
La réalité des dépenses publiques européennes :

Les dépenses européennes non communautaires, une réalité en devenir

Amélie Barbier - Gauchard ¹

Si l'exercice de révision du « cadre financier de l'Union européenne » en cours porte avant tout sur le budget communautaire (112 milliards d'euros en 2007), il pourrait avantageusement s'élargir aux « dépenses européennes non communautaires ». Celles-ci constituent une autre forme d'« européanisation budgétaire » utilisée dans les cas où les intérêts des États de l'UE sont trop hétérogènes. Globalement assez limitée (un peu plus de 8 milliards d'euros en 2007), cette européanisation budgétaire est substantielle dans des secteurs comme la recherche (3,6 milliards d'euros) et les relations extérieures (4,6 milliards d'euros – hors OTAN), où elles correspondent à environ trois quarts des dépenses communautaires. La France est souvent très engagée dans le financement de telles « dépenses européennes », dont elle finance en moyenne le quart et qui constituent dès lors pour elle une réalité stratégique.

Les « dépenses européennes non communautaires » peuvent se définir comme des dépenses ne figurant pas dans le budget communautaire mais engagées par des États en parallèle de leur appartenance à l'UE soit pour financer les organisations européennes dont ils sont membres, soit pour financer des opérations ponctuelles, dans un cadre politique commun. Un rapide inventaire de ces dépenses permet de souligner qu'elles représentent aujourd'hui une masse financière non négligeable, certes limitée au regard du budget communautaire total mais importante dans les quelques secteurs qu'elles concernent (recherche et développement technologique, relations extérieures et défense pour l'essentiel). Leurs perspectives d'évolution dépendront d'abord du contexte politique européen, qui semble à la fois marqué par une hétérogénéité des préférences collectives des différents États et par une mondialisation les incitant à

agir en commun pour être plus efficaces. Elles seront également liées au fonctionnement institutionnel de l'UE, avec une certaine relativisation de la structure en piliers établie à Maastricht et l'activation éventuelle des mécanismes de coopérations renforcées ou structurées. Elles pourront enfin être influencées par la volonté d'offrir un meilleur contrôle démocratique de l'engagement des dépenses européennes, en arbitrant entre un budget communautaire associant notamment le Parlement européen et des dépenses européennes non communautaires gérées plus directement par les exécutifs, sous le contrôle plus ou moins effectif des parlements nationaux.

Après avoir souligné l'existence de ces dépenses européennes non communautaires au regard des dépenses publiques nationales et communautaires (section 1), nous reviendrons plus spécifiquement sur leur nature dans les domaines de la recherche et des relations extérieures (sections 2 et 3) avant de

¹ BETA, maître de conférences à la Faculté des Sciences Economiques et de Gestion de l'Université Louis Pasteur de Strasbourg (Strasbourg 1) et conseiller scientifique au Centre d'Analyse Stratégique qui succède au Commissariat général du Plan (Paris).

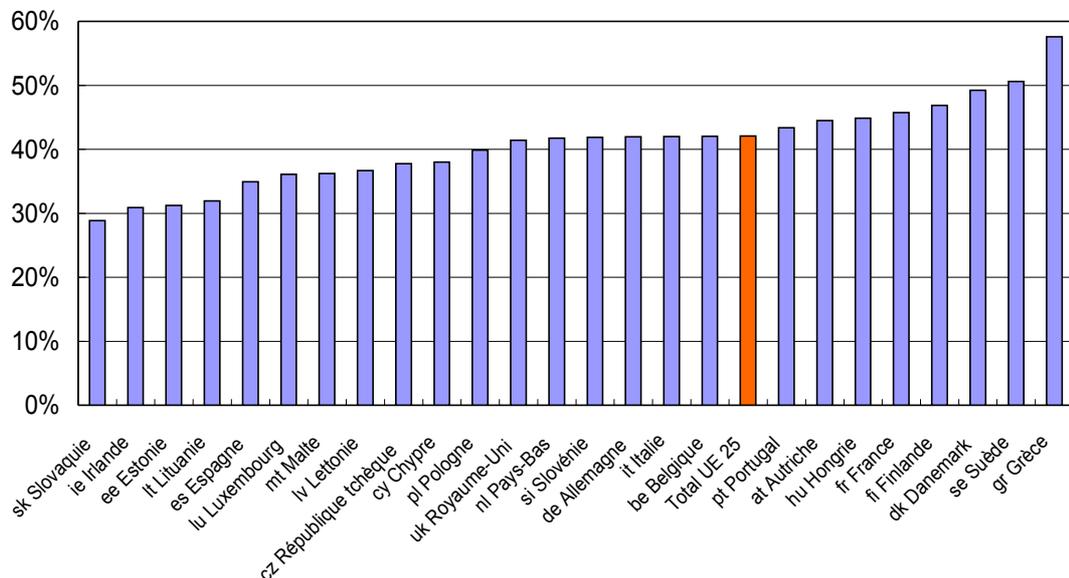
mettre en évidence la contribution de la France à ces dépenses européennes non communautaires (section 4).

1 - L'existence de dépenses publiques européennes non communautaires

Les dépenses publiques européennes totales (dépenses nationales + dépenses communautaires) se situent à un niveau

supérieur à 45% du PIB, et qui est nettement supérieur à celui enregistré aux USA par exemple (environ 35 % du PIB). Ce niveau moyen recouvre toutefois d'importantes disparités selon les pays de l'UE25 comme l'indique le schéma suivant avec des pays où le niveau de dépenses publiques dépasse 45% du PIB, ceux où il s'établit entre 45 et 50% du PIB et ceux où il est inférieur à 40% du PIB (sans toutefois se situer à un niveau inférieur à celui enregistré aux USA).

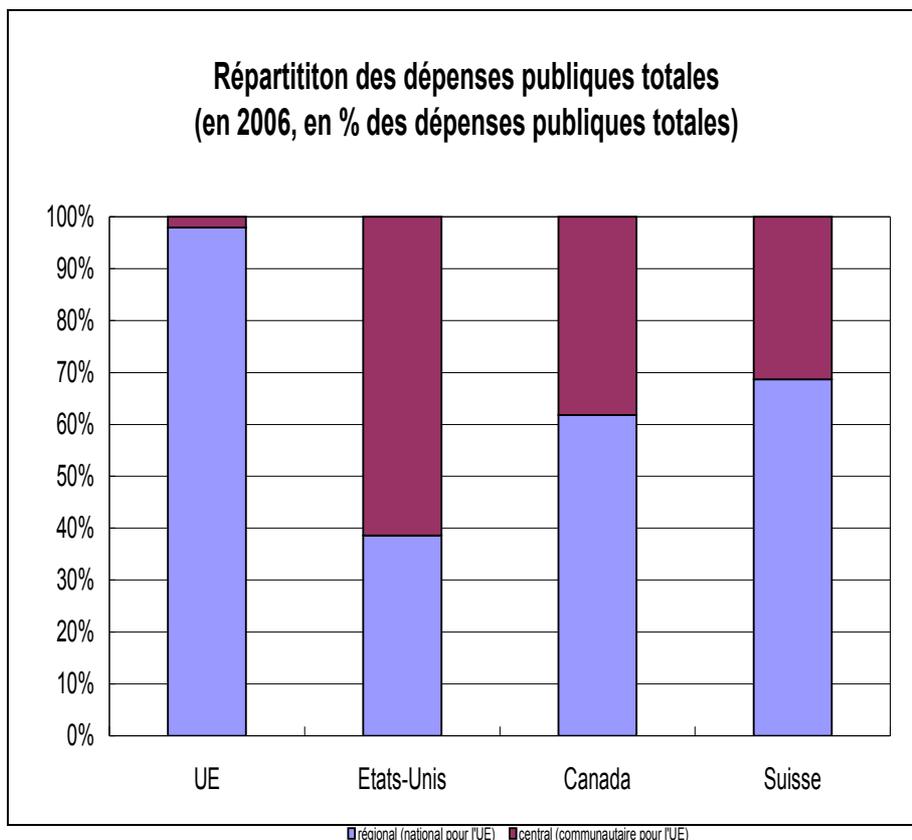
**Dépenses publiques totales par Etat membre de l'UE
(en 2006, en % du PIB)**



Sources : JO de l'UE L 71 (14 mars 2008), Eurostat, OCDE, calculs de l'auteur

Les dépenses communautaires représentaient en 2006 environ 0,9% du PIB de l'UE, contre 44,8% pour les dépenses publiques nationales. Les dépenses communautaires se sont élevées à 112 milliards d'euros en 2007, soit 2% des dépenses publiques totales engagées dans

l'UE. Comme l'illustre la figure suivante, ce pourcentage est très limité au regard de celui représenté par les budgets centraux au sein de fédérations comme les USA (61%), le Canada (38%) et la Suisse (32%).



Sources : JO de l'UE L 71 (14 mars 2008), Eurostat, OCDE, Bureau of Economic Analysis (Etats-Unis), Statistique Canada (Canada), Administration fédérale des finances (Suisse), calculs de l'auteur

En dehors de cette stricte distinction entre les dépenses publiques nationales d'une part et les dépenses communautaires d'autre part, il ne faut pas omettre de signaler l'existence de « dépenses européennes non communautaires » qui traduisent aussi une forme d'« européanisation financière ». Cette omission serait doublement dommageable pour deux raisons :

- parce qu'elles sont d'ores et déjà une réalité non négligeable au regard des dépenses engagées par l'UE dans certains secteurs puisqu'elles s'élèvent à plus de 8 milliards d'euros en 2008, lesquels ont en commun d'être les plus souvent évoqués lorsqu'il s'agit d'envisager d'approfondir les coopérations européennes ;
- parce que les perspectives d'évolution de ces dépenses pourraient être intéressantes dans une UE à 27 où il semble délicat

d'aboutir à un consensus général sur la nature et le niveau des dépenses souhaitables et dont le mode de financement suscite des controverses qui ont plusieurs fois fait obstacle à leur augmentation. Sur ces sujets, voir Barbier-Gauchard et Bertoncini (2007), « La hausse des dépenses communautaires : quelles perspectives concrètes ? », Centre d'analyse stratégique, *La Note de veille*, n° 50, mars 2007.

Il s'agit maintenant de proposer un inventaire cursif de ces principales dépenses européennes non communautaires particulièrement présentes dans le domaine de la recherche et des relations extérieures comme l'indique le tableau suivant. Notons toutefois que cet inventaire présente un caractère essentiellement illustratif en raison du manque de données globales disponibles, lequel confirme à la fois un certain déficit de vision stratégique à l'égard des dépenses europé-

ennes non communautaires et la nécessité de leur accorder davantage d'attention à l'avenir : c'est particulièrement nécessaire

pour la France, qui est très engagée dans leur financement.

Des dépenses européennes non communautaires marquantes dans certains secteurs

secteurs (en millions d'euros en 2007)	Montant de la contribution des Etats membres	montant de la dépense communautaire	en % de la dépense communautaire
Recherche et développement technologique	3651	5170	70,6%
Agence Spatiale Européenne (ESA)	2514		
Organisation Européenne pour la Recherche Nucléaire (CERN)	636		
Eureka	270		
Organisation de Recherche Astronomique (ESO)	150		
Installation Européenne de Rayonnement Synchrotron (ESRF)	80		
Initiatives Technologiques Conjointes (ITC)	0,85		
Relations extérieures	4644	6200	74,9%
Fonds Européen de Développement (FED)	2544		
OPEX (mandat UE) : Athena	120		
OPEX (mandat UE) : hors Athena	414		
Agence Européenne de Défense (AED)	20		
Centre Satellitaire de l'UE (EUSC)	15		
Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE (ISS)	4		
Conseil de l'Europe (CoE)	152		
Organisation pour la Sécurité et la Copération en Europe (OSCE)	123		
Union de l'Europe Occidentale (UEO)	8		
<i>Pour mémoire</i> : Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) : 1223			
Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement (OCCAR)	1244		
Liberté, sécurité et justice	71	425	16,6%
Office européen de police (EUROPOL)	71		
Total	8365		

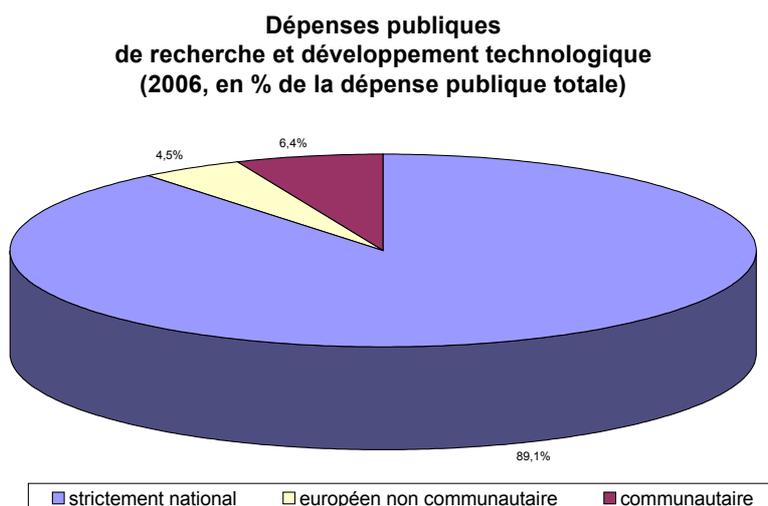
* Pour Athena, sur les 120 millions d'euros, 74 millions d'euros sont des coûts nationaux administrés par Athena

Sources : Organismes concernés, UE, ministère des Affaires étrangères, calculs de l'auteur

2 – Recherche et dépenses européennes non communautaires

Comme l'indique le schéma suivant, les dépenses européennes non communau-

taires dans le domaine de la recherche représentent près de 5 % de la dépense publique totale dans ce domaine.



Sources : Organismes concernés, UE, ministère des Affaires étrangères, calculs de l'auteur

L'Agence spatiale européenne (ESA) assure notamment depuis 1975 la conception et la gestion des différents modèles de la fusée « Ariane » : elle réunit 17 États dont 15 sont membres de l'UE. Le Centre européen pour la recherche nucléaire (CERN) regroupe 20 États dont 18 adhèrent à l'UE. L'organisation « Eureka », lancée en 1985 à l'initiative de la France et destinée à renforcer la compétitivité de l'industrie européenne, est composée de 22 États dont 18 membres de l'UE. Créée en 1962, l'Organisation de Recherche Astronomique (ESO) rassemble 14 États membres de l'UE. Enfin, l'organisation ESRF, chargée depuis 1988 de gérer le « Synchrotron », réunit 18 États membres de l'UE.

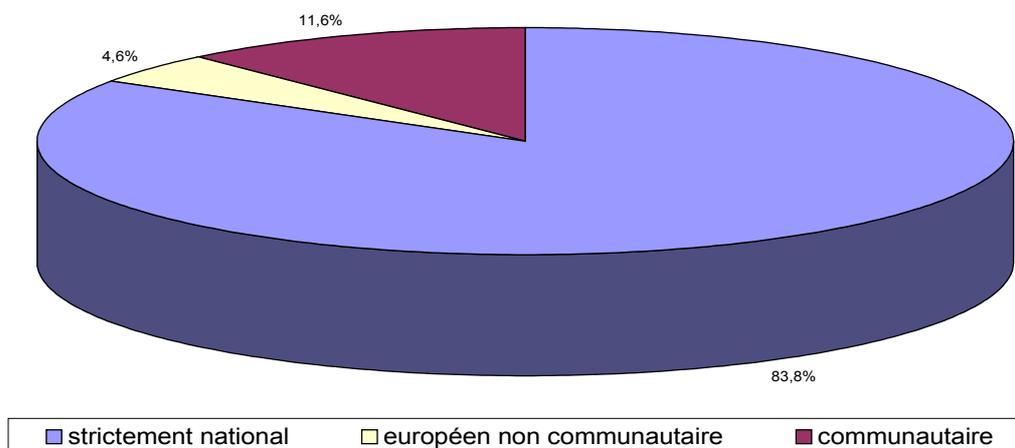
En outre, récemment lancées sous l'égide de l'Union européenne et présentées comme un élément clé de la Stratégie de Lisbonne, les Initiatives Technologiques Conjointes (ITC) témoignent d'une volonté de créer des grands programmes européens de recherche appliquée rassemblant UE, États membres et secteur privé. Elles ont vocation à être financées à hauteur de 16 % par le budget communautaire (dans le cadre du 7^e programme cadre) et de 33 % par les États membres, la moitié restante étant couverte par les entreprises. La Commission a retenu à ce stade six projets, qui devraient chacun mobiliser environ 2 à 3 millions d'euros entre 2007 et 2013 : ARTEMIS (systèmes informatiques embarqués), IMI (médicaments innovateurs) dans le domaine de la santé, CLEAN SKY (aéronautique et transport aérien) dans le domaine des transports, ENIAC (technologies nanoélectriques 2020) dans le domaine des TIC, FUEL CELL (hydrogène et piles à combustible) dans le domaine de l'énergie. Conçu en liaison avec l'ESA, le système européen de navigation par satellite GALILEO est présenté comme la seule ITC déjà lancée, bien que l'UE ait finalement décidé de prendre intégralement à sa charge son financement² (3.4 milliards d'euros), aucun financement complémentaire des États membres n'étant *a priori* requis.

3 – Relations extérieures et dépenses européennes non communautaires

Dans le domaine de l'aide publique au développement, ces dépenses européennes non communautaires sont particulièrement présentes comme l'indique le schéma suivant. Le Fonds européen de développement (FED), spécifiquement dédié aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique est l'exemple emblématique des dépenses européennes quasi communautaires : prévu par le Traité de Rome, sa mise en place s'est effectuée sur la base d'un système répartissant le financement en fonction du niveau de richesse relative des États membres et de leur degré d'appétence politique pour l'aide au développement. Ce système a été conservé au moment où la Communauté européenne a adopté son système de ressources propres.

² Il était initialement prévu que des entreprises financent une partie de la construction et du déploiement des satellites.

Dépenses d'aide publique au développement (2006, en % de la dépense publique totale)



communautaires. Trois de ces agences européennes non communautaires participent de la coopération européenne en matière de politique étrangère, de sécurité et de défense : il s'agit de l'Agence européenne de Défense (AED), principalement consacrée à l'industrie de défense, du centre satellitaire de l'Union européenne (EUSC) et enfin de l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE (ISS).

Deuxièmement, les États européens ont également été amenés à créer des organisations internationales communes, exclusivement dédiées à des enjeux qui sont pour l'UE des enjeux proprement diplomatiques. Deux de ces organisations

parfois conduits à engager une petite partie de leurs dépenses extérieures et de défense dans un cadre commun, pour des raisons de légitimité comme pour des raisons d'efficacité. La récente mise en place du mécanisme ATHENA, lui aussi géré par le Conseil, traduit quant à elle le souhait des États membres d'assurer une couverture financière commune de certains coûts engendrés par les opérations extérieures de l'UE (par exemple dans les Balkans) : il s'agit principalement d'organiser la prise en charge de « coûts communs » d'une opération (transports, hébergement, etc.), en vue d'assurer une meilleure coordination et des économies d'échelle – le reste des coûts

restant pris en charge directement par les États concernés. Si ces coûts communs n'excèdent jamais 10 % des dépenses engendrées par une opération extérieure, leur prise en charge par ATHENA connaît une croissance rapide ces dernières années en raison de la multiplication des opérations extérieures engagées sous la bannière de l'UE (à noter que la couverture de certains coûts considérés comme nationaux et donc payés *in fine* par les États concernés est elle aussi administrée par ATHENA pour des raisons d'efficacité).

Quatrièmement, principal organisme de coopération européenne en matière d'équipement militaire, l'OCCAR est né d'une convention signée en 1998 entre la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie, et compte désormais 6 pays participants puisque l'Espagne et la Belgique se sont jointes à eux³. Cette coopération concerne à la fois le développement et la production des équipements, dont les coûts sont mis en commun : les États membres participent sur une base volontaire. Chaque État membre acquiert ensuite les équipements dont il a besoin de façon autonome et individuelle (c'est évidemment ce qui est le plus coûteux).

4 – Des dépenses auxquelles la France participe fortement

Une caractéristique marquante des dépenses européennes non communautaires est de dépendre du degré d'engagement souhaité par les États, libres de participer ou non aux organisations ou opérations concernées. Une fois engagés, ils ont parfois la possibilité de proportionner leur niveau de contribution financière, notamment lorsqu'une distinction entre « dépenses obligatoires » et « dépenses facultatives » est opérée. Les secondes concernent alors des opérations et projets auxquels les États ont la faculté de participer de manière volontaire et ponctuelle : elles représentaient par exemple 71% du budget total de l'ESA en 2007. Un principe similaire est en vigueur à l'OCCAR. Hors prise en charge des

coûts communs par le mécanisme ATNENA, le financement des opérations extérieures conduites sous l'égide de l'UE repose quant à lui sur l'imputation aux États des seuls coûts qu'ils ont générés (« *cost lie where they fall* »).

Une autre caractéristique marquante des dépenses européennes non communautaires est qu'elles sont souvent financées sur la base d'une clé de répartition tenant compte du niveau de richesse des pays concernés. Cette « clé PIB » peut être utilisée de manière intégrale ou être légèrement adaptée en fonction de considérations politiques : un État peut souhaiter payer moins parce que la dépense ne lui apparaît pas stratégique, ou payer plus pour avoir davantage de poids au moment des décisions. Cette recherche d'équité éclaire naturellement elle aussi les débats relatifs au budget communautaire : elle explique en grande partie pourquoi la « 4^e ressource », créée en 1988 et fondée sur le revenu national brut des États membres, a connu une telle montée en puissance (elle représente aujourd'hui environ deux tiers des ressources communautaires). Les propositions visant à faire de cette 4^e ressource la ressource quasi exclusive de l'UE à l'avenir doivent également être perçues à cette aune⁴.

Quelle que soit la nature des leçons tirées du financement *ad hoc* des dépenses européennes non communautaires, on peut noter que la France participe très substantiellement à leur financement (voir tableau suivant) puisque sa contribution :

- dépassait 2 milliards d'euros en 2007, soit 24,2 % du total des dépenses engagées sous cette forme : la quote-part française moyenne excède de beaucoup celle qui résulterait de son seul niveau de richesse, puisque son PIB représente un peu moins de 16 % du PIB de l'UE ;
- est particulièrement forte dans le domaine de la recherche (plus de 26 % au total), notamment au sein de l'ESA et d'Eureka, ainsi qu'en matière d'armement (Occar).

³ Si le nombre d'États concernés par OCCAR demeure limité, cette coopération mérite d'être signalée en ce qu'elle met en œuvre les orientations de la « PESD » tout en mobilisant des masses financières non négligeables et en progression.

⁴ Sur ce sujet, voir Barbier-Gauchard et Bertoncini (2007), « Les ressources de l'UE : changement ou *statu quo* », Centre d'analyse stratégique, *La Note de veille*, n° 66, juillet 2007.

Des dépenses européennes non communautaires auxquelles la France participe fortement

secteurs (en millions d'euros en 2007)	montant contribution de la France	poids de la contribution de la France	en % des dépenses nationales : France	en % des dépenses nationales : moyenne UE
Recherche et développement technologique	984	26,9%	7,9%	5,3%
Agence Spatiale Européenne (ESA)	720	28,7%		
Organisation Européenne pour la Recherche Nucléaire (CERN)	101	15,9%		
Eureka	110	40,7%		
Organisation de Recherche Astronomique (ESO)	30	20,0%		
Installation Européenne de Rayonnement Synchrotron (ESRF)	22	27,5%		
Initiatives Technologiques Conjointes (ITC)	0,14	16,0%		
Relations extérieures	1030	22,2%	2,5%	2,1%
Fonds Européen de Développement (FED)	484	19,0%		
OPEX (mandat UE) : Athena	13	10,8%		
OPEX (mandat UE) : hors Athena	72	17,4%		
Agence Européenne de Défense (AED)	3,2	16,0%		
Centre Satellitaire de l'UE (EUSC)	2,4	16,0%		
Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE (ISS)	0,6	16,0%		
Conseil de l'Europe (CoE)	18	12,0%		
Organisation pour la Sécurité et la Copération en Europe (OSCE)	12	9,4%		
Union de l'Europe Occidentale (UEO)	1,4	17,4%		
<i>Pour mémoire</i> : Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) : 138				
Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement (OCCAR)	424	34,1%		
Dépenses conjointes	10,5	14,9%	0,04%	0,04%
Office européen de police (EUROPOL)	10,5			
Total	2024	24,2%	0,25%	0,17%

Sources : Organismes concernés, UE, ministère des Affaires étrangères – calculs de l'auteur