

LES DÉPENSES EUROPÉENNES NON COMMUNAUTAIRES

UNE RÉALITÉ MÉCONNUE ET POURTANT SUBSTANTIELLE

Amélie Barbier-Gauchard | *Maître de conférences-HDR en économie à la Faculté des sciences économiques et de gestion de l'Université de Strasbourg et chercheur au Bureau d'économie théorique et appliquée (BETA).*

RÉSUMÉ

Après plus de 2 ans de négociations, le cadre financier pluriannuel 2014-2020 est désormais fixé. En revanche, le budget européen n'est pas la seule et unique forme d'eupéanisation de l'intervention publique. En particulier, les « dépenses européennes non communautaires » révèlent une autre réalité, résultat le plus souvent de la collaboration de plusieurs États membres de l'Union européenne (UE) qui ont manifesté le souhait de financer ensemble des projets communs.

L'objet de ce *Policy Paper* est de porter une attention toute particulière à cette modalité de financement public qui témoigne de la volonté de certains États membres d'avancer ensemble dans une direction commune en optimisant l'usage de la ressource publique et en dépassant les blocages politiques qui peuvent exister au niveau de l'UE dans son ensemble.

“ LES DÉPENSES
EUROPÉENNES NON
COMMUNAUTAIRES
TÉMOIGNENT DE LA VOLONTÉ
DE CERTAINS ETATS
D'AVANCER ENSEMBLE ”

Les dépenses européennes non communautaires peuvent être définies comme des dépenses financées par plusieurs États membres indépendamment de leur appartenance à l'UE et de leur contribution au budget communautaire. Ces dépenses sont le plus souvent gérées par des organisations intergouvernementales nées à l'initiative d'un ou plusieurs États membres de l'UE. Ce type de dépenses publiques permet aux États membres de poursuivre l'intégration européenne sans attendre de consensus à 28 en fonction des priorités qu'ils se fixent afin de profiter des économies d'échelle et des bénéfices à la mise en commun des financements.

Évaluées à plus de 7,7 milliards d'euros en 2011, ces dépenses sont concentrées essentiellement dans les secteurs de la recherche et du développement, de la compétitivité et de l'innovation mais également des relations extérieures. Ainsi, l'engagement européen au service de la recherche et du développement technologique représente plus de 10 % des dépenses publiques totales dédiées à ce domaine et non 6 % seulement lorsque sont considérées les seules dépenses communautaires. De même, dans le domaine des relations extérieures, l'engagement européen, bien que très réduit, n'est plus totalement nul.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
1. Les dépenses européennes non communautaires, des dépenses européennes parmi d'autres	3
1.1. Les multiples formes de l'eupéanisation de l'intervention publique	3
1.2. Les dépenses européennes non communautaires : de quoi s'agit-il ?	4
2. Une réalité difficilement identifiable mais pourtant substantielle	5
2.1. Les différentes formes des dépenses européennes non communautaires	5
2.2. Un poids financier de 7,7 milliards d'euros	7
2.3. Des dépenses concentrées dans certains domaines d'intervention	7
2.4. Une vision renouvelée de l'engagement européen	9
3. Des manifestations très variées	10
3.1. Des organisations dédiées pour une recherche européenne de pointe	10
3.2. L'accès à des infrastructures de calcul intensif au niveau européen	10
3.3. Des mécanismes de financement au service de la compétitivité européenne	10
3.4. Des agences de politique étrangère et de sécurité commune	10
3.5. Des coopérations organisées dans le domaine de l'équipement militaire	11
3.6. Le financement des coûts communs liés aux opérations militaires de l'UE	11
3.7. Les corps européens multinationaux	11
3.8. Pour une efficacité accrue de l'aide publique au développement	12
CONCLUSION	13

INTRODUCTION

Le cadre financier pluriannuel 2007-2013, destiné à fixer les moyens de l'Union européenne (UE) pour une période de 7 ans, arrive à son terme dans un contexte européen particulièrement sinistré, marqué par une croissance en berne, un chômage qui ne cesse d'augmenter et des mesures de restriction budgétaire dans un grand nombre d'États membres de l'UE. C'est dans un tel contexte que se sont engagées les négociations autour du cadre financier 2014-2020 qui viennent de prendre fin après plus de 2 ans, pour parvenir à un compromis entre les intérêts parfois très divergents des États membres et les exigences du Parlement européen.

Force est de constater que l'issue des négociations n'est finalement pas si alarmante qu'il n'y paraît. Les montants consacrés au soutien à la croissance et l'emploi apparaissent en effet en légère hausse par rapport à 2007-2013. En outre, le budget européen n'est pas la seule et unique forme d'eupéanisation de l'intervention publique. En particulier, les « dépenses européennes non communautaires » révèlent une autre réalité, résultat le plus souvent de la collaboration de plusieurs États membres de l'UE qui ont manifesté le souhait de financer ensemble des projets communs.

L'objet de ce *Policy Paper* est de porter une attention toute particulière à cette modalité de financement public qui témoigne de la volonté de certains États membres d'avancer ensemble dans une direction commune en optimisant l'usage de la ressource publique et en dépassant les blocages politiques qui peuvent exister au niveau de l'UE dans son ensemble.

1. Les dépenses européennes non communautaires, des dépenses européennes parmi d'autres

1.1. Les multiples formes de l'eupéanisation de l'intervention publique

“ LE SOUTIEN À
L'ACTIVITÉ ET L'EMPLOI
DANS L'UE NE SE LIMITE
PAS AU SIMPLE CHOIX
NATIONAL VERSUS
COMMUNAUTAIRE ”

Contrairement au discours traditionnellement véhiculé dans le débat public, les possibilités de financement du soutien à l'activité et l'emploi dans l'UE ne se limitent pas au simple choix national versus communautaire. Bien au contraire, d'autres formes d'eupéanisation de l'intervention publique existent, en dehors du cadre strictement national ou strictement communautaire. Les Initiatives technologiques conjointes (ITC), les financements de la Banque européenne d'investissement (BEI) ou encore le projet de *project bonds* sont des exemples particulièrement éclairants en la matière. L'objectif est commun : permettre aux acteurs économiques de lever des fonds à un coût abordable, capter des financements au service du tissu économique européen en misant notamment sur les bénéfices de partenariats public-privé de long terme. Ces financements visent à soutenir les projets les plus ambitieux dans l'UE, source potentielle, via le fameux « effet de levier », de stimulation de l'économie.

Concept créé en 2007, les ITC reposent sur des partenariats public-privé au service de la recherche industrielle européenne. À l'heure actuelle, cinq ITC ont ainsi vu le jour (ARTEMIS, ENIAC, Clean Sky, IMI et FCH). La BEI, quant à elle, représente la banque d'investissement de l'UE. Premier emprunteur et bailleur de fonds multilatéral par le volume de ses opérations, la BEI apporte ses financements et son savoir-faire à l'appui d'investissements solides et viables qui contribuent à la réalisation des grands objectifs de l'UE. Plus de 90 % de l'activité de la BEI sont centrés sur l'Europe, mais la BEI est également chargée du volet financier des politiques extérieures et de développement de l'UE. Quant aux *project bonds*, il s'agit d'emprunts lancés en commun par plusieurs pays européens afin de financer de grands projets d'infrastructures. Face à l'emprunt et donc à cette nouvelle dette, il y aurait un actif, l'investissement réalisé.

Dans un autre registre, le Mécanisme européen de stabilité (MES), entré en vigueur en septembre 2012 pour succéder au Fonds européen de stabilité financière (FESF) et au Mécanisme européen de stabilisation financière (MESF), a pour but de fournir une aide financière aux États membres de la zone euro qui connaissent ou risquent de connaître de graves problèmes de financement. Ce mécanisme, alimenté par les États membres en fonction de leur richesse, dispose d'un capital. Ce capital doit servir de levier pour mobiliser des ressources sur les marchés financiers et permettre d'émettre de la dette de trois à quatre fois supérieure à celle du pays bénéficiaire, avec un taux d'intérêt plus avantageux du fait de sa solidité financière.

L'introduction de la Taxe sur les transactions financières (TTF) dans certains États membres de l'UE ouvre également de nouvelles perspectives de financement de l'intervention publique. La proposition, soutenue par 11 États membres a été approuvée par le Parlement européen fin 2012. L'accord final sur les détails de la TTF et sur l'usage qui sera fait de ces nouvelles ressources financières est encore en cours de négociation.

Aux côtés de ces différentes formes d'eupéanisation budgétaire voire financière, les dépenses européennes non communautaires témoignent également de la volonté de plusieurs États membres de l'UE de financer ensemble des projets communs en optimisant l'usage de la ressource publique.

Le Tableau 1 fournit un aperçu du poids financier de ces différentes manifestations de l'eupéanisation de l'intervention publique.

Tableau 1 – Le poids financiers des autres formes d'eupéanisation de l'intervention publique

EUROPÉANISATION FINANCIÈRE ET BUDGÉTAIRE	POIDS FINANCIER
Initiatives technologiques conjointes (ITC)	Budget sur la période 2007-2013 : <ul style="list-style-type: none"> • Commission européenne : 3,1 milliards d'euros • États membres : 1,5 milliard d'euros
Banque européenne d'investissement (BEI)	Prêts accordés à des États membres de l'UE en 2012 : 4,5 milliards d'euros
Mécanisme européen de stabilité (MES)	Capacité de prêt de 500 milliards d'euros
Taxe sur les transactions financières (TTF)	Recettes attendues : entre 30 et 35 milliards d'euros par an
Dépenses européennes non communautaires	7,7 milliards d'euros en 2011

Source : compilation par Amélie Barbier-Gauchard

1.2. Les dépenses européennes non communautaires : de quoi s'agit-il ?

Bien qu'il soit communément admis de distinguer les dépenses publiques strictement nationales (les dépenses des États membres de l'UE) des dépenses européennes communautaires (le budget européen), la réalité de l'eupéanisation de l'intervention publique est beaucoup plus complexe que cette distinction ne le laisse entrevoir. En effet, à l'intersection de ces deux catégories se trouvent les « dépenses européennes non communautaires » qui constituent une réalité parfois substantielle.

Les dépenses européennes non communautaires peuvent être définies comme des dépenses financées par plusieurs États membres indépendamment de leur appartenance à l'UE et de leur contribution au budget communautaire. Ces dépenses sont le plus souvent gérées par des organisations intergouvernementales nées à l'initiative d'un ou plusieurs États membres de l'UE¹. Ce type de dépenses publiques permet aux États membres de poursuivre l'intégration européenne sans attendre de consensus à 28, en fonction des priorités qu'ils se fixent afin de profiter des économies d'échelle et des bénéfices à la mise en commun des financements. Ce type d'organisation est généralement assez flexible avec des procédures relativement légères.

“ CES DÉPENSES SONT FINANCÉES PAR PLUSIEURS ÉTATS INDÉPENDAMMENT DE LEUR APPARTENANCE À L'UE ET DE LEUR CONTRIBUTION AU BUDGET COMMUNAUTAIRE. ”

Les dépenses européennes non communautaires se différencient de la procédure de « coopération renforcée », instaurée par le traité d'Amsterdam (1997). La coopération renforcée désigne un acte juridique européen qui ne s'applique pas à l'ensemble des États membres de l'UE, mais uniquement à ceux d'entre eux qui le désirent. Elle s'effectue dans le cadre de l'UE, au moyen des institutions et des procédures européennes. Elle peut porter sur tous les domaines de l'action européenne. Le traité de Lisbonne (2007) fixe à 9 États membres le seuil minimum pour une coopération renforcée. L'autorisation de procéder à une coopération renforcée doit être accordée par le Conseil. En 2010, 14 États membres ont mis en œuvre une première coopération renforcée dans le domaine des divorces internationaux. Une deuxième concernant le brevet européen sera mise en œuvre à partir de 2014. Enfin, en 2012, la Commission européenne a donné son feu vert pour la création d'une nouvelle coopération renforcée visant à introduire entre 11 pays la Taxe sur les transactions financières.

De même, il faut distinguer les dépenses européennes non communautaires de la « méthode ouverte de coordination » (MOC) instituée lors du Conseil européen de Lisbonne (2000)². Certes, il s'agit également d'un mode de gouvernance intergouvernemental des politiques publiques, mais la MOC est un simple instrument de concertation non contraignant entre les États membres de l'UE dans des domaines d'intervention bien spécifiques tels que l'emploi, la protection sociale, l'inclusion sociale, l'éducation, la jeunesse et la formation. Concrètement, la MOC consiste à s'accorder sur des objectifs communs, définir un ensemble d'indicateurs et assurer une évaluation régulière des politiques mises en œuvre au niveau national.

2. Une réalité difficilement identifiable mais pourtant substantielle

2.1. Les différentes formes des dépenses européennes non communautaires

Ce type de dépenses publiques non communautaires apparaît particulièrement difficile à appréhender. La raison en est simple : ces dépenses peuvent présenter des formes variées, répondre à des motivations diverses et concerner de nombreux domaines de l'intervention publique. Le Tableau 2 présente les différentes caractéristiques auxquelles peuvent répondre ces dépenses. Quatre principaux critères ont été retenus : le domaine d'intervention publique concerné, la motivation, la nature de la mise en commun ainsi que le degré d'ouverture à des pays hors UE. Une telle typologie permet de présenter, dans un même cadre d'analyse, les principales manifestations de ces dépenses européennes non communautaires.

1. À ce titre, nous écartons ici de l'analyse l'appartenance à des organisations internationales telles que OTAN, OSCE, ONU, Conseil de l'Europe, etc. même si, dans ces cas, nous sommes également en présence de dépenses financées par plusieurs pays. Nous écartons ici les nombreuses coopérations entre un petit nombre d'États membres (OFAJ, Collège d'Europe, Institut de Florence, etc.). Dans le même esprit que les « coopérations renforcées » et sauf indication contraire, le seuil de 9 États membres a ici été retenu comme seuil minimum à partir duquel les dépenses engagées par différents États peuvent être qualifiées de « dépenses européennes non communautaires ».

2. Conseil européen de Lisbonne, *Conclusions de la présidence*, 23-24 mars 2000.

Tableau 2 – Typologie des dépenses européennes non communautaires

RUBRIQUE DU CFP	MOTIVATION	NATURE DE LA MISE EN COMMUN	DEGRÉ D'OUVERTURE AUX PAYS HORS UE
1. Croissance intelligente et inclusive			
Recherche et développement technologique	En complément de l'intervention communautaire, en raison d'une volonté d'aller plus loin dans l'intégration et notamment profiter des gains à la dépense commune ex : Eureka, ESA, ESO...	Ressources financières ex : ESA, ESO, CERN...	Important ex : Eureka, ESA, ESO...
Compétitivité et innovation		Ressources matérielles ex : PRACE...	
4. L'Europe dans le monde			
Politique étrangère et de sécurité commune	Comme substitut à l'intervention communautaire, faute de compétence communautaire en la matière et de consensus à 28 ex : Athena, OCCAR, FED...	Ressources financières ex : Athena, OCCAR...	Modéré ex : OCCAR...
Aide publique au développement		Ressources humaines ex : Eurocorps, EuroMarFor, EuroGendFor...	Nul ex : FED, Athena...

CFP: Cadre financier pluriannuel

Source : compilation par Amélie Barbier-Gauchard

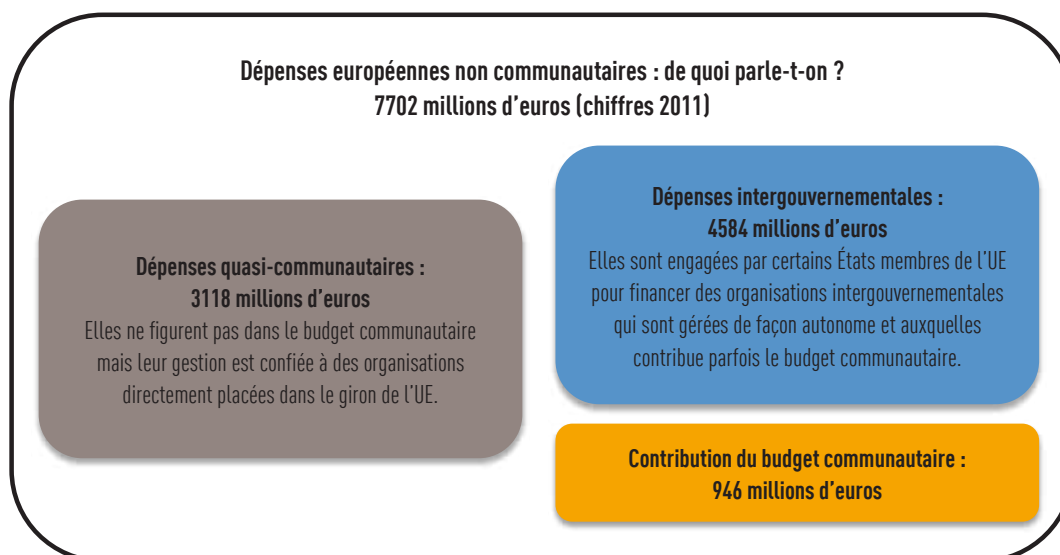
Dans les domaines de la recherche et du développement technologique, ainsi que dans celui de la compétitivité et de l'innovation, la motivation invoquée est souvent de profiter des bénéfices, en termes d'efficacité, à la mise en commun des financements. Afin de satisfaire aux objectifs visés par la stratégie Europe 2020, les actions mises en œuvre se placent en complément des actions déjà menées au niveau communautaire. Dans ce cas, il y a généralement mise en commun de moyens financiers, voire matériels, et assez souvent ouverture à d'autres pays hors UE. En outre, un fait important est à signaler : dans quelques rares cas, le budget communautaire alimente également ces coopérations intergouvernementales.

Au contraire, dans le domaine des relations extérieures (défense et aide publique au développement), c'est généralement en raison de l'absence d'intervention communautaire, voire de consensus entre les différents pays de l'UE, que ces coopérations intergouvernementales ont vu le jour. Dans ce cas, il s'agit de mettre en commun des moyens financiers, voire humains, au service d'un objectif commun afin de réduire les coûts pour tous les partenaires tout en améliorant l'efficacité de la politique mise en œuvre.

2.2. Un poids financier de 7,7 milliards d'euros

Les masses financières concernées s'avèrent relativement importantes, comme le suggère le Tableau 3. Les dépenses européennes non communautaires ainsi identifiées représentent plus de 7,7 milliards d'euros. Deux catégories peuvent être identifiées selon le degré d'indépendance des États membres envers les institutions européennes. Ainsi, les dépenses quasi-communautaires, d'un montant de plus de 3,1 milliards d'euros, ne figurent pas dans le budget communautaire mais leur gestion est confiée à des organisations directement placées dans le giron de l'UE (Conseil de l'UE généralement). À l'inverse, les dépenses intergouvernementales, qui représentent près de 4,6 milliards d'euros, sont engagées par certains États membres de l'UE pour financer des organisations intergouvernementales qui sont gérées de façon totalement indépendante de toute institution européenne. En revanche, dans certains cas, le budget communautaire peut parfois contribuer au financement de ces organisations strictement intergouvernementales. Son engagement s'élève à près de 950 millions d'euros.

Tableau 3 – Le poids financier des dépenses européennes non communautaires



Source : compilation par Amélie Barbier-Gauchard

2.3. Des dépenses concentrées dans certains domaines d'intervention

Une approche par domaine d'intervention publique permet de compléter ce premier état des lieux, comme le révèle le Tableau 4.

Tableau 4 – La réalité des dépenses européennes non communautaires

ORGANISATION	DOMAINES D'INTERVENTION	DATE DE CRÉATION	NOMBRE TOTAL D'EM	NOMBRE D'EM APPARTENANT À L'UE	BUDGET ANNUEL EN MILLIONS D'EUROS ⁱ	CONTRIBUTION DES EM APPARTENANT À L'UE (EN % DU BUDGET ANNUEL), HORS CONTRIBUTION DU BUDGET COMMUNAUTAIRE
1. Croissance intelligente et inclusive					6780	4583,3
ESA	Recherche spatiale	1975	20 EM	18 EM	4282	3110
ESO	Recherche astronomique	1962	15 EM	13 EM	152	150
CERN	Recherche nucléaire	1954	20 EM	18 EM	950	874
EUMETSAT	Recherche en météorologie et climatologie	1986	26 EM	22 EM	306	285
PRACE	Infrastructures de calcul intensif	2010	25 EM	19 EM	90 ⁱⁱ	78,3
EUREKA	R&D appliquée et innovation	1985	41 EM	27 EM	1000	860
4. L'Europe dans le monde					3125,8	3118,3
AED	Défense	2004	26 EM	26 EM	30	29
EUSC	Défense	2002	26 EM	26 EM	17	12,5
ISS	Défense	2002	26 EM	26 EM	6	4
OCCAR	Défense	1996	6/12 EM	6/12 EM	3040	3040
ATHENA	Défense	2004	26 EM	26 EM	28,3 ⁱⁱⁱ	28,3
Eurocorps	Sécurité/Défense	1992	5 EM	5 EM	nd	nd
EuroGendFor	Sécurité/Défense	2004	6 EM	6 EM	nd	nd
EuroMarFor	Sécurité/Défense	1995	4 EM	4 EM	nd	nd
European Air Group	Sécurité/Défense	1995	7 EM	7 EM	nd	nd
European Air Transport Command	Sécurité/Défense	2010	5 EM	5 EM	nd	nd
FED	Aide publique au développement pays ACP et PTOM	1958	27 EM	27 EM	4,5 ^{iv}	4,5
TOTAL					9905,8	7701,6

EM : État membre

i . Sauf indication contraire, l'année considérée ici est 2011 ou 2012 en fonction de la disponibilité des données.

ii . Ce montant correspond à 1/6 des contributions des pays membres de PRACE sur la période 2010-2015 et intègre à la fois la contribution des pays hôtes et la contribution de l'ensemble des pays membres de PRACE. Ce montant sous-estime toutefois le budget réel mobilisé au profit de PRACE dans la mesure où les heures de calcul mises à disposition des lauréats ne sont pas évaluées ici ainsi que l'amortissement des supercalculateurs acquis.

iii . La somme des coûts communs des opérations militaires engagées sur la période 2010-2012 (EUFOR Althea, EU Atalanta, EUTM Somalia) s'élève à 84,8 millions d'euros. Par souci de cohérence, nous avons retenu 1/3 de ce montant comme approximation de la dépense annuelle sur la période considérée. Attention, depuis 2013, l'UE s'est également engagée dans l'EUTM Mali, opération militaire pour laquelle les coûts communs sont évalués à 12,3 millions d'euros non considérés dans ce tableau.

iv . Moyenne réalisée pour la période 2008-2013 à partir des ressources consacrées au 10^{ème} FED d'un montant de 22,7 millions d'euros sur la période.

Source : compilation par Amélie Barbier-Gauchard

Ainsi, plus de 4,5 milliards d'euros sont consacrés au domaine de la recherche et du développement technologique, ainsi qu'à celui de la compétitivité et de l'innovation. En outre, 3 milliards d'euros sont consacrés aux relations extérieures et plus précisément à la défense. Ce montant est toutefois largement sous-estimé dans la mesure où les moyens humains mis en communs à travers les corps européens multinationaux (Eurocorps, EuroGendFor, etc.) n'ont pu être chiffrés. Il est par ailleurs à noter que, dans chacun de ces cas, les pays de l'UE impliqués assurent l'essentiel du financement de ces coopérations intergouvernementales qui ont parfois une longue histoire derrière elles, ce qui témoigne d'un véritable rôle moteur de ces pays dans ces domaines.

2.4. Une vision renouvelée de l'engagement européen

Cet état des lieux, bien que non exhaustif, permet d'apporter un éclairage nouveau sur la réalité de l'engagement européen notamment dans le domaine du soutien à la croissance et l'emploi (recherche et développement technologique, compétitivité et innovation) ou encore dans le domaine des relations extérieures (défense et aide extérieure). Il en va de même pour la répartition des compétences dans l'UE. Alors que le *Tableau de bord des dépenses publiques européennes : une approche agrégée pour éclairer l'organisation des finances publiques dans l'UE* publié en 2012 par le Centre d'analyse stratégique³ présente la gouvernance multi-niveaux dans l'UE dans un univers à deux niveaux de pouvoir (national et communautaire), l'introduction de ces dépenses européennes non communautaires modifie, parfois significativement, le poids de l'engagement européen comme l'illustre le Tableau 5.

Tableau 5 – Répartition des dépenses publiques par type en % des dépenses publiques totales engagées par domaine d'intervention

DOMAINES D'INTERVENTION	AVANT PRISE EN COMPTE DE L'EUROPÉEN NON COMMUNAUTAIRE		APRÈS PRISE EN COMPTE DE L'EUROPÉEN NON COMMUNAUTAIRE		
	COMMUNAUTAIRE	NATIONAL	EUROPÉEN		NATIONAL
			COMMUNAUTAIRE	NON COMMUNAUTAIRE	
1. Croissance intelligente et inclusive					
Recherche et développement technologique	6,3 %	93,7 %	6,3 %	4,6 %	89,1 %
Compétitivité et innovation	1,1 %	98,9 %	1,1 %	0,1 %	98,8 %
2. L'Europe dans le monde					
Défense	0 %	100 %	0,0 %	1,7 %	98,3 %
Aide extérieure	0 %	100 %	1,37 %	0,01 %	98,62 %

Source : Tableau de bord des dépenses publiques européennes (op. cit.), calculs d'Amélie Barbier-Gauchard

Ainsi, l'engagement européen au service de la recherche et du développement technologique représente plus de 10 % des dépenses publiques totales dédiées à ce domaine et non seulement 6 %. De même, l'engagement européen que ce soit dans la défense ou l'aide extérieure, bien que très réduit, ne se limite pas au 0 % généralement cité.

3. Voir Amélie Barbier-Gauchard, Céline Mareuge et Marie-Françoise Le Guilly, *Tableau de bord des dépenses publiques européennes : une approche agrégée pour éclairer l'organisation des finances publiques dans l'UE*, Centre d'analyse stratégique, février 2012.

3. Des manifestations très variées

3.1. Des organisations dédiées pour une recherche européenne de pointe

Créée en 1974, l'Agence spatiale européenne (ESA) a pour mission de développer, à des fins exclusivement pacifiques, la coopération entre États européens dans les domaines de la recherche et de la technologie spatiales. Par ailleurs, l'ESO (*European Southern Observatory*) est la première organisation intergouvernementale pour l'astronomie européenne. Plus précisément, l'ESO conduit un programme basé sur la conception, la construction et la gestion d'équipements d'observation au sol pour l'astronomie et joue un rôle moteur dans la coopération de la recherche en astronomie. Dans le domaine de la recherche nucléaire, le CERN (Organisation européenne pour la recherche nucléaire) conçoit et construit les accélérateurs de particules et assure leur bon fonctionnement. Environ 10 000 scientifiques visiteurs, soit la moitié des physiciens des particules du monde, viennent au CERN pour mener des recherches. Créée en 1986, l'Organisation européenne pour l'exploitation des satellites météorologiques (EUMETSAT) a pour objectif principal le maintien et l'exploitation de systèmes européens de satellites météorologiques mais aussi l'observation du climat et la détection des changements climatiques à l'échelle de la planète.

3.2. L'accès à des infrastructures de calcul intensif au niveau européen

Le développement de la simulation numérique, qui permet de reproduire virtuellement des phénomènes complexes, a conduit à concevoir un type nouveau de « machine à calculer » : le supercalculateur. Le calcul intensif est aujourd'hui indispensable dans de très nombreux domaines académiques et industriels : environnement et climat, aéronautique et spatial, chimie, médecine, biologie, physique, énergie, automobile, finance, etc. L'infrastructure européenne de calcul intensif PRACE (*Partnership for Advanced Computing in Europe*) a pour mission d'offrir aux chercheurs et industriels européens un accès à 5,5 milliards d'heures de calcul entre 2010 et 2015. La contribution des pays membres au budget de PRACE varie en fonction de leur statut dans l'organisation. Les « pays hôtes » (Allemagne, France, Espagne et Italie) contribuent à la fois en numéraire et en nature à PRACE en réalisant les investissements dans les supercalculateurs et en assurant leur maintenance.

3.3. Des mécanismes de financement au service de la compétitivité européenne

EUREKA est né d'une initiative intergouvernementale impulsée par la France et l'Allemagne afin de soutenir l'innovation dans l'UE, facteur essentiel de compétitivité, en rassemblant des financements nationaux et en incitant des acteurs régionaux à collaborer à l'échelle européenne. EUREKA affiche une stratégie résolument orientée vers le marché en finançant des projets dans l'industrie (innovation de produits, de procédés ou de services) principalement portés par des entreprises impliquant au moins deux pays partenaires.

3.4. Des agences de politique étrangère et de sécurité commune

Il s'agit des agences anciennement liées au second pilier, qui ont été créées en vue de remplir des tâches bien spécifiques dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)⁴. Ce sont des agences du Conseil de l'Union européenne.

Elles sont au nombre de trois, toutes essentiellement financées par des contributions des États membres (généralement en fonction d'une clé PNB) en dehors de leur contribution au budget communautaire puisqu'elles sont en dehors des compétences communautaires :

4. Pour un aperçu de l'engagement des États membres de l'UE à la PESC, voir notamment Missiroli, *EUISS Yearbook of European Security*, ISS, mai 2013.

- L'Agence européenne de défense (AED) poursuit 4 principaux objectifs : développer les capacités militaires européennes en liaison avec les autres structures existantes, renforcer l'efficacité de la recherche et développement de défense européenne, promouvoir les acquisitions d'équipements militaires de défense en coopération (en s'appuyant sur l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement - OCCAR,) et favoriser la création d'un marché européen des équipements de défense compétitifs.
- Le Centre satellitaire de l'Union européenne (EUSC) a pour mission de renforcer les fonctions d'alerte rapide et de suivi des crises dans le cadre de la PESC en fournissant du matériel résultant de l'analyse de l'imagerie satellitaire notamment.
- L'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne (ISS) est l'agence de l'Union européenne consacrée à l'analyse des questions de politique étrangère, de sécurité et de défense.

3.5. Des coopérations organisées dans le domaine de l'équipement militaire

Principal organisme de coopération européenne en matière d'équipement militaire, l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR) est née en 1996 d'une initiative commune de la France, de l'Allemagne, de l'Italie et du Royaume-Uni. Sa mission est d'assurer le développement des programmes d'armement en coopération, permettant ainsi la mutualisation de l'essentiel des coûts liés à l'acquisition des équipements militaires tout en tenant compte des exigences différentes des États membres et des industries nationales de la défense de certains d'entre eux.

3.6. Le financement des coûts communs liés aux opérations militaires de l'UE

Établi en 2004, Athena a été conçu comme un mécanisme de gestion du financement des coûts communs des opérations de l'Union européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense. En effet, les opérations militaires menées dans le cadre de la PESC ne sont pas prises en charge par le budget de l'Union européenne. L'UE est actuellement engagée dans quatre principales opérations militaires (Somalie, Mali et Bosnie-Herzégovine notamment) financées par Athena pour leurs coûts communs⁵.

3.7. Les corps européens multinationaux

Dans les domaines de la sécurité et de la défense, de nombreuses initiatives multinationales ont été lancées dans les années 90 par certains États membres, dans une logique de réduction des coûts et d'amélioration de l'efficacité, conduisant progressivement à l'émergence de corps européens multinationaux généralement dédiés à l'UE mais qui peuvent également être déployés dans le cadre de l'OTAN, ou sous mandat d'autres organisations internationales telles que l'ONU, ou de l'OSCE, ou de toute autre coalition multinationale. Eurocorps consiste en une force militaire indépendante comprenant 5 pays européens (France, Allemagne, Belgique, Luxembourg et Espagne) et des pays associés. EuroGendFor (*European Gendarmerie Force*) constitue par ailleurs une force de gendarmerie européenne (ou FGE) à statut militaire d'intervention en cas de crise. Dans le domaine maritime, EuroMarFor (*European Maritime Force*) est capable de mener des opérations navales, aéronavales et amphibies dans un but humanitaire, de maintien de paix ou de gestion de crises. Dans le domaine aérien, *European Air Group* (Groupe aérien européen) vise à rapprocher l'interopérabilité des forces aériennes nationales. Attachant une importance majeure au développement des capacités militaires d'intervention de l'Union européenne pour le règlement des crises et le maintien de la paix, la France et l'Allemagne sont à l'initiative de la création du *European Air Transport Command* (Commandement du transport aérien européen, abrégé EATC) qui permet d'utiliser les moyens conjointement et d'une manière plus efficace. L'objectif est

5. Voir les Actions communes du Conseil EUFOR ALTHEA 2004/570/PESC ; EU ATALANTA 2008/851/PESC ; EUTM Somalia 2010/96/PESC. Depuis 2013, l'UE s'est également engagée dans l'EUTM Mali (Décision 2013/34/PESC du Conseil)

d'augmenter la capacité à travailler ensemble dans le domaine du transport tactique (transport aérien, ravitaillement en vol, évacuation sanitaire, etc.), dans un environnement qui peut être très hostile.

3.8. Pour une efficacité accrue de l'aide publique au développement

Le Fonds européen de développement (FED) est, depuis 1958⁶, le principal instrument européen de financement de la coopération entre l'UE et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) ainsi que les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) dans cinq principaux domaines de coopération : développement économique, développement social et humain, coopération et intégration régionales. Le FED est conclu pour plusieurs années (en général cinq ans) et mis en œuvre dans le cadre d'un accord international conclu entre la Communauté européenne et les pays partenaires. Le FED est un outil d'une nature particulière : intergouvernemental dans son financement, il est géré par la Commission européenne en dehors du budget général. Il a conservé, au fil des ans, un règlement séparé et ses propres modalités d'exécution qui diffèrent des dispositions appliquées à l'aide extérieure par le budget général de l'UE.

⁶. Le FED a été créé en 1957 par le traité de Rome et utilisé pour la première fois en 1959.

CONCLUSION

Alors que le contexte économique est particulièrement morose et que nombre d'observateurs s'alarment du caractère peu ambitieux du cadre financier pluriannuel 2014-2020, la prise en compte des dépenses européennes non communautaires apporte un nouvel éclairage sur la réalité de l'eupéanisation de l'intervention publique. D'un montant de plus de 7 milliards d'euros par an, ce type de dépenses témoigne d'une réelle volonté de certains États membres de l'UE de poursuivre l'intégration européenne des finances publiques. En effet, il existe des domaines de l'intervention publique où le gain à financer ensemble l'emporte largement sur les égoïsmes nationaux. Tel est particulièrement le cas dans le domaine de la recherche et du développement technologique ou encore de la compétitivité et de l'innovation, dont le rôle moteur sur l'activité et l'emploi n'est plus à démontrer. Par ailleurs, bien que largement décrit comme pré carré national, le domaine des relations extérieures semble également d'un intérêt particulier pour les coopérations intergouvernementales. Sans en avoir conscience, l'UE s'oriente progressivement vers une sorte d'« intégration flexible » dans le domaine des finances publiques. L'avenir nous dira si une telle tendance aura finalement un effet d'entraînement sur les pays de l'UE non impliqués.

BUDGET DE L'UE : LES VOIES D'UN ACCORD

Jacques Delors et António Vitorino, *Tribune, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, avril 2013

BUDGET EUROPÉEN 2014-2020 : SEPT ANS DE MALHEUR ?

Marie Billotte et Nadège Chambon, *Synthèse, Notre Europe - Institut Jacques Delors*, mars 2013

MIEUX DÉPENSER ENSEMBLE : ANALYSES ET RECOMMANDATIONS

Amélie Barbier-Gauchard et Eulalia Rubio, *Synthèse, 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

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

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

FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES ÉNERGÉTIQUES TRANS-EUROPEENNES : 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

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*