

LE FUTUR CADRE FINANCIER PLURIANNUEL 2028-2034 DE L'UNION EUROPÉENNE : UN POINT DE VIGILANCE POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES D'EUROPE



L'Union européenne (UE) influence de plus en plus directement les politiques locales, notamment en matière de cohésion, de logement, d'adaptation, de transition écologique et d'aménagement du territoire. **En ce début de mandature européenne, l'AUCAME a jugé opportun de participer au Bureau de la FNAU organisé à Bruxelles du 17 au 19 septembre 2025**, à la rencontre des principaux acteurs européens (Comité des Régions, Commission européenne, Parlement européen, Eurocities, représentation permanente de la France auprès de l'UE).

Ce déplacement fut particulièrement utile en ce qu'il nous a permis de mieux comprendre les **priorités** de la nouvelle mandature, les **perspectives** de la future politique de cohésion ou encore les **évolutions** en matière de logement et d'aménagement. Force est de constater que **le fonctionnement de l'UE** auquel nous étions habitués **est en profonde mutation**. Il faut être attentif à ces évolutions car elles entraîneront potentiellement des conséquences pour l'accès aux fonds européens pour les territoires.



UN CONTEXTE EUROPÉEN EN MUTATION

Le contexte géopolitique mondial est instable et des transitions climatique, numérique, environnementale et démocratique sont à l'œuvre.

Cette situation instable et incertaine n'est pas sans conséquences sur les équilibres au sein du Parlement européen dont la composition en 2024 est marquée par la progression de l'extrême-droite et l'affaiblissement du centre et de la gauche.

Cette nouvelle donne a des effets notables sur les orientations politiques de la Commission en raison de l'absence désormais d'une majorité stable. En effet, deux majorités sont désormais possibles au Parlement, dont l'une avec les trois groupes d'extrême-droite, dès lors que le Parti populaire européen (PPE), ou une partie du PPE, y joint ses voix. Il existe désormais, texte par texte, une incertitude sur ce que sera la majorité finale. S'il existe encore des consensus au sein du Parlement, d'autres sujets, notamment ceux du maintien de la cohérence globale du « Green Deal », posent question.

LE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL (CFP) DE L'UE

Chaque année, un budget européen est adopté par le Parlement européen et le Conseil de l'UE. Il prévoit les dépenses et les recettes de l'Union européenne. **Mais ce budget annuel est encadré par un instrument plus large** : le cadre financier pluriannuel (CFP), **renouvelé tous les sept ans**.

Le principe du CFP avait été imaginé par Jacques Delors, alors Président de la Commission, pour **éviter une confrontation budgétaire annuelle et inscrire l'action de l'Union européenne dans le moyen terme**.

L'actuel CFP est **complété par un plan de relance exceptionnel (NextGenerationEU)** lancé en 2020 et des instruments spécifiques postérieurs, tels que la réserve de facilité pour l'Ukraine adoptée en 2024. L'ensemble constitue, selon l'appellation du Conseil de l'Union européenne, le « budget à long terme de l'Union européenne ».



Le cadre financier pluriannuel (CFP) de l'Union européenne (UE) :

- Plan de dépenses et de recettes traduisant les priorités financières de l'UE sur **au moins 5 ans**, dans la limite de ses ressources propres (art. 312 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) ;
- Élaboré par La Commission européenne ;
- Cadre à la fois **financier et politique** : définit les dépenses et les montants disponibles pour les grands secteurs d'activité de l'UE.
- En général, établis sur des **périodes de 7 ans**.
Montant prévu sur CFP 2021-2027 : 1 074,3 milliards d'euros (prix constants de 2018).

L'élaboration du CFP 2028-2034

Elle s'appuie sur une analyse commune en vue de la proposition de la Commission. Sa forme :

- **Consultation politique et institutionnelle** des parties prenantes (Parlement européen, Cour des comptes européenne, Comité des régions, Comité économique et social européen...) ;
- **Dialogue continu** avec les représentants des États membres ;
- **Consultation publique** des citoyens sur le financement des priorités.

Le calendrier du CFP 2028-2034 :

- **16 juillet 2025** : Présentation par la Commission européenne du prochain budget de l'UE 2028-2034 d'environ 2 000 Md€ (soit 1,26 % du revenu national brut moyen de l'UE 2028-2034) ;
- **Avant entrée en vigueur en 2028** : la proposition de la Commission doit être négociée avec le Parlement européen et le Conseil de l'UE.

LA PRÉPARATION DU CFP 2028-2034

Il revient à l'actuelle Commission européenne de préparer le nouveau cadre financier pluriannuel qui portera sur la période 2028-2034. Cette préparation intervient, rappelons-le, dans un **contexte économique, géopolitique et de transitions, notamment climatiques, en profondes évolutions**.

La préparation de ce nouveau CFP est au cœur des tensions actuelles dont il est finalement le reflet. L'orientation prise par la Commission pour élaborer ce CFP vise à **simplifier l'action de l'Union européenne, à être plus rapide et réactive, plus flexible**, notamment en consacrant les efforts sur quelques priorités. En contrepartie, ce CFP propose une approche très macroéconomique et tend à prendre surtout en considération l'échelon étatique, au détriment des territoires infranationaux.

Il est vrai qu'aujourd'hui, le budget européen est complexe et que la lisibilité des multiples fonds européens est loin d'être évidente. Si une forme de rationalisation était nécessaire, on assiste là à une refonte assez radicale dans la structure comme dans les modalités de mise en œuvre.



Il convient à ce stade de rappeler que, traditionnellement, **la Commission européenne considère les collectivités locales comme des bénéficiaires et non comme des acteurs de la mise en œuvre des politiques européennes**. Cette posture se trouve renforcée dans la préparation de ce nouveau CFP.

Le 16 juillet 2025, ont été présentées les propositions de la Commission pour le prochain CFP. Ces propositions résultent d'un **processus d'élaboration très centralisé et contrôlé de près par la Présidente**. Ces propositions sont assorties, en annexes, de 20 propositions législatives. Selon la Commission, ce cadre financier pluriannuel vise à renforcer la souveraineté stratégique de l'UE et à répondre aux défis économiques, climatiques, sécuritaires et sociaux.

Ce projet de CFP paraît certes technique, mais il est crucial pour l'accès futur des territoires aux financements européens et son élaboration doit être suivie avec attention par les collectivités territoriales et leurs associations.

LE CFP PRÉSENTÉ LE 16 JUILLET 2025



Ce projet de CFP représente un budget global de 2 018 milliards d'euros (en € constants 2025) pour les sept années couvertes de la période (2028-2034). Il convient de souligner qu'au sein de ce budget, 168 milliards d'euros sont fléchés vers le remboursement anticipé des emprunts contractés pour financer le plan de relance post-COVID (*NextGenerationEU*).

Même si le montant global peut paraître considérable, le budget de l'UE est finalement assez faible. Il ne représente que 1,5 % du PIB de l'Union.

La Commission propose également de nouvelles recettes fiscales propres avec un résultat minimal attendu de 58,5 milliards d'euros/an (taxe carbone aux frontières (CBAM), extension du marché du carbone (ETS), taxes sur les déchets électroniques et sur les tabacs).

Ce projet de budget est axé sur la performance et propose la création d'un cadre unifié pour évaluer les dépenses à l'aune de cette performance. Dit autrement, les effets des dépenses européennes devront être tangibles et mesurables par toute une batterie d'indicateurs (plus de 500 sont prévus). Ce projet de CFP propose également de privilégier le principe d'une dépense consistant « à ne pas causer de dommages importants ». Il introduit enfin deux objectifs chiffrés :

- **Un objectif global de 35 % des dépenses fléchées vers le climat et l'environnement** (hors investissements de défense) et jusqu'à 43 % pour les Plans nationaux et régionaux de partenariat et le Fonds pour la compétitivité (FC) ;
- **Un objectif de 14 % d'investissement social** dans les plans.

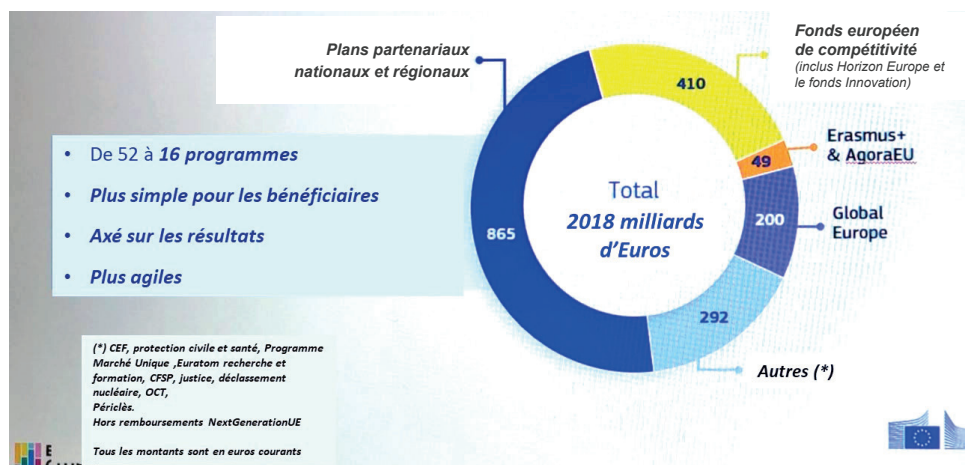


Illustration : diapositive présentée par Euro Cities le 17/09/25 à Bruxelles.

LE PROJET DE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL DE L'UE

La Commission propose de **rationaliser le budget en réduisant le nombre de programmes de 52 à 16**, organisés en grands « piliers ». Cette simplification est censée accroître la lisibilité, la flexibilité et la réactivité du budget.

Ainsi, si le fonds pour la compétitivité (Axe 2 – environ 410 milliards d'€) reste sensiblement le même que celui de la programmation en cours dans son montant et son organisation, la principale innovation de ce projet de CFP réside dans le regroupement au sein d'un seul fonds dit « de partenariats nationaux et régionaux » et d'un montant global proche de 865 milliards d'€ :

- **Des fonds dit de cohésion** (FEDER & FSE),
- **Des fonds de la politique agricole commune** (FEADER & FEAMP),
- **De plusieurs fonds plus spécifiques** (Interreg, Frontex, ...) qui conservent toutefois une forme d'autonomie budgétaire.

La politique de cohésion, principale source de financement des territoires, est ainsi intégrée et fondue dans un nouveau « fonds européen pour la cohésion économique, sociale et territoriale, l'agriculture et le monde rural, la pêche et la mer, la prospérité et la sécurité ».

Pour accéder à ce nouveau fonds, en partie fongible, chaque Etat membre devra préparer et soumettre un plan (incluant un programme de réforme et d'investissements) et devra organiser son partenariat en incluant les volets national, sectoriel et, le cas échéant, régional et territorial, mais ce n'est pas une obligation.

Les piliers du projet de CFP 2028-2034

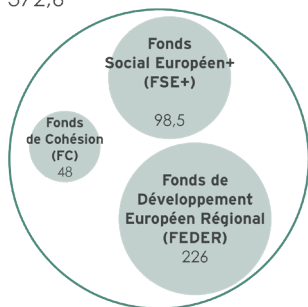
Pilier	Objectifs principaux	Montants / Part
Partenariats nationaux et régionaux	Fusion de la PAC, cohésion, pêche, migrations, développement durable.	≈ 865 Mds € (44 %)
Fonds européen pour la compétitivité	Recherche, numérique, santé, défense, espace, transports, énergie.	≈ 410 Mds €
Global Europe (action extérieure)	Diplomatie, coopération, développement, sécurité extérieure.	Enveloppe dédiée
Administration publique européenne	Fonctionnement des institutions et agences européennes.	Part stable du budget

Ces plans regrouperont différents chapitres thématiques (sociaux, environnementaux, agricoles, territoriaux, etc.) et seront assortis d'objectifs et de jalons.

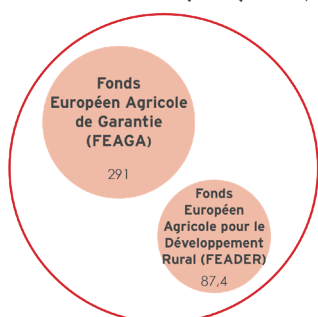
Comparaison du CFP 2021-2027 et du projet de CFP 2028-2034 (en milliards d'euros)

2021-2027

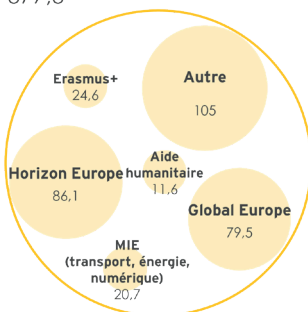
Politique de cohésion :
372,6



Politique Agricole Commune (PAC) : 378,5

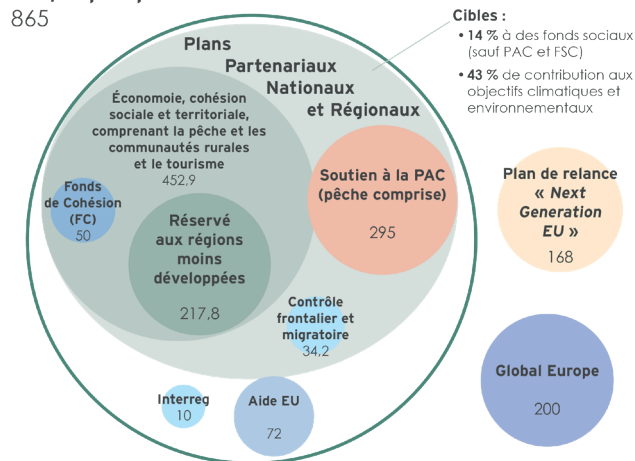


Nouvelles priorités renforcées :
377,3

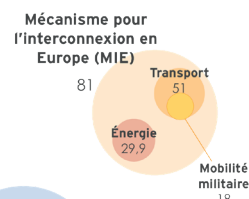
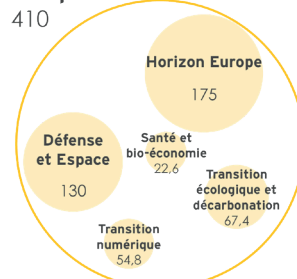


2028-2034

Fonds européen pour la cohésion économique, sociale et territoriale, l'agriculture et le monde rural, la pêche et la mer, la prospérité et la sécurité :
865



Fonds de compétitivité européen :
410



Source illustration :
Euro Cities

LES POINTS D'ALERTE ET LES ACTIONS POSSIBLES

En se basant sur le mode opératoire de la distribution des fonds du plan de relance post-COVID, la Commission propose de **confier aux États membres un pouvoir accru** pour répartir leur enveloppe nationale. Cette approche très centralisée **risque d'éloigner les choix des réalités territoriales** et il existe également un risque pour que la politique de cohésion **devienne, pour les États membres, une variable d'ajustement budgétaire** au profit d'autres priorités jugées plus stratégiques.

Ainsi, pour certains observateurs, ce projet de CFP est en **trompe-l'œil et cherche à masquer en partie des baisses de dotations** sur certaines thématiques, **au profit des dépenses de défense et de compétitivité** et au profit **du remboursement anticipé de la dette contractée pour le plan de relance post-COVID**.

Il ressort de cette analyse que **la voix des territoires doit être forte et audible** afin de ne pas s'effacer derrière celle de lobbies puissants cherchant à influencer les arbitrages budgétaires à Bruxelles ou dans la capitale de chacun des États membres.

La négociation sur le futur CFP est déjà engagée et **pourrait se poursuivre jusqu'en décembre 2027, pour une mise en application au 1^{er} janvier 2028** : les élus et acteurs locaux ont, d'ici là, la responsabilité de faire entendre la voix des territoires.

La FNAU propose une action à trois niveaux :

- ▶ Au près du gouvernement français,
- ▶ Au près des eurodéputés français,
- ▶ Dans les réseaux européens et nationaux qui portent déjà un plaidoyer collectif pour défendre les territoires.

Focus sur l'Agenda européen pour les villes du 3 décembre 2025

Le 3 décembre 2025, la Commission européenne a publié l'Agenda européen pour les villes afin de **répondre à un constat majeur : près de trois quarts des Européens vivent désormais en zones urbaines**.

Ces territoires concentrent à la fois des **opportunités** et des **défis essentiels**, tels que la pénurie de logements abordables, la hausse des coûts énergétiques, l'exclusion sociale, la congestion, la pollution et la vulnérabilité face au changement climatique. Les villes sont des acteurs stratégiques pour l'Union européenne : elles appliquent environ 70 % de la législation européenne et jouent un **rôle décisif dans la transition écologique et numérique, la cohésion sociale et territoriale et la résilience face aux crises**.

L'Agenda présente la vision et les actions de l'Union européenne pour **accompagner** les villes dans leur rôle de moteurs de croissance, d'innovation et de durabilité, tout **en renforçant la cohésion sociale et territoriale**. Élaboré à partir d'une large consultation des collectivités locales, réseaux européens et autorités nationales, il vise à offrir une approche intégrée et pragmatique pour soutenir des territoires inclusifs, compétitifs et durables. Il constitue un **cadre stratégique** destiné à **faciliter la mise en œuvre des politiques européennes** et à **simplifier l'accès aux financements**, en préparation du prochain cadre financier pluriannuel (2028-2034). En effet, la programmation reposera sur des plans de partenariat nationaux et régionaux, qui intégreront les stratégies urbaines pour répondre aux priorités de l'Agenda européen pour les villes.

SOURCES :

- **Multimedia Center du Parlement européen** : <https://multimedia.europarl.europa.eu/fr/video/multi-annual-financial-framework-beyond-2027-and-own-resources-statements>
- **Eurocities - The next EU budget_France urbaine_Décembre 2025.pdf**
- **Avenir de la politique de cohésion post-2027 : quelle place pour les territoires urbains ?** - France urbaine.
- **Tribune. Front commun des collectivités territoriales françaises pour la défense d'une politique de cohésion territoriale forte** - France urbaine
- **Avis Fnau 15 - La politique de cohésion mise à l'épreuve oct. 2025** : <https://fnau.org/fr/publication/avis-fnau-15-la-politique-de-cohesion-mise-a-lepreuve/>

Directeur de la publication : Patrice DUNY
Réalisation et mise en page : AUCAME 2025
Illustrations : AUCAME, sauf mention contraire
Contact : patrice.duny@aucame.fr



AUCAME
Caen Normandie www.aucame.fr

Agence d'urbanisme de Caen Normandie
21 rue de la Miséricorde - 14000 CAEN
Tel : 02 31 86 94 00

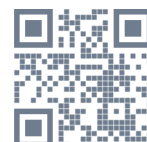
contact@aucame.fr

DÉPÔT LÉGAL : 1^{er} TRIMESTRE 2026
ISSN : 1964-5155

Imprimé sur papier 100 % recyclé FSC
fabriqué en France



LICENCE OUVERTE
OPEN LICENCE



Retrouvez nos publications en flashant ce QR Code