

**François MARC**

## **"Le budget européen à l'épreuve du Brexit"**

*Conférence organisée par le Centre d'Excellence Jean Monnet de RENNES*

**Lundi 27 février 2017**

Le 23 juin 2016, les Britanniques ont décidé, par référendum, de la sortie de leur pays de l'Union européenne. Ce vote, résultat d'un long désamour britannique pour l'Union européenne, est un bouleversement à la fois pour le Royaume-Uni et ses partenaires.

Paradoxalement, une enquête Eurobaromètre publiée en octobre dernier par le Parlement européen faisait pourtant état d'une opinion plus favorable parmi les Britanniques que parmi les Français sur certaines questions relatives à l'Union européenne. Certes, seuls 48 % des Français et 47 % des Britanniques interrogés considéraient que le fait que leur pays appartienne à l'Union européenne était une bonne chose, (contre 71 % en Allemagne). En revanche, 41 % des Britanniques interrogés estimaient que l'appartenance à l'Union européenne contribuait à la croissance de leur pays (en diminution de 5 points par rapport à l'année précédente), contre seulement 20 % des Français.

Il convient en tout état de cause de prendre acte du vote intervenu outre-manche et de préparer au mieux les conditions d'un divorce acceptable pour les deux parties.

D'un point de vue budgétaire, le Brexit peut être, de prime abord, perçu comme une menace : avec le départ de la Grande-Bretagne, l'Union européenne perdra en effet l'un de ses principaux contributeurs nets au budget de l'Union européenne.

Mais aux yeux de certains acteurs politiques ou spécialistes de l'Union européenne, la situation créée offre une opportunité pour réformer en profondeur le budget de l'Union européenne et notamment supprimer définitivement les divers rabais et mécanismes de correction, qui nuisent à la lisibilité du budget européen. Un article récent de l'institut Jacques Delors et de la fondation Bertelsmann posait ainsi la question : « Brexit et budget de l'UE : menace ou opportunité » ?

En tant que rapporteur de la contribution de la France au budget de l'Union européenne pour la commission des finances du Sénat, je vais ici préciser mon point de vue sur cette question. De nombreuses zones d'ombre demeurent à ce stade – dans l'attente de l'activation de l'article 50 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne – mais plusieurs points d'attention peuvent déjà être soulignés.

Je vous propose d'articuler mon intervention en trois temps :

- Tout d'abord, je rappellerai quelques ordres de grandeur et dresserai un état des lieux du budget européen et des contributions respectives de la France et du Royaume-Uni à ce dernier ;
- Dans un deuxième temps, j'aborderai plus précisément la question des conséquences budgétaires de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne ;
- Enfin, je vous propose d'élargir mon propos aux enjeux du prochain cadre financier, après 2020.

### **1) Le budget de l'Union européenne : un bref état des lieux**

#### **• Un budget de taille limitée**

Premièrement, il convient de rappeler que le budget de l'Union européenne, même s'il a augmenté au rythme des différents élargissements, est d'une taille relativement modeste. Pour l'année 2017, le budget adopté conjointement par le Parlement européen et le Conseil, s'élève à 158 milliards d'euros en crédits d'engagement (correspondant aux dépenses à programmer au cours de l'année) et à 134,5 milliards d'euros en crédits de paiement (les crédits effectivement payés pour couvrir les engagements antérieurs). Ceci correspond à seulement 1 % environ du revenu national brut de l'Union. À titre de comparaison, en France, le budget de l'État

pour 2017 s'élève à environ 380 milliards d'euros, dont 225 milliards d'euros de crédits pour les ministères (le reste étant affecté à des opérateurs, aux collectivités territoriales, au budget de l'UE bien sûr ou encore au paiement des engagements de retraite).

De plus, ce budget est enserré dans un double cadre :

- Le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 qui fixe le plafond des crédits d'engagement du budget européen à 1 % du revenu national brut de l'Union sur une période de sept ans ; il fixe aussi une répartition des crédits par grandes rubriques (compétitivité, croissance durable, sécurité et citoyenneté etc.) ;
- La décision ressources propres fixe quant à elle le plafond des ressources propres pouvant être appelées en vue d'être attribuées au budget de l'Union à 1,23 % du revenu national brut de l'Union.

En outre, le budget de l'Union doit respecter le principe d'équilibre budgétaire : aucun déficit n'est possible, au contraire des pratiques budgétaires des Etats.

- **Décrié pour sa rigidité...**

La rigidité du cadre budgétaire européen, qui laisse chaque année une marge de manœuvre assez limitée au législateur européen pour l'adoption du budget annuel, a conduit à la création de divers instruments spéciaux et mesures de flexibilité mais aussi à la création de fonds *ad hoc* en dehors du budget de l'Union.

Le schéma projeté, réalisé par la commission des budgets du Parlement européen, illustre cette complexité – voire cette opacité - croissantes.

Face au besoin de répondre à de multiples crises – crise financière, crise migratoire, besoins en investissements pour relancer la croissance... - le budget de l'Union s'est rapidement avéré insuffisant. Parmi les différents mécanismes de financement récemment créés en dehors du budget européen à proprement parler, on peut citer par exemple :

- Le Mécanisme européen de stabilité (MES), créé en 2012 pour répondre aux crises financières au sein de la zone euro ;
- Le Fonds européens pour les investissements stratégiques – plus couramment appelé plan Juncker – qui offre une combinaison de subventions et de garanties en vue d’atteindre un effet de levier plus important (315 milliards d’euros d’investissement prévus grâce à 21 milliards d’euros de garantie apportés par le budget européen et la Banque européenne d’investissement) ;
- La « facilité » pour les réfugiés en Turquie, qui regroupe les sommes versées par l’Union européenne et ses États membres dans le cadre de l’accord signé en mars 2016 avec la Turquie (3 milliards d’euros au total).

- **...et sa complexité**

Outre une complexité due à la structure du budget, on peut également noter la complexité liée aux mécanismes de rabais et de correction dont bénéficient la majorité des États membres – au premier rang desquels figure, comme vous le savez, le Royaume-Uni. La compensation britannique, introduite en 1984 à la suite du Conseil européen de Fontainebleau, repose sur une méthode de calcul particulièrement complexe (*cf. p. 26 du « jaune »*), qui le rend peu prévisible (d’autant plus qu’il est payé avec un an de décalage). De manière générale, on peut retenir que le mécanisme de correction consiste à rembourser au Royaume-Uni environ deux tiers de son solde budgétaire déficitaire – modulo divers ajustements. La part non versée par les Britanniques au budget est ensuite divisée entre les autres États membres. Certains pays, comme l’Allemagne, l’Autriche ou les Pays-Bas, ont toutefois obtenu un « rabais sur le rabais » et ne paient que 25 % de la somme qui leur serait normalement réclamée. Ainsi, la France supporte la plus grosse part du rabais britannique, soit 1,4 milliards d’euros en 2017.

Les autres mécanismes de corrections sont principalement des rabais forfaitaires ou des taux réduits d’appel de ressource TVA. Pour mémoire, la France est, avec la Finlande et l’Italie, le seul État membre à ne bénéficier d’aucun rabais.

En outre, la complexité des règles de gestion des fonds, qui découle en partie du souci de s’assurer de leur bonne utilisation et de limiter la fraude, est

souvent décriée. Consciente de cet état de fait, la Commission européenne a d'ailleurs récemment présenté une proposition de réforme des règles financières applicables au budget de l'UE. Le caractère très touffu de ce texte (280 articles sur 295 pages) illustre bien l'ampleur du travail nécessaire.

- **Les principaux contributeurs et bénéficiaires nets**

Depuis quelques décennies, le raisonnement en termes de contributeurs et de bénéficiaires nets au budget de l'Union prédomine. Cette approche est critiquée par certains experts et personnalités politiques, notamment au Parlement européen, car elle conduit à négliger les bénéfices du marché unique ou de certaines politiques européennes qui ne sont pas aisément chiffrables et à se focaliser uniquement sur le taux de retour.

De plus, il existe différentes méthodes de calcul de la contribution d'un État membre, plus ou moins « avantageuses » pour les uns ou pour les autres. La méthode comptable calcule uniquement le solde par une différence entre la contribution d'un État membre et les dépenses européennes effectuées dans un État membre tandis que la méthode dite de la correction britannique ne tient pas compte des ressources propres traditionnelles comme les droits de douane ou les cotisations sur le sucre, qui sont des recettes de l'Union en tant que telle. La méthode de la Commission européenne exclut quant à elle les dépenses administratives des institutions européennes.

Au final, selon la méthode de la correction britannique, qui est privilégiée par l'administration française, la France était le troisième contributeur net en 2015 en valeur absolue (- 6,5 milliards d'euros) en 2015 et le septième en pourcentage du revenu national brut. Les premiers contributeurs nets demeurent l'Allemagne (- 15,5 milliards d'euros) et le Royaume-Uni (-13 milliards d'euros) mais aussi les Pays-Bas, la Suède, le Danemark et l'Autriche si l'on considère le déficit au regard de leur RNB (cf. graphiques p. 60 du « jaune »).

- **La contribution de la France au budget de l'Union européenne**

En 2017, il est prévu que la France verse 19,1 milliards d'euros au budget de l'Union européenne. La somme peut varier d'une année à l'autre en fonction de la

consommation des crédits européens mais globalement elle se situe aux alentours de 20 milliards d'euros ce qui correspond environ au budget dépensé chaque année en France en faveur de la politique du logement.

- **La contribution du Royaume-Uni au budget de l'Union européenne**

Comme je l'ai indiqué précédemment, la contribution britannique au budget européen peut varier sensiblement d'une année à l'autre en raison de la méthode de calcul du rabais. En moyenne au cours des dernières années, sa contribution s'élève à environ 15 milliards d'euros, après rabais. Toutefois, sa contribution nette demeure importante, de l'ordre de 10 milliards d'euros en moyenne, en raison du fait que le pays bénéficie relativement moins que d'autres de la politique agricole commune ou encore des fonds structurels, même si les transferts de ces politiques vers les territoires concernés ne sont pas négligeables.

## **2) Les conséquences budgétaires du Brexit**

- **Les conséquences de court terme : une perte de recettes pour le budget de l'Union européenne**

En toute logique, à partir du moment où le Royaume-Uni aura formellement quitté l'Union européenne – vraisemblablement en mars 2019 si le délai de deux ans prévu à l'article 50 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) est respecté – il arrêtera de verser sa contribution au budget européen, ce qui se traduira par une perte nette pour ce dernier. La contribution nette du Royaume-Uni s'établissant, en moyenne, à 10 milliards d'euros au cours des dernières années, la perte de recettes annuelle pour le budget de l'UE serait donc du même ordre – 10 milliards d'euros (soit environ 6 à 7 % du budget actuel).

Cependant, si le Royaume-Uni souhaite continuer de participer à certains programmes européens ou avoir accès au marché unique, il devra maintenir une contribution partielle au budget européen. La perte de recettes, et le coût en résultant pour les États membres, pourrait donc s'avérer moins élevé.

Dans un rapport publié au printemps dernier sur les conséquences économiques et budgétaires du Brexit, le rapporteur général de la commission des finances du Sénat a tenté d'évaluer l'impact budgétaire selon plusieurs scénarios. En-dehors du scénario le plus défavorable selon lequel le Royaume-Uni cesserait toute contribution au budget européen, s'il concluait un accord bilatéral avec l'Union européenne équivalent à celui de la Suisse, la perte de recettes ne serait plus que de l'ordre de 7 à 8 milliards d'euros et pourrait même descendre bien en-deçà si la Grande-Bretagne adhéraient à l'Espace économique européen et concourait au budget de l'Union dans les mêmes conditions que la Norvège<sup>1</sup>.

Par ailleurs, la date de la cessation des paiements du Royaume-Uni au budget de l'UE pourrait aussi faire l'objet de négociations afin, d'une part, d'attendre la fin du cadre financier pluriannuel en cours qui doit s'achever en 2020, et, d'autre part, de laisser au Royaume-Uni le temps de mettre en place de nouvelles politiques nationales pour remplacer les transferts actuels de l'Union européenne vers les régions, les agriculteurs ou encore les chercheurs britanniques. Un arrêt brutal de ces transferts financiers sans remplacement aurait très vraisemblablement des conséquences négatives sur l'économie britannique.

- **Les conséquences de moyen terme : quels effets sur la structure des recettes et des dépenses de l'Union européenne ?**

Hormis cet effet ponctuel, le Brexit aura un impact de plus long terme sur la taille et le contenu du budget de l'Union européenne. Afin de faire face au déficit résultant du départ britannique et d'équilibrer le budget, trois scénarios sont envisageables :

---

<sup>1</sup> Sur la période 2014-2020, la contribution annuelle de la Norvège s'élève en moyenne à 447 millions d'euros au budget de l'Union européenne au titre de sa participation à divers programmes communautaires (Horizon 2020, Interreg etc.). Elle verse également une contribution, dans le cadre de l'EEE, à treize Etats membres de l'UE au titre de la résorption des disparités socio-économiques (804 millions d'euros entre 2009 et 2014).

- L'augmentation des contributions fondées sur le revenu national brut versées par les États membres. Compte tenu de la disparition du mécanisme de correction britannique, les pays confrontés à la hausse la plus importante de leur contribution sont ceux bénéficiant actuellement du « rabais sur le rabais » britannique – au premier rang desquels l'Allemagne (hausse de l'ordre de 3 à 4 milliards d'euros) et les Pays-Bas (hausse de 740 à 760 millions d'euros). S'agissant de la France, le surcroît de contribution à verser au budget européen serait vraisemblablement de l'ordre de 1 à 2 milliards d'euros ;
- Le deuxième scénario est celui d'une réduction des dépenses du budget de l'Union d'un montant équivalent à la perte de recettes résultant du Brexit. À titre d'illustration, 10 milliards d'euros correspondent à la totalité du budget pour la politique étrangère européenne et la politique migratoire ou à une réduction d'environ 20 % du budget de la politique de cohésion ;
- Enfin, le troisième scénario est celui d'une combinaison de hausses des contributions et de réductions budgétaires. Il s'agit du scénario de compromis le plus vraisemblable, dans lequel les pays contributeurs nets accepteraient d'augmenter leur contribution en échange d'une réforme du volet « dépenses ».

- **La position des Européens dans la négociation du processus de sortie : le paiement du reste-à-liquider et des engagements du Royaume-Uni**

De nombreuses zones d'ombre demeurent concernant l'impact budgétaire du Brexit qui dépendra, in fine, de l'issue de l'ensemble des négociations. Pour l'heure, la Commission européenne et les États membres semblent privilégier une approche « dure » concernant le règlement financier du Brexit. Le négociateur en chef de la Commission européenne, Michel Barnier, a ainsi indiqué que le règlement des engagements financiers pris par le Royaume-Uni auprès de l'UE – que ce soit au titre du cadre financier 2014-2020 en cours ou des retraites des fonctionnaires européens de nationalité britannique – devra être traité dès le début du processus de négociation. Selon les chiffres officiels, la facture pourrait s'élever à une somme située entre 40 et 60 milliards d'euros. Le « reste-à-liquider » correspondant aux engagements financiers pris par l'Union européenne qui n'ont pas encore été couverts par des paiements est, en effet, très élevé puisqu'il est estimé à



252 milliards d'euros fin 2017. Lors d'un discours au Parlement belge, le 21 février dernier, le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, a lui-même confirmé que la « *la facture sera, pour le dire un peu grossièrement, très salée* » pour le Royaume-Uni.

### **3) Les enjeux du prochain cadre financier après 2020**

La Commission européenne doit présenter, d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2018, une proposition de nouveau cadre financier pluriannuel pour après 2020. Parmi les questions qui devront être traitées figurent notamment :

- la durée du cadre financier : cinq ans afin de correspondre à la durée du Parlement européen ou sept ans, comme c'est le cas actuellement ;
- les grandes politiques et secteurs d'activité financés par l'Union et leur poids respectif ;
- ou encore les ressources propres affectées au budget de l'Union européenne et leur éventuel rééquilibrage par rapport à la contribution reposant sur le revenu national brut (RNB), faisant office de contribution d'équilibre.

Le Brexit et le déficit en résultant pour le budget de l'Union auront bien évidemment un impact direct sur ces négociations mais je souhaiterais ici élargir mon propos aux choix auxquels les 27 font face pour leur avenir commun.

- **Quelles politiques financer, pour quel niveau de dépenses ?**

La perte de recettes liée au Brexit a ramené au premier plan la question de la taille du budget de l'Union. Cependant, on observe ces dernières années des interrogations croissantes concernant la « valeur ajoutée » des interventions financières de l'Union européenne. Selon cette conception, proche du principe de subsidiarité, le budget européen ne devrait financer que des actions présentant une plus-value par rapport aux initiatives nationales ou qui sont plus efficacement menées au niveau européen. Lors de réunions à Bruxelles, j'ai ainsi entendu certains de mes collègues, parlementaires nationaux ou européens, critiquer le fait que le budget de l'Union européenne serve pour partie à financer des projets considérés

comme anecdotiques et qui pourraient tout aussi bien être financés par l'État ou les collectivités territoriales – comme par exemple des pistes cyclables.

Parallèlement, la crise migratoire, les atteintes à la sécurité des citoyens européens sur leur territoire et le contexte international ont mis en lumière de nouveaux besoins auxquels le budget européens n'a pu répondre qu'en sollicitant diverses réserves de crise ou en créant des structures en-dehors du budget. Par exemple, le budget de l'agence européenne Frontex a été multiplié par cinq depuis 2013, notamment afin de créer de véritables capacités opérationnelles et une réserve européenne de garde-frontières et de garde-côtes.

S'il est probable que le niveau de dépenses demeure de l'ordre de 1 % du revenu national brut après 2020, le choix entre les politiques à financer sera très probablement guidé par le taux de retour de chaque État membre au titre des diverses politiques. A cet égard, il convient de noter deux points importants concernant la France :

- La France figure aujourd'hui parmi les plus importants contributeurs nets à la politique de cohésion (18<sup>ème</sup> bénéficiaire en euros par habitant)<sup>2</sup> ; les pays d'Europe centrale et orientale mais aussi du sud demeurant les principaux bénéficiaires. Cependant, dans une récente analyse de la situation macroéconomique de la France<sup>3</sup>, la Commission européenne estime que les fonds structurels, à travers le mécanisme de conditionnalités ex ante, a permis de faire progresser un certain nombre de réformes structurelles en France en 2015 et 2016, par exemple en matière de spécialisation de la recherche et de l'innovation, de gestion des déchets ou de l'eau. Sur la période 2014-2020, les fonds structurels alloués à la France représentent 28 milliards d'euros, ce qui correspond à 0,2 % du PIB annuel et 4,7 % de l'investissement public national ;

---

<sup>2</sup> Voir page 89 du « jaune ». Le Royaume-Uni est le 23<sup>ème</sup> bénéficiaire de la politique de cohésion en euros par habitant.

<sup>3</sup> Rapport établi dans le cadre de la procédure de prévention et de correction de déséquilibre macroéconomique (MIP). [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/cr2016\\_france\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/cr2016_france_en.pdf)

- De plus, depuis deux ans, la France est également devenue contributrice nette à la politique agricole commune (PAC). Même si notre pays reste, de loin, le principal bénéficiaire de la PAC en valeur absolue (9 milliards d'euros en 2015 contre 6 milliards d'euros pour l'Allemagne et 3,8 milliards d'euros pour le Royaume-Uni)<sup>4</sup>, il pourrait donc avoir un intérêt à « renationaliser » certains pans de cette politique après le Brexit.

Afin de tenter de rompre avec ce mode de raisonnement en termes de « taux de retours » du budget européen, un certain nombre de personnalités politiques militent en faveur d'une réforme de la structure des recettes du budget de l'Union.

- **Quelles nouvelles ressources propres pour le budget de l'Union européenne ?**

Les discussions sur le cadre financier pluriannuel après 2020 devront également aborder la question des ressources propres du budget de l'Union.

Aujourd'hui, Le budget de l'Union européenne est financé à plus de 70 % par des contributions des États membres calculées au prorata de leur revenu national brut, tandis que les ressources propres « traditionnelles » (droits de douane, fraction de TVA) se sont érodées. Or selon l'article 311 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), « *le budget de l'Union est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres* ».

À la demande du Parlement européen, un groupe de haut niveau sur les ressources propres, présidé par l'ancien président du Conseil italien et commissaire européen, Mario Monti, a été créé en décembre 2013. Après des travaux approfondis, il a remis son rapport en février dernier.

Que préconise-t-il ? Il prône une réforme d'ensemble du budget européen, tant sur le volet « dépenses » que sur le volet « recettes », qui serait guidée par les principes de valeur ajoutée européenne, de subsidiarité, de neutralité budgétaire et de complémentarité avec les budgets nationaux. Parmi les nouvelles ressources

---

<sup>4</sup> Voir page 1010 du « jaune ».

propres proposées figurent une ressource TVA réformée, une fraction d'impôt sur les sociétés reposant sur une assiette commune consolidée (ACCIS), une taxe carbone ou encore une taxe sur les transactions financières. Le rapport avance également l'idée d'une différenciation en matière de ressources pour les États membres souhaitant aller plus loin dans l'intégration et notamment pour ceux participant à une coopération renforcée ou qui souhaiteraient créer une capacité budgétaire propre à la zone euro.

L'adoption d'une nouvelle décision relative ressources propres requérant l'unanimité au sein du Conseil de l'UE ainsi que l'approbation des États membre selon leurs règles constitutionnelles respectives – ce qui signifie pour la plupart des pays une ratification par les Parlements nationaux, plusieurs années de négociation seront nécessaires. La création d'une nouvelle ressource propre nécessite elle aussi l'unanimité des États membres. La relance par la Commission européenne du projet d'ACCIS pourrait laisser espérer qu'une fraction d'impôt sur les sociétés puisse constituer une nouvelle ressource propre de l'Union. Une réforme de l'actuelle ressource TVA paraît cependant être la piste la plus crédible car elle est moins sensible politiquement que l'ACCIS. Bien entendu, il ne s'agirait pas d'augmenter la TVA, mais de substituer une fraction de TVA à la ressource RNB.

À n'en pas douter, le débat sur les ressources propres pourra plus difficilement être éludé par les États membres après le Brexit. Les Parlement nationaux auront alors un rôle essentiel à jouer.