

# Cadre financier 2021-2027

## Les propositions de la Commission

8èmes Rencontres économie et marchés

18 septembre 2019

La proposition de cadre budgétaire 2021-27, publiée par la Commission le 2 mai 2018, se limite à maintenir le taux d'effort de 1,11 % du RNB pour les Etats restant dans l'UE, alors que le Brexit laisse 7 milliards à combler. La proposition restreint la place des fonds de cohésion et de l'agriculture au profit de nouveaux chapitres (sécurité, frontières, innovation).

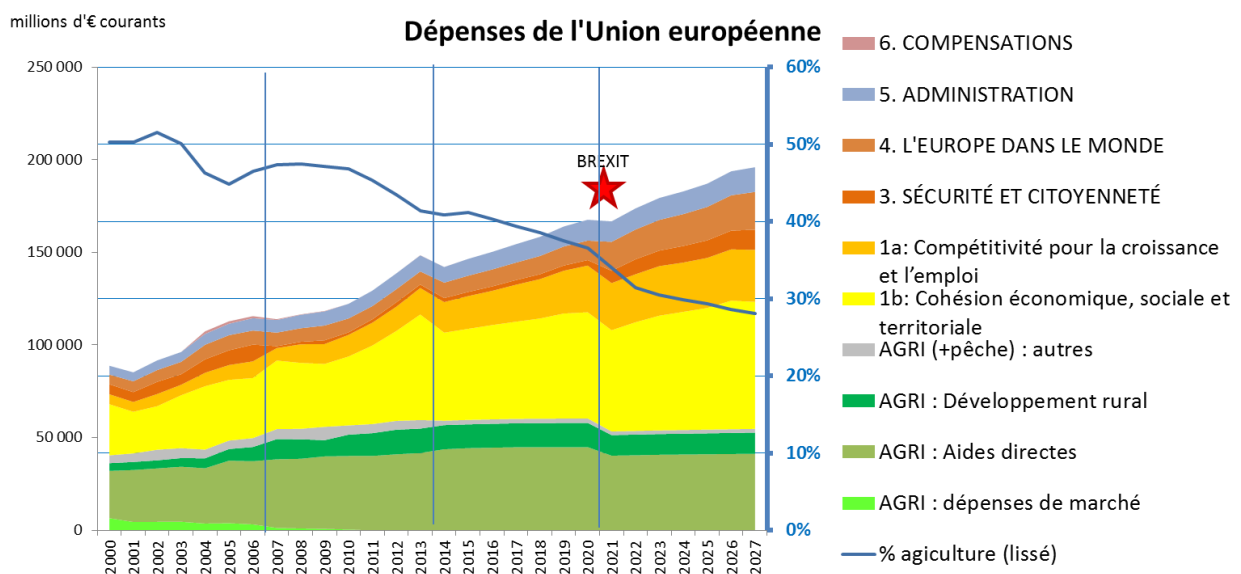
La PAC voit sa dotation baisser à nouveau, de façon accentuée par rapport aux programmations passées : en valeur courante, la baisse est de 5 %, auxquels il faut ajouter les effets de l'inflation. La proposition précise aussi que la convergence des enveloppes de 1<sup>er</sup> pilier entre Etats-membres va se poursuivre mais avec, en première analyse, des effets qui devraient être plus limités qu'en 2014-20.

### Un budget européen qui peine à combler le Brexit

#### Les montants bruts : une stabilité apparente

Le détail figure en annexe 1. Les montants sont exprimés en valeur courante d'une part et en valeur déflatée de l'inflation, exprimée en euros de 2018. Les montants en € courants sont figurés au graphique 1.

**Graphique 1 : Evolution des dépenses de l'Union européenne en € courants (UE à périmètre variable)**



L'usage des euros constants permet de mesurer la « vraie valeur » des montants en gommant les effets de l'inflation. Il pose néanmoins de gros problèmes : le déflateur retenu est de 2 % par an (soit 15 % sur 7 ans), un niveau moyen valide depuis le début des années 2000 pour l'ensemble de l'Union européenne, mais élevé par rapport à la réalité, depuis 4 ans, et surtout trop élevé par rapport aux réalités récentes de la zone euro. Reste que les prévisions sont à un regain d'inflation dans les années à venir... Malgré ces réserves et ces incertitudes, le recours aux euros constants est le seul moyen de comparer les périodes.

Dans la proposition de la Commission, le cumul sur 2021-27 du budget européen global est de 1 134,5 milliards d'€ constants, soit **162,1 Mds € par an**. Avec la même unité (€ constants de 2018), le précédent CFP s'élevait à 162,2 Mds € par an, ce qui suggère une grande stabilité.

Autre difficulté méthodologique, l'analyse précise du nouveau budget doit tenir compte du **changement de périmètre qui intervient avec le Brexit**. C'est vrai pour l'analyse du budget global comme pour celle de chaque chapitre, en particulier l'agriculture.

Enfin, le budget est à rapporter à la masse économique du continent européen, qui évolue (« croissance », sans rapport avec l'inflation).

## L'évolution corrigée du Brexit

Le budget européen équivaut à **1,03 % de la richesse européenne (RNB<sup>1</sup>) dans le CFP actuel 2014-20**.

Ces dernières années, le Royaume-Uni était le pays le moins contributeur (du fait du célèbre « rabais » britannique) : il contribue pour environ 14 Mds €/an, (assez variable : 12 à 18 selon les années), soit 0,6 % de son RNB ... Mais c'est aussi le pays le moins doté en retour : il reçoit 7 Mds €/an environ, soit 0,3 % de son revenu national brut (RNB) ... D'où un **solde contributeur net d'environ 7 Mds/an**.

Si l'on raisonne sur les **seuls Etats restant dans l'Union (UE27)**, leur **taux de contribution actuel est de 1,11 %** de leur RNB (CFP en cours). Dans l'état actuel des politiques, si le Royaume-Uni n'était pas là, les Etats restants **devraient contribuer à hauteur de 1,16 % de leur RNB**, pour se passer du transfert en provenance du Royaume-Uni. Dit autrement, l'ancien taux de 1,03 % (UE28) équivaldrait à un taux de 1,16 % pour l'UE27.

**Tableau 1 : Recettes et dépenses de l'UE avec et sans le Royaume-Uni**

CFP actuel Milliards d'euros constants /an, 2014-20 (€ de 2018)				Proposition du 2/5/2018, Commission Milliards d'euros constants /an, 2021-27				
	Contributions des EM (recettes du budget)	Retours vers les EM (dépenses du budget)	Solde	RNB	Contributions des EM (recettes = dépenses)	Retours vers les EM	RNB	Budget UE en % du RNB
<b>UE28</b>	<b>162 Mds €</b>	<b>162 Mds €</b>	<b>+0 Mds €</b>	<b>15 751 Mds €</b>	<b>1.03%</b>	<b>1.03%</b>	<b>+0.00%</b>	
dont RU	14 Mds €	7 Mds €	-7 Mds €	2 426 Mds €	0.6%	0.3%	-0.3%	
dont UE27	148 Mds €	155 Mds €	+7 Mds €	13 325 Mds €	1.11%	1.16%	+0.05%	
<b>(BREXIT)</b>								
	162 Mds €	162 Mds €		14 602 Mds €				1.11%
	variation	+14 Mds €	+7 Mds €	+1 277 Mds €				
	soit en %	<b>+9.5%</b>	+4.5%	<b>+9.6%</b>				

## La croissance économique pour éponger le Brexit

**La proposition de la Commission situe le niveau relatif de contribution à 1,11 % du RNB pour 2021-27**, c'est-à-dire qu'elle **maintient simplement le taux d'effort des Etats restant dans l'UE** et ne compense pas (en % du RNB) les effets du Brexit.

Si l'on raisonne en montants (et non plus en % du RNB) le tableau est un peu plus positif : la croissance économique de l'UE27 entre les deux CFP est estimée à + 9,5 %. Les ressources issues des Etats-membres s'accroissent donc également de + 9,5 %, le taux d'effort étant stable à 1,11 %.

Cette **croissance de + 14 Mds €/an des fonds disponibles sert pour moitié à gommer les effets financiers du Brexit (7 Mds €)** et pour moitié à un **accroissement en valeur réelle du budget européen** disponible pour les différentes actions (7 Mds €, soit + 4,5 % en valeur réelle).

<sup>1</sup> Par rapport au Produit Intérieur Brut (PIB) le RNB tient compte des rémunérations des non-résidents : par ex. la rémunération des capitaux étrangers investis en Irlande fait partie de la production de ce pays donc du PIB mais elle est défalquée du RNB.

Dans le chapitre sur les ressources, seulement deux innovations sans effet sur le budget : la **disparition des « rabais »** (britannique en particulier) et quelques **nouvelles ressources propres** (basées sur le volume de déchets non recyclés, les échanges droits à émettre du CO2, l'impôt sur les sociétés) mais **uniquement pour réduire les contributions nationales**. Les autres pistes évoquées précédemment (notamment taxe sur les transactions financières) sont abandonnées.

## Structure des dépenses : le recul de la PAC dans le budget s'accélère

### Les politiques « traditionnelles » impactées

Un document du Parlement européen donne une estimation des évolutions entre la CFP 2014-20 et la CFP 2021-27, là aussi à périmètre constant (UE 27), et en € constants de 2018.

#### La PAC et la cohésion sont en effet les grandes perdantes dans cette proposition.

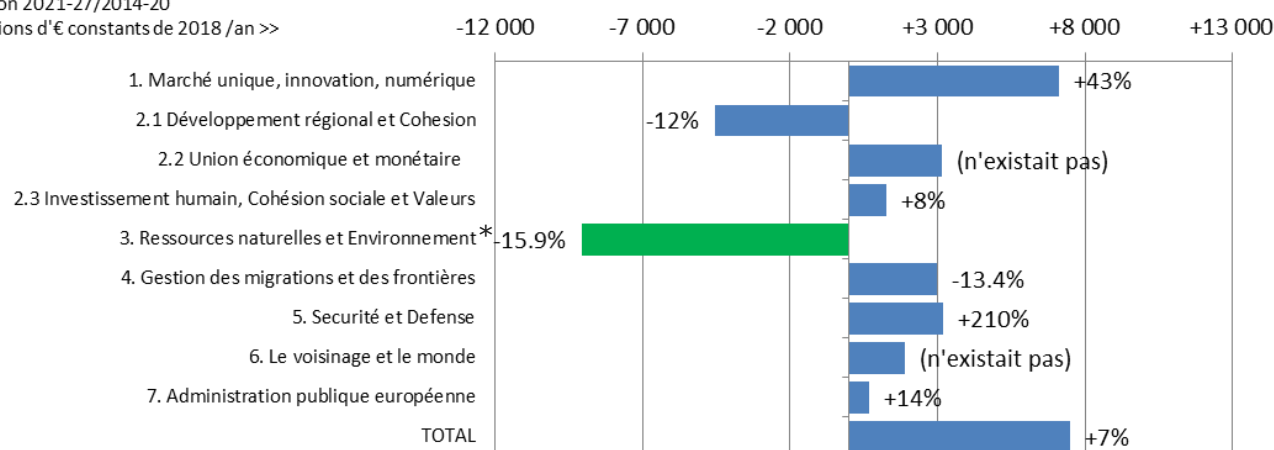
La Commission part du principe que l'Union est amenée à prendre en charge de nouveaux défis. Ce constat a été posé par de multiples documents de réflexion publiés depuis 2 ans sur l'avenir de l'Union et sur l'avenir des finances de l'Europe.

En parallèle, on l'a vu, la part de richesse du continent mise en commun dans le budget européen est à peine stable voire en léger recul à périmètre constant. Il est donc logique dans ce contexte que les nouvelles thématiques ne progressent qu'aux dépens des anciennes.

**Graphique 2 : évolution des dépenses par poste, à périmètre géographique constant (UE27), en € constants**

Variation 2021-27/2014-20

en millions d'€ constants de 2018 /an >>



\* NB : La PAC constitue l'essentiel du chapitre « 3.Ressources naturelles et environnement ».

A noter une compensation indirecte dont la portée sera à vérifier, l'allocation de 10 Mds € (sur 7 ans) du programme Horizons Europe, sur les thématiques « Alimentation et ressources naturelles ». Ce programme vise à développer l'innovation et la technologie, il relève du 1<sup>er</sup> chapitre budgétaire « Marché, innovation, numérique ».

### La PAC perd 5 % en euros courants

**Les fonds destinés à la PAC (FEAGA + FEADER) pour l'UE27 (hors RU) sont en recul d'environ 5 % en euros courants**, entre le CFP 2014-20 et le CFP 2021-27.

La baisse exprimée en € constants est à majorer de 15 % environ, si l'on s'en tient au déflateur « standard » utilisé dans ces calculs, à savoir 2 % par an. En pratique toutefois dans la zone euro, le déflateur est habituellement plus faible, ce qui limite les effets de l'inflation.

**Ce mouvement de baisse prolonge et amplifie une évolution déjà engagée** de façon implicite depuis le début des années 2000. Alors que les montants pour la PAC (en € constants) avaient constamment augmenté jusqu'en 2000, le CFP 2000-2006 avait interrompu cette évolution (+ 1 %).

Le CFP suivant, 2007-2013, avait en apparence maintenu le budget, mais à périmètre considérablement élargi, avec l'entrée des Pays d'Europe Centrale et Orientale (+ 40 % de SAU), principalement réalisée sur ce CFP. Le CFP 2014-20 a enchaîné avec une baisse de 13 % environ. La baisse sur le CFP 2021-27 serait donc de 20 % en € constants.

L'analyse en % des dépenses totales confirme le recul de la PAC : elle pesait pour environ 40 % des dépenses dans le CFP 2007-13, pour 35 % dans le CFP 2014-20, et **seulement 28 % du budget total** dans la proposition 2021-27 de la Commission.

## FEAGA et FEADER tous deux en baisse

Il faut préciser avant tout que la ventilation entre FEAGA (fonds qui finance le 1<sup>er</sup> pilier) et FEADER (2<sup>nd</sup> pilier) proposée n'est pas définitive. En effet, il est bien précisé que **les Etats-membres pourront transférer des fonds d'un pilier à l'autre** comme c'était le cas dans le CFP 2014-20.

Les propositions de la Commission ont été **analysées par l'APCA**, à périmètre UE27 constant (hors RU), entre les deux CFP :

- **FEAGA : -1 % en € courants** (soit - 16 % en € constants).
- **FEADER : - 17 % en € courants** (soit -30 % en € constants).
- **Total PAC : - 5 % en € courants** (soit -19 % en € constants).

Le diagnostic sur le FEAGA est le plus robuste, confirmé par plusieurs sources. Les aides directes (qui en constituent l'essentiel) sont en baisse de 3 % en € courants d'après la Commission (annexe 6).

Concernant le FEADER, plusieurs analyses confirment une baisse plus forte que pour le FEAGA (Trinity College de Dublin par ex. : - 25,8 % en € constants) mais un tableau issu du Parlement européen affiche une baisse de seulement - 13 %, en € constants et à périmètre UE27 constant. Les écarts entre analyses peuvent venir des transferts P1/P2 à l'initiative des Etats-membres comptabilisés différemment de part et d'autre ou des écarts entre budgets prévus et dépensés, souvent importants pour le 2<sup>nd</sup> pilier. Sur le FEADER, l'analyse méritera donc d'être précisée afin d'estimer l'ampleur de la baisse au final.

## Les orientations sur la PAC

---

Le document budgétaire précise aussi un certain nombre de points dans le fonctionnement de la PAC :

- **la PAC restera fondée sur deux piliers.**
- La gestion sera partagée entre l'UE et les Etats-membres : elle se fondera sur un « **plan stratégique** » établi par les Etats, intégrant les deux piliers, où la mise en œuvre sera davantage axée sur les résultats que sur les moyens.
- Les Etats-membres pourront **transférer des montants du 1<sup>er</sup> au 2<sup>nd</sup> pilier et inversement.**
- La **convergence entre Etats-membres** sera poursuivie sur le critère de montant moyen d'aides directes/ha de SAU (1<sup>er</sup> pilier) : les Etats percevant moins de 90 % de la moyenne européenne combleront la moitié de l'écart avec ce repère.
- Les aides de 1<sup>er</sup> pilier, « principalement découplées », sont présentées comme un « **soutien au revenu de base** ». Le **paiement vert actuel sera abandonné** « au profit d'une approche plus ciblée, plus ambitieuse mais plus flexible ».
- Le principe de **plafonnement ou dégressivité** des aides directes (1<sup>er</sup> pilier) est à nouveau proposé (au conditionnel).
- Des **outils de gestion des risques** et de stabilisation des revenus devront être prévus.
- Les **taux de cofinancement du 2<sup>nd</sup> pilier par chaque Etat-membre seront accrus.**
- Une **réserve de crise de 1 %**, reportable d'une année à l'autre, sera instaurée.

## La convergence des aides directes entre Etats-membres : première analyse

---

**Une première estimation donne à penser que les effets de cette convergence seront moindres que lors du CFP 2014-20.** D'après un tableau de la Commission européenne, les pays bénéficiaires seraient tous les nouveaux Etats-membres de l'Est à l'exception de la Hongrie, la République Tchèque, la Slovaquie, Chypre et Malte. Le flux financier cumulé entre pays bénéficiaires et pays contributeurs sera de moins de 500 M€ courants/an (contre 880 M€ en 2014-20).

Les pays au-dessus de la moyenne (dont la France) seront contributeurs, selon un taux uniforme de 0,9 % (Cf. ANNEXE 6).

## La suite du processus

---

### Unanimité

Le Conseil des chefs d'Etats joue un rôle majeur dans l'adoption du règlement CFP et tout particulièrement sur les ressources donc le « calibrage » du projet européen. Il statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen. Celui-ci peut, par un vote à la majorité absolue, approuver ou rejeter la position du Conseil, mais il ne peut pas l'amender.

L'obtention de l'unanimité au Conseil sera sans doute difficile. Outre les oppositions classiques sur les CFP (calibrage du budget en % de RNB ; dépenses agricoles...), des thématiques plus politiques pourraient intervenir : la Commission a en effet proposé de conditionner l'octroi des fonds européens au respect de l'Etat de droit, une mesure dirigée sans équivoque contre la Pologne et la Hongrie ; ce à quoi s'ajoute la situation politique complexe en Italie et les éventuels imprévus consécutifs au Brexit.

### Les étapes du processus européen :

*2 mai 2018 : publication de la proposition CFP par la Commission.*

**23-26 mai 2019 : élections européennes.**

*2 juillet 2019 : désignation par le Conseil de l'allemande Ursula von der LEYEN comme Présidente de la nouvelle Commission Européenne*

**Sept-Oct 2019 : renouvellement de la Commission Européenne.**

18 octobre : Conseil européen des Chefs d'Etats, échange de vues sur le CFP.

13 décembre : Conseil des chefs d'Etats, au cours duquel la décision sur le CFP est attendue.

**1<sup>er</sup> janvier 2021 : mise en œuvre théorique** (retard très probable de 1 ou 2 ans).

*Jean HIRSCHLER - mis à jour le 11 septembre 2019  
Pôle Economie et Prospective des Chambres d'agriculture de Normandie*

## ANNEXE 1 : les montants bruts du CFP 2021-27

IP/18/3570 Annexe 2:

Cadre financier pluriannuel pour 2021-2027 (engagements en prix courants)

CADRE FINANCIER PLURIANNUEL (UE-27)

(En Mds d'EUR - prix courants)

Crédits d'engagement	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Total 2021-2027
<b>1. Marché unique, innovation et économie numérique</b>	<b>25.421</b>	<b>25.890</b>	<b>26.722</b>	<b>26.604</b>	<b>27.000</b>	<b>27.703</b>	<b>28.030</b>	<b>187.370</b>
<b>2. Cohésion et valeurs</b>	<b>54.593</b>	<b>58.636</b>	<b>61.897</b>	<b>63.741</b>	<b>65.645</b>	<b>69.362</b>	<b>68.537</b>	<b>442.412</b>
Dont: cohésion économique, sociale et territoriale	48.388	49.890	51.505	53.168	54.880	56.647	58.521	373.000
<b>3. Ressources naturelles et environnement</b>	<b>53.403</b>	<b>53.667</b>	<b>53.974</b>	<b>54.165</b>	<b>54.363</b>	<b>54.570</b>	<b>54.778</b>	<b>378.920</b>
Dont: dépenses relatives au marché et paiements directs	40.300	40.527	40.791	40.931	41.072	41.214	41.357	286.195
<b>4. Gestion des migrations et des frontières</b>	<b>3.264</b>	<b>4.567</b>	<b>4.873</b>	<b>5.233</b>	<b>5.421</b>	<b>5.678</b>	<b>5.866</b>	<b>34.902</b>
<b>5. Sécurité et défense</b>	<b>3.347</b>	<b>3.495</b>	<b>3.514</b>	<b>3.695</b>	<b>4.040</b>	<b>4.386</b>	<b>5.039</b>	<b>27.515</b>
<b>6. Le voisinage et le monde</b>	<b>15.669</b>	<b>16.054</b>	<b>16.563</b>	<b>17.219</b>	<b>18.047</b>	<b>19.096</b>	<b>20.355</b>	<b>123.002</b>
<b>7. Administration publique européenne</b>	<b>11.024</b>	<b>11.385</b>	<b>11.819</b>	<b>12.235</b>	<b>12.532</b>	<b>12.949</b>	<b>13.343</b>	<b>85.287</b>
Dont: dépenses administratives des institutions	8.625	8.877	9.197	9.496	9.663	9.951	10.219	66.028
<b>TOTAL DES CRÉDITS D'ENGAGEMENT</b>	<b>166.721</b>	<b>173.694</b>	<b>179.363</b>	<b>182.892</b>	<b>187.047</b>	<b>193.743</b>	<b>195.947</b>	<b>1 279.408</b>
En pourcentage du RNB	1.120%	1.130%	1.130%	1.120%	1.110%	1.110%	1.090%	1.110%

Soit en € constants de 2018 (avec l'hypothèse de 2 % d'inflation par an) :

Cadre financier pluriannuel pour 2021-2027 (engagements en prix de 2018)

CADRE FINANCIER PLURIANNUEL (UE-27)

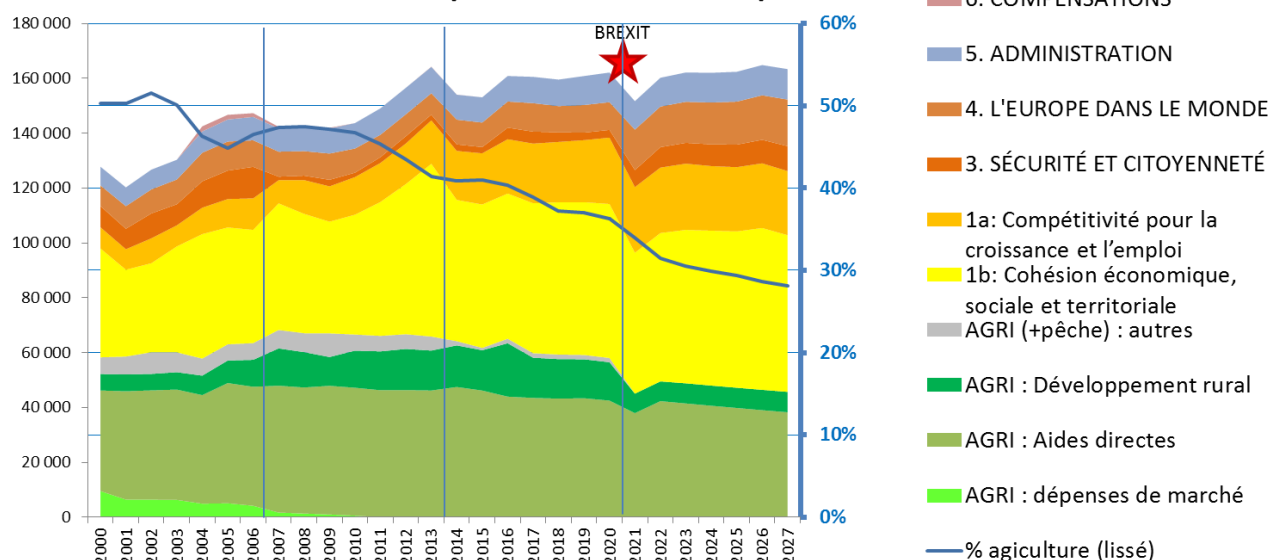
(En Mds d'EUR - prix de 2018)

Crédits d'engagement	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Total 2021-2027
<b>1. Marché unique, innovation &amp; économie numérique</b>	<b>23.955</b>	<b>23.918</b>	<b>24.203</b>	<b>23.624</b>	<b>23.505</b>	<b>23.644</b>	<b>23.454</b>	<b>166.303</b>
<b>2. Cohésion et valeurs</b>	<b>51.444</b>	<b>54.171</b>	<b>56.062</b>	<b>56.600</b>	<b>57.148</b>	<b>59.200</b>	<b>57.349</b>	<b>391.974</b>
Dont: cohésion économique, sociale et territoriale	45.597	46.091	46.650	47.212	47.776	48.348	48.968	330.642
<b>3. Ressources naturelles et environnement</b>	<b>50.323</b>	<b>49.580</b>	<b>48.886</b>	<b>48.097</b>	<b>47.326</b>	<b>46.575</b>	<b>45.836</b>	<b>336.623</b>
Dont: dépenses relatives au marché et paiements directs	37.976	37.441	36.946	36.346	35.756	35.176	34.606	254.247
<b>4. Gestion des migrations et des frontières</b>	<b>3.076</b>	<b>4.219</b>	<b>4.414</b>	<b>4.647</b>	<b>4.719</b>	<b>4.846</b>	<b>4.908</b>	<b>30.829</b>
<b>5. Sécurité et défense</b>	<b>3.154</b>	<b>3.229</b>	<b>3.183</b>	<b>3.281</b>	<b>3.517</b>	<b>3.743</b>	<b>4.216</b>	<b>24.323</b>
<b>6. Le voisinage et le monde</b>	<b>14.765</b>	<b>14.831</b>	<b>15.002</b>	<b>15.290</b>	<b>15.711</b>	<b>16.298</b>	<b>17.032</b>	<b>108.929</b>
<b>7. Administration publique européenne</b>	<b>10.388</b>	<b>10.518</b>	<b>10.705</b>	<b>10.864</b>	<b>10.910</b>	<b>11.052</b>	<b>11.165</b>	<b>75.602</b>
Dont: dépenses administratives des institutions	8.128	8.201	8.330	8.432	8.412	8.493	8.551	58.547
<b>TOTAL DES CRÉDITS D'ENGAGEMENT</b>	<b>157.105</b>	<b>160.466</b>	<b>162.455</b>	<b>162.403</b>	<b>162.836</b>	<b>165.358</b>	<b>163.960</b>	<b>1 134.583</b>
En pourcentage du RNB	1.120%	1.130%	1.130%	1.120%	1.110%	1.110%	1.090%	1.110%

## ANNEXE 2 : évolution des dépenses européennes en € constants de 2018 (UE à périmètre variable)

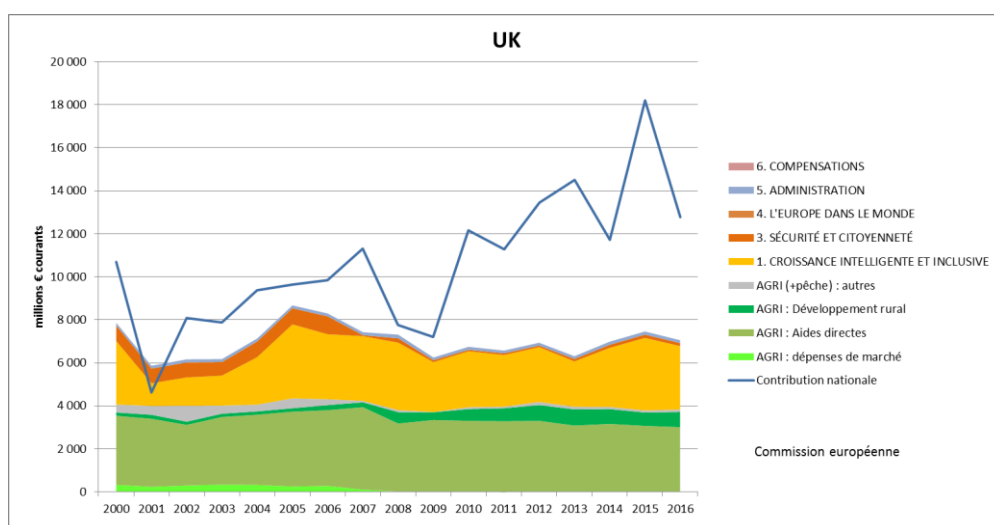
M€ constants de 2018

### Dépenses de l'Union européenne



### ANNEXE 3 : solde budgétaire européen du Royaume Uni

Contributions du RU au budget européen (courbe) et retours budgétaires en faveur du RU (aires)



### ANNEXE 4 : comparaison des CFP 2014-20 et 2021-27 en € constants et à périmètre constant

Source : Parlement européen

#### Comparaison CFP 2014-2020 et 2021-27 (en engagements)

millions d'€ constants de 2018	2014-2020 : <b>UE 28</b> <i>(y.c. Fonds européen de défense)</i>	2014-2020 : idem hors RU : <b>UE 27</b>	proposition Commission 2021-2027 <b>(UE 27)</b>	% variation / EU27 2014- 2020	Variation en valeur
<b>1. Marché unique, innovation, numérique</b>	<b>18 240</b>	<b>16 621</b>	<b>23 758</b>	<b>+43%</b>	<b>+7 136</b>
<b>2. Cohesion and Values</b>	<b>57 205</b>	<b>55 331</b>	<b>55 996</b>	<b>+1%</b>	<b>+666</b>
5. Développement régional et Cohesion	40 280	39 144	34 601	-12%	-4 542
6. Union économique et monétaire *	28	27	3 183		+3 156
7. Investissement humain, Cohésion sociale et Valeurs	17 099	16 362	17 638	+8%	+1 276
<b>3. Ressources naturelles et Environnement</b>	<b>61 237</b>	<b>57 156</b>	<b>48 089</b>	<b>-16%</b>	<b>-9 067</b>
8. Politique agricole et maritime	59 841	55 800	47 246	-15%	-8 554
Fonds européen agricole de garantie (FEAGA)	46 455	43 205	36 321	-16%	-6 884
Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)	12 307	11 551	10 005	-13%	-1 546
Fonds Européen pour les Affaires Maritimes et la Pêche	927	892	778	-13%	-114
Autres	138	138	125	-9%	-12
Agences décentralisées	14	14	16	+19%	+3
9. Action environnementale et climatique	540	499	726	+46%	+228
Marge	857	857	116		-741
<b>4. Gestion des migrations et des frontières</b>	<b>1 498</b>	<b>1 421</b>	<b>4 404</b>	<b>+210%</b>	<b>+2 984</b>
<b>5. Sécurité et Défense</b>	<b>293</b>	<b>282</b>	<b>3 475</b>		<b>+3 193</b>
<b>6. Le voisinage et le monde</b>	<b>13 655</b>	<b>13 655</b>	<b>15 561</b>	<b>+14%</b>	<b>+1 906</b>
<b>7. Administration publique européenne</b>	<b>10 113</b>	<b>10 113</b>	<b>10 800</b>	<b>+7%</b>	<b>+687</b>
<b>TOTAL</b>	<b>162 242</b>	<b>154 578</b>	<b>162 083</b>	<b>+5%</b>	<b>+7 505</b>
<b>RNB</b>	<b>15 751 609</b>	<b>13 325 714</b>	<b>14 602 098</b>	<b>+10%</b>	
<b>en % du RNB (EU-28 puis 27)</b>	<b>1.030%</b>	<b>1.160%</b>	<b>1.110%</b>		

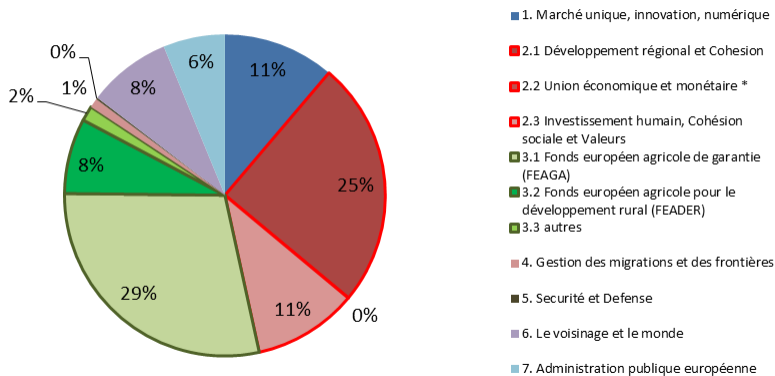
## ANNEXE 5 : part des différents postes, comparaison :

- CFP 2014-20 UE28
- CFP 2014-20 sans le Royaume Uni (UE27)
- propositions CFP 2021-27 (UE27)

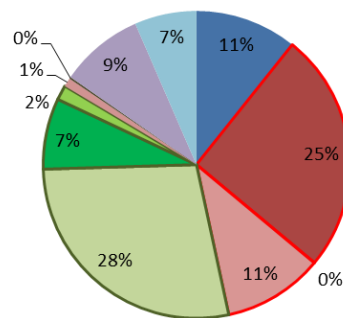
Source : analyse du Parlement européen

Nota : la maquette budgétaire utilisée n'est pas directement comparable à celle des CFP précédentes. La comparaison est donc délicate et a fait l'objet de regroupements et d'arbitrages dans le document du PE.

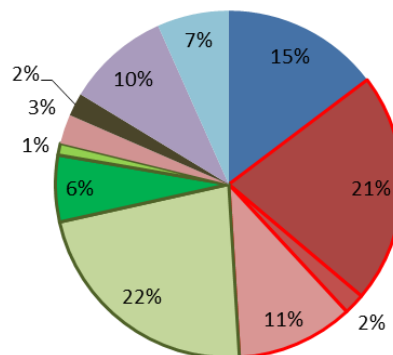
### % CFP 2014-20 - Périmètre : EU 28



### % CFP 2014-20 - Périmètre : EU 27, hors RU



### % CFP 2021-27 - Périmètre : EU 27



## ANNEXE 6 : convergence entre Etats-membres

(estimation PEP basée sur le projet de règlement et études antérieures)

