

# La PAC post 2020 :

## Le calendrier et les perspectives budgétaires

**aGRICULTURES  
& TERRITOIRES**  
CHAMBRE D'AGRICULTURE  
PAYS DE LA LOIRE

Juillet 2018

TERRES d'AVENIR



Cette note de synthèse a été rédigée par Pascale Labzaé et Pierre-Yves Amprou à partir de la proposition législative sur le prochain cadre financier pluriannuel (CFP), des documents de travail produits par l'APCA et par la Commission européenne. Les éléments développés restent pour la plupart provisoires et conditionnés à un accord politique entre les institutions européennes avant d'être applicables dans les Etats-membres (EM).



<b>Introduction</b> .....	<b>5</b>
<b>Le calendrier</b> .....	<b>6</b>
Incertitudes sur le calendrier de négociation du CFP et de la PAC .....	<b>6</b>
<b>Les perspectives budgétaires</b> .....	<b>8</b>
Le budget de l'UE et la PAC .....	<b>8</b>
Le prochain CFP et le budget agricole .....	<b>10</b>
<b>Conclusion</b> .....	<b>13</b>
<b>Annexe</b> .....	<b>15</b>



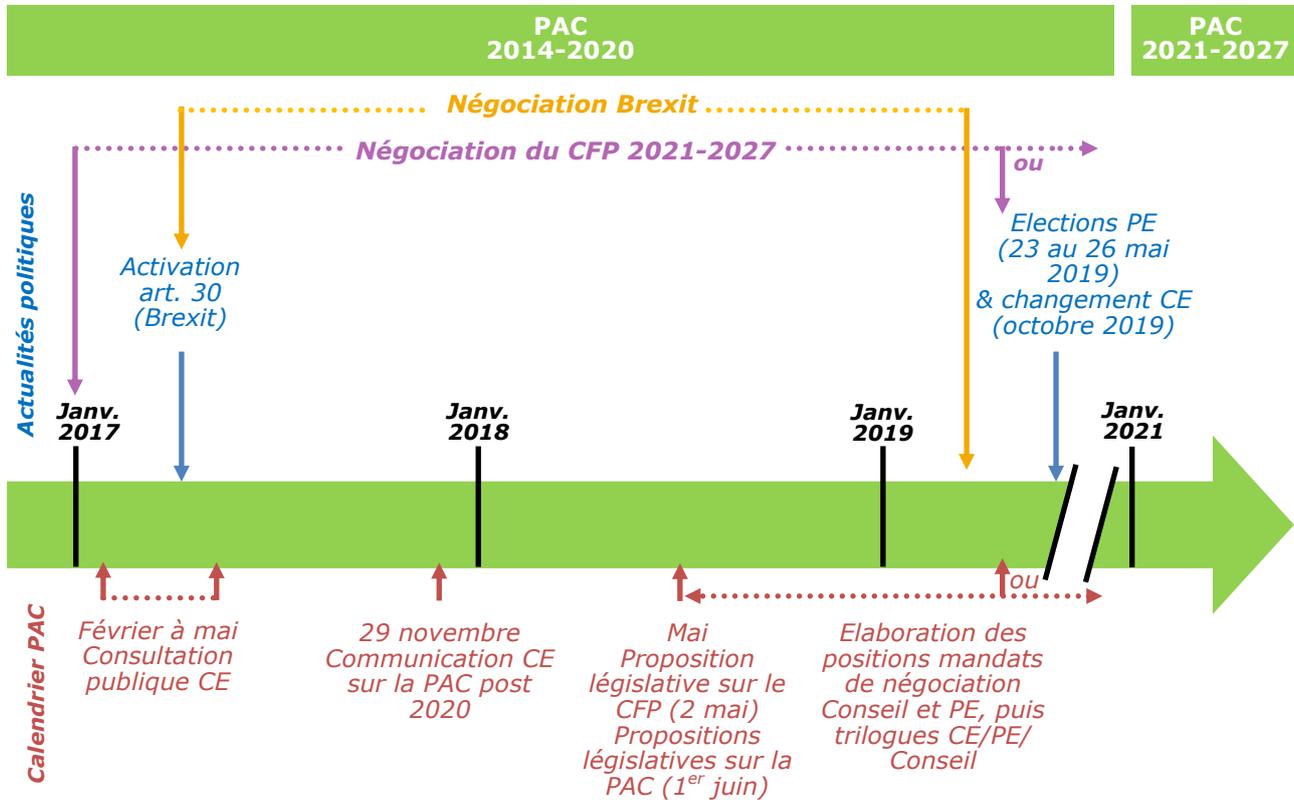


Suite aux propositions publiées par la Commission européenne à la fois sur le prochain CFP et la PAC (politique agricole commune) post 2020, l'heure est à l'incertitude : sur les aspects budgétaires avec comme base de négociation une proposition très désavantageuse pour l'agriculture, sur les postures politiques des Etats-membres dans un contexte de construction européenne en panne (Brexit, montée du populisme, ...), sur le calendrier de négociation impacté par les prochaines élections européennes et sur le contenu même de la PAC avec des interrogations sur la réelle ambition agricole de l'Europe et un sentiment de complexification plutôt que de simplification.

Après avoir rappelé les points essentiels des calendriers croisés entre la PAC post 2020, le prochain CFP et les échéances européennes, la présente note passe en revue quelques rappels sur la composition du budget européen, son financement et l'impact du Brexit. Elle présente également la proposition sur le prochain CFP et ses conséquences pour le secteur agricole.



## Incertitudes sur le calendrier de négociation du CFP et de la PAC



A l'instar des réformes précédentes de la PAC, le processus en cours s'étend sur plusieurs années entre les premières réflexions et la décision politique des 3 institutions européennes (voir encadré sur le processus de décision de la PAC).

Aux propres échéances de la PAC, se superposent l'actualité politique de l'UE (Brexit, élections européennes en 2019...) et le calendrier de négociation du prochain CFP de l'UE. Ces événements impacteront le contenu et la durée des négociations de la réforme en cours.

### Le calendrier de la PAC post 2020

Lancé par la Commission européenne au cours du 1<sup>er</sup> trimestre 2017 dans le cadre de ses missions de consultation, de communication et de proposition, le calendrier de la réforme a débuté par une consultation publique sur les finalités de la PAC. La Commission a ensuite publié en novembre 2017 une communication précisant les grandes lignes de la réforme à venir et en juin 2018 les propositions législatives qui précisent le projet de contenu de la future PAC et qui serviront de base à la négociation (voir [note sur les propositions législatives de la PAC post 2020](#)).

### **Le processus de décision de la PAC (Voir schéma en annexe)**

Introduite par le Traité de Maastricht sous le terme désormais caduc de "codécision", la "procédure législative ordinaire" est aujourd'hui, depuis le Traité de Lisbonne, le mode décisionnel le plus courant pour adopter la législation de l'UE. Elle s'applique pour la plupart des domaines dans lesquels l'UE est active : marché intérieur et gouvernance économique, libre circulation des travailleurs, politique agricole commune, politique de développement régional et social, justice et affaires intérieures, éducation, culture, etc...

Selon cette procédure, le Parlement européen et le Conseil de l'UE sont sur un pied d'égalité pour adopter les nouvelles normes européennes. Fondée sur le principe de parité, cette procédure permet qu'aucune des deux institutions ne puisse adopter de législation sans l'accord de l'autre. Elle accorde de fait au Parlement européen un droit de veto sur certains projets du Conseil, et vice-versa.

En règle générale, c'est la Commission qui formule une proposition au Parlement et au Conseil. Le texte législatif passe une ou deux fois au Parlement ainsi qu'au Conseil. Si à l'issue de ces deux lectures, le Conseil et le Parlement ne parviennent pas à s'accorder sur une proposition, le texte est soumis à un comité de conciliation composé d'un nombre égal de représentants du Conseil et du Parlement. Lorsque le comité est arrivé à un accord, le texte adopté retourne au Parlement et au Conseil, de manière à y être adopté et à obtenir ainsi force de loi. Pour mémoire, plus de 2 années se sont écoulées entre les propositions législatives et la publication des 4 règlements de base de la PAC actuelle.

### **L'agenda politique de l'UE**

Outre le Brexit qui présente de multiples conséquences politiques, économiques et financières, l'actualité politique de l'UE des mois à venir est dense en raison des prochaines élections européennes du printemps 2019 et du renouvellement de la Commission européenne qui suivra (automne 2019). Cette échéance va devenir, à partir de septembre 2018, le principal horizon des responsables politiques européens et devrait éclipser les négociations de la PAC. Alors que la Commission maintient (en ce début d'été 2018) l'objectif d'aboutir à un accord politique à la fois sur le CFP et la PAC avant le printemps 2019, les négociations ne devraient vraisemblablement aboutir qu'au cours de la prochaine investiture, probablement à partir de 2020.

### **Le calendrier du cadre financier pluriannuel**

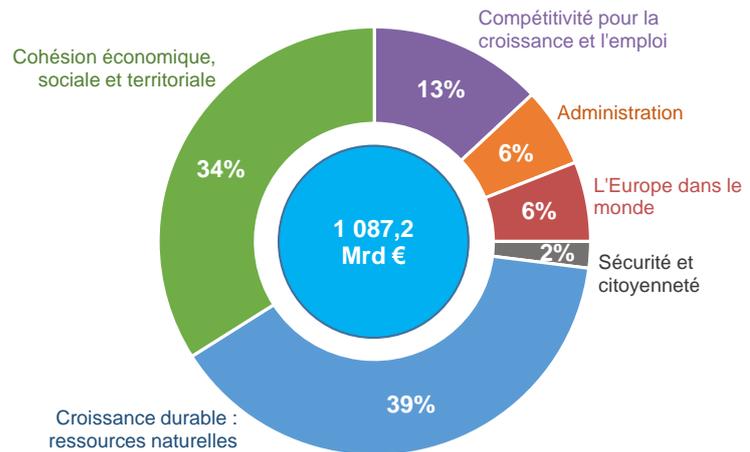
La Commission européenne a présenté en mai 2018 son projet de CFP pour la période 2021-27. Elle avait préalablement publié un document de réflexion sur l'avenir des finances de l'UE en juillet 2017 et une communication sur le futur CFP en février 2018 qui envisageaient chacun de possibles baisses de budget européen alloué à la PAC.



## Le budget de l'UE et la PAC

Un budget européen annuel  
de plus de 150 milliards  
d'euros

**Le budget de l'UE**  
(Domaines financés par le budget de l'UE 2014-2020)

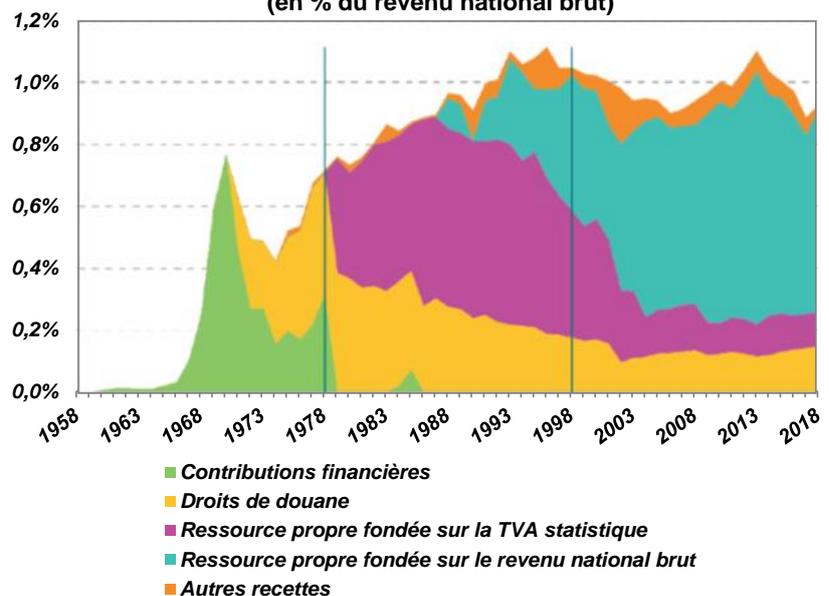


PEP Chambre d'agriculture Pays de la Loire

Source : Commission européenne

Le montant global du budget de l'UE s'élève à près de 1 100 milliards d'euros sur la programmation 2014-20, soit plus de 150 milliards d'euros par an. Le CFP sur 7 ans procure une visibilité et une stabilité à la planification des dépenses (voir encadré sur les principes du CFP).

**Les sources de financement du budget de l'UE**  
(en % du revenu national brut)



PEP Chambre d'agriculture Pays de la Loire

Source : communication février 2018, de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil de l'UE

Le budget européen est principalement alimenté par une contribution de chaque EM : 1,03 % du revenu national brut (RNB) sur 2014-20, en moindre mesure par les droits de douanes, la TVA et d'autres recettes plus marginales. Il représente une très faible part des dépenses publiques des EM de l'UE (environ 2 %).

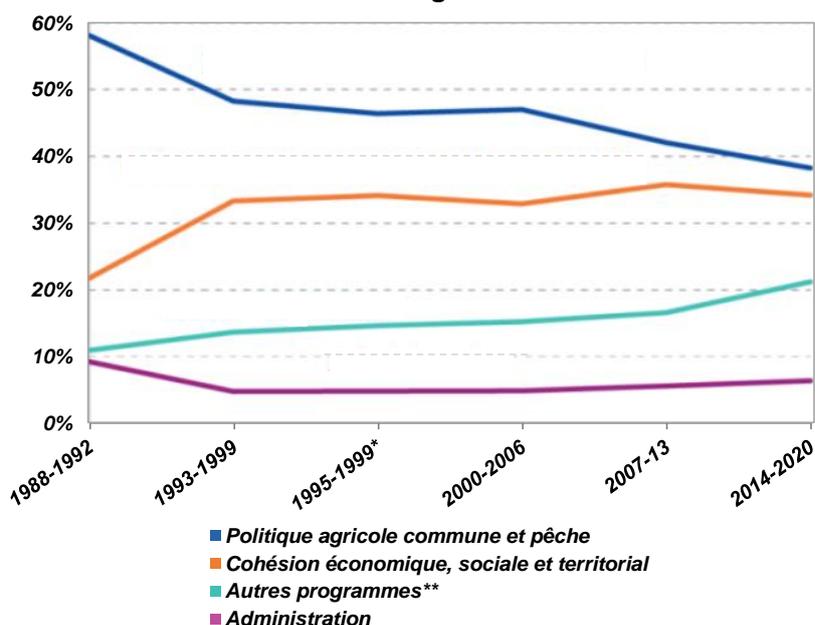
### Principes du CFP

Le CFP est un cadre politique qui définit les priorités de l'UE et qui leur affecte les ressources financières pour réaliser les dépenses communautaires jugées nécessaires (plan de dépenses d'investissements par domaine). Il précise, pour chacun de ces domaines et pour une période de 7 ans, le montant des plafonds annuels de dépenses à respecter. Le budget annuel de l'UE doit respecter le CFP. La PAC figure parmi les priorités visées par le CFP.

### Un recul tendanciel de la part consacrée au budget agricole

La structure des dépenses du budget de l'UE a évolué au fil du temps. La part du budget alloué à la politique agricole et à la politique de cohésion a diminué. Elle s'établit à 73 % pour la programmation 2014-20 dont 39 % pour la PAC. Les investissements visent de plus en plus les domaines de la recherche et de l'innovation, les réseaux transeuropéens, de transport et d'énergie (voir graphique).

Evolution des principaux domaines d'action dans le budget de l'UE



\* Ajusté pour tenir compte de l'élargissement de 1995

\*\* Recherche & innovation, infrastructures transeuropéennes, actions extérieures, espace, éducation et jeunesse, justice et affaires intérieures, compétitivité, autres.

PEP Chambre d'agriculture Pays de la Loire

Source : Commission européenne, document de réflexion de juin 2017 sur l'avenir des finances de l'UE

### L'impact financier du Brexit

Le Brexit provoquera un déficit structurel dans les finances de l'UE à 27 car le Royaume-Uni contribuait davantage au budget européen que ce qu'il recevait. Le montant exact de ce déficit dépendra du type de Brexit (soft ou hard...), mais également d'autres facteurs (par exemple tarifs douaniers entre UE et Royaume-Uni...). Selon les estimations et les facteurs pris en compte, le déficit annuel du budget européen causé par le Brexit s'établirait à plus de 10 milliards d'euros. Après le départ du Royaume-Uni, il sera difficile de maintenir un budget à 1 % du RNB de l'UE 27.

## Le prochain CFP et le budget agricole

### De nouvelles priorités

Le renforcement de certaines priorités et l'impact financier du Brexit génèrent un déficit budgétaire important sur le prochain CFP toutes choses égales par ailleurs. Dans sa proposition, la Commission finance ces nouvelles priorités par une hausse de la contribution de chaque EM et par des ressources propres supplémentaires (recettes provenant du régime d'échange de droits d'émission des gaz à effet de serre, de l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés, d'une contribution nationale sur le volume de déchets plastiques non recyclés). Elle a par contre fait le choix de compenser les conséquences financières du Brexit en partie par des économies et des redéploiements à partir de programmes existants. La politique de cohésion et surtout la PAC sont particulièrement mises à contribution dans cet effort.

### Cadre financier pluriannuel 2021-2027 (en engagements)

Milliards € (constants prix 2018)	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2021-2027	Moyenne annuelle 2021-2027
<b>Marché unique, innovation et numérique</b>	23,955	23,918	24,203	23,624	23,505	23,644	23,454	166,303	23,758
<b>Cohésion et valeurs</b>	51,444	54,171	56,062	56,600	57,148	59,200	57,349	391,974	55,996
<b>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>	<b>48,089</b>
<i>dont fonds européen agricole de garantie (FEAGA)</i>	<i>37,976</i>	<i>37,441</i>	<i>36,946</i>	<i>36,346</i>	<i>35,756</i>	<i>35,176</i>	<i>34,606</i>	<i>254,247</i>	<i>36,321</i>
<i>dont fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)</i>	<i>10,609</i>	<i>10,401</i>	<i>10,197</i>	<i>9,997</i>	<i>9,801</i>	<i>9,609</i>	<i>9,421</i>	<i>70,037</i>	<i>10,005</i>
<b>Migration et gestion des frontières</b>	3,076	4,219	4,414	4,647	4,719	4,846	4,908	30,829	4,404
<b>Sécurité et défense</b>	3,154	3,229	3,183	3,281	3,517	3,743	4,216	24,323	3,475
<b>Voisinage et le monde</b>	14,765	14,831	15,002	15,290	15,711	16,298	17,032	108,929	15,561
<b>Administration publique et européenne</b>	10,388	10,518	10,705	10,864	10,910	11,052	11,165	75,602	10,800
<b>Total</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>	<b>162,083</b>
<b>En % du RNB (EU-27)</b>	1,12%	1,13%	1,13%	1,12%	1,11%	1,11%	1,09%	1,11%	1,11%

PEP Chambre d'agriculture Pays de la Loire

Source : proposition législative sur le CFP 2021-27 du 2 mai 2018

### Nouveau recul du budget de la PAC

La Commission européenne propose un budget total du CFP de 1 279 milliards d'euros sur la période 2021-27, soit 1,11 % du RNB de l'UE 27 avec le fonds européen de développement, 1,08 % sinon. La part dédiée à la PAC (Feaga et Feader) recule : rapportés au budget total du CFP, le Feaga et le Feader ne représentent respectivement plus que 22 % et 6 % des dépenses prévues par la Commission après 2020, contre 30 % et 10 % des dépenses dans la programmation 2014-20. En plus du Feaga et du Feader, l'agriculture pourra également émarger aux programmes Horizon Europe (recherche et innovation), spatial européen (agriculture de précision) et Life (promotion des énergies propres et efficaces).

Pour atténuer l'effet baissier de ses arbitrages, la Commission européenne a communiqué les éléments chiffrés de sa proposition en euros courants\*, soit une baisse du budget de la PAC (Feaga et Feader) de l'ordre de -5 % en moyenne entre les 2 programmations. Une analyse en euros constants\*\* est cependant préférable pour évaluer l'impact réel du nouveau CFP sur les exploitations agricoles car elle permet de tenir compte de l'inflation.

\* Les euros courants sont les euros tels qu'ils sont indiqués à une période donnée.

\*\* Les euros constants sont les euros en valeur réelle, c'est-à-dire corrigés de la variation des prix par rapport à une donnée de base ou de référence.

Sur cette base, la baisse du budget de la PAC est beaucoup plus importante. Elle est évaluée à -11 % en début de programmation et progresse en cours de programmation pour atteindre -19 % en 2027. En France, 1<sup>er</sup> bénéficiaire en UE, l'enveloppe annuelle passe de 8,9 milliards d'euros en 2018 à 8,4 milliards d'euros en 2027.

La proposition de répartition du budget de la PAC 2021-27 entre les EM prend en compte la poursuite du processus de convergence externe initié au cours de la période actuelle. Il consiste pour les EM dont les paiements directs du 1<sup>er</sup> pilier (exprimés en €/ha) sont inférieurs à 90 % à la moyenne de l'UE à réduire cet écart de 50 % (par rapport à 90 % de la moyenne européenne). Cette convergence sera financée par tous les EM se situant au dessus de la moyenne européenne (dont la France) en 6 étapes progressives à partir de 2022.





L'intitulé et l'ordre des différentes catégories de dépenses présentées dans les CFP successifs permettent de qualifier l'évolution des politiques européennes.

Ainsi, le terme d' « agriculture » disparaît des intitulés des dépenses prioritaires de l'UE dès le cadre financier 2007-13. Les notions de « préservation » et de « gestion » des ressources naturelles lui sont préférées en 2007, avant que celles-ci soient elles-mêmes remplacées par la notion de « durabilité » en 2014. Dans la proposition de CFP post-2020, la Commission met clairement en avant l' « environnement ». Par ailleurs, alors que les dépenses agricoles sont classées en tête des priorités dans l'Agenda 2000, celles-ci sont reléguées au 2<sup>e</sup> rang dans la programmation 2007-13 puis au 3<sup>e</sup> rang dans la proposition de CFP post 2020.

Du point de vue politique, cette baisse drastique du budget alloué à la PAC est incomprise et jugée incompatible avec les défis de l'agriculture par la profession agricole européenne (COPA-COGECA). Ce désengagement témoigne selon elle de l'abandon d'une réelle ambition agricole en Europe. Il appartient désormais à la négociation de cette proposition de bâtir un budget en phase avec les défis et les ambitions pour l'avenir de l'Europe et de son agriculture.

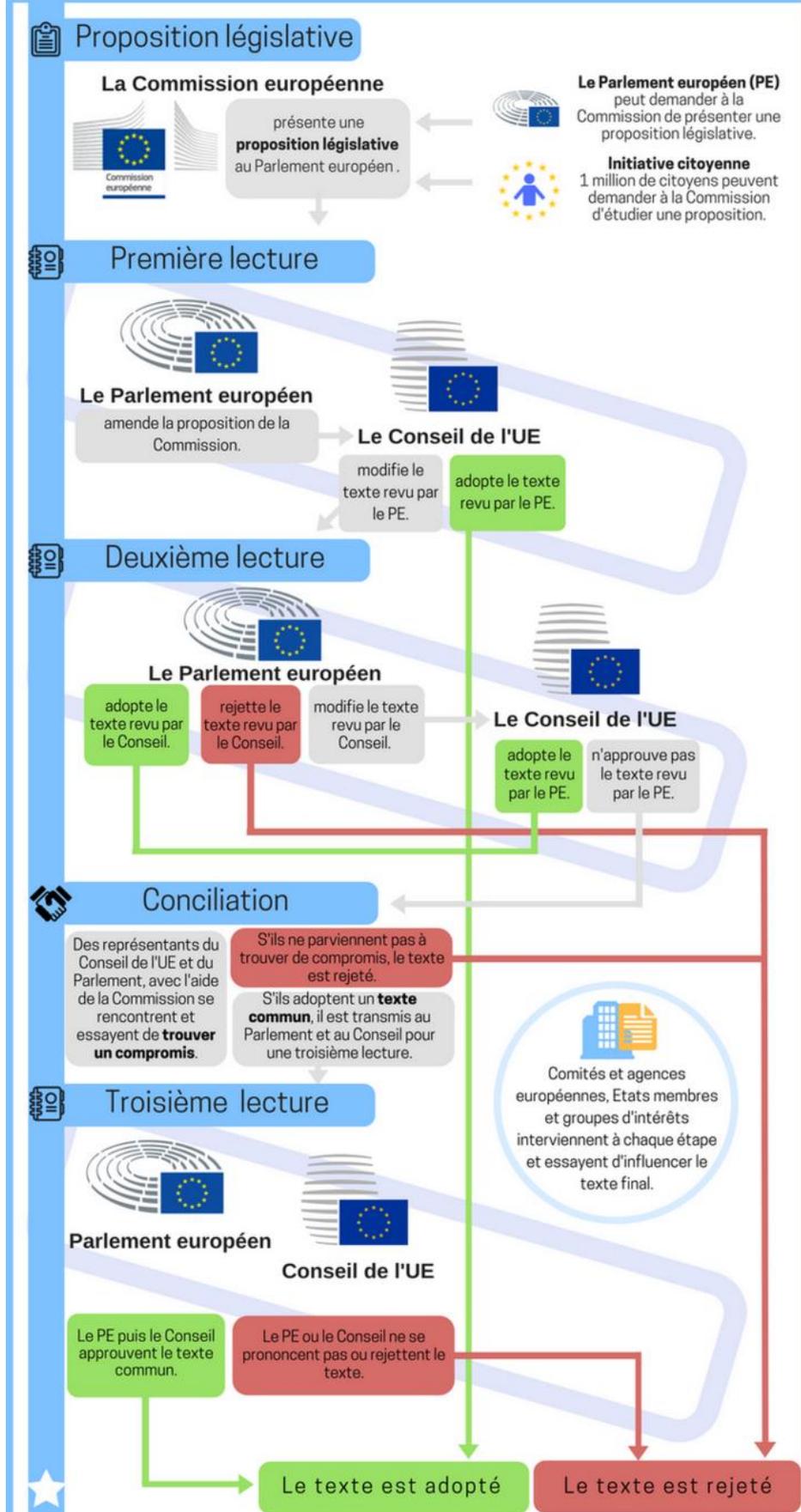
Le Parlement européen a adopté une résolution à la fin du mois de mai réaffirmant que le financement de la PAC (et de la politique de cohésion) doit être maintenu au niveau actuel après 2020. La France et environ une vingtaine d'autres (l'Allemagne n'en fait pas partie) soutiennent aussi le maintien du budget de la PAC.

Les négociations sur le Brexit vont également se poursuivre d'ici l'automne pour que le résultat en soit validé par les institutions européennes et le parlement britannique avant le retrait prévu du Royaume-Uni de l'UE le 29 mars 2019. Une période de transition débutera ensuite et devrait s'achever le 31 décembre 2020.





## La procédure législative ordinaire



Source : toute l'europe.eu



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



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

Pierre-Yves AMPROU	Tél. 02 41 18 60 60	Mail : pierre-yves.amprou@pl.chambagri.fr (Angers – La R/Y)
Christine GOSCIANSKI	Tél. 02 41 18 60 57	Mail : christine.goscianski@pl.chambagri.fr (Angers)
Gilles LE MAIGNAN	Tél. 02 53 46 61 70	Mail : gilles.lemaignan@pl.chambagri.fr (Nantes)
Eliane MORET	Tél. 02 43 67 37 09	Mail : eliane.moret@pl.chambagri.fr (Laval)
Pascale LABZAE	Tél. 02 43 29 24 28	Mail : pascale.labzae@pl.chambagri.fr (Le Mans)