

## Le Brexit et le budget de l'UE : quelles conséquences pour la politique agricole commune et la contribution française ?

Damien Broussolle\*

Depuis que l'option pour le Brexit a été choisie par les électeurs britanniques (Sampson 2017), des débats passionnés ont été lancés sur la mise en œuvre pratique de cette séparation (date, hard ou soft Brexit...), sur ses répercussions macroéconomiques pour le Royaume Uni ou pour l'UE, sur les problèmes politico-institutionnels généraux créés pour l'Union Européenne... Bien peu d'observateurs s'intéressent jusqu'à présent à un aspect plus circonscrit, mais tout aussi fondamental : son impact de long terme pour le budget de l'UE et en particulier sur sa principale dépense, c'est-à-dire sur la Politique Agricole Commune. Sur ces questions, le départ du Royaume Uni aura en effet des conséquences lourdes pour l'avenir, même si elles sont moins visibles. Elles commencent néanmoins à apparaître à la faveur du lancement des négociations sur le futur Cadre Financier Pluriannuel 2021-2027. Elles font l'objet de cet article, qui s'intéresse essentiellement au cas de la France.

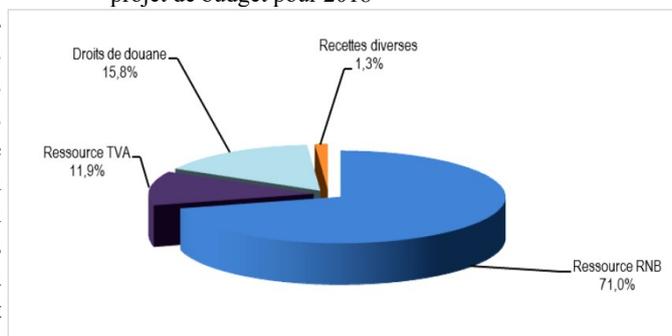
L'Union Européenne vient de démarrer le processus de négociation de son futur Cadre Financier Pluriannuel (CFP) pour la période 2021-2027. La Commission a ainsi soumis ses propositions le 2 mai 2018 (COM 2018a). Ce cadre définit pour sept ans le plafond des recettes, leur répartition nationale, ainsi que les dépenses du budget de l'UE. C'est donc un acte majeur qui engage la prochaine période.

Rappelons que les recettes se divisent en trois sources principales (Graphique 1) : une contribution nationale fonction du Revenu National Brut (RNB), une fraction de la TVA nationale (0,3 %) et enfin des Ressources Propres dites Traditionnelles (RPT) qui se résument surtout au montant des droits de douanes prélevés aux frontières de l'Union. Si les contributions RNB, qui représentent l'élément essentiel, pèsent avec la TVA sur les finances publiques nationales, les ressources propres sont moins sensibles pour les États membres. Les dépenses couvrent, quant à elles, l'ensemble des politiques communautaires, ainsi que le fonctionnement administratif de l'Union Européenne (UE). Au-delà des choix politiques stratégiques, les négociations portent traditionnellement sur la contribution globale de chaque Etat Membre et sur les politiques qui

engendrent un retour financier. On se souvient du célèbre « *I want my money back* » de Mme Thatcher, qui avait obtenu en 1984 un rabais sur la contribution britannique.

Beaucoup d'observateurs voient la sortie du Royaume-Uni (RU) comme une libération pour le cadre budgétaire, notamment en écartant un pays opposé à une Europe plus volontariste. A l'inverse, cet article s'intéresse aux contraintes qu'elle produit sur les négociations financières. En premier lieu il met en évidence le manque à gagner que le départ du RU occasionne. Il examine dans un deuxième temps le fardeau spécial qui en résulte sur la Politique Agricole Commune (PAC). C'est que le RU, malgré son rabais, restait un contributeur primordial du budget.

Graphique 1 : Répartition des ressources de l'Union selon le projet de budget pour 2018



Source : Commission – projet de budget pour 2018 ; position du Conseil du 12 juillet 2017.

\* IEP et LaRGE, Université de Strasbourg.

Sur ce même plan, il analyse ensuite la position de la France dans la nouvelle donne. Enfin les actuelles propositions de la Commission seront mises en perspectives.

## Le Brexit met le budget de l'UE sous tension

Le Brexit aura des conséquences à un double niveau sur le budget de l'UE. Dans un premier temps, comme il intervient au cours de la période de programmation actuelle (2014-2020), des dispositions transitoires devront être prises pour tenir compte des engagements déjà pris. Il ne pourra pas se traduire par un arrêt immédiat et total des versements britanniques. Dans un deuxième temps, le budget devra s'adapter à la perte d'un de ses principaux contributeurs. Ce deuxième temps concerne le plus long terme, il fait l'objet de cet article.

### Le Brexit vu à travers les recettes du budget de l'UE

L'impact du départ du Royaume uni sur les recettes du budget de l'UE peut s'apprécier à travers trois éléments, qui détermineront la perte globale pour l'Union. Le montant de sa contribution nationale (RNB + TVA), sa place dans les Ressources Propres Traditionnelles (RPT) et la forme du Brexit.

**Tableau 1 :** Participation du RU au budget et perte nette de l'UE, selon le type de séparation (mds € /an, valeurs 2016).

	Soft Brexit		Hard Brexit
	Norvège	Suisse	OMC seul
Cadre d'association type			
Participation au budget	+ 4,6* à 7,2**	+ 4,4**	
Taxes douanières (RPT) sur le commerce du RU vers l'UE 27			+ 4,6*
Perte budgétaire nette la plus élevée pour l'UE27 (10 – rentrées)	5,4	5,6	5,4

\* Haas et Rubio (2017a). \*\*Springford et al. (2016).

Si la place de l'Allemagne comme premier financeur est manifeste, celle du RU est moins connue. Avec 14 mds € au total après rabais<sup>1</sup>, pour un volume de contribution nationale (RNB + TVA) de 115,7 mds € (moyennes 2014-2016, Brehon 2017), le RU apporte 12,2 % des contributions nationales et se classe en troisième position. Encore faut-il souligner que ce tableau est incomplet, car ce qui

compte finalement est moins la contribution totale au budget, que la contribution nette. C'est-à-dire l'apport, une fois déduits les retours au contributeur, sous la forme de dépenses européennes (politiques ou dépenses administratives). Selon cette approche le RU se retrouve, malgré le rabais, deuxième contributeur net après l'Allemagne avec 7,6 mds € (moyenne 2014-16, Brehon 2017), mais devant la France. On a là une première approximation du manque à gagner réel dans le budget<sup>2</sup>.

Pour constituer le véritable versement britannique au budget, il faut encore ajouter un autre élément au précédent. Chaque pays perçoit des droits de douanes au titre de la Politique Commerciale Commune, qui est du domaine Communautaire exclusif. Selon l'ampleur des importations qui transitent par leurs ports d'entrée, les États membres encaissent pour le compte de l'UE des montants plus ou moins significatifs. Le RU voit transiter des volumes très importants de commerce, y compris destiné au continent. A ce titre, il est le deuxième collecteur de l'UE et apporte environ 3 mds € par an au budget.

### Hard ou soft Brexit ?

En arrondissant, la perte budgétaire totale créée par le Brexit avoisine donc les 10 mds € annuels. Ce dernier chiffre pourrait malgré tout être réduit selon la forme qu'il prendrait. En effet, la séparation, qu'elle soit « soft » ou

« hard », devrait apporter des recettes nouvelles au budget.

Un divorce à l'amiable devrait permettre au RU de continuer à participer à certaines politiques européennes, de la

même façon que la Norvège ou la Suisse le font. Dans ce cas, le RU apporterait une « participation » au fonctionnement collectif. Il est évidemment prématuré d'en fournir une valeur exacte, puisqu'elle dépendra de l'issue des négociations en cours. En revanche, il est possible d'en proposer des estimations, en s'inspirant du cas des pays actuellement concernés. Entre l'adhésion à l'Espace

<sup>2</sup> Montgolfier (2016 p. 43) s'appuyant sur une moyenne 2010-14, aboutit à une estimation plus élevée, de l'ordre de 8,5 mds € courants par an.

<sup>1</sup> Sauf mention contraire les chiffres sont en valeur 2016.

Économique Européen (cas de la Norvège), un accord bilatéral spécifique (cas de la Suisse), ou encore un accord du type de celui signé avec le Canada, ou même une simple union douanière (cas de la Turquie), voire enfin le seul cadre de l'OMC (Cf. Montgolfier 2016 p. 14-15), la participation envisageable varie grandement. Cela dit, la profondeur du divorce affecte également le budget de l'UE suivant une deuxième dimension : celle des droits de douanes qui seront appliqués au commerce du RU avec l'UE 27. Du point de vue financier, les deux domaines jouent de façon opposée.

Plus le Brexit est accommodant (soft Brexit), plus la participation du RU au budget est significative, mais plus les droits de douanes applicables au commerce du RU sont faibles. Dans la situation inverse la plus tranchée (hard Brexit), le RU ne disposerait que du statut de membre de l'OMC. Sa participation au budget serait nulle, mais il paierait les droits de douanes communs. Sur le plan budgétaire, même si les estimations peuvent varier, le résultat net des deux situations est quasiment équivalent (Tableau 1).

alors que du montant du retour britannique ( $\approx 7$  mds € par an). Cependant, au-delà de ce cas de figure, deux autres cas polaires sont envisageables : d'un côté le maintien du niveau global du budget tel qu'à 28 ; de l'autre une diminution du budget, équivalente à l'ensemble du versement britannique, donc au-delà du seul retour. Dans la première situation, l'UE déciderait de maintenir les dépenses antérieures de façon à développer ses politiques. Cela créerait un manque à gagner plus élevé que celui déjà indiqué. Dans la situation symétrique opposée, l'UE, afin de faire face à la baisse de son budget, devrait (pour le même montant) couper drastiquement dans ses politiques. Les trois cas de figure sont récapitulés dans le tableau 2.

Cette présentation pour être exacte, n'en est pas moins quelque peu formelle pour deux raisons. D'une part les actuels contributeurs nets, comme par exemple l'Allemagne, ne souhaitent pas augmenter substantiellement leur versement au budget, d'autre part une décision ancienne plafonne le poids du budget à 1,23 % du Revenu National Brut (RNB) total

**Tableau 2** : Effet budgétaire du Brexit pour les 27 selon le niveau des dépenses visé.

Les dépenses globales de l'UE sont	maintenues à leur niveau à 28	réduites du seul montant dont bénéficierait le RU (retour)	réduites du montant total du versement britannique
Variation du retour pour les pays restants dans l'UE	gains	de inchangé à réduction modérée	réduction maximale
Manque à gagner dû à la hausse des contributions nationales (Mds € annuels 2016 hors RPT).	Maximale ( $\approx 17$ )	Intermédiaire ( $\approx 10$ à 5)	nulle

Au total et en simplifiant, le départ du RU produirait une perte nette de recettes annuelles, estimée de 10 à 5 mds €.

L'estimation du besoin effectif pour équilibrer le Budget doit néanmoins encore être affinée, car elle doit aussi s'intéresser à l'objectif du montant total que l'UE se fixerait.

### ***Quel objectif de dépenses ?***

L'analyse budgétaire pratiquée jusqu'à présent examine uniquement le versant des recettes, sans s'interroger sur le versant dépenses. Elle examine donc le manque à gagner, en supposant implicitement que le montant du budget après Brexit, serait calibré de façon à maintenir les dépenses pour les autres pays, à leur niveau antérieur. Le budget ne diminuerait

de l'UE. Or la sortie du RU, fait mécaniquement augmenter le poids du budget à 27. A dépenses stabilisées le budget atteindrait 1,22 % du RNB communautaire, quasiment le niveau plafond, contre 1,08 % actuellement.

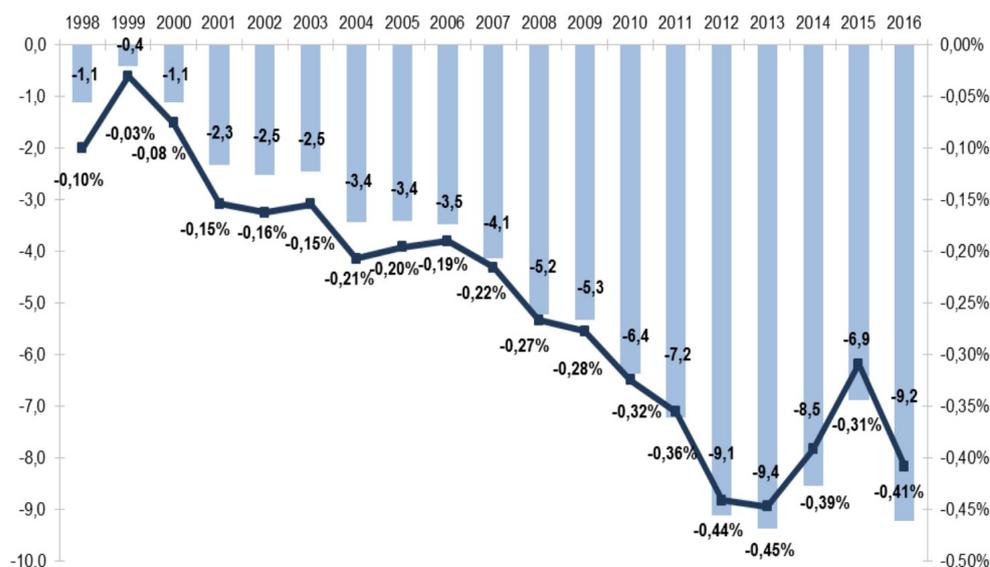
L'UE, cherche donc à éviter une hausse du pourcentage et s'inscrit dans le cas de figure intermédiaire. Ce faisant elle devra trouver jusqu'à 10 milliards d'€. L'enjeu est alors : soit de réduire les dépenses, soit d'augmenter les recettes du même montant, ou encore d'utiliser toute combinaison des deux démarches.

## Le budget de la PAC sera nécessairement affecté

Compte tenu de l'importance de la baisse des recettes ( $\approx 7\%$  du budget), la perte ne pourra pas être absorbée par une seule politique communautaire.

à réduire la PAC au minimum, c'est-à-dire uniquement à due proportion de ce que la séparation d'avec le RU occasionne. Autrement dit, une diminution du montant de la contribution nette britannique au fonctionnement de la PAC, estimée à  $\approx 3$  mds € par an (Haas et Rubio 2017b). Inversement, une démarche maximaliste consisterait à lui

**Graphique 2 :** Solde net français de 1998 à 2016 en milliards d'euros et en pourcentage du RNB (Méthode de la correction britannique)



Source : Assemblée Nationale 2018.

La PAC sera alors nécessairement affectée pour trois raisons.

Tout d'abord la PAC, avec la Politique de Cohésion (PC), sont les deux plus grosses dépenses communautaires (Graphique 5). Ensuite, toucher surtout à la PC reviendrait, dans une période où la communauté est critiquée pour son caractère éloigné des peuples et favorable aux plus riches, à réduire la seule politique européenne à vocation redistributive. Par ailleurs, comme depuis l'élargissement la PC bénéficie surtout aux Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO), ce serait une mauvaise manière qui leur serait faite. Enfin, depuis plusieurs Cadres Financiers Pluriannuels (CFP), sous la pression de plusieurs pays la place de la PAC dans le budget communautaire diminue. C'est notamment pour cette raison que son montant est traditionnellement plafonné en même temps que le CFP est fixé. Le Brexit pourrait leur fournir une occasion d'accélérer cette tendance.

Puisque la PAC sera affectée, se pose la question de l'ampleur de la contraction qui la touchera. Une manière de procéder consisterait

faire supporter la totalité du manque à gagner ( $\approx 10$  mds €). Le choix entre ses deux cas extrêmes détermine la façon dont la PC sera rabotée en 2021.

Faire porter, plutôt sur la PAC ou sur la PC le poids des restrictions, est loin d'être neutre pour les États membres. La PC bénéficie surtout aux PECO et aux pays du pourtour méditerranéen ; la PAC plutôt aux pays de grande taille et aux anciens États membres. A cet égard l'Espagne se trouve dans une position particulière, autrefois largement bénéficiaire de la PC, l'équilibre de sa contribution au budget communautaire dépend à présent de la PAC. Les situations de la Pologne, de la Bulgarie et de la Roumanie méritent aussi d'être évoquées. La première bénéficie doublement de la PAC et de la PC, elle a par conséquent beaucoup à perdre de l'austérité budgétaire, les deux suivantes reçoivent surtout de la PAC. Il faut rappeler que la PC pèse aussi sur les finances publiques locales ou nationales, parce qu'elle suppose un cofinancement des projets.

Au total, le choix qui concerne la PAC a donc des répercussions stratégiques multiples. S'y

ajoute le fait que, depuis l'élargissement de 2004, les agriculteurs des PECO ne bénéficient pas des paiements directs agricoles au même niveau que leurs collègues des anciens États membres. Un très symbolique processus de convergence est en cours, qui pourrait être mis à mal par la réduction du budget agricole.

### La situation de la France au regard de la nouvelle donne budgétaire

Malgré la dégradation de sa contribution nette et sa dépendance à la PAC, la France se trouve paradoxalement dans une position plutôt favorable pour le prochain CFP. Cela s'explique par sa place dans le financement du rabais britannique. Cette situation est malgré tout éminemment temporaire.

En une quinzaine d'années la position de la France est passée d'un quasi équilibre à celle de deuxième contributeur net du budget de l'UE (Graphique 2). Son apport net en euros a

approximativement été multiplié par 8 (méthode excluant les RPT ; Assemblée nationale 2018). Il convient de rappeler que s'il y a plusieurs manières de mesurer les contributions nettes nationales (Encadré 1), cela affecte peu le cas français. A l'opposé, les principaux bénéficiaires nets en volume, tout comme en pourcentage du RNB, sont des nouveaux États membres (Pologne, Roumanie, Hongrie), mais aussi la Grèce, l'Espagne ainsi que le Luxembourg et enfin, dans une moindre mesure, la Belgique. La Pologne est devenue le premier bénéficiaire net en volume, devant la Roumanie. Comme cela a déjà été signalé, elle a beaucoup à perdre du nouveau contexte budgétaire.

Quoi qu'il en soit, la situation négative de la France devient un sujet de préoccupation, tout particulièrement dans le contexte du pacte de stabilité renforcé. Les 7 à 8 mds de contributions nettes annuelles, expriment la solidarité européenne. Ils seraient néanmoins bienvenus pour améliorer la situation des finances publiques françaises. Tout au moins,

#### Encadré 1 : La mesure des contributions nettes nationales.

Si le principe des contributions nettes nationales est simple à comprendre, leur mesure est plus délicate à préciser. La difficulté vient principalement de deux éléments qui affectent les versements et les retours.

Les versements nationaux proviennent de trois sources : la contribution RNB, la part de la TVA et le produit des taxes douanières (RPT). Si les deux premières sources sont assimilables à une sorte de prélèvement sur les finances publiques nationales, la troisième est, sur ce plan, plus discutable. Il est possible de l'interpréter, aussi bien comme une perception de taxes pour le compte du budget de l'UE, que comme un montant de taxes dont se prive l'État membre. Dans le premier cas les RPT n'appartiennent pas à la contribution nationale, alors que dans le deuxième cas elles y sont intégrées.

Les retours nationaux sont mesurés à partir des dépenses communautaires dans le pays. Ces dépenses couvrent les différentes politiques, comme la PAC, la PC, le soutien à la recherche, le programme Erasmus.... Se pose toutefois la question des dépenses dites administratives, qui résultent de la présence d'institutions communautaires dans le pays, dont par exemple la présence de la Commission à Bruxelles.

Selon que l'on prenne en compte, du côté versement, les trois ressources ou seulement les deux premières, ou bien que dans les retours, soient comprises ou non, les dépenses administratives, la position nette de plusieurs pays peut changer. La Belgique et le Luxembourg deviennent contributeurs nets si l'on ne tient pas compte des dépenses administratives. Le montant de la contribution nette des Pays-Bas est grandement affecté par la prise en compte ou non des RPT (effet Rotterdam). En revanche, le type de mesure n'affecte pas sensiblement la France.

	Ressources Propres Traditionnelles	Dépenses administratives
Méthode comptable	incluses	incluses
Méthode de la correction Britannique	exclues	incluses
Méthode de la Commission*	exclues	exclues

\* Mesure de la contribution nette nationale utilisée pour la négociation du CFP 2014-2020.

pourraient-ils justifier un traitement spécifique dans l'application du pacte de stabilité<sup>3</sup>. A minima, il serait ainsi souhaitable que les apports nets au budget européen ne soient plus considérés par Eurostat de façon défavorable pour l'évaluation du déficit public.

Au-delà de la nécessaire prise en compte du Brexit, ces circonstances poussent en outre la France à limiter la croissance d'un CFP qui se traduirait par une hausse pérenne et amplifiée de sa contribution nette. Cette dernière orientation est renforcée par le manque de coopération européenne de certains pays, pourtant largement bénéficiaires des mannes de la PC, ou de la PAC.

Le retour sur la contribution française se fait principalement à travers la PAC (8 mds € en moyenne annuelle, Tableau 3). Cela incite à préserver autant que possible le budget alloué à l'agriculture et en particulier celui du premier pilier, qui concerne les aides directes

l'essentiel, le retour français. C'est du reste la diminution du poids de la PAC dans le budget depuis plusieurs CFP, combinée à la réduction des aides directes, due au processus de convergence avec les PECO, qui explique principalement la dégradation de la contribution nette française. En l'absence de réforme, c'est-à-dire de nouvelles politiques produisant des retours<sup>4</sup>, ou bien de nouvelles recettes communautaires qui se substitueraient aux apports nationaux, elle ne peut que s'accroître.

Le fardeau de la dégradation du solde net de la France, sera néanmoins limité pour le prochain CFP. La France sera en effet nettement moins affectée que d'autres États membres par le Brexit, car elle participe de façon plus que proportionnelle au financement de la correction britannique. Ce « rabais » qui se monte au total à plus de 6 mds € par an (moyenne 2014-16), disparaîtra. Comme la

**Tableau 3 :** Estimation du retour pour la France selon les rubriques du CFP 2014-2020.

	Pol. Agricole Commune	Pol. de compétitivité	Pol. de Cohésion	Pol. sécurité justice...
Moyennes annuelles (2014-16), mds €	8	2	2,3	0,1 à 0,3

Source : Assemblée Nationale 2017.

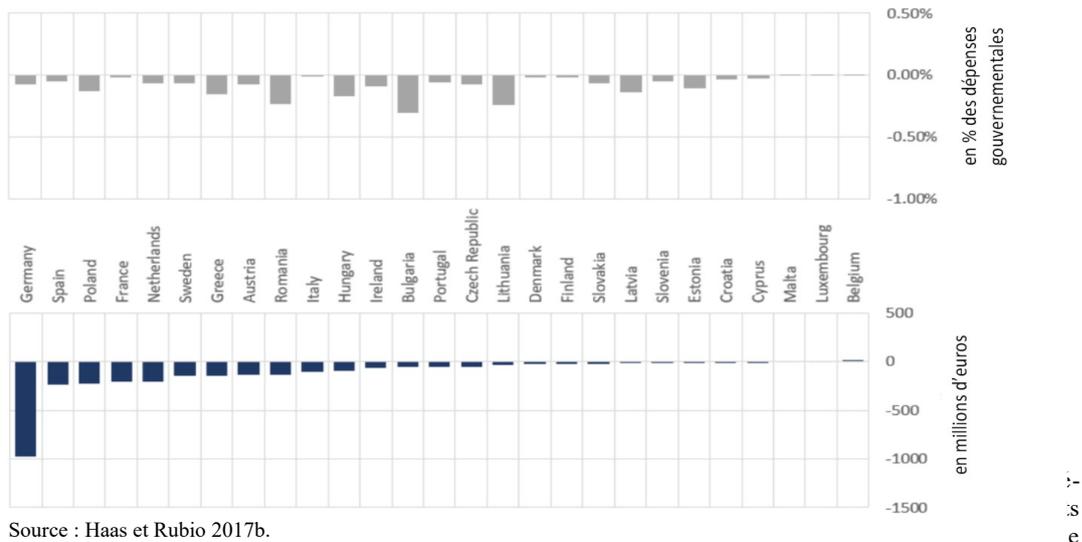
attribuées aux agriculteurs.

S'il est souhaitable que l'allocation des aides soit plus juste, notamment pour tenir compte des écarts de taille des exploitations, ou encore des pratiques agricoles, il n'en reste pas moins que leur montant global conditionne pour

France en supportait environ 26 % (soit ≈ 1,5 mds €), cela lui permettra plus facilement la hausse

conjoncturelle de son apport au budget de l'UE. Les pays les plus touchés par la disparition de leur « rabais sur le rabais », seront l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Autriche et la Suède. Ces pays, déjà contributeurs nets,

**Graphique 3 :** Variations des contributions nettes résultant d'une baisse de 3 Mds € de la PAC.



Source : Haas et Rubio 2017b.

<sup>3</sup> Par exemple, du type de celui des créances liées à un projet entrant dans le cadre du fonds de défense européen (COM 2017a).

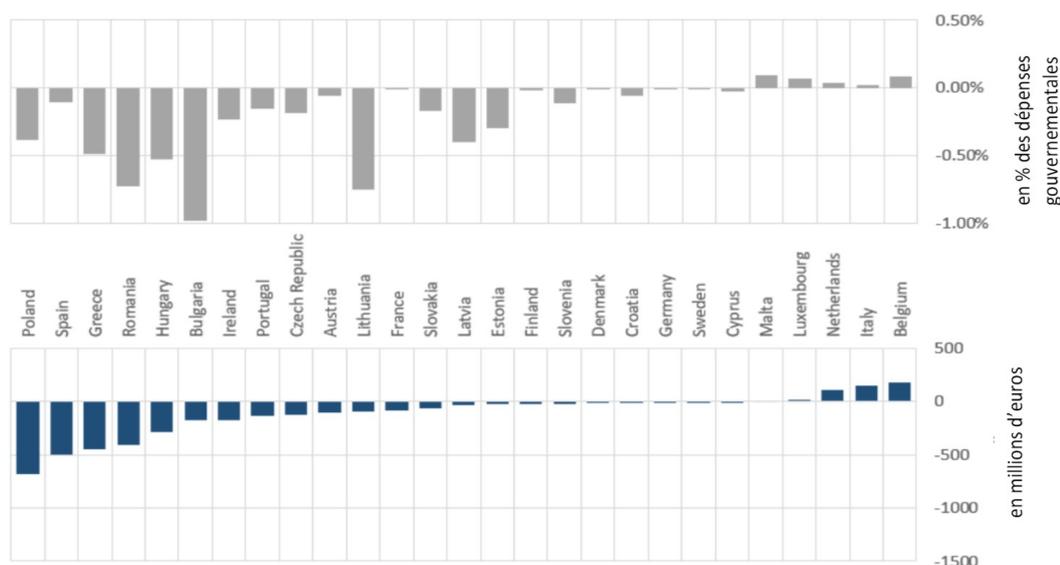
piste solide. Il doit monter en puissance dans le futur CFP pour apporter 1,5 mds € par an. Ces montants restent toutefois limités au regard des autres politiques (COM 2017b).

insisteront nécessairement pour que le futur CFP maintienne le moins possible les dépenses antérieures (voir Tableau 2, cas intermédiaire), au risque de s'opposer aux principaux bénéficiaires de la PAC et de la PC.

Au total, les simulations réalisées par Haas et Rubio (2017b) montrent (Graphiques 3 et 4) que, dans la fourchette intermédiaire (baisse des dépenses de la PAC de 10 à 3 mds €), quelle que soit la valeur choisie la « facture » annuelle de la France est au pire faiblement

participant à des coalitions, soit contraignantes pour le budget (avec les anciens partenaires du RU), soit favorable à la préservation de la PAC (avec l'Espagne, la Pologne, la Roumanie...), ou encore en jouant la préservation de la PC (en soutenant des PECO notamment). Ce pourrait aussi être l'occasion d'obtenir un comportement plus coopératif de ces pays sur des questions européennes, mais aussi de faire avancer certains dossiers enclavés (harmonisation fiscale).

**Graphique 4** : Variation des contributions nettes résultant d'une baisse de 10 Mds € de la PAC.



Source : Haas et Rubio 2017b.

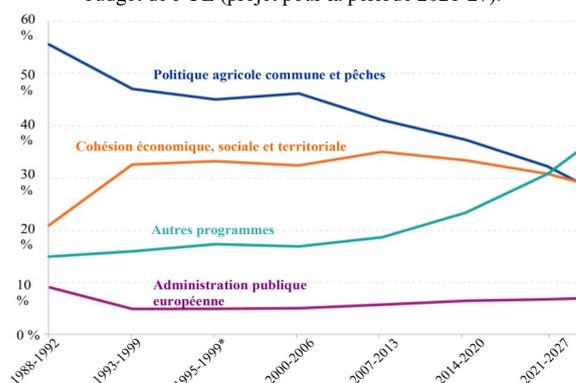
dégradée (moins de 0,5 mds €). En revanche ce n'est pas le cas d'autres pays. Selon les options choisies la hiérarchie des contributeurs nets, mesurée en valeur absolue, ou en pourcentage du RNB, varie fortement.

La France se retrouve alors plutôt en position d'arbitre dans les négociations. Elle pourrait obtenir des contreparties sérieuses en

### Les propositions de la Commission ouvrent des négociations serrées

Le 2 mai 2018, la Commission a dévoilé ses propositions pour le futur CFP. Elle prévoit un budget globalement maintenu en proportion du RNB à 1,08 %, qui représente malgré tout une baisse en valeur de l'ordre de ≈ 10 mds € (en équivalent 2016). Sans grande surprise, cela correspond au maximum du cas intermédiaire déjà évoqué. Elle annonce que cette réduction sera répartie également entre le budget de la PAC et celui de la PC (-5 % chacun) (COM 2018b). Ces deux politiques subiront en outre une diminution progressive de leur poids dans le budget, de façon à dégager des ressources pour d'autres politiques (Graphique 5). Ainsi la part de la PAC dans le budget passerait à ≈ 30 % en 2027, contre ≈ 38 % actuellement, la Cohésion serait moins affectée (Graphique 5). Ce projet suscite déjà de nombreuses

**Graphique 5** : Évolution du poids des principales politiques dans le budget de l'UE (projet pour la période 2021-27).



Source : COM 2018a. \*Ajusté lors de l'élargissement de 1995.

réactions. Le ministre français de l'agriculture l'a notamment qualifié « d'inacceptable ».

Il faut souligner en premier lieu, que les pourcentages de réduction annoncés sont douteux. Ils ne concernent probablement que la première année du futur CFP (2021 comparé à 2020). En effet une note interne de la Commission reconnaît qu'ils « oublient de tenir compte de l'inflation » (Le Monde 31/05/2018). A la réduction chargée d'absorber le Brexit, doit en effet être ajoutée la diminution programmée du poids de la PAC dans le budget de l'UE. De telle sorte que selon les chiffres de la note de la Commission, entre 2021 et 2027 la PAC perdrait près de 9 % en euros constants (Tableau 4). En réalité, comparé au niveau de 2020 la baisse totale en Euros constants serait d'au moins 12 % sur l'ensemble de la période. Le montant global des aides directes (premier pilier de la PAC) serait réduit de 8 %, contre 23 % pour celui du deuxième pilier, qui concerne le soutien aux projets ruraux. Même si cette répartition des baisses d'une part et si la disparition prévue en cinq ans de la correction britannique d'autre part, ralentissent la dégradation du retour pour la France, la diminution globale n'en reste pas moins sévère. Cela illustre le problème que représente pour la France la baisse de la PAC dans le budget communautaire. A l'inverse pour la PC, la réduction, instantanée annoncée, cache une hausse de 11,4 % en euros constants sur la durée de la programmation.

**Tableau 4 :** Cadre financier pluriannuel (UE-27) pour 2021-2027 (engagements)  
(En Millions d'EUR – prix de 2018)

Crédits d'engagement	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Total 2021-2027
<b>1. Marché unique, innovation &amp; économie numérique</b>	<b>23,955</b>	<b>23,918</b>	<b>24,203</b>	<b>23,624</b>	<b>23,505</b>	<b>23,644</b>	<b>23,454</b>	<b>166,303</b>
<b>2. Cohésion et valeurs</b>	<b>51,444</b>	<b>54,171</b>	<b>56,062</b>	<b>56,600</b>	<b>57,148</b>	<b>59,200</b>	<b>57,349</b>	<b>391,974</b>
Dont: cohésion économique, sociale et territoriale	45,597	46,091	46,650	47,212	47,776	48,348	48,968	330,642
<b>3. Ressources naturelles et environnement</b>	<b>50,323</b>	<b>49,580</b>	<b>48,886</b>	<b>48,097</b>	<b>47,326</b>	<b>46,575</b>	<b>45,836</b>	<b>336,623</b>
Dont: dépenses relatives au marché et paiements directs	37,976	37,441	36,946	36,346	35,756	35,176	34,606	254,247
<b>4. Gestion des migrations et des frontières</b>	<b>3,076</b>	<b>4,219</b>	<b>4,414</b>	<b>4,647</b>	<b>4,719</b>	<b>4,846</b>	<b>4,908</b>	<b>30,829</b>
<b>5. Sécurité et défense</b>	<b>3,154</b>	<b>3,229</b>	<b>3,183</b>	<b>3,281</b>	<b>3,517</b>	<b>3,743</b>	<b>4,216</b>	<b>24,323</b>
<b>6. Le voisinage et le monde</b>	<b>14,765</b>	<b>14,831</b>	<b>15,002</b>	<b>15,290</b>	<b>15,711</b>	<b>16,298</b>	<b>17,032</b>	<b>108,929</b>
<b>7. Administration publique européenne</b>	<b>10,388</b>	<b>10,518</b>	<b>10,705</b>	<b>10,864</b>	<b>10,910</b>	<b>11,052</b>	<b>11,165</b>	<b>75,602</b>
Dont: dépenses administratives des institutions	8,128	8,201	8,330	8,432	8,412	8,493	8,551	58,547
<b>TOTAL DES CRÉDITS D'ENGAGEMENT</b>	<b>157,105</b>	<b>160,466</b>	<b>162,455</b>	<b>162,403</b>	<b>162,836</b>	<b>165,358</b>	<b>163,960</b>	<b>1,134,583</b>
En pourcentage du RNB	1.12%	1.13%	1.13%	1.12%	1.11%	1.11%	1.09%	1.11%

Source : COM 2018b, annexe 2.

Il faut en deuxième lieu considérer que les diminutions annoncées par la Commission ne couvrent pas la totalité des besoins budgétaires. La Commission prévoit en effet de développer d'autres politiques, telles que la gestion des frontières, la défense, la lutte contre le terrorisme, la transition numérique... (Graphique 5 et Tableau 4). La solution du projet consiste à développer des Nouvelles

Ressources Propres (Monti et al. 2016). Non seulement elles permettraient de combler le manque à gagner subsistant, mais elles pourraient alléger le fardeau des États. Les règles budgétaires prévoient en effet que les Ressources Propres viennent diminuer le versement RNB des États. Cela s'explique par l'instabilité de l'assiette des Ressources Propres. Le produit des droits de douanes varie en fonction du commerce international, c'est-à-dire plus fortement que le RNB.

La Commission propose alors des Nouvelles Ressources Propres pour un montant de 22 mds € par an (valeur 2018), soit 12 % du futur budget. Au-delà de mesures techniques, elles auraient trois origines :

- une fraction de la future Assiette Commune Consolidée pour l'Impôt sur les Sociétés (ACCIS) ;
- une fraction des recettes tirées de la mise aux enchères des quotas du système européen d'échange de permis d'émission de gaz carbonique ;
- une contribution nationale calculée en fonction du volume des déchets d'emballages en plastique non recyclés.

Cette démarche suit les propositions d'un groupe de travail de haut niveau (Monti et al. 2016) et semble tout à fait pertinente. Elle contient en outre une manœuvre relativement habile, même si la ficelle en est assez grosse.

Elle place les États face à un choix difficile : soit accepter les nouvelles recettes, soit devoir contribuer plus au budget. Malgré cela, elle fait face à de sérieux écueils.

En premier lieu elle introduit des éléments de fédéralisme fiscal.

Cela pourrait heurter certains États, alors qu'un accord unanime des Vingt-Sept est indispensable.

En deuxième lieu, à supposer que la démarche soit acceptée, les recettes sont en grande partie hypothétiques. Le projet ACCIS n'a pas avancé depuis 2016. Du reste s'il devait s'arrêter à sa seule première étape (harmonisation de l'assiette, sans

harmonisation minimale du taux de l'Impôt sur les Sociétés), il relancerait la concurrence fiscale. Or cette première étape suffit ici. Une taxe sur les déchets plastiques serait bienvenue, mais dans ce domaine tout reste à faire. Il n'y a même pas de projet de départ. Des trois axes de la proposition, affecter une fraction de la mise aux enchères des quotas d'émission est certainement celui qui apparaît le plus réaliste à court terme. Cela suppose toutefois que les quotas d'émission soient effectivement mis aux enchères. Actuellement seule la production d'électricité est soumise à ce système. Une réforme globale doit intervenir en 2021, sa finalisation n'est pas encore aboutie, mais les cimenteries ont d'ores et déjà obtenu de conserver le système d'allocation gratuit. Rappelons en outre que jusqu'à présent le prix du carbone est resté très faible.

L'idée de lier le budget à ces réformes, apparaît donc surtout comme un moyen de pousser les Etats à s'engager à les mettre en œuvre.

## Conclusion

Le Brexit va obliger à une modification des participations nationales au budget de l'UE et affecter négativement celui de la PAC. Depuis quinze ans la France a vu sa contribution nette augmenter dans de très forte proportion. Sa nouvelle situation de second contributeur net au budget, derrière l'Allemagne, lui donne un nouveau poids. Des circonstances particulières (fin du rabais britannique), la mettent temporairement à l'abri d'une augmentation brutale de sa contribution, mais elle peut saisir l'occasion du nouveau CFP pour éviter que cette dérive ne se poursuive.

Les propositions de la Commission vont globalement dans le sens de ses intérêts. En s'appuyant sur ses marges de négociation, il lui serait possible d'obtenir des avancées en suivant trois axes interchangeable ou complémentaires :

- ralentir la baisse de long terme du budget de la PAC ;
- sous une forme ou une autre, faire prendre en compte les contributions nettes nationales au budget de l'UE dans le pacte de stabilité ;
- soutenir le développement de nouvelles politiques communautaires produisant des

retours, obtenir des engagements européens de pays qui bénéficient des fonds communautaires, tout en développant une politique non coopérative (achats industriels, fiscalité...).

Sur ces différents points elle peut réunir des coalitions plus larges qu'avant le départ du RU et même sur le dernier axe emporter le concours de l'Allemagne.

## Références Bibliographiques :

- Assemblée Nationale (2018), « Relations financières avec l'union européenne », annexe au projet de loi de finances pour 2018, décembre.
- Bellora, C., Emlinger C., Fouré J., Guimard H., (2018), « L'agriculture, un secteur très exposé dans la négociation des relations commerciales post-Brexit », Blog CEPII 9 janvier.
- Brehon, N-J. (2017), « Les conséquences budgétaires du Brexit pour l'Union Européenne », Fondation R. Schuman, Question d'Europe n°454, 4 décembre.
- COM (2017a), « Le Fonds européen de la défense: Questions et réponses », MEMO/17/1476, Bruxelles le 7 juin.
- COM (2017b), « Lancement du Fonds européen de la défense », Communication de la Commission, COM 2017/295 final, Bruxelles, le 7.6.2017.
- COM (2018a), « Un budget moderne pour une Union qui protège, qui donne les moyens d'agir et qui défend », Cadre financier pluriannuel 2021-2027, *Communication de la Commission*, COM(2018) 321 final, Bruxelles, le 2.5.2018.
- COM (2018b), « Budget de l'Union: la Commission propose un budget moderne pour une Union qui protège, qui donne les moyens d'agir et qui défend », Commission européenne, *Communiqué de presse IP 2018-3570*, 02 mai 2018.
- Haas, J. Rubio E., (2017a), « Brexit et budget de l'UE : menace ou opportunité ? », Institut J. Delors, *Policy Paper* 183, 16 janvier.
- Haas, J. Rubio E, (2017b), "Possible impact of Brexit on the EU budget and, in particular, CAP funding", Research for AGRI Committee European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels.
- Montgolfier, A. de (2016), « Les conséquences économiques et budgétaires d'une éventuelle sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne 'Brexit' », SÉNAT session ordinaire de 2015-

---

2016, rapport d'information N° 656 au nom de la commission des finances, le 1er juin.

Monti, M (Dir.) (2016), "Future financing of the EU, Final report and recommendations of the

High Level Group on Own Resources", Bruxelles, December.

Sampson, T. (2017), "Brexit: The Economics of International Disintegration", *Journal of Economic Perspectives* 31(4), 163–184.