

# Penser le budget communautaire et les dépenses publiques en Europe : la nécessité d'une approche agrégée



Amélie Barbier-Gauchard

**Amélie Barbier-Gauchard**, Maître de conférences en économie, chercheur en Economie au BETA (Université de Strasbourg/CNRS), et conseiller scientifique au Centre d'Analyse Stratégique (Paris).

Au niveau européen, les débats actuels sur l'avenir des finances publiques sont particulièrement animés. Les discussions portent notamment sur le cadre financier post-2013, et plus particulièrement sur le financement d'une « croissance intelligente, durable et inclusive » dans les années à venir, mais aussi sur comment exploiter la « valeur ajoutée » au budget de l'Union<sup>1</sup>. Toutes ces discussions prennent place dans un contexte de consolidation budgétaire au niveau national. La plupart des Etats membres est en effet confrontée à de sévères difficultés pour gérer leurs finances publiques en raison de la conjonction d'un certain nombre de facteurs comme les effets de la crise financière, le niveau de l'endettement public, la nécessité de mettre en œuvre des politiques actives de stabilisation conjoncturelle pour soutenir la croissance et l'emploi.

Pour toutes ces raisons, la question de « comment mieux dépenser l'argent public » se pose avec une acuité toute particulière. L'actuel débat sur l'avenir du budget de l'UE révèle que toute l'attention se porte désormais sur « comment dépenser mieux ensemble » plutôt que sur « comment dépenser davantage » ensemble. Dans cette perspective, un intérêt croissant est porté aux possibilités de gains en efficacité qui résulteraient d'un renforcement de la coordination des dépenses publiques entre le niveau national et le niveau communautaire, et par l'adoption d'une vision agrégée des dépenses publiques globales dans l'UE. En d'autres termes, renforcer la gouvernance multi-niveaux des finances publiques dans l'UE apparaît comme un moyen d'augmenter l'efficacité des dépenses publiques.

L'objectif ici est de montrer les avantages que procure une approche agrégée en vue d'analyser les finances publiques dans l'UE. Adopter une telle approche agrégée permet d'obtenir une vision globale des finances publiques dans l'UE, qui tient compte à la fois du niveau communautaire et du niveau national. Comme

le soulignent Barbier-Gauchard et Bertoincini (2009)<sup>2</sup>, cette approche agrégée des dépenses publiques dans l'UE est nécessaire pour contribuer aux discussions relatives au cadre financier post-2013:

- Premièrement, elle permet d'évaluer le niveau total des dépenses publiques dans l'UE et de se faire une idée plus précise des principales priorités financières de l'Union.
- Ensuite, la plupart des dépenses effectuées par l'UE porte sur des domaines de compétence partagée avec les États membres, et s'accompagne par conséquent bien souvent d'autres dépenses nationales non négligeables. Il en va de même pour les dépenses qui découlent de la coopération intergouvernementale organisée sous la supervision des institutions de l'UE (comme dans le domaine de la politique étrangère), qui sont dans une large mesure subordonnées aux dépenses nationales.
- Troisièmement, une présentation agrégée des dépenses publiques européennes permet d'affirmer que le budget communautaire revêt d'ores et déjà une dimension stratégique dans certains secteurs et pour certains pays. Cela permet également d'identifier les secteurs qui mériteraient davantage de considération politique.
- Quatrièmement, la volonté de faire correspondre les dépenses communautaires avec les priorités établies par la stratégie « Europe 2020 » ne doit pas cacher le fait que la mise en œuvre de cette stratégie relève pour l'essentiel de la responsabilité des États membres, dont les actions sont coordonnées dans le cadre de ce que l'on appelle la « méthode ouverte de coordination » : il semble donc sensé d'intégrer leurs dépenses à l'analyse, ce qui n'est que très rarement le cas à l'heure actuelle (pour les dépenses en R&D par exemple).
- Cinquièmement, cette approche permet de répondre à une question à long terme : la répartition actuelle des dépenses publiques entre les échelons communautaire et national est-elle

<sup>1</sup> Voir en particulier la communication de la Commission européenne (2010) intitulée « Le réexamen du budget de l'UE – Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Conseil économique et social européen, au Comité des Régions et aux parlements nationaux », COM (2010)700 final, 19.10.2010.

<sup>2</sup> Voir BARBIER-GAUCHARD Amélie et BERTONCINI Yves (2009), Tableau de bord des dépenses publiques de l'EU et de ses États membres, Centre d'Analyse Stratégique, septembre.

comparable, ou devrait-elle être comparable, à la répartition observée dans d'autres entités fédérales ou confédérales (États-Unis, Canada ou Suisse) ? L'objectif de ce type de comparaisons internationales est avant tout de fournir des éléments factuels d'évaluation susceptibles d'avoir tout autant d'intérêt que les informations traditionnelles de la théorie du 'fédéralisme budgétaire'. Ces comparaisons renvoient également à la nécessité de prendre en compte la nature bien spécifique du contexte politique européen, ainsi que le fait que toute considération relative à la répartition des dépenses publiques entre la Communauté et ses membres ne peut se réduire à des aspects purement techniques (externalités, biens publics etc.).

Après avoir présenté la répartition actuelle des dépenses publiques entre niveau national et niveau communautaire dans l'UE (partie 1), nous nous attarderons sur les priorités de l'UE par domaine politique (partie 2). Nous montrerons ensuite dans quelle mesure la gouvernance multi-niveaux des finances publiques dans l'UE apparaît comme un cas relativement atypique de fédération budgétaire, en comparaison avec les États-Unis, le Canada ou la Suisse (partie 3). Pour conclure, nous mettrons en exergue les arguments économiques en faveur d'une intervention budgétaire renforcée à l'échelle communautaire afin de tirer profit de la « valeur ajoutée » des dépenses publiques à cet échelon.

## 1. Une meilleure vision de la répartition actuelle des dépenses publiques dans l'UE

L'UE est de facto une fédération budgétaire. Par fédération budgétaire, il faut entendre une forme spécifique de gouvernance des finances publiques qui implique un partage des compétences budgétaires entre différents niveaux d'acteurs publics. Dans le cas de l'UE, les acteurs publics sont représentés par l'échelon communautaire, par les gouvernements de chaque État membre et par les pouvoirs régionaux et locaux. Dans une fédération budgétaire, chaque niveau de pouvoir bénéficie d'un certain degré d'indépendance, tout en étant financièrement lié aux autres niveaux.

Comme le montre le tableau 1, la répartition actuelle des dépenses publiques entre l'UE et l'échelon national présente différentes caractéristiques spécifiques. Dans ce tableau, les dépenses publiques nationales et communautaires sont présentées dans un cadre correspondant aux perspectives financières 2007-2013. Ce tableau permet d'établir une distinction entre trois types de dépenses :

TABLEAU 1 - GOUVERNANCE MULTI-NIVEAUX DES DÉPENSES PUBLIQUES DANS L'UE2008)

	EM	UE
<b>1A. LA COMPÉTITIVITÉ POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI</b>	<b>99,7%</b>	<b>0,3%</b>
RECHERCHE TECHNOLOGIQUE ET DÉVELOPPEMENT	93,6%	6,4 %
ÉNERGIE ET TRANSPORT	99,1%	0,9%
ÉDUCATION ET FORMATION	99,9%	0,1%
INNOVATION ET COMPÉTITIVITÉ	97,3%	2,7%
GESTION DES CHANGEMENTS SOCIAUX (INCLUANT LA PROTECTION SOCIALE)	100,0%	0,0%
<b>1.B LA COHÉSION POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI</b>	<b>83,6%</b>	<b>16,4%</b>
POLITIQUE STRUCTURELLE ET POLITIQUE DE COHÉSION	50,0%	50,0%
LOGEMENT	100,0%	0,0%
<b>2. PRÉSERVATION ET GESTION DES RESSOURCES NATURELLES</b>	<b>65,5%</b>	<b>34,5%</b>
AGRICULTURE	28,0%	72,0%
DÉVELOPPEMENT RURAL	33,0%	67,0%
PÊCHE	28,2%	71,8%
ENVIRONNEMENT	99,8%	0,2%
<b>3. CITOYENNETÉ, LIBERTÉ, SÉCURITÉ ET JUSTICE</b>	<b>99,9%</b>	<b>0,1%</b>
LIBERTÉ, SÉCURITÉ ET JUSTICE	99,8%	0,2%
CITOYENNETÉ	99,5%	0,5%
SANTÉ	99,9%	0,1%
<b>4. L'UNION EUROPÉENNE EN TANT QU'ACTEUR MONDIAL</b>	<b>96,9%</b>	<b>3,1%</b>
AIDE PUBLIQUE EXTÉRIEUR, INCLUANT L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT	88,4%	11,6%
AIDE HUMANITAIRE	63,3%	36,7%
POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE (PESC)	100,0%	0,0%

SOURCE: BARBIER-GAUCHARD (2008)

- les dépenses publiques principalement financées à l'échelon communautaire (comme les aides directes aux agriculteurs);
- les « dépenses publiques partagées », financées de manière conjointe par l'Union européenne et les États membres (comme les dépenses dans les domaines de la cohésion, du développement rural, de l'aide humanitaire, de l'aide publique aux pays tiers ou encore de la R&D et de la compétitivité);
- les dépenses publiques principalement financées à l'échelon national (comme les dépenses en matière d'éducation, de santé, de sécurité sociale ou de défense).

Il est primordial de garder à l'esprit ces éléments constitutifs de la répartition lorsque l'on se penche sur les négociations financières à l'échelon communautaire et de se rappeler qu'une approche communautaire « étroite » (par opposition à une approche agrégée) donne une vision erronée des dépenses publiques véritablement effectuées par les autorités publiques de l'UE (tous niveaux confondus, mais plus spécifiquement à l'échelle nationale).

## 2. Quelle est la vraie hiérarchie des dépenses publiques par domaine politique ?

Comme le montrent le tableau 2 et la figure 1, la hiérarchie des dépenses publiques totales par domaine d'action politique (dépenses nationales + dépenses communautaires) reflète la priorité accordée par les pays européens à la sécurité sociale (et à la santé), ainsi qu'à d'autres postes de dépenses favorables à « la compétitivité et la croissance ».

Les dépenses publiques européennes sont essentiellement consacrées aux domaines suivants :

- croissance et compétitivité (57 % des dépenses);
- liberté, sécurité, justice, etc. (20 % des dépenses).

Dans une moindre mesure, elles financent les domaines suivants :

- relations extérieures, dont la défense (4 % des dépenses);
- cohésion territoriale (3 % des dépenses);
- préservation des ressources naturelles, dont l'agriculture (3 % des dépenses).

Plus précisément, le tableau 2 montre que plus de la moitié des dépenses publiques européennes est consacrée à la gestion des changements sociaux (41,4 %, dont 39,7 % en sécurité sociale et 1,6 % en politiques actives pour le marché de l'emploi) et à la santé (14 %). En revanche, les dépenses agricoles, les dépenses structurelles et les dépenses en faveur de la cohésion ne représentent chacune que 1,1 % du montant global des dépenses, soit dix fois moins que les dépenses consacrées à l'éducation et à la formation.

**Tableau 2 – Hiérarchie des dépenses publiques européennes par domaine d'action politique, en %age du montant total (2008)**

GESTION DES CHANGEMENTS SOCIAUX*	41.4%
SANTÉ	14.2%
ÉDUCATION ET FORMATION	11.3%
ADMINISTRATION	6.5%
SERVICE DE LA DETTE	5.8%
LIBERTÉ, SÉCURITÉ ET JUSTICE	3.8%
POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE DÉFENSE	3.4%
CITOYENNETÉ ET CULTURE	2.3%
ÉNERGIE ET TRANSPORTS	2.2%
RECHERCHE ET DÉVELOPPEMENT	1.5%
AGRICULTURE	1.1%
COHÉSION	1.1%

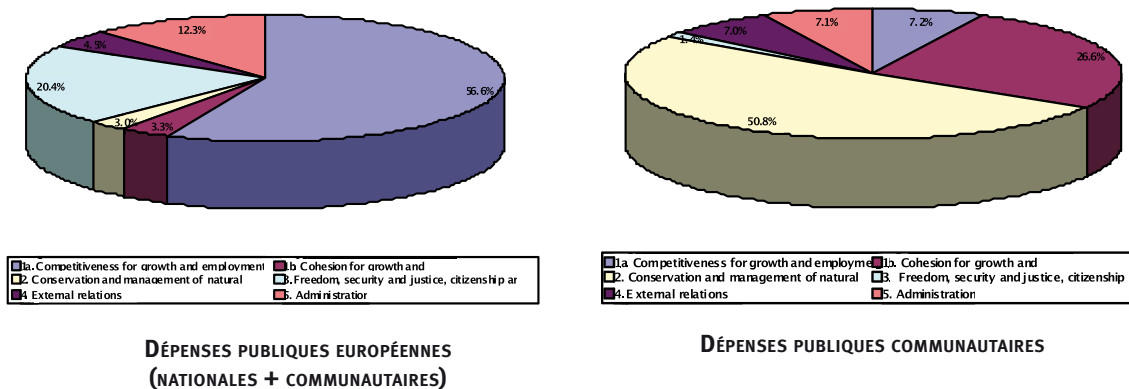
\* *Gestion des changements sociaux = sécurité sociale + politiques actives pour le marché de l'emploi*

**SOURCES : EUROSTAT, OCDE**

Compte tenu de leur poids relatif, la ventilation par secteur de dépenses communautaires est très atypique par rapport à la ventilation par secteur des dépenses publiques européennes totales (cf. figure 1):

- d'une part, parce que ces dépenses ne couvrent pas la sécurité sociale et la santé (pas plus qu'elles ne couvrent la dette);
- et d'autre part, parce que la majorité de ces dépenses portent sur des domaines liés à la préservation et à la gestion des ressources naturelles (y compris l'agriculture et l'environnement) – 51 % – et à la cohésion territoriale – 27 %.

Figure 1 – Dépenses publiques européennes et communautaires par domaine d'action publique (2008)

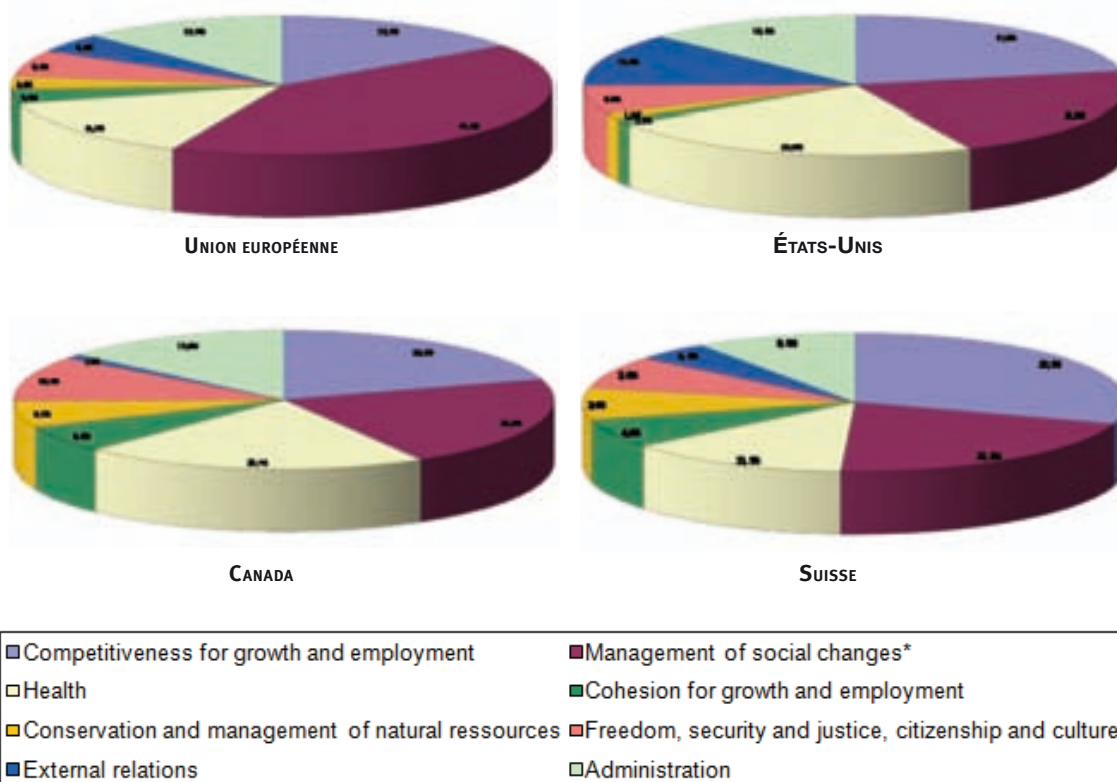


SOURCES : EUROSTAT, OCDE

Comme le montre la figure 2, la hiérarchie des dépenses publiques totales dans l'UE demeure toutefois identique à la hiérarchie observée aux États-Unis, au Canada et en Suisse pour les trois premiers postes de dépenses publiques (« compétitivité », « gestion des changements sociaux » et « santé »). En revanche, des différences s'observent pour les deux autres secteurs :

- les dépenses liées aux ressources naturelles (dont l'agriculture) occupent la 6e place en Europe, la 5e aux États-Unis et la 4e au Canada et en Suisse;
- les dépenses relatives aux relations extérieures occupent la 4e place en Europe et aux États-Unis, mais seulement la 6e au Canada et en Suisse.

Figure 2 – Dépenses publiques par domaine d'action publique, en % du total (2008): Comparaison entre l'UE les États-Unis, le Canada et la Suisse



\* Gestion des changements sociaux = sécurité sociale + politiques actives pour le marché de l'emploi

SOURCES : EUROSTAT, OCDE

### 3. L'UE, un cas atypique de « fédération budgétaire » ?

Comme le souligne Barbier-Gauchard (2008), l'actuelle structure de la gouvernance multi-niveaux des finances publiques dans l'UE s'éloigne à certains égards très

fortement de celle observée aux États-Unis, au Canada ou en Suisse.

#### Encadré 1 – Les États-Unis, le Canada et la Suisse comme exemples de la diversité du fédéralisme budgétaire

LE CHOIX DES ÉTATS-UNIS, DU CANADA ET DE LA SUISSE SE JUSTIFIE PAR AU MOINS TROIS GRANDES RAISONS. PREMIÈREMENT, CES FÉDÉRATIONS BUDGÉTAIRES SE CARACTÉRISENT PAR UN NIVEAU DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE SEMBLABLE À CELUI DE L'UE, CE QUI FACILITE LA COMPARAISON DE LA GOUVERNANCE MULTI-NIVEAUX DES FINANCES PUBLIQUES. ENSUITE, TOUT COMME L'UE, CES FÉDÉRATIONS BUDGÉTAIRES ONT COMMENCÉ PAR INSTAURER UNE UNION MONÉTAIRE AVANT DE METTRE EN ŒUVRE L'INTÉGRATION BUDGÉTAIRE. TROISIÈMEMENT, CES FÉDÉRATIONS BUDGÉTAIRES INCARNENT TROIS DIFFÉRENTS TYPES DE GOUVERNANCE MULTI-NIVEAUX DES FINANCES PUBLIQUES, D'UNE STRUCTURE HAUTEMENT CENTRALISÉE (COMME LES ÉTATS-UNIS) À UNE STRUCTURE LARGEMENT DÉCENTRALISÉE MARQUÉE PAR UNE FORTE AUTONOMIE DES NIVEAUX DE POUVOIR BUDGÉTAIRE DÉCENTRALISÉS (COMME LE CANADA OU LA SUISSE). PAR CONSÉQUENT, LE FÉDÉRALISME BUDGÉTAIRE APPARAÎT COMME UNE MÉTHODE FLEXIBLE D'ORGANISATION DES FINANCES PUBLIQUES LORSQUE DIVERS NIVEAUX DE POUVOIR BUDGÉTAIRE COEXISTENT. TOUTEFOIS, CES TROIS FÉDÉRATIONS BUDGÉTAIRES PRÉSENTENT ÉGALEMENT BON NOMBRE DE POINTS COMMUNS, COMME LA TAILLE IMPORTANTE DU BUDGET CENTRAL, L'IMPORTANCE DES TRANSFERTS FINANCIERS VERTICAUX ENTRE LE NIVEAU CENTRAL ET LES NIVEAUX DÉCENTRALISÉS, MAIS AUSSI LA DISCIPLINE FISCALE STRICTE IMPOSÉE AUX NIVEAUX DE POUVOIR BUDGÉTAIRE DÉCENTRALISÉS.

Les dépenses publiques européennes totales (dépenses nationales + dépenses communautaires) apparaissent tout d'abord plus élevées que les dépenses publiques enregistrées aux États-Unis, au Canada ou en Suisse, comme le montre le tableau 3. Toutefois, la taille limitée du budget central est spécifique à l'UE. Alors que le budget fédéral représente de

10 à 25 % du PIB national, le budget communautaire correspond à approximativement 1 % du PIB de l'UE. Le budget de l'UE est donc particulièrement restreint (moins de 1 % du PIB de l'UE) en comparaison aux budgets nationaux (environ 45 % du PIB en moyenne). Les États membres contribuent à hauteur d'environ 98 % aux dépenses publiques totales dans l'UE.

Tableau 3 – Dépenses publiques aux niveaux total et central en % du PIB (2008)

	UE	ÉTATS-UNIS	CANADA	SUISSE
DÉPENSES PUBLIQUES TOTALES	46%	33%	37%	34%
DÉPENSES PUBLIQUES CENTRALES	1%	25%	22%	11%

SOURCES: EUROSTAT, OCDE

De plus, la nature des dépenses publiques de l'UE présente également des spécificités. Aux États-Unis, au Canada ou en Suisse, les transferts financiers verticaux entre le niveau central et les pouvoirs décentralisés sont conséquents : de 20 à 30 % des ressources des autorités budgétaires décentralisées. Ces transferts financiers ont pour objectif de garantir la redistribution des revenus entre les niveaux de pouvoir décentralisés, mais aussi de stabiliser l'activité économique en cas de crise économique. Dans ce cadre, la taille des stabilisateurs budgétaires automatiques au niveau central est loin d'être négligeable : environ 20 % de l'impact d'un choc économique peut être absorbé grâce aux aides financières. En revanche, dans l'UE, les transferts communautaires sont pour l'essentiel de nature structurelle. Le poids relatif des dépenses communautaires 'ventilées' varie largement d'un pays à l'autre, notamment parce que ces dépenses sont

réparties différemment (plus de dépenses agricoles dans les pays à vocation agricole, etc.), mais aussi et surtout en raison de l'hétérogénéité des pays qui composent l'Union. Ces transferts financiers ne représentent que de 0,5 à 10 % des ressources publiques nationales, avec de fortes disparités en fonction des États membres.

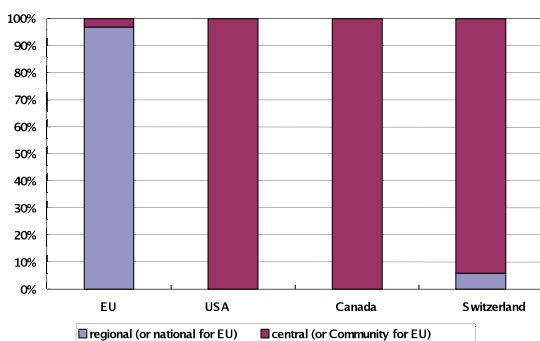
Par ailleurs, dans l'UE, la répartition des compétences entre les différents niveaux de pouvoir budgétaire est très particulière dans certains domaines.

Alors que les dépenses de politique étrangère, de R&D de cohésion ou d'agriculture sont centralisées dans la plupart des fédérations budgétaires, ce n'est globalement pas le cas dans l'UE. Seules, les dépenses publiques agricoles sont également centralisées dans l'UE (cf. figure 3).

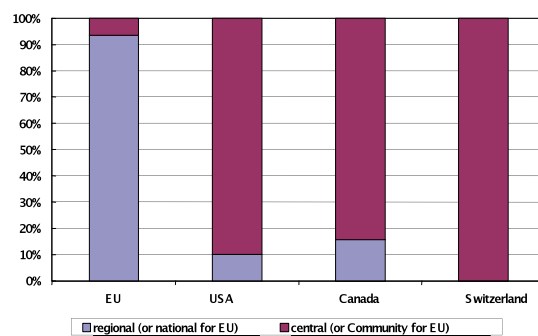
**Figure 3 – Domaines d'intervention publique généralement centralisés :**

**COMPARAISON ENTRE L'UE, LES ÉTATS-UNIS, LE CANADA ET LA SUISSE**

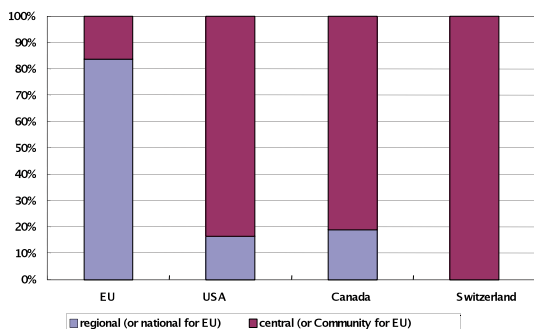
RÉPARTITION DES DÉPENSES « RELATIONS EXTÉRIURES » EN 2008 (EN % DES DÉPENSES PUBLIQUES TOTALES)



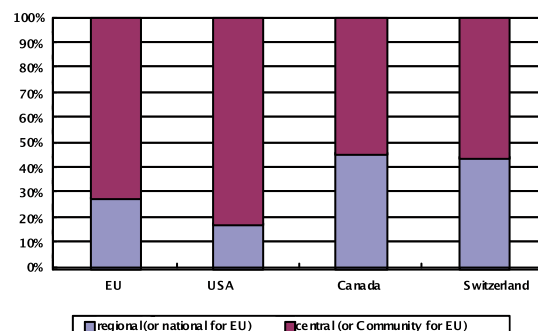
RÉPARTITION DES DÉPENSES « RECHERCHE ET DÉVELOPPEMENT TECHNOLOGIQUES » EN 2008 (EN % DES DÉPENSES PUBLIQUES TOTALES)



RÉPARTITION DES DÉPENSES « COHÉSION RÉGIONALE (LOGEMENT INCLUS) » EN 2008 (EN % DES DÉPENSES PUBLIQUES TOTALES)



RÉPARTITION DES DÉPENSES « AGRICULTURE » EN 2008 (EN % DES DÉPENSES PUBLIQUES TOTALES)



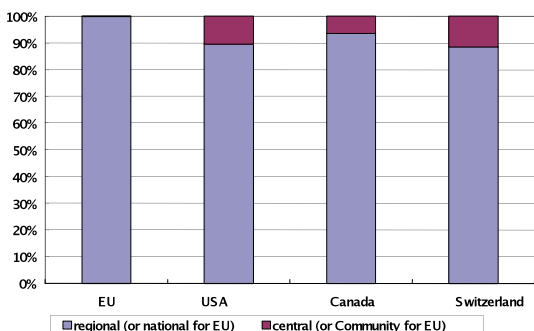
SOURCE : DONNÉES EUROSTAT, OCDE

En revanche, dans d'autres domaines d'action publique, la répartition des dépenses ne diffère pas tellement de ce que l'on observe dans d'autres fédérations budgétaires, en particulier pour « l'éducation et la formation », « l'énergie et les transports », « la liberté, la sécurité et la justice » ou encore « la citoyenneté et la culture » (cf. figure 4).

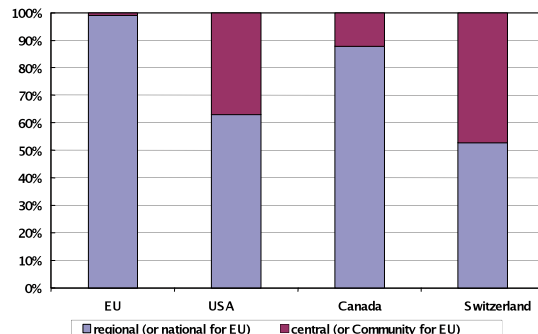
**Figure 4 - Domaines d'intervention publique généralement décentralisés :**

**Comparaison entre l'UE, les États-Unis, le Canada et la Suisse**

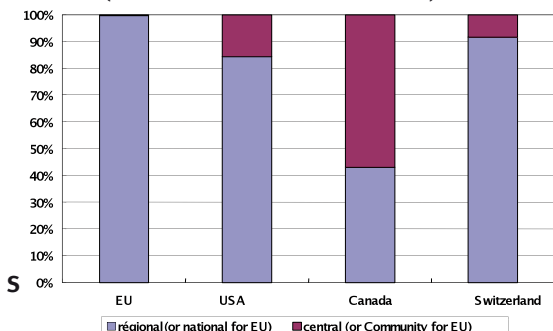
RÉPARTITION DES DÉPENSES « ÉDUCATION ET FORMATION » EN 2008 (EN % DES DÉPENSES PUBLIQUES TOTALES)



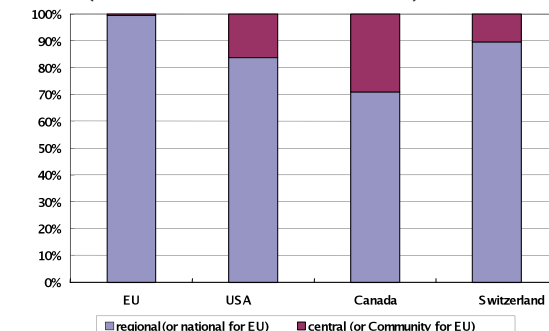
RÉPARTITION DES DÉPENSES « ÉNERGIE ET TRANSPORTS » EN 2008 (EN % DES DÉPENSES PUBLIQUES TOTALES)



RÉPARTITION DES DÉPENSES « LIBERTÉ, SÉCURITÉ ET JUSTICE » EN 2008 (EN % DES DÉPENSES PUBLIQUES TOTALES)



RÉPARTITION DES DÉPENSES « CITOYENNETÉ ET CULTURE » EN 2008 (EN % DES DÉPENSES PUBLIQUES TOTALES)

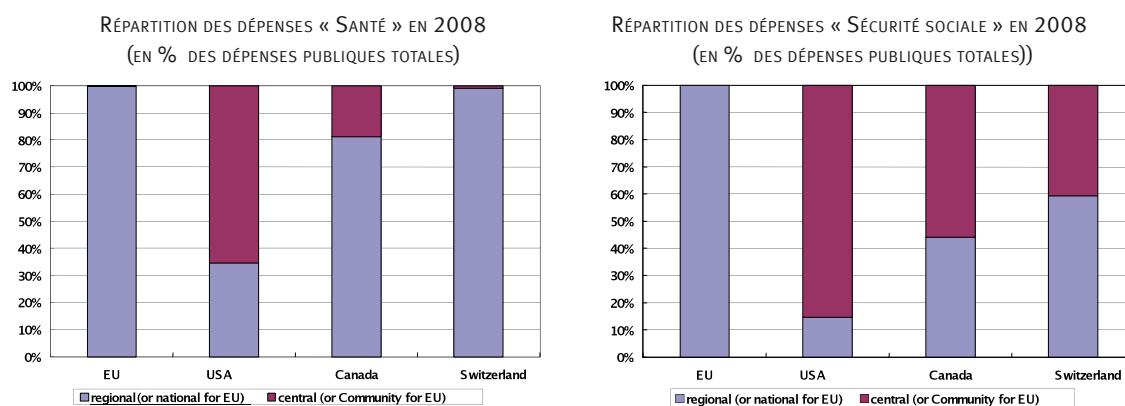


SOURCE: EUROSTAT, OCDE



Enfin, dans d'autres domaines, la répartition des dépenses ne suit pas de schéma commun entre les différents exemples de fédération budgétaire (cf. figure 5).

**Figure 5 - Domaines d'intervention publique où aucune régularité ne peut être identifiée : Comparaison entre l'UE, les États-Unis, le Canada et la Suisse**



SOURCE : DONNÉES EUROSTAT, OCDE

## CONCLUSION – L'approche agrégée, un outil nécessaire pour évaluer la « valeur ajoutée » des dépenses publiques à l'échelon communautaire

Comme le fait observer Rubio (2011)<sup>3</sup>, il existe plusieurs façons d'envisager la « valeur ajoutée » des dépenses publiques de l'UE, d'un point de vue économique à une approche plus politique – ces deux approches n'étant pas nécessairement mutuellement exclusives. D'un point de vue économique, la « valeur ajoutée » des dépenses publiques de l'UE se définit comme la capacité des dépenses publiques à l'échelon communautaire à réaliser des objectifs avec plus d'efficacité que des dépenses réalisées à l'échelle nationale. Dans ce cadre, l'efficacité se réfère à la capacité à obtenir des résultats similaires à un coût inférieur ou la capacité à obtenir de meilleurs résultats pour un coût identique.

Dans cette perspective, l'adoption d'une approche agrégée est indispensable pour évaluer la « valeur ajoutée » des dépenses publiques à l'échelon communautaire. Premièrement, pour déterminer si les dépenses engagées à l'échelle de l'UE apportent une 'valeur ajoutée', nous devons connaître l'efficacité des dépenses publiques à l'échelon national : en réalité, la question n'est pas de savoir si les dépenses publiques de niveau communautaire sont efficaces en termes absolus, mais bien si elles sont plus efficaces que les dépenses publiques nationales. Ensuite, dans de nombreux domaines de l'action publique, l'UE dispose d'une « compétence partagée » : pour ces domaines spécifiques, l'analyse de l'efficacité des dépenses publiques de niveau communautaire nécessite également d'analyser le niveau et le type de 'coordination' verticale entre les dépenses communautaires et nationales.

Pour procéder à une évaluation de la valeur ajoutée des dépenses publiques au niveau de l'UE, il convient de déterminer par l'analyse si des arguments économiques permettent de justifier cet « avantage comparatif ». Dans cette optique, nous pouvons suivre les fondements économiques proposés en particulier par la théorie du fédéralisme budgétaire, qui forment d'ailleurs le socle du principe de subsidiarité.

L'une des conditions préalables à remplir porte sur le degré d'hétérogénéité des préférences nationales en faveur des biens et services publics. Ce niveau d'hétérogénéité pourrait être évalué en observant le poids attribué à chaque domaine d'intervention publique par rapport aux dépenses publiques totales d'un pays. Plus le degré d'hétérogénéité est élevé, plus il est difficile d'envisager une politique commune. Si l'on prend l'exemple de la sécurité sociale et de la santé, le degré d'hétérogénéité est important entre les différents États membres et il semble donc peu réaliste sur le plan politique d'envisager une hausse des dépenses publiques à l'échelon communautaire dans ces domaines. En revanche, certains objectifs politiques pourraient être déterminés à l'échelon communautaire lorsque les préférences nationales présentent un grand degré de similitude (comme dans le cas de l'environnement).

Nous pourrions alors nous servir de ces arguments économiques pour justifier une intervention publique accrue à l'échelon communautaire :

- Lorsque les externalités/effets de débordement existent à l'échelle de l'Union. En d'autres termes,

<sup>3</sup> Cf. Rubio (2011), « La 'valeur ajoutée' dans les débats budgétaires : un concept, quatre sens », Notre Europe, Bref n°28, juin 2011.

l'activité économique nationale peut avoir un impact sur d'autres pays. Lorsque cet impact n'est pas pris en considération par le pays, l'intervention de l'UE se justifie (ex. : la politique environnementale).

- Lorsque des économies d'échelle peuvent être réalisées en produisant des biens et services publics à l'échelle de l'Union. Cela signifie que certains coûts de politique publique peuvent être réduits en élargissant l'échelle de production (pour les coûts fixes et incompressibles par exemple). Dans ce cas, l'intervention de l'UE se justifie (ex. : les RTE).
- Lorsque les effets de levier peuvent s'avérer plus importants si la politique est mise en œuvre à l'échelle de l'Union. Par « effet levier », il faut entendre la capacité des dépenses publiques à mobiliser l'investissement privé. Si une politique publique entraîne plus efficacement des dépenses privées lorsqu'elle est mise en œuvre à l'échelon communautaire, l'intervention de l'UE se justifie (par ex. : la politique régionale, la politique de compétitivité).

Si un ou plusieurs de ces critères sont satisfaits, il pourrait être plus efficace d'effectuer les dépenses publiques à l'échelle communautaire. La réalisation des objectifs politiques communautaires coûterait moins cher d'un point de vue des finances publiques.

Pour évaluer si ces conditions sont remplies, la question est la suivante : partant du principe que le niveau global des dépenses publiques dans l'UE demeure inchangé, pourrions nous obtenir de meilleurs résultats (soit : pourrions-nous être plus efficaces) en augmentant les dépenses engagées à l'échelle communautaire ? En posant cette question, il ne faut pas oublier que le fait de réfléchir à l'échelon européen pourrait faire évoluer les objectifs de politique vers une perspective européenne. Si l'on prend l'exemple de la politique de cohésion, le fait de penser 'européen' implique d'envisager les inégalités régionales à l'échelle de l'Union, et plus uniquement à l'échelle nationale. Par conséquent, les objectifs de la politique restent inchangés, mais ils sont envisagés sous un angle plus large : celui de l'UE ■

## Présentation du projet « Comment mieux dépenser ensemble »

Les négociations relatives au budget de l'Union européenne après 2013 ne peuvent ignorer les préoccupations actuelles en matière d'austérité. Toutefois, en raison de la taille restreinte de ce budget, il semble évident qu'on ne peut attendre d'importantes économies d'une éventuelle application de l'austérité à l'échelon communautaire.

Pour répondre au défi de l'austérité, il serait au contraire plus judicieux de réaliser des économies au travers d'une meilleure répartition des tâches budgétaires ou en améliorant la coordination des dépenses nationales et communautaires. C'est dans cette optique de recherche de gains d'efficacité que Notre Europe lance une série de publications baptisée « Comment mieux dépenser ensemble », qui contient des analyses à la fois transversales et sectorielles.

Chaque publication sectorielle est axée sur un domaine politique particulier et est rédigée par un expert dans ce domaine, qui apporte des réponses nouvelles à une question classique : « comment renforcer la valeur ajoutée des dépenses communautaires ? ».

Certains parmi eux sont plus enclins à accepter les idées qui alimentent traditionnellement les débats relatifs au budget de l'UE. D'autres explorent de nouvelles voies afin de maximiser l'efficacité des dépenses publiques, qui n'impliquent pas nécessairement de modifier le budget communautaire. D'une manière générale, ces experts offrent une analyse perspicace de la logique et de la conception des programmes de dépenses communautaires existants.

Nous espérons que ces publications nourriront le débat sur la réorganisation des dépenses publiques européennes dans différents domaines d'intervention, et qu'elles apporteront une contribution utile aux discussions relatives au cadre financier post-2013.

**Pour en savoir plus sur ce projet :** <http://www.notre-europe.eu/fr/axes/competition-cooperation-solidarite/travaux/publication/comment-dépenser-mieux-ensemble/>