



LE RABAI BRITANNIQUE

Commission des affaires européennes

**Rapport d'information de M. Pierre BERNARD-REYMOND,
sénateur des Hautes-Alpes**

Rapport n° 603 (2010-2011)

Présentation

Le rabais britannique représente une dépense de 5 à 6 milliards d'euros pour l'Union européenne (environ 5 % de ses recettes), avec une participation française dont la proportion est de plus d'un quart (27 % dans le budget 2009, soit 1,4 milliard d'euros). En 2008, le montant

du chèque français a atteint son maximum : 1,7 milliard d'euros, c'est-à-dire près de 10 % de la contribution totale de la France au budget de l'Union.

I. Un système de moins en moins justifié

La raison d'être du rabais britannique est l'existence d'un déséquilibre entre :

- les **contributions** du Royaume-Uni au budget européen,
- le montant, nettement inférieur, des **dépenses européennes** en faveur de cet Etat membre.

Cette différence s'expliquait essentiellement, au départ, par la structure :

- des **échanges internationaux** du Royaume-Uni, davantage tournés que ceux de ses partenaires vers l'extérieur de la Communauté et les pays du Commonwealth en particulier ;
- de l'**agriculture** de la Grande-Bretagne, à la fois très productive et peu exportatrice, donc moins susceptible que celle des autres Etats membres d'être intéressée par la PAC.

En effet, au moment de l'adhésion du Royaume-Uni au Marché commun en 1973 et dans les années suivantes, l'essentiel des ressources

communautaires provenait des droits perçus aux frontières de l'Union, la contribution britannique à ce titre étant particulièrement importante, tandis que la grande majorité des dépenses européennes, étant consacrée à l'agriculture, bénéficiait peu à la Grande-Bretagne.

En outre, l'économie britannique pouvait, au début des années 70, être considérée comme moins développée que celle des autres Etats membres de l'Union.

Dans ces conditions, la Grande-Bretagne a obtenu de ses partenaires, très tôt après son adhésion, la prise en compte de sa situation budgétaire particulière reconnue comme « inacceptable » dès 1974, diverses « compensations » ou « corrections » étant ensuite envisagées en sa faveur ou lui étant accordées, avant même les **décisions du sommet de Fontainebleau de 1984**.

Mais c'est cet accord de 1984 qui allait consacrer le principe, encore valable aujourd'hui, d'une **réduction de la contribution du Royaume-Uni au**

budget européen supportée par ses partenaires, selon des modalités précisées en 1985 par une décision du Conseil relative aux ressources propres de la Communauté.

A l'époque, un tel traitement de faveur pouvait paraître justifié par la situation particulière de la Grande-Bretagne.

Mais la conformité à l'esprit communautaire, voire aux traités eux-mêmes, de la logique de « juste retour » ainsi validée était pourtant discutable.

En effet, pendant les négociations, les Britanniques ne s'étaient pas privés de remettre en cause :

- la politique agricole commune et ses principes pourtant intégrés au droit européen (**préférence communautaire, solidarité financière**) ;
- le caractère de ressource propre européenne des prélèvements aux frontières du marché commun (**autonomie financière des communautés**).

Satisfaire leurs revendications budgétaires pouvait sembler, sinon leur donner raison, du moins leur faire des concessions sur ces questions.

En outre, le rabais britannique pouvait paraître contestable au regard des principes budgétaires :

- de **transparence**, par sa complexité,
- d'**universalité**, dans la mesure où une partie des ressources communautaires était pré-affectée à une dépense particulière : le remboursement à un Etat membre d'une partie de sa contribution nette au budget européen.

Par la suite, ce mécanisme allait devenir encore moins justifié :

- tout d'abord, c'est au regard de la prospérité relative de ce pays que la charge budgétaire de la Grande-Bretagne, à Fontainebleau, avait été reconnue comme excessive et justifiant une correction. Or, le Royaume-Uni est devenu

par la suite l'un des pays les plus riches et économiquement les plus puissants de l'Union européenne ;

– ensuite, la PAC, principal objet de récrimination budgétaire de la part des Britanniques, a beaucoup évolué et occupe une place moins importante dans les dépenses européennes ;

– enfin, le rabais britannique n'a pas atteint son objectif d'équité puisqu'il a créé de nouvelles injustices budgétaires en faveur du Royaume-Uni et au détriment d'autres Etats membres de l'Union.

En témoignent :

– la participation de la France au chèque britannique (1,4 milliard d'euros en 2009), plus de deux fois supérieure à ce que peuvent coûter au Royaume-Uni les dépenses européennes en faveur de nos agriculteurs ;

– le caractère limité et progressif du concours du Royaume-Uni aux dépenses entraînées par l'élargissement de l'Union : ce n'est qu'à partir de 2011 que la participation britannique à ces dépenses, décidée à Bruxelles en 2005, a atteint son niveau normal. En outre, la participation du Royaume-Uni aux dépenses liées à l'élargissement est plafonnée et exclut certaines dépenses agricoles ;

– le fait que la contribution nette britannique au financement du budget européen (0,12 % du PNB en 2008), rabais compris, est, de loin, la plus faible de celles des autres principaux contributeurs nets au budget de l'Union (Allemagne, France, Italie).

Le solde budgétaire doit-il être, au demeurant, le seul critère d'appréciation du « retour » des dépenses européennes ? Critiquant cette approche privilégiée par les Britanniques, une étude réalisée pour le compte du Parlement européen a montré que le Royaume-Uni était, de tous les Etats membres, celui qui, dans l'ensemble, avait retiré les plus grands bénéfices de son appartenance à l'Union.

II. Un mécanisme de plus en plus complexe

La base (correction initiale) de calcul du rabais britannique est la différence entre les parts du Royaume-Uni :

- dans la somme des contributions fondées sur la TVA versées par les Etats membres de l'Union,
- et dans le total des dépenses européennes réparties entre eux.

On évalue de la sorte un pourcentage qui est appliqué au total des dépenses réparties. Le montant du chèque britannique est égal aux deux tiers du résultat ainsi obtenu.

D'emblée, cette formule semble pour le moins complexe.

La référence à l'« assiette TVA », dont le calcul fait intervenir diverses corrections et compensations, est un premier facteur de complexité.

Il n'est pas évident, d'autre part, de prévoir comment évoluera l'écart entre les variations, exprimées en pourcentages, de deux grandeurs différentes et indépendantes (assiettes TVA et dépenses réparties).

Malgré sa sophistication, ce mécanisme est devenu rapidement obsolète, car il s'est révélé incapable de s'adapter de lui-même aux transformations que l'Europe a connues, qu'il s'agisse des modifications de ses ressources ou de ses élargissements successifs. **Il a été compliqué encore davantage**, pour tenir compte de ces changements. Mais le mode de calcul de la correction initiale n'a pas varié.

Pourtant, dès 1988, quatre ans à peine après Fontainebleau, une nouvelle ressource propre, fondée sur la somme du PNB des Etats membres, s'est substituée, en tant qu'élément d'équilibre budgétaire, à celle, basée sur la TVA, à laquelle se référait le rabais britannique.

Elle est devenue la principale source de financement des dépenses communautaires.

Il est vite apparu que la contribution brute du Royaume-Uni au budget européen s'en trouvait réduite (la part de ce pays étant plus importante dans la somme des « assiettes TVA » que dans le PNB de l'Union), d'où la nécessité de diminuer en conséquence la correction britannique (et aussi du fait de la limitation* de la ressource TVA).

Lorsqu'en 2000, les Etats membres ont obtenu une augmentation des frais de recouvrement des ressources propres traditionnelles qu'ils perçoivent pour le compte de l'Union, la correction britannique a été à nouveau réduite à due concurrence de l'avantage qui en résultait pour le Royaume-Uni.

Enfin, en 2007, il a été décidé de soustraire du montant des dépenses réparties pris en compte dans le calcul du chèque britannique le total des dépenses de préadhésion concernant les pays candidats et celui des dépenses effectuées dans les nouveaux Etats membres (à l'exclusion de certaines dépenses agricoles).

Sans cette mesure, l'élargissement de l'Union aurait entraîné mécaniquement une augmentation du chèque britannique, ce qui montre à quel point le mécanisme issu de l'accord de Fontainebleau est inadapté aux réalités de l'Union.

Un dernier facteur de complexité à prendre en considération résulte des exigences, encouragées par l'exemple britannique, des autres importants contributeurs nets au budget européen.

* *écêtement de l'assiette par rapport au PNB à partir de 1988.*

Dès l'origine, la participation de l'Allemagne au financement de la correction britannique a été réduite d'un tiers. Par la suite, les Pays-Bas, la Suède et l'Autriche se sont également vu accorder un « rabais sur le rabais » (et d'autres compensations par ailleurs), la participation de ces quatre pays au

chèque britannique étant ramenée, après 2005, à un quart de ce qu'ils auraient dû payer. La charge correspondante a été répartie entre les autres Etats membres, au prorata de leur PNB, ce qui, naturellement, n'a fait qu'accroître la complexité du système.

Conclusion

Conçu il y a bientôt trente ans, le rabais britannique a perdu de sa raison d'être et devient techniquement incompréhensible et inadapté. Il ne doit sa survie qu'à la règle de l'unanimité qui prévaut en ce qui concerne les dispositions relatives au système des ressources propres de la Communauté.

La négociation du futur cadre financier 2014-2020 de l'Union doit être l'occasion de ne plus le considérer comme une rente, mais comme une aide provisoire, en voie d'extinction, à l'intégration du Royaume-Uni à l'Union.

Cette négociation devra également conduire à replacer le problème du rabais britannique, dans celui, plus large, de

l'évolution du système des ressources propres du budget de l'Union, au sein duquel ont été introduites, au profit du Royaume-Uni, des inégalités qui ne sont plus justifiées par une quelconque infériorité des capacités contributives de ce pays. Il n'y a pas de raison à ce que le rabais continue à « surcompenser » le déséquilibre budgétaire britannique.

Au demeurant, la Commission vient de proposer une simplification majeure qui consiste à forfaitiser les rabais et à ne jamais les réévaluer.



Commission des affaires européennes

<http://www.senat.fr/europe/index.html>

*Secrétariat du service
de la Commission
des affaires européennes
15, rue de Vaugirard
75291 Paris Cedex 06*

*Téléphone : 01.42.34.36.71
Télécopie : 01.42.34.32.92*

Président

M. Simon SUTOUR
Sénateur (Soc) Gard



Rapporteur

M. Pierre BERNARD-REYMOND
Sénateur (NI) Hautes-Alpes



Le présent document et le rapport n° 603 (2010-2011) sont disponibles sur Internet :

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2010/r10-603-notice.html>

Le rapport peut également être commandé auprès de l'Espace Librairie du Sénat :

Tél : 01.42.34.21.21 - Courriel : espace-librairie@senat.fr - Adresse : 20, rue de Vaugirard - 75291 Paris Cedex 06