

MIEUX DÉPENSER ENSEMBLE

ANALYSES ET RECOMMANDATIONS

Amélie Barbier-Gauchard | *Maître de conférences en économie à la Faculté de sciences économiques et de gestion de l'Université de Strasbourg et conseiller scientifique au Centre d'Analyse Stratégique (CAS)*

Eulalia Rubio | *Chercheur sénior à Notre Europe - Institut Jacques Delors*

En juin 2011, *Notre Europe - Institut Jacques Delors* lançait un projet de recherche baptisé « Comment mieux dépenser ensemble ». L'objectif de ce projet était de regarder les dépenses « agrégées » - c'est-à-dire, au niveau européen et national - et d'explorer les possibilités de réaliser des gains d'efficacité au travers d'une meilleure répartition des tâches budgétaires ou d'une meilleure coordination des dépenses nationales et communautaires dans quelques domaines d'intervention.

Comme l'expliquent les deux coordinatrices de ce projet dans cette synthèse, les publications du projet « Comment mieux dépenser ensemble » révèlent que le budget communautaire est un élément parmi d'autres, dans un vaste spectre de modalités d'interventions financières disponibles à l'échelon européen. Elles permettent d'avoir un aperçu assez complet des différents degrés d'intégration budgétaire et des différents instruments d'intervention financière qui existent au niveau européen. Elles apportent aussi des analyses approfondies sur les obstacles politiques et juridiques à « mieux dépenser », ainsi que des recommandations sur comment améliorer l'efficacité de la dépense nationale et européenne dans plusieurs domaines d'intervention (recherche, enseignement supérieur et recherche ; infrastructures énergétiques ; aide au développement ; défense).

À l'heure où l'Union européenne (UE) traverse une crise économique sans précédent, tant par son ampleur que par sa durée, les finances publiques de nombreux États membres rencontrent d'importantes difficultés pour soutenir durablement l'activité et l'emploi en raison de la priorité absolue de redressement des comptes publics qui s'impose à eux. C'est dans ce contexte que le cadre financier 2014-2020 est actuellement âprement débattu.

Dès lors, la question de la rationalisation des finances publiques dans une perspective européenne se pose plus que jamais avec une acuité toute particulière. « Comment mieux dépenser ensemble ? », telle est la question à laquelle *Notre Europe - Institut Jacques Delors* a souhaité apporter divers éléments de réponse afin de nourrir le débat sur la réorganisation des dépenses publiques dans l'UE.

« Comment mieux dépenser ensemble ? », il s'agit ici de s'interroger sur l'éventualité d'un transfert de certaines compétences du niveau national vers le niveau européen et sur la manière d'améliorer la coordination entre dépenses nationales et communautaires. Cette nouvelle gouvernance de certaines dépenses publiques permettrait ainsi des gains d'efficacité. En revanche, ces questions sont particulièrement

complexes à traiter dans la mesure où elle implique de s'interroger sur :

- les véritables gains à un transfert de compétences : quelle est la valeur ajoutée de l'UE ? E. Rubio¹ souligne toutes les difficultés à appréhender ce concept de « valeur ajoutée » de l'UE.
- les modalités de ce transfert de compétences : sous quelle forme doit se faire ce transfert de compétences ? Et avec quels instruments ? Le budget communautaire est en effet un élément parmi d'autres, dans un vaste spectre d'instruments disponibles à l'échelon européen (subventions, prêts, « *project bonds* », interventions réglementaires, fonds gérés par une structure particulière, etc.). Il s'agit de trouver l'instrument qui convient le mieux à l'objectif visé.
- l'articulation entre les interventions nationales et communautaires : quelle coordination entre le niveau national et le niveau communautaire ? Il est indispensable en effet d'étudier les synergies possibles entre les interventions budgétaires de chaque niveau². Dans l'UE, la coordination verticale (entre le niveau national et le niveau communautaire) s'avère en effet tout aussi déterminante

que la coordination horizontale (entre les différents États membres au niveau national).

En s'appuyant sur des rapports d'experts, *Notre Europe - Institut Jacques Delors* propose une série de publications qui apportent un éclairage nouveau sur cette question encore peu abordée. L'approche adoptée est tout à fait originale à plusieurs titres. Tout d'abord, l'approche agrégée qui est retenue dans chacune des contributions permet de considérer l'ensemble des financements engagés dans l'UE aussi bien au niveau national que communautaire. Cette approche permet une meilleure vision de la répartition actuelle des dépenses publiques dans l'UE comme le souligne A. Barbier-Gauchard³. Par ailleurs, l'expertise sectorielle qu'offre chaque contribution permet d'aller au plus près des préoccupations et des enjeux spécifiques à chaque secteur d'intervention et d'identifier précisément les facteurs susceptibles d'encourager un transfert de compétences en faveur du niveau européen (existence d'externalités, de possibilités d'économies d'échelle...) ainsi que le niveau et qualité de la coordination entre dépenses nationales et dépenses communautaires dans chaque secteur d'intervention. Enfin, les publications de la série « Comment mieux dépenser ensemble » révèlent que le budget communautaire est un élément parmi d'autres, dans un vaste spectre de modalités d'interventions financières disponibles à l'échelon européen. Elles permettent d'avoir un aperçu assez complet des différents degrés d'intégration budgétaire et des différents instruments d'intervention financière qui existent au niveau européen (*section 1*). Un éclairage sectoriel permet ensuite de dresser des perspectives d'évolution par secteur d'intervention (*section 2*).

1. La nécessité d'une vision élargie des financements européens

1.1. État des lieux de la gouvernance actuelle des finances publiques dans l'UE

Comme le soulignent A. Barbier-Gauchard, M.-F. Le Guilly et C. Mareuge⁴, la gouvernance des finances publiques dans l'UE est *de facto* une gouvernance multi-niveaux dans la mesure où les institutions européennes engagent des dépenses publiques (même modestes), aux côtés des États membres.

Le poids des dépenses communautaires est en effet globalement limité. Les dépenses publiques européennes demeurent assurées à plus de 98 % au

niveau national, alors qu'elles sont beaucoup plus centralisées dans d'autres fédérations budgétaires (63 % aux États-Unis et 37 % au Canada). En excluant les dépenses de protection sociale et santé (toutes nationales dans l'UE), les dépenses communautaires représentent désormais 3,5 % des dépenses publiques totales dans l'UE.

TABLEAU 1 ► La gouvernance multi-niveaux des finances publiques dans l'UE en quelques chiffres

	DÉPENSES PUBLIQUES		TOTAL
	COMMUNAUTAIRES	NATIONALES	
En millions d'euros	118 345	5 985 115	6 103 460
En % du PIB	1,0	50,9	52
En % des dépenses publiques totales	1,9	98,1	100
En % des dépenses publiques totales (hors protection sociale et santé)	3,5	96,5	100

Sources : Eurostat, JO UE L68 2011, calculs CAS

Source : Barbier-Gauchard, Le Guilly et Mareuge (2012)

Par ailleurs, la **hiérarchie des dépenses entre le niveau communautaire et le niveau national** est largement inversée comme le souligne le tableau 2. Alors que l'éducation, les frais de fonctionnement (y compris intérêts de la dette) et la sécurité et défense représentent les premiers postes de dépense au niveau national (près de 62 % des dépenses publiques nationales hors dépenses publiques de protection sociale et santé), le niveau communautaire se préoccupe avant tout de l'agriculture, de la pêche et du développement rural ainsi que de la cohésion régionale (près de 75 % des dépenses publiques communautaires hors dépenses publiques de protection sociale et santé).

TABEAU 2 ► **Hierarchie des dépenses publiques en % des dépenses publiques totales de chaque niveau (national et communautaire) hors dépenses publiques de protection sociale et santé**

	NATIONAL		COMMUNAUTAIRE
Éducation	21,6	Agriculture, pêche et développement rural	51,3
Fonctionnement	16,5	Cohésion régionale	24,6
Intérêts de la dette	10,2	Relations extérieures (autres)	6,2
Cohésion régionale	10,0	Fonctionnement	5,7
Liberté, sécurité et justice	7,3	R&D	5,6
Défense	6,1	Éducation	1,5
Transport	5,1	Compétitivité et innovation	1,4
Citoyenneté et culture	4,6	Transport	1,1
Compétitivité et innovation	4,6	Aide extérieure	0,7
Logement	4,4	Liberté, sécurité et justice	0,7
Environnement	3,1	Environnement	0,3
R&D	3,0	Citoyenneté et culture	0,3
Aide extérieure	1,9	Énergie	0,3
Agriculture, pêche et développement rural	1,1	Communication	0,2
Énergie	0,2	Logement	0,0
Communication	0,1	Défense	0,0
Relations extérieures (autres)	0,0	Intérêts de la dette	0,0
TOTAL	100,0	TOTAL	100,0

Source : Barbier-Gauchard, Le Guilly et Mareuge (2012), calculs des auteurs

Toutefois, l'analyse par objectif vient nuancer ce premier constat d'extrême originalité du modèle actuel de gouvernance des finances publiques dans l'UE. Le tableau 3 résume ces principaux enseignements.

L'importance des dépenses communautaires pour la **conservation et la gestion des ressources naturelles (agriculture, pêche, développement rural et environnement)** est de même proportion au Canada par exemple. De la même façon, le modèle européen n'apparaît pas si éloigné que cela des autres modèles pour les dépenses publiques de **liberté, sécurité et justice, citoyenneté et culture** qui restent fortement décentralisées aussi

bien aux États-Unis qu'au Canada, leur poids dans les dépenses publiques totales étant relativement différent selon les pays comme signalé précédemment.

Au total, l'originalité des finances publiques européennes repose essentiellement sur les dépenses liées à la compétitivité, à la cohésion et aux relations extérieures. Cette analyse comparative souligne en effet :

- la modeste implication communautaire (malgré son poids dans le budget communautaire) en faveur de la **cohésion pour la croissance et l'emploi (cohésion régionale, logement, protection sociale, santé)** alors qu'elle est beaucoup plus marquée aux États-Unis et au Canada ;
- la très forte décentralisation des dépenses publiques liées à la **compétitivité pour la croissance et l'emploi (R&D, éducation, transport, énergie, compétitivité et innovation)** alors qu'elles sont relativement plus centralisées ailleurs.
- Enfin, les dépenses liées aux relations extérieures restent presque exclusivement décentralisées, alors qu'ailleurs elles sont fortement centralisées. Pour la **défense**, cette situation s'explique par le rôle relativement circonscrit du niveau communautaire à la gestion des crises dans le cadre de la PESD (Politique européenne de sécurité et de défense).

C'est notamment pour ces raisons que *Notre Europe - Institut Jacques Delors* a choisi de centrer ses analyses sur les secteurs liés à la compétitivité pour la croissance et l'emploi et aux relations extérieures.

TABEAU 3 ► La gouvernance multi-niveaux des finances publiques par objectif en pourcentage des dépenses publiques totales (2009)

	UNION EUROPÉENNE		ÉTATS-UNIS		CANADA	
	CEN-TRA-LISÉ	DÉCEN-TRA-LISÉ	CEN-TRA-LISÉ	DÉCEN-TRA-LISÉ	CEN-TRA-LISÉ	DÉCEN-TRA-LISÉ
1a. Compétitivité pour la croissance et l'emploi	1,0	99,0	26,8	73,2	12,2	87,8
1b. Cohésion pour la croissance et l'emploi	1,0	99,0	77,7	22,3	38,8	61,2
1b. Cohésion pour la croissance et l'emploi (hors protection sociale et santé)	5,7	94,3	86,3	13,7	31,9	68,1
2. Conservation et gestion des ressources naturelles	30,4	69,6	65,2	34,8	26,0	74,0
3. Liberté, sécurité et justice, citoyenneté et culture	3,0	99,7	17,2	82,8	48,0	52,0
4. Relations extérieures	3,0	97,0	100,0	0,0	100,0	0,0
5. Administration	0,8	99,2	56,6	43,4	57,7	42,3

Sources : Eurostat, OCDE, JO UE L68 2011, BEA (États-Unis), Statistique Canada, calculs CAS

Source : Barbier-Gauchard, Le Guilly et Mareuge (2012)

1.2. Différents degrés d'intégration budgétaire

La section précédente présente la répartition actuelle des tâches entre les budgets nationaux d'une part et le budget communautaire de l'autre part. Or, le budget communautaire est la forme la plus aboutie d'intégration budgétaire qu'on puisse imaginer au niveau européen. En pratique, il existe d'autres formes d'« européanisation budgétaire », moins poussées, qui sont utilisées dans le cas où les intérêts des États de l'UE sont trop hétérogènes. Globalement assez limitée, cette européanisation budgétaire est substantielle dans des secteurs comme la recherche et les relations extérieures, domaines où les dépenses hors budget communautaire correspondent à environ trois quarts des dépenses au niveau européen⁵.

En particulier, trois modalités de transfert de compétences au niveau de l'UE peuvent être identifiées. Nous pouvons en effet distinguer la « mutualisation », l'« européanisation » ou encore la

« communautarisation » par degré d'intégration budgétaire croissant, comme le résume le tableau 4⁶.

TABEAU 4 ► Différentes modalités de transferts de compétences au niveau européen

Modalité de transfert de compétences	MUTUALISATION	EUROPÉANISATION	COMMUNAUTARISATION
Nombre d'États membres (EM) concernés	Seuls quelques EM	Seuls quelques EM	Tous les EM de l'UE
Particularités	Mise en commun de financements nationaux pour financer des projets particuliers	Dépenses européennes non communautaires (ne transitent pas par le budget communautaire)	Dépenses européennes communautaires, financement communautaire, via le budget de l'UE
Mode de décision	Intergouvernemental (les décisions sont prises seulement par les EM concernés)	Intergouvernemental (les décisions sont prises seulement par les EM concernés)	Communautaire (le Conseil de l'UE et le Parlement européen décident en régime de codécision ; la Commission joue un rôle d'initiative)
Gestion	La gestion est confiée à des organismes placés hors du giron de l'UE	La gestion est confiée à des organismes directement placés dans le giron de l'UE	La gestion est confiée à la Commission européenne
Degré d'intégration budgétaire	*	**	***
Exemples	OCCAR (Organisme conjoint de coopération en matière d'armement militaire)	FED (Fonds européen de développement)	7 ^{ème} programme-cadre de recherche et développement, programme RTE-Energie

1.3. Différents instruments d'intervention financière au niveau européen

Si le transfert de compétences peut se faire à différents degrés, il est aussi important de tenir compte de la panoplie d'instruments financiers dont dispose l'UE pour financer ses politiques. Ainsi, quatre modalités principales d'intervention financière peuvent être distinguées : subventions, prêts, instruments de dette et instruments de capital-risque/fonds propres.

- La **subvention** reste la modalité d'action la plus importante. Étant donné que seulement 6 % du budget communautaire est consacré aux

dépenses d'administration, l'essentiel de ce budget est dépensé sous forme de subventions. Elles peuvent bénéficier aux institutions publiques (par ex. régions) ou à des bénéficiaires finaux (agriculteurs, étudiants, chercheurs, etc.). Elles sont parfois soumises au cofinancement.

- L'intervention sous forme de **prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI)** est aussi très importante. En 2011, la BEI a prêté un total de 54,3 milliards d'euros à des institutions publiques et privés placées dans l'UE, un montant non négligeable, équivalant à 38 % du budget communautaire pour la même année⁷. Les prêts de la BEI sont accordés à des projets de grande envergure d'intérêt européen ou, par l'intermédiaire des banques commerciales, à des bénéficiaires finaux ayant des difficultés à accéder à des financements privés (petites et moyennes entreprises, autorités locales, etc.). Ils jouent un rôle très important dans certains domaines d'intervention, tels que l'énergie ou les transports.

Outre les subventions et les prêts de la BEI, l'Union européenne compte avec une palette très variée d'instruments financiers qui se regroupent sous le nom d'« instruments financiers innovants ». Il s'agit d'interventions financières à charge du budget communautaire mais réalisées sous d'autres formes que les subventions. L'objectif est de créer un effet multiplicateur pour le budget de l'UE en facilitant et en attirant d'autres capitaux publics et privés au financement de projets et objectifs d'intérêt européen. Si les instruments financiers innovants existent depuis des années, leur importance n'a cessé de s'accroître et ils sont appelés à jouer un rôle majeur dans le prochain cadre financier 2014-2020⁸. Nous pouvons les classer en deux grands groupes :

- Les **instruments de dette** consistent notamment en des garanties de prêts ou mécanismes de partage de risque en faveur d'intermédiaires financiers tels que la BEI, les banques publiques d'investissement ou les banques commerciales. L'objectif de ces instruments est d'inciter les intermédiaires financiers à augmenter leur volume de financement vers certains projets à risque d'intérêt européen, ou en faveur de certaines catégories de bénéficiaires finaux (par ex. petites et moyennes entreprises), en leur fournissant une garantie en cas de pertes apportée par le budget communautaire. Une modalité spéciale de mécanisme de partage de risque est l'instrument d'emprunt obligataire (« *project*

bonds »), mis en place récemment par le Conseil européen sous forme expérimentale : il s'agit dans ce cas d'un mécanisme de partage de risque en faveur d'investisseurs privés qui émettent des obligations pour financer de grands projets d'infrastructure d'intérêt européen.

- Les **instruments de capital-risque/fonds propres** visent à accroître l'offre de capital-risque ou de fonds propres en faveur de certains projets considérés d'intérêt européen. Dans ces cas, le budget communautaire apporte un soutien en forme de participation dans un fonds commun d'investissement, mis en place conjointement avec d'autres investisseurs publics (BEI, banques publiques nationales) ou privés. Ces fonds d'investissement peuvent être gérés par des véhicules d'investissements spécialisés ou bien par le Fonds européen d'investissement, qui fait partie du groupe de la BEI.

TABLEAU 5 ► Différents modalités d'intervention financière au niveau européen

Modalité d'intervention	SUBVENTIONS	PRÊTS	INSTRUMENTS DE GARANTIE ET DE PARTAGE DE RISQUE	INSTRUMENTS DE CAPITAL-RISQUE/FONDS PROPRES
Source de financement	Budget communautaire	BEI (Banque européenne d'investissement)	Budget communautaire, éventuellement avec fonds de la BEI	Budget communautaire, BEI, éventuellement avec d'autres investisseurs publics et privés
Gestion	Commission européenne	BEI	BEI ou banques commerciales	Groupe de la BEI ou véhicule d'investissement spécialisé
Exemples	Bourses Erasmus, paiements directs aux agriculteurs (PAC), subventions aux régions	Prêts de la BEI aux projets de réseaux trans-européens	Mécanisme de financement avec partage des risques (MFPR), destiné à financer projets « risqués » dans le domaine R&D, « <i>project bonds</i> »	Fonds Marguerite (énergie, transports et TIC)

Il est important de souligner que le tableau ci-dessus n'inclut que les interventions de l'UE visant à financer les politiques et les actions de l'UE. En sont

donc exclues les interventions à caractère macro-économique, sous forme de prêts ou garanties, destinées au soutien des pays en difficultés financières. Ces dernières ont acquis une importance remarquable au cours des dernières années, notamment avec la création d'instruments de soutien macro-économique pour les pays de la zone euro (le FESF, le MESF et plus récemment le MES). Dans les trois cas, il s'agit d'instruments ayant la capacité de prêter aux pays en difficulté en empruntant sur les marchés des capitaux, grâce aux garanties fournies par les dix-sept membres de la zone euro (pour ce qui concerne le FESF et le MES) ou sur la base de garanties fournies par le budget européen (pour ce qui concerne le MESF)⁹.

2. Les interventions européennes sectorielles : perspectives d'évolution

Les comparaisons internationales avec notamment les États-Unis ou encore le Canada, révèlent que les secteurs de la R&D, de la compétitivité et innovation ou encore des relations extérieures sont généralement très centralisés. Dans le cas de l'UE, l'approche sectorielle permet, pour chaque secteur d'intérêt, de revenir sur les déterminants de la situation actuelle, de souligner les facteurs d'évolution et de dresser des perspectives pour l'avenir étant donné les particularités du secteur. Les quatre études de cas auxquelles a procédé *Notre Europe - Institut Jacques Delors* permettent d'identifier un certain nombre de recommandations rassemblées ici.

2.1. Recherche, enseignement supérieur et innovation

Dans le secteur de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, J. Ritzen et L. Soete¹⁰ constatent que la réalité est bien éloignée des objectifs initialement fixés par la Stratégie de Lisbonne, puis repris dans la Stratégie Europe 2020. Les progrès ont été significatifs dans les secteurs de la recherche et de l'innovation (avec notamment les programmes-cadres européens, la Fondation européenne de la science, le Conseil européen de la recherche ou encore l'Institut européen d'innovation et de technologie). En revanche, pour ce qui est de l'enseignement supérieur, les progrès ont été bien moins importants (en dehors des accords de Bologne et de divers programmes de mobilité comme Erasmus ou encore de quelques Instituts universitaires européens).

Toutefois, sous l'impulsion conjointe de la concurrence internationale dans le domaine de la connaissance

(important retard de l'UE par rapport aux États-Unis tant dans la création que la diffusion des connaissances, présence relativement modeste des établissements européens dans les classements mondiaux), d'efficacité économique (les investissements dans la connaissance constituent un moteur essentiel de croissance en raison notamment des effets de levier qu'ils induisent), que pour des raisons d'efficacité des dépenses publiques (par les économies d'échelle potentiellement réalisables à un transfert de compétences au niveau communautaire) et de cohésion régionale (écart croissant entre les pays à la pointe de la recherche et de l'innovation et ceux en retard), l'UE est désormais face à un défi majeur : approfondir l'intégration européenne dans le domaine de la connaissance dont les trois piliers sont : l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation. C'est la raison pour laquelle J. Ritzen et L. Soete avancent cinq mesures majeures pour une politique européenne de la connaissance plus efficace, en portant une attention toute particulière aux nombreuses sources d'inefficience qui résultent de la gouvernance actuelle des finances publiques dans ces différents domaines et aux bénéfices qui pourraient être retirés d'une spécialisation « intelligente » entre les différents niveaux de décision budgétaire¹¹ :

2.1.1. Mettre en place un véritable « Espace européen de l'enseignement supérieur » : la création d'un Espace européen de l'enseignement supérieur permettrait de rationaliser les dépenses publiques nationales d'enseignement supérieur, d'encourager l'émulation entre les universités mais aussi de favoriser la mobilité étudiante (afin notamment d'atteindre les 20 % fixés lors des Accords de Bologne). Cet Espace européen de l'enseignement supérieur serait destiné à faire disparaître les barrières linguistiques, à réduire le coût des cursus dispensés à l'étranger, à modifier le regard que porte le marché du travail sur les études étrangères et à harmoniser les conditions d'octroi des bourses et prêts universitaires conditionnés pour l'instant uniquement au fait d'étudier dans son pays d'origine. Les contours de cet Espace européen de l'enseignement supérieur restent à définir dans la mesure où il peut aller d'un transfert complet de la gestion des universités au niveau européen à la mise en place d'un statut européen pour les universités qui s'engageraient dans cette démarche.

2.1.2. Transférer plus de responsabilité en matière de recherche au niveau communautaire : la coexistence actuelle de nombreux niveaux de gouvernance sans réelle cohérence d'ensemble

tend à rendre inefficace le financement public de la recherche. L'excellence est étroitement liée aux questions d'échelle. L'échelle européenne semble la plus adaptée pour la majorité des activités de recherche financées avec des fonds publics, tant en termes de réduction des coûts d'évaluation que de sélection des propositions de recherche et de spécialisation de la recherche dans la haute qualité. À terme, il serait souhaitable que la politique de recherche européenne devienne une Politique de recherche commune, similaire à la Politique agricole commune orchestrée au niveau européen et non plus au niveau des États membres.

2.1.3. Favoriser une « spécialisation intelligente » dans la R&D et l'innovation au niveau régional/interrégional : si l'échelle européenne est la mieux placée pour la recherche fondamentale, la recherche appliquée, les transferts de technologie, l'utilisation et la réutilisation de technologies exogènes mais aussi l'innovation et l'entrepreneuriat s'effectuent au contraire le plus souvent aux niveaux régional et local. Or, aujourd'hui, nous assistons trop souvent à une concurrence intestines entre régions mettant en place des pôles de connaissance similaires. L'UE devrait s'assurer que les régions parviennent à établir des politiques d'innovation « intelligentes » et adaptées à leur territoire. Pour cela, il faudrait utiliser les Fonds structurels de façon plus efficace et les conditionner à la réalisation d'objectifs précis.

2.1.4. Améliorer la coordination en matière de recherche et développement entre les pays de l'UE : au travers de différentes mesures, telles que la création de programmes multinationaux de recherche, une fusion des fondations scientifiques nationales ou une coordination des programmes nationaux pour l'excellence en la recherche, aujourd'hui menés indépendamment par les États.

2.1.5. Accroître l'utilisation d'instruments financiers innovants dans le domaine de la recherche, tels que le Mécanisme de financement avec partage des risques (MFPR) mis au point conjointement par la Commission et la BEI pour la période 2007-2013. Ces types d'instruments sont bienvenus en temps de crise, car ils facilitent l'accès des entreprises européennes à forte intensité en R&D au financement privé dans un période où les banques montrent des fortes réticences à s'engager dans des investissements « risqués ».

2.2. Infrastructures transeuropéennes d'énergie

Dans le secteur des infrastructures transeuropéennes d'énergie, C. von Hirschhausen¹² insiste sur les enjeux de politique énergétique alors même que l'UE ne dispose pas de modèle de financement des infrastructures d'énergie. En effet, le coût considérable de la transition énergétique vers des énergies renouvelables (hydraulique, éolien, solaire, biomasse, etc.) et le rôle limité des marchés en la matière, les objectifs de la Stratégie Europe 2020 en matière d'environnement notamment ainsi que les nombreuses externalités qui résultent d'un financement national des réseaux d'énergie et la complexité des mécanismes actuels de financement (tant au niveau national que communautaire) sont autant de facteurs qui militent pour une profonde réflexion sur le financement des infrastructures d'énergie dans l'UE, tant du point de vue des réseaux de transmission que de distribution.

Afin de rationaliser le soutien financier aux infrastructures énergétiques traditionnelles mais également consolider et accroître le soutien financier aux infrastructures énergétiques durables, C. von Hirschhausen oriente ses propositions dans trois principales directions :

2.2.1. Adopter une approche résolument européenne pour le financement des infrastructures énergétiques transnationales étant donné les efforts considérables nécessaires pour moderniser et développer les infrastructures énergétiques dans l'UE mais aussi pour interconnecter les réseaux à travers les frontières, tout en reconnaissant un rôle essentiel pour le marché. À ce titre, il s'avère indispensable de définir des critères clairs et transparents pour choisir les projets requérant un financement public.

2.2.2. Rationaliser, consolider et accroître le financement européen des RTE-E (Réseaux Transeuropéens-Énergie) par la mise en place du Mécanisme pour l'Interconnexion en Europe (*Connecting Europe Facility*) proposé par la Commission pour le prochain cadre financier 2014-2020 : un tel mécanisme, qui élargirait la portée de l'actuel programme des RTE, permettant ainsi que les infrastructures d'intérêt européen bénéficient largement d'un soutien communautaire, servirait à financer tous les projets de RTE (pas uniquement liés à l'énergie) par une combinaison de subventions et d'instruments reposant sur le marché.

2.2.3. Repenser le rôle de la BEI et élargir la palette de ses instruments d'intervention en ayant recours soit à des prêts à faible coût, soit à des opérations de capital-investissement, soit en jouant le rôle d'intermédiaire dans les partenariats public-privé. Il s'agirait d'évaluer attentivement les avantages et inconvénients de l'utilisation de différents outils financiers de la BEI pour financer les projets d'infrastructures énergétiques, notamment par rapport à sa capacité d'augmenter l'accès au financement, affaiblir les coûts de financement et donner plus de flexibilité dans la durée et les volumes de financement.

2.3. Politique de développement

En matière de politique de développement, E. Munoz Galvez¹³ attire notre attention sur le fait que l'Aide publique au développement (APD) provenant de l'Europe représente plus de la moitié des dépenses mondiales totales d'aide au développement. Pourtant, l'action européenne dans ce domaine n'est pas aussi efficace que l'on pourrait l'imaginer étant donné son volume financier. Elle fait face à trois difficultés principales : la fragmentation (la multiplication des acteurs et des mécanismes), un contexte de développement changeant et l'actuelle rigueur budgétaire qui entraîne des coupes importantes dans les budgets nationaux en coopération au développement.

À ce titre, E. Munoz Galvez propose quatre principales pistes pour améliorer la cohérence et l'efficacité de l'APD sans pour autant peser davantage sur les finances publiques qu'elles soient nationales ou communautaires :

2.3.1. Intégrer le Fonds européen pour le développement (FED) au budget communautaire sous condition d'un engagement clair de la part des États membres à maintenir le budget total de l'UE pour l'aide au développement. Alors que la « budgétisation » du FED entraînerait des gains en transparence et efficacité, une budgétisation dans le contexte actuel de rigueur budgétaire entraîne un fort risque de réduction des ressources totales allouées à l'aide au développement. Celle-ci ne doit être envisagée que sous certaines conditions, notamment l'existence d'un engagement politique clair à maintenir le montant total de dépenses européennes allouées à l'aide au développement.

2.3.2. Repenser les aides aux pays à revenus intermédiaires et aux pays émergents : afin de mieux cibler l'APD, une approche différenciée

permettrait de distinguer le cas des pays à revenus intermédiaires et émergents dont les besoins sont largement différents des pays les plus pauvres. La proposition de la Commission (exclure les premiers des fonds européens d'aide au développement et signer avec eux des « partenariats financiers stratégiques » pour faire avancer des intérêts mutuels) va dans la bonne direction. Toutefois, une référence claire aux objectifs de lutte contre les inégalités de revenus devrait être introduite dans le règlement de ces nouveaux instruments, afin de s'assurer que ces pays consacrent les efforts nécessaires à réduire les importantes disparités de revenus et les poches de pauvreté qui subsistent sur leurs territoires.

2.3.3. Recourir davantage à des instruments combinant prêts et subventions tout en garantissant l'influence positive de ces instruments sur le développement : la nécessité d'utiliser ces instruments afin d'accroître les ressources de l'APD est indiscutable, mais les objectifs lucratifs des prêts ne doivent pas primer sur le mandat de développement des ressources publiques.

2.3.4. Renforcer la coordination et la cohérence de la politique européenne d'APD à deux niveaux : une double exigence s'impose en effet à la politique européenne de développement. D'une part, davantage de coordination entre les interventions nationales et communautaires permettrait de gagner environ 5 milliards d'euros par an (par un meilleur partage des tâches entre les États membres et la Commission européenne ou encore par la promotion de programmes joints). D'autre part, davantage de cohérence entre les politiques mises en œuvre (notamment au niveau national) et les objectifs du développement définis par la Commission européenne permettrait de renforcer l'efficacité de l'APD.

2.4. Défense

Dans le secteur de la défense, F. Liberti¹⁴ souligne les obstacles et difficultés qui ont freiné jusqu'à présent un renforcement de l'intégration européenne dans ce secteur. En revanche, un certain nombre de facteurs ayant émergé récemment permettent d'envisager des évolutions dans la conception de la politique de défense de l'UE. À ce titre, les nouvelles perspectives offertes par le traité de Lisbonne (2007)¹⁵ ou encore les effets dévastateurs que pourraient avoir les mesures d'austérité budgétaire sur les budgets nationaux (tant en termes de réduction

des dépenses de défense opérées que de cohérence d'ensemble dans les coupes effectuées dans chaque État membre) semblent impulser une nouvelle dynamique pour la politique européenne de défense.

Dans ce contexte, il est désormais possible d'envisager une intégration accrue dans ce secteur de la défense visant à améliorer l'efficacité des dépenses publiques de défense dans un contexte d'assainissement budgétaire et d'urgente nécessité de répondre aux impératifs stratégiques européens de défense sur la scène internationale. F. Liberti propose ainsi quatre voies possibles, toutes guidées par des considérations pragmatiques (inutile en effet à ce stade d'évoquer la création d'une force armée européenne ou encore l'europanisation de l'ensemble des dépenses d'investissement dans le secteur de la défense) :

2.4.1. Créer un marché européen des équipements de défense : pour certaines technologies, il est tout à fait concevable que les gouvernements fassent appel uniquement à des entreprises nationales (pour les technologies définies comme « très sensibles » notamment comme le développement de l'arme atomique). En revanche, dans d'autres domaines, la fermeture à tout type de mise en concurrence apparaît dommageable pour l'obtention de meilleures capacités militaires au meilleur prix possible pour l'ensemble des États membres de l'UE. Le « Paquet Défense » proposé en 2009 par la Commission européenne, actuellement en cours de transposition dans le droit national, constitue un premier pas fondamental en la matière.

2.4.2. Européaniser ou communautariser la partie R&D des budgets de défense : les programmes de R&D dans le domaine de l'équipement militaire mis en œuvre dans chaque État membre donnent lieu chaque année à des duplications non négligeables de la dépense pour arriver à des résultats similaires. Le 8^{ème} PCRD, qui couvrira la période 2014-2020, pourrait inclure un volet « Défense » clairement défini qui permettrait en outre un rapprochement entre industries européennes en difficulté en raison de la faiblesse des budgets de recherche nationaux. À défaut d'un accord au niveau communautaire, les États membres qui le souhaitent pourraient malgré tout s'engager dans cette démarche grâce aux nouvelles dispositions du traité de Lisbonne en la matière.

2.4.3. Communautariser le financement des opérations militaires communes : aujourd'hui, le

financement des opérations militaires communes se fait au travers d'un mécanisme de type intergouvernemental (« Athena ») dont le principe de base est celui de l'imputation des coûts aux États qui les réalisent (« *costs lie where they fall* »). Ce principe n'incite pas l'engagement des États auprès des missions militaires de l'Union, et permet le phénomène de « *free riding* » (un État membre de l'UE peut bénéficier d'opérations militaires qui stabilisent le contexte mondial sans participer à la mission ni en termes de capacités militaires ni en termes budgétaires). Pour des raisons de solidarité et d'efficacité, le budget communautaire devrait prendre en charge, au moins en partie, les frais liés au financement des opérations militaires communes.

2.4.4. Mutualiser davantage les équipements militaires : malgré l'expérience décevante de la coopération en matière d'acquisition d'équipements militaires (via l'OCAR notamment), il s'agirait plutôt désormais de se concentrer sur l'amélioration de l'efficacité des capacités existantes en mettant en place une politique de partage ou de mutualisation (dans le sens d'une mise en commun) des équipements de défense.

Conclusion

Que ce soit dans le domaine de la compétitivité pour la croissance et l'emploi (avec les dépenses de R&D, innovation, enseignement supérieur, infrastructures transeuropéennes d'énergie) que dans le domaine des relations extérieures (avec les dépenses de défense et d'aide au développement), de nombreux facteurs semblent justifier une réorientation stratégique de l'organisation actuelle des dépenses publiques encore largement assurées au niveau national.

Dans les quatre secteurs analysés, les experts soulignent l'existence de gains en efficacité, solidarité et/ou transparence qui résulteraient d'une intégration renforcée dans certains sous-domaines d'intervention (par ex. recherche basique, financement des RTE-E ou financement d'opérations militaires). Toutefois, les modalités de cette intégration apparaissent variées et propres à chaque secteur. Dans quelques domaines (recherche et aide au développement) une coordination majeure entre interventions nationales et européennes apparaît comme un facteur essentiel pour améliorer l'efficacité et la cohérence de la dépense publique. Dans d'autres domaines (défense et enseignement supérieur), la création d'un marché publique ou d'un « espace européen » pourrait améliorer

l'efficacité de la dépense publique, en encourageant la concurrence et l'émulation entre gouvernements ou universités nationales. Enfin, dans tous les domaines sauf celui de la défense, les experts recommandent d'élargir la palette des instruments d'intervention et

notamment de recourir davantage à l'utilisation d'instruments financiers autres que les subventions (prêts de la BEI, instruments combinant prêts et subventions ou instruments de partage de risque).

1. Voir Eulalia Rubio, « La 'valeur ajoutée' dans les débats budgétaires européens : un concept, quatre sens », *Notre Europe, Les Brefs n° 28*, juin 2011.
2. Comme le souligne également European Parliament, "Creating greater synergy between European and national budgets", Directorate-General for internal policies – Policy department of budgetary affair, Study, 2010.
3. Voir Amélie Barbier-Gauchard, « Penser le budget communautaire et les dépenses publiques en Europe : la nécessité d'une approche agrégée », *Notre Europe, Les Brefs n° 29*, juin 2011.
4. Voir Amélie Barbier-Gauchard, Marie-Françoise Le Guilly et Céline Mareuge, « Tableau de bord des dépenses publiques européennes : Une approche agrégée pour éclairer l'organisation des finances publiques dans l'Union européenne », Centre d'Analyse Stratégique, *Rapport et document*, février 2012.
5. Amélie Barbier-Gauchard et Yves Bertoncini, « Les dépenses européennes non communautaires : une réalité substantielle en devenir ? », Centre d'Analyse Stratégique, *Note de veille n° 105*, 2008.
6. Voir également A. Barbier-Gauchard et Y. Bertoncini, *op.cit.*
7. Banque européenne d'investissement, *Rapport annuel*, 2011
8. Commission européenne, « Un cadre pour la prochaine génération d'instruments financiers innovants – Plateforme des instruments de capital et de dette de l'UE », COM (2011) 662 final, 19.10.2011.
9. Pour plus d'informations sur les caractéristiques et montants de ces trois instruments, voir Sofia Fernandes et Eulalia Rubio, « Les coûts budgétaires de la solidarité dans la zone euro : clarifications et mise en perspective », *Notre Europe, Bref n° 35*, mai 2011.
10. Voir Joe Ritzen et Luc Soete, « Recherche, éducation supérieure et innovation : redéfinir la gouvernance européenne en période de crise », *Notre Europe, Policy Paper n° 49*, novembre 2011.
11. Comme le recommande notamment la théorie du fédéralisme budgétaire.
12. Christian von Hirschhausen, « Financement des infrastructures énergétiques transeuropéennes : passé, présent et perspectives », *Notre Europe, Policy Paper n° 48*, novembre 2011.
13. Elena Muñoz Galvez, « Aide européenne au développement : comment être plus efficace sans dépenser plus ? », *Notre Europe, Policy Paper n° 58*, juillet 2012.
14. Fabio Liberti, « Les dépenses de défense en Europe : peut-on faire mieux sans dépenser plus », *Notre Europe, Policy Paper n° 46*, juin 2011.
15. Citons notamment les dispositions incluant, d'un point de vue juridique, la défense comme compétence à part entière de l'UE (suite notamment à la fusion de la structure en piliers de l'Union) ou encore les dispositions sur les coopérations structurées permanentes qui permettent aux États membres qui le souhaitent de coopérer davantage en sortant du format à 27 et de la règle d'unanimité afin d'améliorer les capacités militaires de défense.

RÉFORMER LE BUDGET DE L'UE EN TEMPS DE CRISE

Yves Bertoncini, *Tribune, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, novembre 2012

BUDGET DE LA ZONE EURO : 3 FONCTIONS, 3 INSTRUMENTS

Eulalia Rubio, *Tribune, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, novembre 2012

AIDE EUROPÉENNE AU DÉVELOPPEMENT : COMMENT ÊTRE PLUS EFFICACE SANS DÉPENSER PLUS ?

Elena Muñoz Gálvez, *Policy Paper n° 57, Notre Europe*, juillet 2012

NÉGOCIATIONS DU BUDGET DE L'UE : DE LA NÉCESSITÉ D'UN DÉBAT SAIN ET CONSTRUCTIF

Eulalia Rubio, *Tribune - Le Mot, Notre Europe*, avril 2012

RECHERCHE, ÉDUCATION SUPÉRIEURE ET INNOVATION : REDÉFINIR LA GOUVERNANCE EUROPÉENNE EN PÉRIODE DE CRISE

Joe Ritzen et Luc Soete, *Policy Paper n° 49, Notre Europe*, novembre 2011

FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES ÉNERGÉTIQUES TRANSEUROPEENNES : PASSÉ, PRÉSENT ET PERSPECTIVES

Christian von Hirschhausen, *Policy Paper n° 48, Notre Europe*, novembre 2011

LA DÉPENSE EN MATIÈRE DE DÉFENSE EN EUROPE : PEUT-ON FAIRE MIEUX SANS DÉPENSER PLUS ?

Fabio Liberti, *Policy Paper n° 46, Notre Europe*, juin 2011

PENSER LE BUDGET COMMUNAUTAIRE ET LES DÉPENSES PUBLIQUES EN EUROPE : LA NÉCESSITÉ D'UNE APPROCHE AGRÉGÉE

Amélie Barbier-Gauchard, *Bref n° 29, Notre Europe*, juin 2011

LA « VALEUR AJOUTÉE » DANS LES DÉBATS BUDGÉTAIRES : UN CONCEPT, QUATRE SENS

Eulalia Rubio, *Bref n° 28, Notre Europe*, juin 2011

Sur le même thème...

Directeur de la publication : Yves Bertoncini • 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) • *Notre Europe - Institut Jacques Delors* ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Version originale • © *Notre Europe - Institut Jacques Delors*



Programme
L'Europe pour les citoyens

