

Budget de l'Union européenne 2021-27

Le Cadre Financier Pluriannuel de l'Union européenne et le plan de relance

Adopté en décembre 2020 au terme de deux années et demie de discussion entre les institutions européennes, le nouveau Cadre Financier Pluriannuel (CFP) établit le budget de l'Union européenne pour la période 2021-27 à 1 074,3 milliards d'euros (prix constant 2018). A ce montant s'est ajouté de manière exceptionnelle un plan de relance, le Next Generation Union européenne (NGUE), de 750 milliards d'euros (prix constant 2018) suite à la pandémie de Covid-19.

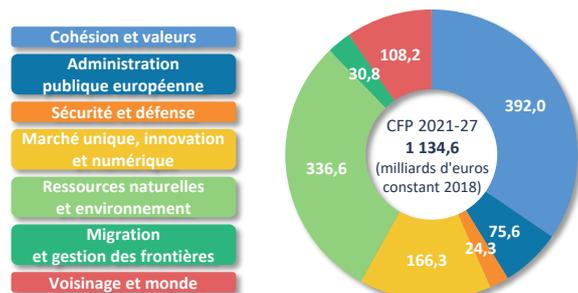
Chaque institution a un rôle dans l'élaboration du CFP. La Commission propose le CFP, qui est adopté par le Conseil une fois accord trouvé en son sein, puis doit être approuvé par le Parlement. Toutefois, prennent part aux négociations les trois institutions afin de faciliter l'adoption et l'approbation. La Présidence européenne du moment se charge de gérer les négociations.

Cette synthèse permettra de considérer la proposition initiale de la Commission européenne, puis les évolutions au fil des négociations qui ont abouti au CFP récemment approuvé.

La proposition initiale de la Commission européenne de mai 2018

En mai 2018, la Commission européenne émet une première proposition d'un CFP 2021-27 de 1 134,6 milliards d'euros (prix constant 2018), réparti en sept domaines. Une part importante de ce budget est occupée par deux domaines intitulés « Cohésion et valeurs » et « Ressources naturelles et environnement », respectivement 34,5 % et 29,6 % du CFP. La Politique Agricole Commune (PAC) fait partie intégrante du domaine « Ressources naturelles et environnement ». Le budget de la PAC alors proposé est de 330,7 milliards d'euros (prix constant de 2018), dont 254,2 milliards d'euros pour le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et 70 milliards d'euros pour le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Le graphique ci-dessous représente les postes des dépenses de l'Union européenne sur les sept domaines initialement proposés pour la période 2021-27.

Proposition CFP de l'Union européenne de mai 2018



PEP Chambre d'agriculture Pays de la Loire d'après : Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, 02/05/2018

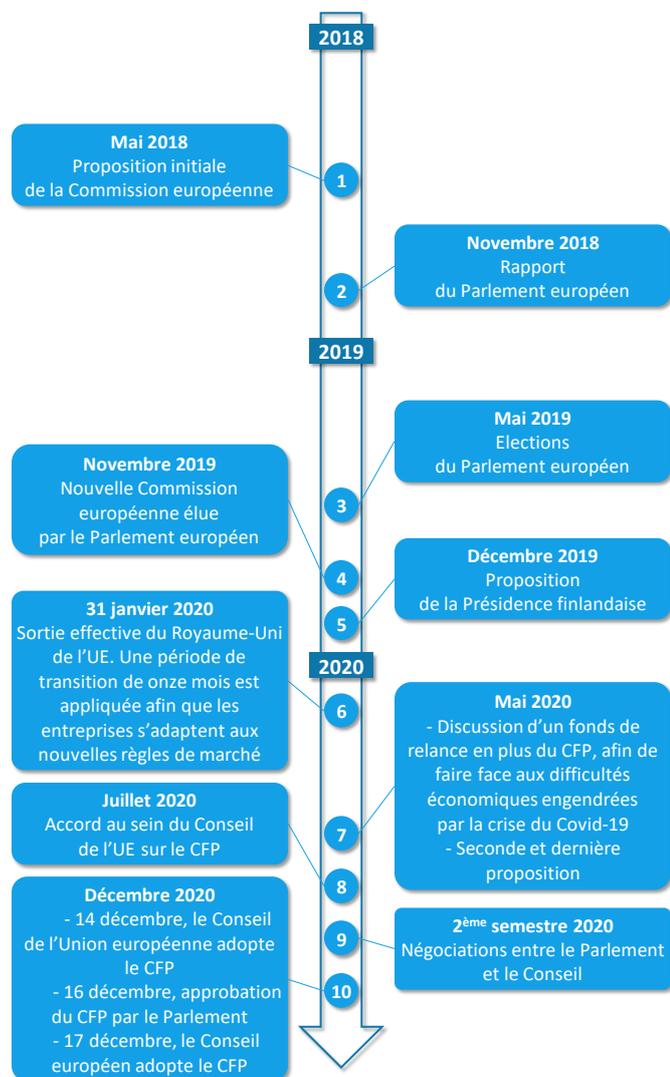
Comparé au CFP 2014-20 de l'UE-27 (sans le Royaume-Uni) d'un montant de 1 082 milliards

d'euros (prix constant 2018), la proposition de mai 2018 augmentait le CFP 2021-27 de près de 5 %. Par rapport à la période antérieure, le budget consacré à la PAC diminuait dans cette première proposition de 15,4 %, avec une baisse de 11,2 % pour le premier pilier (FEAGA) et de 27 % pour le deuxième pilier (FEADER). Cette diminution du budget de la PAC s'explique par deux faits. Premièrement, elle est due à l'importance donnée à d'autres politiques de l'Union européenne, notamment aux politiques de recherche et d'innovation, d'investissements stratégiques, de gestion des frontières, de défense, et d'action extérieure. Deuxièmement, le Brexit a comme conséquence un manque à gagner pour le budget de l'Union européenne, qui a été compensé en partie sur le budget dédié à la PAC. Contributeur net au CFP, les contributions du Royaume-Uni étaient supérieures à ses dépenses, avec une différence de l'ordre de 9,8 milliards d'euros pour l'année 2018. Cette même année, l'Outre-manche était le quatrième contributeur au budget de l'Union européenne, avec 16,4 milliards d'euros.

Pour pallier cette perte de contribution suite à la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, la Commission a tout d'abord émis en mai 2018 la volonté d'augmenter le plafond des ressources propres, en passant de 1,29 % à 1,35 % du RNB de l'Union européenne. Par ailleurs, de nouvelles sources de financement sont envisagées à ce moment sur : le régime d'échange de droits d'émission carbone, l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés, et sur une contribution nationale calculée en fonction du volume de déchets plastiques non recyclés.

Chronologie et dates clés de la négociation du CFP 2021-27

Des discussions difficiles combinées à la période des élections du Parlement européen en 2019, et en parallèle des négociations compliquées du Brexit ayant reporté la sortie du Royaume-Uni, expliquent le retard de l'adoption du CFP. Le graphique ci-dessous permet d'apprécier le déroulement des négociations depuis la proposition initiale de la Commission européenne.



Le CFP fut fixé à 1 324,1 milliards d'euros (prix constant 2018) dans le rapport du Parlement européen de novembre 2018. Le Parlement s'était alors positionné pour une stabilisation du budget de la PAC, avec des enveloppes similaires entre la période 2021-27 et la précédente. Parmi les trente-sept programmes de financements proposés, les dépenses PAC inscrites étaient de 383,2 milliards d'euros, réparties respectivement entre le premier et le deuxième pilier à 286,5 et 96,7 milliards d'euros (prix constant 2018).

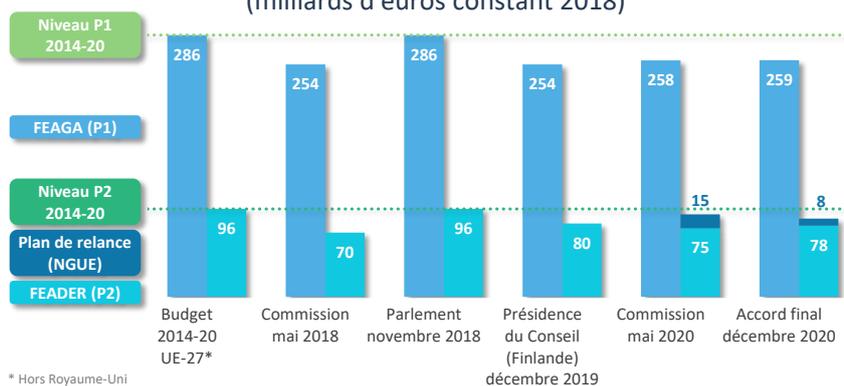
En décembre 2019, la Présidence finlandaise proposa un niveau de dépense globale de 1 087 milliards d'euros (prix constant 2018), avec un montant alloué à la PAC de 335 milliards d'euros (prix constant 2018), dont 254 milliards d'euros pour le FEAGA et 80 milliards d'euros pour le FEADER.

En mai 2020, la Commission européenne proposa d'associer un plan de relance au CFP en réponse à la crise sanitaire et économique liée à la pandémie de Covid-19. Le budget alors envisagé, associant un CFP de 1 100 milliards d'euros avec un plan de relance de 750 milliards d'euros (prix constant 2018), est nettement supérieur à la proposition initiale de 2018. Dans cette proposition de mai 2020, les dépenses allouées à la PAC étaient de 348,2 milliards d'euros (prix constant 2018), réparties respectivement entre le premier et le deuxième pilier à 258,2 et 90 milliards d'euros.

En juillet 2020, le Conseil se mit d'accord sur un budget de la période 2021-27, avec un CFP de 1 074,3 milliards d'euros et un fond de relance à 750 milliards d'euros (prix constant 2018) ; mais aussi sur les rabais, les prêts et subventions, la dotation de facilité pour la reprise et la résilience, la gouvernance et la conditionnalité.

En décembre 2020, suite aux négociations entre le Conseil et Parlement durant le deuxième semestre de 2020, le CFP est adopté et approuvé par l'une et l'autre de ces institutions.

Comparaison chronologique du budget PAC de l'Union européenne entre les propositions et l'accord du CFP 2021-27 (milliards d'euros constant 2018)



PEP Chambre d'agriculture Pays de la Loire d'après : Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, 02/05/2018

Contenu du budget approuvé en décembre 2020

Budget global

Les nouvelles priorités affichées par l'Union européenne sont la transition écologique, le numérique et la résilience. En effet, les dépenses au titre du CFP doivent contribuer aux objectifs 2050 de l'Union européenne, ainsi qu'à l'Accord de Paris. Une part de 30 % du budget du nouveau CFP devra être affectée à des projets liés au climat.

Le budget de l'Union européenne pour la période 2021-27 est composé d'un CFP de 1 074,3 milliards d'euros, et exceptionnellement d'un plan de relance, le Next Generation Union européenne, de 750 milliards d'euros (prix constant 2018). A l'initiative du Parlement, une enveloppe complémentaire de 12,5 milliards d'euros, financée par les amendes infligées par l'Union européenne, permettra de revaloriser des programmes tels qu'Erasmus+, Horizon Europe, ou encore Union européenne pour la santé. A titre de comparaison, le CFP de la période 2014-20 de l'UE-27 (sans le Royaume-Uni) était de 1 082,3 milliards d'euros (prix constant 2018).

Ce budget de plus de 1 800 milliards d'euros permettra le financement de sept domaines de dépenses et de près de quarante programmes européens. A l'instar de la période précédente, deux mêmes domaines occupent la plus large part des dépenses 2021-27 de l'Union européenne. Le premier domaine en terme budgétaire est celui de la « Cohésion, résilience et valeurs », avec un montant alloué de 1 099,7 milliards d'euros (prix constant 2018), soit plus de la moitié du budget 2021-27 de l'Union européenne. Ce dernier est suivi par le domaine « Ressources naturelles et environnement », auquel 373,8 milliards d'euros (prix constant 2018) sont consacrés, représentant ainsi environ 20 % du budget.

Le Plan de relance (NGUE)

Le NGUE est un instrument temporaire face à la crise économique causée par la pandémie de Covid-19, et permettant ainsi de faciliter la reprise. Pour financer ce plan de relance, la Commission européenne empruntera 750 milliards d'euros (prix constant 2018) sur les marchés des fonds prêtables. Le remboursement de l'encours de cette dette mutualisée débutera en 2028 et se terminera en 2058.

L'enveloppe du plan de relance sera répartie sur trois

Le graphique ci-dessous représente les postes de dépenses des sept domaines de l'Union européenne pour les périodes 2014-20 et 2021-27.

Evolution du budget selon les postes de dépenses de l'Union européenne (en milliards d'euros constant 2018)



* Budget total de l'UE (CFP + plan de relance NGUE)

PEP Chambre d'agriculture Pays de la Loire d'après : EPRS, Service de recherche du Parlement européen, le cadre financier pluriannuel 2021-2027 et les nouvelles ressources propres - Analyse approfondie

En cas de dépenses imprévues spécifiques, un dispositif de financement a été prévu d'un plafond annuel de 772 millions d'euros (prix constant 2018). Trois instruments ciblant des imprévus aideront aux financements supplémentaires : une réserve d'ajustement au Brexit (pour aider les Etats membres et secteurs touchés par la sortie du Royaume-Uni) ; un Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (pour venir en aide aux travailleurs ayant perdu leur emploi par le biais de la mondialisation) ; une réserve de solidarité et d'aide d'urgence.

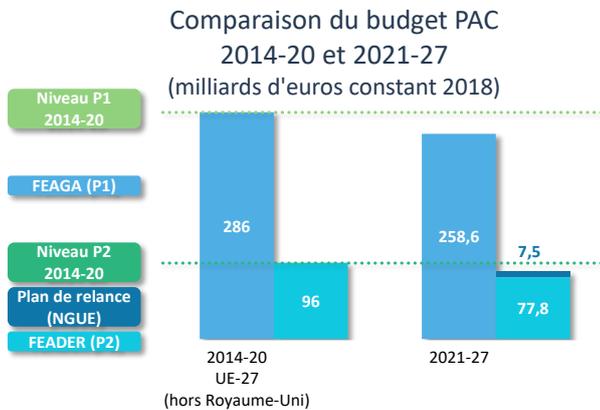
ans (2021, 2022, 2023) et entre Etats membres en fonction du poids du PIB de ceux-ci au sein de l'Union européenne, mais également en fonction de la perte de PIB (Produit intérieur brut) en 2020 et 2021.

Le choix d'octroyer 7,5 milliards d'euros supplémentaires au FEADER via le plan de relance s'explique par le souhait d'accompagner les zones rurales, qui jouent un rôle prépondérant pour atteindre les objectifs environnementaux et climatiques de l'Union européenne.

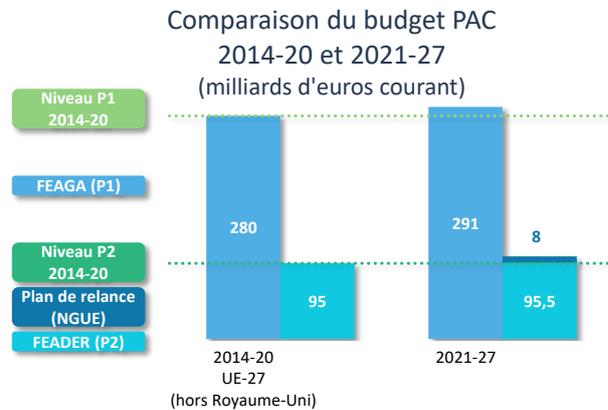
Focus sur le budget de la Politique agricole commune

L'enveloppe de la PAC 2021-27 s'élève à 343,9 milliards d'euros (prix constant 2018). Le FEAGA se voit attribuer un montant de 258,6 milliards d'euros provenant exclusivement du CFP. Au FEADER a été alloué 77,8 milliards d'euros du CFP, auxquels se sont ajoutés 7,5 milliards d'euros du plan de relance. Le budget de la PAC décroît continuellement depuis plusieurs décennies. La part de ce programme dans les dépenses de l'Union européenne était

de 66 % dans les années 80, environ 35,4 % pour la période 2014-20, et compte pour 31 % du CFP européen de la programmation 2021-27. En effet, les dépenses PAC de la période précédente ont été de 382,8 milliards d'euros (prix constant 2018). Bien qu'en prix courant le budget de la PAC augmente (voir dans l'annexe), en prix constant base 2018 la baisse est de 10,2 %, dont une diminution de 9,6 % pour le FEAGA et de 11,7 % pour le FEADER.



PEP Chambre d'agriculture Pays de la Loire d'après : Conseil de l'Union européenne, Infographie - Cadre financier pluriannuel 2021-2027 et Next Generation EU



PEP Chambre d'agriculture Pays de la Loire d'après : Conseil de l'Union européenne, Infographie - Cadre financier pluriannuel 2021-2027 et Next Generation EU

Nouveau mécanisme de conditionnalité budgétaire

Le respect de l'Etat de droit est dorénavant une condition à l'octroi des fonds européens définis dans le cadre du CFP.

L'Etat de droit est essentiel à la protection des valeurs fondamentales de l'Union européenne, telles que la liberté, la démocratie, l'égalité et le respect des droits de l'homme. L'Etat de droit exige que les autorités publiques d'un Etat membre agissent dans le cadre du respect des valeurs consacrées dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (séparation des pouvoirs, processus législatif transparent et démocratique, protection juridique effective, impartiale et indépendante, etc.).

L'Union européenne stipule que le respect de l'Etat de droit est une condition essentielle au respect des principes de la bonne gestion financière. En effet, cette garantie de bonne gestion financière n'est

rendue possible que si les cas de fraudes et d'évasions fiscales, de corruptions, de conflits d'intérêts, de décisions illégales venant des autorités publiques, ou autres violations font l'objet d'enquêtes et de poursuites judiciaires indépendantes.

Le cas échéant, selon la gravité de la violation, les mesures applicables par l'Union européenne peuvent alors être une interruption, suspension ou correction financière.

La Pologne et la Hongrie, puis la Slovénie se sont opposées à ce nouveau mécanisme en novembre 2020 en rejetant le budget européen 2021-27. Pour que ces pays lèvent leur veto, un compromis a dû être trouvé en associant à ce mécanisme de conditionnalité, une déclaration explicative prouvant un lien direct entre la violation de l'Etat de droit et la mauvaise utilisation des fonds européens.

Ressources propres à partir de 2021

Pour financer ses futures dépenses de 2021-27, l'Union européenne s'appuie sur quatre principales sources de recettes : les contributions nationales, les droits de douanes, la TVA et fait nouveau, sur la contribution plastique.

Depuis le 1^{er} janvier 2021, le plafond des ressources propres de l'Union européenne est fixé pour les paiements à 1,4 % et pour les engagements à 1,46 % du RNB des Etats membres, contre 1,2 % auparavant. Ce plafond est exceptionnellement relevé de 0,6 point de pourcentage, afin de couvrir les

engagements de l'emprunt prévu pour financer le NGUE. La part du RNB de l'UE-27 sollicitée pour le financement du CFP est estimée à 1,05 %.

A cela s'ajoute les ressources traditionnelles, telles que les droits de douanes et cotisations sur le sucre, mais également les contributions fondées sur la TVA (0,3 % de l'assiette de la taxe sur la valeur ajoutée de chaque Etats). Le paiement des rabais est appliqué à une partie des Etats membres au titre de corrections forfaitaires, permettant de compenser le rabais des contributions d'autres Etats membres.

Les ressources plastiques sont une nouvelle contribution fondée sur une taxe sur les déchets plastiques non recyclés. Le montant est de 0,80 €/kg de déchets d'emballage plastique non recyclé. Toutefois, un mécanisme existe afin de limiter un effet excessif de cette taxe. Cette ressource a aussi pour but d'inciter les pays membres à réduire leur consommation de plastique à usage unique.

D'autres nouvelles ressources financières sont envisagées, tel que la taxe carbone aux frontières, la taxe financière ou encore la taxe numérique, mais devront faire l'objet de propositions législatives. Cette recherche de nouvelles ressources est d'autant plus importante dans un contexte de remboursement du plan de relance.

Conclusion

Le budget 2021-27 de l'Union européenne est largement supérieur à celui de la période antérieure, et cela grâce au plan de relance Next Generation Union européenne, un fonds mis en place pour répondre aux difficultés économiques liées à la crise sanitaire. Le domaine « Cohésion, résilience et valeurs » est celui bénéficiant majoritairement de cet instrument de relance.

Bien que toutes les propositions qui ont pu être mises sur la table aient envisagé une augmentation du budget de l'Union européenne, celui de la PAC a été revu à la baisse dans chacune d'elles. In fine, les institutions européennes se sont accordées sur une diminution de 10,2 % (prix constant 2018) de l'enveloppe budgétaire dédiée à la PAC. Les deux piliers de la PAC voient ainsi leurs fonds diminuer. Le FEADER est un des programmes bénéficiant du plan de relance, ce qui atténue quelque peu la baisse de son enveloppe.

La sortie du Royaume-Uni et l'augmentation du budget de l'Union européenne demandent davantage de financement. La contribution de ressources propres des Etats membres a été revue à la hausse, et la ressource plastique a été créée. Le plan de relance demande encore à l'Union européenne de développer de nouvelles sources de financement, afin de rembourser l'emprunt contracté.

Le nouveau mécanisme de conditionnalité budgétaire permettra de sanctionner les violations de l'Etat de droit portant à la bonne gestion financière des fonds de l'Union européenne.

Enfin, une fois les négociations de la PAC au niveau européen terminées et les consultations du PSN au niveau national achevées, nous aurons davantage d'informations pour compléter plus en détail l'allocation du budget au sein du FEAGA et FEADER.

Annexe

Budget de l'Union européenne des périodes 2014-20 et 2021-27
(en milliards d'euros)

	Prix constant 2018			Prix courant		
	2014-20	2021-27		2014-20	2021-27	
	Budget	Budget	dont NGUE (3 ans)	Budget	Budget	dont NGUE (3 ans)
Marché unique, innovation et économie	116,36	143,38	10,60	114,54	161,00	11,49
Cohésion et valeurs	387,25	1 099,67	721,90	380,74	1 203,19	776,50
Ressources naturelles et environnement	399,61	373,87	17,50	391,85	419,93	18,94
dont PAC	382,86	343,94	7,50	375,43	386,60	8,07
FEAGA (P1)	286,14	258,59	0,00	280,35	291,09	0,00
FEADER (P2)	96,71	85,35	7,50	95,08	95,51	8,07
Migration et gestion des frontières	10,05	22,67	0,00	9,93	25,70	0,00
Sécurité et défense	1,96	13,19	0,00	1,94	14,92	0,00
Voisinage et le monde	96,30	98,42	0,00	94,52	110,60	0,00
Administration publique européenne	70,79	73,10	0,00	69,58	82,47	0,00
TOTAL	1 082,32	1 824,30	750,00	1 063,10	2 017,82	806,92



Avec la contribution financière
du compte d'affectation spéciale
«développement agricole et rural»



Contacts Pôle Economie et Prospective de la Chambre d'agriculture des Pays de la Loire

Pierre-Yves AMPROU	Tél. 02 41 18 60 60	Mail : pierre-yves.amprou@pl.chambagri.fr
Christine GOSCIANSKI	Tél. 02 41 18 60 57	Mail : christine.goscianski@pl.chambagri.fr
Clémentine LIBEER	Tél. 02 41 18 60 51	Mail : clementine.libeer@pl.chambagri.fr
Eliane MORET	Tél. 02 43 67 37 09	Mail : eliane.moret@pl.chambagri.fr
Nicolas ROUAULT	Tél. 02 41 18 60 36	Mail : nicolas.rouault@pl.chambagri.fr