

# BREXIT, LE CASSE-TÊTE BUDGÉTAIRE

La question budgétaire figurera au centre des négociations engagées au titre de l'article 50 du Traité sur l'Union européenne (TUE) sur le retrait du Royaume-Uni de l'Union. C'est un sujet peu abordé tant sa technicité est grande. Pourtant, l'enjeu est immense.

**S**oixante milliards d'euros, ce serait, selon la rumeur, le coût estimé de la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne. Mais, les conséquences vont bien au-delà de l'« exit » puisqu'elles concernent l'avenir des politiques financées par le budget européen pour les 27 États membres restants.

Le budget de l'Union européenne est pour l'essentiel un budget d'investissement. Les dépenses de fonctionnement en représentent moins de 6 %. Il est voté annuellement, selon une procédure comparable à celle de nos budgets nationaux, et il est encadré par un cadre financier pluriannuel de sept années qui détermine le plafond des dépenses pour la période, tant en crédits d'engagements qu'en crédits de paiement. Ce cadre fixe aussi la structure de ce budget, appliquant à chaque grande famille de dépenses (rubrique) un plafond (croissance et emplois, cohésion économique et sociale, agriculture et pêche, sécurité, aide au développement, dépenses administratives). Pour l'essentiel, ce budget est géré en gestion partagée, c'est-à-dire que la Commission et les États membres se mettent d'accord en début de période sur de grands objectifs qui sont ensuite développés et mis en œuvre au plan national, au cours de la durée du cadre financier.

Aucune disposition juridique particulière du Traité sur l'Union européenne (TUE) ou du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) ne traitant la question des modalités du retrait d'un État membre, c'est la Convention de Vienne sur le droit des traités qui s'applique et notamment son article 70 selon lequel « le fait qu'un traité a pris fin en vertu de ses dispositions (...) ne porte atteinte à aucun droit, aucune obligation ni aucune situation juridique des parties, créés par l'exécution du traité avant qu'il ait pris fin ». Cette disposi-

*La part  
du Royaume-Uni  
dans le budget  
européen varie entre  
13 % et 15 %*



tion « s'applique à partir de la date à laquelle ce retrait prend effet ».

À l'exception de postes comme les dépenses administratives qui font l'objet d'un paiement dans l'année même où la dépense a été engagée, il existe un décalage de temps important entre le stade de l'engagement et celui du paiement. En jargon technique, cette situation donne naissance au RAL (reste à liquider) qui devrait atteindre 240 Mds d'euros fin 2016. Le Royaume-Uni devra assumer la part qui lui revient dans ce RAL qui couvre la période où il était

État membre de l'Union. Une partie de cette somme servira d'ailleurs à payer les dépenses engagées sur son propre territoire. Compte tenu de sa part dans le financement du budget européen, qui varie en fonction des années, entre 13 % et 15 %, il en résulte que le

Royaume-Uni devra assumer une charge d'environ 36 Mds d'euros uniquement à ce titre. Elle sera apurée au fur et à mesure que les demandes de paiement seront présentées à la Commission européenne. La logique voudrait que le rabais accordé au Royaume-Uni (6,1 Mds d'euros en 2015) ne soit plus d'application durant cette période dans la mesure où ce dernier ne participera plus à au financement des aides directes agricoles au revenu dès sa sortie, cause principale de sa forte contribution

## COMMENT SE STRUCTURE UN BUDGET ?

Le budget européen se décline en crédits d'engagement et crédits de paiement. Les crédits d'engagement permettent de signer les contrats, les crédits de paiement permettent de procéder aux paiements au fur et à mesure de la vie d'un projet. Leur niveau atteignait respectivement 162,3 Mds d'euros et 141,3 Mds d'euros en 2015.

nette. Il en résultera que les rabais sur les rabais accordés notamment à l'Allemagne devraient aussi disparaître.

De plus, le Royaume-Uni est lié par les termes du règlement du Conseil qui a fixé le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020. En application des règlements adoptés dans le contexte de cadre financier pluriannuel auquel a souscrit le Royaume-Uni en tant qu'État membre, des engagements ont été pris par l'Union européenne en faveur de tous les États membres dans le cadre de programmes opérationnels agréés avec ceux-ci. Ces programmes sont mis en œuvre dans le cadre des budgets annuels. Le Royaume-Uni peut donc être considéré comme juridiquement tenu par ces engagements et appelé à contribuer à leur financement jusqu'à la fin du cadre financier actuel, c'est-à-dire le 31 décembre 2020.

### Un Brexit en trois étapes

D'autres sujets à forte résonance budgétaire viendront s'ajouter, par exemple : le financement des retraites d'anciens fonctionnaires britanniques des Institutions (le fonds de pension auquel ils contribuent n'ayant jamais été créé, ces pensions sont payées par le budget), la question de la participation britannique aux agences européennes et de la relocalisation de celles situées sur le territoire britannique, la problématique des actifs qui appartiennent à l'Union européenne tels que le système de navigation Galileo. Comment, enfin, concilier une sortie en milieu d'année avec le principe de l'annualité budgétaire, dans le cas, par exemple, des aides directes au revenu payées aux États membres en début d'exercice budgétaire ?

Ce qui est dû doit être payé et le Royaume-Uni ne pourra échapper à cette réalité. On ne connaît pas encore l'analyse de la Commission européenne sur cette question. Néanmoins, il faut réfléchir avec pragmatisme à « l'emballage » qui devra entourer cette opération. On ne peut s'empêcher d'établir un lien avec la mise en place d'une période transitoire qui semble inévitable. On pourrait imaginer un « paquet » autour des éléments suivants : au-delà du délai de deux ans prévu à l'article 50 du Traité sur l'Union européenne, le Royaume-Uni, qui perdrait son statut d'État membre, continuerait à payer pour les enga-

gements juridiques déjà pris, mais bénéficierait d'un certain accès au marché intérieur pour une période qui courrait jusqu'à la fin du cadre financier actuel. Ce Brexit en trois étapes permettrait aux deux parties de construire plus sereinement leur nouvelle relation sur la base de leur intérêt mutuel. Cela dit, si les ingrédients semblent être là, le montage sera délicat politiquement et techniquement : quel marché intérieur ? *Quid* de la libre circulation des personnes ? Quelles modalités de gestion pour les fonds concernés ?

S'agissant de l'accès au marché intérieur, il est exclu que le secteur agricole soit concerné puisque le Traité (art. 38) dispose que « *le fonctionnement et le développement du marché intérieur pour les produits agricoles doivent s'accompagner de l'établissement d'une politique agricole commune* ». Dès lors, ce secteur devra avoir un traitement « pays tiers », ce qui implique la mise en place de contrôles douaniers dès que cessera de s'appliquer la politique agricole commune. Mais les produits industriels et les services en bénéficieraient toujours. Ce serait une sorte de statut hybride « Espace économique européen » et « Union douanière Turquie », appliqué à titre transitoire. À titre transitoire aussi, la libre circulation des personnes continuerait à s'appliquer dans des conditions qui pourraient être proches de ce qui avait été convenu lors du Conseil européen de février 2016. À la fin 2020, le Royaume-Uni reprendrait définitivement toute sa liberté.

### Compenser le manque à gagner

S'agissant des programmes que le Royaume-Uni serait appelé à financer au titre des engagements pris, le Royaume-Uni ayant perdu tout droit de vote lié à sa situation d'État membre à la fin de la période de deux ans prévue à l'article 50 du Traité sur l'Union européenne, il conviendra alors de l'associer de manière *ad hoc* à la gestion des programmes concernés.

La sortie du Royaume-Uni pose un très sérieux défi au budget européen. La disparition d'une contribution nette annuelle de l'ordre de 11,5 Mds euros pour 2015 (année plus élevée que la moyenne) va créer une forte pression

### LE ROYAUME-UNI, DEUXIÈME CONTRIBUTEUR

Le Royaume-Uni était, en 2015, le deuxième contributeur net au budget européen (11,5 Mds euros) après mise en œuvre du « rabais » résultant de l'accord de Fontainebleau. C'est 30 % de moins que l'Allemagne mais le double de la France.

sur les politiques de l'Union qui ont une dimension budgétaire. Elle correspond par exemple au montant annuel des fonds consacrés à l'aide au développement, hors pays ACP (Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique) ou environ 20 % des dépenses agricoles. En l'absence de demande officielle du Royaume-Uni au titre de l'article 50, aucune analyse n'a été rendue publique qui permettrait de se faire une idée des conséquences pratiques de cette nouvelle situation, notamment en ce qui concerne la Politique agricole commune. Mais il faudra bien compenser

*Le montage sera délicat politiquement et techniquement*

le manque à gagner. On peut douter que les contributeurs nets soient disposés à mettre la main à la poche, une situation qui sera particulièrement délicate pour la France qui appartient à ce groupe mais qui est aussi un des grands bénéficiaires de la PAC. N'est-ce pas une excellente occasion pour reprendre la discussion sur de nouvelles ressources propres ?

À ce stade, une révision substantielle du cadre financier actuel pour la durée restant à courir jusqu'à la fin 2020 serait très difficile à mettre en place. Elle constituerait une remise en cause majeure de la stabilité nécessaire au développement, des programmes, par exemple, de cohésion territoriale. Il serait aussi politiquement choquant que le Royaume-Uni, chaud partisan de l'élargissement à l'est, n'assume pas au moins jusqu'à la fin du cadre financier actuel ses engagements à l'égard de ces États membres. Mais il faudra trouver une solution *ad hoc* pour combler les éventuels besoins de financement.

C'est donc un débat difficile qui nous attend mêlant intérêts financiers et sensibilités à fleur de peau. Un cocktail détonnant. ☞

**Hervé Jouanjean**, vice-président de *Confrontations Europe*, ancien directeur général du Budget à la Commission Européenne