

COMPRENDRE LA « FACTURE DU BREXIT »

Eulalia Rubio | *Chercheuse senior, Institut Jacques Delors*

L'accord financier avec le Royaume-Uni, également appelé « facture du Brexit », porte sur le paiement dû à l'Union européenne par le Royaume-Uni pour honorer sa part des engagements financiers pris conjointement avec les autres États membres européens alors qu'il appartenait encore à l'UE.

Dans les médias et les discussions publiques, on constate une certaine confusion concernant la nature de ce paiement mais aussi les arguments juridiques et politiques justifiant la demande de l'UE. Les médias britanniques ont tendance à considérer ce paiement comme la « facture de sortie » que l'UE impose au Royaume-Uni pour ouvrir des négociations commerciales. Les discussions sur la facture du Brexit sont par ailleurs souvent considérées comme une négociation monétaire classique, à somme nulle. En réalité, les désaccords sur le montant cachent des divergences bien plus profondes sur la nature et la composition de ce paiement et, au final, sur la nature de l'appartenance à l'UE et sur l'objectif des discussions sur le retrait dans le cadre du Brexit.

Que comporte cette « facture » ?

L'idée fondamentale sous-jacente à cet accord financier est que le Royaume-Uni a pris des engagements financiers lorsqu'il était membre de l'UE, et que son retrait ne les fait pas disparaître. L'exemple le plus simple est celui du budget communautaire pluriannuel, appelé cadre financier pluriannuel (CFP), par lequel les États membres de l'UE s'engagent à l'unanimité sur des engagements de dépenses sur un certain nombre d'années.

Le cadre financier pluriannuel actuel a débuté en 2014 et durera jusqu'en 2020 (c'est-à-dire un an et demi après la date prévue pour le retrait britannique, en mars 2019). Le Royaume-Uni ayant approuvé ce cadre financier, il semble juste de demander au gouvernement britannique d'honorer les engagements pris lors de son vote, d'autant plus que ces engagements se sont traduits en obligations juridiques européennes via l'adoption d'actes juridiques¹. Certains observateurs britanniques soulignent que le règlement sur le cadre financier pluriannuel oblige les États membres à ajuster celui-ci en cas d'élargissement (art. 21) et que donc, a contrario,

l'UE27 devrait l'adapter pour tenir compte du départ de l'un des plus grands contributeurs nets. Toutefois, l'élargissement diffère du retrait dans la mesure où la décision est prise à l'unanimité des États membres, et non imposée par l'un d'entre eux à tous les autres.

Il est également important de noter qu'une partie des engagements de dépenses liés au cadre financier pluriannuel sera exécutée après 2020. Il s'agit du fameux « reste à liquider », c'est-à-dire du montant des dépenses autorisées dans les budgets annuels de l'UE mais qui n'ont pas encore été réalisées. L'existence d'un tel « reste à liquider » à la fin d'un cadre financier pluriannuel est normale, et s'explique par la nature pluriannuelle de nombreux projets de dépenses européens (approuvés à un moment donné mais réalisés progressivement au cours des années suivantes). Toutefois, le montant de ce « reste à liquider » peut augmenter si les ressources viennent à manquer dans les budgets annuels communautaires de 2019 et 2020. La Commission serait alors contrainte de reporter le paiement de certaines factures aux années suivantes.

Le nombre d'obligations financières prises conjointement par les États membres de l'UE va au-delà du cadre financier pluriannuel actuel. Les États membres ont pris ensemble des engagements financiers de long terme enregistrés dans les comptes consolidés de l'UE. Il s'agit par exemple des droits à la retraite des fonctionnaires européens. Le système communautaire des retraites est basé sur un régime de répartition, c'est-à-dire que les coûts sont couverts par les budgets annuels communautaires lorsqu'ils adviennent². Il s'agit donc d'un engagement financier de long terme pour tous les États membres de l'UE. Les « passifs éventuels » constituent un autre type d'engagements financiers. Il s'agit d'engagements financiers éventuels pouvant apparaître ou non en fonction de la réalisation d'un événement futur incertain (par exemple les renflouements européens accordés à certains pays qui pourraient ne pas être remboursés, les garanties

1. Toutes ces obligations juridiques ne sont toutefois pas considérées comme des engagements européens dans les comptes consolidés de l'UE, qui ne reconnaissent comme engagements que les engagements de dépenses s'étant traduits par la signature d'un contrat ou d'une convention de subvention désignant un bénéficiaire, tel qu'une autorité nationale ou régionale (par exemple la signature de programmes opérationnels) ou un promoteur privé (tel que GALILEO, COPERNICUS ou des projets d'infrastructures de long terme financés par le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE)).

2. Les fonctionnaires européens actifs couvrent actuellement un tiers du coût du système de retraite par une contribution obligatoire prélevée sur leur salaire, tandis que les deux tiers restants proviennent du budget communautaire.

budgétaires européennes pouvant être demandées pour des prêts de la BEI). Comme dans le cas des retraites, il ne s'agit pas de montants très élevés mais la grande question est de savoir comment inclure les coûts de ces engagements potentiels dans le calcul. Enfin, l'accord devrait couvrir tout paiement résultant de la fin de l'appartenance du Royaume-Uni aux organes ou institutions de l'UE, tels que la Banque centrale européenne (BCE) ou la Banque européenne d'investissement (BEI), ce qui peut se révéler difficile sur le plan technique.

Où en sommes-nous ?

L'UE a présenté en juin 2017 un document détaillé avec sa position de négociation sur l'accord financier. Ce document recense les multiples obligations et engagements financiers à prendre en compte et propose une méthodologie pour calculer leur montant, ainsi que la part du Royaume-Uni dans ces différentes obligations. Si le document de la Commission ne comporte pas de chiffres précis, le *Financial Times* a effectué des estimations sur la base de la position de négociation de l'UE et conclu que **la facture pourrait être comprise entre 91 et 113 milliards €, ce qui correspond à un paiement net de 55-75 milliards €, après déduction de la part des dépenses de l'UE qui reviennent au Royaume-Uni.** Cela inclut non seulement le fameux « rabais britannique »³, mais aussi tous les transferts financiers européens vers des bénéficiaires britanniques (agriculteurs, chercheurs, régions), qui seront maintenus jusqu'à la fin des programmes si le Royaume-Uni honore les engagements financiers liés au cadre financier pluriannuel actuel.

Le gouvernement britannique n'a pas proposé de document similaire. En certaines occasions, les membres du gouvernement britannique ont reconnu l'existence d'obligations financières à l'égard de l'UE, mais le gouvernement britannique s'est montré réticent à s'engager de manière constructive dans une discussion sur les obligations à assumer et sur leur mode de calcul. L'engagement le plus clair a été pris par la Première ministre Theresa May dans son « discours de Florence » le 22 septembre 2017. Elle y déclarait que dans le cadre financier pluriannuel actuel, aucun pays européen n'aurait à payer plus ou à recevoir moins du fait du Brexit. Mme May n'avait pas cité de chiffre exact mais ses paroles ont été interprétées comme **une proposition s'élevant à 20 milliards €, ce qui**

correspond à peu près au paiement de la contribution britannique nette annuelle au budget communautaire, de la date prévue de son retrait (mi-2019) jusqu'à 2020. Plus récemment, certains articles de la presse britannique ont écrit que le gouvernement britannique serait prêt à payer jusqu'à 60 milliards €, sans ce que montant ne soit toutefois formalisé par une offre crédible à la table des négociations.

Plus qu'une simple question technique

Le discours de Florence de Mme May traduisait un changement de stratégie de la part du Royaume-Uni. Jusqu'à alors, le gouvernement britannique avait adopté une approche défensive et extrêmement legaliste, affirmant sans cesse qu'il ne paierait pas plus que ce qui était dû juridiquement et remettant en question la base juridique de l'engagement financier. À Florence, Mme May a reconnu pour la première fois que **le règlement de ces obligations financières n'est pas seulement une obligation juridique mais, plus important encore, un acte de responsabilité politique pour minimiser le coût des perturbations engendrées par le Brexit pour l'ensemble des États membres restants de l'UE** (dans le jargon de l'UE, pour garantir un « retrait en bon ordre »). La difficulté est maintenant de savoir ce que cela veut dire, d'un point de vue financier, de ne laisser la situation d'aucun État membre se dégrader du fait du Brexit.

L'UE a raison de dire qu'il faut pas s'intéresser uniquement à la contribution britannique nette au budget de l'UE pour 2019 et 2020. La question du « reste à liquider » en est une illustration parfaite. Si le Royaume-Uni ne s'acquitte pas de **sa part de « reste à liquider » restant en 2020** (qui pourrait s'élever à 30 milliards €⁴), elle devra être payée par l'UE27 dans les budgets communautaires annuels suivants. Ce qui compliquera d'autant plus les négociations sur le prochain cadre financier pluriannuel, dont la négociation s'annonce déjà difficile en raison de la nécessité de s'ajuster à la perte annuelle permanente d'environ 10 milliards €⁵ engendrée par le Brexit. En outre, il existe un argument politique fort pour que le Royaume-Uni paie sa part du « reste à liquider ». Il ne faut pas oublier que le gouvernement britannique avait joué un rôle majeur dans la phase finale des négociations du cadre financier pluriannuel, obligeant à réduire le niveau des paiements. Le cadre financier pluriannuel a donc été adopté avec un niveau de paiements bien

3. Le « rabais britannique » est une correction établie en 1985 en faveur du Royaume-Uni, qui permet au gouvernement britannique d'être remboursé de 66% de la différence entre sa contribution au budget communautaire et ce qu'il reçoit en retour. Le montant du rabais britannique change chaque année car il dépend de plusieurs variables. Au cours des trois dernières années (2014-2016), il s'est élevé en moyenne à 6 milliards €. D'un point de vue juridique, l'intégration du rabais britannique dans le calcul de la facture du Brexit semble logique car le droit à ce rabais est garanti par la décision sur les ressources propres, c'est-à-dire le même document juridique que celui mentionnant l'obligation britannique de contribuer au financement du budget communautaire.

4. Le « reste à liquider » prévu pour 2020 devrait s'élever à 254 milliards € (*Document de travail des services de la Commission accompagnant le document Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil : Réexamen/révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel 2014-2020 - Un budget de l'UE axé sur les résultats, SWD(2016) 299 final, Bruxelles*). La part britannique représenterait 31,7 milliards € si elle est calculée (conformément à la proposition de la Commission) sur la base de la part du Royaume-Uni dans le financement du budget communautaire après prise en compte du rabais britannique.

5. Jörg Haas et Eulalia Rubio, « Brexit et budget de l'UE : menace ou opportunité ? », Policy Paper n° 183, Institut Jacques Delors, janvier 2017.

inférieur à celui des engagements pris. Si fin 2020 le « reste à liquider » se révèle important, cela s'expliquera en partie par l'écart entre les paiements et les engagements autorisés⁶.

Sur d'autres aspects, il existe une marge pour des discussions constructives gagnant-gagnant. Concernant l'appartenance à la BEI, par exemple, il existe un intérêt commun à éviter un départ brutal du Royaume-Uni. Cela risquerait de porter préjudice non seulement à la notation « triple A » de la Banque mais aussi à l'économie britannique, qui ne dispose pas d'une banque nationale de développement aussi forte. Sur la question des passifs éventuels, l'option privilégiée par l'UE serait un montant forfaitaire payable à l'avance, qui serait remboursé au gouvernement britannique en temps voulu si l'événement ne se réalisait pas. Une autre option, plus favorable au Royaume-Uni, serait de partager plus tard les coûts des passifs éventuels, au moment où ils seraient à payer. Cette dernière option n'est envisageable que s'il existe une perspective de coopération après le Brexit.

Le lien avec un hypothétique futur accord transitoire

De nombreux observateurs britanniques ont estimé que la solution la plus simple pour sortir de l'impasse

actuelle concernant la facture du Brexit consisterait à prolonger la contribution britannique nette annuelle au budget communautaire durant plusieurs années, dans le cadre d'un accord transitoire. En outre, l'accord financier serait plus facilement accepté par l'opinion publique britannique s'il était présenté comme une sorte de paiement lié à la période transitoire, et non comme le règlement de dettes passées. Le gouvernement britannique a adopté cette conception et insiste pour que les négociations sur l'accord financier soient intégrées à une discussion plus large sur un accord transitoire.

L'UE se montre prudente pour établir ce lien, et ce à juste titre. Passer à la seconde phase sans avoir défini clairement l'accord sur le paiement pourrait permettre au Royaume-Uni d'utiliser l'argent comme un élément de marchandage dans les négociations futures. Cela étant dit, on ne peut nier que les différents accords transitoires envisageables peuvent avoir des implications budgétaires variées. Ces dernières auront évidemment un impact sur le montant et la composition du paiement unique du Royaume-Uni à l'UE.

Sans renoncer à « l'approche séquentielle », il est important d'établir des liens entre l'accord financier et le futur accord transitoire. Une option consisterait pour le Royaume-Uni et l'UE à s'entendre sur les obligations financières à inclure dans le paiement et sur ses modalités de calcul, et à développer différents scénarios sur les montants spécifiques et modalités de paiement de ces obligations financières liées aux divers accords transitoires possibles.

⁶ Les dépenses communautaires sont différenciées : on distingue d'une part les crédits d'engagement (engagements juridiques à octroyer des fonds) et d'autre part les crédits de paiement (transferts monétaires ou bancaires aux bénéficiaires). Le cadre financier pluriannuel fixe des plafonds annuels à la fois pour ces engagements et ces paiements. Les plafonds d'engagement sont toujours plus importants que ceux de paiements car on considère qu'une partie des engagements pris pour une année donnée ne sera pas du tout réalisée, ou réalisée et payée plus tard. Toutefois, un très faible niveau de crédits d'engagements une certaine année peut se traduire par un excédent d'engagements impayés, et donc par une augmentation du montant du « reste à liquider ».

Sur les mêmes thèmes...

L'IMPACT POSSIBLE DU BREXIT SUR LE BUDGET DE L'UE ET SUR LA PAC

Eulalia Rubio et Jörg Haas, Parlement européen, Comité sur l'agriculture et le développement rural, Bruxelles, novembre 2017

BREXIT AND THE AREA OF FREEDOM, SECURITY AND JUSTICE

Funda Tekin, Policy Paper n°205, Jacques Delors Institute - Berlin, septembre 2017

BREXIT AND THE FREEDOM OF MOVEMENT

Dr. Federico Fabbrini, Interview, Jacques Delors Institute - Berlin, septembre 2017

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

Jörg Haas et Eulalia Rubio, Policy Paper n°183, Institut Jacques Delors, janvier 2017

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