

N° 431  
**SÉNAT**

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 mars 2021

**PROPOSITION DE RÉSOLUTION  
EUROPÉENNE**

EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 *QUINQUIES* DU RÈGLEMENT,

*sur la réserve d'ajustement au Brexit,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Christian CAMBON et Jean-François RAPIN,  
Sénateurs

*(Envoyée à la commission des affaires européennes.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

**Conformément à la décision du peuple britannique exprimée par référendum le 23 juin 2016, le Royaume-Uni est sorti de l'Union européenne depuis le 1<sup>er</sup> février 2020**, en application de l'accord de retrait conclu le 17 octobre 2019 et ratifié par les deux Parties. Cet accord avait ouvert une période de transition jusqu'au 31 décembre 2020, durant laquelle le droit de l'UE continuait à s'appliquer au Royaume-Uni et qui a donné lieu à des négociations conclues le 24 décembre 2020 par un accord de commerce et de coopération.

**Cet accord de commerce et de coopération – entré en vigueur le 31 décembre 2020 et appliqué provisoirement jusqu'au 30 avril 2021 - régit ainsi, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, les nouvelles relations entre l'Union européenne et le Royaume-Uni.** L'accord de retrait, qui traite de la dimension institutionnelle du retrait britannique, continue également de s'appliquer, s'agissant notamment des droits des citoyens de l'Union et des ressortissants du Royaume-Uni et du Protocole sur l'Irlande et l'Irlande du Nord.

**L'Union européenne et le Royaume-Uni constituent donc désormais deux marchés et espaces juridiques distincts**, séparés par des obstacles inédits aux échanges de biens et services ainsi qu'à la mobilité et aux échanges transfrontaliers de personnes. Anticipant cette nouvelle réalité dont les modalités juridiques restaient à négocier, **les États membres, les administrations et entreprises ont effectué, en amont de la conclusion de l'accord intervenue fin décembre 2020, un certain nombre de dépenses**, afin d'assurer les nouveaux contrôles requis, sanitaires notamment, mais également de soutenir les secteurs les plus touchés par le Brexit. En effet, **le retrait du Royaume-Uni – au vu des liens historiques et commerciaux entre les deux parties – met en difficulté de nombreux secteurs et activités économiques des États membres**, ce qui nécessite et nécessitera, sur plusieurs années, un accompagnement public.

**La France a rapidement plaidé pour que les États membres bénéficient de crédits européens compensant l'effort qu'elle a consenti**

dès 2019 pour préparer le Brexit et qui a permis que la nouvelle frontière entre l'Union européenne et le Royaume-Uni soit opérationnelle en temps voulu.

Le **Conseil européen extraordinaire**, qui s'est tenu du 17 au 21 juillet 2020, a précisément annoncé la **mise en place d'une nouvelle réserve spéciale d'ajustement au Brexit**, invitant la Commission européenne à établir un règlement en ce sens.

Cette dernière a publié une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil le 25 décembre 2020, pour établir **une réserve d'ajustement au Brexit, au titre des instruments spéciaux en dehors des plafonds budgétaires de l'Union européenne fixés par le cadre financier pluriannuel (CFP)**, dotée d'un montant maximal de 5 370 994 000 euros en prix courants (**5 milliards d'euros en prix 2018**) et répartie en deux enveloppes :

- un **montant de préfinancement de 4 244 832 000 euros mis à disposition en 2021**. La part de préfinancement de chaque État est déterminée en fonction de deux facteurs : les poissons capturés dans la zone économique exclusive du Royaume-Uni (à hauteur de 15 % de l'enveloppe, soit 600 millions d'euros) et les échanges entre chaque État membre et le Royaume-Uni (à hauteur des 85 % restants, soit 3,4 milliards d'euros) ;
- des **montants supplémentaires à hauteur de 1 126 162 000 euros, versés en 2024 aux États membres**, si les dépenses acceptées dépassent le montant payé en préfinancement et 0,06 % du RNB nominal de 2021 de l'État membre concerné, dans la limite des ressources financières disponibles.

L'**objectif** de cette réserve, mentionné à l'article 3 de la proposition de règlement, est ainsi d'**apporter « un soutien pour pallier les conséquences négatives du retrait du Royaume-Uni de l'Union dans les États membres, les régions et les secteurs, en particulier les plus touchés par le retrait, et en atténuer l'incidence sur la cohésion économique, sociale et territoriale »**.

**Néanmoins, au regard de cet objectif** et des conséquences particulièrement négatives de ce retrait pour la France qui présente une proximité géographique et historique unique spécifique avec le Royaume-Uni, **les montants alloués ne semblent pas satisfaisants et ont particulièrement déçu les autorités françaises** qui avaient largement collaboré avec la Commission en amont de la proposition de

règlement. Selon la projection réalisée par la Cour des comptes européenne, dans son avis sur la réserve d'ajustement au Brexit<sup>1</sup>, **la France serait le quatrième bénéficiaire de ce fonds, dont elle percevrait environ 10 %, avec 396,5 millions d'euros**<sup>2</sup>, derrière l'Irlande (991,2 millions d'euros), les Pays-Bas (713,7 millions d'euros) et l'Allemagne (429,1 millions d'euros).

**Or, cette enveloppe est largement en deçà des dépenses que la France a et devra engager, dans les mois et années à venir, pour pallier le retrait du Royaume-Uni.** Le coût du Brexit estimé par la seule région Bretagne avoisinerait déjà le montant de cette enveloppe, selon les informations recueillies par les auteurs auprès du Secrétariat général des affaires européennes. Des dépenses importantes ont également été effectuées par d'autres régions, particulièrement les Hauts-de-France et la Normandie, très directement touchées par le retrait du Royaume-Uni, notamment en raison de la gestion de la nouvelle frontière avec le Royaume-Uni et du poids de la filière pêche dans ces régions côtières.

**Mais d'autres secteurs que la pêche pourraient également être affectés** (transports, agroalimentaire, tourisme, import/export) dans d'autres régions (Ile-de-France, Grand Est, etc.). Un recensement des dépenses effectuées par les régions est ainsi cours et coordonné par l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT).

**S'agissant des dépenses relevant de l'État français, la direction du budget du Ministère de l'économie et des finances, estime que le montant des dépenses éligibles serait équivalent à l'enveloppe prévue pour la France**, prenant la forme, d'une part, d'investissements et de recrutements effectués en anticipation du renforcement des contrôles aux frontières (aménagement des ports, renforcement des capacités de contrôles sanitaires et douaniers, etc.), et d'autre part, de mesures spécifiques de soutien au secteur de la pêche. Le coût total du Brexit pour la France reste délicat à estimer à ce stade, en raison notamment de la difficulté à distinguer l'impact du Brexit de celui de la crise de la Covid-19, mais il dépassera assurément l'enveloppe de 400 millions d'euros que la Commission prévoit d'allouer à la France.

---

<sup>1</sup> Cour des comptes européenne, opinion 1/2021 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 25 décembre 2020 établissant la réserve d'ajustement au Brexit, COM(2020) 854 final,

<sup>2</sup> Ces montants sont exprimés en prix 2018. En prix courants, la France bénéficierait de 420,8 millions d'euros, l'Irlande de 1,05 milliard d'euros, les Pays-Bas de 757,4 millions d'euros et l'Allemagne de 455,4 millions d'euros.

C'est pourquoi, au nom du groupe de suivi de la relation euro-britannique qui a pris le relais du groupe de suivi sur le retrait du Royaume-Uni créé sous l'impulsion du Président du Sénat au lendemain du referendum britannique de juin 2016, **les co-présidents de ce groupe ont jugé utile de proposer au Sénat la présente résolution européenne afin d'appuyer la défense des intérêts français dans la négociation** de cette proposition de règlement établissant la réserve d'ajustement au Brexit, négociation actuellement en cours à Bruxelles au sein du groupe « Mesures structurelles », instance préparatoire du Conseil de l'Union européenne.

**Si la présente proposition de résolution européenne soutient le principe de cette réserve d'ajustement qu'elle juge indispensable, elle appelle à y apporter un certain nombre de modifications**, afin qu'elle permette une plus juste compensation des conséquences négatives du retrait du Royaume-Uni sur l'économie des États membres et notamment de la France.

Ainsi, la méthode de répartition de la réserve ne paraît pas satisfaisante : le poids et le calcul du facteur lié aux échanges conduisent notamment à une « **surévaluation** » **des transferts de services financiers** par rapport aux échanges de marchandises, pénalisant ainsi des pays comme la France et favorisant au contraire le Luxembourg, les Pays-Bas ou l'Irlande.

**Les spécificités des États membres mériteraient donc d'être mieux appréhendées dans la répartition de la réserve**, à travers une meilleure prise en compte de certains secteurs, au premier rang desquels la pêche. En effet, comme le montre le tableau réalisé par la Commission (*cf. infra*), **la France est l'État membre qui pêche le plus en valeur absolue dans les eaux britanniques et qui se trouve donc le plus affecté par la diminution de 25 % de la valeur des prises européennes en eaux britanniques** d'ici juin 2026, convenue dans l'accord de commerce et de coopération conclu le 24 décembre 2020. Or, ce montant absolu étant rapporté par la Commission au montant total des captures effectuées par un État membre, notre pays – qui pêche sur plusieurs façades maritimes – se trouve relégué en 6<sup>e</sup> position des pays considérés comme les plus affectés en termes de pêche par le Brexit.

	Valeur des débarquements de pêche (en millions d'euros)		
	De la zone économique exclusive du Royaume-Uni	Total (pour les 27 zones)	Part
France	170 223	969 440	18%
Danemark	134 162	441 777	30%
Pays-Bas	120 497	401 468	30%
Irlande	88 739	267 121	33%
Allemagne	48 818	219 149	22%
Belgique	37 520	87 030	43%
Espagne	19 157		3%
Suède	13 513	116 405	12%
Pologne	3 774	51 204	7%
Lituanie	273	20 749	1%
Portugal	12	161 181	0%
<b>TOTAL (27 pays)</b>	<b>636 688</b>	<b>2 738 524</b>	<b>23%</b>

*Source : Document de travail des services de la Commission européenne, 12 janvier 2021*

*La valeur des poissons capturés indiquée repose sur une moyenne, à partir de la période de référence 2015-2018.*

**De même, du point de vue de la prise en compte de l'interdépendance commerciale, la France qui est le deuxième État membre à commercer le plus avec le Royaume-Uni, se trouverait moins compensée des effets du Brexit que la moyenne des 27, du fait que la Commission rapporte les flux commerciaux entre un État membre et le Royaume-Uni au PIB de cet État membre (cf. tableau infra).**

Pays de l'Union européenne	Somme des exportations et importations avec le Royaume-Uni (en millions d'euros)	PIB (en millions d'euros)	Somme des exportations et importations avec le Royaume-Uni (en % du PIB)
Allemagne	177 830	3 355 107	5,3%
France	118 137	2 361 212	5,0%
Pays-Bas	105 481	774 127	13,6%
Irlande	94 241	327 808	28,7%
Espagne	60 183	1 203 134	5,0%
Italie	52 051	1 763 475	3,0%
Belgique	50 960	459 524	11,1%
Suède	31 668	474 964	6,7%
Luxembourg	29 095	60 128	48,4%
Pologne	26 645	497 977	5,4%
Danemark	25 503	301 250	8,5%
Portugal	12 714	204 191	6,2%
Autriche	12 175	384 897	3,2%
République Tchèque	10 970	209 657	5,2%
Finlande	8 208	233 384	3,5%
Hongrie	8 104	134 404	6,0%
Roumanie	7 893	205 250	3,8%
Grèce	7 492	184 129	4,1%
Slovaquie	5 446	89 433	6,1%
Malte	4 673	12 506	37,4%
Chypre	3 991	21 040	19,0%
Lituanie	2 254	45 322	5,0%
Bulgarie	2 215	56 357	3,9%
Lettonie	1 620	28 777	5,6%
Croatie	1 564	51 552	3,0%
Slovénie	1 482	45 583	3,3%
Estonie	1 271	25 969	4,9%
<b>TOTAL (27 pays)</b>	<b>863 867</b>	<b>13 511 159</b>	<b>6,4%</b>

*Source : Document de travail des services de la Commission européenne, 12 janvier 2021*

*\* Pour les échanges (exportations et importations) et le PIB, la période de référence est 2017-2019*

**Or, dans les négociations, semble se dessiner une ligne de fracture entre les opposants à toute modification de la méthode d'allocation (Irlande, Pays-Bas, Danemark notamment) et les tenants – minoritaires - d'une révision (France, Italie, Espagne Roumanie, Grèce). En tout état de cause, l'enveloppe globale étant arrêtée, toute modification au profit**

d'un État membre se ferait au détriment d'autres, ce qui complique la négociation et favorise le *statu quo* sur la proposition de la Commission.

**Néanmoins, le Parlement européen pourrait soutenir cette volonté de rééquilibrage, défendue par la France.** Le projet d'avis déjà présenté par Mme Valérie Hayer, rapporteure pour la commission des budgets (BUDG)<sup>3</sup> va en ce sens. Il est probable que la commission de la pêche (PECH), également saisie pour avis, tende à défendre les intérêts du secteur de la pêche et se prononce de fait dans un sens favorable aux positions françaises. La commission du développement régional (REGI), saisie au fond, se prononcera quant à elle, fin mai.

De même, la période et les critères d'admissibilité des dépenses publiques admissibles doivent être revus afin de prendre en compte l'ensemble des dépenses impliquées par le Brexit et ses préparatifs qui ont débuté il y a plusieurs années.

**La France a insisté en priorité sur la nécessité d'étendre la période d'éligibilité à 2023 au minimum afin de prendre en compte l'ensemble des conséquences imprévues du Brexit** tout en permettant de mettre en place des mesures d'accompagnement dans le temps pour restructurer les filières les plus affectées.

**L'articulation des dépenses admissibles à la réserve d'ajustement Brexit avec le régime des aides d'État doit aussi être clarifiée**, afin que l'État puisse valablement octroyer des financements aux entreprises, grâce au montant qu'il aura reçu de la réserve.

**Une attention particulière doit être portée à la filière pêche dont les mesures de soutien doivent prétendre au financement de la réserve.** Actuellement, ces mesures ne peuvent être couvertes ni par le règlement du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), ni par le régime d'exemption à la pêche et à l'aquaculture, ni par les lignes directrices sur les aides dans les domaines de la pêche et de l'aquaculture, ni enfin par le Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (FEAMPA) qui couvrira la période de programmation 2021-2027.

---

<sup>3</sup> Projet d'avis de la commission des budgets du 24 février 2021, à l'intention de la commission du développement régional, sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant la réserve d'ajustement au Brexit (COM(2020)0854 – C9-0433/2020 – 2020/0380(COD))

**Il importe donc de définir des dispositifs de soutien européen à la filière**, notamment d'indemnisation pour arrêt temporaire des entreprises de pêche ou pour perte de chiffres d'affaires subie par les entreprises de pêche ou de mareyage, qui doivent légitimement pouvoir bénéficier de financements européens.

Pour ces raisons, les auteurs ont déposé la proposition de résolution européenne qui suit.

## **Proposition de résolution européenne sur la réserve d'ajustement au Brexit**

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu le traité sur l'Union européenne,
- ④ Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en particulier son article 175, dernier alinéa, et son article 322, paragraphe 1, point a,
- ⑤ Vu l'accord du 17 octobre 2019 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 (2019/C 384 I/01),
- ⑥ Vu la déclaration politique du 17 octobre 2019 fixant le cadre des relations futures entre l'Union européenne et le Royaume-Uni (2019/C 384 I/02),
- ⑦ Vu l'accord de commerce et de coopération du 24 décembre 2020 entre l'Union européenne et la communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'autre part,
- ⑧ Vu les conclusions du Conseil européen extraordinaire du 17 au 21 juillet 2020 (EUCO 10/20, CO EUR 8 CONCL 4) qui prévoit la mise en place d'une nouvelle réserve spéciale d'ajustement au Brexit,
- ⑨ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 25 décembre 2020 établissant la réserve d'ajustement au Brexit, COM(2020) 854 final,
- ⑩ Vu le projet d'avis de la commission des budgets du 24 février 2021, à l'intention de la commission du développement régional, sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant la réserve d'ajustement au Brexit, COM(2020)0854 – C9-0433/2020 – 2020/0380(COD),
- ⑪ Vu l'opinion n° 1/2021 de la Cour des comptes européenne, sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 25 décembre 2020 établissant la réserve d'ajustement au Brexit, COM(2020) 854 final,
- ⑫ Considérant que le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne est effectif depuis le 1<sup>er</sup> février 2020, en application de l'accord de retrait conclu le 17 octobre 2019, ratifié par les deux parties, qui a néanmoins ouvert une période de transition jusqu'au 31 décembre 2020 ;

- ⑬ Considérant que le Royaume-Uni est un pays tiers de l'Union européenne depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, dont la relation avec l'Union européenne est régie par l'accord de commerce et de coopération entré en vigueur le 31 décembre 2020, et appliqué provisoirement jusqu'au 30 avril 2021 ;
- ⑭ Considérant que le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne – compte-tenu de l'interdépendance économique, sociale et commerciale entre les deux parties – expose de nombreux secteurs et activités des États membres à des difficultés et pertes économiques et financières, en raison de nouveaux obstacles au commerce et aux échanges ;
- ⑮ Considérant que les États membres ont dû et vont devoir soutenir financièrement les secteurs et les régions les plus touchés par le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, les entreprises, comme les administrations publiques devant s'adapter aux nouvelles règles issues de l'accord de commerce et de coopération, notamment en matière de contrôle douanier, sanitaire et phytosanitaire ;
- ⑯ Considérant, au vu de la proximité géographique et historique et de l'intensité particulière des liens commerciaux et économiques entre les deux pays, que les conséquences financières du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne vont être particulièrement importantes pour la France, notamment pour certains secteurs comme celui de la pêche mais aussi pour les transports, l'agroalimentaire, le tourisme ou encore l'import/export ;
- ⑰ Considérant que la Commission européenne propose d'établir une réserve d'ajustement au Brexit, dotée de 5,3 milliards d'euros, afin d'apporter un soutien pour pallier les conséquences négatives dans les différents États membres, régions et secteurs, en particulier les plus touchés par le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, et d'en atténuer ainsi l'incidence sur la cohésion économique, sociale et territoriale ;
- ⑱ Considérant que la période d'admissibilité des dépenses financées par la réserve est trop restrictive, ne permettant pas de prendre en compte toutes les dépenses qui ont été ou qui seront effectuées par les États membres, ceux-ci ayant dû se préparer en amont au retrait du Royaume-Uni et devant en pallier les conséquences dans la durée ;
- ⑲ Considérant que le lien direct demandé entre le Brexit et les mesures adoptées pour faire face aux conséquences du retrait du Royaume-Uni n'est pas assez clair, tout comme l'application du régime des aides d'État à ces mesures ;
- ⑳ Considérant que certaines dépenses sont injustement exclues du périmètre de la réserve, comme l'assistance technique requise pour la mise en œuvre de la réserve ;

- ⑳ Considérant que la méthode de répartition actuelle de la réserve – que ce soit pour le montant de préfinancement que pour l’enveloppe supplémentaire – ne permet pas de compenser les conséquences du Brexit pour la France et compense excessivement le recul des échanges en matière de services financiers ;
- ㉑ – *Sur l’admissibilité des dépenses publiques*
- ㉒ *Sur la période d’admissibilité des dépenses (article 2 de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 25 décembre 2020 précitée) :*
- ㉓ Appelle à étendre du 1<sup>er</sup> janvier 2020 au 31 décembre 2023 la période d’admissibilité des dépenses financées par la réserve, actuellement fixée du 1<sup>er</sup> juillet 2020 au 31 décembre 2022 à l’article 2 de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 25 décembre 2020 précitée ;
- ㉔ *Sur les critères d’admissibilité des dépenses (articles 5, 6 et 10 de la même proposition de règlement) :*
- ㉕ Souhaite que la définition des dépenses publiques admissibles soit clarifiée, et que toute dépense publique liée au retrait du Royaume-Uni, qu’elle ait été engagée ou payée au cours de la période de référence, soit admissible au financement par la réserve ;
- ㉖ Souhaite que l’assistance technique requise pour la mise en œuvre de la réserve soit incluse dans les dépenses admissibles ;
- ㉗ Demande une clarification concernant l’articulation de ces dépenses avec le régime des aides d’État, notamment pour le secteur de la pêche, afin de sécuriser juridiquement le financement par la réserve des mesures adoptées pour faire face aux conséquences du Brexit, y compris pour indemniser l’arrêt temporaire des entreprises de pêche ou la perte de chiffres d’affaires subie par les entreprises de pêche ou de mareyage ;

②⑨ – *Sur la gestion financière*

③⑩ *Sur la mise en œuvre du financement (article 7 de la même proposition de règlement) :*

③⑪ Soutient le principe d'une gestion partagée de la réserve avec les États membres et la dérogation à la règle de l'annualité, prévue à l'article 12 du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, permettant ainsi des reports de crédits automatiques de cette réserve pour faire face aux conséquences du retrait du Royaume-Uni qui s'étaleront sur plusieurs années ;

③⑫ *Sur la méthode de répartition pour le préfinancement (article 8 et annexe I de la même proposition de règlement) :*

③⑬ Demande la modification de la méthode de répartition de l'enveloppe de préfinancement prévue à l'annexe I de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 25 décembre 2020 précitée, dans la mesure où elle ne permet pas de prendre en compte correctement l'impact du Brexit pour la France ;

*\*Sur le facteur lié à la pêche*

③⑭ Demande l'augmentation de l'enveloppe de 600 millions d'euros de préfinancement prévue pour être répartie, entre les États membres, sur la base des poissons capturés dans les eaux de la zone économique exclusive du Royaume-Uni ;

③⑮ Appelle à supprimer l'indice de dépendance et à déterminer ce facteur sur la seule base de la valeur des poissons capturés dans la zone économique exclusive du Royaume-Uni ;

*\*Sur le facteur lié aux échanges*

③⑯ Souhaite la modification de la formule de l'indice de dépendance afin que, pour chaque État membre, elle rapporte la somme de ses flux commerciaux avec le Royaume-Uni à l'ensemble de ses flux commerciaux plutôt qu'à son PIB national, permettant ainsi de mieux refléter les pertes commerciales de la France ;

③⑰ Demande à abaisser le niveau du plafond d'intensité de l'aide par habitant ;

- ③⑧ *Sur le calcul des montants supplémentaires (article 11 de la même proposition de règlement) :*
- ③⑨ Plaide pour qu'un État membre accède aux montants supplémentaires qui lui sont dus à partir de 2024, quelle que soit la part du revenu national brut (RNB) que représente le montant total des dépenses publiques admissibles pour cet État ;
- ④⑩ Demande à ce que les crédits non consommés au titre de la réserve reviennent aux États membres en fonction de la clé de répartition entre eux de la réserve et non au budget général de l'Union européenne ;
- ④⑪ Invite le Gouvernement à faire valoir cette position dans les négociations au Conseil.