



CADRE FINANCIER PLURIANNUEL

Jusqu'à présent, six cadres financiers pluriannuels (CFP) ont été adoptés, dont le CFP 2021-2027. Le traité de Lisbonne a fait du CFP, qui était un accord interinstitutionnel, un règlement. Établi pour une période d'au moins cinq années, un CFP vise à assurer l'évolution ordonnée des dépenses de l'Union dans la limite de ses ressources propres. Il met en place des dispositions que le budget annuel de l'Union doit respecter, et garantit ainsi la discipline financière. Concrètement, le règlement sur le CFP établit des plafonds de dépenses pour de grandes catégories de dépenses appelées rubriques. Le 2 mai 2018, la Commission a présenté des propositions législatives pour le nouveau CFP pour la période 2021-2027. Dans le contexte de la pandémie de COVID-19, la Commission a proposé, le 27 mai 2020, un plan de relance («Next Generation EU») qui comprenait des propositions révisées pour le CFP et les ressources propres, et prévoyait la création d'un instrument pour la relance doté de 750 milliards d'euros. Ce train de mesures a été adopté le 16 décembre 2020.

BASE JURIDIQUE

- Article 312 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE);
- Règlement (UE, Euratom) 2020/2093 du Conseil du 17 décembre 2020 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027^[1];
- Règlement (UE, Euratom) 2020/2092 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union^[2];
- Règlement (UE, Euratom) 2020/2094 du Conseil du 17 décembre 2020 établissant un instrument de l'Union européenne pour la relance en vue de soutenir la reprise à la suite de la crise liée à la COVID-19^[3];
- Accord Interinstitutionnel du 16 décembre 2020 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière, ainsi que sur de nouvelles ressources propres, comportant une feuille de route en vue de la mise en place de nouvelles ressources propres^[4].

[1]JO L 433I du 22.12.2020, p. 11.

[2]JO L 433I du 22.12.2020, p. 1.

[3]JO L 433I du 22.12.2020, p. 23.

[4]JO L 433I du 22.12.2020, p. 28.



CONTEXTE

Dans les années 80, l'écart grandissant entre les ressources disponibles et les besoins budgétaires réels a créé un climat conflictuel dans les relations interinstitutionnelles. Le concept de perspectives financières pluriannuelles a été élaboré dans le souci d'apaiser ce conflit, d'améliorer la discipline budgétaire et d'optimiser sa mise en œuvre par une meilleure planification. Le premier accord interinstitutionnel (All) a été conclu à cet effet en 1988. Il comportait les perspectives financières pour 1988-1992, dénommées «Paquet Delors I», qui visaient à dégager les ressources nécessaires pour accompagner la mise en œuvre de l'Acte unique européen. Un nouvel All a été adopté le 29 octobre 1993, conjointement avec les perspectives financières pour la période 1993-1999 (le «Paquet Delors II»), qui ont permis le doublement des Fonds structurels et l'augmentation du plafond des ressources propres (voir fiche [1.4.1](#)). Le troisième All sur les perspectives financières pour la période 2000-2006, également dénommé «Agenda 2000», a été signé le 6 mai 1999; l'un de ses principaux objectifs était de garantir les ressources nécessaires pour financer l'élargissement. Le quatrième All, couvrant la période 2007-2013, a été conclu le 17 mai 2006.

Le traité de Lisbonne a fait du CFP, qui était un accord interinstitutionnel, un règlement du Conseil soumis à l'approbation du Parlement européen. Outre la définition des «montants des plafonds annuels des crédits d'engagement par catégorie de dépenses et du plafond annuel des crédits de paiement», l'article 312 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE) précise que le CFP doit également «prévoir[r] toute autre disposition utile au bon déroulement de la procédure budgétaire annuelle». Le règlement sur le CFP est assorti d'un All sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière.

Le cinquième CFP, couvrant la période 2014-2020, a été conclu le 2 décembre 2013. Il est le premier à avoir été adopté en vertu des nouvelles dispositions du traité de Lisbonne, qui prévoient que le Conseil adopte à l'unanimité, au moyen d'une procédure législative spéciale, le règlement sur le CFP, après approbation du Parlement. Il s'agit également du premier CFP dans lequel les montants globaux en termes réels ont été réduits. C'est pourquoi le Parlement a subordonné l'approbation du CFP à une révision obligatoire à mi-parcours, pour lui permettre de réévaluer les besoins budgétaires pour la période du CFP et, le cas échéant, de les ajuster. L'accord a en outre permis d'assurer une plus grande flexibilité afin de permettre l'utilisation de la totalité des sommes prévues, de poser les jalons d'un véritable système de ressources propres pour l'Union, et de garantir l'unité et la transparence en matière budgétaire ainsi qu'un contrôle et une surveillance parlementaires adéquats. Le CFP 2014-2020 révisé, adopté le 20 juin 2017, était assorti d'un accord sur un appui supplémentaire consacré aux mesures en matière de migration, à la croissance et à l'emploi. Il a également renforcé l'instrument de flexibilité et la réserve d'aide d'urgence, de sorte que davantage de fonds pouvaient être déplacés entre les lignes et les exercices budgétaires pour permettre une réaction plus rapide aux imprévus et à de nouvelles priorités.



LE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL 2021-2027

Le [2 mai 2018](#), la Commission a présenté des propositions législatives établissant un CFP pour la période 2021-2027. Elle a proposé une enveloppe de 1 134,6 milliards d'euros (prix de 2018) en crédits d'engagement, soit 1,11 % du RNB de l'EU-27. Elle prévoyait une hausse des crédits alloués, entre autres, à la gestion des frontières, à la migration, à la sécurité, à la défense, à la coopération au développement et à la recherche, ainsi que des coupes budgétaires, en particulier dans la politique de cohésion et la politique agricole. Outre la rationalisation de l'architecture globale (avec 37 programmes de dépenses au lieu de 58), la Commission a proposé une série d'instruments budgétaires spéciaux, en dehors des plafonds du CFP, afin d'améliorer la flexibilité de la budgétisation de l'Union. Elle a également proposé d'intégrer le Fonds européen de développement au CFP et de moderniser le volet des recettes, avec l'introduction de plusieurs nouvelles catégories de ressources propres.

Le Parlement a adopté des résolutions sur le CFP 2021-2027 les [14 mars](#)^[5] et [30 mai 2018](#)^[6]. Le [14 novembre 2018](#), il a précisé son mandat de négociation, proposé des amendements aux propositions d'All et de règlement sur le CFP, et présenté un ensemble complet de données chiffrées ventilées par rubrique et par programme. Dans ce contexte, le Parlement a précisé que le plafond du CFP pour les engagements devrait passer de 1 % du RNB de l'EU-28 à 1,3 % du RNB de l'EU-27, soit 1 324 milliards d'euros (prix de 2018), une augmentation de 16,7 % par rapport à la proposition de la Commission. Il a suggéré de ne pas modifier les crédits alloués à la politique agricole commune et à la politique de cohésion en termes réels, et de mettre davantage l'accent sur plusieurs priorités, notamment Horizon Europe, Erasmus+ et LIFE; de créer une nouvelle garantie pour l'enfance (dotée de 5,9 milliards d'euros) et un nouveau Fonds pour la transition énergétique (avec un budget de 4,8 milliards d'euros); de multiplier par quatre au moins les fonds alloués aux agences décentralisées impliquées dans la gestion des migrations et des frontières (pour atteindre plus de 12 milliards d'euros); de fixer à 25 % au moins des dépenses du CFP 2021-2027 la contribution du budget de l'Union à la réalisation des objectifs climatiques et de porter celle-ci à 30 % d'ici 2027 au plus tard, et de tenir compte de ces objectifs dans tous les domaines d'action pertinents; et enfin, de rendre obligatoire la révision à mi-parcours du CFP.

Les [30 novembre 2018](#) et [5 décembre 2019](#), le Conseil a publié un projet de «cadre de négociation» portant notamment sur des questions transversales et sectorielles relatives à des programmes de dépenses relevant de la procédure législative ordinaire. Le Conseil préconisait, pour ce CFP, des crédits d'engagement d'un montant total de 1 087 milliards d'euros aux prix de 2018 (soit 1,07 % du RNB de l'UE-27), bien en deçà des attentes de la Commission.

Les [10 octobre 2019](#) et [13 mai 2020](#), à la suite des élections européennes, le Parlement a mis à jour son mandat et invité la Commission à proposer un plan d'urgence concernant le CFP afin de protéger les bénéficiaires des programmes de l'Union s'il

[5]JO C 162 du 10.5.2019, p. 51.

[6]JO C 76 du 9.3.2020, p. 103.



s'avérait nécessaire de proroger le CFP 2014-2020 en raison du désaccord au sein du Conseil européen.

Entre-temps, la Commission avait proposé, le [14 janvier 2020](#), d'ajouter un Fond pour une transition juste à l'ensemble des propositions relatives au CFP, dans le cadre du pacte vert pour l'Europe.

À la suite de la crise de la COVID-19 et des répercussions économiques graves des mesures de confinement qui ont été nécessaires, la Commission a publié, les [27 et 28 mai 2020](#)^[7], des propositions révisées qui prévoyaient un montant total de 1 100 milliards d'euros pour le CFP et un instrument de relance supplémentaire, «Next Generation EU^[8]», doté de 750 milliards d'euros (prix de 2018), dont 500 milliards seraient décaissés sous forme de subventions et 250 milliards sous forme de prêts. Le train de mesures contenait des propositions législatives en vue de la mise en place de nouveaux instruments financiers et de la modification de plusieurs programmes précédemment proposés. Le financement des mesures supplémentaires serait assuré par des emprunts sur les marchés financiers. À cet effet, la Commission a également modifié la proposition de décision sur les ressources propres afin de permettre l'emprunt de 750 milliards d'euros. Elle a proposé de porter le plafond des ressources propres pour les paiements à 1,4 % du RNB, et de le relever temporairement de 0,6 % supplémentaire du RNB, afin de couvrir l'augmentation des activités d'emprunt et de prêt. Enfin, le train de mesures proposé par la Commission comprenait une augmentation du plafond pour les engagements en 2020 dans le cadre du CFP 2014-2020 pour permettre de mobiliser des aides avant le début du nouveau CFP.

Lors de sa réunion du 17 au 21 juillet 2020, le Conseil européen a adopté des conclusions^[9] sur l'effort de relance (Next Generation EU), le CFP 2021-2027 et les ressources propres. Il a approuvé l'effort de relance de 750 milliards d'euros pour la période 2021-2023. Néanmoins, les subventions ont été réduites de 500 milliards à 390 milliards d'euros et les prêts ont été portés de 250 milliards à 360 milliards d'euros. Le Conseil européen a rejeté la révision à la hausse du plafond du CFP pour l'année 2020. Le plafond global pour les engagements dans le CFP 2021-2027 a été fixé à 1 074,3 milliards d'euros. En outre, le Conseil préconisait, dans ses conclusions, l'introduction d'un régime de conditionnalité visant à protéger le budget et Next Generation EU. L'introduction d'une nouvelle ressource propre fondée sur les déchets plastiques non recyclés à partir du 1^{er} janvier 2021. L'introduction d'autres ressources propres est envisagée pour le CFP 2021-2027, lesquelles doivent être utilisées pour le remboursement anticipé des emprunts contractés dans le cadre de Next Generation EU. La base juridique proposée pour Next Generation EU est l'article 122 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE), lequel permet à l'Union de mettre en place des mesures adaptées à la situation économique grâce à la majorité qualifiée au Conseil, sans participation du Parlement à la procédure législative ordinaire.

[7] [Le budget de l'Union: moteur du plan de relance pour l'Europe \[COM\(2020\) 0442 final\]](#).

[8] [Proposition de règlement du Conseil établissant un instrument de l'Union européenne pour la relance en vue de soutenir la reprise à l'issue de la pandémie de COVID-19. \[COM\(2020\) 0441\]](#).

[9] [Conseil européen extraordinaire \(17, 18, 19, 20 et 21 juillet 2020\) Conclusions.](#)



Le [23 juillet 2020](#), le Parlement a qualifié la création de l'instrument de relance d'avancée historique, tout en déplorant la réduction des fonds destinés à programmes tournés vers l'avenir. Il a insisté sur le fait que des augmentations ciblées devraient venir compléter les montants proposés par le Conseil européen pour des programmes spécifiques concernant le climat, la transition numérique, la santé, la jeunesse, la culture, les infrastructures, la recherche, la gestion des frontières et la solidarité. Il a rappelé, en outre, qu'il n'approuverait pas le CFP 2021-2027 sans un accord sur la réforme du système des ressources propres de l'Union, qui doivent permettre de couvrir au moins les coûts liés à Next Generation EU (principal et intérêts), afin de garantir la crédibilité et la viabilité du plan de remboursement. Le Parlement, en tant que branche de l'autorité budgétaire, a également demandé à participer pleinement à l'instrument de relance, conformément à la méthode communautaire.

Des négociations trilatérales entre le Parlement, le Conseil et la Commission ont débuté en août 2020 et pris fin le 10 novembre 2020. L'accord politique sur le CFP et Next Generation EU a été approuvé par le Conseil le 11 décembre 2020, puis par le Parlement le 17 décembre 2020.

Le Parlement a ouvert la voie à l'adoption et à la ratification de la décision relative aux ressources propres (et, dès lors, au lancement de l'instrument de l'Union européenne pour la relance) en adoptant, le 16 septembre 2020, son avis législatif obligatoire. La Commission ne commencera l'émission d'obligations qu'une fois que l'ensemble des 27 États membres aura ratifié la décision relative aux ressources propres. Un nouveau [mécanisme destiné à protéger le budget de l'Union contre les violations de l'état de droit](#), autre condition préalable à l'approbation du Parlement, est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

Cadre financier pluriannuel (UE-27) (en millions d'euros, aux prix de 2018)

Crédits d'engagement	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Total 2021-2027
1. Marché unique, innovation et numérique	19 712	19 666	19 133	18 633	18 518	18 646	18 473	132 781
2. Cohésion, résilience et valeurs	49 741	51 101	52 194	53 954	55 182	56 787	58 809	377 768
2a. Cohésion économique, sociale et territoriale	45 411	45 951	46 493	47 130	47 770	48 414	49 066	330 235
2b. Résilience et valeurs	4 330	5 150	5 701	6 824	7 412	8 373	9 743	47 533
3. Ressources naturelles et environnement	55 242	52 214	51 489	50 617	49 719	48 932	48 161	356 374
Dont: dépenses de marché et paiements directs	38 564	38 115	37 604	36 983	36 373	35 772	35 183	258 594
4. Migration et gestion des frontières	2 324	2 811	3 164	3 282	3 672	3 682	3 736	22 671
5. Sécurité et défense	1 700	1 725	1 737	1 754	1 928	2 078	2 263	13 185
6. Voisinage et monde	15 309	15 522	14 789	14 056	13 323	12 592	12 828	98 419
7. Administration publique européenne	10 021	10 215	10 342	10 454	10 554	10 673	10 843	73 102



Dont: dépenses administratives des institutions	7 742	7 878	7 945	7 997	8 025	8 077	8 188	55 852
TOTAL DES CRÉDITS D'ENGAGEMENT	154 049	153 254	152 848	152 750	152 896	153 390	155 113	1 074 300
TOTAL DES CRÉDITS DE PAIEMENT	156 557	154 822	149 936	149 936	149 936	149 936	149 936	1 061 058

L'accord politique ne couvre pas seulement le CFP 2021-2027, mais également le futur système de ressources propres et les mesures d'accompagnement pour le nouvel [instrument de l'Union pour la relance](#) (Next Generation EU). Outre le [règlement CFP du 17 décembre 2020](#), le compromis se traduit par un [AII](#) et une série de [déclarations communes](#).

Le Parlement a notamment obtenu:

- 15 milliards d'euros supplémentaires par rapport à la proposition de juillet 2020 pour les programmes phares, à savoir Horizon Europe, Erasmus+, «L'UE pour la santé», InvestEU, le Fonds pour la gestion intégrée des frontières, l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVDCI), l'aide humanitaire, «Droits et valeurs» et «Europe créative»;
- une augmentation progressive du plafond global du CFP 2021-2027 de 1 074,3 milliards d'euros à 1 085,3 milliards d'euros (prix de 2018);
- un milliard d'euros supplémentaire pour l'instrument de flexibilité;
- une nouvelle étape de procédure (la «procédure de contrôle budgétaire») dans la mise en place de futurs mécanismes de crise fondés sur l'article 122 du traité FUE susceptibles d'avoir des incidences budgétaires notables;
- la participation du Parlement au regard de l'utilisation des recettes affectées externes de Next Generation EU, ainsi que la réévaluation générale des recettes affectées externes et des activités d'emprunt et de prêt lors de la prochaine révision du règlement financier et des modalités de coopération dans les futures négociations sur le CFP;
- l'affectation d'au moins 30 % des dépenses du CFP et de Next Generation EU à la réalisation des objectifs climatiques, ainsi qu'une méthode renforcée de suivi de l'action pour le climat afin d'atteindre cet objectif;
- un nouvel objectif annuel en matière de biodiversité et l'élaboration d'une méthode de calcul des dépenses relatives à l'égalité des genres;
- une réforme portant sur la collecte, la qualité et la comparabilité des données relatives aux bénéficiaires afin de mieux protéger le budget de l'Union, y compris les dépenses de Next Generation EU;
- l'inclusion du Fonds européen de développement dans le budget de l'Union;
- des financements pour l'agriculture et la cohésion globalement comparables à ceux de la période 2014-2020;



- la création du Fonds pour une transition juste;
- une feuille de route juridiquement contraignante pour l'introduction de nouvelles ressources propres.

La principale source des augmentations (11 milliards d'euros) est un nouveau mécanisme lié au produit des amendes perçues par l'Union, qui se traduira par des dotations automatiques supplémentaires aux programmes concernés au cours de la période 2022-2027. Le plafond global du CFP sur sept ans atteindra donc progressivement 1 085,3 milliards d'euros aux prix de 2018, soit 2 milliards d'euros de plus en termes réels que le plafond équivalent du CFP 2014-2020 (1 083,3 milliards d'euros aux prix de 2018 sans le Royaume-Uni, avec le FED).

D'autres compléments (2,5 milliards d'euros) proviennent des marges non allouées dans les limites des plafonds fixés par le Conseil européen. Un milliard d'euros proviennent de remboursements de la facilité d'investissement ACP (Fonds européen de développement) au profit de l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale. 0,5 milliard d'euros proviennent de crédits dégagés dans le domaine de la recherche au profit d'Horizon Europe (article 15, paragraphe 3, du règlement financier).

Le coût des remboursements et des intérêts de la dette contractée pour la relance sont inclus dans les plafonds du CFP pour la période 2021-2027. Cette démarche est toutefois sans préjudice des modalités qui seront adoptées au regard des CFP à partir de 2028 ni de l'objectif explicite de protéger les programmes et les fonds de l'Union.

[Alix Delasnerie](#)
04/2021

