

Extrait de :

Christian von Hirschhausen, "Financement des infrastructures énergétiques transeuropéennes : passé, présent et perspectives", Policy Paper N° 48, Notre Europe, Novembre 2011.

Présentation du projet : « Comment mieux dépenser ensemble »

Eulalia Rubio, Chercheur senior à Notre Europe



Les négociations relatives au cadre financier pluriannuel post-2013 s'inscrivent dans une période où de nombreux États membres déploient de considérables efforts de consolidation budgétaire. Dans ce contexte, il n'est guère surprenant d'entendre des voix s'élever à nouveau avec force pour demander que l'on « applique l'austérité » à l'échelon européen. Et pourtant, compte tenu de sa taille limitée (1 % du PNB de l'UE et 2,5 % des dépenses publiques européennes), on ne peut attendre d'importantes économies d'une réduction des dépenses à l'échelle communautaire. Pour répondre au défi de l'austérité, il serait plus judicieux de se pencher sur les dépenses d'ensemble – soit aux niveaux national et communautaire – et d'explorer d'éventuelles voies afin de réaliser des gains d'efficacité en réorganisant les missions de dépense ou en améliorant la coordination des dépenses nationales et communautaires.

Tel est en tout cas l'objectif de la série de publications que *Notre Europe* lance sous l'intitulé « Comment mieux dépenser ensemble ». Les analyses menées dans ces publications sont originales à plus d'un titre :

- Premièrement, les auteurs des documents ne se contentent pas de regarder ce qui se passe à l'échelle de l'UE, mais prennent en considération les dépenses d'ensemble – soit tant à l'échelle nationale qu'au niveau de l'UE – et étudient d'éventuelles synergies entre les interventions budgétaires communautaires et nationales.
- Ensuite, chaque document se consacre à un domaine politique précis et est rédigé par un expert en la matière.
- Enfin, l'analyse va au-delà de la question du « dépenser plus ou dépenser moins » et aborde la question du « dépenser mieux ». Dès lors, au lieu de se concentrer sur le montant dépensé ou potentiellement économisé, les auteurs se penchent sur la conception appropriée des interventions budgétaires dans un domaine donné et sur les mérites des dépenses publiques par rapport à d'autres types d'interventions publiques.

1. L'approche d'ensemble : une réponse judicieuse au défi de l'austérité

Comme mentionné ci-avant, ces publications se caractérisent notamment par l'adoption d'une approche globale pour explorer d'éventuelles voies d'amélioration de l'efficacité des finances publiques en Europe. Une réflexion d'ensemble permet de dresser un tableau plus large de la situation, de déterminer ce qui est dépensé aux niveaux européen, national et infranational dans un domaine politique précis, et enfin de mieux appréhender la manière dont ces différents niveaux de dépenses interagissent.

Comme l'explique Amélie Barbier-Gauchard dans sa contribution au projet¹, l'adoption d'une vision globale des finances publiques en Europe offre de nombreux avantages. Dans les débats consacrés au budget communautaire, la question des dépenses communautaires est générale-

1. Amélie Barbier-Gauchard, « [Penser le budget communautaire et les dépenses publiques en Europe – La nécessité d'une approche d'ensemble](#) », *Bref n° 29, Notre Europe*, juin 2011.

ment abordée de manière quasi-exclusive. Par conséquent, il est par exemple fréquent d'entendre critiquer le profil actuel des dépenses communautaires au motif qu'elles ne reflètent pas la hiérarchie des défis et des priorités politiques établies par les autorités de l'Union. Ce type de commentaire fait tout simplement l'impasse sur le fait que les dépenses communautaires ne représentent que 2,5 % de l'ensemble des dépenses publiques en Europe. Comme le fait observer à juste titre Amélie Barbier-Gauchard, la prise de recul permet de poser des jugements plus fondés quant à la hiérarchie des ressources consacrées aux différentes priorités politiques en Europe. Cela permet également de comparer la composition des dépenses publiques en Europe avec ce que l'on observe dans d'autres entités fédérales ou confédérales (comme les États-Unis).

Une approche globale peut également s'avérer particulièrement utile en vue de l'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques en Europe. Comme évoqué plus haut, le budget communautaire est très limité – il ne représente que 1 % du PIB de l'UE –, tandis que les dépenses nationales dans l'UE-27 représentent environ 50 % du PIB national. Une réduction du budget communautaire ne peut donc constituer la « panacée » pour redresser les finances publiques nationales. Il semble en revanche plus prometteur de chercher à réaliser des gains d'efficacité en réorganisant les missions de dépense ou en améliorant la coordination des dépenses nationales et communautaires.

La réorganisation des missions de dépense revient en réalité à poser une des éternelles questions qui jalonnent les débats sur le budget communautaire : « Qui doit faire quoi ? ». Si de nombreuses études se sont déjà penchées sur la question, notre exercice se démarque en ce sens où nous nous concentrons sur des domaines politiques particuliers. Donc, au lieu d'identifier les domaines politiques pour lesquels des interventions supranationales semblent souhaitables, nous cherchons à identifier, pour

un domaine politique spécifique (*cf.* §-2), quelles dépenses concrètes seraient mieux effectuées à l'échelle communautaire par rapport à l'échelon national.

En ce qui concerne la coordination, il convient d'observer que la plupart des dépenses communautaires portent sur des domaines de compétence « partagée » avec les États membres, et/ou sont soumises au cofinancement national. Dans ces circonstances, l'amélioration de l'efficacité des dépenses communautaires dépend en grande partie de notre capacité à organiser de manière efficace les interventions de dépenses nationales et communautaires qui se chevauchent.

Enfin, nous pensons qu'il est nécessaire de réfléchir sérieusement à la manière d'améliorer la coordination horizontale entre les actions budgétaires nationales. Comme le souligne Amélie Barbier-Gauchard, il n'est pas rare d'entendre parler de la nécessité d'utiliser le budget communautaire afin de mettre en œuvre la stratégie UE-2020, mais nous ne devons pas oublier que la mise en œuvre de cette stratégie relève pour l'essentiel de la responsabilité nationale. Jusqu'il y a peu, les efforts consentis au niveau national pour réaliser les objectifs UE-2020 étaient coordonnés dans le cadre de ce que l'on appelle la méthode ouverte de coordination, mais il est désormais temps d'intégrer plus explicitement l'élément « dépenses » dans ces efforts de coordination, et notamment l'élément national. Au-delà du cadre UE-2020, la coordination des interventions de dépense au niveau national pourrait également engendrer d'importants gains d'efficacité dans d'autres domaines politiques marqués par d'importantes externalités ou économies d'échelle (c.-à-d. la sécurité et la défense, l'immigration).

2. L'approche sectorielle : intégrer l'expertise sectorielle dans les débats sur le budget de l'UE

Autre élément caractéristique de ce projet, chaque publication est axée sur un domaine politique particulier et est rédigée par un expert dans ce domaine. Ce choix délibéré en faveur d'une approche sectorielle repose sur diverses considérations.

Pour commencer, les débats relatifs aux dépenses communautaires se focalisent trop sur les chiffres et l'argent, et bien trop peu sur le contenu et la forme des politiques financées à l'échelon communautaire. En proposant une analyse de nature sectorielle, notre objectif est de prendre le contrepied de cette logique, de porter une attention plus soutenue au fondement, à l'objectif et à la conception des interventions publiques aux niveaux communautaire et national, et moins aux coûts de ces interventions. En d'autres termes, nous souhaitons aller au-delà de la question du « dépenser plus ou dépenser moins » pour aborder celle du « dépenser mieux ». Si nous avons choisi de mettre en exergue la qualité des dépenses au détriment du montant dépensé, nous n'en sous-estimons pas pour autant l'ampleur du défi de l'austérité auquel nous sommes confrontés. Nous considérons que « mieux dépenser » constitue une réponse communautaire plus durable et plus élaborée à ce défi de l'austérité, par opposition à des réductions généralisées des finances communautaires. Contrairement aux coupes budgétaires, l'amélioration des dépenses publiques offre de meilleurs résultats en termes de croissance, de cohésion, de sécurité, de bien-être... ce qui, au final, réduit les futurs besoins de dépenses et, partant, favorise la viabilité à long terme des finances publiques.

Si nous avons privilégié l'approche sectorielle, c'est aussi parce que nous pensons que l'évaluation du critère du fédéralisme fiscal nécessite une expertise sectorielle. L'identification des effets secondaires des politiques

ou de l'existence d'économies d'échelle est loin d'être un exercice aisé. Il faut se baser sur une bonne connaissance des défis publics et de la nature des interventions publiques dans un domaine précis pour déterminer s'il existe des défis transnationaux nécessitant une intervention supranationale, si les interventions publiques se caractérisent par des rendements d'échelle en hausse, ou encore pour jauger le niveau d'hétérogénéité des préférences politiques entre les différents États membres.

Enfin, si nous sommes d'avis que les experts sectoriels peuvent apporter une vision éclairée intéressante et à même de nourrir utilement le débat sur les dépenses communautaires, nous sommes également conscients des limites de leurs analyses. Les experts en politiques spécifiques ne sont pas nécessairement versés dans les questions de finances publiques. Ils ne connaissent pas forcément les détails du fonctionnement et des résultats des programmes de dépenses communautaires. Notre objectif n'est pas de fournir des propositions précises en vue des prochaines perspectives financières, mais bien d'apporter des pistes de réflexion et des recommandations d'ordre général susceptibles de sortir des sentiers battus généralement empruntés par les experts budgétaires de l'UE.

3. L'approche élargie : au-delà du budget communautaire

Pour terminer, si le projet a pour but de contribuer aux débats actuellement menés sur les perspectives financières post-2013, notre analyse ne se limite pas au seul budget communautaire. Celui-ci est un élément parmi d'autres, dans un vaste spectre d'instruments politiques disponibles à l'échelon communautaire, parmi lesquels se trouvent les interventions politiques et réglementaires mais aussi d'autres types d'intervention financière qui ont lieu en dehors du budget.

L'adoption d'une approche élargie est importante à double titre.

Premièrement, nous pensons qu'il existe une marge d'amélioration de l'efficacité des dépenses nationales par le biais d'interventions communautaires non budgétaires (c.-à-d. en supprimant les obstacles à la concurrence ou en renforçant la coordination des budgets nationaux). En intégrant l'action communautaire non financière à l'analyse, les auteurs ont la possibilité d'explorer d'autres voies pour consolider l'efficacité des dépenses publiques.

Ensuite, contrairement à une idée très répandue, le budget communautaire est loin d'être le seul instrument utilisé pour financer les actions de l'UE. Une proportion non négligeable des dépenses de niveau communautaire se font en dehors du budget de l'Union, soit sous la forme de fonds ou de programmes gérés par des institutions communautaires mais non inclus dans le processus budgétaire européen – comme le Fonds européen de développement qui apporte une aide aux pays ACP, ou le mécanisme d'Athènes qui finance des opérations militaires conjointes – soit sous la forme de programmes instaurés dans le cadre d'accords intergouvernementaux – comme l'OCCAR –, un mécanisme intergouvernemental qui finance des programmes conjoints en matière de recherche militaire et d'armement². À ces différents programmes, il convient également d'ajouter d'autres instruments financiers communautaires, comme les prêts octroyés par la Banque européenne d'investissement (qui équivalaient à 72 milliards d'euros en 2010) ou, plus récemment, le « Fonds Marguerite », un fonds d'action paneuropéen lancé en 2010 afin de financer des investissements à long terme en Europe dans le domaine de l'énergie, des changements climatiques et des infrastructures. Il est essentiel d'avoir un tableau complet de ces divers moyens de regrouper les ressources au niveau européen, puisque chaque type d'instrument peut s'avérer plus approprié dans différents domaines.

2. Amélie Barbier Gauchard, Yves Bertoncini, « [Les dépenses européennes et non communautaires : une réalité substantielle et en devenir ?](#) », *La Note de Veille n° 105*, Centre d'analyse stratégique, juillet 2008.