

# Les conséquences du Brexit sur les finances publiques de l'UE



## RÉSUMÉ

Le retrait du Royaume-Uni n'est pas sans répercussions budgétaires conséquentes pour l'Union européenne. Bien que ce retrait s'effectue par un accord, des incertitudes demeurent concernant tant la gestion budgétaire immédiate du retrait que le prochain cadre financier pluriannuel.

*The withdrawal of the United Kingdom has significant budgetary implications for the European Union. Although an agreement has been reached, there are still uncertainties surrounding both the immediate budgetary management of the withdrawal and the next multiannual financial framework.*

La question budgétaire, déjà ardue pour l'Union européenne, s'est complexifiée par la crise sanitaire<sup>1</sup>. Le retrait du Royaume-Uni n'en demeure pas moins un facteur important de perturbation budgétaire pour l'Union européenne, méritant à ce titre d'être étudié.

L'accord de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, adopté par les deux parties le 17 octobre 2019, est entré en vigueur le 31 janvier 2020<sup>2</sup>. Le Royaume-Uni n'est donc plus un État membre de l'Union européenne depuis le 1<sup>er</sup> février 2020, et est entré dans une période de transition jusqu'au 31 décembre 2020<sup>3</sup>.

L'Union européenne a toutefois pris conscience des conséquentes répercussions budgétaires du Brexit bien avant la sortie effective. Le Royaume-Uni est le deuxième contributeur net au budget de l'Union – après l'Allemagne –, pour un montant de 7,5 milliards d'euros par an. Le départ prévu du Royaume-Uni laisse un trou béant d'environ 13 milliards d'euros par an, selon les estimations de la Commission, alors que le budget de l'Union européenne (UE) est d'environ 150-160 milliards d'euros par an.

L'année 2020 couple Brexit et négociations budgétaires intenses, que ce soit pour le budget 2020 comme pour le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027. Alors que le budget général pour l'exercice 2020 a été adopté définitivement le 27 novembre 2019<sup>4</sup>, par la suite, deux amendements ont été adoptés, afin que l'intégralité des fonds restant alloués pour lutter contre la pandémie du COVID-19 par amendement du 14 avril 2020<sup>5</sup>. Un troisième et un quatrième amendements sont en cours d'adoption<sup>6</sup>.

Le prochain CFP 2021-2027 est actuellement en discussion : après la proposition de la Commission en mai 2018<sup>7</sup>, puis la proposition de la présidence finlandaise du Conseil, le Conseil européen extraordinaire des 20-21 février 2020 a été ajourné, faute d'accord. Le 27 mai 2020 devrait avoir lieu la présentation du CFP par la Commission européenne.

Après le retrait du Royaume-Uni, et dans un contexte aggravé par une crise sanitaire d'ampleur inédite sur le territoire de l'Union, l'adoption du budget de l'Union européenne constitue indéniablement une mise à l'épreuve de la solidarité budgétaire. Dans ce contexte particulier, le sujet a pris une envergure considérable,

et mérite donc d'être clairement délimité. D'une part, pour les besoins de notre étude, seules les conséquences du Brexit seront abordées ; les instruments de relance adoptés par les institutions de l'Union dans le prolongement de la crise sanitaire ne seront pas étudiés, bien qu'ils impliquent un remaniement du prochain CFP 2021-2027. D'autre part, seules les répercussions directement en jeu dans les négociations budgétaires seront abordées, alors que le Brexit entraîne une perte économique pour l'Union du fait du poids économique, démographique du Royaume-Uni, et de son rôle dans les négociations financières et fiscales à l'échelle internationale.

Dès lors, il apparaît que deux éléments peuvent être étudiés : d'une part, la gestion budgétaire immédiate du Brexit fait ressortir un balancement entre accord sur le retrait et incertitude sur la continuité budgétaire (I). D'autre part, l'après-Brexit est dominé par les difficultés à négocier le prochain CFP, oscillant entre solidarité et tensions (II).

## I. – L'IMMÉDIAT : ENTRE ACCORD ET INCERTITUDE

Le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne est effectif depuis le 31 janvier 2020. Il se fonde sur un accord de retrait qui comprend un règlement financier de la « facture » du Brexit sur laquelle les deux parties, le Royaume-Uni et l'Union européenne, se sont mises d'accord (A). Cet accord, qui affirme la continuité des contributions budgétaires de l'ex-État membre pendant la période de transition, est contrebalancé par l'incertitude concernant une hypothèse qui n'est pas abordée : l'éventuel défaut de paiement du Royaume-Uni (B).

### A. L'accord sur la facture du Brexit

Fruit de longues et âpres négociations, l'accord de retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, entré en vigueur le 31 janvier 2020<sup>8</sup>, comprend un important règlement financier<sup>9</sup>. Ce dernier, dans sa version adoptée par le gouvernement Johnson en octobre 2019<sup>10</sup>, permet d'établir les composantes du coût de la sortie que doit supporter l'ex-État membre, et pose le principe du paiement de la facture du Brexit par l'État sortant.

Une fois retenu le principe d'une prise en charge des coûts du retrait par l'ex-État membre, se pose la question du calcul des composantes et du montant total. Le montant exact de cette contribution financière devra être fixé par le comité mixte institué pour la gouvernance de l'accord de retrait. Un tel montant est incertain, et dépend notamment des futurs taux de change, puisqu'il est convenu que les paiements s'effectueront en euros. Il a globalement été retenu que le coût du Brexit est constitué par la perte de la contribution du Royaume-Uni au budget de l'Union, évaluée en fonction du RNB, et de coûts indirects. L'Office for Budget Responsibility (OBR) estime, en mars 2020, à près de 33 milliards de livres, soit environ 36 milliards d'euros, les paiements nets que doit effectuer le Royaume-Uni à l'Union européenne<sup>11</sup>. Cette somme se décomposait en trois fractions : près de 9 milliards d'euros au titre de l'exécution du budget 2020 ; 19 milliards d'euros de restes à liquider ; et pour les autres engagements, la somme algébrique d'environ 5 milliards d'euros de dette au titre des engagements de retraite des fonctionnaires européens, de créances nettes à d'autres titres (amendes recouvrées par l'UE, opérations de la Banque européenne d'investissement et d'autres institutions financières européennes). Ces paiements sont estimés sur une durée de quarante-six ans, pour se terminer dans les années 2060 ; selon les estimations de l'OBR, 70 % des paiements seraient

toutefois réalisés en 2023.

Selon la prise de position de la Commission du 12 juin 2017 sur les principes du règlement financier, le Brexit répond à une logique d'apurement des comptes : le Royaume-Uni doit honorer ses engagements pris dans le CFP 2014-2020, c'est-à-dire doit verser les ressources propres afférentes. Le Royaume-Uni bénéficie du rabais pour calculer la part de ses engagements à honorer, parce que le rabais est fixé dans la décision ressources propres<sup>12</sup>. S'y ajoute le reste à liquider des CFP successifs : autrement dit, les engagements n'ayant pas encore été couverts par des paiements. Et les coûts retraites. Viennent ensuite les coûts des comptes annuels consolidés ; et enfin, les coûts liés au retrait des agences hors du Royaume-Uni, incluant les coûts de délocalisation et de relocalisation<sup>13</sup>, mais aussi la participation au FED, à l'EU Trust Fund et la Facility for Refugees in Turkey.

À côté de la facture du Brexit, l'accord de sortie prévoit la continuité de principe de la participation du Royaume-Uni aux budgets de l'Union sur lesquels il s'était engagé. L'article 135 de l'accord énonce en effet la participation financière du Royaume-Uni aux budgets 2019 et 2020. Le principe d'une prise en charge financière ne repose toutefois pas en tant que tel sur l'accord de sortie, du point de vue de l'Union européenne. En effet, dès que le Royaume-Uni a notifié son intention de se retirer de l'Union, celle-ci a maintes fois déclaré que le Royaume-Uni devrait respecter les obligations financières découlant de toute la période pendant laquelle ce dernier a été membre de l'UE, en particulier dès les orientations du Conseil européen (article 50) du 29 avril 2017 pour les négociations sur le Brexit<sup>14</sup>. Trois principes ont en ce sens rapidement été dégagés par la Commission en 2017<sup>15</sup> : le retrait du Royaume-Uni ne doit pas causer d'aggravations budgétaires pour les autres États membres<sup>16</sup> ; le Royaume-Uni doit procéder au paiement comme s'il était resté un État membre, et ce paiement ne doit pas être plus élevé ni effectué plus tôt que s'il était resté membre.

L'entrée en vigueur de l'accord de retrait fait courir une période de transition, jusqu'à présent fixée au 31 décembre 2020. Le principe est celui d'une participation au budget de l'Union comme si le Royaume-Uni était resté membre ; en parallèle, ce dernier continue de bénéficier des versements de l'Union, comme les Fonds structurels. Selon l'article 136 de l'accord de retrait, les ressources propres doivent être versées par le Royaume-Uni à l'Union européenne pendant la période de transition<sup>17</sup>. L'accord conclu par le gouvernement Johnson prévoit un possible allongement de la période de transition<sup>18</sup> : un tel allongement de la période de transition conduirait le Royaume-Uni au versement de contributions au budget de l'Union qui ne seront pas prévues par l'accord de sortie. Le comité mixte se chargerait alors de fixer le montant et le calendrier des versements<sup>19</sup>. Aux côtés de ces éléments bien établis, l'incertitude demeure.

## B. L'incertitude de la continuité budgétaire

Le retrait sans accord d'un État membre de l'Union européenne relève désormais du cas d'école, mais a fortement préoccupé les institutions de l'Union, qui s'y sont sérieusement penchées. Elles avaient clairement considéré que le retrait sans accord n'aurait rien changé en ce qui concerne les accords financiers<sup>20</sup>. Des mesures d'urgence avaient été adoptées par le Conseil pour un Brexit sans accord en juillet 2019. En particulier, le règlement sur l'exécution et le financement du budget 2019, en date du 9 juillet 2019, prévoyait la conditionnalité de l'éligibilité des personnes et entités bénéficiant de financement de l'UE pour autant que le Royaume-Uni paierait sa contribution au budget 2019, et que les contrôles et audits de l'Union puissent être réalisés de manière efficace<sup>21</sup>.

Le principe du paiement de la contribution du Royaume-Uni jusqu'au 31 décembre 2020, rabais compris, a été retenu par le règlement financier contenu dans l'accord de retrait<sup>22</sup>. De plus, il est vraisemblable que la jurisprudence applicable aux États membres concernant l'obligation de mettre le montant des droits constatés à la disposition de la Commission dans les conditions déterminées par le règlement financier applicable au budget de l'Union s'applique également à l'ex-État membre. L'obligation des États membres de s'acquitter de leurs obligations en matière de versement des ressources propres a en effet déjà été affirmée par la Cour de justice : en ce sens, une erreur administrative n'exonère pas les États membres de leur obligation de verser les ressources propres à la Communauté<sup>23</sup>. Le Royaume-Uni a lui-même déjà été condamné, en tant qu'État membre, pour n'avoir pas effectué le paiement anticipé<sup>24</sup> alors en vigueur<sup>25</sup>. L'accord de sortie prévoyant la juridiction de la Cour de justice pendant toute la durée de la période de transition conduirait très probablement à l'application de cette jurisprudence en cas de retard de paiement<sup>26</sup>.

Le retard de paiement semble plus préoccupant au vu d'un détail peu commenté. Selon le *EU Withdrawal Agreement Bill 2019-2020*, jusqu'au 31 mars 2021, les paiements du règlement financier seront effectués directement depuis le compte courant du Gouvernement, sans besoin d'accord annuel du Parlement. La situation change après le 31 mars 2021 : les paiements devront être approuvés par le Parlement. La Chambre des Communes, dans un document en date du 22 octobre 2019, souligne que le gouvernement Johnson n'a pas apporté de justifications à ce changement, qui n'était pas prévu par la proposition d'accord présentée par le gouvernement May<sup>27</sup>. La Chambre prend position en affirmant logiquement que le vote du Parlement ne peut remettre en cause les obligations financières du Royaume-Uni vis-à-vis de l'UE.

Au-delà du retard de paiement, l'éventualité de défaut de paiement demeure. Si des interrogations quant à la juridiction compétente pour trancher un tel litige entre un ex-État membre et l'Union européenne en cas de « no deal » ont pu se poser, l'accord de retrait simplifie l'appréhension juridique du sujet. Il est alors très probable que le Royaume-Uni serait assigné devant la Cour de justice de l'Union européenne, compétente pour interpréter l'accord. L'Union européenne pourrait suspendre les versements de financements pour les programmes auxquels le Royaume-Uni aurait demandé de participer depuis son retrait mais, dans l'éventualité d'un tel défaut de paiement au cours de l'année 2020, devrait faire face à un déséquilibre du budget 2020. Les mécanismes d'adaptation actuellement débattus pour le prochain CFP pourraient alors être envisagés<sup>28</sup>.

En dépit d'un accord de sortie, le Brexit contient donc actuellement des incertitudes quant au respect de la continuité budgétaire consacrée. Les négociations budgétaires en cours concernant le budget 2021 et le prochain CFP 2021-2027<sup>29</sup> peut pour sa part s'analyser au prisme du balancement entre appel à la solidarité budgétaire et tensions politiques irréductibles.

## II. – L'AVENIR : ENTRE APPEL À LA SOLIDARITÉ ET TENSIONS IRRÉDUCTIBLES

La nécessité d'adaptation du prochain CFP pour la période 2021-2027 a conduit à envisager plusieurs scénarios qui mettent à l'épreuve la solidarité budgétaire des États membres restants (A). Les négociations

politiques, toujours en cours à l'heure actuelle, laissent échapper d'irréductibles tensions entre États membres et entre les États et les institutions, concernant en particulier les deux principaux postes de dépenses du budget européen que sont la PAC et la politique de cohésion (B).

## A. La solidarité au cœur du scénario d'adaptation envisagé

La sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne entraîne une atteinte au principe d'équilibre du budget pour les années à venir<sup>30</sup>, car les recettes seraient inférieures. Or, il est impossible pour l'Union de recourir à l'emprunt pour équilibrer le budget<sup>31</sup>. Dès lors, les budgets de l'Union européenne après le Brexit présentent nécessairement un déficit de recettes imposant une adaptation<sup>32</sup>.

La première option, paraissant par ailleurs la plus simple, consiste à compenser le déficit créé par le Brexit en augmentant les contributions des États membres. Depuis dix ans, le principal point de fixation des négociations budgétaires est le montant global du budget ; en particulier, l'Allemagne en tant que premier contributeur net, a les yeux rivés sur le montant global et ne veut pas que le budget de l'Union soit supérieur à 1 % du PNB de l'Union. Dans ce scénario, les dépenses globales de l'Union après le Brexit sont maintenues à 27 comme à 28 États membres : l'augmentation des contributions des États membres est alors couplée à l'augmentation du budget à plus de 1 % du RNB. Comme il est 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, l'augmentation des contributions nationales fondées sur le RNB paraît l'option la plus facile. C'est le scénario qui est retenu par le Parlement européen, qui propose une augmentation des contributions des 27 États membres portant le CFP à 1,3 % du RNB de l'UE<sup>33</sup>.

La seconde option pouvant permettre de faire face au déficit causé par le Brexit consiste à réduire les dépenses : les dépenses globales de l'Union seraient réduites du seul montant dont bénéficiait le Royaume-Uni. Ceci implique le maintien du niveau de dépenses, avec le retour du rabais britannique (d'environ 5 milliards d'euros par an). Pouvait également être envisagée la diminution du budget au-delà du retour du rabais.

Pour sa part, la Commission européenne retient l'option consistant à combiner les réductions à l'augmentation des contributions. Elle a proposé un CFP pour la période 2021-2027 s'élevant au total à 1 135 millions d'euros en engagements. La Commission a proposé un budget à long terme égal à 1,11 % du revenu national brut de l'EU-27. À première vue, cela équivaut à une augmentation par rapport au CFP 2014-2020, estimé à 1,02 % du RNB de l'Union à 28. Une Union plus petite implique un RNB moins élevé, ce qui a une incidence sur la manière dont le budget de l'Union se mesure en termes relatifs. Selon le point de vue adopté, la proposition peut être perçue soit comme une augmentation, soit comme une diminution du CFP actuel<sup>34</sup>. Il est toutefois clair que la proposition est considérablement inférieure au pourcentage de 1,3 % du RNB réclamé par le Parlement européen. Toutefois, la suppression des dépenses liées au Royaume-Uni porte ce pourcentage à 1,16 % du RNB de l'Union à 27. La Commission avait proposé de maintenir à niveau constant, en termes réels (c'est-à-dire corrigé de l'inflation), les dépenses des 27 États membres restants. Cependant, cela signifiait qu'en termes relatifs, le montant du CFP atteignait 1,11 % du RNB de l'UE. Cette apparente contradiction entre un CFP maintenu à niveau constant en termes absolus et son augmentation en termes de pourcentage du RNB de l'UE peut s'expliquer par le fait que le Brexit diminue le RNB de l'UE. Par conséquent, la sortie de l'UE augmente automatiquement la taille relative du CFP. Pour obtenir le consentement des contributeurs nets à une augmentation de leurs contributions et pour offrir une certaine

marge de manœuvre à de nouveaux besoins de dépenses, la Commission a ainsi proposé un rééquilibrage important des dépenses prioritaires. En définitive, le Brexit modifiera la dynamique de négociation au sein du Conseil. 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.

Par ailleurs, ces options se couplent à la création de nouvelles ressources propres. Depuis sa création par la décision du Conseil du 21 avril 1970, et alors même que ce système avait pour but d'éviter la dépendance des organisations internationales classiques aux contributions financières directes des États membres et la pression politique qui s'y joint, le système des ressources propres est fortement critiqué, puisqu'environ 83 % du budget de l'Union viennent des contributions des États membres. La révision du système des ressources propres est en ce sens un débat de longue date<sup>35</sup>. La discussion sur le paquet législatif sur les ressources propres 2021-2027 serait alors l'occasion d'une plus grande indépendance budgétaire, en rendant le financement de l'Union plus transparent. Le Conseil a envisagé notamment en juin 2019 la possibilité de nouvelles sources de recettes au-delà de celles que la Commission européenne avait initialement proposées en mai 2018<sup>36</sup>. Ces propositions mentionnaient notamment un paiement fondé sur les déchets plastiques, une quote-part des recettes du système d'échange de quotas d'émission, ou encore une quote-part de l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés. Dans son rapport intérimaire sur le CFP, le Parlement européen liste également pour sa part comme nouvelles ressources propres potentielles une taxe sur les services numériques, la taxe sur les transactions financières, et un mécanisme d'ajustement des émissions de carbone aux frontières<sup>37</sup>. Mais le problème de l'augmentation du budget par les ressources propres réside dans le fait que les décisions sur ressources propres sont adoptées à l'unanimité au Conseil après ratification des Parlements nationaux, qui peuvent donc y faire opposition. Les appels à la solidarité budgétaire pourraient éventuellement être entendus, mais les tensions et oppositions entre États membres dans les négociations budgétaires actuelles ne le laissent en rien présager.

## B. Les tensions des répercussions budgétaires inévitables

Tout d'abord, les deux politiques représentant 75 % du budget sont directement affectées par le Brexit : la PAC et la politique de cohésion. Actuellement, la réduction est répartie de manière égale entre le budget de la PAC et celui de la politique de cohésion, pour une baisse de 5 % chacun. La Commission propose en effet de réduire les fonds alloués à la politique agricole commune (PAC) et à la politique de cohésion, et de les ramener à 60 % des dépenses d'ici à 2027.

La PAC, d'une part, sera nécessairement affectée. La première proposition Commission en date du 2 mai 2018 avançait une baisse en valeur de l'ordre de 10 milliards d'euros. La principale conséquence du Brexit pour la PAC consiste donc en une diminution du montant et de la part dans le budget de l'Union, auparavant équivalent à 38 % de ce dernier. En particulier, la baisse des aides directes versées aux agriculteurs alarme. Ceci d'autant plus qu'il a pu être relevé que les 4 % de baisse annoncés pour les aides directes versées aux agriculteurs via la PAC ne refléteraient pas la réalité. Pour les amoindrir, la Commission européenne aurait utilisé des « prix courants », qui ne tiennent donc pas compte de l'évolution de la valeur de l'argent. Or, entre un euro de 2018 et un euro de 2027, la différence liée à l'inflation est importante<sup>38</sup>.

D'autre part, le Brexit entraînera certainement la diminution de la part budgétaire allouée à la politique de cohésion, qui vise à réduire les écarts de développement entre les régions sur le territoire de l'Union. L'indicateur qui sert au classement des différentes régions se réfère au PIB moyen par habitant, or le Brexit

entraînera une baisse du PIB/RNB global et du PIB/RNB moyen par habitant. Cette baisse serait de l'ordre de 3,6 %, soit environ 1 000 euros. Plusieurs possibilités d'adaptation se présentent alors : il est possible d'envisager le maintien le niveau actuel des enveloppes globales (350 milliards d'euros en 7 ans) ; mais il est plus vraisemblable que le Brexit conduira à une baisse du budget consacré à la politique régionale, soit par une diminution des dotations aux actuels bénéficiaires, soit par une réduction du nombre de régions bénéficiaires. Le 2 mai 2018, la Commission européenne a annoncé 7 % de baisse. En réalité, le document interne du 18 mai annoncerait 12 %, avec des situations très inégales<sup>39</sup>.

Par ailleurs, les tensions des négociations budgétaires se cristallisent sur la question des rabais. Le départ du Royaume-Uni a en effet pu faire miroiter la fin du système des rabais, dont l'ex-État membre était l'initiateur. Les rabais sont décidés après détermination des soldes nets, et calculés par la différence entre les retours, les dépenses du budget européen dans le pays, et sa contribution au budget. Ce calcul fait apparaître une distinction entre les contributeurs nets et les bénéficiaires nets. Un déséquilibre excessif est alors de nature à ouvrir la possibilité d'une correction. La technique a été pleinement exploitée depuis sa première consécration pour le Royaume-Uni, depuis le Conseil européen de Fontainebleau de 1984 ; ainsi, dans le CFP 2007-2013, l'accord final ne comprenait pas moins de 40 dispositions destinées à majorer les retours ou à réduire les contributions nationales de certains États membres. C'était la condition de l'unanimité. L'Union européenne a accepté la mise en place plusieurs dispositions pour réduire les déséquilibres : des ristournes, des taux réduits, des dépenses ciblées. Mais la plus connue et la plus massive est « le rabais sur le rabais », qui consiste à réduire la part de certains États membres dans le financement du rabais britannique. Le rabais sur le rabais bénéficie à l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas et la Suède, qui ne paient que 25 % de la somme qui leur serait normalement réclamée. Cette économie pour les quatre pays est supportée par les autres États membres<sup>40</sup>. Toute cette logique repose sur la notion de déséquilibre excessif qui serait subi par l'État membre réclamant un rabais. Or la notion n'est pas définie ; la place est alors laissée aux négociations politiques. Malgré ces difficultés, la Commission européenne a proposé la fin progressive du rabais et des rabais sur le rabais entre 2021 et 2027<sup>41</sup>. Les oppositions politiques à ce sujet sont toutefois déclarées.

Les négociations budgétaires post-Brexit ne se résument toutefois pas à des tensions irréductibles en tout point. L'accord est à l'ordre du jour au sujet d'une remise en cause de la rigidité du CFP. Le modèle actuel du CFP, fixé pour une durée de sept ans, assure stabilité et visibilité mais ne permet pas de tout anticiper. La procédure de retrait du Royaume-Uni initiée en plein CFP 2014-2020 a ainsi clairement démontré le besoin d'une certaine souplesse de cet instrument budgétaire. En effet, selon l'actuel règlement de 2013 en vigueur la révision de CFP est prévue dans plusieurs cas : la révision à mi-parcours, prévue par l'article 2 du règlement, la révision pour ajuster la gestion des crédits des fonds structurels, la révision liée aux conditions d'exécution pour ajuster l'évolution des crédits de paiements et des crédits d'engagement, mais également pour tenir compte de circonstances imprévues<sup>42</sup> ou d'un élargissement<sup>43</sup>. Le retrait d'un État membre de l'Union européenne n'a pas été considéré comme une circonstance imprévue, ni, dans une interprétation extensive, comme le symétrique d'un élargissement nécessitant la révision du CFP 2014-2020. Pour répondre à cet impératif de flexibilité que le Brexit a révélé, la Commission européenne propose par exemple de réduire la programmation du budget à cinq ans, comme le permettent les traités, ou bien de prévoir une période de deux fois cinq ans avec une renégociation à mi-parcours, ou encore de décloisonner les financements des programmes. Le renforcement des dispositions relatives à la flexibilité (pour les engagements et les paiements) afin de pouvoir réagir aux circonstances imprévues est également évoqué. La majorité des États membres voient la nécessité de doter le CFP d'une certaine flexibilité afin de pouvoir réagir rapidement à de nouvelles difficultés non prévues. Dans le brouillard des actuelles négociations politiques entre États membres et le tumulte des oppositions institutionnelles dans la gestion budgétaire de l'après-Brexit, la

flexibilité renforcée du prochain CFP devrait donc voir le jour. La crise sanitaire subie par l'ensemble des États membres de l'Union européenne ne saurait le contredire.

**1-** \* Docteur en droit, Université Paris 2, Enseignante contractuelle, Université de Tours.

**2-** 1. Selon les prévisions économiques du printemps 2020 établies par la Commission, le PIB de l'Union devrait se contracter de 7,4 %.

**3-** 2. Accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, JOUE L 29 du 31 janvier 2020, p. 7.

**4-** 3. Cette période peut être prolongée une fois, pour une durée d'un an ou deux, sur décision conjointe du Royaume-Uni et du Conseil européen avant le 1<sup>er</sup> juillet 2020.

**5-** 4. Adoption définitive (UE, Euratom) du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2020, JOUE L 57 du 27 février 2020, p. 1.

**6-** 5. En particulier, un montant de 3,1 milliards d'euros a été alloué à la lutte contre la pandémie de COVID-19 et un soutien de 350 millions d'euros est alloué à la Grèce pour l'aider à faire face à l'augmentation de la pression migratoire. Adoption définitive (UE, Euratom) 2020/536 du budget rectificatif n° 1 de l'Union européenne pour l'exercice 2020, JOUE L 126 du 21 avril 2020, p. 1-66 ; Adoption définitive (UE, Euratom) 2020/537 du budget rectificatif n° 2 de l'Union européenne pour l'exercice 2020, JOUE L 126 du 21 avril 2020, p. 67-96.

**7-** 6. Projet de budget rectificatif n° 3 au budget général 2020, 15 avril 2020, COM(2020) 180 final ; Projet de budget rectificatif n° 4 au budget général 2020, 30 avril 2020, COM(2020) 190 final.

**8-** 7. Proposition de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027, 2 mai 2018, COM(2018) 322 final.

**9-** 8. Accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, JOUE L 29 du 31 janvier 2020, p. 7.

**10-** 9. L'Union européenne et le Royaume-Uni se sont mis d'accord sur la première version du règlement financier dans un document du 8 décembre 2017 : Joint report from the negotiators of the European Union and the United Kingdom Government on the progress during phase 1 of négociations under article 50 TEU on the United Kingdom's orderly withdrawal from the European Union, TF50 (2017) 19 – Commission to EU 27.

**11-** 10. Un premier accord de sortie avait été adopté par le gouvernement de Theresa May en novembre 2018 ; le règlement financier n'a toutefois pas fait l'objet de modification dans la version définitivement adoptée par le gouvernement Johnson.

**12-** 11. OBR, « Economic and Fiscal Outlook », mars 2020, p. 116.

**13-** 12. Décision du Conseil du 26 mai 2014 relative au système des ressources propres de l'Union européenne, JOUE L 168 du 7 juin 2014, p. 105.

**14-** 13. L'Union considère que l'intégralité du coût de transfert (c'est-à-dire les coûts de déménagement et de réinstallation) doit être supporté par Royaume-Uni. La Commission a listé 67 entités affectées par le Brexit : les conséquences les plus visibles liées aux déménagements de siège des deux agences décentralisées à Londres (Agence européenne du médicament et Autorité bancaire européenne).

**15-** 14. Orientations du Conseil européen (article 50) pour les négociations sur le Brexit, 29 avril 2017, EUCO XT 20004/17, p. 6.

**16-** 15. Position Paper « Essential Principles on Financial Settlement », European Commission, 12 June 2017, TF50 (2017) 2/2 – Commission to UK.

**17-** 16. Ce principe a également été affirmé par Theresa May, alors chef du gouvernement, dans son discours de Florence du 22 septembre 2017.

**18-** 17. Art. 136, accord de retrait, *op. cit.*

**19-** 18. Art. 132, accord de retrait, *op. cit.*

**20-** 19. Voir not. : <https://commonslibrary.parliament.uk/brexit/the-eu/how-does-extending-article-50-affect-the-uks-financial-settlement-with-the-eu/>

20. Voir not. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, à la

**21-** Banque central européenne, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement, « Faire face aux conséquences d'un retrait sans accord du Royaume-Uni de l'Union : l'approche coordonnée de l'Union », 10 avril 2019, COM(2019) 195 final.

**22-** 21. Règlement 2019/1197 du Conseil du 9 juillet 2019 relatif à des mesures portant sur l'exécution et le financement du budget général de l'Union en 2019 eu égard au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, JOUE L 189 du 15 juillet 2019, p. 1, pt 11.

**23-** 22. Art. 135, accord de retrait, *op. cit.* : « Pour les années 2019 et 2020, conformément à la quatrième partie, le Royaume-Uni contribue et participe à l'exécution des budgets de l'Union. ».

**24-** 23. CJCE, 12 juin 2003, *Commission c. Italie*, aff. C-363/00 ; CJCE, 15 novembre 2005, *Commission c. Danemark*, aff. C-392/02. Dans un arrêt plus ancien, la Cour a pu affirmer qu'un État membre ne peut être excusé d'un versement tardif par une grève des employés de banque (CJCE, 17 septembre 1987, *Commission c. Grèce*, aff. 70/86).

**25-** 24. Prescrit par l'article 10§2 du règlement n° 2891/77 du Conseil du 19 décembre 1977 portant application de la décision du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés, JOCE L 336 du 27 décembre 1977, p. 1.

**26-** 25. CJCE, 18 décembre 1986, *Commission c. Royaume-Uni*, aff. C-93/85.

**27-** 26. L'art. 4, § 5 de l'accord de retrait prévoit même que « dans l'interprétation et l'application du présent accord, les autorités judiciaires et administratives du Royaume-Uni tiennent dûment compte de la jurisprudence pertinente de la Cour de justice de l'Union européenne prononcée après la fin de la période de transition ».

**28-** 27. House of Lords, « Brexit : The Financial Settlement », 22 octobre 2019, p. 23.

**29-** 28. Voir *infra*.

**30-** 29. Le Royaume-Uni ne participe pas aux négociations du CFP 2021-2027, ni au budget 2021.

**31-** 30. Art. 310, § 1, al. 3 TFUE : « *Le budget doit être équilibré en recettes et en dépenses* ».

**32-** 31. Art. 311, al. 2 TFUE.

**33-** 32. Voir en particulier : E. RUBIO, « Quel impact du Brexit sur le budget de l'UE ? », RFFP 2018, 141, p. 7.

**34-** 33. Résolution du Parlement européen du 10 octobre 2019 sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027 et les ressources propres : il est temps de répondre aux attentes des citoyens (2019/2833(RSP)).

**35-** 34. De plus, le nouveau CFP proposé par la Commission engloberait pour la première fois le Fonds européen de développement.

**36-** 35. Pour une analyse récente, voir not. A. BOISSEININ, « La nécessaire réforme du système des ressources propres », RFFP 2018, 141, p. 51.

**37-** 36. Proposition de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne, 2 mai 2018, COM(2018) 325 final.

**38-** 37. Parlement européen, Rapport intérimaire sur le cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027, 7 novembre 2018, A8-0358/2018.

**39-** 38. [https://www.contexte.com/article/pouvoirs/document-budget-europeen-2021-2027-lampleur-des-coupes-masquees-par-la-commission\\_87241.html](https://www.contexte.com/article/pouvoirs/document-budget-europeen-2021-2027-lampleur-des-coupes-masquees-par-la-commission_87241.html)

**40-** 39. *Ibid.*

**41-** 40. C'est désormais la France qui « paie » le plus pour ce rabais britannique, à hauteur de 1,5 milliard d'euros.

**42-** 41. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, « Le moment est venu de décider du cadre financier de l'Union pour la période 2021-2027 », 9 octobre 2019, COM(2019) 456 final, p. 3.

**43-** 42. Art. 17, règlement n° 1311/2013 du Conseil du 2 décembre 2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, *op. cit.*

**44-** 43. *Id.*, art. 21.

## Vos outils pratiques



**Imprimer**



**Enregistrer**



**Partager**



**Issu de Revue française de finances publiques - n°151 - page 169**

**Date de parution :** 01/09/2020

**Id :** RFFP2020-151-015

**Réf :** RFFP sept. 2020, p. 169

**Auteur :**

Par **Pauline Corre**

[Voir le sommaire de ce numéro](#)