

Europäischer Mehrwert des EU-Budgets: Kann die EU den Mitgliedstaaten sparen helfen? Forschungsbericht – Einleitung und Zusammenfassung

La valeur ajoutée européenne liée aux dépenses communautaires: l'UE peut-elle aider les États membres à faire des économies?

Projet de recherche – Introduction et résumé



Inhaltsverzeichnis | sommaire

Europäischer Mehrwert des EU-Budgets: Kann die EU den Mitgliedstaaten sparen helfen?	
Forschungsbericht – Einleitung und Zusammenfassung	3
La valeur ajoutée européenne liée aux dépenses communautaires : l'UE peut-elle aider les États membres à faire des économies?	
Projet de recherche – Introduction et résumé	15

Europäischer Mehrwert des EU-Budgets: Kann die EU den Mitgliedstaaten sparen helfen?

Forschungsbericht – Einleitung und Zusammenfassung*

* Übersetzung der Einleitung und Zusammenfassung der im Original auf Englisch erschienenen Forschungsstudie „The European Added Value of the EU Budget: Can the EU Help its Member States to Save Money?“, Gütersloh, Juli 2013.
Download: http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcn/SID-F4588A20-6E280A5F/bst/xcms_bst_dms_38323_38324_2.pdf

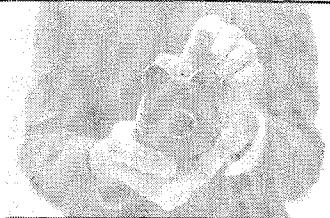
Einleitung

Die hohe Staatsverschuldung zwingt viele EU-Mitgliedsstaaten zu einer Politik der Konsolidierung. Die Austeritätspolitik, mit der die Nationalstaaten nun einen Ausweg aus der Schuldenkrise suchen, hat jedoch eine Kehrseite. Einschnitte bei den Sozialtransfers und bei den öffentlichen Dienstleistungen untergraben den Sozialstaat, auf dem das europäische Wirtschaftsmodell aufbaut. Zunehmende soziale Unsicherheit gefährdet wiederum die europäische Integration. Dass die Zustimmung für die EU bei Umfragen immer weiter abnimmt, spricht für sich. Auch Abstriche bei den öffentlichen Investitionen scheinen kein gangbarer Weg zu sein, Geld zu sparen, weil dadurch die verbliebenen Chancen für Wirtschaftswachstum ersticken werden.

Da immer weniger Geld zur Verfügung steht, sollte es das Gebot der Stunde sein, die Effizienz öffentlicher Ausgaben zu steigern. Eine Möglichkeit, öffentliche Mittel effizienter auszugeben, besteht darin, sie sinnvoll auf die verschiedenen Regierungsebenen zu verteilen. Innerhalb der EU müsste man dazu feststellen, auf welcher Regierungsebene bestimmte Aufgaben am besten erledigt werden können. Entsprechend sollte dann auch die haushaltspolitische Verantwortung entweder in Brüssel oder bei den Mitgliedsstaaten liegen. Ein solches Vorgehen basiert auf der Annahme, dass in bestimmten Bereichen, in denen zum Beispiel Skaleneffekte wirksam werden, „ein Euro auf EU-Ebene mehr Ertrag bringt als auf nationaler oder regionaler Ebene“, wie die EU-Kommission darlegt.

Die Kommission war es auch, die das Konzept des europäischen Mehrwerts in den Vordergrund stellte, als sie ihren Entwurf für den EU-Haushalt 2014 bis 2020 vorlegte. Der Europäischen Kommission zufolge lässt sich der Mehrwert am besten als „Zusatznutzen begreifen, den EU-Interventionen über jenen Nutzen hinaus erbringen, den Mitgliedsstaaten allein erzielt hätten“. Diese Argumente der Kommission für eine Reform des EU-Haushalts fielen bei den Mitgliedsstaaten nicht auf fruchtbaren Boden. Während der Haushaltverhandlungen spielte die Frage des europäischen Mehrwerts allenfalls eine untergeordnete Rolle. Stattdessen herrschte das altgewohnte Juste-Retour-Denken vor. Wieder einmal wurde um die Größe des Haushalts und die Verteilung der Gelder gekämpft. Es ging nicht darum, wie der Haushalt zum Wohl der EU-Bürger reformiert werden könnte.

Alte Hasen in der Politik wird es kaum überraschen, dass sogar in Zeiten der Finanzkrise wenig darüber nachgedacht wurde, wie sich die haushaltspolitische Verantwortung zwischen der EU und ihren Mitgliedsstaaten besser aufteilen ließe. Für den erfahrenen und desillusionierten Beobachter stellt Evidenz-basierte Politik eine *contradiccio in adiecto* dar. Leider zeigen zahlreiche Beispiele aus der politischen Wirklichkeit, dass politische und ökonomische Logik einfach nicht zueinanderfinden – zumindest nicht bei Haushaltverhandlungen. Andererseits scheint es kaum realistisch, dass Politiker sich weiter darum herumdrücken können, ökonomische Realitäten bei ihren Entscheidungen



auszublenden, zumal derzeit weder die Nationalstaaten noch die EU die nötigen öffentlichen Güter bereitstellen können, um ihre Bürger in einer globalisierten Welt zu schützen.

Die vorliegende Forschungsstudie wurde von der Bertelsmann Stiftung initiiert. Unsere Absicht war es, Argumente für eine Berücksichtigung des europäischen Mehrwerts als Entscheidungskriterium zu sammeln, indem wir die Einsparungen und Verluste genau beziffern, die Ausgaben auf EU-Ebene mit sich bringen. Bisher wurde der europäische Mehrwert in Studien hauptsächlich durch qualitative Kriterien definiert. Dadurch verschwamm das Konzept, da es möglich war, einer bestimmten Politik einen europäischen Mehrwert zuzuschreiben oder auch nicht. Unser Ziel war es daher, das Konzept so zu operationalisieren, dass sich der europäische Mehrwert von Ausgaben z.B. in der Agrarpolitik, der Außenpolitik und der Verteidigung quantitativ genau erfassen lässt. Mit dieser empirischen Herangehensweise betraten wir von Anfang an Neuland. Doch es schien uns jeder Mühe wert, zum ersten Mal zu beweisen, dass die EU ihren Mitgliedsstaaten tatsächlich sparen helfen kann.

Das Projekt wurde gemeinsam mit dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) durchgeführt, das den konzeptionellen Rahmen entwickelte und auch den Großteil des statistischen Materials auswertete. Unsere Fallstudie zum Mehrwert der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) wäre ohne die Fachkenntnis und den Einsatz von Stephan von Cramon-Taubadel von der Universität Göttingen niemals so weit gediehen. Auch wäre es uns ohne die Mitarbeit von RAND Europe unmöglich gewesen, das Einsparpotential gemeinsamer Landstreitkräfte zu ermitteln. Des Weiteren wurde das Projekt von Anfang an von einer Gruppe von Experten aus Forschung und Politik unterstützt. Ihre Beiträge, ob sie uns nun schriftlich oder bei unseren vier Expertentreffen in Brüssel 2011 und 2012 erreichten, waren von unschätzbarem Wert. Sie halfen uns, unsere Fragestellung zu präzisieren und Erkenntnisse auf hohem Niveau zu gewinnen, die sich auch aus politischer Erfahrung speisen.

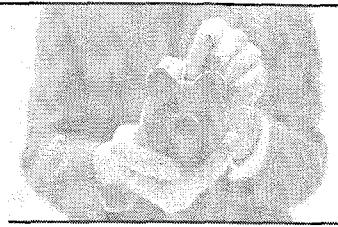
Stefani Weiss

Zusammenfassung

Unsere Untersuchung zum europäischen Mehrwert (European added value, EAV) förderte eine Reihe unterschiedlicher Erkenntnisse zutage. Zunächst einmal zeigt sie, dass der in Mode gekommene Begriff „europäischer Mehrwert“ präzisiert werden muss. Das Konzept des europäischen Mehrwerts kann nur dann hilfreich sein, wenn es stets im selben Sinne gebraucht wird. Des Weiteren haben unsere Untersuchungen ergeben, dass es zumindest in bestimmten, genau definierten Politikfeldern durchaus möglich ist, den europäischen Mehrwert von Ausgaben zu quantifizieren. Diese quantitative Bestimmung ist zwar schwierig und methodisch anspruchsvoll, aber sie ist machbar und kann politische Debatten bereichern.

Im Rahmen dieser Studie wurden Definitionen und Konzepte entwickelt, die für zukünftige Untersuchungen wegweisend sein können. Zu jedem sinnvollen Forschungsansatz gehört die genaue Beschreibung eines kontrafaktischen Szenarios. Den „Mehrwert“ von EU-Maßnahmen quantitativ zu bestimmen ist nur dann möglich, wenn Kosten oder Nutzen von EU-Ausgaben mit Kosten oder Nutzen nationaler Ausgaben verglichen werden können (also mit dem nationalen Alternativszenario, wie wir es in der Fallstudie zur Gemeinsamen Agrarpolitik darstellen). Auch das Gegenteil trifft zu: Wenn der größte Teil der öffentlichen Ausgaben immer noch von den Nationalstaaten verantwortet wird und der mögliche Nutzen einer stärkeren Beteiligung der EU ausgelotet werden soll, so muss ein kontrafaktisches europäisches Alternativszenario entwickelt werden, mit dem sich die tatsächliche Politik der Nationalstaaten vergleichen lässt (so geschehen in unseren Untersuchungen zu diplomatischen Vertretungen und zur Verteidigung). Unsere Versuche in drei sehr unterschiedlichen Politikfeldern haben gezeigt, dass es sehr schwierig ist, ein nationales oder europäisches Alternativszenario zu entwerfen, und dass hierfür kein einheitliches Verfahren angegeben werden kann. Mögliche Herangehensweisen sind u.a. die ökonometrische Schätzung von Ausgabenmodellen oder das Errechnen von differenzierten Kostenmodellen.

Zu den politisch relevanten Ergebnissen unserer Studie gehört die Erkenntnis, dass „mehr Europa“ bei den auswärtigen Vertretungen und bei der Verteidigung durchaus im Interesse der Steuerzahler liegen könnte. Für diese beiden Bereiche konnten wir nachweisen, dass ein gemeinsames europäisches Vorgehen bedeutende Einsparpotentiale mit sich bringen könnte. Die Höhe der Einsparungen konnten wir genau beziffern. In beiden Bereichen muss jedoch beachtet werden, dass diese Einsparungen nur erreicht werden können auf der Basis der nationalen Gehaltsniveaus. Immer dann, wenn bei einem gemeinsamen europäischen Vorgehen das derzeitige Besoldungsniveau von EU-Beamten und -Bediensteten an die Stelle des nationalen Gehaltsniveaus tritt, fallen die Einsparmöglichkeiten sehr viel geringer aus oder verschwinden ganz.



Was die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) betrifft, so war es im Rahmen dieser Studie nicht möglich, eine bestimmte Art von Mehrwert nachzuweisen, Insbesondere haben sich keine Anhaltspunkte dafür ergeben, dass die GAP die öffentlichen Agrarausgaben im Vergleich zum Alternativszenario nationaler Agrarpolitik deutlich erhöht oder gesenkt hat.

Was bedeutet „europäischer Mehrwert“?

Aus ökonomischer Sicht sollten öffentliche Ausgaben auf EU-Ebene idealerweise zwei Kriterien erfüllen. Erstens sollten sie einen positiven Nettonutzen haben, das heißt, ihr Nutzen sollte die Kosten überwiegen. Zweitens sollten sie einen europäischen Mehrwert erbringen, was bedeutet, dass der Nettonutzen von Ausgaben auf EU-Ebene größer als der Nettonutzen von Ausgaben auf nationalstaatlicher Ebene sein sollte. Der europäische Mehrwert ergibt sich also aus einem Vergleich des Nettonutzens von Ausgaben nationaler Regierungen mit dem Nettonutzen vergleichbarer Ausgaben auf europäischer Ebene. Streng genommen lässt sich der Mehrwert so als Differenz zwischen dem Nettonutzen von Ausgaben auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene verstehen. Dabei muss man berücksichtigen, dass das Ausmaß des Nettonutzens nichts mit der Größe des europäischen Mehrwerts zu tun hat. Zum Beispiel kann es auch dann noch vorteilhaft sein, Ausgaben auf europäischer Ebene zu tätigen, wenn der Nettonutzen negativ ausfällt.

Viele öffentliche Dienstleistungen haben beträchtliche positive Auswirkungen über nationalstaatliche Grenzen hinweg, was nahelegt, dass einige Mitgliedsstaaten in diesen Bereichen nicht ausreichend zu investieren. Eins der wichtigsten Politikfelder, auf die dies zutrifft, ist der Ausbau und Erhalt des transeuropäischen Verkehrsnetzes. Zudem kann es für die EU einfacher sein, Skaleneffekte so zu nutzen, dass ein europäischer Mehrwert entsteht. Skaleneffekte ergeben sich, weil öffentliche Dienstleistungen zumindest zu einem gewissem Grad Gemeingüter ohne Rivalität im Konsum darstellen. Geht man davon aus, dass die EU öffentliche Dienstleistungen für eine größere Zahl von Nutznießern zur Verfügung stellt als die nationalen Regierungen, so nehmen die Kosten pro Kopf ab. Zudem erfordern große öffentliche Investitionsvorhaben mit hohen Fixkosten Mittel, die die Finanzkraft einzelner Staaten übersteigen. So gibt es bei einer Reihe öffentlicher Dienstleistungen Schwelleneffekte, dererwegen nur Jurisdiktionen jenseits einer bestimmten Größe sie bereitstellen können. Ist nur die EU hierzu in der Lage, ergibt sich daraus ein europäischer Mehrwert. Solche Schwelleneffekte stellen letztlich eine besondere Form von Skaleneffekten dar. Ein mögliches Beispiel für ein öffentliches Gut, das derartigen Schwelleneffekten unterworfen sein könnte, ist GALILEO, auch wenn es Zweifel daran gibt, dass dieses Projekt einen Nettonutzen hat.

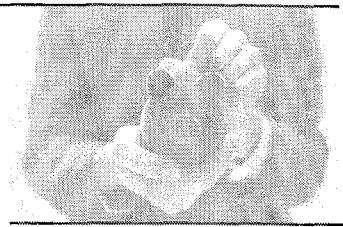
Andere Gründe, warum Ausgaben auf EU-Ebene einen Mehrwert erzielen können, hängen mit der politischen Ökonomie und Fragen der Regierungsführung zusammen. Öffentliche Ausgaben auf EU-Ebene bringen möglicherweise dadurch zusätzlichen Nutzen, dass sie schädliche Konkurrenz unter den nationalen Regierungen begrenzen. Subventionen einzelner Regierungen für bestimmte Industrien oder Wirtschaftszweige können zu einem Subventionswettbewerb führen, bei dem jede Regierung versucht, mehr zu zahlen als andere Mitgliedsstaaten, um Unternehmen anzulocken (ähnlich wie im Fall des Wettbewerbs um niedrige Steuern). Subventionen nur auf europäischer Ebene zu zahlen schafft also einen europäischen Mehrwert, weil der Subventionswettlauf dadurch wahrscheinlich eingeschränkt wird. Dies mag im Prinzip für die Agrarpolitik gelten. Außerdem handeln nationale Regierungen möglicherweise kurzsichtig, da sie in den Grenzen relativ kurzer Legislaturperioden denken. Dagegen sind politische Strategien und Ausgabenentscheidungen auf europäischer Ebene teilweise von nationalen Wahlzyklen abgekoppelt. Dadurch wiederum kann sich die Verteilung und Zusammensetzung öffentlicher Ausgaben in bestimmten Sektoren stärker an langfristigen Zielen orientieren, z.B. an der Steigerung des Wirtschaftswachstums. Ein europäischer Mehrwert entsteht also durch einen sinnvolleren Einsatz vorhandener Mittel.

Fallstudie 1

Führt die Gemeinsame Agrarpolitik zu einer Beschränkung der Agrarausgaben in der EU? Über den europäischen Mehrwert in der Agrarpolitik.

Die Analyse zeigt eins sehr deutlich: Insgesamt lässt sich nicht feststellen, dass durch die GAP die öffentlichen Ausgaben für die Landwirtschaft nennenswert höher oder niedriger ausgefallen wären als die Kosten der Agrarpolitik, die die einzelnen Nationalstaaten sonst in unserem Untersuchungszeitraum, den Jahren von 2004 bis 2010, betrieben hätten. Dennoch gibt es einige Hinweise darauf, dass die GAP in jüngster Zeit begonnen hat, die Ausgaben für Agrarpolitik zu begrenzen. Die nationale Agrarpolitik aller einzelnen Staaten hätte 2010 in der Summe etwa 23 Milliarden Euro mehr gekostet als die Ausgaben für die Gemeinsame Agrarpolitik der EU im selben Jahr. Während das Common-Pool-Problem in den frühen Dekaden der GAP die Ausgaben nach oben getrieben haben mag, sorgen nun möglicherweise feste Ausgabengrenzen und die wachsende Bedeutung anderer Politikfelder in der EU dafür, dass die Verantwortlichen in der Agrarpolitik Forderungen nach mehr Schutz und Unterstützung auf nationaler Ebene nicht nachgeben.

Um diese Ergebnisse besser einschätzen zu können, muss man noch einige weitere Umstände berücksichtigen. Zunächst einmal unterliegen unsere Simulationen einer gewissen Unsicherheit, und die Konfidenzintervalle der simulierten Ausgaben der EU 21 für nationale Agrarpolitik (NAP) sind breit, was bedeutet, dass die Ausgaben auch wesentlich höher oder niedriger ausfallen könnten. Zweitens weist das Modell, mit dessen Hilfe wir die Ausgaben für die nationale Agrarpolitik (NAP) simulieren, die für Modelle dieser Art typischen Schwächen auf. Insbesondere erklärt es die statistischen Schwankungen bei den Agrarausgaben, die sich im Verlauf mehrerer Jahre und in OECD Ländern



außerhalb der EU beobachten lassen, zwar zum großen Teil, aber nicht vollständig. Und sollte es drittens zutreffen, dass die GAP in jüngster Zeit die öffentlichen Agrarausgaben begrenzt, so bedeutet das nicht automatisch, dass die GAP einen europäischen Mehrwert hervorbringt. Es gibt Anzeichen dafür, dass die GAP tatsächlich eine bestimmte Art von europäischem Mehrwert schafft, der ihr manchmal zugeschrieben wird, nämlich ein Maß an politischer Koordination, das politische und ökonomische Verzerrungen vermindert und den Subventionswettlauf einschränkt. Unsere Studie gibt jedoch keinen Aufschluss darüber, ob die GAP auch andere Formen von europäischem Mehrwert erzeugt. Fürsprecher der GAP würden sicher anführen, sie schaffe auch eine Reihe öffentlicher Güter, die die Agrarpolitik der Nationalstaaten nicht bereitstellen würde. Kritiker können dagegen auf Ineffizienz und eine Vielzahl öffentlicher Lasten verweisen. Sie werden erklären, dass die verwendeten Mittel einen sehr viel größeren europäischen Mehrwert erzeugen würden, wenn sie für andere Bereiche wie Forschung oder Infrastruktorentwicklung zur Verfügung ständen.

Ein Grund für diese fortgesetzte Debatte liegt darin, dass es sehr kompliziert ist, einen europäischen Mehrwert der GAP nachzuweisen. Ob die Ausgaben für die GAP einen europäischen Mehrwert hervorbringen, ist nicht nur eine Frage der Höhe von Nutzen und Kosten (selbst wenn sich beides beziffern ließe). Gäbe es keine Gemeinsame Agrarpolitik der EU, so würden die Mitgliedsstaaten nationale Strategien in der Agrarpolitik verfolgen, die ebenfalls Kosten und Nutzen hätten. Die GAP erzeugt nur dann einen europäischen Mehrwert, wenn ihr Nettonutzen den Nettonutzen nationaler Agrarpolitik übersteigt. Um zu ermitteln, ob die GAP zu einem europäischen Mehrwert führt, muss man also nicht nur ihre Kosten und ihren Nutzen messen. Man muss auch prognostizieren, welche agrarpolitischen Strategien die Mitgliedsstaaten umsetzen würden, und deren Kosten und Nutzeffekte schätzen. Ein solches kontrafaktisches Alternativszenario zu entwickeln ist eine noch größere Herausforderung als das Beziffern von Kosten und Nutzen der GAP.

Fallstudie 2

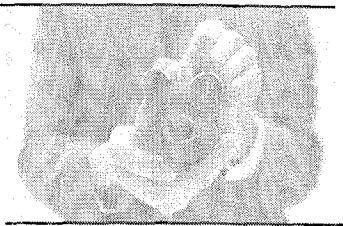
Eine Botschaft mit 27 Fahnen – der mögliche Nutzen gemeinsamer Auslandsvertretungen

Unsere Ergebnisse legen nahe, dass hier das Einsparpotential in einer Höhe zwischen 420 Millionen und 1,3 Milliarden Euro jährlich liegt. Dies entspräche zwischen 6 und 19 Prozent der Summe, die derzeit von allen Mitgliedsstaaten für Vertretungen im Ausland ausgegeben wird. Durch gemeinsame Auslandsvertretungen ließe sich also ein bedeutender europäischer Mehrwert erzielen. Dies gilt allerdings nur unter einem Vorbehalt, der mit den unterschiedlichen Gehaltsniveaus in der EU zusammenhängt. Unsere Zahlen für den erzielbaren europäischen Mehrwert basieren auf der Annahme, dass auch bei gemeinsamen diplomatischen Vertretungen für die Beamten und Bediensteten das Gehaltsniveau ihrer jeweiligen Heimatländer gelten würde. Sollten in den Auslandsvertretungen der EU EU-Gehälter gezahlt werden, trifft unsere Prognose nicht mehr zu.

Außenpolitik ist ein typisches Lehrbuchbeispiel für ein nationales öffentliches Gut in Ländern mit föderaler Struktur. Daher überrascht es nicht, dass die Außenpolitik in den Fokus rückt, wenn immer Prinzipien des Fiskalföderalismus auf die EU und ihren Haushalt angewandt werden. So scheint es offensichtlich, dass Europa beträchtliche Einsparungen durch Skaleneffekte erreichen könnte, wenn außenpolitische Aufgaben auf die EU-Ebene übertragen würden. Die Zahl der diplomatischen Vertretungen außerhalb der EU und ihrer Bediensteten ließe sich drastisch reduzieren. Unkoordinierte Aktivitäten der einzelnen Nationalstaaten haben verschiedene unerwünschte Nebeneffekte. So können einzelne Staaten als Trittbrettfahrer von Ausgaben anderer EU-Mitgliedsstaaten profitieren, und es kann zu Engpässen bei internationalen Aktivitäten kommen. Kleinere Länder könnten sich auf die konsularischen Leistungen größerer EU-Staaten verlassen. Plant jedes Land sein eigenes Netz diplomatischer Vertretungen, so kann es in bestimmten Weltgegenden zu einem Mangel an Vertretungen europäischer Staaten oder zu einer unnötigen Dichte kommen. Eine gemeinsame europäische Vorgehensweise würde daher zu einem beträchtlichen europäischen Mehrwert führen. Deshalb ist es nicht verwunderlich, dass die Außenpolitik immer wieder nachdrücklich als naheliegendes Feld für eine Neuordnung der Ausgaben genannt wird. Doch wie so oft ist die Wirklichkeit komplizierter als die Theorie. Ein offensichtliches Hindernis für eine Übertragung außenpolitischer Befugnisse auf die EU ist die unzweifelhafte Existenz nationaler außenpolitischer Interessen. Die Notwendigkeit, einen Kompromiss zwischen dem erhofften europäischen Mehrwert und den nötigen Abstrichen an der nationalen Souveränität zu finden, stellt für jeden Versuch, den europäischen Mehrwert gemeinsamer ausländischer Vertretungen zu quantifizieren, ein Problem dar. Selbst wenn es gelänge, das Einsparpotential einer weitreichenden Übertragung außenpolitischer Befugnisse auf die europäische Ebene zu berechnen, würde das Ergebnis in der politischen Debatte wohl kaum ernst genommen. Man muss daher bei den Berechnungen sinnvollerweise davon ausgehen, dass auf absehbare Zeit bestimmte Dimensionen der internationalen Beziehungen von den Nationalstaaten weiterhin selbst wahrgenommen werden. Wir haben daher eine Spannbreite möglicher Einsparungen ermittelt, wobei das Sparpotential jeweils vom Grad des Kompetenztransfers auf die europäische Ebene abhängig gemacht wurde. In der vorliegenden Fallstudie geht es vor allem um das Unterhalten von internationalen Vertretungen, also von Botschaften und Konsulaten.

Es wäre naiv, nun einfach die gegenwärtigen Kosten für die diplomatischen Vertretungen der EU-Mitgliedsstaaten mit den Kosten eines gemeinsamen diplomatischen Dienstes der EU zu vergleichen. Da die Kosten für diese hypothetische Alternative nicht direkt ermittelt werden können, muss ein komplexeres Szenario gewählt werden. In dieser Studie orientieren wir uns beim Versuch, den europäischen Mehrwert gemeinsamer Vertretungen zu ermitteln, an zwei Vorgaben:

- 1) Der mögliche europäische Mehrwert wurde sowohl anhand des zu erwartenden Nutzens und anhand der Kosten errechnet. Ein Netzwerk diplomatischer Vertretungen könnte den EU-Bürgern eine lückenlose Versorgung weltweit anbieten. Gleichzeitig könnte dieser Nutzen zu einem geringeren Preis erzielt werden, da es beachtliche positive Skaleneffekte gäbe.
-



- 2) Der mögliche europäische Mehrwert wurde für unterschiedliche Szenarien eines gemeinsamen diplomatischen Dienstes ermittelt. Dabei ziehen wir ins Kalkül, dass die EU, anders als eine einzelne große Nation, auch mit einigen kostensteigernden Faktoren konfrontiert wäre. So könnten zusätzliche Kosten durch Sprachbarrieren und bestimmte nationale Interessen entstehen. Anhand der typischen Aufgaben einer diplomatischen Vertretung entwerfen wir Modelle mit unterschiedlichen Transfergraden. Zum Beispiel nehmen wir bei unserer Analyse an, dass es bei den konsularischen Leistungen einfacher ist, Skaleneffekte zu nutzen, schwieriger aber bei der Pflege wirtschaftlicher Beziehungen, da hier die einzelnen Nationalstaaten ausgeprägtere eigene Interessen haben.

Fallstudie 3

Der fiskalische Mehrwert gemeinsamer europäischer Landstreitkräfte

Die Analyse zeigt, dass ein bedeutender Mehrwert durch die Schaffung kleinerer und besser koordinierter europäischer Landstreitkräfte erzielt werden könnte. Schätzungen zufolge liegt das Einsparpotential zwischen drei und neun Milliarden Euro jährlich. Unserem „mittleren Szenario“ zufolge würden die 27 Mitgliedsstaaten der EU in Zukunft über ein gemeinsames Heer von 600.000 Soldaten verfügen. Heute sind es dagegen 890.000. Das Szenario geht also von einer beträchtlichen, aber realistischen Reduzierung der Truppenstärke um etwa ein Drittel aus, und zwar in Analogie zur Anpassung der Truppenstärke der Britischen Armee von 110.000 Soldaten im Jahr 2011 auf 82.000 im Jahr 2020, die eine Verringerung um fast 30 Prozent darstellt. Würden die EU-Mitgliedsstaaten ihre Landstreitkräfte auf 600.000 Soldaten verringern, könnten sie etwa 6,5 Milliarden Euro jährlich sparen. Simulationen mit unterschiedlichen Besoldungsniveaus haben jedoch gezeigt, dass es dabei keine Angleichung der Besoldung nach oben geben darf. Wäre dies der Fall, würden die Kosten nicht sinken, sondern steigen. Schreibt man die gegenwärtige Besoldungsstruktur fort, so stellt das Einsparpotential von 6,5 Milliarden Euro eine eher konservative Schätzung dar, denn wir haben nicht versucht, weitere wahrscheinliche Einsparungen in anderen Bereichen zu beziffern, die sich aus einer Reduzierung der Truppenstärke ergeben würden. Es erscheint realistisch anzunehmen, dass Ausgaben für Gebäude, Ausbildung und Material ebenfalls zurückgehen würden. Weitere Einsparungen bei den Personalkosten, die ebenfalls noch nicht in unsere Berechnung eingegangen sind, ergäben sich durch geringere Pensionszahlungen und Versorgungsleistungen. Zudem gehen wir in der vorliegenden Untersuchung nur von einer Konsolidierung der regulären Truppen auf niedrigerem Niveau aus. Reduzierungen bei Gendarmerien und Wehrpflichtigen, die gemeinsam noch einmal 570.000 Menschen ausmachen, wurden nicht angenommen.

In gefestigten Nationalstaaten gilt Verteidigung unzweifelhaft als Aufgabe der Zentralregierung. In Staaten mit föderaler Struktur wie den USA, Kanada, der Schweiz und Deutschland ist diese alleinige Verantwortung der Zentralregierung für das Militär nicht nur historisch begründet. Ein überzeugendes Argument liegt auch in der Effizienz, denn Verteidigungsorgane auf subnationaler

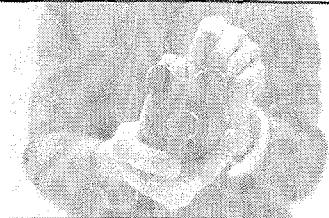
Ebene wären unnötig teuer und weniger leistungsfähig. Außerdem würden Trittbrettfahrerprobleme die einzelnen Bundesstaaten eher davon abhalten, effiziente Verteidigungsorgane zu finanzieren.

Es gibt daher gute Gründe, für die Zukunft die Möglichkeit einer europäischen Verteidigungspolitik zu erwägen. Eine gemeinsame Verteidigungspolitik würde einen erheblichen europäischen Mehrwert erzeugen, indem sie dasselbe Maß an Sicherheit zu geringeren Kosten gewährleisten oder die Qualität und das (globale) Gewicht der europäische Verteidigung steigern würde, ohne die öffentlichen Kassen stärker zu belasten. Natürlich stehen nationale Empfindlichkeiten einer zentralisierten europäischen Verteidigung entgegen. Für viele Staaten ist ihre autonome Befehlsgewalt über ein eigenes Heer und eine eigene Luftwaffe und Marine immer noch ein Symbol nationaler Souveränität. Unter den gegenwärtigen Bedingungen einer unvollständigen Integration der europäischen Verteidigung ist dieses Symbol jedoch teuer geworden, und die weltweite Wirksamkeit europäischer Verteidigungsbemühungen leidet darunter.

Nun da sich die Mitgliedsstaaten der EU den Zwängen der Austeritätspolitik ausgesetzt sehen, versucht man, die Effizienz der europäischen Verteidigung zu verbessern. Bei vielen derartigen Bemühungen steht die gemeinsame Beschaffung und Nutzung von technischem Gerät im Vordergrund. Dadurch sollen Größen- und Verbundvorteile genutzt werden. Vergleichsweise wenig ist bisher untersucht worden, wie sich die Ineffizienz, die mit der Truppenstärke zusammenhängt, abbauen ließe und welcher Nutzen daraus erwüchse. Wir wollten diese Lücke schließen, indem wir den möglichen Mehrwert einer Reform der Truppenkapazität für einen klar umgrenzten militärischen Bereich untersuchen: für die europäischen Landstreitkräfte. Die vorliegende Studie enthält Schätzungen für eine Spannbreite möglicher Einsparungen und die mögliche Größenordnung des europäischen Mehrwerts, der sich durch gemeinsame EU-Landstreitkräften ergäbe. Dadurch können wir auch die Opportunitätskosten beziffern, die eine Fortsetzung der gegenwärtigen nationalen Verteidigungspolitik mit sich bringt.

Die Studie ermittelt eine Spannbreite geschätzter Einsparpotentiale, die sich durch eine stärkere Integration der Landstreitkräfte ergäben. Dabei gehen wir in zwei Schritten vor:

- 1) Wir schätzen die Truppenstärke, die nötig ist, damit Europa das in Helsinki vereinbarte Headline Goal 2010 erreicht. In dieser Vereinbarung erklären sich die Mitgliedsstaaten in unterschiedlichem Maß dazu bereit, Kapazitäten für die militärischen Aufgaben zu schaffen, die 1992 in der Petersberg-Erklärung festgelegt wurden. Wir vergleichen die geschätzte Zahl der hierzu benötigten Soldaten mit der tatsächlichen Truppenstärke in Europa. Eine Herausforderung besteht bei dieser Betrachtungsweise darin, dass es nicht die eine „richtige“ Truppenstärke für Europa gibt. Eine größere Zahl von Soldaten bedeutet vielleicht auch größere militärische Einsatzmöglichkeiten, allerdings zu höheren Kosten. In unserer Analyse versuchen wir zu ermitteln, was es kostet, eine größere Truppenstärke aufrecht zu erhalten als nötig ist, um ein bestimmtes (und politisch vereinbartes) Maß an „Nutzen“, also militärischer Einsatzbereitschaft, zu gewährleisten. In diesem ersten Schritt untersuchen wir auch mögliche



Skaleneffekte, die eine große, integrierte Armee bietet. Solche Einsparungen können sich aus einem günstigeren Verhältnis von militärischem Apparat und aktiven, einsatzbereiten Kräften ergeben.

- 2) Wir ermitteln die Kosten für eine (kleinere) Zahl von Soldaten, die in stärker koordinierten europäischen Landstreitkräften gebraucht würden. Unsere Analyse berücksichtigt detaillierte Informationen über das Besoldungsniveau in verschiedenen nationalen Armeen und spielt verschiedene Annahmen hinsichtlich der Besoldungsstruktur eines europäischen Heeres durch, die sich von den Besoldungsstrukturen der gegenwärtig koexistierenden nationalen Armeen unterscheiden würde. Wir konnten öffentlich zugängliche Zahlen zur Besoldung aus sechs Mitgliedsstaaten mit unterschiedlichem Einkommensniveau sammeln. Diese Daten sind eine solide Grundlage, um die Besoldungsniveaus in den übrigen Ländern zu beziffern. Durch diese differenzierte Herangehensweise zieht die Analyse Faktoren mit gegensätzlicher Wirkung ins Kalkül. So werden sowohl mögliche Einsparungen durch eine geringere Zahl von Soldaten als auch mögliche Kostensteigerungen durch eine Angleichung der Besoldung oberhalb des gegenwärtigen Durchschnitts berücksichtigt.

La valeur ajoutée européenne liée aux dépenses communautaires: l'UE peut-elle aider les États membres à faire des économies?

Projet de recherche- Introduction et résumé*

* Traduction de l'introduction et résumé du travail de recherche "The European Added Value of the EU Budget: Can the EU Help its Member States to Save Money" paru en anglais, Gütersloh, juillet 2013.
Téléchargement: http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xblcr/SID-F4588A20-6E280A5F/bst/xcms_bst_dms_38323_38324_2.pdf

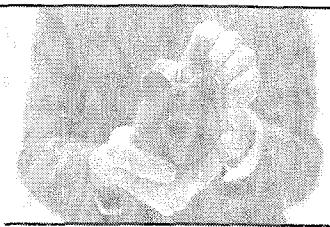
Introduction

Le niveau critique de la dette publique a contraint les États membres de l'Union européenne à l'assainissement budgétaire. Pour autant, les politiques d'austérité administrées pour surmonter la crise de la dette souveraine sont à double tranchant : les coupes effectuées dans les transferts sociaux et les services publics ont affaibli les fondements de la protection sociale caractérisant le modèle économique européen, et l'insécurité sociale croissante qui en résulte constitue un défi pour l'intégration européenne. Le désintérêt croissant des citoyens envers l'Union européenne révélée par les sondages se passe à cet égard de commentaires. Enfin, la réduction des investissements publics semble ne pas être non plus une option, tant elle finit d'étouffer ce qui reste de potentiel de croissance.

Dans la mesure où l'argent disponible est de plus en plus rare, améliorer l'efficacité des dépenses publiques, on l'imagine, est le sujet à l'ordre du jour. Une manière d'atteindre une telle efficacité est d'assurer une affectation appropriée des dépenses à tous les niveaux de gouvernement. Dans le cadre européen, cela signifie qu'il faudrait déterminer lequel des niveaux de gouvernance de l'UE serait le mieux adapté à faire quoi – Bruxelles ou les États membres – et être ainsi responsable également en matière budgétaire. L'hypothèse est que dans certains domaines où par exemple, les économies d'échelle entrent en jeu, un « euro dépensé au niveau de l'UE rapporte plus de bénéfices que s'il était dépensé au niveau national ou régional » comme le formule la Commission européenne.

C'est la Commission qui a exposé le concept de valeur ajoutée européenne en publiant sa proposition de budget de l'Union européenne pour la période située entre 2014 et 2020. Selon la Commission, la meilleure définition de la valeur ajoutée est la suivante : « valeur résultant d'une intervention de l'UE et qui s'ajoute à la valeur qui aurait été générée par un État membre seul ». Les arguments de la Commission pour réformer le budget communautaire n'ont pas outre mesure suscité l'intérêt des États membres, et au cours des négociations budgétaires, la question de la valeur ajoutée européenne a joué un rôle dans le meilleur des cas marginal, tandis que prévalait la vieille idée du juste retour. Une fois de plus le combat a porté sur le volume du budget et sur la façon dont les crédits sont distribués, plutôt que sur les moyens d'améliorer la qualité du budget de l'UE dans l'intérêt des citoyens européens.

Les vieux routiers de la politique ne s'étonneront peut-être pas que, même en ces temps de crise budgétaire, si peu de réflexion ait été accordée à une organisation plus rationnelle des activités budgétaires entre l'UE et ses États membres. Pour eux, la politique fondée sur l'empirisme est en soi un oxymore. Malheureusement, jusqu'à présent la réalité politique offre largement la preuve que logique politique et logique économique ne vont pas de pair – en tout état de cause pas lorsqu'il s'agit de négociations budgétaires. Néanmoins, ces réalistes sont à court d'arguments lorsqu'il s'agit de savoir comment les responsables politiques pourront continuer d'éviter ces choix économiques,



particulièrement à une époque où ni les États ni l'UE ne sont en mesure de fournir les biens publics nécessaires à la protection des citoyens dans un monde globalisé.

Cette étude exploratoire a été initiée par la Bertelsmann Stiftung. Il s'agissait pour nous de mettre en lumière l'argument de la valeur ajoutée européenne en quantifiant le coût des économies et pertes occasionnées par les dépenses de l'UE. Dans les recherches menées jusqu'à présent, la valeur ajoutée européenne a pour l'essentiel été définie sur la base de critères qualitatifs. La notion s'en est trouvée brouillée, car cela permettait d'établir la validité de la valeur ajoutée européenne tout comme son contraire. Notre objectif était donc de rendre la notion opérationnelle afin de pouvoir quantifier rigoureusement la valeur ajoutée européenne dans les domaines restés inexplorés antérieurement : politique agricole, affaires étrangères et défense. Optant pour une démarche empirique, nous avons dès le départ avancé en terrain inconnu. Mais apporter pour la première fois la preuve que l'UE peut de fait économiser l'argent de ses États membres était un motif suffisant pour justifier tous les efforts.

Le projet a été mis en place en coopération avec le Centre de recherche sur l'économie européenne (ZEW), qui s'est chargé du cadre théorique et de l'essentiel du traitement des données. Notre étude de cas sur la valeur ajoutée de la Politique agricole commune n'aurait jamais été aussi poussée sans l'expertise et l'engagement de Stephan von Cramon-Taubadel de l'Université de Göttingen. De même, nous n'aurions pas été capables de calculer le montant des économies potentielles résultant d'une intégration des forces terrestres sans l'intervention de RAND Europe, qui s'est joint à notre équipe. Enfin, le projet a dès le départ reçu le soutien d'un groupe d'experts du monde politique et universitaire. Leur contribution, que ce soit sous forme écrite ou durant les quatre réunions tenues à Bruxelles en 2011 et 2012, a été inestimable pour donner forme à nos recherches et permettre que ce projet aboutisse sur un travail de grande qualité redévalable aussi à leur expérience politique.

Stefani Weiss

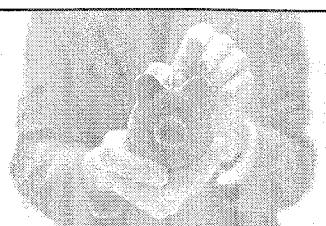
Résumé analytique

Notre recherche sur la valeur ajoutée européenne (VAE) a fourni des éléments de nature diverse. Tout d'abord, elle révèle que plus de précision est souhaitable dans l'emploi de l'expression extrêmement populaire « Valeur ajoutée européenne ». La VAE est un concept utile s'il est appliqué de manière systématique. Un deuxième élément est, du moins pour des domaines politiques spécifiques, qu'il est effectivement possible de quantifier la VAE. Tout en étant difficiles et techniquement exigeantes, les quantifications de la VAE sont faisables et peuvent fournir des données importantes pour alimenter le débat politique.

Des définitions et concepts susceptibles de servir de guides des meilleures pratiques pour les études futures sur la VAE ont été développés dans cette étude. La définition de scénarios contrefactuels se doit de figurer dans toute approche fondée. Les quantifications réelles de valeur « ajoutée » du fait de l'implication de l'UE sont possibles uniquement si les coûts ou l'impact des dépenses de l'UE peuvent être comparés aux coûts et impacts des dépenses nationales (le cas de figure national, tel que le présente l'étude de cas sur la Politique agricole commune). L'inverse est vrai également : si les dépenses restent majoritairement nationales et que le potentiel d'une plus forte implication de l'UE doit être évalué, il est nécessaire de définir un scénario contrefactuel européen avec lequel la politique nationale effective puisse être comparée (comme cela a été fait pour les études sur les représentations internationales et la défense). Nos applications à trois domaines politiques très différents ont révélé que l'identification de scénarios contrefactuels nationaux ou européens constitue un défi et que toute recette uniforme est impossible. Les approches concevables incluent l'estimation économétrique des modèles de dépenses ou le calcul de modèles de coûts différenciés.

Quant à nos données spécifiquement liées à la politique, la présente étude a identifié des éléments permettant de constater que « plus d'Europe » pourrait en effet être dans l'intérêt du contribuable dans le domaine des représentations internationales et de la défense. Dans ces deux domaines, nous avons pu définir une série d'économies substantielles qui pourraient être obtenues par une approche européenne. Toutefois, nous avons émis dans les deux cas une réserve importante liée aux salaires. Chaque fois qu'une approche européenne implique que le niveau actuel des salaires des fonctionnaires de l'UE devrait remplacer les régimes de rémunération nationaux, le potentiel d'économies réalisables diminue, voire disparaît complètement.

S'agissant de la Politique agricole commune (PAC), l'étude n'a pas permis de déterminer un type spécifique de valeur ajoutée, à savoir de juger si la centralisation de la politique agricole au niveau de l'UE donne lieu à une course aux subventions préjudiciable entre les États membres dans le domaine



de l'agriculture. En particulier, l'étude n'a pas trouvé que la PAC ait notablement augmenté ou réduit les dépenses publiques en matière d'agriculture par rapport à ce qui aurait été fait par les politiques agricoles nationales.

Qu'est-ce que la valeur ajoutée européenne?

D'un point de vue économique, le système de dépenses publiques au niveau européen satisfait dans l'idéal à deux critères. D'une part, il devrait entraîner des avantages nets, c'est-à-dire que les avantages devraient être supérieurs au montant des dépenses publiques. D'autre part, il devrait entraîner une valeur ajoutée européenne (VAE) des dépenses publiques, c'est-à-dire que les avantages nets tirés de l'engagement des dépenses publiques sur le plan européen devraient être supérieurs à ceux du niveau national. En d'autres termes, la VAE compare essentiellement les effets positifs nets sur les dépenses faites par les gouvernements nationaux avec ceux liés aux dépenses dans la même catégorie au niveau européen. En ce sens, la valeur ajoutée est techniquement la différence entre le profit net tiré des dépenses au niveau de l'UE et au niveau national. Il importe de souligner qu'il n'y a pas de lien conceptuel entre l'amplitude des avantages nets et la VAE. Par exemple, même si les avantages nets sont négatifs, le recours au niveau de l'UE peut malgré tout s'avérer positif.

De nombreux services publics entraînent des retombées transfrontalières positives significatives impliquant qu'ils ne sont pas suffisamment assurés par certains États membres. L'un des domaines politiques les plus importants visé par ce point est le soutien des réseaux de transport transeuropéens. En outre, l'UE est peut-être mieux placée pour exploiter les économies d'échelle qui donnent lieu à une VAE. Il y a économies d'échelle parce que les services publics sont, en tout état de cause jusqu'à un certain point, des biens de consommation non rivale. Dans la mesure où l'UE fournit des services publics à un plus grand nombre de bénéficiaires que les gouvernements nationaux, les coûts de prestation par tête diminuent. Enfin, les projets publics de grande envergure dont les coûts fixes sont élevés impliquent un financement qui excède les capacités des États individuels. En d'autres termes, divers services publics sont soumis à des effets de seuil signifiant que seuls les pays d'une certaine taille sont capables de les assurer. Dans un tel cas, seule l'UE est en mesure de le faire, générant ainsi une VAE. Ces effets de seuil sont pratiquement un type extrême d'économies d'échelle. Le projet GALILEO constitue un exemple potentiel de bien public susceptible d'être soumis à de tels effets de seuil, bien que les avantages nets du projet soient contestés.

Les autres raisons pour lesquelles les dépenses effectuées au niveau de l'UE sont susceptibles de créer une valeur ajoutée sont liées à l'économie politique et à la gouvernance. Les dépenses publiques européennes ajoutent potentiellement de la valeur en limitant la concurrence préjudiciable entre gouvernements nationaux. Les subventions versées par les gouvernements nationaux à certains secteurs de l'économie peuvent entraîner une « course pour la première place au classement des subventions » qui voit les gouvernements tenter de payer toujours plus que leurs pairs afin d'attirer des entreprises exerçant des activités mobiles (par analogie avec le cas de la concurrence fiscale). Le versement de subventions limité exclusivement au niveau européen crée ainsi une VAE, ce type de concurrence étant vraisemblablement contenu. Cet argument peut en principe être appliqué à la politique agricole. De plus, les gouvernements nationaux ont tendance à avoir la vue courte en raison des cycles électoraux relativement brefs. En revanche, l'élaboration des politiques et donc les décisions en matière de dépenses publiques au niveau européen sont en partie indépendantes des cycles électoraux nationaux. Potentiellement, ceci permet en retour dans certains secteurs, lorsque sont décidées l'attribution et la nature des dépenses publiques, de mettre l'accent sur des objectifs à plus long terme, tel que la croissance économique qui crée de la VAE en améliorant l'affectation des ressources.

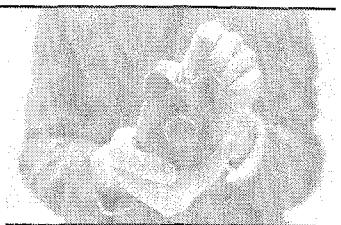
Première étude de cas

La PAC fixe-t-elle un plafond aux dépenses agricoles de l'UE ?

VAE et la politique agricole

Le résultat de l'analyse est clair. Dans l'ensemble, nous n'avons pas constaté que la PAC ait notablement fait augmenter ou baisser les dépenses publiques en matière agricole, en comparaison avec les politiques agricoles nationales qui auraient été menées à sa place entre 2004 et 2010, période prise en considération. Néanmoins, des signes apparaissent mettant en lumière les débuts d'un certain plafonnement des dépenses agricoles au cours de ces toutes dernières années. Les politiques agricoles nationales auraient coûté en gros 23 milliards d'euros de plus en 2010 que ce que la PAC a dépensé la même année. Tandis que le problème des fonds communs a peut-être gonflé les dépenses pour l'agriculture au cours des premières décennies de la PAC, les plafonds budgétaires et l'importance croissante de domaines politiques autres que celui de l'agriculture au sein de l'UE ont peut-être aidé les responsables politiques en matière d'agriculture à résister aux pressions exercées pour plus de protection et de soutien au niveau national.

La mise en perspective de ces résultats impose d'aborder plusieurs autres éléments. Tout d'abord, nos simulations sont soumises à des incertitudes et les intervalles de confiance des dépenses de nos 21 politiques agricoles nationales dans l'UE (PAN) simulées sont importants, ce qui signifie que les dépenses sont susceptibles d'être considérablement plus élevées ou vice-versa. Ensuite, le modèle dont nous nous sommes servis pour simuler les dépenses des PAN présente les faiblesses inhérentes à tous les modèles de cette nature. En particulier, alors qu'il est capable d'expliquer une grande



partie des variations observées en matière de politique agricole de dépenses à travers le temps et les pays de l'OCDE ne faisant pas partie de l'UE, il ne les explique pas de manière exhaustive. Ensuite, le constat selon lequel la PAC limite peut-être les dépenses publiques en matière de soutien agricole ces dernières années ne signifie pas nécessairement que la PAC produise une VAE. Certains indices permettent de penser que la PAC produit un type spécifique de VAE qui est parfois attribuée à une coordination politique réduisant les distorsions politico-économiques et limitant les courses aux subventions. Cependant, nos constats ne permettent pas de savoir si la PAC est à l'origine d'une VAE d'une autre nature. Les défenseurs de la PAC avanceront qu'il génère aussi toute une gamme de produits publics que les politiques nationales ne généreraient pas. Pour autant, les critiques peuvent souligner une multitude de maux publics et de manques d'efficacité, et font remarquer que les mêmes sommes d'argent pourraient générer beaucoup de VAE si elles étaient dépensées dans des domaines tels que la recherche et le développement des infrastructures.

Cette controverse en cours s'explique notamment parce qu'il est extrêmement compliqué de prouver l'existence d'une VAE de la PAC. Savoir si les dépenses de la PAC génèrent de la VAE ou non n'est pas une simple question de volume des avantages et des coûts (même si ces derniers pouvaient être quantifiés). En l'absence d'une politique agricole commune, les États membres mettraient en œuvre une PAN en échange. Celle-ci produirait également des coûts et des avantages. La PAC génère de la VAE uniquement si les avantages générés vont au-delà de ceux qu'apporterait la mise en œuvre d'une PAN. En conséquence, pour déterminer si la PAC génère de la VAE, il ne faudrait pas se limiter à mesurer tous les coûts et avantages ; il faudrait aussi prédire les politiques agricoles que les États membres mettraient en œuvre en l'absence de la PAC, et faire une estimation des coûts et avantages engendrés par ces politiques nationales. Cela étant, la seconde tâche consistant à produire ce qui est appelé « cas de figure opposé » est plus ardue encore.

Deuxième étude de cas

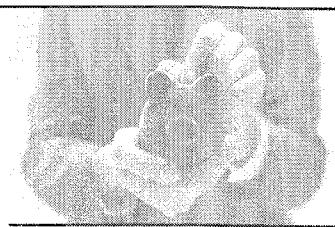
Une ambassade, 27 drapeaux – les avantages potentiels de représentations européennes internationales

Les résultats révèlent l'existence d'un potentiel important d'économies situées entre 420 millions et 1,3 milliard d'euros annuels, ce qui, en termes relatifs, représente entre 6 et 19 % des dépenses actuelles de tous les États membres de l'UE. Autrement dit, en matière de représentations internationales européennes, la VAE est considérable. Une réserve importante doit toutefois être émise du fait de la structure des rémunérations. La quantification de la VAE est fondée sur l'hypothèse que les niveaux salariaux nationaux devraient être maintenus également pour les missions globalement européennes. Ainsi, les résultats perdent leur validité lorsque sont retenues les rémunérations de l'UE pour les missions européennes.

La politique étrangère est l'exemple classique du bien public national typique dans des pays fédérés. Aussi n'est-il pas surprenant que les politiques étrangères jouent un rôle lorsque sont appliquées à l'UE et à son budget des méthodes relevant du fédéralisme budgétaire. Il semble clair que l'Europe pourrait réaliser d'importantes économies d'échelle en confiant à l'UE les tâches liées à la politique étrangère, par exemple en réduisant le nombre des missions diplomatiques à l'étranger et de leurs effectifs. Les activités nationales non coordonnées doivent faire face à des problèmes d'effets secondaires pouvant induire des comportements opportunistes et des activités internationales médiocrement assurées. Les petits pays sont susceptibles de se reposer sur les services consulaires des représentations de pays plus grands. Une planification nationale de la couverture géographique d'un réseau de missions peut mener à des regroupements régionaux inefficaces. Aussi une approche européenne créerait-elle une valeur ajoutée européenne considérable. Il n'est donc pas surprenant que la politique étrangère soit régulièrement mise en avant comme étant l'une des priorités pour un futur réajustement des affectations. Toutefois, les cas d'école plausibles résistent souvent mal aux défis de la mise en pratique. Et le problème évident de l'europeanisation de la politique étrangère est l'existence indéniable d'intérêts nationaux dans les affaires étrangères. Le compromis entre la création d'une valeur ajoutée européenne et la limitation des souverainetés nationales pose problème lors de toute tentative de quantification de cette valeur ajoutée. Même s'il était possible de calculer le montant des économies potentielles réalisables grâce à un transfert étendu au niveau européen des compétences en matière d'affaires étrangères, le discours politique ne prendrait au sérieux aucun résultat de cet ordre. Les quantifications significatives doivent donc tenir compte du fait que certaines dimensions des relations internationales resteront des activités nationales dans un futur proche. Et, dans la mesure du possible, les quantifications devraient fournir une série d'économies potentielles subordonnées à différentes options d'europeanisation. Dans cette étude de cas, nous nous occupons essentiellement de la fourniture de représentations internationales recouvrant ambassades et consulats.

Une approche naïve consisterait maintenant à comparer les dépenses des missions diplomatiques actuelles dans les pays de l'UE aux coûts générés par un service diplomatique mutualisé. Comme il n'est toutefois pas possible de chiffrer directement par déduction le montant des dépenses dans un scénario contrefactuel, il faut recourir à un scénario plus complexe. L'approche retenue dans cette étude, en vue de quantifier la valeur ajoutée européenne, s'articule autour de deux lignes différenciées :

- 1) Elle analyse la valeur ajoutée européenne potentielle en cas de prestation assurée par l'Europe tant sur le plan du rendement que des coûts. Un réseau de missions diplomatiques pourrait offrir aux citoyens européens dans le monde entier une couverture supérieure à celle que ne pourrait jamais assurer un État membre individuel. Simultanément, ces avantages pourraient être obtenus à moindre coût en raison des importantes économies d'échelle.



- 2) Elle calcule selon différents scénarios la valeur ajoutée européenne potentielle liée à la fourniture par l'Europe de services diplomatiques. Dans ce calcul, nous tenons compte du fait qu'une mission UE aurait, par rapport à la mission d'un grand pays, à faire face à des éléments déterminants pour les coûts, allant des conséquences des complications linguistiques à certains intérêts nationaux particuliers. Nous avons ainsi modelé différents degrés d'eurocéanisation à travers un certain nombre de fonctions typiques d'une mission. Par exemple, notre analyse considère qu'il est facile de générer des économies d'échelle dans des services consulaires, mais que c'est moins le cas dans les relations économiques où les intérêts nationaux particuliers sont plus en vue.

Troisième étude de cas

La valeur ajoutée budgétaire de forces terrestres européennes intégrées

L'analyse révèle un important potentiel de valeur ajoutée issue de forces terrestres européennes de dimensions plus modestes et mieux coordonnées. En termes monétaires, les possibilités d'économies sont estimées entre 3 milliards et 9 milliards d'euros par an. Selon le scénario « moyen » de cette analyse, les 27 auraient à l'avenir au total 600 000 soldats d'armée de terre, au lieu des 890 000 actuels, une diminution des effectifs importante – approximativement un tiers –, mais réaliste. Cette démarche serait analogue au redimensionnement par l'armée britannique de ses troupes régulières qui passeront à 82 000 hommes en 2020 contre 110 000 en 2011, ce qui correspond à une réduction de pratiquement 30 %.

L'avantage résultant de cette compression par les pays de l'Union de leurs forces terrestres à des effectifs de 600 000 hommes se chiffrerait approximativement à 6,5 milliards d'euros par an. Toutefois, la restriction majeure à apporter à nos simulations aliénées aux salaires est qu'il n'y a pas convergence des rémunérations vers le haut. Si c'était le cas, l'avantage en termes de coûts pour les forces terrestres européennes se transformera rapidement en désavantage. En supposant un maintien de la structure salariale actuelle, l'estimation des économies potentielles est prudente, car nous n'avons pas tenté de quantifier les économies vraisemblables dans d'autres axes de développement, qui résulteraient d'un nombre total moins important de personnels militaires. On pourrait raisonnablement escompter que les dépenses liées aux matériels de déploiement, formations et équipements habituels diminueraient parallèlement au nombre des effectifs. Il y aurait des économies supplémentaires sur les coûts du personnel, du fait de la baisse du nombre de pensions de retraite et prestations, qui n'ont pas été prises en compte dans nos calculs. Enfin, cette étude aborde uniquement les mesures d'assainissement portant sur l'armée régulière et ne pose pas comme postulat une quelconque réduction des effectifs de gendarmerie et des conscrits, qui totalisent ensemble 570 000 hommes supplémentaires.

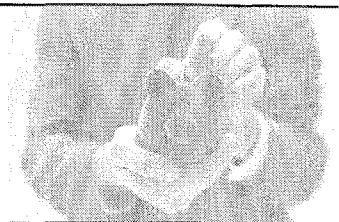
Dans les États avancés, la défense est indiscutablement assurée par le gouvernement central. Dans les États fédéraux tels que les États-Unis, le Canada, la Suisse et l'Allemagne, la responsabilité exclusive des forces armées est plus qu'un héritage historique fortuit : un argument convaincant pour son efficacité est que la défense assurée à un niveau infranational sera plus coûteuse sans nécessité, et ce, au détriment d'une grande qualité. De plus, des problèmes liés aux réactions opportunistes produiraient de nombreux effets dissuasifs en matière de fourniture d'une sécurité efficace.

Il y a donc véritablement lieu d'envisager pour l'avenir la possibilité d'une politique de défense au niveau de l'UE qui créerait une valeur ajoutée européenne substantielle en assurant le même niveau de sécurité à moindres frais, ou même en améliorant la qualité et la portée de la défense européenne tout en évitant l'augmentation de la charge budgétaire. Bien entendu, les sensibilités nationales constituent un obstacle de taille à la centralisation de la défense européenne. Pour de nombreux États, le commandement autonome d'une armée nationale, armée de l'air et marine demeure le symbole de la souveraineté nationale. Néanmoins, sous le régime actuel d'une intégration imparfaite de la défense européenne, ce caractère symbolique est devenu très coûteux et il nuit à l'efficacité globale des activités de défense des États membres de l'UE.

L'étreinte de l'austérité budgétaire dans les États membres de l'Union a créé un regain d'intérêt envers les efforts visant à améliorer la défense en Europe. Nombre de ces efforts portent particulièrement sur la mise en commun et le partage de l'équipement entre les États membres dans le but de générer des économies d'échelle et de gamme. En comparaison, les analyses consacrées à l'évaluation des avantages potentiels résultant de la réduction de l'inefficacité liée au nombre des effectifs militaires en Europe sont relativement peu nombreuses. Notre recherche s'emploie à combler cette lacune en évaluant la valeur ajoutée potentielle qu'apporterait une réforme de la mise à disposition des effectifs dans un secteur militaire bien défini : les forces terrestres européennes. Plus précisément, cette étude fournit une série d'estimations du potentiel d'économies et ainsi de la valeur ajoutée européenne liées à des forces terrestres UE intégrées. Cela nous permet de proposer une quantification des coûts d'opportunité impliqués par le maintien de l'approche nationale actuelle.

Cette étude vise à proposer une série d'estimations des économies potentiellement réalisables grâce à une approche plus intégrée. Elle procède en deux étapes :

- 1) Nous donnons une estimation du nombre de soldats nécessaires à l'Europe pour atteindre l'objectif global 2010 d'Helsinki définissant le niveau d'ambition des États membres à remplir l'ensemble des missions énoncées dans la Déclaration de Petersberg en 1992. Nous comparons ce chiffre au nombre actuel de soldats en Europe. Le défi manifeste d'une telle approche est qu'il n'y a pas de « juste dimension » unique et irréfutable adaptée aux forces terrestres en Europe. Un nombre de soldats plus important pourrait engendrer de meilleures capacités militaires,



mais aurait pour corollaire la production de nouveaux frais. La présente analyse vise à quantifier ce que coûterait le fait de maintenir et relever le nombre de soldats au-dessus du niveau requis pour atteindre un niveau d'« avantage » – ou de capacité militaire fixe (et convenue sur le plan politique). Au cours de cette première étape, nous explorerons également de possibles économies d'échelle réalisées grâce à une grande armée intégrée qui pourrait engendrer un meilleur quotient de déployabilité (le « tooth-to-tail-ratio », ou rapport combattants-personnel administratif et logistique).

- 2) Nous évaluons le prix d'un nombre (moins important) de soldats requis dans le cas d'une organisation mieux coordonnée des forces terrestres européennes. Ceci tient compte des informations détaillées sur la rémunération dans les différentes armées nationales et se fonde sur diverses prémisses en matière de structure des salaires dans une armée européenne, par comparaison avec l'actuelle coexistence d'armées nationales ayant chacune sa propre structure salariale. Nous avons ici été en mesure de réunir des données salariales disponibles à tous pour six États membres dans différentes catégories de revenus. Ceci nous donne un ancrage solide pour quantifier les niveaux de salaire dans les armées des pays restants. Par son approche nuancée, la présente étude tient compte des forces contraires, envisageant de possibles économies grâce à une réduction du nombre de soldats, tout comme une possible hausse des coûts du fait de l'égalisation des salaires à un niveau supérieur à celui de la moyenne actuelle.

Impressum | Mentions légales

© 2013 Bertelsmann Stiftung

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Germany
www.bertelsmann-stiftung.de

Verantwortlich | Responsable
Stefani Weiss, Brüssel

Bildnachweis | Crédit photo
© Jakub Krechowicz, Fotolia.com

Adresse | adresse

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Germany
Phone +49 5241 81-0
Fax +49 5241 81-81999

Stefani Weiss
Director, Europe's Future
Brussels Office, Bertelsmann Stiftung
Résidence Palace | Rue de la Loi 155
1040 Brussels | Belgium
Phone +32 2 233-3891
Fax +32 2 280-3221
Mobile +32 473 494933
stefani.weiss@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de
www.bertelsmann-stiftung.de/bruessel