

LE BREXIT ET LE BUDGET DE L'UE

Marine Malacain | *France Stratégie*

Le 20 avril 2017, l'Institut Jacques Delors, le Centre for European Reform et France Stratégie ont co-organisé un séminaire visant à étudier le « coût du divorce » entre le Royaume-Uni et l'Union européenne ainsi que les prochaines négociations sur le cadre financier pluriannuel de l'UE. Lors de ce séminaire, les conclusions de deux articles ont été présentées : *"The €60 billion Brexit bill: How to disentangle Britain from the EU budget"* par Alex Barker (*Financial Times*), publié par le CER et *"Brexit and the EU budget: Threat or opportunity?"* par Eulalia Rubio (IJD) et Jörg Haas (IJD).

Peu débattue durant la campagne sur le Brexit, la question de la « facture » associée à la sortie du Royaume-Uni de l'UE revêt pourtant un caractère central dans les négociations de sortie, officiellement lancées depuis le 29 mars 2017. De fait, l'accord du Conseil européen daté du 29 avril 2017 et relatif aux orientations des négociations sur le Brexit détaille que celles-ci seront menées en vue d'un accord global (*"Nothing is agreed until everything is agreed"*) qui devra notamment contenir un règlement financier unique assurant que les deux parties « respectent les obligations découlant de toute la période pendant laquelle le Royaume-Uni aura été membre de l'Union ». La problématique va par ailleurs bien au-delà côté européen puisque les 27 devront s'accorder pour pallier la fin de la contribution nette du Royaume-Uni au budget de l'UE.

Ce séminaire, co-organisé par l'Institut Jacques Delors (IJD), le Centre for European Reform (CER) et France Stratégie, et présidé par John Springford (CER), visait à étudier les **tenants et aboutissants de ces deux questions relatives au « coût du divorce » et aux prochaines négociations sur le cadre financier pluriannuel** (*Multiannual Financial Framework - MFF*) **de l'UE**. Ont ainsi été présentées les conclusions de deux articles publiés respectivement par le CER et l'IJD : *"The €60 billion Brexit bill: How to disentangle Britain from the EU budget"* par Alex Barker (*Financial Times*) et *"Brexit and the EU budget: Threat or opportunity?"* par Eulalia Rubio (IJD), article co-rédigé avec Jörg Haas (IJD).

Vincent Aussilloux (France Stratégie) a introduit le chiffrage du règlement financier comme un sujet essentiel mais complexe, qui pourrait bloquer les

négociations — une issue indésirable pour toutes les parties prenantes. Trois conditions doivent ainsi être réunies pour que les discussions soient fructueuses : aborder les négociations de manière honnête et amiable, sans que l'UE à 27 ne cherche à punir le Royaume-Uni, ni que ce dernier ne fasse de l'UE un bouc émissaire ; définir le chiffrage sur une base saine et commune en fixant au préalable les points de désaccord ; et s'accorder le plus tôt possible sur le recours potentiel à un arbitre extérieur pour résoudre ces points de désaccord. Vincent Aussilloux a également rappelé le défi que représente le Brexit pour la France : vu son statut de contributeur net, la sortie du Royaume-Uni pourrait avoir un impact significatif sur ses contributions — croissantes — au budget de l'UE, aggravant une situation budgétaire au niveau national déjà délicate. Alimenter les tensions et le ressentiment à l'égard d'un partenaire stratégique de long terme paraît également indésirable.

Yves Bertoncini (IJD) a rappelé que, comme dans tout divorce, un chèque est à signer et une compensation est légitimement attendue de la part du lésé. Il n'est aussi pas impossible d'imaginer que le Royaume-Uni continue de contribuer financièrement à l'UE suite à son départ, sur la base des exemples suisse ou norvégien. De fait, le débat technique financier semble bien moins complexe que les sources potentielles de frictions politiques. Yves Bertoncini a par ailleurs souligné que la définition des contributeurs et bénéficiaires de l'UE n'est qu'une résultante de la structure des ressources et dépenses de l'UE, et c'est plutôt sur cette structure que le débat doit réellement porter. **Le Brexit pourrait finalement se révéler une opportunité de repenser la structure et les missions du budget européen, diagnostic sur**

lequel s'accordent Yves Bertoncini et Vincent Aussilloux.

L'article "[The €60 billion Brexit bill: How to disentangle Britain from the EU budget](#)" d'**Alex Barker** (*Financial Times*) porte spécifiquement sur le chiffrage de ce « coût du divorce ». Un montant de 40-60 milliards d'euros aurait été non officiellement suggéré du côté européen, alors même que Theresa May s'est montrée ferme sur son intention de mettre fin aux « vastes contributions » britanniques au budget de l'UE.

Si le Royaume-Uni doit honorer ses engagements financiers juridiquement contraignants, les tractations portent sur la délimitation de ceux-ci. Trois types d'obligations principales sont ainsi au cœur du débat : les engagements budgétaires pris par le Royaume-Uni mais qui ne seront payés qu'après sa sortie ; les promesses de retraite faites aux officiels de l'UE ; et les passifs éventuels (dus en cas de survenance de certains événements). Le montant à déduire de cette facture est également sujet à controverse : la part d'actifs de l'UE — es immeubles abritant la Commission européenne, par exemple — revenant au Royaume-Uni ; les engagements pris par l'UE vis-à-vis du Royaume-Uni ; et le rabais budgétaire dû au pays l'année suivant son départ. Un point de contentieux réside également dans le calcul de la part du Royaume-Uni dans tous ces engagements : 12,1 % si l'on se base sur les contributions moyennes du pays entre 2012 et 2016 après rabais, mais 15 % si l'on se base sur son Revenu national brut — soit sa part s'il ne bénéficiait pas d'un rabais.

Via différentes méthodes de calcul¹, Alex Barker aboutit à la conclusion que **la facture pour le Royaume-Uni se situerait entre 24,5 et 72,8 milliards d'euros**. Il souligne cependant que les détails techniques ne seront probablement que secondaires dans le chiffrage définitif, et le montant résultant de la négociation — si elle aboutit — sera plus probablement fixé politiquement. En cas d'échec des négociations et en l'absence de jurisprudence claire et de cas comparables, le dossier serait vraisemblablement jugé par la Cour internationale de Justice, et **l'issue d'un tel jugement est aujourd'hui parfaitement imprévisible**.

L'UE semble actuellement en position de force, car une sortie sans accord aurait de fortes conséquences économiques négatives pour le Royaume-Uni. Les 27 semblent par ailleurs unanimes sur le fait que les Britanniques doivent payer — les contributeurs nets au budget de l'UE ne souhaitant pas payer davantage, et les bénéficiaires nets ne désirant pas perdre au change. **Pourtant, Theresa May s'est montrée non disposée à payer une telle facture.** Les promesses des défenseurs du Brexit durant la campagne — récupérer 350 millions de livres par semaine, notamment — rendent tout accord financier délicat sur le plan politique national outre-Manche, d'autant que très peu a été fait pour « préparer le terrain » et l'intervalle de tolérance des Britanniques pour un tel paiement est inconnu. Les élections générales anticipées de juin pourraient fournir au pouvoir en place plus de marges de manœuvre et de légitimité dans les négociations. Si ces 60 milliards d'euros paraissent somme toute assez faibles au regard des tailles relatives des économies, **la définition du montant final relève en fait plus du signal politique et de l'établissement d'un rapport de force que d'une réelle problématique financière.**

Pour atteindre un compromis, Alex Barker indique ainsi qu'il faudrait, pour les Britanniques, que le paiement final annuel soit significativement inférieur aux contributions annuelles passées du Royaume-Uni et qu'il soit présenté comme le « coût d'implémentation du Brexit » et non comme lié à des engagements passés (ce qui pourrait paraître inconcevable pour l'opinion britannique). Pour l'UE, il faudrait que le montant couvre à minima la contribution britannique dans le budget fixé jusqu'en 2020.

De manière complémentaire, le second article ("[Brexit and the EU budget: Threat or opportunity?](#)") d'**Eulalia Rubio** et **Jörg Haas** (IJD) **aborde la question du point de vue des 27, au-delà des négociations de ces deux prochaines années.** De fait, le Brexit pourrait affecter le budget de l'UE par de multiples canaux, et l'article tente de définir comment le vide laissé par le Royaume-Uni dans ce budget — un fossé annuel estimé à 10 milliards d'euros — pourrait être comblé. Cette question semble fondamentale, d'autant que les négociations sur le prochain MFF de l'UE débiteront en 2018.

Trois scénarios d'adaptation sont envisagés : augmenter les contributions nationales au budget de l'UE ; réduire les dépenses de l'UE ; ou une combinaison

1. Maximisant ou minimisant le passif et l'actif, incluant ou excluant les passifs éventuels, le rabais pour 2018 et les allocations pour 2019-2020.

des deux. Les pays contributeurs nets s'opposeraient probablement au premier scénario, qu'ils porteraient à leur charge. Les pays bénéficiant d'un « rabais sur le rabais britannique » seraient par ailleurs les plus affectés. Réduire les dépenses porterait un coup aux bénéficiaires des principaux programmes de l'UE — en particulier la PAC et les fonds structurels et de cohésion — qui s'y opposeraient également. L'article suggère ainsi que différentes coalitions de pays sont possibles dans le cadre des discussions sur le prochain MFF. **La position de la France serait ici assez inconfortable puisque, bien que contributeur net au budget de l'UE, le pays est le premier bénéficiaire de la PAC.**

Un quatrième scénario est envisagé, dans lequel aucun accord n'est trouvé. Dans cette situation, les Traités prévoient que le niveau des dépenses pour 2020 soit maintenu jusqu'à ce qu'un nouvel accord soit adopté. **Le timing du Brexit deviendrait alors crucial** : si le Royaume-Uni quittait effectivement l'UE en 2019 ou 2020, cela entraînerait une révision du MFF en vigueur pour sa dernière année dont le résultat est imprévisible. En revanche, si les négociations sur le Brexit étaient rallongées et que le Royaume-Uni quittait l'Union en 2021, le niveau de dépenses pour 2020 serait équivalent à celui projeté aujourd'hui. Dans ce cas, une absence d'accord sur le prochain MFF entraînerait une hausse des contributions à dépenses égales, pénalisant de fait les contributeurs nets.

L'article conclut ainsi que **le risque d'approfondissement du fossé entre contributeurs et bénéficiaires nets de l'UE est élevé**, et une absence d'accord pourrait conduire à la réduction de dépenses essentielles mais non allouées

(destinées à la recherche ou aux infrastructures, par exemple) et à l'introduction de nouveaux « rabais », compliquant plus encore un système peu efficace. **Elle pourrait pourtant également être à l'origine de réformes nécessaires du budget** : les contributeurs nets pourraient ainsi accepter une hausse des contributions sous condition d'une révision profonde de la structure des dépenses afin que celles-ci deviennent plus flexibles, conditionnelles et tournées vers la performance. L'UE pourrait aussi percevoir de nouvelles ressources, en levant sa propre taxe sur la valeur ajoutée, en harmonisant le taux d'imposition sur les sociétés, en créant une taxe carbone ou une taxe sur les transactions financières par exemple, sur la base des propositions du rapport Monti. **En définitive, les conséquences du Brexit sur le budget européen résulteront purement de la volonté des États membres à transposer l'obstacle en opportunité.**

Les questions de l'assistance ont permis de **souligner les nombreuses incertitudes pesant sur les négociations**. Un point sensible sera notamment, pour la Commission européenne, de s'assurer que le Royaume-Uni ne bénéficie pas de traitement de faveur par rapport aux autres pays gravitant autour de l'UE. Cela pourrait sinon conduire les pays de l'Espace économique européen comme la Norvège à reconsidérer également leur arrangement, même si cette éventualité semble peu probable. L'intérêt que le Royaume-Uni porte à certains programmes européens comme Horizon 2020 pourrait également avoir un rôle dans l'accord financier final. Du côté européen, la question de la zone euro et de ses futures capacités budgétaires éventuelles est également sous-jacente et pourra peser dans la balance des négociations du prochain MFF.

BREXIT ET BUDGET DE L'UE : MENACE OU OPPORTUNITÉ ?

Jörg Haas et Eulalia Rubio, *Policy Paper n° 183*, Institut Jacques Delors, janvier 2017

EU EXTERNAL ACTION AND BREXIT: RELAUNCH AND RECONNECT

Nicole Koenig, *Policy Paper n°178*, Jacques Delors Institut – Berlin, novembre 2016

LE "BREXIT" ENTRE EUROPHOBIE BRITANNIQUE ET EUROSCEPTICISMES CONTINENTAUX

Yves Bertoncini, *Policy Paper n°171*, Institut Jacques Delors, septembre 2016

REPAIR AND PREPARE : L'EURO ET LA CROISSANCE APRÈS LE BREXIT

Henrik Enderlein, Enrico Letta, Jörg Asmussen, Laurence Boone, Aart De Geus, Pascal Lamy, Philippe Maystadt, Maria João Rodrigues, Gertrude Tumpel-Gugerell et António Vitorino, *Rapport*, Gütersloh, Berlin, Paris: Bertelsmann Stiftung, Jacques Delors Institut – Berlin et Institut Jacques Delors, septembre 2016

LE "BREXIT": DRAME BRITANNIQUE, DÉFI EUROPÉEN

Enrico Letta, Yves Bertoncini et des membres du Conseil d'administration, *Tribune – Le Mot*, Institut Jacques Delors, juillet 2016

Directeur de la publication: Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © Institut Jacques Delors