

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

Jörg Haas | chercheur, Jacques Delors Institut - Berlin

Eulalia Rubio | chercheur senior, Institut Jacques Delors

RÉSUMÉ

La sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne (« Brexit ») pourrait avoir une incidence sur les finances publiques de l'UE à travers de multiples canaux. Les effets ponctuels, tels que les coûts du divorce, font l'objet d'une grande attention aujourd'hui, mais les effets structurels pourraient être encore plus importants pour l'UE à moyen terme. Sans le Royaume-Uni, le budget de l'UE serait confronté à un manque de ressources permanent.

” LE DÉFICIT ENTRAÎNÉ
PAR LE BREXIT (...)
S'ÉLÈVERAIT À ENVIRON
10 MILLIARDS D'EUROS
PAR AN ”

Nous estimons que le déficit entraîné par le Brexit (*Brexit gap*) dans le budget s'élèverait à environ 10 milliards d'euros par an. Les États membres de l'UE doivent décider s'il convient de s'adapter à ce déficit 1) en augmentant les contributions nationales, 2) en réduisant les dépenses ou 3) par une combinaison des deux options. Nous envisageons ici des scénarios qui illustrent les conséquences de chaque option pour chacun des pays.

Nous analysons les implications de ces scénarios pour les prochaines négociations du cadre financier pluriannuel (CFP) qui débiteront en 2018. Nous nous attendons à un marchandage difficile étant donné que le Brexit renforcerait probablement les divisions existantes entre les contributeurs nets et les bénéficiaires nets du budget de l'UE.

- Les contributeurs nets auraient à porter la majeure partie de la charge si les contributions devaient augmenter. Les pays qui bénéficient actuellement d'un « rabais sur le rabais » seraient particulièrement touchés.
- Les pays qui profitent de la politique de cohésion de l'UE et de la politique agricole commune seraient probablement le plus durement touchés par une coupe budgétaire.

La force de marchandage des deux groupes dépendra de sa composition et du cadre juridique.

- Il existe un groupe clé de pays dont la contribution nette par habitant est proche de l'équilibre (notamment la France, l'Irlande, l'Italie et l'Espagne). Ils pourraient être en faveur soit d'une réduction des dépenses, soit d'une hausse des contributions.
- La question « Que se passerait-il à défaut d'accord sur un nouveau CFP d'ici à 2020 ? » pourrait devenir très disputée. Les dispositions juridiques applicables sont formulées de façon vague et dépendent du moment de la mise en œuvre du Brexit.

Le Brexit offre une opportunité de réformer le budget de l'UE. Les contributeurs nets pourraient convenir d'une augmentation des contributions en échange d'une profonde réforme du côté des dépenses. Une option encore plus ambitieuse serait de réformer simultanément le système de revenus de l'UE sur la base des propositions du « Rapport Monti »

Si l'UE ne peut se mettre d'accord sur l'une des solutions énoncées ci-dessus, le Brexit pourrait constituer une menace pour le budget de l'UE. Les États membres pourraient être tentés d'équilibrer le budget en réduisant des dépenses « non affectées » (par ex. les dépenses en infrastructures ou en recherche), vulnérables mais essentielles, en augmentant les contributions et en introduisant des rabais supplémentaires pour obtenir l'accord des contributeurs nets les plus touchés. Ce serait la consécration d'un système inefficace et opaque pour de nombreuses années à venir.

SOMMAIRE

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCTION | 3 |
| 1. Par quels canaux le Brexit pourrait-il affecter les finances publiques de l'UE ? | 3 |
| 1.1. Effets ponctuels du Brexit | 4 |
| 1.2. Effets structurels du Brexit | 5 |
| 2. À quel point le déficit annuel entraîné par le Brexit serait-il important ? Données et hypothèses | 6 |
| 2.1. Recettes éventuelles provenant d'un « soft Brexit » | 7 |
| 2.2. Recettes éventuelles provenant d'un « hard Brexit » | 8 |
| 2.3. Résumé | 8 |
| 3. Scénarios : adaptation du budget au Brexit | 9 |
| 3.1. Scénario 1 : Augmentation des contributions | 9 |
| 3.2. Scénario 2 : réductions des dépenses | 10 |
| 3.3. Scénario 3: combinaison des augmentations des contributions et des réductions budgétaires | 11 |
| 3.4. Scénario 4: pas d'accord | 12 |
| 4. Implications pour les prochaines négociations du CFP | 14 |
| CONCLUSION : À QUOI FAUT-IL S'ATTENDRE ? | 18 |
| SUR LES MÊMES THÈMES... | 19 |

INTRODUCTION

Il est largement admis que la décision britannique de quitter l'Union européenne (UE) a été influencée par le débat sur le budget de l'UE. L'argument de la campagne en faveur d'une sortie de l'UE selon lequel le Brexit permettrait de libérer jusqu'à 350 millions de livres britanniques par semaine pour le NHS, le système de santé publique du Royaume-Uni, a remporté un franc succès. Mais le contraire est-il également vrai ? Le retrait britannique aura-t-il une influence déterminante sur le budget de l'UE ?

Dans ce Policy paper, nous estimons de quelle façon le Brexit aurait une incidence sur les finances publiques de l'UE et mettons en exergue les implications politiques. Nous imaginons quatre scénarios qui exposent la façon dont l'UE pourrait réagir au déficit budgétaire escompté après le Brexit. Nous présentons également des estimations de la façon dont chacun des États membres pourrait être affecté par les différentes options.

Notre objectif n'est pas de fournir des chiffres exacts. Ce serait un effort prématuré étant donné la forte incertitude qui entoure l'activation de l'article 50 et les négociations ultérieures. Notre objectif consiste plutôt à cerner les principaux défis et la dynamique réservés aux négociations budgétaires de l'UE. Nous nous attachons aux effets structurels et, plus spécifiquement, aux prochaines négociations portant sur le prochain cadre financier pluriannuel, qui débiteront en 2018.

” NOUS CHERCHONS À
COMPRENDRE LES DÉFIS
ET DYNAMIQUES AUXQUELS
SERONT CONFRONTÉES
LES NÉGOCIATIONS
BUDGÉTAIRES DE L'UE ”

Dans l'ensemble, nous constatons que le Brexit pourrait avoir un impact important, bien que non dévastateur, sur le budget de l'UE et qu'il approfondirait probablement le clivage existant entre les « contributeurs nets » et les « bénéficiaires nets ». Il en résulte un certain nombre de défis difficiles pour l'UE, mais cela pourrait également soutenir les efforts de réforme du système actuel.

1. Par quels canaux le Brexit pourrait-il affecter les finances publiques de l'UE ?

Il ne fait aucun doute que le Brexit affectera le budget de l'UE. En réalité, le résultat du référendum sur le Brexit a déjà eu un impact sur le budget annuel de 2016. La forte dépréciation récente de la livre britannique par rapport à l'euro s'est traduite par une importante réduction de la contribution du Royaume-Uni en valeurs euros pour 2016¹, obligeant la Commission à trouver un moyen de compenser cette perte². Toutefois, les répercussions sur les finances de l'UE seront plus significatives une fois que le Brexit deviendra une réalité. On peut distinguer deux types d'effets : ponctuels et structurels.

1. Les contributions des États membres au budget de l'UE sont exprimées en euros, mais les pays n'appartenant pas à la zone euro effectuent les paiements dans leur propre monnaie, sur la base du taux de change fixé le 31 décembre de l'année précédente. En cas de variation du taux de change pendant l'année, la contribution du pays exprimé en euros change en conséquence.

2. La Commission a proposé de compenser ce déficit par des recettes provenant des amendes. Voir [Projet de budget rectificatif n° 6 au budget général](#).

1.1. Effets ponctuels du Brexit

Il y a plusieurs effets ponctuels possibles. Le partage de l'actif et du passif de l'UE entre le Royaume-Uni et l'UE27 restante en est un exemple³. L'UE ayant plus de passif que d'actif⁴, ce partage se traduira probablement par un paiement du Royaume-Uni en faveur de l'UE – chose que la presse a popularisé sous le nom de la « facture du divorce ». Le montant de cette « facture » est très difficile à estimer et dépendra entièrement des négociations sur le Brexit. Selon le *Financial Times*, il pourrait varier entre 20 et 60 milliards d'euros⁵. D'un point de vue budgétaire, le résultat de ces négociations est important car il déterminera la mesure de la participation du Royaume-Uni au paiement des restes à liquider (« RAL ») après le Brexit. Etant donné que le rabais britannique est payé au gouvernement britannique avec un an de retard, le rabais correspondant à l'année où le Brexit aura lieu pourrait également être inclus dans le calcul de la « facture du divorce ».

Si le Royaume-Uni quitte l'UE à la mi-2019 (soit avant la fin de l'actuel cadre financier pluriannuel - CFP)⁶, le Brexit entraînera également une perte totale ou partielle pour le budget de 2020 équivalente à la contribution nette du Royaume-Uni, qui s'élève à environ 10 milliards d'euros en moyenne au cours des cinq dernières années (voir section 3). L'ampleur de la perte dépendra du résultat des négociations du Brexit. Le gouvernement du Royaume-Uni pourrait être confronté à des pressions pour cesser tous les paiements dès la sortie de l'Union, voire pendant les négociations. Toutefois, il est peu probable qu'il décide de faire ainsi car une telle action entraînerait sans doute la cessation de tous les transferts budgétaires de l'UE aux bénéficiaires du Royaume-Uni (régions, agriculteurs, chercheurs), et le gouvernement britannique aura besoin de temps pour remplacer les transferts de l'UE par son propre financement. En outre, une décision unilatérale du Royaume-Uni de cesser les paiements serait interprétée comme une intervention agressive dans les négociations relatives au Brexit, et aggraverait la capacité du Royaume-Uni à obtenir des gains sur des questions plus importantes, par exemple un meilleur accès au marché unique, un bon traitement des citoyens britanniques en Europe ou des conditions favorables dans le futur accord commercial entre le Royaume-Uni et l'UE). Dans l'ensemble, il semble plus probable que l'UE27 et le Royaume-Uni parviennent à un accord par lequel le Royaume-Uni s'engage à honorer une partie des engagements pris dans le cadre du CFP actuel en échange d'une suppression progressive des transferts de l'UE vers le Royaume-Uni.

Un Brexit avant la fin de 2020 imposerait une révision du CFP actuel pour ajuster ceci à la perte totale ou partielle de la contribution britannique⁷. Il peut y avoir des controverses importantes sur comment faire cet ajustement, à plus forte raison si nous prenons en considération le fait que le règlement CFP ne fournit pas de lignes directrices précises pour la révision du CFP. Par ailleurs, les modifications apportées au CFP pourraient avoir d'importantes conséquences sur les négociations ultérieures (nous reviendrons sur ce point dans la section 4). Il convient également de noter qu'en l'absence d'accord sur la façon d'ajuster le budget annuel 2020 au Brexit, les niveaux des dépenses correspondant au budget 2019 seraient maintenus et que le déficit serait automatiquement comblé par une augmentation des contributions nationales⁸.

3. L'actif de l'UE consiste essentiellement en éléments d'actif financiers (prêts, espèces), préfinancements et immobilisations corporelles. Les principaux engagements de l'UE incluent les droits à pension, les futures obligations de paiement relatives aux projets pluriannuels, les opérations d'emprunts (par ex. par le mécanisme MESF), les provisions constituées pour couvrir les risques pris lors de prêts et d'autres instruments financiers, et les factures restant dues.

4. Selon les comptes consolidés de l'UE, en 2015, la valeur de l'actif de l'UE s'élevait à 154 milliards d'euros, tandis que le passif de l'UE s'élevait à 226 milliards d'euros.

5. « UK faces Brexit divorce bill of up to €20bn », *Financial Times*, 12 octobre 2016; « UK faces Brexit bill of up to €60bn as Brussels toughens stance », *Financial Times*, 15 novembre 2016.

6. Cela impliquerait que le gouvernement britannique active l'article 50 avant mars 2017 (comme annoncé par Theresa May) et qu'il n'y ait pas de prolongation de la période de deux ans fixée pour la négociation.

7. Article 20 du règlement CFP actuel : « En cas de révision des traités ayant des incidences budgétaires survenant entre 2014 et 2020, le cadre financier est révisé en conséquence ».

8. L'article 315 TFUE stipule que « [s]i, au début d'un exercice budgétaire, le budget n'a pas encore été définitivement adopté, les dépenses peuvent être effectuées mensuellement par chapitre [...] dans la limite du douzième des crédits ouverts au chapitre en question du budget de l'exercice précédent ».

TABLEAU 1 ► Canaux par lesquels le Brexit pourrait affecter les finances publiques de l'UE

| | UNIQUEMENT SI LE BREXIT A LIEU AVANT 2020 | BREXIT AYANT LIEU AVANT OU APRÈS 2020 |
|----------------------------------|---|---|
| Effets ponctuels (court terme) | Perte totale ou partielle de la contribution nette du Royaume-Uni au budget de 2020 | Le Royaume-Uni ne participant pas au paiement des « RAL » en instance après 2020 |
| Effets structurels (moyen terme) | | Un manque de ressources permanent équivalent au montant de la contribution nette du Royaume-Uni (ou inférieur en cas de Brexit « doux ») |
| | | Réduction importante du budget de l'UE en termes absolus si le Conseil maintient sa position de garder le budget de l'UE à 1 % du RNB de l'UE |
| | | Abolition du rabais britannique et des « rabais sur le rabais » |
| | | Modifications dans la dynamique de négociation budgétaire au sein du Conseil de l'UE |

Source : Représentation propre de l'auteur.

1.2 Effets structurels du Brexit

” CES EFFETS STRUCTURELS [...] SONT POTENTIELLEMENT PLUS IMPORTANTS POUR L'UE ”

Hormis ces effets ponctuels, le Brexit aura un impact significatif sur la taille, la composition et le financement du CPF post-2020. Ces effets structurels sont moins discutés aujourd'hui mais sont potentiellement plus importants pour l'UE.

- Premièrement, le Brexit se traduira par une absence de ressources permanente pour le prochain CFP, qui pourrait être équivalente au montant de la contribution nette du Royaume-Uni ou inférieure, en fonction des conditions de l'accord relatif au Brexit (voir section 3).
- Deuxièmement, élément potentiellement plus perturbant, la sortie du Royaume-Uni et la diminution correspondante du revenu national brut (RNB) de l'Union pourrait entraîner une diminution significative du budget de l'UE en termes absolus, si le Conseil de l'UE maintient sa position en faveur d'un budget qui ne soit pas supérieur à 1 % du RNB de l'UE.
- Troisièmement, la fin du rabais britannique déclenchera automatiquement la suppression des « rabais sur le rabais », dont bénéficient l'Autriche, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suède, et pourrait éventuellement entraîner des modifications plus substantielles du système des ressources propres.
- Enfin, le Brexit modifiera la dynamique de négociation au sein du Conseil de l'UE. Non seulement le retrait de la contribution nette du Royaume-Uni modifiera les contributions nettes des autres États membres, mais le départ de l'un des contributeurs nets les plus véhéments pourrait affecter la dynamique interne au sein de la coalition des États membres contributeurs nets.

Dans les prochaines sections, nous examinerons de plus près ces effets permanents du Brexit sur le budget de l'UE.

2. À quel point le déficit annuel entraîné par le Brexit serait-il important ? Données et hypothèses

Avec le départ du Royaume-Uni, le budget de l'UE perdrait un de ses plus importants contributeurs nets. Il serait certainement confronté à un déficit entraîné par le Brexit, mais l'importance du déficit budgétaire est encore sujet de débat. La contribution britannique nette s'est avérée volatile dans le passé, de sorte que toute estimation ne peut en donner qu'une idée approximative. Notre objectif n'est donc pas de donner un chiffre exact, mais plutôt une impression de la dynamique et des défis clés qui attendent le budget de l'UE.

ENCADRÉ 1 ► Données et hypothèses

Pour les données sur les recettes et les dépenses, nous nous fondons sur les données publiques des dépenses et des recettes fournies par la DG BUDGET et nous les mettons à jour conformément à la décision relative au système des ressources propres de 2014, récemment ratifiée⁹. L'ensemble de ces données présente plusieurs avantages : il consigne les dépenses réelles (qui s'écartent souvent des projections), les données sont disponibles au niveau national et il fournit des détails sur les différents domaines de dépense. Bien sûr, l'utilisation de dépenses enregistrées plutôt que planifiées signifie que ces données ne sont actuellement disponibles que jusqu'à la fin de 2015. Cependant, tout bien considéré, nous estimons que les avantages l'emportent sur les inconvénients, d'autant plus que toute prévision est hautement incertaine dans les circonstances actuelles.

Afin de créer un « exercice budgétaire normal » qui puisse servir de base pour nos simulations, nous prenons la moyenne des années 2014 et 2015, aplanissant ainsi les effets uniques. Les années précédentes ne sont pas incluses car elles appartiennent à un autre CFP et les modifications apportées aux rubriques budgétaires avec le changement de CFP rendent difficile la comparaison. Cette approche a également été adoptée par des études similaires¹⁰.

Nous basons nos calculs sur les suppositions suivantes :

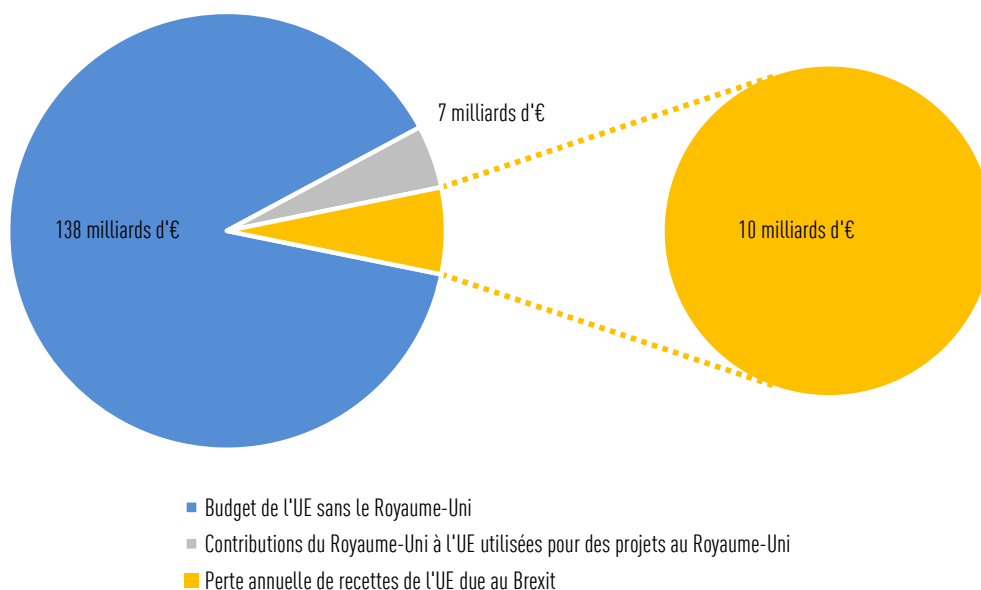
- Il n'y a pas de contributions nationales britanniques au budget de l'UE (basées sur la TVA et le RNB), ni de recettes provenant des RPT (ressources propres traditionnelles) collectées au Royaume-Uni.
- Il n'y a pas de dépenses de l'UE au Royaume-Uni (sauf mention contraire).
- Les « rabais sur le rabais britannique » disparaîtront automatiquement avec la fin du rabais britannique. Les autres corrections (réduction des taux d'appel de la TVA, corrections forfaitaires) sont prolongées au-delà de 2020.
- Les effets de l'inflation et des fluctuations du taux de change ne sont pas pris en compte.

Sachant cela, à quel point le déficit entraîné par le Brexit pourrait-il être important ? D'une part, l'UE économiserait de l'argent car elle dépenserait environ 7 milliards d'euros de moins pour des projets au Royaume-Uni. D'autre part, elle collecterait 3 milliards d'euros de moins via les ressources propres traditionnelles (RPT) et perdrait les 14 milliards d'euros de contributions directes du gouvernement britannique. Dans l'ensemble, l'Union devrait faire face à une perte de recettes annuelle de 10 milliards d'euros. Au cours d'un CFP normal de sept années, cela représente environ 70 milliards d'euros. Si l'UE souhaitait garder son budget au niveau actuel et utiliser l'argent actuellement dépensé au Royaume-Uni pour d'autres projets, le déficit s'élèverait à 17 milliards d'euros par an, soit 119 milliards d'euros au cours d'un CFP.

9. Commission européenne, « Dépenses et recettes de l'UE 2014-2020 », 2016. Pour une vue d'ensemble des implications budgétaires de la ratification de la décision relative au système des ressources propres de 2014, voir *Projet de budget rectificatif n° 5 au budget général 2016*.

10. Böttcher, Barbara, et Laura Rosenberger, "EU budget: Who's to pay for Brexit?", *DB Research Chart in Focus*, 26 août 2016. Matthews, Alan, "Impact of Brexit on the EU budget", 10 septembre 2016.

FIGURE 1 ► À quel point le déficit annuel entraîné par le Brexit serait-il important ?



Source : Calculs des auteurs fondés sur les données de la Commission européenne.

2.1. Recettes éventuelles provenant d'un « soft Brexit »

Le coût réel pour le budget pourrait être moins important. Si le Royaume-Uni maintenait l'accès à certaines initiatives et certains programmes de l'UE (« soft Brexit »), elle continuerait probablement à contribuer au budget de l'UE, bien qu'en plus faible mesure. Afin d'en estimer les conséquences, il est utile d'examiner le cas de la Norvège. Le pays paie environ 0,25 % de son PIB, par le biais de divers mécanismes, pour son intégration partielle au projet européen (voir encadré 2). Pour le Royaume-Uni, cela entraînerait une contribution brute de 5,9 milliards d'euros.

ENCADRÉ 2 ► Contributions annuelles de la Norvège à l'UE (calendrier 2014-2020)¹¹

- Subventions aux États membres les plus pauvres de l'Union européenne afin de réduire les inégalités sociales et économiques : 391 millions d'euros¹²
- Participation aux programmes de l'UE tels que Horizon 2020, Erasmus+, MIE numérique, Galileo et Copernicus : 447 millions d'euros
- Plus petits projets (par ex. coopération avec l'UE dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, Schengen, INTERREG) : 31 millions d'euros
- Dans l'ensemble : environ 870 millions d'euros (0,25 % du PIB 2015 de la Norvège)

Il est difficile de déterminer des données fiables sur la contribution nette de la Norvège. Toutefois, si nous calculons les transferts annuels reçus par le Royaume-Uni des principaux programmes auxquels la Norvège participe, le total s'élève à 1,3 milliard d'euros (voir tableau 2). En supposant que le Royaume-Uni maintienne le même niveau de participation à ces programmes après avoir quitté l'UE, il paierait un montant net de quelque 4,6 milliards d'euros¹³.

11. Données de la mission de la Norvège auprès de l'UE, « Norway's financial contribution », 10 août 2016 et de la base de données AMECO de la Commission européenne.

12. Cet argent est acheminé vers les pays les plus pauvres de l'UE via le système des subventions de l'Espace économique européen (EEE) et de la Norvège et ne fait pas partie du budget de l'UE. Nous l'incluons néanmoins dans le calcul car les paiements font partie de l'accord global qui accorde un accès au marché à la Norvège.

13. D'autres études aboutissent à un résultat plus élevé. Par exemple, le Centre for European Reform (CER) estime qu'une adhésion sur le style norvégien abaisserait la contribution nette du Royaume-Uni à 7,2 milliards de livres britanniques, tandis que l'« option suisse » l'abaisserait à 4,4 milliards de livres. Springford, John, *et al.*, *The economic consequences of leaving the EU. The final report of the CER commission on Brexit 2016*, 21 avril 2016, p. 111.

TABEAU 2 ► Transferts annuels reçus par le Royaume-Uni de certains programmes de l'UE, moyenne 2014-2015, arrondis au million d'EUR

| | 2014 | 2015 | MOYENNE |
|-----------------|------|------|---------|
| Galileo | 65 | 37 | 51 |
| Copernicus | 18 | 11 | 14 |
| Horizon 2020 | 1210 | 748 | 979 |
| Erasmus+ | 121 | 104 | 112 |
| EaSI | 6 | 7 | 7 |
| MIE numérique | 2 | 1 | 1 |
| INTERREG | 78 | 71 | 74 |
| Europe créative | 20 | 20 | 20 |
| Total | 1519 | 999 | 1259 |

Source : Représentation de l'auteur basée sur les données de la Commission européenne et sur les rapports annuels du Desk du Royaume-Uni pour le programme « Europe créative ».

2.2. Recettes éventuelles provenant d'un « hard Brexit »

Si le Royaume-Uni quittait l'UE sans un accord (« hard Brexit »), le déficit de recettes pourrait encore être quelque peu atténué. Les échanges commerciaux entre le Royaume-Uni et les économies de l'UE seraient à nouveau soumis aux règles de l'OMC, mais ils ne s'arrêteraient pas tout simplement. Par conséquent, les revenus des taxes douanières des États membres de l'UE augmenteraient. Cela bénéficierait aux finances de l'UE, qui perçoivent 80 % de ces recettes. En supposant que le volume du commerce reste constant, même face aux taxes douanières, Núñez Ferrer et Rinaldi estiment que les recettes supplémentaires pourraient s'élever à pas moins de 4,6 milliards d'euros, réduisant ainsi la perte nette à environ 5,5 milliards d'euros¹⁴. Toutefois, des revenus de taxes douanières élevés ne feraient que déplacer le problème au niveau national. Les États membres de l'UE verraient probablement leurs budgets nationaux s'amenuiser car les barrières douanières perturberaient les réseaux de production et réduiraient en définitive la croissance économique.

2.3. Résumé

Nos estimations pour le déficit entraîné par le Brexit dans le budget de l'UE varient de 5 à 17 milliards d'euros par an. L'ampleur exacte de ce déficit dépend d'un certain nombre d'évolutions hautement incertaines. Nous fondons nos scénarios ci-dessous sur ce que nous considérons être le cas le plus probable : une perte de la contribution britannique nette pour le budget de l'UE qui se traduit par un déficit budgétaire annuel de 10 milliards d'euros. Lorsque nous comparons ce déficit avec les paiements ponctuels, il est important de se rappeler qu'il s'accumule au fil des ans.

14. Jorge Núñez Ferrer, David Rinaldi, "The Impact of Brexit on the EU Budget: A non-catastrophic event", CEPS Policy Brief No. 347.

3. Scénarios : adaptation du budget au Brexit

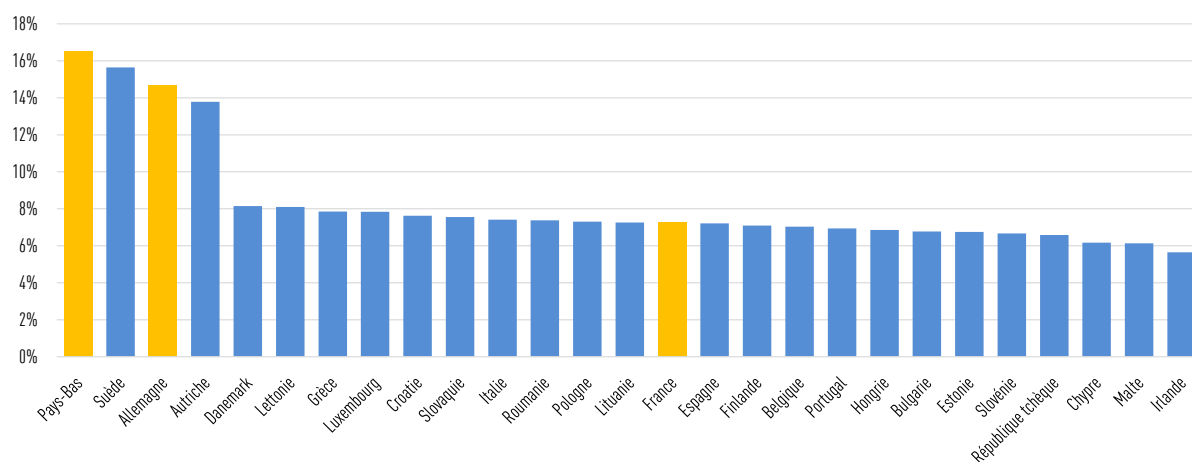
De façon générale, nous distinguons trois manières pour l'UE de s'adapter au déficit des recettes de 10 milliards d'euros. Elle peut 1) compenser le déficit en augmentant les contributions des États membres ; 2) réduire les dépenses ; ou 3) combiner ces réductions à l'augmentation des contributions. Ces options deviendront pertinentes au plus tard pendant les négociations pour le prochain CFP, mais le débat pourrait débiter plus tôt s'il apparaît que le Royaume-Uni quittera l'UE alors que le CFP actuel est toujours en vigueur. Nous explorons les options dans trois scénarios. Dans un quatrième scénario, nous envisageons ce qui pourrait se produire si aucun accord sur un nouveau CFP n'était trouvé avant la fin de 2020.

Avant de décrire les scénarios plus en détail, il est important de noter que tous entraîneront une augmentation du budget de l'UE en termes relatifs (en tant que % du RNB de l'UE). En effet, le Brexit réduirait le RNB de l'UE d'environ 17 %, soit le poids relatif de l'économie du Royaume-Uni dans l'UE. Toutefois, la contribution nette du Royaume-Uni ne s'élève qu'à environ 7 % du budget de l'UE. Ainsi que nous en discuterons dans la section 5, cela pourrait avoir des implications importantes dans la négociation du prochain CFP, étant donné que le Conseil européen se positionnait, au cours de la dernière décennie, en faveur d'un maintien du budget de l'UE à 1 % du RNB de l'UE. Nous envisageons brièvement, dans le scénario 2, ce qui serait nécessaire pour maintenir un ratio de RNB stable.

3.1. Scénario 1 : Augmentation des contributions

Si les États membres décidaient de garder constant le niveau des dépenses pour le reste des États membres de l'UE27 (c'est-à-dire ne réduire la taille du CFP actuel que du montant des transferts de l'UE vers le Royaume-Uni), ils devraient procéder à une augmentation de 10 milliards d'euros en recettes supplémentaires. D'où pourrait provenir l'argent ? Il serait difficile d'augmenter les ressources propres traditionnelles et les ressources de la TVA, étant donné que cela exigerait une réforme de la décision relative au système des ressources propres, laquelle ne peut être modifiée qu'à l'unanimité et devrait être ratifiée par tous les parlements nationaux. Les plans visant à générer des recettes supplémentaires sur la base des propositions du « Groupe Monti » font face aux mêmes obstacles. Compte tenu de l'échéancier serré de Brexit, l'augmentation des contributions nationales fondées sur le RNB serait sans doute plus facile¹⁵. La Commission pourrait le faire en augmentant simplement le taux uniforme d'appel du RNB.

FIGURE 2 ► Augmentation des contributions par rapport à 2014-2015



Source : Calculs des auteurs, fondés sur les données de la Commission européenne.

15. Cela ne veut pas dire qu'un « grand accord » comportant une réforme conjointe des recettes et des dépenses de l'UE serait impossible. Nous discutons brièvement de cette option à la section 5.

La figure 2 illustre l'effet sur les contributions nationales (basées sur la TVA et basées sur le RNB). Il est évident que tous les États membres devraient payer nettement plus, mais les effets sont ici répartis de façon inégale. Les pays confrontés à l'augmentation la plus importante sont ceux qui bénéficient actuellement d'un rabais sur le rabais britannique. La contribution annuelle néerlandaise s'élèverait à pas moins de 16,5 % (soit 760 millions d'euros), tandis que l'Allemagne paierait le montant supplémentaire le plus élevé en termes absolus (3,5 milliards d'euros). Les pays ne bénéficiant pas d'un rabais verraient leurs contributions augmenter de 5 à 8 %. La France serait alors le pays le plus touché en termes absolus dans ce groupe (1,5 milliard d'euros). Le fait que toutes les contributions augmentent de manière substantielle, et que les contributeurs nets les plus importants, en particulier, soient le plus durement touchés, démontre que ce scénario serait politiquement très difficile. L'introduction de rabais supplémentaires pourrait atténuer le problème, mais irait à l'encontre d'années d'effort pour simplifier le financement de l'UE. En termes relatifs, le budget augmenterait pour atteindre 1,16 % du RNB.

Le coût du maintien des niveaux de dépense de l'UE28

Une variante du scénario 1 consisterait à maintenir le niveau des dépenses actuelles de l'UE28 et de réaffecter à d'autres domaines l'argent que reçoit le Royaume-Uni du budget de l'UE. Comme mentionné précédemment, le déficit, dans ce cas, s'élèverait à 17 milliards d'euros par an. S'il est comblé par des contributions plus élevées, cela entraînerait des augmentations de pas moins de 20 à 25 % pour les pays bénéficiant d'un rabais et de 11 à 15 % pour les pays n'en bénéficiant pas. En termes relatifs, le budget augmenterait pour atteindre 1,22 % du RNB, un taux très proche du plafond de 1,23 % fixé dans la décision relative au système des ressources propres.

3.2. Scénario 2 : réductions des dépenses

” 10 MILLIARDS D'EUROS REPRÉSENTENT UNE IMPORTANTE RÉDUCTION PAR RAPPORT À CE QUE L'UE DÉPENSE POUR SES PROJETS LES PLUS POPULAIRES ”

Eu égard aux difficultés qu'entraînerait une augmentation des contributions, il pourrait sembler attrayant de les garder constantes et d'équilibrer plutôt le budget par une réduction des dépenses¹⁶. Comme l'illustre la figure 3, 10 milliards d'euros représentent une importante réduction par rapport à ce que l'UE dépense pour ses projets les plus populaires. Cela devient particulièrement évident en examinant les programmes qui sont largement perçus comme offrant une réelle valeur ajoutée au niveau européen. Cela équivaut approximativement à :

- la totalité du budget pour la politique étrangère européenne (« Europe dans le monde »), plus la rubrique budgétaire « Sécurité et citoyenneté », qui inclut un large éventail de thèmes, tels que l'action de l'UE en matière d'immigration, de protection des consommateurs et de culture, ou
- l'intégralité du programme-cadre de recherche de l'UE (« Horizon 2020 ») plus le Fonds Asile, migration et intégration, ou
- toutes les dépenses de l'UE en matière de compétitivité et de croissance sans Horizon 2020, y compris des initiatives populaires telles qu'Erasmus+ et les dépenses concernant de grands programmes d'infrastructures, plus toutes les dépenses en matière de sécurité et citoyenneté, ou
- une réduction de 20 % du budget de la politique de cohésion (« Fonds structurels et de cohésion »), ou
- une réduction du budget de la Politique agricole commune (PAC).

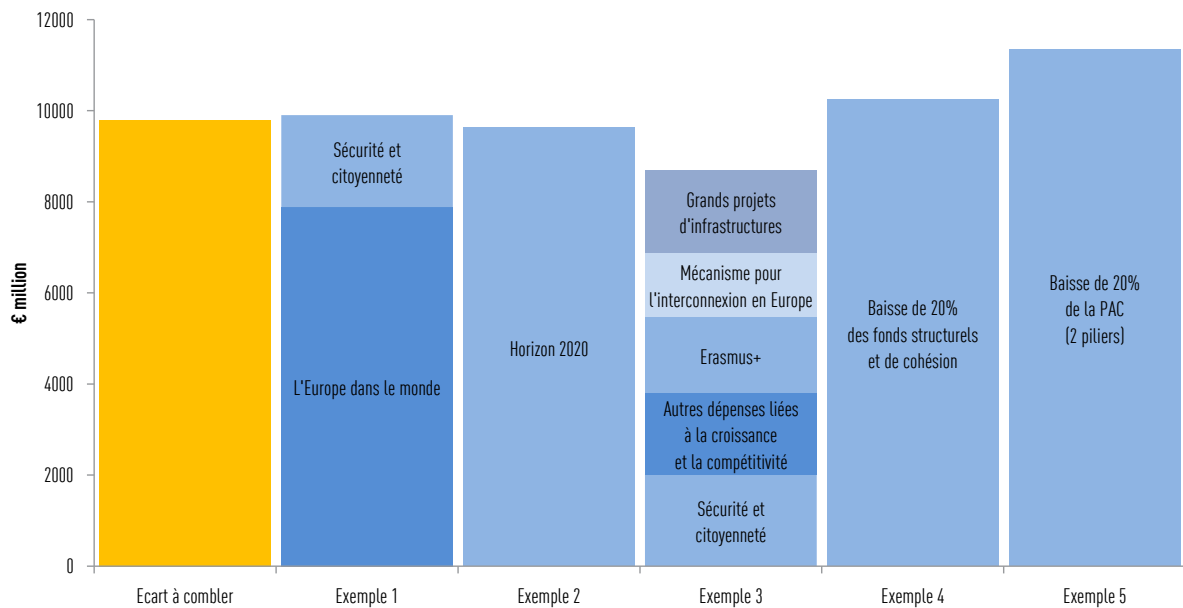
16. Une certaine redistribution aurait encore lieu, en raison de l'expiration des rabais sur le rabais, mais les montants impliqués seraient nettement moins importants.

Si, dans la pratique, les réductions des dépenses seraient réparties entre plusieurs domaines du programme, il ne fait aucun doute qu'elles seront douloureuses. Elles nécessiteraient de restructurer complètement le budget ou de trouver des moyens innovants pour réduire la taille des plus importantes rubriques budgétaires.

Le coût du maintien de la taille relative du budget de l'UE

Il convient de noter que, même après ces réductions importantes, la taille relative du budget de l'UE augmenterait légèrement, de 1,02 % à 1,08 % du RNB de l'UE. L'augmentation reflète le fait que le Royaume-Uni contribue davantage au RNB de l'UE qu'au budget de l'UE. Le maintien du ratio actuel de 1,02 % exigerait une réduction des dépenses de plus de 23 milliards d'euros par an. Afin de maintenir la stabilité des contributions des États membres en termes absolus, la réduction de 10 milliards d'euros serait suffisante.

FIGURE 3 ➤ À quel point le déficit annuel entraîné par le Brexit serait-il important par rapport aux programmes de l'UE ?



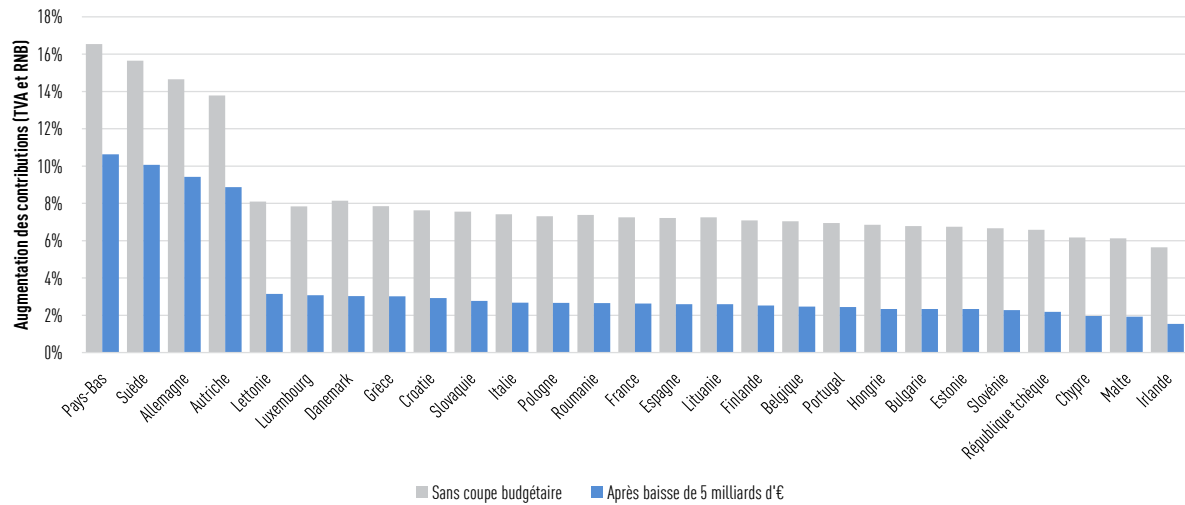
Source : Calculs des auteurs, fondés sur les données de la Commission européenne.

3.3. Scénario 3: combinaison des augmentations des contributions et des réductions budgétaires

Un compromis pourrait consister en des réductions budgétaires simultanées, par exemple de l'ordre de 5 milliards d'euros, et des augmentations des contributions qui combleraient le déficit restant. Comme le montre la figure 4, les implications budgétaires pour la plupart des pays seraient limitées. Toutefois, la distribution de la charge supplémentaire serait encore plus inégale que dans d'autres scénarios, étant donné que l'expiration des rabais jouerait un rôle plus important en termes relatifs¹⁷. La taille relative du budget de l'UE augmenterait pour atteindre 1,12 % du RNB.

17. En effet, l'expiration des rabais sur le rabais britannique entraîne une redistribution de la charge financière entre les États membres. Cet effet ne dépend pas de la taille du déficit engendré par le Brexit. Par conséquent, plus le déficit budgétaire est réduit, plus l'effet de répartition paraît important en termes relatifs.

FIGURE 4 ► Qui paierait pour combler la moitié du déficit entraîné par le Brexit ?



Source : Calculs des auteurs, fondés sur les données de la Commission européenne.

3.4. Scénario 4: pas d'accord

» LE NIVEAU DES DÉPENSES POUR 2020 SERAIT MAINTENU JUSQU'À CE QU'UN ACCORD SUR LE CFP SOIT OBTENU »

Que se passerait-il si aucune de ces options n'était acceptable pour tous les États membres ? La réponse à cette question pourrait façonner le pouvoir de négociation des États membres lors des prochaines négociations du CFP (voir chapitre 5). Le prochain CFP sera presque certainement négocié parmi les États membres de l'UE27. S'ils ne parviennent pas à un accord à la fin de 2020, l'article 312, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) stipule que « les plafonds et autres dispositions correspondant à la dernière année [du cadre financier précédent] sont prorogés jusqu'à l'adoption de cet acte ». Dans la pratique, cela signifie que le niveau des dépenses pour 2020 serait maintenu jusqu'à ce qu'un accord sur le CFP soit obtenu. Le fait que cela bénéficie aux contributeurs nets ou aux bénéficiaires nets dépendra du moment de la mise en œuvre du Brexit.

Si le Royaume-Uni quitte l'UE en 2019 ou en 2020, le niveau des dépenses pourrait être déjà bien inférieur à l'actuel étant donné que le Brexit déclencherait une révision du CFP actuel (voir section 2). Comme le règlement correspondant énonce seulement que le CFP doit être adapté « en conséquence » en cas de modification du traité, il reste largement place pour l'interprétation¹⁸. Les dépenses seront-elles diminuées de 17 %, ce qui correspond à la part du Royaume-Uni au RNB de l'UE ? Seront-elles diminuées de 17 milliards d'euros, la contribution brute du Royaume-Uni au budget ? Seront-elles diminuées de 10 milliards d'euros, la contribution nette du Royaume-Uni ? Le niveau des dépenses sera-t-il maintenu afin de mieux répondre aux divers défis auxquels l'UE est confrontée aujourd'hui ? Toute décision devra être unanime, et le bon sens veut qu'elle soit prise alors que le CPF actuel est toujours en vigueur.

Un précédent intéressant quant à la façon d'ajuster le CPF aux modifications dans les membres de l'UE est l'adhésion de la Croatie en 2013¹⁹. Alors que la Commission et le Parlement européen ont appelé à une augmentation de la taille du CFP afin de s'adapter à l'entrée d'un nouvel État membre plus pauvre, le Conseil a fait valoir que toute exigence de dépense supplémentaire résultant de l'adhésion de la Croatie devrait être intégralement financée à partir de redéploiements ou de réductions d'autres plafonds. Le compromis final impliquait, d'une

18. Voir article 20 du règlement CFP actuel : « En cas de révision des traités ayant des incidences budgétaires survenant entre 2014 et 2020, le cadre financier est révisé en conséquence ».

19. L'article 10 du règlement CFP pour 2007-2013 dispose que « le cadre financier est adapté [...] pour tenir compte des besoins de dépenses découlant du résultat des négociations d'adhésion. ». Le règlement CFP actuel contient une disposition très similaire (article 21).

part, une série de réaffectations afin de garder le plafond d'engagement global à un niveau constant (respectant ainsi la position du Conseil) et une augmentation du plafond des paiements pour 2013²⁰.

Si le Royaume-Uni quitte l'UE en 2021 ou plus tard, les niveaux des dépenses pour 2020 seraient approximativement tels que prévus aujourd'hui (bien que la taille exacte du budget pour 2020 dépendra des négociations budgétaires annuelles entre le Conseil et le Parlement européen ainsi que du recours éventuel aux instruments de flexibilité au cours des années précédentes). Dans ce cas, un échec quant à l'obtention d'un accord sur le CFP entraînerait la situation décrite dans le scénario 1: le niveau des dépenses resterait approximativement le même qu'avant le Brexit²¹ et le déficit en résultant serait corrigé par une augmentation des contributions basées sur le RNB des États membres, étant donné leur rôle de recettes « résiduelles »²².

TABLEAU 3 ▶ Aperçu des scénarios

| SCÉNARIO | BUDGET DE L'UE (% DU RNB) | EFFET |
|--|------------------------------|---|
| Recettes moyennes de l'UE (2014-2015) | 1,02% | |
| Scénario 1 : Augmentation des contributions pour financer le déficit entraîné par le Brexit | 1,16% | 8 % d'augmentation des contributions |
| Scénario 1b : Augmentation des contributions pour financer les dépenses actuelles | 1,22% | 15 % d'augmentation des contributions |
| Scénario 2 : Réduction du budget pour financer le déficit entraîné par le Brexit | 1,08% | Réduction budgétaire de 10 milliards d'EUR |
| Scénario 2b : Réduction du budget pour maintenir la taille à 1 % du PIB | 1,00% | Réduction budgétaire de 23 milliards d'EUR |
| Scénario 3 : Combinaison des réductions et des contributions pour financer le déficit entraîné par le Brexit | 1,12% | Réduction budgétaire de 5 milliards d'EUR 4 % d'augmentation des contributions |
| Scénario 4: Pas d'accord sur le prochain CFP | | Le budget pour 2020 est prolongé jusqu'à ce qu'un nouveau CFP soit adopté |

Source : Calculs des auteurs, fondés sur les données de la Commission européenne.

20. Voir Commission européenne, *Les finances publiques de l'UE*, 5^e édition, Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne, 2014, p. 93 et 94.

21. Nous supposons que la sortie du Royaume-Uni et la signature correspondante de l'accord de retrait impliquera automatiquement la fin des obligations budgétaires légales de l'UE vis-à-vis des bénéficiaires du Royaume-Uni. Par conséquent, les dépenses seraient maintenues, sauf pour les transferts vers les bénéficiaires du Royaume-Uni, comme dans le scénario 1.

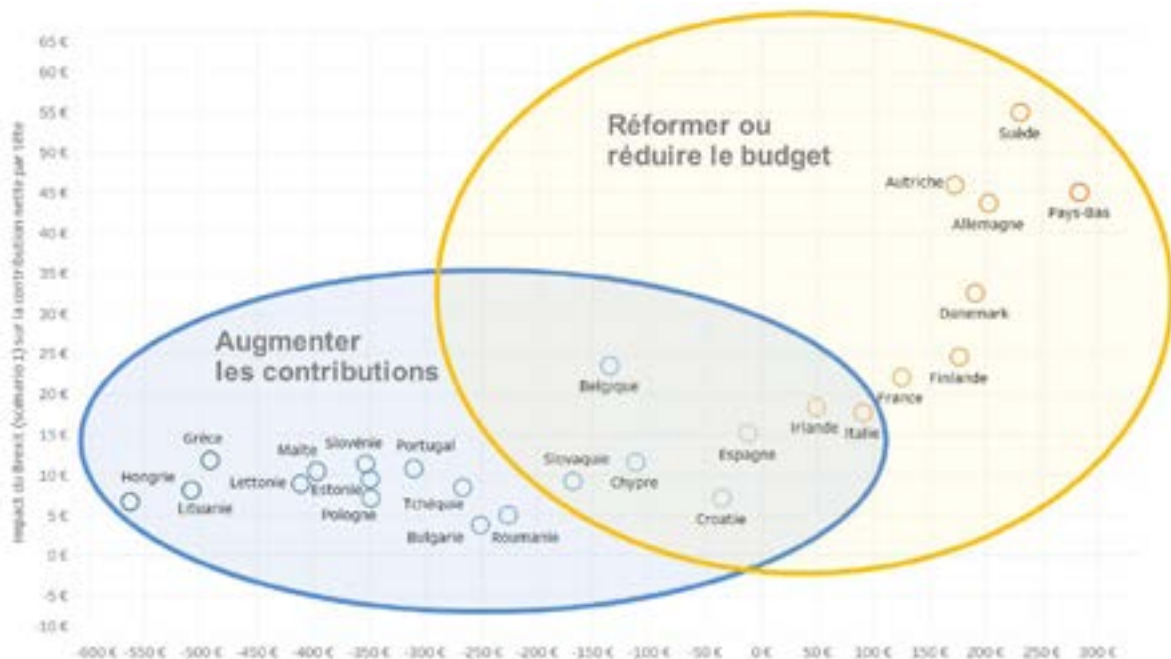
22. La ressource du RNB est une recette « résiduelle » dans le budget de l'UE. Alors que le produit des ressources propres traditionnelles et les ressources basées sur la TVA est déterminé par les taux d'appel fixés dans la décision relative au système des ressources propres, le taux d'appel pour les ressources basées sur le RNB est déterminé par les recettes supplémentaires nécessaires pour financer les dépenses nettes prévues au budget, non couvertes par d'autres ressources propres.

4. Implications pour les prochaines négociations du CFP

Bien qu'hypothétiques, les scénarios ci-dessus pourraient avoir des conséquences réelles pour les prochaines négociations du CFP qui débutent en 2018. Les négociations autour d'un CFP impliquent la Commission, le Parlement européen et le Conseil, mais sont « de facto », largement intergouvernementales: l'accord final est adopté par le Conseil européen à l'unanimité, après avoir reçu le consentement du Parlement européen²³. Les États membres ont de nombreux intérêts dans la négociation, mais, traditionnellement, ils se concentrent surtout sur l'obtention du meilleur accord possible en termes de retour budgétaire net, c'est-à-dire la différence entre leurs contributions au budget et l'argent qu'ils en reçoivent. S'il est largement admis que cette approche ne peut reproduire les gains réels de l'intégration européenne²⁴, elle façonne encore la plupart des stratégies des États membres de manière décisive et détermine la formation des coalitions de négociation²⁵.

La figure 5 illustre ce à quoi pourraient ressembler de futures coalitions de négociation. Sur l'axe x, elle présente la position d'équilibre net actuelle des États membres²⁶. Sur l'axe y, elle montre à quel point chaque pays serait touché par une augmentation des contributions après le Brexit. Une tendance claire se dessine. Les contributeurs nets d'aujourd'hui paieraient encore davantage si les contributions étaient augmentées. Ils seraient dès lors susceptibles de promouvoir des réductions budgétaires ou une réforme globale des priorités de l'UE en matière de dépenses. L'alignement des intérêts est particulièrement fort entre le Danemark, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suède. Les bénéficiaires nets actuels seraient largement non affectés par des contributions plus élevées et sont dès lors susceptibles de faire pression pour le maintien du niveau des dépenses de l'UE27 après le Brexit.

FIGURE 5 ► Coalitions potentielles dans les négociations du CFP dans le cadre du scénario 1 (augmentation des contributions nationales)



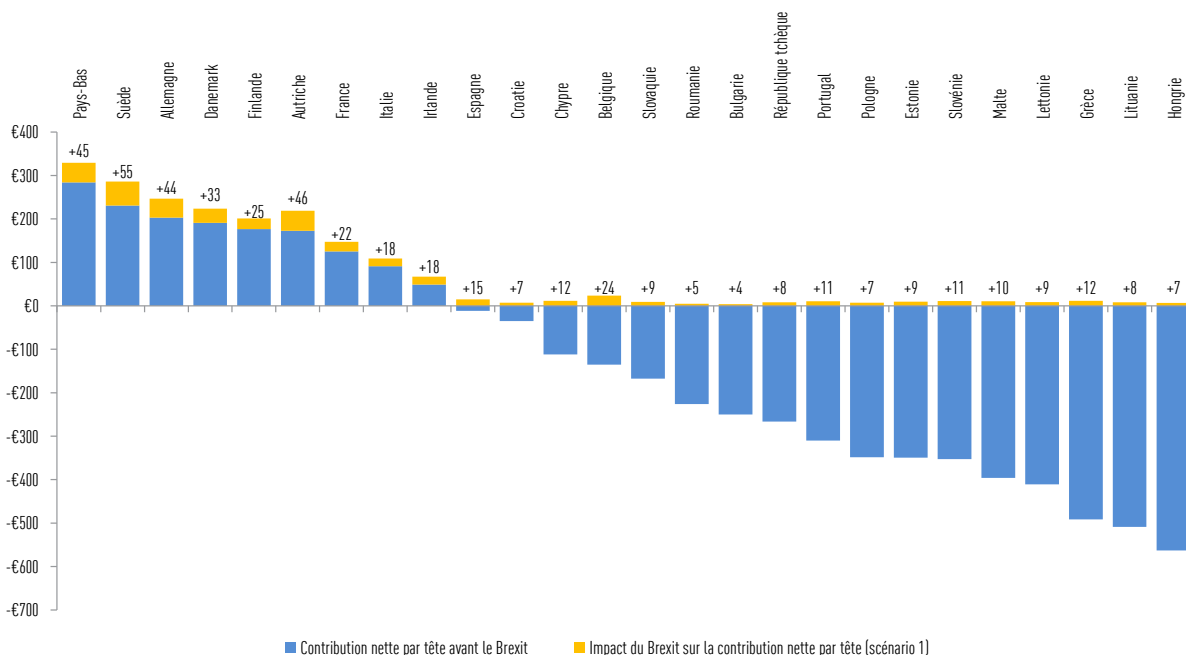
Source : Calculs propres fondés sur les données de la Commission européenne et sur le scénario 1 (« augmentation des contributions »).
Note : Contributions nettes calculées en soustrayant les fonds totaux reçus des contributions totales.

23. Le Parlement européen doit donner son consentement à la position du Conseil, ce qui signifie qu'il peut approuver ou rejeter l'accord du Conseil mais ne peut y ajouter d'amendements. Si on l'utilise judicieusement, le droit de consentement peut donner au Parlement un certain pouvoir (par exemple, lors de la dernière négociation, le Parlement a conditionné l'approbation du cadre financier pluriannuel à la mise en place d'un groupe de haut niveau sur les ressources propres).
24. Par exemple, les soldes nets ne peuvent prendre en compte les gains résultant d'un commerce, d'une sécurité, etc., renforcés. Pour un compte rendu détaillé, voir Jacques Le Cacheux, « Budget européen : le poison du juste retour », *Notre Europe Études et Recherches* n° 41, novembre 2005.
25. Lorsque le CFP actuel a été discuté, par exemple, les États membres se sont scindés en deux coalitions: le «groupe de même sensibilité» représentant les contributeurs nets, et les «amis de la politique de cohésion» représentant les bénéficiaires nets. Voir Uilenreef, A. "Multiple Bilateralism" within the European Union: The Dutch Coalition-Building Network during the Budget Negotiations, *Journal of Common Market Studies*, 54(2), 426-443, 2016, p. 431.
26. Nous calculons les contributions nettes en soustrayant tous les dépenses européennes ayant lieu dans un pays de toutes les contributions payés par ce pays. L'hypothèse est que la plupart des États membres auront tendance à utiliser un calcul qui inclut toutes les dépenses et recettes, même s'il est possible d'avancer que les « soldes budgétaires opérationnels » de la Commission (qui excluent ressources propres traditionnelles et dépenses administratives) constituent une mesure plus appropriée du point de vue conceptuelle.

La force relative de ces différentes coalitions dépendra probablement de deux facteurs. Premièrement, l'alternative à un accord négocié joue un rôle important. Comme mentionné ci-dessus, un échec quant à l'obtention d'un accord sur le nouveau CFP entraînerait automatiquement une prorogation des plafonds budgétaires actuels. Cela signifierait une augmentation des contributions, sauf accord contraire avant 2020. On peut avancer que cela renforcerait en principe les positions de négociation des bénéficiaires nets vis-à-vis des contributeurs nets. Dans la pratique, cependant, un scénario d'absence d'accord serait hautement perturbant et ne serait pas nécessairement perçu comme un bon résultat pour les bénéficiaires nets. De nombreux actes juridiques fixant les conditions d'éligibilité et les critères pour l'affectation des différents programmes de dépenses de l'UE expirent en 2020. S'ils n'étaient pas prorogés, le blocage pourrait entraîner une importante incertitude juridique et financière ainsi que des problèmes avec le déboursement des dépenses de l'UE.

Deuxièmement, un changement dans l'équilibre entre contributeurs nets et bénéficiaires nets semble possible, sans être inévitable. Aujourd'hui, il existe un groupe intermédiaire de pays qui est relativement proche de l'équilibre en termes d'habitants, notamment la France, l'Irlande, l'Italie et l'Espagne (voir figures 5 et 6). Ils pourraient soit soutenir une réforme budgétaire ou une augmentation des contributions, et leur position pourrait être déterminante dans la définition du prochain CFP. Le Brexit pourrait faire pencher la balance en faveur de la réforme. L'Espagne pourrait rejoindre les contributeurs nets, et des pays comme l'Irlande et l'Italie pourraient devenir plus fermement établis dans ce groupe. De plus petits pays tels que Chypre et la Croatie se rapprocheraient du solde net. En comparaison de l'ancien groupe de contributeurs nets, cela donnerait naissance à une coalition plus large et, en l'absence du Royaume-Uni, plus douce en faveur des réformes ou des réductions.

FIGURE 6 ▶ Le Brexit pourrait-il changer l'équilibre entre bénéficiaires nets et contributeurs nets?



Source : Calculs propres fondés sur les données de la Commission européenne et sur le scénario 1 (« augmentation des contributions »).

En théorie, une forte coalition des contributeurs nets pourrait aussi œuvrer en faveur de la limitation du budget à 1 % du RNB de l'UE. Toutefois, cela entraînerait des réductions drastiques des dépenses (voir scénario 2). Une alternative serait que les contributeurs nets acceptent une augmentation modérée des contributions en contrepartie de réformes des politiques de l'UE en matière de dépenses.

Une autre option pourrait être un « accord global » qui permettrait non seulement de restructurer les dépenses mais aussi d'introduire de nouvelles sources de revenus. Les contributeurs nets pourraient être plus ouverts qu'auparavant à l'introduction d'une ou de plusieurs nouvelles ressources propres et à la réduction ultérieure

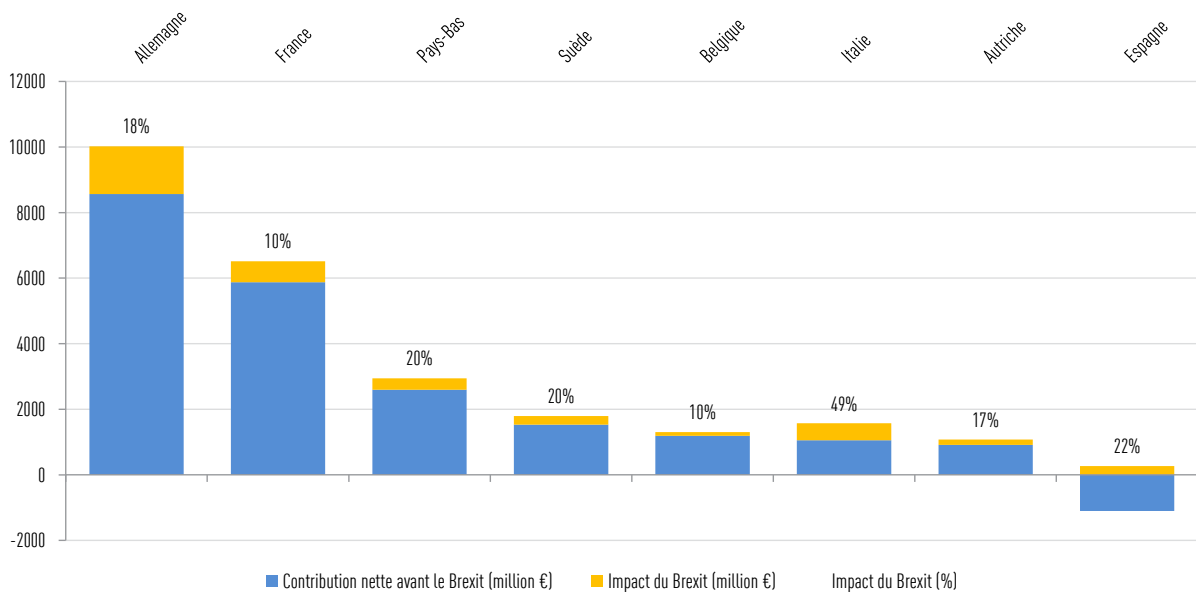
des recettes fondées sur le RNB si cette dernière entraîne une répartition plus équitable du fardeau financier. Un accord global pourrait être fondé sur un compromis selon lequel la mise en place progressive d'un nouveau système de ressources est sujette à des progrès sur la réforme du volet dépenses²⁷.

Existe-t-il une coalition pour une réforme des dépenses de grande envergure ?

Quelles sont les perspectives d'une réforme majeure du budget ? Afin de donner une vision plus détaillée du type de changements qui semblent possibles, il pourrait être utile d'examiner les soldes nets des États membres dans les deux domaines qui, conjointement, représentent 70 % des dépenses de l'UE, à savoir la politique agricole commune et les fonds structurels et de cohésion²⁸.

La figure 7 montre comment une hausse des contributions après le Brexit pourrait influencer les gains et les pertes résultant des fonds structurels et de cohésion. Il est particulièrement important de noter que la France figure aujourd'hui parmi les plus importants contributeurs nets à la politique de cohésion et que sa situation se détériorerait encore d'environ 360 millions d'euros. Dans le cas de l'Italie, l'augmentation relative est particulièrement importante : à 25 %. Enfin, l'Espagne serait toujours un bénéficiaire net après le Brexit, mais seulement dans une faible mesure. Dans l'ensemble, parmi les grands États membres de l'UE, il existe un potentiel en vue d'une coalition en faveur d'une réduction des dépenses au moyen d'une réforme globale de la politique de cohésion de l'UE.

FIGURE 7 ► Impact du Brexit sur les Fonds structurels et de cohésion



Note : Le graphique reprend les pays subissant un impact probablement élevé en termes absolus et relatifs du Brexit (détérioration du solde net de plus de 100 millions d'euros et de plus de 5 %).

Source : Calculs des auteurs fondés sur les données de la Commission européenne.

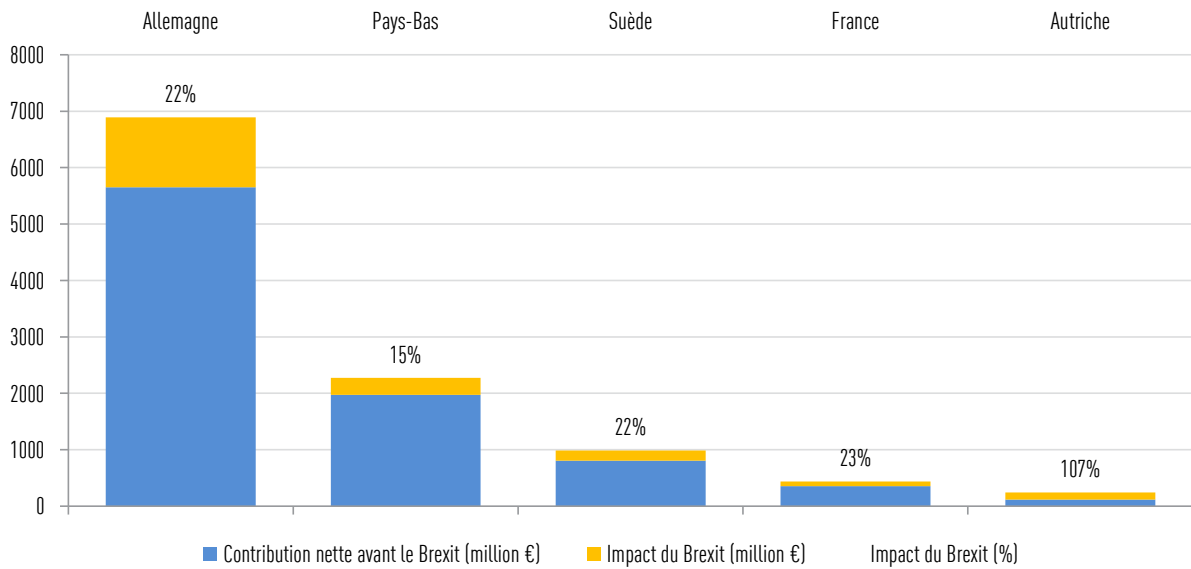
En ce qui concerne la politique agricole commune, l'impact d'une hausse des contributions serait distribué entre un moins grand nombre de pays (voir figure 8). L'Allemagne seule verrait ses contributions nettes à la PAC augmenter d'environ 1,2 milliard d'euros. De façon plus générale, les pays les plus affectés par le Brexit dans ce domaine sont probablement ceux qui sont déjà plus ouverts à une réforme du modèle financier de la

27. Nuñez Ferrer, Jacques Le Cacheux, Giacomo Benedetto and Mathieu Sainer (2016), « Study on the potential and limitations of reforming the financing of the EU budget », étude commandée par la Commission Européenne au nom du groupe de haut niveau sur les ressources propres, juin 2016.

28. Nous calculons le solde net en comparant les recettes d'un pays provenant d'un programme avec sa part dans son financement. Étant donné que les recettes du budget de l'UE ne sont pas affectés à des rubriques spécifiques, nous calculons une estimation en supposant qu'un pays contribue selon sa part dans le RNB de l'UE. Pour une description détaillée de la méthodologie, voir Alan Matthews, « Impact of Brexit on CAP budget net balances for remaining Member States », 5 août 2016.

PAC. La seule exception, qui pourrait créer la surprise, c'est la France, qui a traditionnellement été un fervent défenseur de la PAC mais qui en est un contributeur net aujourd'hui et paierait encore davantage après le Brexit. Toutefois, il n'est pas du tout certain que la politique nationale française permettrait au prochain président d'accepter une large révision du système de paiements directs de la PAC.

FIGURE 8 ► Impact du Brexit sur la politique agricole commune



Note : Le graphique reprend uniquement les pays subissant un impact probablement élevé en termes absolus et relatifs du Brexit (détérioration du solde net de plus de 50 millions d'euros et de plus de 5 %). Les modifications introduites par la décision relative au système des ressources propres de 2014 ne sont pas prises en compte.

Source : Calculs des auteurs, fondés sur les données de la Commission européenne et sur Matthews, Alan, « [Impact of Brexit on CAP budget net balances for remaining Member States](#) », 5 août 2016.

CONCLUSION : À QUOI FAUT-IL S'ATTENDRE ?

Bien qu'il reste encore beaucoup d'incertitudes, il est clair que le Brexit sera un choc pour le budget de l'UE. Il n'existe aucune méthode facile pour combler le déficit, de quelque 10 milliards d'euros par an, entraîné par le Brexit, en particulier parce qu'une décision à l'unanimité est nécessaire à cet effet et que ni des augmentations des contributions, ni des réductions budgétaires ne seront satisfaisants pour tous les États membres.

” LES CONTRIBUTEURS NETS POURRAIENT CONVENIR D'UNE AUGMENTATION DES CONTRIBUTIONS EN ÉCHANGE D'UNE RÉFORME DU CÔTÉ DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES ”

Cela jette le trouble pour les négociations concernant le prochain CFP. Elles sont susceptibles d'être encore plus tendues qu'à l'accoutumée car le Brexit renforce les différences existantes entre contributeurs nets et bénéficiaires nets. Les actuels contributeurs nets les plus importants seraient le plus durement touchés par une augmentation des contributions, tandis que les bénéficiaires nets ne seraient relativement pas affectés. Les réductions budgétaires, par ailleurs, frapperaient probablement les bénéficiaires nets en réduisant les dépenses sur les deux rubriques budgétaires les plus importantes, à savoir la PAC et la politique de cohésion. L'alternative - réduire les dépenses dans un domaine tel que la recherche, l'infrastructure paneuropéenne ou la migration - ne rapporterait que de petites économies et serait dévastatrice pour les efforts de l'UE visant à créer une plus grande valeur ajoutée européenne.

Nous distinguons deux solutions possibles à ce défi :

- Les contributeurs nets pourraient convenir d'une nouvelle augmentation des contributions en échange d'une profonde réforme du côté des dépenses budgétaires. Un nouveau budget ne devrait pas nécessairement être plus important mais devrait être plus flexible, plus orienté vers les performances et plus axé sur des domaines offrant une nette valeur ajoutée au niveau européen.
- L'UE pourrait également se voir accorder un revenu supplémentaire au moyen d'une nouvelle ressource propre ou d'une refonte complète de ses sources de revenus. Ces dernières pourraient inclure une taxe carbone, une taxe harmonisée sur les sociétés, une taxe sur les transactions financières ou une taxe sur la valeur ajoutée prélevée directement par l'UE²⁹. Cela ressemble à une solution autonome improbable, notamment eu égard au calendrier serré, mais pourrait faire partie d'un « grand compromis » comprenant une réforme conjointe des recettes et des dépenses de l'UE.

Si aucune de ces deux solutions ne prévaut, l'UE continuera probablement de faire au mieux, en convenant d'un compromis qui finance une partie du déficit entraîné par le Brexit au moyen de réductions budgétaires et le reliquat par des augmentations des contributions. Des rabais supplémentaires pourraient être introduites pour obtenir l'accord des contributeurs nets les plus touchés, consacrant ainsi un système inefficace et obscur pour de nombreuses années à venir.

Quatre pays pourraient jouer un rôle décisif en optant pour l'une de ces voies à suivre. L'Espagne et l'Irlande pourraient rejoindre une coalition de contributeurs nets après le Brexit, fait susceptible de changer l'équilibre entre les deux groupes. L'Italie risque de moins profiter de la politique de cohésion et pourrait soutenir une réforme dans ce domaine, tandis que la France est actuellement un important contributeur net à la PAC. Si les équilibres nets ne dictent pas la position des États membres sur la réforme budgétaire, l'expérience montre qu'ils la définissent.

Dans l'ensemble, le Brexit peut constituer soit une opportunité, soit une menace pour le budget de l'UE. Cela dépend entièrement des États membres, selon qu'ils tentent de protéger leurs recettes garanties et de recourir à des réductions destructrices des dépenses non affectées, ou s'ils exploitent la dynamique existante pour créer un meilleur budget de l'UE.

²⁹. Pour un examen plus détaillé des options, voir le rapport du groupe de haut niveau sur les ressources propres dirigé par Mario Monti, qui doit être publié fin janvier 2017.

Cette publication s'inscrit dans le cadre du projet de recherche « Repair and Prepare: Strengthen the euro » mené par la Fondation Bertelsmann et le Jacques Delors Institut – Berlin.

Pour en savoir plus, consulter le site internet : www.strengthentheeuro.eu

Sur les mêmes thèmes...

VISEGRAD FOUR IN BREXIT NEGOTIATIONS: TALE OF TWO TABLES

Jan Jakub Chromiec, *Blog Post*, Jacques Delors Institut – Berlin, January 2017

WHAT WILL HAPPEN WITH THE CAPITAL MARKETS UNION AFTER BREXIT?

Philipp Ständer, *Policy Paper No. 181*, Jacques Delors Institut – Berlin, December 2016

EU EXTERNAL ACTION AND BREXIT: RELAUNCH AND RECONNECT

Nicole Koenig, *Policy Paper No. 178*, Jacques Delors Institut – Berlin, November 2016

WATCHDOGS AND VETO PLAYERS: EUROPE'S PARLIAMENTS WILL KEEP AN EYE ON BREXIT NEGOTIATIONS

Valentin Kreiling, *Blog Post*, Jacques Delors Institut – Berlin, October 2016

LE "BREXIT" ENTRE EUROPHOBIE BRITANNIQUE ET EUROSCEPTICISMES CONTINENTAUX

Yves Bertoin, *Policy Paper No. 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

BUDGET DE L'UE : LES VOIES D'UN ACCORD

Jacques Delors et António Vitorino, *Tribune - Le Mot*, Institut Jacques Delors, avril 2013

BUDGET EUROPÉEN : LE POISON DU JUSTE RETOUR

Jacques Le Cacheux, *Etudes & recherches n° 41*, Notre Europe, novembre 2005

Directeur de la publication : Henrik Enderlein • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • Jacques Delors Institut – Berlin ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Traduction de l'anglais : ETC Europe srl • © Jacques Delors Institut – Berlin, 2017



Pariser Platz 6, D - 10117 Berlin
19 rue de Milan, F - 75009 Paris
office@delorsinstitut.de
www.delorsinstitut.de

