

ANALYSE

Les dépenses européennes non communautaires : une réalité substantielle et en devenir ?

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.

L'exercice de révision du « cadre financier » de l'Union européenne, conduit de manière assez discrète par les institutions communautaires, devrait peu évoquer les dépenses européennes non communautaires alors que, même si elles ne figurent pas dans le budget communautaire, elles traduisent aussi une forme d'« européanisation financière ». Cette absence serait 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 (R & D, relations extérieures, police), 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 augmentation¹.

Dans ce contexte, la présente note a pour objet avant tout de proposer un inventaire cursif des principales « dépenses européennes non communautaires », sur la base d'une typologie explicitant les logiques politiques ayant conduit à leur engagement. Elle a 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 européennes 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.

Les dépenses européennes non communautaires : de quoi parle-t-on ? 8 365 millions d'euros (chiffres 2007)

Les dépenses quasi communautaires

Elles ne figurent pas dans le budget communautaire, mais leur gestion est confiée à des organismes directement placés dans le giron de l'UE

2 773 millions d'euros

Les dépenses communes

Elles sont engagées par des États pour financer les organisations européennes dont ils sont membres, en parallèle à leur appartenance à l'UE

3 933 millions d'euros

Les dépenses conjointes

Elles sont engagées de manière autonome par les États européens pour financer des opérations ponctuelles dans un cadre commun

1 658 millions d'euros

¹ 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.

Les dépenses « quasi communautaires », expressions d'un consensus intergouvernemental

Les dépenses « quasi communautaires » (2,7 milliards d'euros en 2007) peuvent être définies comme des dépenses ne figurant pas dans le budget communautaire, mais dont la gestion est confiée à des organismes directement placés dans le giron de l'UE. Elles sont souvent évoquées lors des discussions sur le « cadre financier de l'UE », où la question de leur intégration directe au budget communautaire est parfois posée (exemple du Fonds européen de développement). Le maintien de ces dépenses hors du cadre communautaire classique semble découler d'une absence de consensus global des États membres, sinon sur leur principe, au moins sur leur mode de financement.

Les dépenses gérées par des institutions communautaires

Le **Fonds européen de développement (FED)** 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. Spécifiquement dédié aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, le FED représente un budget annuel moyen de plus de **2,5 milliards d'euros**, géré par le Conseil des ministres et ne figurant pas dans le budget communautaire.

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 étant 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. Les États membres participent au financement du fonctionnement normal d'Athena au prorata de leur niveau de richesse et à celui des opérations en fonction de leur degré d'engagement, pour un total de **46 millions d'euros** en 2007. 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 : leur montant s'est élevé à **74 millions d'euros** en 2007.

Les dépenses des agences européennes non communautaires

L'existence d'agences européennes non communautaires découle de la structure en « trois piliers » issue du traité de l'Union européenne (dit de Maastricht) : au côté du pilier communautaire traditionnel, les piliers dédiés aux coopérations intergouvernementales en matière de **politique étrangère**, de **sécurité** et de **défense** d'une part, en matière de **police** et de **justice** d'autre part, reposent logiquement sur des actes et des dépenses qui ne sont pas principalement communautaires. Lorsqu'elles sont communes, ces dépenses peuvent être confiées à des agences certes créées par un acte de droit communautaire (traité ou décision du Conseil) mais directement financées par les États membres, hors budget communautaire.

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**, principalement consacrée à l'industrie de défense, qui réunit tous les pays de l'UE sauf le Danemark, et dispose d'un budget annuel d'environ 20 millions d'euros ; du **centre satellitaire de l'Union européenne (EUSC)** qui réunit tous les pays de l'UE, doté d'un budget annuel de 15 millions d'euros ; enfin de l'**Institut d'études de sécurité de l'UE (ISS)**, dont le budget annuel est de 4 millions d'euros.

Dédiée à la coopération européenne en matière de prévention et de lutte contre la criminalité internationale organisée, l'agence **Europol** est financée (à hauteur de 71 millions d'euros en 2007) par tous les États membres de l'UE, sur la base de leur niveau de richesse. À noter que le **Cepol** (collège européen de police dédié à la formation des policiers) et l'organisation **Eurojust** (pour la coopération judiciaire) sont financés directement par le budget communautaire depuis quelques années.

Le niveau important des dépenses quasi communautaires est donc d'abord lié au FED, mais chacune de ces dépenses est cependant non négligeable au regard des dépenses communautaires du secteur, puisque leur mode de financement est souvent une alternative à un financement communautaire direct.

Les dépenses européennes « communes » : le financement d'organisations spécialisées hors UE

Les dépenses européennes communes (3,9 milliards d'euros en 2007 – hors OTAN) peuvent être définies comme des dépenses engagées par des États pour financer les organisations européennes dont ils sont membres, en parallèle de leur appartenance à l'UE. Alors que l'UE est une organisation à vocation généraliste qui a progressivement étendu ses activités, ces organisations communes ont été créées en application du principe de spécialité et se sont principalement développées dans le secteur de la recherche, ainsi que sur des registres plus politiques².

Les dépenses européennes communes en matière de recherche

La mise en œuvre commune de projets scientifiques, techniques voire industriels a plusieurs fois donné naissance à des organisations européennes communes disposant de budgets publics substantiels³. Hormis quelques établissements universitaires financés en commun⁴, ces organisations européennes sont presque toutes actives dans le domaine de la recherche fondamentale ou appliquée.

L'Agence spatiale européenne (ESA) assure notamment depuis 1975 la conception et la gestion des différents modèles du lanceur « Ariane » : elle réunit 17 États dont 15 sont membres de l'UE. Elle bénéficie d'un budget annuel d'environ 2,5 milliards d'euros. Le Centre européen pour la recherche nucléaire (CERN) regroupe 20 États dont 18 adhèrent à l'UE, pour un budget de 636 millions d'euros en 2007. 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. Son budget s'est élevé à 270 millions d'euros en 2007. Créée en 1962, l'Organisation de recherche astronomique (ESO), qui rassemble 14 États membres de l'UE, est dotée d'un budget de 150 millions d'euros en 2007. Enfin, l'organisation ESRF, chargée depuis 1988 de gérer le « Synchrotron », réunit 18 États membres de l'UE, pour un budget de 80 millions d'euros en 2007.

Plus récemment, les États membres ont décidé de mettre en œuvre le projet de fission thermonucléaire « ITER » en recourant directement au budget communautaire (partie Euratom), et non sur une base individuelle comme c'est le cas pour les organisations citées ci-dessus, pour un coût total estimé à environ 10 milliards d'euros sur 30 ans. On peut également noter que les dépenses communautaires de recherche vont fortement augmenter entre 2007 et 2013, puisque les financements consacrés au « PCRD » passeront de 5,1 à 8,8 milliards d'euros (pour un total de 48 milliards d'euros sur la période).

Tableau 1 - 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 | | |
| Pour mémoire : 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 du Centre d'analyse stratégique

² Ne sont pas visées ici les organisations européennes financées hors dotations budgétaires, par exemple Eurocontrol qui compte parmi ses 38 membres 25 des 27 États membres de l'UE mais est financée sur la base de redevances.

³ Elle a même pu déboucher sur la création d'entreprises européennes communes, telle EADS (qui fabrique notamment l'Airbus), dont les États peuvent être actionnaires mais qui ne pèsent pas sur les budgets publics *stricto sensu*.

⁴ Le Collège d'Europe et l'Institut européen de Florence ont été créés par les États membres de la Communauté européenne (en 1949 et en 1972), qui continuent de les financer depuis lors et siègent à leur conseil d'administration (seuls quelques nouveaux États membres de l'UE ne versent pas de contribution financière). À noter que le budget communautaire finance lui aussi ces établissements.

Au total, les dépenses européennes communes mais non communautaires en matière de recherche représentaient plus de 3,6 milliards d'euros en 2007, soit plus des deux tiers de celui des dépenses de recherche engagées dans le cadre du budget communautaire (voir tableau 1).

Les dépenses engagées au profit d'organisations politiques plus sectorielles que l'UE

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 politiques ont une vocation paneuropéenne et intègrent en leur sein des États non européens (par exemple la Russie ou les États-Unis). Elles ont cependant en commun de compter dans leur rang la totalité des États membres de l'UE, qui financent une part très substantielle de leur budget. Créée en 1950 pour préserver et promouvoir les droits de l'Homme, la démocratie et l'État de droit, **le Conseil de l'Europe** réunit 47 États et dispose d'un budget annuel d'environ 200 millions d'euros (dont plus de 50 millions sont consacrés à la Cour européenne des droits de l'Homme), financé à 75 % par les vingt-sept (soit 152 millions d'euros). Issue du processus d'Helsinki lancé en 1975, **l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe** (OSCE) se consacre comme son nom l'indique aux questions de sécurité (mais pas de défense) et réunit 56 États d'Europe, d'Asie Centrale et d'Amérique du Nord. Son budget annuel s'est élevé à 168 millions d'euros en 2007, la contribution des 27 États membres de l'UE représentant 73 % de ce budget (soit 123 millions d'euros). Ces organisations sont dotées de budgets annuels sans commune mesure avec celui de l'Union européenne (112 milliards d'euros en 2007), dès lors qu'elles sont cantonnées à des activités essentiellement politiques et juridiques.

Deux autres organisations communes, actives en matière de sécurité et de défense, doivent également être mentionnées. La première est **l'Union de l'Europe occidentale** (UEO), historiquement créée pour organiser la sécurité de ses pays membres, et qui réunit aujourd'hui 10 des États de l'UE (soit un seuil supérieur à celui fixé par les traités pour engager une « coopération renforcée »). L'UEO a vu ses activités limitées par la création de l'OTAN et, sur la dernière période, par l'émergence de l'Union européenne (qui a par exemple récupéré dans son giron l'Institut d'études et de sécurité). Elle disposait d'un budget opérationnel de 8 millions d'euros en 2007⁵. **L'Organisation du traité de l'Atlantique Nord** réunit 26 pays d'Europe mais aussi d'Amérique du Nord : elle mérite cependant d'être mentionnée pour mémoire dès lors que 21 États de l'UE sur 27 en sont membres et finançaient en 2007 65 % de ses budgets civil (à hauteur de 129 millions d'euros) et militaire (pour 1 milliard d'euros).

Les dépenses européennes « conjointes » : des opérations ponctuelles dans un cadre politique commun

Les dépenses européennes « conjointes » (1,6 milliard d'euros en 2007) peuvent être définies comme des dépenses engagées de manière autonome par les États européens pour financer des opérations ponctuelles, dans un cadre politique commun. L'UE peut jouer un rôle d'inspiratrice plus ou moins direct, et le budget communautaire peut même être sollicité, mais ces opérations peuvent également naître dans le giron de quelques-uns de ses États membres (on s'en tiendra ci-après aux exemples les plus marquants, hors coopérations bilatérales classiques). Engagées le plus souvent dans le domaine des relations extérieures (surtout pour l'armement) ou en matière technologique, ces dépenses européennes conjointes paraissent avant tout traduire un désir d'efficacité des États membres.

Les dépenses conjointes en matière d'opérations extérieures et d'armement

Les dépenses européennes extérieures et de défense restent très largement engagées par les États et très peu présentes dans le budget communautaire, qui gère essentiellement des dépenses d'aide extérieure (à hauteur de 6,2 milliards d'euros en 2007) : la plupart sont consacrées à l'aide au développement (en complément du FED) et à l'aide humanitaire, ainsi qu'aux aspects civils (police, justice, etc.) de la gestion des crises (par exemple dans les Balkans). Les États européens sont 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.

Les « **opérations extérieures** » conduisant les États européens à participer à la gestion de crises et au maintien de la paix sont ainsi très souvent mises en œuvre sur la base d'un mandat politique attribué (par l'ONU) à l'UE dans son ensemble, certains « pays cadres » étant ensuite plus spécifiquement chargés de piloter l'opération concernée : c'est dans ce contexte que se déroule l'opération européenne liée à la crise du Darfour, actuellement dirigée par la France. Si le mécanisme « Athena » représente un premier pas vers un partage de la charge financière, il ne contribue mutualiser à que certains « coûts communs » qui représentent, en moyenne, 10 % du coût total d'une intervention militaire extérieure⁶. Pour autant, l'essentiel des coûts demeure donc à la

⁵ Auquel il faut ajouter 5 millions d'euros dédiés aux pensions.

⁶ Voir *Les forces terrestres européennes dans les opérations extérieures, personnels et financement*, document A/1963, UEO, 2007.

charge des États, qui bénéficient cependant de leur engagement conjoint dans des initiatives qu'ils n'auraient pas eu la légitimité et les moyens de conduire seuls.

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 eux⁷. Cette coopération concerne à la fois le développement et la production des équipements, dont les coûts sont mis en commun : outre un budget administratif qui s'élevait à 8,5 millions d'euros en 2007, l'OCCAR gère également des budgets relatifs à une demi-douzaine de programmes d'armement, auxquels les États membres participent sur une base volontaire, pour un total qui s'élevait à 1,2 milliard d'euros en 2007. 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)⁸.

Au total, les dépenses européennes non communautaires en matière de relations extérieures et de défense, qu'elles soient quasi communautaires, communes ou conjointes, s'élevaient à environ 4,6 milliards d'euros en 2007, soit environ les trois quarts du niveau des dépenses communautaires dans ce secteur (voir Tableau 1). Si l'on intègre les dépenses européennes engagées dans le cadre de l'OTAN, le total s'établit à 5,86 milliards d'euros et 94,6 % des dépenses communautaires.

Les « initiatives technologiques conjointes »

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'Agence spatiale européenne, 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 financement⁹ : il sera donc directement imputé sur le budget communautaire (soit 3,4 milliards d'euros), aucun financement complémentaire des États membres n'étant *a priori* requis. Le projet d'**Institut européen de technologie (IET)** s'apparente lui aussi à une initiative communautaire classique : largement financé par le budget communautaire (308 millions d'euros prévus pour la période 2008-2013), il pourra cependant recevoir des dotations financières des États, sous forme de contribution obligatoire ou facultative, au même titre que des contributions issues d'entreprises.

Des dépenses européennes financées de manière *ad hoc* : un éclairage utile pour l'UE et pour la France ?

Les trois types de dépenses européennes non communautaires présentés ci-dessus ont en commun d'être **financés sur la base d'un système *ad hoc* qui s'écarte du « système de ressources propres » retenu pour le financement du budget communautaire.** Celui-ci est notamment fondé sur les principes de « non-affectation » et de « non-contraction », et ses recettes servent donc à couvrir l'ensemble des dépenses de l'UE. L'existence et le développement de tels systèmes de financement *ad hoc*, qui conduisent les États à contribuer en proportion de leur degré d'engagement et/ou de leur niveau de richesse, peut-il éclairer utilement les débats actuels relatifs à l'efficacité et à la légitimité des dépenses européennes ?

Des financements liés au degré d'engagement des États

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.

⁷ 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.

⁸ On signalera pour mémoire que l'OTAN a mis en place dès 1990 une initiative similaire appelée « Nahema », dont le premier programme portait sur la construction d'un hélicoptère de transport de troupes (le NH90). Cette initiative réunit 7 pays européens : France, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Norvège, Suède et Finlande. Elle était dotée en 2007 d'un budget administratif de 2,4 millions d'euros et d'un budget opérationnel de 60,3 millions d'euros.

⁹ Il était initialement prévu que des entreprises financent une partie de la construction et du déploiement des satellites.

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'OCCAR¹⁰. Hors prise en charge des coûts communs par le mécanisme « Athena », 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* »).

Si les États européens ont également toute liberté d'adhérer ou non à l'UE et d'en sortir, il est difficile d'imaginer que l'un d'eux puisse le faire pour des raisons exclusivement liées à telle ou telle dépense communautaire : la conséquence politique directe est que la discussion sur la nature et la structure des dépenses communautaires peut être beaucoup plus conflictuelle, et qu'elle doit nécessairement déboucher sur des compromis globaux entre États et entre secteurs. L'existence de dépenses quasi communautaires traduit la possibilité de ne pas prévoir la participation de certains États membres (exemple du Danemark pour l'AED) ou d'atténuer le niveau de sa contribution financière au regard de celle qui serait prévue si les règles de financement communautaires étaient appliquées (exemple du FED). Des propositions visant à recourir à un système de financement de type FED pour les dépenses agricoles européennes ont été récemment avancées¹¹, dont la mise en œuvre conduirait à un démantèlement du budget général de l'UE. À l'avenir, la formule des « coopérations renforcées » insérées aux traités européens à Amsterdam en 1997 et celle des « coopérations structurées permanentes » en matière de défense (prévue par le Traité de Lisbonne) pourront le cas échéant être utilisées pour canaliser des dépenses communes.

Des financements plus ou moins proportionnels au niveau de richesse des États

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 aune¹².

On notera pour mémoire que cette recherche d'équité entre États porte également sur le contrôle de l'utilisation des dépenses versées à un budget commun. Dans le cas d'organisations ou d'opérations européennes débouchant sur des commandes publiques, la règle du « juste retour industriel » est souvent invoquée pour faire en sorte que le choix des prestataires respecte un certain équilibre entre pays contributeurs. Ces considérations font écho à l'attention également portée par les pays de l'UE à l'utilisation des dépenses communautaires, dont la moitié est aujourd'hui répartie entre États membres dès les négociations sur le cadre financier de l'UE : cette pratique traduit le souhait de ces États d'atténuer la portée réelle du principe de non-affectation, fût-ce dans le cadre d'un compromis financier portant sur l'ensemble du budget communautaire. Des États de l'UE ont également pu obtenir une réduction du niveau de leurs contributions théoriques au budget communautaire, au motif qu'ils la jugeaient disproportionnée au regard de leur niveau de richesse (le Royaume-Uni des années 1980, l'Allemagne des années 1990, etc.) ou au regard de l'utilité intrinsèque des principales dépenses communautaires. Si la multiplication et la complexité de ces réductions a considérablement affecté la lisibilité du système de financement et la sérénité des négociations budgétaires européennes, on peut aussi considérer que leur absence menacerait fortement la légitimité du budget communautaire tout en dressant un obstacle insurmontable à son éventuelle montée en puissance¹³.

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 2) 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).

¹⁰ La France finance par exemple le programme dédié à l'avion de transport « A 400M » à hauteur de 27 %, celui consacré à l'hélicoptère « Tigre » à hauteur de 43 % mais ne participe pas au programme consacré au véhicule blindé « Boxer ».

¹¹ Voir par exemple Nunez Ferrer, *Can Reforming Own Resources Foster Policy Quality*, SIEPS 2008-3.

¹² 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.

¹³ Sur ce sujet, voir Bertoncini (2007), « Budget communautaire et juste retour : de quoi parle-t-on ? », Centre d'analyse stratégique, *La Note de veille*, n° 59, juillet.

Tableau 2 - 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 du Centre d'analyse stratégique

*
* *

Ce rapide inventaire des « dépenses européennes non communautaires » 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 (R & D, relations extérieures et défense, coopération policière).

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 possible contrôle des parlements nationaux.**

> *Amélie Barbier-Gauchard et Yves Bertoincini, Département des Affaires économiques et financières*

BRÈVES

International

> LA CHINE PROMULGUE SA STRATÉGIE DE PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE À L'HORIZON 2020

Début juin, le Conseil d'État de la République populaire de Chine a promulgué un « Compendium de la stratégie nationale chinoise de propriété intellectuelle ». Cette stratégie vise à **élever le niveau de la Chine sur le plan des droits de propriété intellectuelle (DPI) d'ici à 2020** et ce, sur le plan tant de la création de DPI que de leur utilisation, de leur protection, de leur management et de leur respect de la part du public. La Commission européenne, qui coopère dans ce domaine avec le gouvernement et l'Office chinois de la propriété intellectuelle (SIPO), de façon à **réduire les problèmes de contrefaçon** en Chine, considère cette stratégie comme un moyen de **rendre la Chine plus attractive vis-à-vis des PME étrangères**, qui rechignent encore souvent à commercer avec elle ou à s'y implanter, de peur que leurs DPI n'y soient systématiquement bafoués. Dans cette perspective, Pékin parle de stratégie mutuellement bénéfique à la Chine et à ses partenaires économiques. Si les autorités chinoises y voient un moyen d'ouvrir davantage la Chine sur le reste du monde, elles soulignent qu'il s'agit aussi de contribuer à **renforcer la compétitivité de ses entreprises et de son économie**. L'un des volets de la stratégie a en effet pour objectif déclaré de renforcer la capacité de la Chine à **innover de manière indépendante** et à se construire une identité de pays inventif. Dans cette perspective, les autorités chinoises s'engagent à prendre **des mesures dans les cinq années à venir**, de façon à augmenter considérablement leur niveau en matière de DPI. Elles mentionnent neuf mesures stratégiques à cet effet dans le domaine des brevets, des marques, du droit d'auteur, du secret des affaires, des nouvelles variétés végétales et de la PI dans des domaines spécifiques tels que les questions de défense nationale.

http://www.sipo.gov.cn/sipo_English/news/ipspecial/200806/t20080612_406418.htm

> R. L.

Union européenne

> LA SUÈDE RÉFLÉCHIT AUX CONDITIONS D'UNE OUVERTURE DE L'IMMIGRATION DE TRAVAIL

Au moment où **le gouvernement suédois envisage une libéralisation radicale de l'immigration de travail**, au terme de laquelle un titre de séjour devrait être donné à tout étranger disposant d'un contrat de travail, un rapport d'expert présenté au « Conseil de la mondialisation » suédois traite la question suivante : **une immigration libre est-elle compatible avec un État providence développé ?** L'auteur déploie un argumentaire très vigoureux en faveur d'une immigration libre. Pour lui, la libre circulation des hommes, au même titre que celle des biens, ne peut être que bénéfique pour la Suède. Mais la Suède possède un système de protection sociale qui confère, pour partie, des droits aux résidents et non aux seuls travailleurs. Les immigrés les moins qualifiés peuvent finir par devenir une charge pour le système, si certains emplois leur restent fermés et si « des prestations sociales généreuses leur permettent de survivre confortablement sans travailler ». Pour l'auteur, la solution tient en quatre éléments : lutter contre les discriminations et assurer l'égalité des chances sur le marché du travail ; réformer le marché du travail pour promouvoir la flexibilité et l'employabilité ; lutter contre les trappes de chômage et d'inactivité créées par la protection sociale ; **ne pas conférer les mêmes droits sociaux aux étrangers qu'aux nationaux**. Il convient que le quatrième choix n'est pas idéal, mais qu'il est nécessaire pour maintenir le soutien politique des Suédois à leur système universel de protection sociale. Concrètement, outre le fait que les nouveaux immigrés n'auraient pas droit aux prestations d'assistance (revenu minimum, allocation logement), ils ne seraient autorisés à rester sur le territoire suédois, en cas de perte de leur emploi, que pendant trois mois. La conclusion de l'auteur est claire : une immigration libre est pleinement compatible avec un État providence développé, car accorder aux étrangers le droit de

travailler n'implique pas de leur donner les mêmes droits aux prestations sociales qu'aux citoyens du pays d'accueil. En dehors des questions éthiques qu'il pose, l'argumentaire de l'auteur n'apparaît pas convaincant sur un point : **si les immigrés ne sont pas éligibles au bénéfice de certaines prestations sociales, contribueront-ils à leur financement ?** Dans la négative, ne risque-t-on pas d'introduire une distorsion sur le marché du travail, la main-d'œuvre étrangère devenant, toutes choses égales par ailleurs, moins chère que la main-d'œuvre nationale ? Dans ce cas, l'objectif visant à convaincre les Suédois que l'immigration est une opportunité et non une menace pour leur système social risque fort de ne pas être atteint.

Is Free Migration Compatible with a European-Style Welfare State?, Expert report n° 11 to Sweden Globalisation Council, Philippe Legrain, European Institute, London School of Economics

<http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/10/43/12/b884776b.pdf>

> Y. C.

Rédacteurs des brèves : Yves Chassard (DTEF), Rémi Lallement (DAEF)

Directeur de la publication :
René Sève, directeur général
Directrice éditoriale de *La Note de veille* :
Nathalie Bassaler, chef du Service Veille,
Prospective, International
Responsable de l'animation de la cellule de
veille : Jérôme Tournadre-Plancq, chargé
de mission au Département Institutions
et Société

Pour consulter les archives
de *La Note de veille*
en version électronique :
[http://www.strategie.gouv.fr/
rubrique.php3?id_rubrique=12](http://www.strategie.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=12)

Centre d'analyse stratégique
18, rue de Martignac
75700 Paris cedex 07
Téléphone 01 42 75 61 00
Site Internet :
www.strategie.gouv.fr

