec l'acquis communautaire. Cette approche, qui s'apparente à une pré-adhésion *de facto*, intervient sans qu'un calendrier d'élargissement n'ait été débattu ni qu'une évaluation approfondie de ses implications budgétaires ait été menée.

S'ajoute à cela la question de la soutenabilité de la dette commune : les émissions nécessaires au financement de la Facilité pour l'Ukraine augmentent l'endettement de l'Union, dont le remboursement dépendra de la création de nouvelles ressources propres ou d'une hausse des contributions nationales, avec le risque d'alimenter des tensions entre États membres.

Enfin, la concentration d'une part importante des crédits extérieurs sur l'Ukraine pourrait se traduire par un effet d'éviction au détriment d'autres régions prioritaires, telles que le voisinage Sud ou l'Afrique subsaharienne, fragilisant ainsi la cohérence globale de la politique extérieure de l'Union. Dès lors, si cette aide

(1) « State of Play : EU support to Ukraine », briefing, Parlement européen, le 25 juin 2025.

constitue une réponse stratégique nécessaire, ses modalités de financement et de conditionnalité soulèvent des interrogations quant à leur soutenabilité, leur hiérarchisation et leur transparence démocratique.

3. Le plan de relance *NextGenerationEU* arrive à son terme, sans véritable débat démocratique sur son héritage

Le budget 2025 s'inscrit dans la dernière phase de mise en œuvre du plan de relance exceptionnel *NextGenerationEU*, adopté en 2020 en réponse à la pandémie de Covid-19. Doté de 806,9 milliards d'euros (en prix courants) financés par emprunt commun, cet instrument a constitué une rupture majeure dans l'architecture budgétaire de l'UE, tant par son volume que par le recours massif à l'endettement européen. Or, à l'heure où la majorité des crédits sont engagés, le bilan de ce plan reste encore flou et les perspectives d'un éventuel prolongement doivent être débattues.

a. Un instrument de relance en fin de cycle largement décaissé mais dont les effets restent à mesurer

En 2025, la majeure partie des fonds *NextGenerationEU* – en particulier ceux du Mécanisme pour la reprise et la résilience (MRR), qui représente environ 90 % du plan – est déjà engagée. Selon la Commission, plus de 70 % des versements prévus aux États membres ont été effectués, conditionnés à la réalisation d'étapes et de cibles inscrites dans les plans nationaux. Ces paiements ont financé des investissements dans la transition verte, le numérique, la modernisation des administrations publiques et le renforcement des systèmes de santé.

Cependant, l'évaluation de l'impact réel sur la convergence économique et la résilience structurelle reste incertaine. Les effets multiplicateurs anticipés par la Commission reposaient sur un contexte macroéconomique plus favorable, avant le choc inflationniste et la crise énergétique déclenchée par la guerre en Ukraine. Plusieurs rapports d'audit intermédiaire, dont ceux de la Cour des comptes européenne⁽¹⁾, soulignent le risque que certains investissements financés par *NextGenerationEU* se substituent à des dépenses nationales déjà programmées, réduisant ainsi l'impact net sur la croissance.

En outre, la rapidité exigée dans l'exécution a parfois conduit à privilégier des projets prêts à démarrer plutôt que des réformes structurelles profondes, limitant la portée transformatrice initialement affichée. L'absence d'un suivi harmonisé des résultats à l'échelle de l'Union complique toute comparaison objective entre États membres et rend plus difficile l'identification des bonnes pratiques.

(1) *Facilité pour la reprise et la résilience et soutien à la transition numérique dans les États membres, rapport spécial de la Cour des comptes européenne, publié le 3 avril 2025.*

b. Le spectre d'un NextGenerationEU II et la question de la dette commune

Alors que *NextGenerationEU* approche de son terme, l'idée d'un instrument similaire, souvent qualifié de *NextGenerationEU II*, fait déjà l'objet de discussions implicites à Bruxelles. Plusieurs États membres, ainsi que la Commission, voient dans cette expérience une base pour financer de futures priorités collectives – qu'il s'agisse de la défense européenne, de la transition énergétique ou du soutien à l'Ukraine – *via* un endettement commun à grande échelle.

Toutefois, cette perspective ravive les lignes de fracture apparues lors de la négociation du plan initial. Certains États membres – notamment ceux dits « frugaux » – s'opposent à la pérennisation d'un mécanisme d'emprunt commun, estimant qu'il doit rester un outil de crise exceptionnel. De plus, l'augmentation rapide de l'encours de dette européenne, qui devra commencer à être amortie dès 2028, pose la question cruciale des ressources propres. Sans nouvelles recettes pérennes (telles que la taxe sur les transactions financières, l'extension du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières ou le système d'échange de quotas d'émission), le remboursement reposera sur les contributions nationales, au risque d'aggraver les tensions budgétaires internes.

Enfin, le débat sur un éventuel *NextGenerationEU II* se heurte à l'absence d'un bilan démocratique approfondi du plan initial. Aucun processus structuré n'a permis aux parlements nationaux et au Parlement européen d'évaluer collectivement l'efficacité, la gouvernance et les effets redistributifs de *NextGenerationEU*. Cette lacune fragilise la légitimité d'un nouvel emprunt commun et pourrait alimenter la réticence de certains États membres à en accepter le principe.

4. Les ressources propres de l'Union : un pas vers l'autonomie budgétaire ou un nouvel appel à contribution pour les États ?

Le budget 2025 intègre plusieurs sources de financement qualifiées de ressources propres, censées renforcer l'autonomie budgétaire de l'Union européenne. Toutefois, si certaines innovations ont été mises en œuvre – telles que la contribution liée aux déchets plastiques non recyclés ou le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) – leur rendement demeure limité et leur lisibilité pour les citoyens, insuffisante. Dans le même temps, les réformes fiscales européennes de grande ampleur restent reportées, laissant peser sur les contributions nationales le poids principal du financement de l'UE.

a. Taxe plastique, MACF et autres prélèvements : des outils encore peu lisibles pour les citoyens

Depuis 2021, l'UE perçoit une contribution plastique calculée sur la base du poids des déchets d'emballages plastiques non recyclés, payée par les États membres. Pour 2025, cette ressource devrait générer environ 800 millions d'euros,

soit à peine 0,5 % du budget. Son rendement modeste et son mode de calcul, basé sur des déclarations nationales parfois hétérogènes, limitent son rôle incitatif en matière environnementale ⁽¹⁾.

Le MACF, entré en vigueur en phase transitoire en octobre 2023, doit quant à lui taxer les importations de certains produits à forte intensité carbone (acier, aluminium, ciment, engrais, électricité, hydrogène) afin de prévenir les fuites de carbone et d'encourager des standards plus stricts à l'international ⁽²⁾. L'importateur devra acheter des certificats MACF pour couvrir la différence de prix. En 2025, il ne devrait encore générer que des recettes marginales, les obligations de paiement ne devant s'appliquer pleinement qu'à partir de 2026 voire 2027. Là encore, la complexité du dispositif et le délai avant montée en charge posent la question de son efficacité immédiate comme ressource propre.

À ces deux instruments s'ajoute une part accrue des recettes issues du Système d'échange de quotas d'émission (SEQUE) dans le cadre de son extension au secteur du transport maritime. Les recettes générées par le SEQUE demeurent cependant volatiles car dépendantes du prix du carbone sur le marché européen ⁽³⁾. Cette volatilité rend difficile toute planification budgétaire stable, surtout dans un contexte de fluctuations énergétiques et économiques importantes.

b. Le grand soir fiscal européen sans cesse repoussé

Les discussions sur de nouvelles ressources propres ambitieuses – telles que la taxe sur les transactions financières (TTF), la taxation des multinationales dans le cadre de l'accord de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur la réallocation des droits d'imposition, ou encore l'élargissement du MACF – se poursuivent depuis plusieurs années sans déboucher sur des décisions contraignantes. Ces reports successifs fragilisent la capacité de l'UE à financer ses priorités sans recourir à une augmentation des contributions nationales ⁽⁴⁾.

En 2025, près des trois quarts du budget reposent encore sur la ressource RNB (contribution calculée sur la richesse nationale de chaque État membre) et la ressource TVA. Autrement dit, faute de nouvelles recettes significatives, le financement de l'Union reste dépendant des budgets nationaux, ce qui limite sa marge de manœuvre et alimente les tensions lors de chaque négociation annuelle.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que le remboursement de la dette contractée pour le plan *NextGenerationEU* nécessitera, à partir de 2028, un flux annuel estimé à 15 milliards d'euros. Sans réforme fiscale européenne crédible

(1) <https://www.eca.europa.eu/fr/news/NEWS-SR-2024-16>

(2) <https://eur-lex.europa.eu/FR/legal-content/summary/carbon-border-adjustment-mechanism.html>

(3) Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le fonctionnement du marché européen du carbone en 2022, présenté conformément à l'article 10, paragraphe 5, et à l'article 21, paragraphe 2, de la directive 2003/87/CE, publié le 31 octobre 2023.

(4) OECD Economic Surveys European Union and Euro Area 2025, volume 2025/19, juillet 2025.

et rapide, cette charge supplémentaire se traduira mécaniquement par une hausse des contributions nationales ou par une compression des politiques existantes, au risque de fragiliser encore davantage la cohésion entre États membres ⁽¹⁾.

Le rapporteur souligne que des alternatives existent pour fonder les ressources propres sur la justice fiscale et la transition écologique, plutôt que sur l'effort budgétaire des citoyens.

Selon les données d'Oxfam, la fortune des 0,5 % des individus les plus riches de l'Union européenne a augmenté de 35 % au cours des dix dernières années, tandis que la moitié la plus pauvre de la population (181 millions d'adultes) détient aujourd'hui une part de richesse équivalente à celle des 3 600 personnes les plus riches, soit 0,001 % de la population. De même, selon le dernier Eurobaromètre, 65 % des Européens se déclarent favorables à l'instauration d'un impôt européen sur les grandes fortunes. Dans ce contexte, la proposition d'impôt européen de 2 % sur la fortune des personnes possédant plus de 100 millions d'euros (« impôt Zucman »), dont le rendement potentiel est estimé à 67 milliards d'euros par an par l'Observatoire fiscal de l'Union européenne, trouve toute sa pertinence.

Le rapporteur note que l'érosion des bases fiscales résulte en grande partie de l'optimisation pratiquée par les multinationales, qui ont localisé en 2022 près de 1 000 milliards de dollars de bénéfices dans des paradis fiscaux, dont une part significative au sein même de l'Union européenne. Il indique également que, selon le FMI et la Banque centrale européenne, plus de la moitié de l'inflation observée récemment s'explique non par les salaires ou le coût des matières premières, mais par l'augmentation des marges bénéficiaires des grandes entreprises.

Enfin, le rapporteur rappelle les engagements prévus par l'accord interinstitutionnel du 16 décembre 2020, qui engageait la Commission à présenter une véritable taxe sur les transactions financières, susceptible de rapporter plus de 50 milliards d'euros par an, ainsi qu'une taxe sur le kérosène et un mécanisme de contribution sur le dumping écologique et social aux frontières. Il regrette que ces engagements n'aient pas encore été traduits dans des propositions ambitieuses.

(1) « *The triangle of incompatibility in the next European budget* », Tiffany Williams et Florian Pileyre ; 24 février 2025.

II. LE BUDGET EUROPÉEN POUR 2026 ET LA CONTRIBUTION FRANÇAISE INSCRITE AU PLF POUR 2026

A. LE BUDGET EUROPÉEN POUR 2026

1. Des propositions de la Commission européenne qui confortent l'orthodoxie budgétaire malgré l'affichage de nouvelles ambitions

Le budget de l'Union européenne pour 2026, tel qu'adopté par la Commission européenne en juin 2025 et transmis au Conseil et au Parlement européen, s'élève à 193,26 milliards d'euros en crédits d'engagement et 192,2 milliards en crédits de paiement. S'il est présenté comme un budget « *historique* » par son volume, il demeure strictement borné par les plafonds du CFP 2021-2027. Cette contrainte reflète une ligne budgétaire que la Commission qualifie de « *discipline* », mais qui traduit, de fait, une absence de remise en cause de l'orthodoxie budgétaire actuelle.

Les marges de manœuvre restant disponibles en cette avant-dernière année du CFP sont faibles. Les instruments spéciaux prévus par l'accord interinstitutionnel du 16 décembre 2020 – marges de flexibilité, réserve pour aides d'urgence, *etc.* – ont été en grande partie mobilisés en cours de période pour répondre à des crises successives (Covid-19, guerre en Ukraine, crise énergétique), limitant la capacité d'arbitrage pour 2026.

La répartition des crédits prolonge l'architecture traditionnelle du budget, reconduisant le poids prépondérant des politiques historiques (PAC et cohésion) tout en intégrant certaines « *priorités nouvelles* » dans des enveloppes sectorielles déjà existantes. Cette approche d'incrémentation limite la portée transformative des annonces.

a. Un projet de budget 2026 qui affiche de nouvelles ambitions, mais sans remettre en cause la logique des plafonds du CFP

L'augmentation nominale des montants par rapport à 2025 est absorbée en grande partie par des dépenses incompressibles, telles que l'indexation automatique des rémunérations du personnel européen ou l'actualisation des contrats pluriannuels, si bien que le pouvoir d'achat budgétaire de l'Union progresse très faiblement en termes réels. Les marges de flexibilité qui subsistent sont particulièrement réduites, après plusieurs exercices marqués par des mobilisations massives des instruments spéciaux pour faire face aux crises sanitaires, énergétiques et géopolitiques. Les réserves prévues par l'accord interinstitutionnel de 2020, qu'il s'agisse de l'instrument de flexibilité, de la marge pour imprévus ou de la réserve pour aides d'urgence, ont été sollicitées dès 2023 et 2024, laissant peu de latitude pour 2026.

Dans ce contexte, la Commission a opté pour des redéploiements internes plutôt que pour des ouvertures nettes de crédits. Les fonds alloués à la plateforme

STEP, par exemple, proviennent pour partie de crédits initialement prévus pour Horizon Europe ou *InvestEU*, tandis qu'une fraction du financement destiné à l'Ukraine est imputée sur des lignes budgétaires de l'action extérieure, réduisant d'autant les moyens disponibles pour d'autres régions du voisinage. Ce choix de respecter strictement l'enveloppe du CFP répond aux positions défendues par plusieurs États membres, notamment les « *frugaux* », attachés à ne pas rouvrir l'accord de 2020 à quelques mois de la dernière année de programmation. Il en découle que toute priorité nouvelle se fait au détriment de politiques existantes, ce qui alimente une compétition croissante entre défenseurs des politiques traditionnelles, au premier rang desquelles la PAC et la cohésion, et promoteurs de nouvelles priorités industrielles, climatiques ou de défense.

b. Des premières réactions institutionnelles révélatrices de fractures politiques

Les premières prises de position sur le budget 2026 mettent en évidence des clivages institutionnels et politiques profonds quant à la nature et à l'orientation des finances européennes. Le Parlement européen, majoritairement favorable à un renforcement des politiques communes, voit dans cette avant-dernière année du CFP l'occasion d'accroître l'ambition budgétaire et d'engager un véritable rééquilibrage au profit de la transition écologique, de la défense européenne et du soutien à l'Ukraine. Cette position s'accompagne d'un plaidoyer pour l'introduction rapide de nouvelles ressources propres – TTF, extension du MACF, ou contribution assise sur les bénéfices des multinationales – afin de réduire la dépendance vis-à-vis des contributions nationales et de sécuriser le remboursement de la dette contractée pour le plan *NextGenerationEU*.

À l'opposé, le Conseil, sous l'impulsion des États membres dits « *frugaux* » et de plusieurs contributeurs nets, s'en tient à une interprétation stricte des plafonds du CFP 2021-2027 et refuse toute augmentation de l'enveloppe globale. Pour ces gouvernements, les nouvelles priorités doivent être financées exclusivement par redéploiement des crédits existants, l'emprunt commun devant rester un instrument exceptionnel et temporaire.

Ces divergences se cristallisent également autour de la question des « *mégafonds* » (v. *infra*), c'est-à-dire de la fusion de plusieurs programmes sectoriels en enveloppes budgétaires globales, pilotées directement par la Commission. Si leurs défenseurs y voient un moyen de simplifier la gestion et de mieux cibler les financements sur des objectifs stratégiques, leurs opposants dénoncent un risque de dilution de la traçabilité des crédits et de réduction du contrôle démocratique, tant au niveau européen que national. Le débat sur la centralisation de la gestion des crédits, en particulier pour la PAC et la cohésion, alimente aussi cette fracture : la perspective d'un pilotage renforcé par les administrations nationales ou par la Commission suscite des réticences parmi les autorités régionales, qui revendiquent un rôle direct dans la mise en œuvre afin de préserver l'ancrage local des politiques financées par l'Union.

Le 9 juillet 2025, le Conseil de l'Union européenne a adopté une position budgétaire plus prudente pour 2026, fixant les crédits d'engagement à 186,24 milliards d'euros et les crédits de paiement à 186,49 milliards d'euros. Cette position vise à préserver des marges sous le plafond du cadre financier pluriannuel et à laisser des capacités de réaction face à des risques imprévus (aide à l'Ukraine, crises externes, gestion des migrations), d'où des arbitrages à la baisse par rapport à la proposition de la Commission. Les États membres insistent par ailleurs sur un calibrage plus sélectif des priorités et sur des mécanismes de flexibilité pour faire face aux urgences.

Le montant définitif dépendra désormais de la position du Parlement et des négociations interinstitutionnelles – dites « trilogues » – entre Commission, Conseil et Parlement.

2. Une répartition des crédits 2026 par la Commission qui confirme le poids des politiques traditionnelles, tout en amplifiant les priorités industrielles et stratégiques

a. Une PAC et une politique de cohésion qui absorbent toujours l'essentiel des ressources, sans transformation structurelle

La structure du budget 2026 prolonge fidèlement l'architecture héritée du CFP 2021-2027. Les deux piliers historiques que sont la politique agricole commune et la politique de cohésion absorbent toujours la plus grande part des ressources, confirmant la difficulté de redéployer les moyens vers des priorités émergentes sans révision des plafonds. En parallèle, certaines lignes budgétaires liées à l'industrie, à la défense et au climat connaissent une progression notable, mais souvent par effet de reprogrammation interne plus que par injection de moyens nouveaux.

La PAC demeure, de loin, le premier poste budgétaire de l'Union. Les crédits d'engagement qui lui sont alloués en 2026 avoisinent les 55 milliards d'euros, dont près de 75 % destinés aux paiements directs du premier pilier. Si la réforme de 2023, avec l'introduction des plans stratégiques nationaux et des éco-régimes, a apporté une certaine flexibilité et intégré des objectifs environnementaux, elle n'a pas remis en cause la logique dominante d'attribution proportionnelle à la surface cultivée. Cette méthode continue de concentrer les aides sur un nombre limité de grandes exploitations, tout en laissant un soutien marginal aux petites structures, pourtant essentielles à la vitalité des territoires ruraux. La conditionnalité environnementale, bien que renforcée dans les textes, reste souvent modulable grâce à des équivalences ou des dérogations nationales. Ainsi, la PAC 2026 conserve un rôle central dans la stabilisation des revenus agricoles, mais son potentiel de transformation structurelle vers un modèle plus durable et plus équitable reste limité.

La politique de cohésion, deuxième poste du budget, mobilise environ 48 milliards d'euros, répartis principalement entre le FEDER, le FSE+ et le Fonds

de cohésion. Elle vise toujours à réduire les disparités régionales, mais les résultats demeurent contrastés. Si certaines régions en retard de développement ont enregistré des progrès économiques, d'autres – notamment dans les zones rurales enclavées ou les anciens bassins industriels – peinent à converger vers la moyenne européenne. L'absorption des fonds reste freinée par des procédures administratives complexes et par des capacités inégales entre territoires. En France, la faible articulation entre les crédits européens et les priorités nationales contribue à diluer leur impact. Dans ce cadre, le budget 2026 ne comporte pas de révision majeure des critères ou des modalités de gestion, reconduisant un modèle qui peine à répondre à la diversité des situations locales.

b. Une montée en puissance des nouvelles priorités qui profite d'abord aux grands acteurs économiques

À côté de ces politiques traditionnelles, certaines priorités dites « *nouvelles* » connaissent une montée en puissance, en particulier l'aide à l'Ukraine et la plateforme STEP. L'aide à l'Ukraine, désormais inscrite dans le cadre pluriannuel de la Facilité Ukraine 2024-2027 dotée de 50 milliards d'euros, évolue d'un soutien d'urgence vers un dispositif de reconstruction et de convergence réglementaire. Les décaissements de 2026, estimés à plus de 12 milliards d'euros, sont conditionnés à des réformes institutionnelles et économiques, dans une logique proche d'une pré-adhésion *de facto*. Ce choix concentre une part importante des crédits extérieurs sur un seul partenaire, au risque de réduire les moyens disponibles pour d'autres priorités géopolitiques de l'Union, en particulier dans le voisinage Sud et en Afrique subsaharienne.

La plateforme est consolidée en 2026 comme outil de coordination des financements européens dans les secteurs jugés stratégiques : numérique avancé, technologies vertes, biotechnologies, spatial et défense. En pratique, STEP fonctionne comme un label inter-programmes regroupant onze dispositifs existants, dont Horizon Europe, *InvestEU* et le Fonds européen de défense. Les financements supplémentaires qui y sont orientés proviennent en grande partie de redéploiements internes, ce qui renforce la critique d'un effet d'éviction vis-à-vis d'autres priorités.

Enfin, les dépenses liées au climat – qu'il s'agisse de la taxonomie verte, du MACF ou des programmes *REPowerEU* – progressent en volume, mais leur portée réelle fait débat. Si la Commission met en avant une ambition renforcée pour atteindre les objectifs du Pacte vert européen, plusieurs observateurs y voient davantage un habillage « *vert* » de dépenses déjà existantes, faute de critères de sélection suffisamment exigeants pour garantir un effet transformateur sur les modèles de production et de consommation.

c. Des dépenses administratives en hausse sous l'effet mécanique de l'inflation

Le budget 2026 enregistre une nouvelle progression des dépenses administratives des institutions européennes, principalement imputable au

mécanisme d'indexation automatique des rémunérations. Conformément au statut de la fonction publique européenne, les salaires et pensions des agents sont ajustés chaque année en fonction de l'évolution moyenne des rémunérations dans les administrations nationales des États membres, avec un correctif tenant compte des variations du coût de la vie à Bruxelles et Luxembourg. Dans un contexte marqué par une inflation élevée sur la période 2022-2024, ces ajustements ont produit un effet cumulatif significatif, générant une hausse mécanique de la masse salariale, indépendamment de toute augmentation des effectifs.

Cette évolution pèse d'autant plus sur les crédits de fonctionnement que d'autres postes, tels que les loyers, les dépenses d'énergie et les prestations externalisées, subissent également la hausse générale des prix. Si la part des dépenses administratives dans le budget global reste limitée en proportion, leur progression en valeur absolue réduit les marges disponibles pour financer des politiques publiques, dans un contexte où chaque ligne budgétaire est disputée.

Le sujet de la maîtrise de ces coûts reste toutefois marginal dans le débat institutionnel. Ni la Commission ni le Conseil ne remettent en cause le principe d'indexation, considéré comme un élément central de l'attractivité de la fonction publique européenne. Le Parlement européen, pour sa part, concentre ses critiques sur d'autres aspects du budget, laissant cette question en arrière-plan. Ce relatif consensus silencieux contraste avec les arbitrages difficiles imposés aux politiques sectorielles, où des ajustements bien plus modestes suscitent de vifs débats.

3. Des arbitrages de gouvernance budgétaire qui interrogent la transparence et la démocratie européenne

a. Le projet de « mégafonds » : dilution potentielle du contrôle démocratique

Parmi les innovations mises en avant par la Commission dans la préparation du budget 2026 figure la création de « mégafonds », c'est-à-dire la fusion de plusieurs programmes sectoriels au sein d'enveloppes budgétaires globales. Cette approche, appliquée à des instruments tels qu'Horizon Europe, *EU4Health* ou encore le Fonds européen de défense, est présentée comme un moyen de simplifier la gestion, de mutualiser les ressources et de renforcer la cohérence stratégique des financements. L'argument central repose sur l'idée qu'un regroupement des lignes budgétaires permettrait une allocation plus flexible des crédits et une meilleure réactivité face aux priorités changeantes.

Cependant, cette évolution soulève des interrogations sur ses effets en matière de transparence et de contrôle démocratique ⁽¹⁾. En fusionnant des programmes aux objectifs distincts dans un cadre budgétaire unique, la traçabilité des fonds devient plus difficile. Les crédits affectés à des politiques spécifiques peuvent se retrouver noyés dans un ensemble global, rendant plus complexe

(1) « Budget proposal “simply not enough” to meet Europe's challenges, lead MEPs say », communiqué de presse, Parlement européen, publié le 16 juillet 2025.

l'évaluation de l'efficacité et du respect des objectifs initiaux. Cette perte de lisibilité ne concerne pas seulement le suivi financier, mais aussi l'appréciation qualitative des politiques mises en œuvre, notamment lorsqu'elles poursuivent des finalités différentes ou s'adressent à des publics distincts.

La concentration de la gestion au niveau de la Commission, avec un pilotage stratégique centralisé, tend également à réduire l'espace de délibération parlementaire sur l'affectation précise des ressources. Les parlements nationaux, déjà faiblement impliqués dans la discussion des lignes budgétaires européennes, pourraient voir leur marge de contrôle se restreindre encore davantage. Or, dans un contexte où le budget de l'Union est régulièrement critiqué pour son opacité, l'introduction de « *mégafonds* », sans mécanismes de suivi renforcés et clairement définis, risque de fragiliser la légitimité démocratique de la dépense européenne.

b. Une tentation croissante de centraliser la gestion des crédits au détriment des territoires

Le budget 2026 s'accompagne d'une tendance marquée à la centralisation de la gestion des financements européens, en particulier pour les politiques agricoles et de cohésion. La Commission propose, dans plusieurs programmes, de renforcer le pilotage national ou communautaire, au détriment d'une gestion directement confiée aux autorités régionales ou locales. Ce mouvement est justifié officiellement par un souci d'efficacité administrative et de meilleure coordination stratégique entre les États membres et Bruxelles. Dans la pratique, il traduit aussi la volonté d'harmoniser les critères d'éligibilité, de réduire la dispersion des procédures et de limiter les risques de mauvaise utilisation des fonds.

Si cet objectif de rationalisation peut sembler légitime, il comporte des effets collatéraux significatifs. La réduction du rôle des régions dans la programmation et la mise en œuvre des crédits européens risque d'affaiblir l'ancrage territorial de ces politiques. Or, dans de nombreux États membres, y compris en France, les autorités régionales jouent un rôle déterminant dans l'identification des besoins locaux, la sélection des projets et le suivi opérationnel. En éloignant le centre de décision, on risque de produire des allocations budgétaires moins adaptées aux réalités socio-économiques locales, et donc moins efficaces sur le terrain.

Cette centralisation accrue s'inscrit dans un contexte où les délais d'absorption des crédits et les taux d'exécution demeurent inégaux selon les territoires. Les régions mettent en avant leur capacité à ajuster rapidement les financements aux besoins émergents, là où une gestion strictement nationale ou européenne est plus lente et plus normative. En réduisant leur marge de manœuvre, on prend le risque d'accroître le sentiment de déconnexion entre l'Union et les citoyens, notamment dans les zones rurales ou périphériques, déjà fragilisées par les inégalités territoriales ⁽¹⁾.

(1) « *Proposals for next EU budget risk sidelining cities* », Andrew Kennedy, Eurocities, le 17 juillet 2025.

c. Des mécanismes de flexibilité toujours plus complexes qui rendent le budget illisible pour les citoyens

Le budget 2026 recourt de manière accrue aux dispositifs de flexibilité prévus par le cadre financier pluriannuel, qu'il s'agisse de l'utilisation des marges sous plafond, de redéploiements internes entre lignes budgétaires ou du déclenchement ponctuel d'instruments spéciaux. Conçus initialement pour répondre à des besoins imprévus, ces outils sont désormais mobilisés de façon quasi permanente, au point de devenir un mode de gestion ordinaire plutôt qu'une exception. L'empilement de ces mécanismes, combiné à l'adoption régulière de budgets rectificatifs en cours d'exercice, donne au budget européen l'apparence d'un patchwork, où les ajustements successifs se superposent à une architecture de départ déjà complexe.

Cette évolution complique considérablement la lecture du budget, y compris pour les acteurs institutionnels familiers de la procédure ⁽¹⁾. Les citoyens, pour leur part, peinent à comprendre comment sont financées les priorités affichées, tant la traçabilité des crédits est rendue opaque par la multiplication des transferts et des instruments parallèles. Les documents budgétaires eux-mêmes, déjà techniques, deviennent plus difficiles à relier à des résultats concrets sur le terrain.

La perspective d'une nouvelle révision du CFP avant son terme en 2027, désormais évoquée à Bruxelles, illustre les limites d'un cadre conçu pour la stabilité mais contraint de s'adapter en permanence à une succession de crises. Le constat implicite est que l'architecture actuelle, même assortie de marges de flexibilité, ne parvient plus à absorber efficacement des chocs exogènes d'ampleur. Faute d'une simplification réelle et d'une meilleure lisibilité, le risque est que le budget européen perde encore en transparence, alimentant la perception d'un outil technocratique déconnecté des priorités des citoyens.

B. LA CONTRIBUTION FRANÇAISE AU BUDGET EUROPÉEN

1. Une contribution en très nette augmentation

L'article 45 du PLF pour 2026 évalue le prélèvement sur les recettes de l'État au profit de l'Union européenne à 28 781 025 011 euros. Ce chiffrage est bâti, côté dépenses, sur le niveau de crédits de paiement du projet de budget 2026 présenté par la Commission le 4 juin 2025 ; côté recettes, sur les prévisions de mai 2025 du comité consultatif des ressources propres pour la TVA, la ressource « plastique » et surtout la RNB, en intégrant les mécanismes de correction forfaitaire, l'hypothèse d'exécution des obligations du Royaume-Uni au titre de l'accord de retrait, ainsi qu'une estimation des corrections relatives aux exercices antérieurs.

(1) « 5 principles for a resilient, sustainable and efficient long-term EU budget », *Finance and investment*, le 16 juillet 2025 : <https://accountancyeurope.eu/news/5-principles-for-a-resilient-sustainable-and-efficient-long-term-eu-budget/>

Par rapport à la loi de finances initiale pour 2025, qui a fixé le PSR-UE à 23 098 097 974 euros, la hausse 2026 atteint + 5,68 milliards d’euros, soit + 24,6 %.

Le gouvernement a, de surcroît, rebasé – c’est-à-dire modifié la base de référence utile pour comparer les montants – la référence 2025 à 23,0 milliards d’euros dans l’exposé du PLF 2026 (– 0,1 milliard d’euros), ce qui porte l’écart 2026/2025 rebasé à + 5,78 milliards d’euros.

Cet accroissement est l’un des plus élevés de la période récente et concentre l’ajustement de fin de programmation : rattrapage des paiements, effets techniques et montée à plein régime des engagements décidés depuis la révision à mi-parcours du CFP intervenue le 29 février 2024.

La répartition de la contribution de la France au budget de l’Union européenne entre les différentes catégories de recettes en 2025 et 2026 est détaillée ci-dessous.

Ventilation du PSR-UE pour 2025 –	LFI 2025 (en M€)	estimation octobre 2025 (en M€)
Ressource TVA	4 429	4 206
Ressource plastique	1 464	1 437
Ressource RNB	17 205	17 330
<i>Dont rabais forfaitaires</i>	<i>1 526</i>	<i>1 506</i>
Prélèvement total	23 098	22 973

Source : Direction du Budget, réponse au questionnaire budgétaire.

Ventilation du PSR-UE pour 2026 (PLF)	(en M€)
Ressource TVA	4 252
Ressource plastique	1 403
Ressource RNB	23 127
<i>Dont rabais forfaitaires</i>	<i>1 531</i>
Prélèvement total	28 782

Source : Direction du Budget, réponse au questionnaire budgétaire.

Les ressorts de la hausse sont clairement identifiés.

D’abord un rattrapage de paiements – en particulier sur la cohésion 2021-2027 – après des retards d’absorption qui avaient modéré les sorties en 2024-2025. À cet égard, ce profil de fin de CFP est classique et pèse mécaniquement sur le PSR-UE en 2026.

Ensuite, la révision du CFP 2021-2027 réalisée le 29 février 2024 a rehaussé et rehiérarchisé plusieurs priorités ⁽¹⁾, ce qui se convertit désormais en paiements effectifs dans un cadre annuel de plus en plus contraint en marges.

Enfin, les paramètres techniques (reliquats, corrections « plastique », rabais forfaitaires que la France finance substantiellement sans en bénéficier) amplifient la facture 2026.

Sur le mix de financement, la RNB reste la ressource pivot du budget de l'Union aux côtés de la TVA, de la contribution « plastique » et des ressources propres traditionnelles. Cette structure accroît la sensibilité de la contribution française à la conjoncture macroéconomique et au calibrage des assiettes ; elle explique aussi que la charge pèsera davantage en fin de période lorsque les engagements se transforment en paiements.

L'impact national n'est pas neutre : la part de la contribution au budget européen dans les recettes fiscales nettes de l'État a plus que doublé en quarante ans, passant d'environ 3,7 % en 1982 à 7,1 % en 2025 et 8,3 % en 2026.

Au total, un PSR-UE porté à 28,78 milliards d'euros acte moins un choix discrétionnaire qu'une mécanique de fin de cycle : la normalisation des paiements et la conversion des priorités révisées en 2024 dans un cadre annuel aux marges resserrées.

Cette séquence souligne deux fragilités : d'une part, la dépendance persistante à la RNB, faute de ressources propres nouvelles à rendement conséquent, la contribution nationale servant de variable d'ajustement ; d'autre part, la pérennité des rabais qui interrogent l'équité du système.

Dans la perspective du prochain CFP et du remboursement de la dette NextGenerationEU (2028-2058), l'enjeu politique demeure inchangé : sécuriser des ressources véritablement européennes pour limiter la pression sur les contributions nationales et éviter un nouveau ressaut de la facture française au-delà de 2027.

Enfin, les prévisions publiées par l'OFCE en octobre 2025 appellent une vigilance accrue : la trajectoire budgétaire du Gouvernement conduira à diviser par deux la croissance potentielle en 2026 (0,7 % au lieu de 1,4 %) ⁽²⁾. Cette contraction n'est pas le résultat d'un aléa extérieur, mais la conséquence directe de la politique de consolidation budgétaire inscrite dans le projet de loi de finances. Or, plus la croissance ralentit, plus la charge du prélèvement européen pèse mécaniquement sur l'économie nationale, tant en proportion du PIB qu'au regard des recettes fiscales nettes de l'État. Autrement dit, l'effort consenti par la France au titre du budget européen augmente alors même que la richesse produite et les marges de financement nationales se contractent. Ce décalage structurel soulève une

(1) *Facilité Ukraine à 50 milliards d'euros dont 17 milliards d'euros de subventions ; amorce STEP pour les technologies stratégiques ; renforcement migrations et voisinage.*

(2) *INSEE, prévision OFCE octobre 2025.*

interrogation fondamentale : jusqu'où la France peut-elle accroître sa contribution à un budget européen dont l'impact économique demeure incertain, alors que cette contribution devient de moins en moins soutenable au regard des fondamentaux macroéconomiques nationaux ?

2. Une contribution au budget de l'Union européenne : pour quoi faire ?

La contribution française au budget de l'Union n'est pas contestée dans son principe : la solidarité européenne, les investissements communs et la cohésion territoriale sont légitimes et nécessaires.

Pour autant, le rapporteur pour avis observe que l'usage de cette contribution n'est pas à la hauteur des attentes démocratiques ni des urgences sociales, productives et écologiques du pays.

Trop souvent, les crédits européens se diluent dans une architecture budgétaire devenue illisible pour le citoyen, où se multiplient instruments spéciaux, redéploiements et conditionnalités technocratiques. La montée en charge 2026 convertit certes des engagements déjà actés – Ukraine, technologies stratégiques, voisinage, migrations –, mais sans garanties suffisantes sur l'efficacité, la justice sociale et la transparence de la dépense.

Ainsi, le soutien à l'Ukraine, que le rapporteur pour avis approuve dans son principe, doit être assorti d'une traçabilité publique stricte des flux, d'un contrôle parlementaire renforcé et d'une évaluation indépendante des bénéficiaires finaux et des retombées concrètes pour les populations, afin d'éviter que l'aide se réduise à un empilement d'instruments financiers peu compréhensibles.

De même, la politique dite de « souveraineté industrielle » *via* STEP et dispositifs apparentés tend à concentrer les moyens sur les grands groupes déjà capitalisés, au détriment des PME-ETI, des filières de proximité et de l'emploi qualifié dans les territoires ; l'absence de conditionnalités sociales et environnementales fermes – salaires, qualité de l'emploi, relocalisations effectives, décarbonation réelle *etc.* – laisse planer un risque d'effet d'aubaine financé par le contribuable français sans contreparties tangibles.

En matière de migrations et de voisinage, l'augmentation des crédits s'accompagne d'un recours accru à des mécanismes de flexibilité et à l'externalisation de politiques sensibles, faute d'un cap politique clair sur la protection des droits fondamentaux et l'évaluation des résultats au regard d'objectifs assumés devant les parlements.

S'agissant de la cohésion, l'accélération des paiements en fin de période confirme les retards d'absorption et l'effet d'accordéon qui affaiblit l'impact macro-territorial : cette dynamique plaide pour une simplification radicale des procédures, une programmation plus prévisible et un fléchage prioritaire vers les services

publics locaux, la transition énergétique juste et la reconquête industrielle décentralisée.

Sur le financement, la mécanique reste problématique : la ressource RNB – devenue de fait la colonne vertébrale du budget – reporte l’effort sur les budgets nationaux et expose la contribution française aux à-coups conjoncturels, tandis que la ressource « plastique », d’assiette fragile, ne corrige rien de cette dépendance.

Les mécanismes de « rabais » perdurent, et la France continue d’en être l’un des principaux financeurs sans en bénéficier, ce qui nourrit un sentiment d’iniquité chez nos concitoyens.

Dans ces conditions, accepter le principe d’une contribution ne signifie pas accepter que l’argent public français irrigue des dispositifs opaques, socialement peu conditionnés et captés par les acteurs les mieux dotés en ingénierie administrative.

La position du rapporteur pour avis est claire : la contribution française doit servir d’abord à des biens communs lisibles et mesurables et non à une financiarisation croissante des politiques européennes. Cela suppose des tableaux de bord publics par priorité avec indicateurs d’impact, un contrôle parlementaire renforcé, la conditionnalité sociale et climatique des aides, une simplification au bénéfice des collectivités et des petites entreprises, la remise à plat des rabais et une véritable réforme des ressources propres pour sortir de la dépendance à la RNB.

Le rapporteur pour avis n’est pas hostile à l’effort européen ; il exige simplement qu’il soit utile, juste et compréhensible.

À défaut d’un tel recentrage, la contribution française continuera de payer surtout le coût d’instruments peu lisibles et d’une stratégie industrielle trop verticale, au risque d’affaiblir l’adhésion démocratique au projet européen lui-même.

CONCLUSION

Le rapporteur pour avis souhaite rappeler, sans ambiguïté, qu'il n'est nullement hostile à la construction européenne ni à une participation équitable de la France au budget de l'Union. L'attachement à un projet européen fondé sur la solidarité, la coopération et la puissance collective demeure intact. Toutefois, cette ambition se heurte à des dérives institutionnelles et politiques de plus en plus préoccupantes.

En premier lieu, le rapporteur pour avis refuse la dérive d'une technocratie supranationale détachée des peuples. L'Europe ne doit pas devenir un système où les décisions essentielles se prennent hors du contrôle démocratique. L'actualité récente l'a illustré : la Commission européenne s'est autorisée à critiquer publiquement la suspension de la réforme des retraites en France, constituant une ingérence inacceptable dans le débat national.

Sur les grands dossiers extérieurs, ensuite, l'Union peine à faire preuve de cohérence et de crédibilité. L'accord de libre-échange entre le MERCOSUR et l'UE, négocié au détriment de notre agriculture, marque une capitulation face aux logiques de libre-échange, contraire à la protection de nos filières et à la défense d'un modèle alimentaire durable.

De même, alors que dix-neuf trains de sanctions ont été adoptés à l'encontre de la Russie, l'Union reste quasiment immobile face au drame de Gaza : aucune suspension de l'accord d'association avec Israël, aucune mesure forte, malgré deux années de violences et de violations répétées du droit international.

Dans ce contexte, le rapporteur pour avis émet un avis défavorable au vote en l'état de ces crédits.

Le principe d'un PSR-UE n'est pas contesté, mais la participation de la France – 28,8 milliards d'euros en 2026 – est excessive tant que les garanties démocratiques, la transparence budgétaire et la cohérence politique de l'Union ne sont pas renforcées.

Les Français ne sauraient accepter de signer des chèques en blanc : cette contribution doit être conditionnée à un contrôle parlementaire effectif et à une véritable responsabilité démocratique.

C'est seulement dans un cadre où l'Europe redevient lisible, responsable et soumise au débat démocratique qu'elle pourra regagner la confiance des peuples et retrouver la capacité d'agir en puissance dans le monde.

TRAVAUX EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 22 octobre 2025, la commission examine le présent avis budgétaire.

M. le président Bruno Fuchs. Nous poursuivons nos travaux sur l'examen du projet de loi de finances (PLF) pour 2026, dans un contexte aussi compliqué que l'an dernier. Les délais constitutionnels nous conduisant à débattre des différents avis dans des délais contraints, je remercie nos rapporteurs de nous présenter, grâce à leur implication, leurs conclusions dans un calendrier très serré.

La commission des affaires étrangères s'est saisie pour avis de neuf ensembles de dépenses. Ils figurent pour la plupart dans la seconde partie du PLF, à l'exception du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (PSR-UE), sur lequel porte le premier de ces avis.

Pour nous permettre d'achever nos travaux dans les délais requis, j'en appellerai à la discipline de toutes et tous s'agissant de la durée des interventions liminaires ; conservons du temps pour le débat sur les amendements.

Pour 2026, la contribution de la France au budget de l'Union européenne est évaluée à un peu moins de 28,8 milliards d'euros, en augmentation de 24,6 % par rapport à la loi de finances pour 2025. Cette contribution prend la forme d'un prélèvement sur les recettes de l'État. Cette ressource, qualifiée d'équilibre, dépend du revenu national brut (RNB) de chaque État membre. Elle constitue l'un des quatre types de financements du budget de l'Union européenne (UE), parmi lesquels on trouve aussi, notamment, les ressources propres traditionnelles.

M. Arnaud Le Gall, rapporteur pour avis. Nous examinons ce jour l'article 45 du PLF pour 2026, qui prévoit un prélèvement de 28,78 milliards d'euros sur les recettes de l'État au titre de la contribution de la France au budget de l'Union européenne. Ce poste connaît une augmentation exceptionnelle de 24,6 % par rapport à la loi de finances pour 2025 : la troisième plus forte hausse, derrière celles de la charge de la dette et des crédits de la défense, dans un budget prévisionnel où l'immense majorité des postes budgétaires est en baisse.

Ce surcroît de près de 5,7 milliards d'euros mérite notre attention et soulève plusieurs questions cruciales quant à l'usage de cet argent public et quant aux priorités de l'Union européenne.

Comme l'an passé, je voudrais pointer les conditions de travail du Parlement : il est difficile d'entrer dans les détails alors que le PLF a été déposé il y a une semaine à peine et que le jaune budgétaire est incomplet.

L'explosion du prélèvement sur recettes tient d'abord à la mécanique de fin de cadre financier pluriannuel. Il en résulte un rattrapage des paiements pour la politique de cohésion – + 79 % –, une montée en charge de la facilité pour l'Ukraine – 3,2 milliards d'euros de paiements de l'UE en 2026 – et un effet technique lié aux rabais et corrections sur les modes de calcul, basés sur le revenu national brut. Autrement dit, la facture grimpe mécaniquement du fait notamment des modes de calcul et de la répartition des contributions des États, sans qu'il y ait de débat. On nous présente le résultat comme automatique et l'on considère qu'un désaccord traduirait une volonté de sortir de l'Union européenne. Je le redis : ce n'est pas le principe de la contribution à l'Union européenne qui est en cause mais l'usage, et je voudrais le questionner.

La politique agricole commune (PAC) est le premier poste budgétaire de l'UE, avec 55 milliards d'euros. Elle reste fondée sur des aides à l'hectare qui favorisent les grandes exploitations : 20 % des bénéficiaires captent 80 % des aides. Pendant ce temps, la transition agro-écologique, l'agriculture paysanne, les circuits courts et la polyculture restent marginalisés, alors qu'ils sont autant de conditions de notre souveraineté alimentaire et d'un revenu minimum garanti pour les agriculteurs. Ils sont même menacés d'éradication par l'accord entre l'UE et le marché commun de l'Amérique du Sud (Mercosur).

Avec 48 milliards d'euros, la politique de cohésion est le deuxième poste budgétaire de l'UE. Elle peine pourtant à réduire les fractures sociales et territoriales au sein de l'Union. Les procédures sont lourdes, les retards chroniques et les projets parfois déconnectés des besoins. J'insiste surtout sur un point : comment cette politique de cohésion pourrait-elle compenser le fait que, sur le plan économique, l'Union européenne – dont les traités ont gravé le néolibéralisme dans le marbre – fonctionne d'abord comme un système de compétition entre les nations, et à l'intérieur de celles-ci ? On peut alimenter des fonds de cohésion pour essayer de compenser mais, de mon point de vue, cela revient à tenter de remplir un trou que l'on ne cesse de creuser.

Enfin, les nouvelles priorités manquent de lisibilité. La plateforme des technologies stratégiques pour l'Europe – Strategic Technologies for Europe Platform, STEP –, censée incarner la souveraineté industrielle, concentre ses efforts sur les grands groupes au détriment des petites moyennes entreprises (PME).

L'aide à l'Ukraine, programmée à hauteur de 50 milliards d'euros – 17 milliards de subventions, 33 milliards de prêts – pour la période 2024-2027, souffre à mes yeux d'un manque de traçabilité et de l'empilement d'instruments financiers parfois peu compréhensibles. Quant à l'approche adoptée, qui conditionne les décaissements à des convergences réglementaires avec l'UE, elle ressemble parfois à une forme de pré-adhésion *de facto*. Le sujet vient en toile de fond de la question du soutien à l'Ukraine – dont nous ne remettons pas en cause le principe –, et l'on ne peut pas ne pas en débattre publiquement.

Dans le numérique, l'Europe renonce notamment à l'ambition du cloud souverain. Au sein des instances européennes, la France défend seule – et de moins en moins – le SecNumCloud, alors qu'il s'agit de l'un des exemples de ce qu'il faut absolument faire pour acquérir une autonomie dans le domaine hautement stratégique qu'est le numérique. Même si des choses positives ont été faites, inspirées notamment du rapport Draghi, tout a finalement été jeté par-dessus bord avec le deal catastrophique noué par Ursula von der Leyen cet été. Le fait qu'elle ait eu un mandat – certes informel – du Conseil sur ce sujet signifie qu'une majorité de chefs d'État et de gouvernement étaient d'accord. À nos yeux, c'est une véritable capitulation.

L'Europe n'avait d'ailleurs pas répondu non plus de façon cohérente à l'Inflation Reduction Act de Joe Biden. On voit bien qu'une guerre se joue aux États-Unis pour le rapatriement de capitaux et l'attraction de capitaux étrangers. Je ne sais pas si l'investissement productif partira là-bas mais ce qui est certain, c'est qu'il quittera l'Europe ! Il est question de 600 milliards d'euros de promesses d'investissements d'entreprises européennes sur le sol états-unien au cours des prochaines années, alors que le manque cruel d'investissement productif explique en grande partie la crise que traverse l'industrie européenne, outre l'explosion du coût de l'énergie aggravé par l'absurde fonctionnement du mécanisme européen pour l'électricité.

Sur le plan budgétaire, rien n'a changé. Les contributions des États représentent encore 71 % des recettes de l'Union, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) 13 % et la taxe sur le plastique 5 %. Autrement dit, les États financent presque tout et les ressources propres promises depuis 2021 n'ont pas vu le jour.

C'est dans ce contexte qu'il faut rappeler l'ampleur des inégalités au sein de l'UE. Nous proposons des modalités de ressources propres qui pourraient se traduire, par exemple, par une sorte de taxe Zucman à l'échelle européenne. Selon les dernières données de l'Observatoire européen de la fiscalité, la fortune des 0,5 % les plus riches a augmenté de 35 % en dix ans, tandis que la moitié la plus pauvre des Européens détient autant que 0,001 % des plus riches, soit 3 600 personnes. Notons que 65 % des Européens sont favorables à un impôt européen sur la fortune. Comme plusieurs économistes, dont Gabriel Zucman, notre groupe au Parlement européen propose la création d'un impôt minimum de 2 % sur les fortunes supérieures à 100 millions d'euros, qui pourrait rapporter 67 milliards en ressources propres à l'Union européenne.

Alors que l'inflation vient pour moitié de la hausse des marges, et même si elle a légèrement baissé, on pourrait aussi proposer une taxation des bénéfices exceptionnels, entre autres mesures. On nous explique qu'il n'y a pas d'argent et qu'il faut continuer à verser toujours plus au titre du prélèvement sur recettes au profit de l'UE ; je constate pourtant que les multinationales ont localisé 1 000 milliards de dollars de profits dans les paradis fiscaux en 2022, dont la moitié au sein de l'Union européenne. On parle souvent d'autres pays, considérés à tort comme folkloriques, mais cet argent est au cœur de l'Union européenne, à Malte,

en Belgique, aux Pays-Bas, en Irlande, au Luxembourg ! Dans un tel contexte, on ne peut pas avoir une politique industrielle et économique commune qui soit cohérente.

Enfin, la justice climatique appelle elle aussi des ressources nouvelles, notamment une taxe carbone sur les produits de luxe.

Ces propositions sont autant de pistes concrètes que je mets en débat. Il faut absolument développer des ressources propres sur ces bases car la part du prélèvement sur recettes au profit de l'UE atteint 8,3 % des ressources fiscales nettes de la France. Pour faire quoi ? Je le redis, nous ne sommes pas hostiles par principe à la contribution française mais nous refusons qu'elle soit un simple chèque en blanc.

Nous voulons une Europe utile, juste et transparente. Cela suppose un contrôle parlementaire renforcé, une meilleure traçabilité publique des dépenses européennes et une implication des Parlements dans les accords structurants. Ce qui est en train de se passer avec le Mercosur n'est pas acceptable ; c'est sans doute l'un des rares sujets qui fait consensus ici. Le deal entre von der Leyen et Trump sur un coin de table en Écosse, cet été, n'est pas acceptable non plus ! Certains, comme Bernard Arnault, l'ont défendu parce qu'ils défendent leur commerce et leurs profits personnels mais, si cet accord est appliqué en l'état, ce sera une catastrophe pour l'industrie européenne – si tant est qu'il devienne un jour un accord car le deal doit encore être formalisé sur le plan juridique.

Il faut également une réforme réelle des ressources propres, fondée sur la justice fiscale et sur des exigences écologiques et sociales. Les aides doivent être conditionnées à des critères sociaux et climatiques, ainsi qu'à des investissements productifs. Au moment de la pandémie, la Commission a accepté de lever certaines contraintes du pacte de stabilité et l'on a vu de l'« argent hélicoptère » arriver. Mais cela n'a pas été conditionné à des investissements, et l'on voit aujourd'hui le résultat : rien n'a avancé en matière de numérique ou de transition énergétique et l'Union européenne est en train de décrocher.

Ce prélèvement de 28,78 milliards d'euros ne traduit pas une ambition européenne alternative mais l'inertie d'un système à bout de souffle. C'est pourquoi, tout en étant en accord avec le principe de cette contribution, j'émet un avis défavorable à l'adoption de l'article 45 du PLF en l'état.

M. le président Bruno Fuchs. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes, que j'invite à la concision. Sur les questions européennes, nous connaissons bien les positions des uns et des autres et les enjeux débattus depuis des années.

M. Pierre Pribetich (SOC). Réunis pour discuter d'une disposition cruciale du projet de loi de finances pour 2026, j'aimerais rappeler que le montant de ce prélèvement sur recettes est en hausse significative de 5,7 milliards d'euros par rapport à la loi de finances 2025, atteignant 28,8 milliards.

Ce budget ne peut se résumer à un simple tableau comptable. Il incarne une vision : l'espoir d'une Europe capable de protéger, d'investir et de préparer l'avenir. Il traduit ce que nous voulons faire ensemble et non chacun dans son coin. Le budget européen est d'abord un outil de souveraineté partagée. Il n'a pas vocation à financer le fonctionnement propre d'un État mais à financer ce qu'aucun État ne peut accomplir : la sécurité alimentaire avec la PAC, la cohésion territoriale pour soutenir nos régions, la recherche, l'innovation, l'espace, la transition écologique, le soutien à l'Ukraine, le soutien à la sécurité de notre continent.

Je le dis avec force : il ne s'agit pas de céder une partie de notre souveraineté mais bien de partager nos ressources pour bâtir une Europe qui protège, qui investisse dans l'avenir, qui incarne nos valeurs communes.

Les bénéfices que nous retirons de notre appartenance à l'Union européenne sont immenses : renforcement de notre poids diplomatique et commercial, et capacité d'agir en commun face aux crises internationales. La France, second contributeur net au budget de l'Union européenne, en est également le second bénéficiaire en volume. Notre pays est en effet le premier bénéficiaire de la PAC, dont elle perçoit entre 9 et 10 milliards d'euros par an, le deuxième bénéficiaire des politiques de compétitivité et d'innovation et le troisième bénéficiaire de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR).

Refuser ce prélèvement, c'est donc affaiblir l'Union à un moment où elle a besoin de cohésion et de solidarité face aux défis mondiaux que sont la crise climatique, les graves crises internationales ou encore les inégalités croissantes. J'aimerais redire que chaque euro versé par la France est un euro investi dans notre avenir collectif.

La France doit cependant avancer, porter une vision claire pour créer de véritables ressources propres européennes avec la taxation des géants du numérique, des émissions de carbone et des grandes multinationales. Il faut réguler la concurrence fiscale à l'intérieur de l'Union, pour y mettre fin, et mieux hiérarchiser ses grandes priorités, notamment la transition climatique et électronique et la défense commune. Ainsi, nous sommes favorables à l'article 45 du PLF.

M. Arnaud Le Gall, rapporteur pour avis. Vous dites que la France bénéficie du budget européen mais il faudrait débattre de ce qu'est la France. Au-delà de la facilité de langage, qui est gagnant et qui est perdant ? L'exemple de la PAC est excellent : certains grands dirigeants de l'agriculture française en bénéficient largement mais, à côté, de très nombreuses petites exploitations agricoles ferment alors qu'elles sont fondamentales pour la polyculture et pour notre souveraineté alimentaire.

On pourrait dire la même chose au sujet de l'industrie. On se focalise souvent sur la Chine et les États-Unis mais n'oublions pas que l'immense majorité des délocalisations industrielles ont eu lieu à l'intérieur de l'Europe.

Si nous avions du temps, nous pourrions parler de lutte des classes. Vous allez dire que mon propos est caricatural mais le sujet est là. Ce débat est abstrait : plutôt que de dire que la France bénéficie du budget, on pourrait faire la liste des gagnants et des perdants. C'est la raison pour laquelle j'ai insisté sur le fait que chaque euro versé n'est pas investi au profit d'un destin collectif. Le dumping fiscal et social à l'intérieur de l'Union européenne, ce n'est pas de la solidarité mais de la compétition à l'intérieur des nations et entre elles.

Voilà ce que je questionne en émettant un avis défavorable.

M. Michel Barnier (DR). Je vous remercie pour votre travail, monsieur Le Gall, mais je ne peux qu'exprimer le désaccord de mon groupe avec ce que vous proposez. Sans même me référer aux fonctions que j'ai occupées dans un passé récent, je ne pense pas que l'on puisse résumer le sujet européen en se demandant qui perd et qui gagne. Cette vision comptable m'étonne de votre part. Notre continent gagne-t-il à ce que nos nations soient ensemble ? Il ne s'agit pas de les fusionner – de Gaulle disait qu'il ne fallait pas que l'Europe les broie comme « *dans une purée de marrons* » –, mais d'être ensemble pour compter et pour avoir la masse critique qui, dans un monde dangereux, nous permet d'être un peu mieux respectés que nous ne le serions individuellement.

Ce que vous proposez ne m'étonne pas de vous, pas davantage que cela ne m'étonne de la part de partis de l'autre bord qui visent également la destruction du projet européen et se sont réjouis du Brexit : il s'agit d'affaiblir la France.

Comme M. Pribetich, nous sommes favorables à l'article 45 du PLF, sans naïveté mais avec lucidité. Beaucoup de choses méritent d'être corrigées dans le projet européen – dans l'attribution des crédits, la bureaucratie ou le contrôle – mais, de grâce, que l'on ne se mette pas, à droite ou à gauche, à vouloir amputer les crédits européens de façon idéologique car, en faisant cela – je vous le dis comme quelqu'un qui a passé quinze ans à Bruxelles –, on affaiblit la France. Dans un moment où il est faible pour toutes sortes de raisons internes et externes, notre pays a besoin de préserver son influence, voire de l'accroître, précisément pour corriger ce qui doit l'être.

Il ne s'agit pas de diminuer nos crédits de façon idéologique mais d'être ensemble pour faire en sorte, avec le gouvernement – en le forçant s'il le faut –, que nous ayons une vraie discussion sur la prochaine perspective budgétaire. J'ai écrit il y a trois semaines un article très critique sur le projet de budget de Mme von der Leyen ; il faut le maîtriser et éviter les excès. Je suis d'accord avec vous s'agissant du contrôle parlementaire, de la traçabilité et de l'implication des Parlements : vous avez raison d'évoquer ces sujets. Quoi qu'il en soit je le redis : le vrai rendez-vous aura lieu à l'occasion de la discussion de la perspective budgétaire.

M. Arnaud Le Gall, rapporteur pour avis. Qu'on l'analyse dans sa réalité historique ou au travers de ses mythes fondateurs – qui sont avant tout des mythes –, le projet européen ne se résume évidemment pas à une liste de gagnants

et de perdants. Mais allez le dire à des ouvriers dont l'usine a été fermée pour être délocalisée non pas en Chine mais dans un autre pays européen ! À un moment donné, il faut quand même se demander très concrètement qui gagne et qui perd.

Vous dites que nous affaiblissons la France en ayant ces débats ; si j'étais désagréable, je renverrais au bilan de ceux qui ont été aux affaires, notamment à la Commission européenne. Pendant des années, on a laissé l'Allemagne y donner le la. Si la France, qui a une ambition très intéressante pour le SecNumCloud, a lâché l'affaire, c'est parce que les Google, Apple, Facebook, Amazon et autres Microsoft (Gafam) sont passés les uns et les autres voir Mme von der Leyen, et que celle-ci a renoncé. De ce fait, le président Macron a changé son fusil d'épaule et a décidé que nous serions les meilleurs amis des Gafam ! Je pourrais citer d'autres exemples dans le secteur numérique, qui est fondamental.

Ce ne sont pas le rapporteur Arnaud Le Gall et les Insoumis qui sont responsables de ce genre de choses. Faisons d'abord le bilan des politiques qui ont été menées et regardons qui les a menées.

Vous parlez d'un projet qui ne se résume pas à de la comptabilité ; je suis d'accord mais on pourrait alors poser la question de l'adhésion des peuples européens. Ce n'est pas moi qui ai piétiné le vote des Français en 2005. Ces choses-là laissent des traces dans le temps long. Ayons ces débats et ne résumons pas les choses en opposant les gens responsables, qui ne feraient pas d'idéologie, aux autres. Dire qu'on ne fait pas d'idéologie, c'est une idéologie en soi, de même que le fait de soustraire des choses fondamentales au débat démocratique.

Moi, j'assume. Oui, mes prises de position renvoient à une certaine forme d'idéologie. C'est notre cas à tous. Mais ne caricaturons pas le débat en faisant comme s'il y avait les pro-européens d'un côté et les anti-européens de l'autre. Vous le savez, les choses sont beaucoup plus complexes.

Mme Dominique Voynet (EcoS). Merci cher collègue pour cette intervention engagée. Nous partageons en grande partie votre constat sur les dérives et les faiblesses de l'Union européenne mais nous en tirons des conclusions bien différentes. Nous avons construit bien peu d'Europe en plus d'un demi-siècle et nous ne sommes pas les derniers à privilégier nos intérêts nationaux.

Je voudrais plaider pour plus et mieux d'Europe, pour un meilleur contrôle démocratique et pour des clauses sociales et environnementales contraignantes, permettant de remédier à des traités de libre-échange hostiles au climat et à la justice sociale – comme l'est, par exemple, l'accord avec le Mercosur.

Nous voulons une Europe politique démocratique, écologique et solidaire, qui protège les peuples. Nous voulons qu'elle mène des politiques ambitieuses pour la transition écologique, qu'elle ait de fortes exigences en matière de souveraineté alimentaire et de relocalisation de l'industrie, qu'elle nourrisse de fortes ambitions en matière d'éducation, de recherche et de défense coordonnée. Les 28 milliards

d'euros que la France versera ne sont pas un chèque en blanc : ce sont des investissements communs pour permettre d'avancer vers cette ambition.

Je voudrais aussi plaider pour une contribution écologique et solidaire prélevée sur la fortune des multimillionnaires et milliardaires. D'après les calculs des économistes, elle permettrait de rapporter entre 303 et 357 milliards d'euros par an. Une contribution sur les transactions financières pourrait, quant à elle, rapporter plusieurs dizaines de milliards d'euros annuels, suffisamment pour financer une partie du cadre pluriannuel financier 2028-2034 ; par exemple l'action extérieure – l'élargissement, l'aide humanitaire et l'assistance prévue pour l'Ukraine, entre autres.

Nous sommes favorables à l'adoption de ces crédits européens, exprimant ainsi non pas un renoncement mais une ambition renouvelée pour une Europe qui, aujourd'hui, déçoit beaucoup trop.

M. Arnaud Le Gall, rapporteur pour avis. Nos différences sur ce point sont connues. Vous considérez qu'il faut encore plus d'Europe pour régler le problème ; nous considérons, quant à nous, que le problème n'est pas réglable dans le cadre existant et qu'il faut donc une révision des traités – laquelle fait partie du programme du Nouveau Front populaire sur lequel vous avez été élue. Pour cela, il faut instaurer un rapport de force. La France n'est pas n'importe quel pays. Nous nous sommes laissés en partie isoler au sujet du Mercosur mais nous n'allons pas accepter éternellement que des décisions structurantes nous soient imposées sous prétexte que nous n'avons pas la majorité au Conseil sur tel ou tel sujet ! D'autres pays passent leur temps à faire de l'*opt-out* : quand une règle ne leur convient pas ils ne l'appliquent pas, mais ils ne sortent pas de l'Europe pour autant.

Il est très clair qu'il ne peut y avoir de défense européenne sans une diplomatie cohérente, qui n'est pas possible pour l'instant. D'un côté, certains continuent de penser que le salut est à Washington. Même s'ils disent avoir pris conscience de l'importance de l'autonomie stratégique, je note qu'ils ont tous accepté de porter le budget de la défense à 5 % du produit intérieur brut (PIB) alors que c'est un véritable tribut qui va d'abord gaver l'industrie de défense états-unienne ! De l'autre côté, un pays comme la France a davantage développé son autonomie voire son indépendance dans ce domaine. Lorsque l'on entrera dans le détail et dans le fond, on ne pourra pas mettre tous ces pays d'accord sur une défense cohérente. Être un grand marché ne suffit pas à être une puissance ; c'est ce que les dirigeants nationaux pro-européens et les dirigeants européens successifs n'ont pas voulu voir – ou ce qu'ils voyaient, mais n'ont pas voulu régler.

Si nous avons des points communs s'agissant de l'objectif, nous divergeons sur la stratégie pour y parvenir : nous pensons, quant à nous, qu'à un moment, il faut dire stop.

Mme Maud Petit (Dem). Pour 2026, la contribution de la France au budget de l'Union européenne pourrait s'élever à 28,8 milliards d'euros contre 23 milliards

dans la loi de finances pour 2025, soit une hausse de 5,7 milliards. C'est une forte progression, liée à plusieurs facteurs objectifs. Elle s'explique d'abord par un cycle classique d'augmentation du niveau des paiements en fin de cadre financier pluriannuel, cycle renforcé par les retards provoqués par la crise du Covid en début d'exercice. Elle tient aussi aux effets de plusieurs mesures. Je citerai notamment le plan de relance européen, qui a permis à l'Europe et à la France de rebondir après la pandémie, le maintien du soutien à l'Ukraine, qui est crucial à l'heure où les États-Unis menacent de se désengager – ce qui aurait des conséquences directes sur notre propre sécurité –, ou encore la réponse apportée au défi migratoire.

Il est important de souligner, puisque certains les mettent en doute, les retours significatifs dont la France bénéficie. Sur la période 2021-2024, ils se sont élevés en moyenne à 16,4 milliards d'euros par an, contre 14 milliards sur la période précédente. C'est l'enveloppe la plus importante de l'Union européenne, devant celle de la Pologne. Concrètement, près de 140 000 étudiants ont aussi bénéficié d'une bourse Erasmus et plus de 1 000 projets français de recherche ont été soutenus. Au-delà du budget européen, la France bénéficie aussi d'autres composantes de l'action financière européenne. En 2024, notre pays a ainsi été le premier bénéficiaire des financements de la Banque européenne d'investissement (BEI) et du Fonds européen d'investissement.

Ces retours importants sont peu visibles dans le débat public mais justifient pleinement la position du groupe Les Démocrates, qui émettra un avis favorable au vote de ces crédits. Nous assortissons cependant ce vote d'une double exigence. Nous souhaitons d'abord que le gouvernement fasse tout son possible pour contenir l'augmentation du versement à l'Union européenne dans le cadre des négociations budgétaires. Des mesures de gestion et d'économie peuvent être prises. En cette période de contrainte budgétaire pour nos concitoyens, notre contribution européenne ne saurait s'en exonérer. Nous enjoignons ensuite l'Europe à accroître la part de ses ressources propres, comme aux débuts de la construction européenne.

M. Arnaud Le Gall, rapporteur pour avis. Le plan de relance concentre à la fois les forces et les immenses problèmes que pose l'approche européenne. Oui, il fallait lever les contraintes du pacte de stabilité pendant l'épidémie ; sinon, tout se serait effondré. Mais le problème est que ce plan de relance et ses déclinaisons nationales ont été très peu conditionnés à de l'investissement productif. Pour une fois, des centaines de milliards – il en aurait fallu plus, soit dit en passant – ont été levés par la Banque centrale européenne, donc d'une certaine façon par la puissance publique. Mais on n'a pas saisi cette formidable opportunité car on a trop peu conditionné ces aides à de l'investissement productif dans les secteurs stratégiques. On a ainsi sauvé des PME, c'est vrai, mais on a aussi largement gavé le secteur financier, sans qu'il y ait de retombées.

De surcroît, les effets du plan de relance ont été en grande partie annulés par l'explosion du coût de l'énergie, lequel n'est pas une fatalité mondiale qui serait liée aux Russes ou aux Américains, même si c'est en partie vrai. L'explosion de ce coût s'explique d'abord par le fonctionnement du mécanisme européen, qui est

absurde et qui nous a coûté la bagatelle de 70 milliards d'euros. Au lieu de le remettre en question et de faire payer aux industries françaises le prix réel de l'industrie produite en France, le gouvernement a préféré subventionner des intermédiaires qui s'en sont mis plein les poches !

On parle toujours de compétitivité et, du centre à l'extrême droite, on entend dire qu'il faudrait supprimer des normes sociales et environnementales, qui seraient trop nombreuses. Et à la fin, jusqu'où irons-nous ? Jusqu'au bol de riz ?

Mme Liliana Tanguy (EPR). C'est assez caricatural !

M. Arnaud Le Gall, rapporteur pour avis. Parce que vous n'êtes jamais dans la caricature, vous ? Le problème de compétitivité de l'industrie européenne est en grande partie lié au coût de l'énergie. Je ne suis pas le seul à le dire : les rapports de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) et du Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII) disent la même chose, même s'ils ne le font pas avec les mêmes mots.

M. Bertrand Bouyx (HOR). Le groupe Horizons & indépendants est favorable à l'article 45 du projet de loi de finances pour 2026, qui fixe à 28,8 milliards d'euros la contribution française au projet de l'Union européenne. Ce prélèvement sur recettes n'est pas une dépense parmi d'autres : il est notre participation au projet européen, consacré par l'article 88-1 de la Constitution. C'est à la fois un acte de souveraineté partagée et un investissement collectif dans la stabilité, la prospérité et la puissance de l'Europe.

Il faut rappeler que cette contribution ne se résume pas à un solde comptable. La France demeure le deuxième bénéficiaire du budget européen, avec une moyenne de 16 milliards d'euros de retours chaque année : 10 milliards pour les agriculteurs au titre de la PAC, plus de 3 milliards pour la cohésion territoriale, et des financements en hausse pour la recherche, l'innovation et la jeunesse au travers, par exemple, des programmes Horizon Europe et Erasmus +.

La France est aussi le premier bénéficiaire du plan de relance européen avec plus de 34 milliards d'euros déjà versés. Je ne partage pas vos propos à ce sujet car je crois que le plan de relance a été profitable à la France.

Le budget européen soutient les politiques à forte valeur ajoutée : transition énergétique, sécurité, innovation, mobilité, agriculture. C'est aussi un levier d'influence et de compétitivité dans un monde instable, comme notre précédente table ronde sur le commerce international l'a démontré. Voilà pourquoi le groupe Horizons & indépendants est favorable à l'adoption de ces crédits.

M. Arnaud Le Gall, rapporteur. Je ne suis pas d'accord. Le plan de relance a été un plan de sauvetage à court terme et il était fondamental ; personne ne dit le contraire. Nous ne pensons pas que la sortie du libéralisme, à laquelle nous aspirons, puisse se faire dans le chaos. Sans le sauvetage des banques, des

économies, des petites entreprises – et même des grandes – pendant la pandémie et le confinement, tout se serait effondré. Il ne s’agit pas de mettre cela en question.

Mais le plan de relance aurait pu faire beaucoup plus en matière d’investissement productif. Oui, il a financé en partie Ariane 6, ce qui n’est pas rien – je n’ouvrirai pas le débat sur l’état de l’Agence spatiale européenne – mais on l’a aussi beaucoup retrouvé dans la finance, sans qu’il y ait d’investissement productif. Il y a là un vrai débat, que nous devons avoir. Comme le pointe le rapport Draghi, le problème fondamental en Europe est le manque d’investissement productif et ce n’est pas en rognant sur les salaires qu’on règlera ce problème : il faut contraindre. Tant qu’il sera plus profitable à court terme de faire dans la finance plutôt que d’investir dans l’économie productive, pourquoi les investisseurs s’embêteraient-ils ?

Dans le même temps, on est d’accord pour investir 600 milliards aux États-Unis, parce qu’ils veulent rapatrier de l’investissement productif sur leur territoire ! Y arriveront-ils ? C’est un autre sujet. En tout cas, je ne suis pas d’accord pour dire que le plan de relance a été très profitable à la France. Encore une fois, qu’est-ce que la France ? Il a été profitable à certains secteurs mais pas à la majorité des Français, ni à la relance industrielle que nous appelons de nos vœux.

M. Jean-Paul Lecoq (GDR). C’est un symbole : alors que l’Europe était présentée comme un projet accueillant, de défense des droits de l’homme, de paix et d’ouverture sur le monde, le projet de budget de l’UE prévoit une augmentation considérable des crédits alloués à l’Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes Frontex. Ainsi, le projet européen se replie sur lui-même, abandonne ses valeurs historiques et nous montre quelque chose de pas très beau. Pour cette seule raison, mon groupe émettra un avis défavorable à l’adoption de ce prélèvement sur recettes.

L’Europe pourrait être utile si elle suivait une autre approche. Je fais partie de ceux qui adorent l’aéronautique et l’aérospatial. Dans ce domaine, le rêve européen était beau mais il faut voir ce qu’il devient. Les entreprises françaises telles que Thales, Airbus Defence and Space, ou de plus petites, qui auraient besoin de l’Agence spatiale européenne, appellent désormais d’urgence à la protection de leur savoir-faire. Monsieur le rapporteur pour avis, il faut bien aborder cette question, au vu des énormes enjeux industriels et de compétences.

Je suis électricien ; notre pays a inventé le microprocesseur. Il disposait dans ce domaine de savoir-faire que nous n’avons pas su protéger. C’est non seulement notre industrie mais aussi notre patrimoine industriel et de recherche qu’il faut protéger ; or nous n’y arrivons pas très bien, à cause, notamment, de l’Europe.

Autre question majeure : au nom de la règle du retour géographique, des entreprises qui cherchent des financements sont dissuadées de se développer en France et invitées à s’installer ailleurs dans l’Union, pour y bénéficier de

financements européens. Ainsi l'Europe, telle qu'elle est organisée, organise la délocalisation industrielle à l'intérieur de son territoire. Ce n'est pas possible !

Le projet européen, s'il doit être maintenu, doit être remis entièrement à plat. Il doit être reconstruit, à partir d'une discussion avec les peuples européens.

M. Arnaud Le Gall, rapporteur pour avis. Je suis totalement d'accord avec vous concernant Frontex. Nous avons d'ailleurs déposé des amendements sur ce point.

Certains vantent la solidarité ou les « valeurs communes » de l'Europe – jamais ses principes d'ailleurs car ils sont intangibles, alors que l'on peut faire ce qu'on veut des valeurs. Pourtant, même si on nous accuse d'être idéologiques, excessifs, le discours de Pierre Mendès France sur les risques du marché commun reste d'actualité, près de soixante-dix ans après avoir été prononcé : le modèle européen qu'on nous vend oppose les peuples les uns aux autres et attise la division à l'intérieur des nations. Oui, de nombreuses délocalisations ont lieu à l'intérieur de l'espace européen. C'est un vrai problème, qui exacerbe la détestation de l'Europe et les logiques identitaires.

La France a été le berceau des microprocesseurs mais aussi du format MP3, entre autres. Ce qui s'est passé ensuite est révélateur de l'incapacité de l'Europe – selon moi gravée dans le marbre des traités – à mener une politique industrielle digne de ce nom. Dans les années 1980-1990, les Américains ont lancé des commandes publiques massives, afin de doper le secteur du numérique ; l'origine du développement d'Apple est là, plutôt que dans le garage de Steve Jobs. Les Chinois ont fait de même, alors qu'ils ont un modèle très différent. L'Europe, en revanche, a fait confiance aux marchés comme le montrent les débats de l'époque. Or le marché ne s'est occupé de rien du tout car les investisseurs vont au plus simple et au plus facile ; ils recherchent des taux de rentabilité de 10 %, 15 % ou 20 % et rechignent aux investissements de très long terme qui ne sont pas ou peu rentables au début. C'est pour ça que l'Europe est désormais larguée.

M. Jérôme Buisson (RN). L'examen du budget pour 2026 nous place face à un constat accablant : le versement de la France à l'Union européenne augmentera encore de 5,7 milliards d'euros, pour atteindre près de 29 milliards. Même si cette progression s'explique en partie par la clôture du cadre budgétaire européen, elle reste inacceptable pour les Français. Dès l'année prochaine, 8,3 % des recettes fiscales, ces impôts qui pèsent chaque jour plus lourd sur nos concitoyens, seront directement transférées à Bruxelles. Pire, cette contribution ne diminuera pas. Les dettes contractées par l'Union européenne seront remboursées par les impôts futurs, aggravant encore la pression sur les ménages et les entreprises. C'est une spoliation organisée, une saignée fiscale qui s'ajoute à celle que subissent déjà les Français.

En 2023, notre pays était déjà contributeur net, à hauteur de 9,3 milliards d'euros. En 2026, cette contribution nette dépassera allègrement les 10 milliards, soit l'équivalent du budget de la justice. Comment justifier auprès des magistrats et

des greffiers qui sont submergés, ou des soignants qui sont épuisés, que l'argent manque pour nos services publics mais abonde quand il s'agit de financer les indemnités exorbitantes de bureaucrates ou des infrastructures à l'autre bout de l'Europe ? Le pire, c'est que cette contribution ne sert plus à financer des politiques proches des Français, comme la PAC. Désormais, elle alimente des projets qui favorisent la délocalisation des entreprises, exploitant les écarts de niveau de vie entre l'Ouest et l'Est du continent. Nos impôts financent la concurrence déloyale et détruisent nos emplois.

D'autres États membres ont su se défendre : l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche, le Danemark et la Suède ont obtenu des rabais sur leurs contributions. Pourquoi la France n'en bénéficie-t-elle pas ? Pourquoi nos dirigeants acceptent-ils cette injustice ? Êtes-vous trop lâches pour demander des rabais et les obtenir ? Les Français méritent une réponse. Nous émettrons bien évidemment un avis défavorable à l'adoption de ce prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne.

M. Michel Herbillon (DR). Le RN et LFI sont d'accord !

M. Arnaud Le Gall, rapporteur pour avis. Monsieur Herbillon, il se trouve que si l'extrême droite critique l'Union européenne, c'est pour des raisons diamétralement opposées aux nôtres. Hier, nous avons passé une demi-heure à évoquer les obligations de quitter le territoire français (OQTF) des ressortissants algériens, à votre demande. Et ce n'est pas vers La France insoumise que M. Retailleau penche pour trouver des alliances...

Nous partageons avec le Rassemblement national le constat que l'Europe crée un système de compétition intérieur. Pour le reste, avec ce groupe, la question des migrants revient toujours par la fenêtre. Nous en reparlerons car j'ai déposé un amendement concernant Frontex.

M. Vincent Ledoux (EPR). Monsieur le rapporteur pour avis, vous avez le droit d'exprimer vos critiques et votre vision de l'Europe mais elles sont caricaturales et nous ne les partageons pas. La Commission européenne propose pour 2026 un budget qui porterait la contribution française à près de 29 milliards d'euros, soit 5,7 milliards de plus qu'en 2025. Oui, cette hausse interpelle mais elle s'explique.

Nous arrivons à la fin du cadre financier pour les années 2021 à 2027, qui a été marqué par le rattrapage post-Covid et de nouveaux défis communs : le soutien à l'Ukraine, la maîtrise migratoire et le plan de relance.

Même si nous ne devons pas nous laisser enfermer dans le débat sur les perdants et les gagnants de l'Europe, rappelons que la France tire aussi de vrais bénéfices de l'Union européenne, avec plus de 16 milliards d'euros de retours chaque année, une PAC vitale pour nos 260 000 agriculteurs, 140 000 jeunes soutenus par le programme Erasmus et plus de 1 000 projets de recherche accompagnés. Nous sommes le premier pays bénéficiaire du plan de relance

européen. Dans ma région, les Hauts-de-France, l'Europe est une réalité tangible. Par exemple, plus de 80 % des bénéficiaires du Fonds européen de développement régional (FEDER), l'un des fonds structurels et d'investissement européens, sont des PME, des associations et des collectivités locales. Les petites structures profitent massivement du fonds, qui permet ainsi la rénovation énergétique d'écoles et la création de tiers lieux ruraux. Il soutient des entreprises artisanales ou des chantiers d'insertion : des projets souvent modestes mais dont l'impact social et économique est considérable.

Contrairement à ce que certains prétendent, les fruits de l'Europe ne vont pas qu'aux grands. L'Europe agit à hauteur d'hommes et de territoires, dans les communes, les exploitations agricoles, les universités. La Banque européenne d'investissement finance des hôpitaux, du logement social, des PME locales. Oui, notre contribution augmente mais elle nous renforce, nous protège, nous relie. Et le gouvernement a raison d'en maîtriser l'évolution : plus de 2 milliards d'euros ont déjà été retranchés de la proposition initiale. Notre groupe émet un avis favorable à l'adoption de ces crédits parce que défendre la France en Europe, c'est défendre l'Europe qui protège la France.

M. Arnaud Le Gall, rapporteur pour avis. Vous défendez la position de la Macronie mais allez dire à ceux qui ont perdu leur emploi parce que leur usine a été délocalisée en Pologne que l'Europe les protège ! Eh oui, nous avons le droit de ne pas être d'accord mais ces délocalisations sont des phénomènes massifs, qui durent depuis des décennies.

Oui, l'Europe finance des hôpitaux mais à quoi serviront-ils, quand on voit le contenu du prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) ? Et puis, c'est à la France de financer ses hôpitaux, pas à l'Europe. Nous attendions de l'Europe une capacité à peser dans la mondialisation et à formuler une politique – notamment industrielle – commune.

Oui, beaucoup de PME ont profité à court terme du plan de relance mais en même temps elles sont plombées par le coût de l'électricité. À la fin du bouclier tarifaire, nous avons tous été saisis par les boulangers de nos circonscriptions confrontés à l'explosion du coût de l'électricité. Or cette explosion n'est nullement une fatalité : elle résulte des choix politiques et économiques de l'Europe en matière d'énergie.

Les gains que vous soulignez s'accompagnent de pertes dix fois supérieures. Surtout, plutôt que de se demander si la France gagne ou perd, il faut se demander qui, en France, gagne ou perd. Il n'est pas vrai que les 260 000 agriculteurs français bénéficient de la PAC : 80 % des aides vont à 20 % des agriculteurs car le choix a été fait de répartir les aides à l'hectare et non selon les productions. Plutôt que d'en rester à des abstractions, nous devons avoir ce débat fondamental.

M. Aurélien Taché (LFI-NFP). Je vous remercie pour ce rapport pour avis qui rompt singulièrement avec l'unaniste un peu béat qui prévaut à propos de

l'Europe et que j'ai longtemps partagé. J'espère que votre travail permettra à d'autres d'ouvrir les yeux. L'article 45 du projet de loi de finances prévoit une augmentation de 25 % de la contribution de la France à l'Union européenne, qui atteindrait ainsi 29 milliards d'euros. Pendant ce temps, en commission des finances, nos collègues se battent pour obtenir davantage de postes de professeurs, davantage de services publics, pour éviter l'austérité que le gouvernement veut nous imposer, à la suite de l'Union européenne.

Vous l'avez rappelé, l'obligation d'enregistrer un déficit inférieur à 3 % du PIB est gravée dans le marbre, au moins depuis le traité dit « Merkozy ». Pire, au moindre mouvement de la scène politique nationale – je pense au débat sur la suspension de la réforme des retraites –, la Commission européenne menace la France de lui couper des fonds européens. Cela ne va pas du tout, ni sur le plan budgétaire ni sur le plan politique.

Avec Mme von der Leyen, la Commission européenne s'est empressée d'acquiescer à l'exigence de tribut – c'est le mot qui convient – de M. Trump. Ainsi, les 5 % de budget que consacreront chacun des membres de l'Union européenne à la défense ne serviront pas à financer une hypothétique autonomie stratégique européenne mais l'industrie militaire américaine. Mme von der Leyen s'est également empressée, en Écosse, d'accepter un accord qui prévoit que les États-Unis pourront prélever des droits de douane de 15 % sur les marchandises originaires de l'Union. L'accord est peut-être bon pour les industriels allemands, qui continueront de vendre leurs voitures aux États-Unis, mais absolument pas pour les industriels français. Rien de tout cela ne convient.

Comme monsieur Lecoq l'a rappelé, les seules dépenses en hausse – comme celles pour Frontex – n'ont pas grand-chose à voir avec l'ambition européenne de départ : celle d'une Europe humaniste, héritière d'Érasme. Nous suivrons donc votre avis défavorable.

M. Arnaud Le Gall, rapporteur pour avis. Le projet de budget compte parmi ceux où les coupes budgétaires sont les plus lourdes dans l'histoire récente. Pourtant, cela ne suffit pas à la Commission européenne, qui a averti qu'il fallait faire beaucoup plus et a demandé une nouvelle réforme des retraites, quand bien même elle n'est pas compétente sur ces questions. C'est aussi à partir de tels rapports de force que l'on peut juger si nous sommes des gagnants ou des perdants de l'Europe.

Par ailleurs, même l'industrie allemande ne s'en sortira pas si bien que vous le dites, y compris aux États-Unis, car elle n'a pas investi dans les secteurs d'avenir, tels que le numérique ou la voiture électrique. Nous assistons à une fuite en avant. En cédant à M. Trump, Mme von der Leyen laisse l'Europe devenir une simple variable d'ajustement dans la guerre commerciale mondiale. Les politiques dominantes en Europe et ceux qui les soutiennent en France sont responsables de ce drame.

M. le président Bruno Fuchs. Nous en venons aux interventions et questions formulées à titre individuel.

M. Guillaume Bigot (RN). Effectivement, le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne atteint un niveau record, à près de 29 milliards d'euros, en hausse de plus de 24 %, dans un contexte de disette budgétaire et alors que le gouvernement promet de diminuer les dépenses. Sur ces fonds, 1,5 milliard d'euros alimenterait le fonds européen pour une transition juste, qui est lié au pacte vert pour l'Europe, alors que cette politique de transition énergétique accroît les contraintes pesant sur les filières industrielles et énergétiques. Automobile, sidérurgie, chimie : on ne compte plus les secteurs qui déclinent, alors que nous célébrons la réindustrialisation.

Justement, comment financer notre réindustrialisation, alors que l'Union européenne nous oblige, dans un système décidément pervers, à dépenser moins et à lui verser davantage ?

M. Pierre Cordier (DR). Nous sommes d'accord, le montant de la contribution française interroge, surtout au vu du contexte budgétaire et de ce que vivent nos compatriotes.

Toutefois, je voulais témoigner de ce que représentent les fonds européens pour une circonscription frontalière avec la Belgique comme la mienne. Je pense à Erasmus, au Fonds social européen (FSE), qui est géré par le département, aux crédits concernant l'économie, qui sont répartis par les régions, ou encore aux programmes Interreg, qui permettent de soutenir énormément de petits projets locaux, importants pour nos compatriotes. Je ne suis pas un Européen béat ; je ne pense pas que tout ce que fait l'Europe est bien. Je pense notamment que nous pouvons beaucoup améliorer notre communication, pour que nos compatriotes comprennent que l'Europe peut leur apporter quelque chose.

Mme Christine Engrand (NI). Le rapport pour avis met en lumière les évolutions du budget européen et les tensions qui en découlent. La hausse importante de la contribution française, qui atteindra près de 29 milliards d'euros en 2026, interroge sur la soutenabilité de cet effort et sur ses contreparties pour nos concitoyens.

Vous soulignez à juste titre le poids de politiques traditionnelles telles que la PAC et la politique de cohésion économique, sociale et territoriale, ainsi que la montée de nouvelles priorités, parfois mal définies, telles que la plateforme STEP sur les technologies stratégiques pour l'Europe ou la facilité pour l'Ukraine.

Il est essentiel de mieux mesurer l'efficacité concrète de ces instruments et leur impact sur nos territoires. Les collectivités, les entreprises et les agriculteurs doivent pouvoir percevoir plus clairement les bénéfices de l'engagement européen. Il faut améliorer la transparence et la lisibilité du budget européen, afin que chaque membre, notamment la France, puisse en percevoir les retombées concrètes. Le projet européen doit être repensé, le plus vite possible.

M. Pierre Pribetich (SOC). Ne pas voter pour le prélèvement serait une erreur fatale, notamment si nous voulons relever le défi, que vous avez cité, de la production de composants électroniques.

L'Europe produit 9 % des composants mondiaux. Si nous voulons que ce taux atteigne 20 % en 2030, il faudra des investissements considérables, dans le cadre d'une politique européenne de recherche, de transfert, d'innovation mais aussi de production. Seule, la France n'a plus les moyens d'assumer cette production. Il faut faire appel à l'Europe, et la formule « plus d'Europe, mieux d'Europe » de notre collègue, madame Voynet est parfaitement adaptée.

M. Michel Herbillon (DR). Monsieur le rapporteur pour avis, y a-t-il selon vous des choses positives dans le projet européen pour notre pays et nos concitoyens ?

Jusqu'à présent vous n'avez répondu qu'à une question que je n'avais pas posée – en vous prenant pour le général de Gaulle dans une célèbre conférence de presse, sans doute parce que le constat de votre proximité avec le Rassemblement national vous mettait mal à l'aise.

M. Arnaud Le Gall, rapporteur pour avis. Oui, monsieur Bigot, il faut une relance industrielle mais, contrairement à vous, nous pensons que la taxation des produits du capital qui ne sont pas réinvestis dans l'économie productive est fondamentale pour obliger à l'investissement productif – j'insiste sur cet adjectif car « investir », cela ne veut rien dire. Je pense à la taxe Zucman, par exemple. Or je note que vous faites alliance avec les macronistes pour rejeter toutes nos propositions en la matière, tant à l'Assemblée nationale qu'au Parlement européen.

Monsieur Cordier, nous sommes internationalistes, au sens strict. On présente souvent les ouvriers comme des gens fermés, par opposition à la bourgeoisie libérale, qui serait, elle, plus ouverte sur le monde. Mais l'histoire de l'internationalisme ouvrier, dont nous nous revendiquons, montre que c'est souvent le contraire. Je n'ai aucun problème avec Erasmus. D'ailleurs, quand ce programme était gravement menacé par des choix budgétaires au niveau européen, nous étions de ceux qui l'ont défendu.

Madame Engrand, le programme STEP et les conditions qui y étaient attachées posaient question au vu de leur manque de clarté mais ce programme est désormais en suspens. Il risque d'être balayé par l'accord von der Leyen-Trump. Cet accord sera-t-il respecté ? L'Europe investira-t-elle 600 milliards de dollars aux États-Unis et achètera-t-elle 750 milliards de dollars de produits énergétiques à ce pays ? Je ne partage pas la vision du monde de M. Trump mais ce n'est pas un imbécile, contrairement à ce qu'on nous fait souvent croire. En tout cas, si nous respectons cet accord, je ne vois pas comment nous réunirons la masse nécessaire pour l'investissement productif en Europe. Tout cela sera débattu au Parlement européen.

D'ailleurs, je note que, lors du débat sur la proposition de résolution européenne visant à rejeter le projet d'accord sur les droits de douane et le commerce du 27 juillet 2025 entre l'Union européenne et les États-Unis, les macronistes ont considéré que c'était un bon deal – M. Arnault était du même avis. De fait, cet accord permet de continuer à faire des affaires, sans se projeter dans l'avenir.

Oui, monsieur Pribetich, le numérique est fondamental. Or avec l'accord von der Leyen-Trump l'Europe s'est engagée à acheter pour 40 milliards de dollars de semi-conducteurs aux États-Unis, quand bien même des entreprises européennes ont le savoir-faire pour les produire.

M. Pierre Pribetich (SOC). Mais pas les capacités de production de masse !

M. Arnaud Le Gall, rapporteur pour avis. Certes mais cet accord ne réglera pas ce problème. Pour qu'une industrie naissante monte en capacité, il faut la protéger. On ne trouverait pas le moindre contre-exemple dans l'histoire.

M. le président Bruno Fuchs. Merci de vous acheminer vers votre conclusion car nous avons des amendements à examiner...

M. Arnaud Le Gall, rapporteur pour avis. J'ai encore le droit de parler. Ça suffit, ce mépris permanent !

Monsieur Herbillon, si un parti réfléchit à des alliances électorales avec le RN, ce n'est pas le mien. Nous avons d'ailleurs passé, hier, trente minutes à débattre de l'accord franco-algérien à votre demande, alors que c'est la grande marotte du RN. Et je ne me prends pas pour le général de Gaulle ; jamais je ne me le permettrai. Par ailleurs, j'affirme qu'il n'y a plus de gaullistes chez Les Républicains.

M. Michel Herbillon (DR). Pouvez-vous répondre à ma question ?

M. Arnaud Le Gall, rapporteur pour avis. M. Védrine avait souligné à raison que tous les programmes industriels qui ont réussi au niveau européen étaient des agencements de programmes nationaux, qui n'avaient pas été impulsés par l'Europe et où la Commission européenne n'avait pas fourré son nez. C'est le cas du programme aérospatial, même si, faute d'avoir fait de ce domaine une priorité, nous sommes menacés là aussi de décrochage. Les nombreuses réussites de l'Europe datent d'avant le traité de Lisbonne. Pour le reste, je suis un internationaliste.

*

Article 45 : Évaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'État au titre de la participation de la France au budget de l'Union européenne (PSR-UE)

Amendements I-AE3 de M. Michel Guiniot et I-AE8 de M. Arnaud Le Gall (discussion commune)

M. Michel Guiniot (RN). Mon amendement va dans le même sens que celui du rapporteur pour avis. De fait, nous sommes forcés au même constat : nous n'allons pas dire qu'il fait beau quand il pleut !

Toutefois, à la différence du rapporteur pour avis, le Rassemblement national, dans le cadre de son contre-budget, ne souhaite pas se contenter d'un retour au budget de l'an passé, qui, faut-il le rappeler, n'a pas été correctement approuvé par le Parlement. L'an dernier, nous avons obtenu de ramener le prélèvement sur recettes de 23,3 milliards à 18,3 milliards d'euros. Cette baisse de 5 milliards avait été approuvée par la majorité des députés présents en séance. Pourquoi donc proposez-vous le retour au budget de l'an dernier, alors que nous étions majoritairement d'accord pour dire qu'il n'était pas convenable ?

Le Rassemblement national veut aller plus loin. La France est une contributrice nette à l'Union européenne, malgré les contraintes normatives qui se multiplient contre les Français et les intérêts de la France. Alors que la France, ses citoyens et ses institutions doivent se serrer la ceinture, il est insupportable de constater que notre contribution augmentera de plus de 5 milliards d'euros.

En votant en faveur d'une contribution plus faible, nous limiterions la casse, en imposant à l'Union européenne une politique d'économie.

M. Arnaud Le Gall, rapporteur pour avis. Nous proposons pour notre part de ramener le montant de la contribution au budget de l'Union européenne à 23,8 milliards d'euros. Nous ne sommes pas opposés au principe du financement de l'Union européenne mais à l'utilisation de ces sommes.

Mon avis est défavorable à l'amendement I-AE3, qui affiche des priorités différentes. Son exposé sommaire indique ainsi que de nombreuses dépenses de l'Union européenne sont « *futiles et inefficaces, en particulier celles liées au pacte vert pour l'Europe* ». Pour notre part, nous ne croyons pas que le réchauffement climatique soit une invention. C'est une différence fondamentale : outre le dispositif lui-même, l'exposé sommaire des amendements compte.

*La commission **rejette** successivement les amendements.*

Amendements I-AE9, I-AE10 et I-AE11 de M. Arnaud Le Gall

M. Arnaud Le Gall, rapporteur pour avis. Ces amendements donnent une idée de ce que pourrait être une logique d'*opt out*, bien différente d'une sortie de l'Union européenne. Chacun des amendements prévoit une baisse de la participation de la France au budget de l'Union européenne de 10 %, au cas où l'Union maintiendrait une politique donnée ou au cas où l'accord UE-Mercosur serait confirmé – à ce stade la Commission s'entête à l'imposer.

Les macronistes et les autres européistes prétendent réduire le débat à une opposition entre pro et anti-Europe. La moindre critique équivaldrait ainsi à une

demande de sortie de l'Europe. Non ! Nous voulons simplement défendre nos intérêts.

M. Guillaume Bigot (RN). C'est de l'intimidation. L'amendement I-AE9 dévoie le vocabulaire français. Dans notre langue, un « exilé » est une personne qui a été chassée, proscrite : c'est Victor Hugo à Guernesey, ce sont les Tutsis chassés du Rwanda. Les exilés, ce ne sont pas les candidats à l'immigration économique victimes d'esclavagistes modernes. Ce chantage sémantique est, chez vous, systématique, alors qu'il n'abuse personne.

Et vous ne vous encombrez pas de logique. Vous transformez un acte volontaire – le franchissement illégal de la frontière – en une tragédie subie. Vous êtes les complices des esclavagistes modernes et les idiots utiles des plateformes numériques capitalistes qui embauchent des sans-papiers.

Vous accusez Frontex de tuer nos semblables. Je vous invite à consulter l'article de la loi du 29 juillet 1881 relatif au délit de diffamation. Même si nous bénéficions de l'immunité parlementaire, cela ne nous dispense pas de montrer l'exemple et d'appliquer les lois.

M. Arnaud Le Gall, rapporteur pour avis. Des affaires sont en cours car Frontex aurait manqué à la règle d'or qui impose de secourir les personnes en détresse en mer, quelles que soient les raisons pour lesquelles elles sont en mer.

Vous nous accusez d'aider les plateformes numériques. Mais à votre avis, Frontex est-elle une association loi 1901 ? Avez-vous connaissance des enquêtes concernant les fraudes dans cette agence ? Je sais bien que la question vous dérange puisque son ancien directeur est désormais eurodéputé du Rassemblement national. Le fonctionnement de Frontex représente ce qu'il y a de pire dans le capitalisme de surveillance. Nous n'avons aucune leçon à recevoir dans ce domaine.

Mme Dominique Voynet (EcoS). Je suis choquée que vous utilisiez le mot « européiste », qui appartenait à d'autres discours par le passé. On peut critiquer durement et condamner fermement les graves dérives de l'agence Frontex, qui méprise le droit de la mer et les besoins vitaux des individus, sans pour autant défendre une approche à la carte des traités européens.

Nous serons là, en revanche, pour lutter avec vous pour la réforme des modalités d'intervention de Frontex. Nous ne voterons donc pas cet amendement. Je vous signale par ailleurs qu'alors que le budget annuel de l'Union avoisine les 200 milliards d'euros, celui de Frontex n'est que de 900 millions. Il serait fort de café de réduire la contribution de la France à l'Union européenne de 10 %, alors que Frontex ne représente que 0,5 % du budget de l'Union.

M. Arnaud Le Gall, rapporteur pour avis. Je qualifie d'européistes ceux qui considèrent que critiquer l'Europe, c'est vouloir en sortir. Je suis internationaliste, donc favorable à une autre Europe.

Pour ce qui est du caractère disproportionné de la mesure proposée, je vous renvoie à la remarque de monsieur Barnier : l'Europe ne se réduit pas à une question de comptabilité. Elle ne peut pas mener une telle politique migratoire et se présenter comme le phare des droits de l'homme dans le monde ; elle ne peut pas prétendre défendre le multilatéralisme onusien et avoir deux poids et deux mesures dans sa politique de sanctions à l'égard de la Russie et d'Israël. Certains symboles sont forts ; ils valent bien 10 % de la contribution française.

*La commission **rejette** successivement les amendements.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 45 **non modifié** du projet de loi de finances pour 2026.*

**ANNEXE N° 1 :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES
PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS**

- **Secrétariat général des affaires européennes**
 - M. Maxence Brischoux, secrétaire général-adjoint ;
 - Mme Morgane Bastardié, cheffe du bureau économie et finances ;
 - Mme Emma Chaino, adjointe à la cheffe du bureau économie et finances ;
 - Mme Constance Deler, cheffe du bureau Parlement.

- **Direction du Budget**
 - M. Louis Pasquier de Franclieu, sous-directeur ;
 - M. Alexandre Deschamp, cheffe du bureau finances et politiques de l'UE.