

## La «valeur ajoutée» dans les débats budgétaires européens : un concept, quatre sens



Eulalia Rubio

**Eulalia Rubio** est chercheur senior sur les questions socio-économiques et le budget européen à Notre Europe. Diplômée d'une maîtrise en Droit de l'Université Pompeu Fabra (Barcelone), d'une maîtrise en Science Politique de l'Université Autonome de Barcelone, et d'un doctorat en sciences politiques à l'Institut Universitaire Européen. Avant de rejoindre *Notre Europe*, Eulalia Rubio a été assistante de recherche et professeure associée au Département de Sciences Politiques et Sociales de l'Université Pompeu Fabra (1998-2002 and 2007).

Le terme de 'valeur ajoutée' est au cœur de tous les débats contemporains sur la réforme du budget de l'Union européenne. Qu'ils proviennent du monde universitaire ou de la sphère politique, des appels sont lancés afin de revoir les dépenses européennes à l'aune de considérations liées à cette 'valeur ajoutée'. Toutefois, comme l'ont fait remarquer de nombreux observateurs, cette notion de valeur ajoutée manque singulièrement de clarté sur le plan conceptuel.

Une analyse des documents officiels et des contributions académiques au débat sur le budget communautaire nous montre qu'il existe au moins quatre manières d'aborder la valeur ajoutée. La première se réfère aux bénéfices supplémentaires qu'apporte une intervention à l'échelon européen par rapport à l'échelle nationale. La deuxième porte sur les bénéfices qui découlent d'une gestion et d'une mise en œuvre de qualité. La troisième a trait aux coûts d'opportunité liés aux dépenses effec-

tuées dans un domaine par rapport à d'autres domaines d'intervention. Enfin, la dernière englobe les répercussions secondaires positives des interventions publiques à l'échelle européenne (comme leur contribution à d'autres objectifs de l'Union ou leur impact positif sur les niveaux de gouvernance infranationaux).

Ce bref passe en revue les différentes notions appliquées à la 'valeur ajoutée' et illustre la manière dont elles sont utilisées dans les débats actuellement consacrés au budget de l'UE. Ce document aborde également les postulats théoriques dans lesquelles ces notions sont ancrées et analyse les implications et les obstacles pratiques qui découlent de leur utilisation en tant que critère opérationnel d'évaluation des propositions et programmes de dépenses communautaires. En se basant sur cette analyse, il conclut en avançant diverses réflexions sur l'emploi de la 'valeur ajoutée' dans le cadre des prochaines négociations budgétaires.

### 1. Les bénéfices supplémentaires de l'action à l'échelon européen par rapport à l'échelle nationale

Les premières références à la valeur ajoutée observées dans les débats relatifs au budget de l'UE remontent au début des années 1990<sup>1</sup> et sont très clairement liées à l'entrée en vigueur du principe de subsidiarité. Le lien entre subsidiarité et valeur ajoutée devient ensuite tout à fait explicite dans la proposition budgétaire avancée par la Commission en vue des deuxièmes perspectives financières (1994 - 1999) – le deuxième « paquet » Delors<sup>2</sup>. Rédigé peu après l'approbation du Traité de Maastricht, ce document affirme que, conformément au

principe de subsidiarité, « la démonstration de la valeur ajoutée apportée par un financement communautaire doit donc être faite systématiquement » (p. 15). La proposition budgétaire de la Commission pour la période 2000-2006 introduit elle aussi une évocation similaire de cette valeur ajoutée<sup>3</sup>. Tout comme dans le précédent cadre financier, les références à la valeur ajoutée<sup>3</sup> se limitaient aux domaines de compétence partagée, soit ce que l'on appelle les politiques internes (éducation, réseaux transeuropéens, R&D, etc.) et l'action extérieure (coopération et assistance financière aux pays tiers). Les deux principaux domaines de dépense que sont l'agri-

1. À cet égard, il est remarquable de constater que le terme de 'valeur ajoutée' était totalement absent des travaux préparatoires préalables aux premières perspectives financières en 1987/88. Ni la communication de la Commission intitulée Réussir l'Acte unique : Une nouvelle frontière pour l'Europe (COM (87) 100), ni la proposition financière de la Commission (le Rapport sur le financement du budget communautaire COM (87) 101) ne mentionnait cette expression.

2. Les finances publiques communautaires d'ici 1997 (COM (1992) 2001).

3. Communication de la Commission sur l'établissement de nouvelles perspectives financières pour la période 2000-2006, COM (1998) 165 final.

culture et la cohésion – qui relèvent de la compétence exclusive du Conseil – n'étaient pas concernés par le critère de valeur ajoutée.

À partir de 2000, le recours au concept de valeur ajoutée n'a cessé de gagner en popularité. La volonté de juger la valeur ajoutée de l'action communautaire ne repose pas tant sur des arguments d'ordre juridique (le principe de subsidiarité), mais davantage sur les enseignements économiques de la théorie du fédéralisme fiscal, qui offre des recommandations en vue d'une répartition optimale des tâches dans un cadre de gouvernance à plusieurs échelons. En écho à ces principes, les références à la valeur ajoutée se sont peu à peu étendues à l'ensemble des domaines d'intervention de l'Union. C'est notamment ce qui explique pourquoi la proposition budgétaire de la Commission en vue des perspectives financières 2007-2013 comprend un paragraphe dans lequel l'argument de la valeur ajoutée est utilisé pour justifier les dépenses communautaires liées à la PAC<sup>4</sup>.

Entre les observateurs indépendants (universitaires, think tanks...), ce recours à la notion de valeur ajoutée est très largement répandu. C'est par exemple ce qui ressort des demandes de Iain Begg en faveur de l'entrée en vigueur « de moyens solides afin de démontrer la valeur ajoutée qu'apportent les biens publics à l'échelon européen » T (2007: 49)<sup>5</sup> ou de l'affirmation de Gabriele Cipriani selon laquelle « des preuves de la valeur ajoutée européenne liée aux dépenses communautaires sont (...) primordiales pour convaincre les citoyens que l'ampleur ou les effets de l'action proposée ne peuvent être pleinement obtenus par les États membres » (2008:28)<sup>6</sup>. La plupart des gouvernements nationaux envisagent eux aussi la valeur ajoutée sous cet angle, comme en attestent leurs réponses à la consultation de la Commission sur le réexamen du budget de l'UE en 2007-2008. À titre d'exemple, la contribution allemande à la consultation souligne que « la valeur ajoutée européenne est étroitement liée au principe de subsidiarité », tandis que le gouvernement britannique déclare que « l'UE ne devrait intervenir qu'en cas de bénéfices supplémentaires clairs apportés par les efforts collectifs, ou de 'valeur ajoutée européenne', par rapport à l'action des États membres, individuelle ou dans le cadre d'une coopération ». Enfin, les discours et documents de la Commission sur le budget communautaire utilisent essentiellement (mais pas exclusivement) une interprétation similaire de la notion de valeur ajoutée. La récente communication de la Commission sur le réexamen du budget de l'UE, publiée en octobre 2010, comprend un paragraphe intitulé « valeur ajoutée de l'UE » qui souligne la nécessité de concentrer les ressources dans les domaines pour lesquels « toute dépense engagée au niveau de l'UE doit se révéler plus

profitable aux citoyens que si elle avait été engagée au niveau national » (2010: 5)<sup>7</sup>.

Comme mentionné plus haut, ce recours à la valeur ajoutée interprétée en ce sens équivaut à appliquer les enseignements du fédéralisme fiscal afin de décider de la meilleure manière de répartir les dépenses communautaires. Selon les tenants du fédéralisme fiscal, les dépenses communautaires devraient également financer des actions dont les objectifs seraient plus efficacement réalisés à l'échelon européen par rapport à l'échelle nationale. D'une manière générale, c'est le cas dans les trois situations suivantes<sup>8</sup>:

- Lorsqu'il existe des économies d'échelle liées à la production de l'action ou de la mesure concernée (soit, une plus grande efficacité de l'offre découlant d'une baisse des coûts de production).
- Pour financer des actions/mesures dont la production nécessite d'atteindre une taille critique minimale qui ne peut être garantie dans de petits pays/territoires.
- Dans les situations qui impliquent des externalités transnationales (une action/mesure qui apporte des bénéfices et/ou impose des coûts à des populations réparties sur différents territoires nationaux).

À ces critères 'économiques' (l'existence d'économies d'échelles ou d'externalités transnationales), les fédéralistes fiscaux ajoutent un quatrième critère politique : le niveau d'hétérogénéité ou les préférences politiques entre États membres. Par conséquent, ils estiment que l'UE devrait intervenir lorsque les économies d'échelle et les externalités sont importantes, et déléguer aux gouvernements nationaux ou à des échelons inférieurs « les domaines politiques caractérisés par une prédominance de l'hétérogénéité ou des préférences par rapport aux économies d'échelle » (Buti et Nava: 2003, p. 4)

S'il existe un consensus général sur l'utilité du critère de fédéralisme fiscal pour orienter les répartitions des dépenses communautaires, quelques nuances doivent toutefois être apportées aux principes du fédéralisme fiscal. Ainsi que le fait observer Oates (2002)<sup>9</sup>, ces principes devraient être considérés sous l'angle de lignes directrices générales et non comme des règles strictes.

En effet, à l'instar des défaillances du marché (*market failures*), les économies d'échelle et les externalités transnationales ne constituent pas des réalités objectives, mais bien des facteurs dont l'existence est soumise à l'évaluation et au jugement d'observateurs extérieurs. Breuss et Eller (2004)<sup>10</sup> ont par exemple comparé les recommandations formulées par différents tenants du fédéralisme fiscal concernant la répartition des compétences dans l'UE et constaté que divers auteurs

4. "(...) la PAC a, en réalité, créé au fil du temps une valeur ajoutée à un coût moins élevé que ce qu'il n'aurait été si les États membres avaient continué à mener des politiques agricoles distinctes. », Communication de la Commission : *Construire notre avenir commun – Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie* (COM (2004) 101, p.17).

5. Begg, Iain (2007) *The 2008/2009 review of the EU budget: Real or cosmetic?* CESifo Forum 1/2007

6. Cipriani, Gabriele (2008) *Rethinking the EU Budget: Three Unavoidable Reforms*. Bruxelles: CEPS

7. Communication de la Commission : *Le réexamen du budget de l'UE* (COM (2010) 700)

8. Tabellini, Guido (2003), *Principles of Policymaking in the European Union: An Economic Perspective*, dans CESifo Economic Studies, Vol. 49, 1/2003; Buti, M et Nava, M (2003) *Towards a European Budgetary System*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies n 2003-08.; Alesina, A et al (2005) *What Does the EU do?* Public Choice 123: 275-319.

9. Oates, W.E (2002), *Fiscal Federalism and the European Union: Some Reflections*, document présenté lors de la conférence de la Società Italiana di Economia Pubblica, Pavia, 4-5 octobre 2002

avançaient des arguments contradictoires concernant la répartition optimale dans certains domaines d'intervention. Pour illustrer leurs propos, ils citent notamment les domaines de l'éducation et de la recherche. Dans ces secteurs,

*“(.) certains avancent de solides arguments en faveur d'une répartition décentralisée : préférences locales hétérogènes, impact de la concurrence interjuridictionnelle ou externalités transnationales limitées (cf. Persson et al 1996, Alesina et al: 2001, Smekal: 2001). D'autres en revanche trouvent d'excellentes raisons davantage favorables à une centralisation au niveau européen : effets néfastes des prestations infranationales sur le stock de capital humain (Ter-Minassian:1997), élimination des doublons en R&D (Hoeller et al 1996), ou hausse de la mobilité de la main-d'œuvre sur le territoire de l'UE en raison de l'enseignement imposé de sujets européens (Persson et al: 1996).”*

Une autre question mérite réflexion : à quel niveau doit intervenir l'évaluation ? La plupart des spécialistes appliquent les enseignements du fédéralisme fiscal afin d'évaluer la répartition légale des dépenses entre l'UE et l'échelon national. Dans la mesure où ces répartitions correspondent à de vastes domaines politiques, il en résulte une multitude d'études soulignant que certains domaines sont plus propices aux dépenses supranationales (défense, infrastructures transnationales) et d'autres correspondant davantage à l'échelon national (éducation, politique sociale). À cet égard, l'on est en droit de se demander si cette observation analytique

est bien utile. En réalité, le véritable défi opérationnel des systèmes de gouvernance à plusieurs niveaux consiste non pas à déterminer la meilleure répartition légale des compétences, mais bien la façon d'organiser et de coordonner de manière efficace l'implication redondante de différents niveaux d'administration dans les domaines de compétence partagée (Landy et Teles: 2001)<sup>11</sup>. En d'autres termes, le nœud du problème n'est pas de savoir si l'UE devrait dépenser plus en matière de défense ou moins en matière d'éducation, mais bien quelles sont les mesures budgétaires spécifiques à mettre en œuvre à l'échelle communautaire dans tel ou tel domaine de politique, et comment assurer la coordination de ces mesures avec les interventions budgétaires nationales.

Enfin, comme le font remarquer Persson et al. (1996)<sup>12</sup> ou encore Buti et Nava (2003)<sup>13</sup>, le fédéralisme fiscal classique repose sur le postulat selon lequel les gouvernements sont bienveillants. Or, leur mode de fonctionnement n'est pas toujours parfait et les gouvernements se caractérisent par des 'défaillances politiques' (*policy failures*), qui peuvent être de plusieurs types : corruption, problèmes de qualité des informations, manque de vision, ou encore manque d'expertise pour diagnostiquer et résoudre certains problèmes. Dans les domaines caractérisés par l'existence de défaillances politiques, que ce soit au niveau européen ou national, le choix de la centralisation ou de la décentralisation peut être justifié comme un 'moindre mal' destiné à limiter l'impact de ces défaillances.

## 2. Bénéfices découlant d'une gestion et d'une mise en œuvre de qualité

L'expression 'valeur ajoutée' est parfois utilisée pour évoquer les gains d'une mise en œuvre efficace des programmes communautaires. On retrouve des exemples de cet angle d'approche dans la communication publiée en septembre 2007 par la Commission dans le cadre du lancement de la consultation relative au réexamen du budget de l'UE (qui souligne que « les politiques européennes doivent être mises en œuvre d'une manière efficace et efficiente pour offrir la valeur ajoutée nécessaire »)<sup>14</sup>, ou encore dans la contribution française à la consultation (qui insiste sur le fait que la valeur ajoutée « doit d'abord pouvoir s'apprécier au regard de critères économiques », mais qu'elle « doit également s'apprécier à l'aune de la mise en œuvre concrète de la dépense »).

Davantage qu'une évaluation prospective ou ex-ante (comme dans le premier cas), la valeur ajoutée sert ici de critère d'évaluation rétrospective, ou ex-post. Le but n'est pas d'évaluer la justification de créer ou de maintenir une intervention communautaire dans un domaine

donné, mais bien de déterminer si les programmes communautaires ont apporté une valeur maximale sur le terrain une fois adoptés et mis en œuvre.

Si cet emploi de la notion de valeur ajoutée est éminemment moins courant que le précédent, il n'en reste pas moins important. En réalité, il a même récemment gagné en importance à mesure que l'austérité budgétaire nationale a provoqué des demandes en faveur d'une plus grande efficacité des dépenses communautaires. Le 5e Rapport européen sur la cohésion sociale, économique et territoriale aborde par exemple des questions liées à la mise en œuvre des programmes – comme la nécessité d'éliminer les contraintes bureaucratiques ou de simplifier la gestion quotidienne – dans le chapitre intitulé « augmenter la valeur ajoutée européenne de la politique de cohésion ». Et plus récemment encore, la communication de la Commission sur le réexamen budgétaire, publiée en octobre 2010, consacre toute une section à la « valeur ajoutée de l'UE » qui débat de l'uti-

10. Breuss, F et Eller, M (2004), *The Optimal Decentralization of Government Activity: Normative Recommendations for the European Constitution*, Constitutional Political Economy, 15: 27-76.

11. Landy, M et Teles, S (2001) *Beyond Devolution: From Subsidiarity to Mutuality*, The Federal Vision, 1- 9: 413-427.

12. Persson, T et al (1996) *The Theory of Fiscal Federalism: What does it mean for Europe?* Document présenté lors de la conférence « Quo Vadis Europe? », Kiel, juin 1996

13. Op.cit.

14. Communication de la Commission : *Réformer le budget, Changer l'Europe* (COM (2007)1118)

lisation potentielle des dépenses communautaires afin de réaliser des économies d'échelle et de répondre aux défis transnationaux. Dans la section 4, intitulée « un budget efficace », elle souligne qu'il importe d'améliorer le suivi et de systématiser les évaluations pour « maximiser la valeur ajoutée des dépenses communautaires » (2010, p. 22).

Cette interprétation de la valeur ajoutée se rencontre également dans les travaux de divers experts indépendants, comme dans l'analyse de Nunez Ferrer et Kaditi (2007)<sup>15</sup> concernant la valeur ajoutée des dépenses relatives à la PAC. Ce document n'aborde pas la question de l'opportunité ou non de gérer la politique agricole à l'échelon européen, mais se concentre au contraire sur « les mérites de la politique en matière de création de valeur ajoutée dans le secteur agricole et les zones rurales » (p. 6). Plus spécifiquement, les auteurs se demandent si la manière dont la politique est conçue est propice à la réalisation des objectifs qu'elle s'est fixée, et si ces objectifs peuvent être réalisés de manière efficace. Le document conclut que s'il existe bel et bien des arguments favorables au maintien du soutien au secteur agricole et aux régions rurales, « la politique actuelle

n'apporte pas une réponse efficace, et n'est pas à même de maximiser la valeur ajoutée du résultat. »

À l'image des travaux de Nunez Ferrer et Kaditi, cette notion de valeur ajoutée ne doit pas nécessairement se limiter à une simple analyse coûts-bénéfices des dépenses communautaires. Une analyse judicieuse des programmes communautaires devrait en effet comprendre une évaluation de l'efficacité et de l'efficience des programmes concernés. Dans ce cadre, l'efficacité couvre le niveau de réalisation des objectifs consécutif à l'utilisation de certains instruments politiques (le programme est-il suffisamment bien conçu pour réaliser de manière efficace les objectifs qu'il s'est fixés ?), tandis que l'efficience porte sur la quantité et la qualité des résultats produits par les ressources financières et administratives mobilisées (le programme a-t-il été bien mis en œuvre, afin de garantir les résultats maximaux ?). Si ces deux aspects ont leur utilité, les questions d'efficacité semblent avoir pris le pas sur l'efficience dans les débats budgétaires. Ce constat est d'autant plus marqué aujourd'hui, alors que les pressions à l'austérité exercées par les autorités nationales se traduisent par des demandes en faveur d'une plus grande efficience des dépenses communautaires.

### 3. Les coûts d'opportunité liés aux dépenses effectuées dans un domaine par rapport à d'autres domaines d'intervention

L'étude menée par Nuñez et Kaditi (2007) comprend également une analyse des coûts d'opportunité liés aux dépenses de la PAC, à savoir les coûts entraînés par le fait de ne pas utiliser les ressources actuellement consacrées à la PAC dans d'autres domaines d'intervention. Les auteurs justifient cette interprétation dans les termes suivants :

*« L'analyse de la valeur ajoutée des interventions se doit de prendre en considération le cadre plus large du budget communautaire. Les dépenses font en effet partie d'un budget plus large, bien que limité. Il est nécessaire de garder à l'esprit le fait que les interventions devraient générer une valeur ajoutée permettant de justifier cette part des dépenses du budget communautaire en faveur du secteur agricole. Par conséquent, la deuxième question qu'il convient de se poser est la suivante : la valeur ajoutée générée est-elle suffisamment élevée en comparaison avec les coûts d'opportunité des dépenses requises ? Les débats relatifs aux mérites de financer la recherche, l'éducation ou le transport au lieu de l'agriculture foisonnent et doivent être abordés, même si ce n'est que de manière superficielle compte tenu du champ d'investigation restreint de notre étude. » (Nuñez Ferrer et Kaditi 2007, p.6).*

Cette façon d'utiliser la valeur ajoutée n'est pas rare dans les débats contemporains sur la réforme du budget de l'UE. De plus en plus de voix s'élèvent pour demander la concentration des ressources dans un domaine politique au lieu d'un autre, justifiée par la plus grande 'valeur ajoutée' que cela apporterait pour l'Europe. Le raisonnement sous-jacent à ce type de demande est que la taille du budget communautaire est limitée et que les dépenses devraient donc se concentrer là où elles génèrent le plus de bénéfices. L'extrait qui suit, tiré de la contribution du gouvernement suédois à la consultation sur le réexamen budgétaire, illustre parfaitement bien cette façon de raisonner :

*« Une des conditions pour progresser, sans risquer de tomber dans le principe de dépenses restrictives, est de bien établir les priorités. Les rares ressources doivent être concentrées là où elles génèrent les bénéfices communs les plus élevés. Les domaines politiques dépourvus de valeur ajoutée européenne devraient être démantelés et, le cas échéant, progressivement abandonnés. »*

D'aucuns pourraient penser que ce troisième usage de la valeur ajoutée n'est qu'une variante du premier discours abordé qui envisageait de concentrer les ressources dans les domaines politiques clairement propices aux économies d'échelle et aux externalités transnationales, et donc pour lesquels les dépenses devraient apporter

15. Nuñez Ferrer, Jorge ; Kaditi, Eleni I. (2007) *La valeur ajoutée communautaire des dépenses agricoles – du marché à la multifonctionnalité – critiques et réussites de la PAC*, Bruxelles: Parlement européen.

plus de valeur ajoutée. Toutefois, comme dans la première citation ci-dessus, la comparaison n'est pas toujours faite uniquement à l'aune de considérations liées au fédéralisme fiscal, mais bien en fonction de considérations d'ordre plus général sur les 'mérites' de l'intervention publique dans différents domaines politiques. Dans ce second cas, les arguments utilisés sont variés et témoignent le plus souvent de visions différentes concernant les principaux objectifs politiques que l'UE devrait se fixer pour la prochaine décennie.

Par conséquent, si l'on prend l'exemple de ceux qui estiment que la principale priorité de l'UE pour les dix années à venir doit être de stimuler la croissance, ceux-ci insistent sur la nécessité de dégager davantage de ressources communautaires en faveur des politiques qui garantissent un rendement élevé en termes de croissance économique – comme la R&D, l'éducation et les infrastructures – et de réduire de manière drastique le soutien financier que l'UE apporte à un « secteur économique en déclin » tel que l'agriculture. D'autres esti-

ment que le principal défi – et le plus urgent – porte sur les changements climatiques. Ceux-là sont favorables au maintien du soutien communautaire à l'agriculture et aux régions rurales, pour autant que ce soutien soit judicieusement réorienté afin d'adapter le territoire européen et les sociétés rurales aux impacts des changements climatiques. Ils plaident également en faveur d'une hausse significative des ressources communautaires en faveur des transports et des infrastructures énergétiques, d'un soutien accru aux technologies 'vertes' mais aussi d'une révision à la hausse de l'appui financier aux pays tiers dans le cadre de leur lutte contre les changements climatiques. Enfin, certains sont d'avis que le budget communautaire devrait avant tout faciliter et encadrer le processus d'intégration européenne. Les partisans de cette vision plaident quant à eux en faveur du maintien d'un budget important pour la PAC et la politique de cohésion, puisque ces deux politiques sont considérées comme autant d'éléments d'un pacte politique plus vaste destiné à garantir l'égalité de répartition des bénéfices et des pertes du processus d'intégration.

## 4. Les répercussions secondaires positives des interventions publiques à l'échelle européenne

La valeur ajoutée peut également faire référence aux retombées positives des dépenses communautaires, au delà de la réalisation des objectifs attendus. Cette vision est particulièrement populaire dans le domaine de la politique de cohésion, comme l'illustre l'extrait suivant, tiré du deuxième rapport sur la cohésion:

« La valeur ajoutée des interventions communautaires ne se limite pas aux résultats et aux impacts obtenus au regard des ressources déployées. Des bénéfices importants pour les pays et régions bénéficiaires découlent de la méthode de mise en œuvre développée dès la réforme des Fonds structurels de 1988 et révisée à chacune des périodes de programmation » (2001, p. 145)

La plupart des spécialistes de la politique de cohésion utilisent la notion de valeur ajoutée en ce sens. Mairate (2005)<sup>16</sup>, par exemple, affirme que le financement structurel de l'UE a non seulement engendré des bénéfices économiques directs en termes de cohésion, mais qu'il a également généré de la valeur ajoutée sur le plan de l'amélioration des pratiques politiques et de programmation à l'échelon régional (c.-à-d. aider les régions à réfléchir de manière stratégique, apporter plus de stabilité en matière de disponibilité des ressources), de la qualité du système de mise en œuvre (c.-à-d. introduire des méthodes de partenariat et un système d'évaluation plus rigoureux), des pratiques d'apprentissage (c.-à-d. renforcer les contacts et les échanges d'idées entre fonctionnaires politiques régionaux ou locaux de différentes régions de l'Union), mais aussi du niveau d'adhésion du public au projet européen (c.-à-d. rendre l'Union plus visible aux yeux des citoyens). On retrouve des idées similaires dans un rapport de 2003 sur la réforme des

Fonds structurels, commandé par IQ-Net (un réseau communautaire d'autorités de gestion régionales et nationales en matière de fonds structurels)<sup>17</sup>. Le rapport opère une distinction entre quatre types de valeur ajoutée découlant du déploiement des fonds de cohésion de l'UE:

- *Valeur ajoutée de cohésion* (réduction des disparités socio-économiques)
- *Valeur ajoutée politique* (meilleure visibilité de l'UE, adhésion en hausse au projet d'intégration européenne)
- *Valeur ajoutée d'élaboration des politiques* (améliorations stratégiques liées à l'élaboration des politiques au niveau régional ou national)
- *Valeur ajoutée opérationnelle* (améliorations de la qualité des systèmes de mise en œuvre)
- *Valeur ajoutée d'apprentissage* (meilleur échange de pratiques et diffusion d'expériences entre fonctionnaires politiques régionaux ou locaux).

Cette notion élargie de 'valeur ajoutée' fait écho aux idées émises par divers spécialistes concernant l'évaluation publique. Ceux-ci insistent sur la nécessité de prendre en considération les effets non voulus au moment d'évaluer les mérites d'une intervention publique. Selon ces auteurs, si les objectifs doivent demeurer le principal critère de l'évaluation, les informations concernant les effets secondaires sont essentielles à tout exercice d'évaluation exhaustive de programmes gouvernementaux. À mérite égal, un programme générant davantage d'effets indirects dignes d'intérêt doit être considéré comme supérieur à un programme entraînant divers effets secondaires non souhaitables<sup>18</sup>. Ce besoin de tenir compte des effets secondaires revêt une

16. Mairate, A (2005) *The 'Added Value' of European Union Cohesion policy*, Regional Studies 402, 167-177.

17. Bachtler, J et Taylor, S (2004) *The Added Value of the Structural Funds: A Regional Perspective*, IQ Net Rapport sur la réforme des Fonds structurels (disponible sur : [www.eprc.strath.ac.uk](http://www.eprc.strath.ac.uk))

importance plus spécifique encore lorsque l'environnement politique est complexe ou lorsque les théories causales qui ont inspiré l'intervention publique ne sont pas bien établies. En pareille situation, une évaluation restreinte à la réalisation des objectifs fixés au préalable par un programme donné pourrait bloquer l'innovation et l'adaptation des politiques à l'évolution de l'environnement et des circonstances (Zapico Goñi, 2007)<sup>19</sup>. Dès lors, il semble qu'une approche 'formative' ou 'utile' (Batterbury, 2006)<sup>20</sup> soit plus appropriée. Au lieu de se concentrer sur le bilan en termes d'objectifs, l'évaluation devrait, dans ces situations, avoir pour objectif de contribuer à améliorer la planification, la gestion et la mise en œuvre du programme en apportant un 'feed-back' sur les résultats escomptés et inattendus obtenus grâce à l'intervention publique.

Afin d'intégrer cette notion élargie de valeur ajoutée, le principal défi sera de déterminer quel critère appliquer pour jauger l'utilité et l'intérêt des effets secondaires. En effet, la plupart des effets secondaires sont de nature qualitative et, partant, difficilement mesurables. Ce constat est d'autant plus vrai pour la politique de cohésion. Ainsi, comme le souligne le troisième rapport de cohésion, « la plupart des effets de la politique de cohésion ne peuvent être immédiatement exprimés en termes quantitatifs. En dehors de son effet net sur le PIB ou l'emploi, sa valeur ajoutée tient à d'autres aspects, comme la contribution apportée au développement régional par des facteurs tels que la planification stratégique, des politiques de développement intégrées, le partenariat, l'évaluation et l'échange d'expérience, de savoir faire et de bonnes pratiques entre les régions. » (2003, p. 138)

## Conclusion

La communication de la Commission sur le réexamen du budget de l'UE, publiée en octobre 2010, qualifiait la valeur ajoutée de critère essentiel pour qu'une dépense au niveau de l'UE soit justifiée. Toutefois, la notion même de valeur ajoutée manque de précision sur le plan conceptuel. En réalité, une analyse critique démontre que différents points de vue coexistent quant à ce que recouvre cette notion de 'valeur ajoutée'.

Après avoir passé en revue les différentes visions de la valeur ajoutée, la première conclusion qui s'impose est que cette notion peut être utilisée de deux manières : soit en tant que critère destiné à évaluer la justification et la pertinence d'une intervention à l'échelle communautaire dans un domaine donné (évaluation ex-ante), soit en tant que critère d'analyse du bilan d'un programme communautaire existant (évaluation ex-post). De plus, l'interprétation du terme 'valeur' n'est pas totalement uniforme. Dans certains cas, la valeur d'une intervention de l'UE est jugée à l'aune de critères classiques, objectifs et de nature plus économique (effectivité et efficacité) utilisés pour évaluer une politique ou un programme. D'autres envisagent davantage la valeur sous l'angle de critères politiques, comme la pertinence ou le 'mérite' d'une intervention, sa légitimité politique ou les effets secon-

naires positifs qu'elle génère dans d'autres domaines ou à d'autres niveaux d'action.

Ces différentes visions et utilisations de la notion de valeur ajoutée ne sont pas forcément incompatibles. Cependant, si l'on souhaite faire de la 'valeur ajoutée' un critère objectif et rigoureux pour évaluer et comparer les propositions de dépenses communautaires, il semble nécessaire d'épouser uniquement les visions restreintes au champ économique de la valeur ajoutée. Ceci étant dit, l'existence même d'approches plus subjectives et de nature politique de la notion de valeur ajoutée atteste de la nature politique ultime des décisions budgétaires, et de la nécessité de tenir compte de ces autres considérations politiques lorsque l'on décide de la manière de dépenser le budget communautaire. En d'autres termes, si les décisions liées aux dépenses de l'UE doivent faire l'objet d'une évaluation économique et objective ex-ante, et si le bilan des programmes de dépenses communautaires doit être posé sur la base de critères d'efficacité et de réalisation des objectifs, ces évaluations ex-ante et ex-post ne doivent pas servir à 'dépolitiser' les décisions budgétaires mais bien à éclairer et informer davantage les décisions politiques relatives aux dépenses de l'Union ■

18. Verdung, Evert (1997) *Public Policy and Program Evaluation*, Transaction Publishers, New Brunswick et Londres

19. Zapico Goñi (2007) *Matching Public Management, Accountability and Evaluation in Uncertain Contexts: A Practical Proposal*, Evaluation October 2007, 13-4: 421-438

20. Batterbury, S (2006), *Principles and Purposes of European Union Cohesion policy evaluation Regional Studies*, 40:2, 179 - 188.

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