

BUDGET UE DU PROCHAIN CFP (2021-2027)

PROPOSITIONS DE LA COMMISSION EUROPEENNE DU 27 MAI 2020

La Commission européenne a présenté ce 27 mai 2020 une nouvelle proposition pour le cadre financier pluriannuel (CFP) de l'UE pour la période 2021-2027, adossée à une proposition de fond de relance pour faire face à la crise économique et sanitaire liée au Covid. Le budget PAC, encore en baisse par rapport au CFP actuel (en euro constants 2018), y est néanmoins revu à la hausse. Le FEADER est notamment augmenté, et bénéficie de 15 milliards supplémentaires à travers le plan de relance « Next Generation »

« Réparer et préparer la prochaine génération » : le plan de relance européen

La présidente de la Commission européenne, Ursula Von den Leyen, a présenté son plan de relance « Next Generation », qui comporte à la fois un CFP 2021-2027 renforcé (avec un budget revu à la hausse : 1 100 milliards), et une proposition de fond de relance (750 milliards, dont 500 milliards de subventions et 250 milliards de prêts aux EM).

Le budget global européen serait ainsi porté à 1 850 milliards.

La Commission souhaite que ce plan de relance soit effectif au 1^{er} janvier 2021, après adoption au Conseil de l'UE et au Parlement.

Budget CFP 2021-2027 : 1 100 milliards d'euros

La Commission propose un **CFP « renforcé »**, c'est-à-dire une mise à jour de la dernière proposition budgétaire de Charles Michel au Conseil européen de février 2020, avec un budget légèrement réhaussé, porté à **1 100 milliards d'euros**. La CE propose de financer la hausse de ce budget par de nouvelles ressources propres.

Fonds de relance européen : 750 milliards euros

S'appuyant sur une initiative franco-allemande du 18 mai, la Commission européenne propose en complément du CFP un « **fonds de relance européen** » de **750 milliards d'euros**, pour aider l'Europe et ses EM à traverser la crise économique et la récession liée au contexte du Covid. Il s'agirait d'un emprunt réalisé en son nom propre.

Sur les 750 milliards empruntés en commun, environ 250 seraient par la suite prêtés aux EM, et 433 seraient redistribués aux EM les plus affectés par le Covid via des subventions européennes.

Ces fonds seraient à la disposition de tous les EM, mais **en priorité destinés à ceux ayant été fortement impactés par la crise sanitaire**, avec des enveloppes pré-allouées : 82 milliards pour l'Italie, 77 milliards pour l'Espagne, 39 milliards pour la France.

Afin de donner des gages aux frugaux, ces transferts auraient lieu sous conditions, et les EM souhaitant en bénéficier devront présenter un plan d'investissement et de réforme, validé par la Commission et le Conseil, et compatible avec les objectifs environnementaux du Green Deal.

Les fonds empruntés par l'Europe seraient remboursés entre 2028 et 2058 (les intérêts, dès 2021), soit par une contribution accrue des EM dans les prochains CFP, soit par une diminution des dépenses européennes, soit, dans l'idéal, par des ressources propres supplémentaires (taxe sur le plastique, taxe sur le carbone aux frontières, taxe sur les géants du numérique, etc.)

Les 250 milliards de prêts aux EM seront quant à eux remboursés par les EM bénéficiaires.

Pour assurer sa capacité à rembourser les emprunts, et pour emprunter à moindre coût, le plafond de ressource propre de l'UE sera relevé à 2% du RNB des EM, contre 1,2% actuellement. L'UE peut ainsi espérer emprunter avec des taux d'intérêts très bas.

A NOTER :

Ce plan de relance n'est à ce stade qu'une **proposition**, et même s'il s'efforce de prendre en compte les différentes sensibilités budgétaires, il doit encore faire l'objet d'une validation par les Etats Membres. Si la Commission propose des contrôles pour l'utilisation des fonds, certains « frugaux » ne s'en contentent pas et plaident pour un fonds de relance limité à des prêts aux EM. Ils auront toutefois moins de poids puisque l'Allemagne a accepté qu'une grande partie de ce fonds soit versé sous forme de subventions directes.

→ La proposition de la Commission **sera discutée par les dirigeants européens lors du Conseil du 19 juin**. Lier la proposition de plan de relance à la négociation du CFP est néanmoins un pari risqué, et personne ne sait dire ce qui ressortira de ces discussions.

Evolution du budget PAC

Cette proposition budgétaire d'ampleur concerne en proportion relativement peu le budget PAC, qui évolue dans une moindre mesure. Le budget global PAC est porté à 1 850 milliards **avec la prise en compte des 750 milliards** du fonds de relance (en prix constants 2018) :

| | 2014-2020 EU27 | Commission EU 27, mai 2018 | Présidence finlandaise (déc. 2019) | Conseil européen, fevr. 2020 | Commission, dont relance, mai 2020, |
|--------------------------|-------------------|----------------------------------|--|------------------------------------|---|
| CFP (% RNB) | 1.16% | 1.11% | 1.07% | 1.074% | 2,00% |
| CFP (milliards €) | 1 082 | 1 135 | 1 087 | 1 095 | 1 850 |
| PAC | 383 | 324 | 334 | 329 | 348 |
| → 1 ^{er} pilier | 286 | 254 | 254 | 257 | 258 |
| → Feader | 96 | 70 | 80 | 73 | 90 |
| Part PAC | 35.3% | 28.5% | 30.7% | 30.1% | 18.8% |

En prix **constants 2018**, source : <http://capreform.eu/commission-propose-increased-agricultural-spending-in-reinforced-mff/>

| | 2014-2020 EU27 | Commission EU 27, mai 2018 | Présidence finlandaise (déc. 2019) | Conseil européen, fevr. 2020 | Commission, dont relance, mai 2020, |
|--------------------------|-------------------|----------------------------------|--|------------------------------------|---|
| CFP (% RNB) | 1.16% | 1.11% | | | 2,00% |
| CFP (milliards €) | 1 063 | 1 279 | | | 2 049 |
| PAC | 375 | 365 | | | 391 |
| → 1 ^{er} pilier | 280 | 286 | | | 291 |
| → Feader | 95 | 79 | | | 100 |
| Part PAC | 35.3% | 28.5% | | | 18.8% |

En prix **courants**, source : <http://capreform.eu/commission-propose-increased-agricultural-spending-in-reinforced-mff/>

Comparaison de la proposition de la CE par rapport à sa proposition de mai 2018

Premier pilier :

Le 1^{er} pilier augmente de 4 milliards à prix constants 2018 par rapport à la proposition de la CE de mai 2018 (CFP renforcé). La totalité de l'augmentation proposée sera réservée aux dépenses liées au marché. Selon la communication de la CE, cet argent est destiné à « *renforcer la résilience des secteurs agroalimentaires et de la pêche* »

Second pilier :

L'augmentation sur le 2nd pilier est plus conséquente : + 20 milliards d'euros par rapport à la proposition de la CE de mai 2018. Elle provient d'une part d'une **augmentation de 5 milliards d'euros** à prix constants 2018 (CFP renforcé), d'autre part d'un **complément de 15 milliards d'euros lié au fonds de relance budgétaire**.

Comparaison du budget PAC entre le CFP actuel et la proposition du futur CFP

La comparaison de budget implique plusieurs choix, qui modifient le résultat : le choix de la base de référence, et le choix d'une comparaison à prix constants / à prix courants.

La base de référence à utiliser pour la comparaison :

- Soit le total des crédits d'engagements du CFP 2014-2020,
- Soit les crédits d'engagements de la dernière année du CFP actuel, multiplié par 7 (c'est le choix de la Commission européenne pour sa comparaison)

La comparaison à prix constant ou à prix courants :

Le règlement CFP fixe chaque année les crédits d'engagement à prix constants, convertis en prix courants avec un déflateur annuel fixé à 2%. Ce sont ces montants qui figurent dans les annexes des règlements sur le plan stratégique PAC, qui fixent les plafonds préalloués aux paiements directs, etc.

En utilisant la référence de la Commission pour le CFP 2014-2020, on trouve ainsi **une baisse de 5% en prix constants 2018** (cf tableau), mais une augmentation de 2% en prix courants pour le budget PAC total (en prenant comme référence les crédits d'engagement 2020 x 7)

Beaucoup ont donc critiqué la proposition de la Commission, qui, en tenant compte de l'inflation, ne maintient pas la valeur des paiements, ce qui correspondrait à une baisse en termes « réels ». Néanmoins, cette baisse en termes « réel » n'est réelle que si l'inflation est effectivement de 2% comme fixée par la Commission. Or les dernières estimations de l'inflation (estimation flash de la BCE en mai 2020) indiquent une inflation de -0.1% pour la zone euro.

→ Si l'inflation est finalement inférieure à 2%, cela signifie que même un budget réduit à prix constant pourrait maintenir la valeur réelle des paiements agricoles

Utilisation des fonds supplémentaires pour le FEADER

Les fonds supplémentaires pour le FEADER ont deux origines distinctes :

- CFP renforcé : +5 milliards par rapport à la proposition précédente
- Plan de relance « Next Generation » : + 15 milliards

Les fonds alloués pourraient ainsi ne pas être utilisés de la même façon, selon leur origine :

L'augmentation des crédits CFP pourra être disponible **toute la période du CFP** pour les interventions standards de développement rural décidées dans les PSN.

Mais le type d'interventions concernée par les crédits liés au fonds de relance budgétaire reste imprécise... Selon la proposition de la CE relative à cet instrument de relance, l'argent ne sera à mis à disposition des EM que pour faire face aux conséquences de la pandémie de COVID, et notamment pour aides les zones rurales à faire face à l'impact de la crise sanitaire. Ces fonds (15 milliards) ne seraient donc pas nécessairement disponibles pour l'ensemble des opérations habituelles du FEADER.

Les précisions de la CE dans une communication du 2 juin indiquent que ces fonds devront être utilisés pour aider les agriculteurs des zones rurales « à opérer les changements structurels nécessaires à la mise en œuvre du Pacte vert pour l'Europe » (« Green Deal ») et notamment aux stratégies « Biodiversité » et « de la ferme à la fourchette » (« Farm to Fork »). La mise en application de ces stratégies sera définie dans les Plan Stratégiques Nationaux PSN.

A NOTER : Les fonds disponibles dans le cadre du plan de relance « Next Generation » ne seront donc pas **disponible avant la nouvelle programmation PAC et la mise en œuvre des PSN, c'est-à-dire en 2022**. Ces fonds seront ajoutés aux dotations des Etats Membres, au prorata des dotations proposées pour le développement rural en 2018.

2021 : période de transition... et incertitudes budgétaires.

2021 correspond à une année de transition, où les règles de la programmation actuelle continueront à s'appliquer, financées par le budget de la prochaine programmation. La proposition de règlement de transition de la CE définit les enveloppes nationales pour 2021 tant pour les paiements directs que pour les paiements du développement rural.

Au niveau national, la nouvelle proposition de CFP donne lieu à différents scénarios de déclinaisons régionales. Les Régions ne sont donc pas en mesure d'anticiper les dispositifs FEADER pour les années 2021 et suivantes (ni les mesures ouvertes, ni leur niveau de financement). Néanmoins, les enveloppes disponibles pour le FEADER en Région pourraient être largement contraintes, en fonction des facteurs suivants :

- Répartition du CFP entre les Etats Membres
- Taux de transfert P1 P2, décidé au niveau national
- Répartition entre aides surfaciques nationales et aides non surfaciques : le maintien de l'ICHN envisagé au niveau national a pour conséquence une baisse du FEADER géré en Région.
- Paiement des arriérés PAC, dette française envers la CE que le MAA envisage d'apurer en 2021 (un lissage sur la prochaine programmation permettrait de réduire la tension sur 2021)
- Répartition du CFP sur la programmation, notamment pour les 15 milliards du plan de relance, que la Commission entend fléchir vers le « Green Deal » et les stratégies européennes « Biodiversité » et « Farm to Fork », à partir de la prochaine programmation et non pendant la transition.

Différentes simulations du Ministère ont été adressés aux Régions, dont un scénario vraisemblable proposant 40 M d'€ de FEADER en AURA en 2021, soit une baisse de 65% par rapport aux 110 M€ de budget en 2019 (dont 25 M€ pour la DJA, et 30 M€ pour les PCAE).

Les Régions de France ont sollicité le Ministère pour négocier cette proposition et demandent de réunir 2 Comités Etat Région dans l'été pour tenter d'anticiper, bien que le CFP ne soit probablement pas voté avant Décembre.

Sources et documents d'intérêt

Communiqué sur la stratégie "Next generation" :

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_20_940

Questions et réponses sur le budget UE : politique agricole commune et politique commune de la pêche : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/qanda_20_985

Article sur le plan de relance européen :

<https://www.touteleurope.eu/actualite/covid-19-les-details-du-plan-de-relance-de-la-commission-europeenne.html>

Article CapReform sur le budget PAC dans la nouvelle proposition de CFP :

<http://capreform.eu/commission-proposes-increased-agricultural-spending-in-reinforced-mff/>

Toutes les actualités de la négociation du CFP :

<https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/eu-budgetary-system/multiannual-financial-framework/mff-negotiations/>