

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Mardi 2 juin 2015
14 heures

Commission des affaires européennes

Compte rendu n° 212

Examen de la proposition de résolution européenne (n° 2737) relative à la juste appréciation des efforts faits en matière de défense et d'investissements publics dans le calcul des déficits publics, présentée par M. Joaquim Pueyo et les autres membres du groupe socialiste, républicain et citoyen

**Présidence
de Mme Marietta
Karamanli,**
vice-Présidente



COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

Mardi 2 juin 2015

Présidence de M^{me} Marietta Karamanli, vice-Présidente de la commission

La séance est ouverte à 14 heures

Examen de la proposition de résolution européenne (n° 2737) relative à la juste appréciation des efforts faits en matière de défense et d'investissements publics dans le calcul des déficits publics, présentée par M. Joaquim Pueyo et les autres membres du groupe socialiste, républicain et citoyen

M. Joaquim Pueyo, rapporteur. Cette année, cela fait vingt-trois ans que le traité de Maastricht a créé l'euro et prohibé les déficits publics excessifs, et dix-huit ans que le pacte de stabilité et de croissance a organisé la procédure de suivi budgétaire au sein de la zone euro.

Depuis 1997, ce pacte a connu de nombreux rebondissements dans sa mise en œuvre. Il a fait l'objet de plusieurs modifications, en 2005, 2011 et 2013, et interprétations, la Commission européenne ayant ainsi fait part le 13 janvier dernier, dans une communication, de sa lecture du pacte, en particulier des flexibilités offertes par ce dernier.

Aussi, alors que nous disposons désormais d'un certain recul sur sa mise en œuvre – il a atteint « l'âge de la majorité » – et que la situation économique et sociale de la zone euro montre les limites de ce dispositif, il est apparu utile au groupe socialiste, républicain et citoyen d'affirmer la position de l'Assemblée nationale sur la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance.

Si je suis convaincu de la nécessité de faire évoluer le pacte de stabilité et de croissance ou tout du moins sa lecture – et je crois que nous sommes une majorité à l'être ici –, je propose à la commission des Affaires européennes de défendre des propositions légèrement différentes de celles figurant dans la proposition de résolution européenne déposée, qui me semblent s'inscrire davantage dans la logique de la construction européenne.

Pour ce qui concerne tout d'abord la prise en compte des dépenses de défense dans le calcul du solde public, je crois qu'il est utile de rappeler, avant le Conseil européen des 25 et 26 juin prochains, qui sera, pour une bonne part, consacré à l'Europe de la défense, combien il est justifié d'accorder un traitement particulier aux dépenses militaires engagées par les États membres et qui contribuent à la sécurité de l'ensemble du territoire européen.

La situation est en effet la suivante.

Premier constat : nous sommes confrontés à une menace croissante aux frontières et sur le territoire même de l'Union européenne, qui appelle à une mobilisation accrue pour

assurer la sécurité du territoire européen. Ainsi, la France, qui est engagée actuellement dans dix-neuf opérations extérieures, dont la plupart participent à la sécurité de l'Union, n'a jamais été aussi impliquée dans des opérations extérieures. D'ailleurs, le surcoût des OPEX pour la France a été doublé entre 2007 et aujourd'hui. Mais chaque État européen est susceptible d'être concerné, comme l'ont montré les récentes attaques terroristes en France et au Danemark.

Deuxième constat : nous ne sommes pas encore parvenus à mettre en place une Europe de la défense, ce qui rejaillit directement sur les budgets des États membres. Certes, la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) s'est concrétisée dans la mise en œuvre de trente-deux missions depuis 2003, dont seize sont achevées. Mais il s'agit avant tout de missions civiles. Surtout, des opérations essentielles pour la sécurité du territoire européen face à la menace terroriste, comme Serval, menée par la France au Mali, sont demeurées des actions engagées en dehors du cadre européen.

Si l'Agence européenne de défense (AED) a joué un rôle déterminant dans la mise en place des projets de mutualisation approuvés par le Conseil européen de décembre 2013, comme le ravitaillement en vol et la cyberdéfense, force est de constater que les outils de la PSDC les plus innovants n'ont pas été mobilisés.

En particulier, ni la coopération structurée permanente, ni la procédure de délégation de missions à un groupe d'États membres prévue par l'article 44 du traité sur l'Union européenne (TUE) n'ont été mis en œuvre.

Par ailleurs, la solidarité financière ne trouve pas – ou très peu – à s'appliquer en matière de défense.

En effet, les missions civiles menées dans le cadre de la PSDC, en théorie intégralement prises en charge par le budget de l'Union européenne, souffrent d'un manque de financement, comme l'a souligné M. Philippe Setton, notre représentant permanent auprès du Comité politique et de sécurité, lors de son audition par notre commission, la semaine dernière.

Ensuite, pour ce qui concerne les missions militaires menées au titre de la PSDC, il faut rappeler que l'article 41 du TUE interdit le financement d'opérations militaires à partir du budget de l'Union européenne. Un mécanisme intergouvernemental de financement des coûts communs aux États, dénommé Athena, a certes été créé en 2004. La portée de ce dispositif demeure toutefois limitée puisqu'il ne prend en charge que 10 à 15 % seulement des coûts d'une mission.

Par conséquent, la charge des opérations militaires pèse avant tout sur le budget des États membres, avec, bien entendu, des engagements très différents selon les pays. Ainsi, la France consacre 1,91 % de son produit intérieur brut (PIB) à ses dépenses de défense, alors que la moyenne s'établit, pour les vingt-sept États membres de l'AED, à 1,45 % du PIB. La France assure ainsi 21,2 % du total des dépenses de défense des États membres de l'Union, hors Danemark.

Troisième constat : alors que les besoins en matière de défense croissent, les États membres réduisent leurs budgets de défense, notamment sous la pression des règles posées par le pacte de stabilité et de croissance. Ainsi, depuis sept ans, les budgets de défense des vingt-huit États membres moins le Danemark diminuent de manière continue, pour s'établir à

186 milliards d'euros en 2013, contre 201 milliards en 2006 en euros courants – 218 milliards en euros constants.

Au vu de ce constat, il me semble que la conjonction de la montée des dangers et de la baisse des budgets de défense plaide pour un desserrement de la contrainte financière pesant sur les dépenses nationales spécifiques contribuant directement à la défense de l'Union européenne.

Exclure l'ensemble des dépenses de défense du calcul du solde public me semble difficile à défendre auprès de nos partenaires européens ; cela pourrait en effet être perçu par nos partenaires comme une manière une volonté française de se soustraire à ses engagements dans le cadre du pacte.

Il me semble plus crédible et plus justifié au regard des objectifs fixés à l'Union européenne de demander que soient exclues du calcul du solde public les seules dépenses nationales entraînées par la participation aux opérations extérieures réalisées sous mandat de l'Organisation des Nations unies et présentant un lien avec la défense des États membres de l'Union européenne.

Qu'est-ce que cela représenterait pour la France ? Selon les modalités retenues, les dépenses concernées se situent dans une fourchette allant de 1,1 milliard, à savoir le surcoût des OPEX au sens strict, à 5,8 milliards d'euros, si l'on adopte une conception plus large, incluant le coût complet des OPEX ainsi que celui des forces prépositionnées et celui des moyens du renseignement militaire. Mon estimation porte sur les dix-neuf opérations en cours mais la très grande majorité des moyens mobilisés par la France le sont au bénéfice de l'ensemble du territoire européen. C'est notamment le cas des opérations Barkhane au Sahel et EUTM et MINUSMA au Mali, où la France est particulièrement engagée.

J'en viens maintenant à la question des investissements d'avenir.

Nous sommes tous convaincus de la nécessité de soutenir les investissements au sein de l'Union, afin de relancer la croissance et l'emploi. À cet égard, pour garantir l'efficacité du plan d'investissement lancé par la Commission européenne et donner un élan plus fort aux investissements en Europe et en particulier dans la zone euro, il me semble qu'il faut à tout prix éviter qu'une lecture trop stricte du pacte de stabilité et de croissance entrave les investissements.

Aussi est-il nécessaire que la Commission européenne aille plus loin dans sa lecture du pacte qu'elle nous a présentée le 13 janvier dernier. Dans sa communication du 13 janvier 2015, elle a en effet précisé deux points importants s'agissant des investissements.

Tout d'abord, elle a indiqué que la contribution d'un État membre au Fonds européen pour les investissements stratégiques devrait être neutre s'agissant du pacte de stabilité et de croissance.

Ensuite, la Commission européenne a précisé la portée de ce qu'elle nomme la « clause d'investissement », dont elle avait dessiné les contours dans un courrier adressé le 3 juillet 2013 par le commissaire Olli Rehn aux ministres des finances et qui a trouvé à s'appliquer en Bulgarie en 2013 et en 2014, et en Roumanie et Slovaquie en 2014.

Que signifie cette clause d'investissement ? Les seuls États membres soumis au volet préventif du pacte – c'est-à-dire ceux qui respectent les seuils de 3 % de déficit public et

de 60 % d'endettement public – peuvent s'écarter temporairement de leur objectif de moyen terme ou de la trajectoire d'ajustement qui doit permettre d'y conduire, pour tenir compte des investissements. Mais plusieurs conditions sont posées : la croissance de leur PIB doit être négative ou leur PIB doit être nettement inférieur à son potentiel ; l'écart ne doit pas conduire à un dépassement de la valeur de référence de 3 % pour le déficit, et une marge de sécurité appropriée doit en outre être préservée ; les niveaux d'investissement doivent effectivement augmenter en conséquence et l'écart doit être corrigé durant la période couverte par le programme de stabilité ou de convergence de l'État membre. Les investissements éligibles sont les dépenses nationales consacrées à des projets cofinancés par l'Union européenne au titre de la politique structurelle et de cohésion, des réseaux transeuropéens et du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe, ainsi qu'au cofinancement par l'État membre de projets cofinancés par le Fonds européen pour les investissements stratégiques.

Bien que légèrement assouplie dans la communication du 13 janvier 2015, cette clause d'investissement apparaît encore très restrictive, en particulier parce qu'elle exclut les États faisant l'objet d'une procédure pour déficit excessif.

Si l'on veut vraiment favoriser l'investissement en Europe, il me semble impératif d'étendre le champ de cette clause en y incluant l'ensemble des États, qu'ils relèvent du volet préventif ou correctif du pacte de stabilité et de croissance et quelle que soit leur situation économique mais également en visant la totalité des dépenses nationales consacrées à des projets cofinancés par l'Union européenne.

Enfin, il me semble utile d'inclure dans la proposition de résolution européenne une demande que notre commission porte depuis plusieurs années : l'exclusion de l'appréciation du solde public des contributions nationales au budget de l'Union.

Il apparaît en effet logique que ces contributions, qui participent directement à la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne, ne conduisent pas à peser sur les budgets nationaux.

L'objectif de cette proposition est également d'enrayer la baisse continue de la part de la richesse des États consacrée aux politiques de l'Union.

Il s'agit enfin de faire cesser les débats opposant budget européen et budget national.

Pour la France, qui, avec une participation de 17 % du total, est le deuxième contributeur au budget européen, cela représente 20 à 21 milliards d'euros.

M^{me} Marietta Karamanli, Présidente. Je remercie le rapporteur pour son analyse pragmatique et ses propositions crédibles. Il est en effet anormal que les dépenses de défense, qui bénéficient à tout le territoire européen, soient supportées par certains États seulement.

M. Jean-Louis Roumégas. Nous partageons l'état d'esprit général de la proposition de résolution, qui souligne la rigidité des règles budgétaires européennes, avec toutefois des nuances sur la question des dépenses de défense, en particulier celles relatives au nucléaire. Nous ne souhaitons pas, en effet, favoriser le choix du nucléaire. Nous souhaitons en revanche mettre l'accent sur les investissements en faveur de la transition écologique et énergétique et les investissements destinés à prévenir les risques sanitaires.

M^{me} Estelle Grelier. C'est une bonne proposition de résolution européenne et il faut en remercier son initiatrice, notre collègue Marie-Françoise Bechtel. Ce que nous demandons ici, c'est une forme de contournement de l'application du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG), que nous trouvons trop rigide.

Je ferai par ailleurs une remarque de forme : je reste chagrinée par l'exposé des motifs, où l'on ne parle pas du tout du semestre européen.

J'interviendrai plus tard sur plusieurs amendements.

M^{me} Marie-Françoise Bechtel. Le sujet n'est pas nouveau. Le Parti socialiste européen, notamment Pervenche Bérès, a déjà porté l'idée de retirer du calcul du déficit public l'effort militaire français – dans son ensemble d'ailleurs. Je sais combien le thème du fardeau de la défense supporté par la France au bénéfice de l'Europe est récurrent. Le ministre de la défense a encore dit récemment qu'il fallait faire quelque chose à cet égard. Nous savons tous que le mécanisme Athena n'est pas suffisant, comme l'a rappelé le rapporteur.

L'esprit dans lequel j'ai écrit cette proposition de résolution est consensuel. Si nous l'avions écrite pour notre parti politique, nous l'eussions rédigée de manière plus ambitieuse sur le plan de la renégociation possible de certains traités européens. Mais nous savons combien le contexte d'interdépendance est aujourd'hui frappant. Dans ce contexte, il est très difficile de tirer un fil pour que la pelote se déroule dans le bon sens.

J'ai moi-même rédigé cette proposition de résolution dans un esprit responsable pour un groupe majoritaire, et non pour mon seul parti politique. À travers ce texte, encore perfectible, j'espère que nous arriverons à une position satisfaisante.

Lorsque j'ai rédigé ce texte, la Commission européenne n'avait pas encore présenté sa communication de janvier 2015. Mais, les grands esprits se rencontrent, puisque la Commission européenne s'est rendu compte que la situation n'était plus soutenable.

La situation est donc aujourd'hui mûre pour présenter notre résolution, vis-à-vis des institutions européennes mais également pour notre pays, parce qu'il accompli beaucoup d'efforts en matière budgétaire et qu'il porte un fardeau considérable s'agissant des opérations dites OPEX, notamment au Mali et en Centrafrique, au bénéfice de l'Union toute entière.

Je rappelle à cet égard les propos de Frank-Walter Steinmeier, lors de l'anniversaire du traité franco-allemand, en janvier 2013 : il a indiqué que la France a, par deux fois, tendu la main à l'Allemagne brisée – d'abord en 1963, en concluant le traité de l'Élysée, puis en permettant l'unité allemande – et que l'Allemagne n'a donc pas de leçon à donner aujourd'hui à la France, qu'elle ferait mieux de l'aider la France dans les opérations qu'elle conduit en Afrique.

La résolution est une invitation du Parlement au gouvernement. Il ne s'agit pas de contester la tradition diplomatique de la France, qui est différente de celle de l'Allemagne et du Royaume-Uni, et selon laquelle le gouvernement mène la politique diplomatique. J'aimerais toutefois que le Parlement soit plus souvent consulté. Je constate que les articles 88 et suivants de la Constitution ont pour but de permettre au Parlement d'intervenir dans son rôle. Une résolution n'est pas un texte normatif. C'est une invite, dans le cadre de notre tradition diplomatique, au gouvernement à agir dans le sens que le Parlement estime

opportun. On peut donc laisser certains choix au gouvernement à l'intérieur de notre résolution. Il y a en effet plusieurs options possibles, qui sont plus ou moins restrictives. Pour ma part, je considère que notre État est doté d'une force nucléaire et, dès lors que nous votons, dans la loi de programmation militaire et dans le budget, sur le sujet du nucléaire, je ne vois pas pourquoi on n'en parlerait pas dans une résolution.

S'agissant enfin des investissements, la façon dont la Commission européenne les a conçus, dans sa communication du 13 janvier 2015, est trop restrictive, le rapporteur l'a souligné. Par conséquent, je propose de lui demander d'étendre le champ de son interprétation au-delà des seuls États qui sont dans le volet préventif du pacte de stabilité et de croissance et au-delà des seuls investissements cofinancés. L'allègement du fardeau devrait aussi porter sur les investissements d'avenir à partir du moment où ils sont productifs de croissance et donc de rétablissement de la situation financière du pays.

Sur la forme, la proposition de résolution peut être envisagée de plusieurs manières, en particulier le protocole n° 12 annexé au traité sur l'Union européenne et la communication de la Commission européenne de janvier 2015. C'est une question que je laisse volontiers ouverte pour les débats.

M. Philip Cordery. Je remercie M^{me} Bechtel d'avoir déposé cette proposition de résolution européenne, que le groupe socialiste soutiendra, sous réserve des amendements qu'il a déposés. C'est la plupart fois que nous avons un texte spécifique sur la question des 3 %. Lorsque les critères ont été instaurés, c'est vrai, nous traversons une période de forte croissance et les 3 % voulaient dire quelque chose. Mais ce n'est plus le cas aujourd'hui. En situation de quasi-déflation, on ne peut plus considérer un pourcentage de déficit de la même manière. Nous souhaitons avoir de la flexibilité. Cela ne signifie pas que nous sommes contre la rigueur budgétaire – bien au contraire, nous la prônons au niveau européen. Mais rigueur budgétaire n'est pas synonyme d'austérité. À trop avoir les mains liées avec des chiffres identiques, quel que soit l'environnement économique, on risque d'entrer et rester dans des politiques d'austérité, ce que nous refusons.

M. Luc Belot. Je remercie M^{me} Bechtel et le rapporteur pour leur travail. Il convient en effet de donner un cadre à cette réflexion ancienne et de faire état dans cette résolution d'une réalité. Élu de la ville qui abrite le 6^e régiment du génie, régulièrement mobilisé sur le terrain, je veux insister sur le fait que ce n'est pas un débat pour spécialistes du budget ou de la défense, mais un vrai sujet de société.

S'agissant de l'alinéa 17, il ne me semble pas opportun de faire un classement avec les bons et les mauvais élèves, comme le propose le texte initial. Cela risquerait d'avoir un effet contre-productif. Il convient davantage de faire valoir l'effort conséquent de la France. Je me rallie donc à l'amendement du rapporteur.

Enfin, je suis certain que nous serons nombreux à être très sensibles à ce que cette résolution ait une réponse favorable.

M^{me} Marietta Karamanli, présidente. Quinze amendements sur trente-quatre sont des amendements de rédaction ou de précision.

M. Joachim Pueyo, rapporteur. S'agissant de la question du nucléaire, je partage l'avis exprimé par notre collègue du groupe écologiste.

Je suis, vous le savez, très pro-européen. Cette résolution n'a donc pas pour objectif d'attaquer l'Union européenne mais de la renforcer. C'est d'ailleurs dans cet état d'esprit que j'ai déposé des amendements. Si l'on a une arrière-pensée à propos de l'Union européenne, on n'avance pas.

Cette proposition peut faire avancer les choses pour les investissements ainsi que pour la mise en place de l'Europe de la défense, dont on sait qu'elle n'existe guère. L'idée fait toutefois son chemin. Lors de la dernière conférence interparlementaire relative la PSDC, à Riga, j'ai constaté que plusieurs parlementaires nationaux se rendaient bien compte qu'ils ne pouvaient pas se contenter de rester les bras croisés pendant que des pays consacraient des crédits conséquents à des opérations visant directement ou indirectement la défense du territoire européen.

M^{me} Marietta Karamanli, Présidente. Nous en venons maintenant à la discussion des amendements.

M. Joachim Pueyo, rapporteur. Les sept premiers amendements sont des amendements rédactionnels ou de précision relatifs aux visas et l'amendement n° 8 a pour objet de rajouter dans les visas la communication de la Commission européenne du 13 janvier 2015.

Les amendements n° 1 à 8 sont successivement adoptés.

M^{me} Estelle Grelier. L'amendement n° 9 a pour objet de supprimer l'alinéa 12, car il n'appartient pas aux députés d'amender un traité européen ou d'en conditionner l'application d'une des mesures.

M. Joachim Pueyo, rapporteur. Je propose à M^{me} Grelier de retirer son amendement n° 9 au profit de mon amendement n° 10, qui tend à revoir la rédaction de l'alinéa 12, afin de préciser que la poursuite des objectifs inscrits à l'article 3 du traité sur l'Union européenne nécessite une évaluation régulière de la pertinence des règles relatives à la surveillance budgétaire et au suivi et à la coordination des politiques économiques.

M^{me} Estelle Grelier. Je retire mon amendement.

L'amendement n° 9 est retiré.

L'amendement n° 10 est adopté.

M. Joachim Pueyo, rapporteur. Les amendements n° 11 à 14 sont des amendements de précision.

M^{me} Marie-Françoise Bechtel. Il me semblait toutefois utile de rappeler que, lors de la négociation des statuts de la Banque centrale européenne, il avait été convenu, de manière informelle, d'un objectif de croissance à 2 %. M^{me} Elisabeth Guigou a déjà eu l'occasion de le rappeler.

M^{me} Estelle Grelier. Cela risque plutôt d'être source de confusion avec l'objectif d'inflation.

Les amendements n° 11 à 14 sont successivement adoptés.

M. Joachim Pueyo, rapporteur. L'amendement n° 15 a pour objet de remplacer le classement des pays par effort de défense établi dans la proposition initiale par un considérant mettant en avant l'effort de défense de la France, qui consacre 1,91 % de son produit intérieur brut (PIB) à ses dépenses de défense alors que la moyenne s'établit, pour les vingt-sept États membres de l'Agence européenne de défense, à 1,45 % du PIB. Elle assure ainsi 21,2 % du total des dépenses de défense des États membres de l'Union européenne à l'exception du Danemark.

M^{me} Marie-Françoise Bechtel. Je suis d'accord avec cette proposition.

L'amendement n° 15 est adopté.

M. Joachim Pueyo, rapporteur. L'amendement n° 16 a pour but d'enlever la référence à la force nucléaire. De fait, il satisfait l'amendement n° 17 déposé par les membres du groupe écologiste. Dans le rapport, il sera davantage fait référence au mécanisme Athena.

M. Philip Cordery. Je soutiens l'amendement défendu par le rapporteur. Quel que soit notre avis sur la question du nucléaire, on ne peut pas porter la discussion au niveau européen. Le nucléaire est une question de souveraineté nationale. Je pense qu'il est préférable de ne pas l'évoquer dans la présente proposition de résolution.

M. Jean-Louis Roumégas. Je rejoins vos analyses. Ce n'est pas tant l'opposition au nucléaire que le fait que le nucléaire soit un choix français qui a motivé cet amendement. Ce serait affaiblir la position de la France que d'inclure cette question dans la proposition de résolution. Je suis d'accord avec l'amendement du rapporteur.

M^{me} Marie-Françoise Bechtel. Je comprends ce raisonnement. Mais le choix de la France d'aller au Mali est aussi souverain. S'agissant du nucléaire, on est bien face à un choix souverain de la France mais qui, en l'espèce, ne bénéficie pas à l'ensemble de l'Union européenne. Je pourrais aller dans votre sens à condition de modifier légèrement la rédaction de votre amendement.

L'amendement n° 16 est adopté.

En conséquence, l'amendement n° 17 tombe.

M. Joaquim Pueyo, rapporteur. L'amendement n° 18 est un amendement de coordination avec l'objet de la proposition de résolution européenne, qui doit être, s'agissant de l'effort budgétaire en matière de défense, d'exclure les dépenses liées aux opérations extérieures du calcul du solde nominal et structurel des administrations publiques dans le cadre de la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance.

L'amendement n° 18 est adopté.

M. Joaquim Pueyo, rapporteur. L'amendement n° 19 a pour objet de supprimer l'alinéa 20, car la présente proposition de résolution européenne doit s'inscrire dans la logique de la construction européenne. Il n'apparaît pas opportun de mentionner la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen en l'espèce. Il ne faut pas nier les pouvoirs de notre Assemblée, ni renier les avancées de la construction européenne.

M^{me} Marie-Françoise Bechtel. Je suis d'accord, même si la Constitution française et la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ne doivent pas être en contradiction avec le droit européen.

L'amendement n° 19 est adopté.

M. Jean-Louis Roumégas. L'amendement n° 20 a pour objet de viser les objectifs de l'Union européenne pour 2030 en matière de climat et d'énergie. Il est important que les investissements en matière de transition énergétique soient concernés.

M. Joaquim Pueyo, rapporteur. Il s'agit d'un simple considérant, auquel je donne un avis favorable.

M^{me} Marie-Françoise Bechtel. La référence à la transition énergétique me semble effectivement pouvoir être ajoutée, mais plus loin dans le texte, pas ici.

L'amendement n° 20 est adopté.

M. Joaquim Pueyo, rapporteur. L'amendement n° 21 a pour objet de supprimer l'alinéa 21, dont le contenu a plutôt vocation à figurer dans le corps de la résolution.

L'amendement n° 21 est adopté.

M. Joaquim Pueyo, rapporteur. L'amendement n° 22 a pour objet de rappeler l'importance de la mise en place d'une Europe de la défense reposant sur un principe de solidarité financière.

L'amendement n° 22 est adopté.

M. Joaquim Pueyo, rapporteur. L'amendement n° 23 affirme que l'objet de la proposition de résolution européenne doit être, s'agissant de l'effort budgétaire en matière de défense, d'exclure les dépenses nationales liées aux opérations extérieures qui ont pour objectif la protection du territoire européen du mode de calcul du solde nominal et structurel des administrations publiques dans le cadre de la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance et du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire.

L'amendement n° 23 est adopté.

M. Joaquim Pueyo, rapporteur. L'amendement n° 24 est un amendement de coordination avec l'amendement n° 16.

L'amendement n° 24 est adopté.

En conséquence, l'amendement n° 25 tombe.

M. Joaquim Pueyo, rapporteur. L'amendement n° 26 a pour objet de demander à la Commission européenne de réviser sa communication du 13 janvier 2015, afin d'exclure de l'appréciation du solde public nominal et structurel dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance et du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, d'une part, les dépenses nationales consacrées à des projets cofinancés par l'Union européenne, en particulier par le Fonds européen pour les

investissements stratégiques, quels que soient le secteur économique visé et la situation de l'économie et des finances publiques de l'État membre concerné et, d'autre part, les contributions nationales au budget de l'Union européenne.

M^{me} Estelle Grelier. Dans chaque discussion sur le budget européen et sur le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne, il est fait cette référence aux investissements d'avenir. Je répète qu'il me semble qu'il faut bien tenir compte des dépenses d'éducation. Par ailleurs, à la réflexion, je me demande s'il ne vaut pas mieux viser, dans l'amendement, les contributions nettes plutôt que brutes. Je propose un sous-amendement en ce sens : à la fin de l'amendement, remplacer les mots : » les contributions nationales au budget de l'Union européenne », par les mots : « les contributions nationales nettes au budget de l'Union européenne ».

M. Joachim Pueyo, rapporteur. Je suis d'accord avec ce sous-amendement, auquel je réfléchissais moi-même.

M^{me} Marie-Françoise Bechtel. Je crains que cette mention des contributions au budget de l'Union ne soit hors sujet, qu'elle ne risque de brouiller le message. Ce n'est pas l'esprit dans lequel j'ai proposé cette résolution. Si l'on rajoute sans cesse une nouvelle demande, cela nous décrédibilise. Je n'y suis pas favorable.

M^{me} Estelle Grelier. L'esprit de la résolution est tout de même bien de contourner le seuil des 3 % de déficit public. C'est assez clair dans l'exposé des motifs. Donc, à ce titre, nous reprenons, nous socialistes, ce que nous demandons depuis longtemps, à savoir le retrait des OPEX, du cofinancement des projets et du solde net de la contribution de la France au budget de l'Union européenne. À titre personnel, j'ajouterais les investissements d'avenir. Dans notre commission, nous disons depuis des années que la structure même du budget de l'Union européenne ne permet pas de financer les projets d'investissement nécessaires à la croissance dans l'Union européenne et à son fonctionnement.

M^{me} Marietta Karamanli, Présidente. Le pragmatisme nous amène aussi à dire cela, car on ne peut pas avoir une Europe qui fonctionne différemment si elle n'a pas de moyens pour fonctionner différemment.

M. Joachim Pueyo, rapporteur. Considérer le solde net m'apparaît équilibré.

M^{me} Marie-Françoise Bechtel. Je suis, pour ma part, défavorable à l'inclusion des contributions au budget de l'Union européenne dans la présente proposition de résolution. Tout d'abord, je conteste l'emploi du verbe « contourner ». Je considère qu'il n'appartient pas à un pays comme la France de proposer de contourner les règles. Nous demandons à ce que les règles soient rectifiées, modifiées, appliquées différemment, mais pas contournées. Ensuite, la résolution porte sur deux sujets clairs : les OPEX – c'est pourquoi j'accepte de retirer le sujet du nucléaire – et les investissements d'avenir – et pas seulement les investissements cofinancés. Le reste est indirect et j'ai peur que cela brouille le message.

M. Philip Cordery. Je voudrais préciser ce que veut dire, me semble-t-il, Estelle Grelier en utilisant le verbe « contourner » : cela signifie utiliser toutes les flexibilités permises, comme le suggère la Commission européenne dans sa communication, dans le cadre des règles existantes.

L'amendement n° 26, ainsi sous-amendé, est adopté.

M. Joachim Pueyo, rapporteur. Les amendements n^{os} 27 et 28 sont des amendements de coordination.

Les amendements n^{os} 27 et 28 sont successivement adoptés.

M. Jean-Louis Roumégas. L'amendement n^o 29 a pour objet d'exclure les investissements en faveur de la transition écologique et énergétique du calcul du solde public.

M. Joachim Pueyo, rapporteur. J'y suis opposé car je préfère qu'on conserve une approche assez large des secteurs. Certains veulent viser les investissements en faveur de la transition énergétique, d'autres les dépenses en faveur de l'éducation, de la formation. Je préfère que l'on se concentre sur le critère du cofinancement.

M. Philip Cordery. Je comprends le sens de l'amendement, mais il ne me semble pas opportun de l'inclure ici. Je propose qu'un commissaire de la commission des Finances dépose un amendement pour inclure dans l'alinéa visant le Fonds d'investissement stratégique une référence aux investissements en faveur de la transition énergétique.

M. Jean-Louis Roumégas. Je retire donc mon amendement.

L'amendement n^o 29 est retiré.

M. Joachim Pueyo, rapporteur. L'amendement n^o 30 est un amendement de précision.

L'amendement n^o 30 est adopté.

M. Jean-Louis Roumégas. L'amendement n^o 31 a pour objet d'exclure du calcul des 3 % de déficit public les efforts en matière de prévention sanitaire et de limitation des risques d'exposition aux toxiques. Je comprends qu'on puisse ne pas vouloir rentrer dans le détail. Mais il y a des sujets émergents, qu'il faut pointer. C'est l'Union européenne qui demande des efforts d'adaptation des entreprises en la matière. C'est un gros sujet dans le cadre des discussions transatlantiques. Il est important de le soulever aujourd'hui.

M^{me} Estelle Grelier. On touche là à un sujet délicat : fixer la limite entre le contournement – ce dont on ne veut pas – et l'équilibre à trouver dans l'utilisation des flexibilités. Si on commence à lister tous les types d'investissement, cela revient à expliquer qu'il n'y a plus de règle dans notre démonstration. Or, ce n'est pas notre intention.

M. Joachim Pueyo, rapporteur. Il faut des règles. Sinon, ce sera une liste à la Prévert et chaque Etat y piochera ce qui l'arrange. Je pense que notre rédaction est plus raisonnable.

M^{me} Marie-Françoise Bechtel. Je souligne qu'à l'alinéa 26, on parle bien des investissements unilatéraux, qui ont des effets positifs, directs et vérifiés.

M. Jean-Louis Roumégas. Nous souhaitons ouvrir le débat pour avoir des précisions au niveau européen. Il ne s'agit pas d'avoir un catalogue à la Prévert. On a ciblé la transition énergétique et la prévention des risques en matière de santé, ce qui est cohérent avec la politique menée par l'Union européenne. Je maintiens donc mon amendement.

L'amendement n^o 31 est rejeté.

M. Joachim Pueyo, rapporteur. Les amendements n° 32 à 34 sont des amendements de coordination et de précision.

Les amendements n° 32 à 34 sont successivement adoptés.

M^{me} Marietta Karamanli, Présidente. Je mets aux voix la proposition de résolution européenne ainsi amendée.

La proposition de résolution européenne ainsi amendée est adoptée à l'unanimité :

« L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu l'article 151-5 du Règlement de l'Assemblée nationale,

Vu le traité sur l'Union européenne, notamment son article 3,

Vu les articles 121 et 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu le protocole n° 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité sur l'Union européenne,

Vu le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé à Bruxelles le 2 mars 2012,

Vu le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques tel que modifié par le règlement (CE) n° 1055/2005 du Conseil du 27 juin 2005 et par le règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011,

Vu le règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs tel que modifié par le règlement (CE) n° 1056/2005 du Conseil du 27 juin 2005 et par le règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011,

Vu la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres,

Vu la communication de la Commission européenne du 13 janvier 2015 au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement intitulée « Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du pacte de stabilité et de croissance » (COM [2015] 12),

Considérant que la poursuite par l'Union européenne des objectifs inscrits à l'article 3 du traité sur l'Union européenne nécessite une évaluation régulière de la pertinence des règles relatives à la surveillance budgétaire et au suivi et à la coordination des politiques économiques ;

Considérant que l'évolution de la situation économique dans la zone euro ainsi que dans l'Union européenne se caractérise depuis plus de deux années par une croissance particulièrement faible ;

Considérant que la politique de rigueur budgétaire excessive suivie par la zone euro a pour conséquence une faiblesse de la croissance, laquelle entraîne une diminution des recettes fiscales, qui rend plus difficile la réduction des déficits publics, créant ainsi un phénomène cumulatif empêchant la relance de l'activité ;

Considérant que la procédure de présentation et de contrôle à laquelle sont soumis les budgets des États membres en application, d'une part, du pacte de stabilité et de croissance et, d'autre part, du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, a notamment pour fondement la définition du déficit des finances publiques telle qu'elle figure à l'article 2 du protocole n° 12 annexé au traité sur l'Union européenne susvisé ; qu'en application de cette définition les États membres ont inclus dans le champ du déficit l'ensemble des investissements publics qu'ils réalisent sur une année budgétaire ;

Considérant que la finalité de cette définition est de faire en sorte que la réduction des déficits publics repose sur une base sincère et effective tout en s'assurant que l'effort consenti par les États pour atteindre cette réduction se fait à partir d'une situation comparable ;

Considérant que la France consacre 1,91 % de son produit intérieur brut (PIB) à ses dépenses de défense alors que la moyenne s'établit, pour les vingt-sept États membres de l'Agence européenne de défense, à 1,45 % du PIB, et que la France assure ainsi 21,2 % du total des dépenses de défense des États membres de l'Union européenne à l'exception du Danemark ;

Considérant que, en ce qui concerne la France, la part importante dans son produit intérieur brut de ses dépenses en matière de défense résulte notamment du coût des opérations extérieures faites sous mandat de l'Organisation des Nations unies et qui ont pour objectif la protection du territoire européen et non du seul territoire national ; que, dans ces conditions, la définition du déficit public telle qu'elle figure au protocole n° 12 susvisé est fondée sur une inégalité de situation qui doit être prise en compte ; que l'évolution de la situation internationale et notamment le développement des actions terroristes en Afrique subsaharienne ainsi qu'au Moyen-Orient ne peut que tendre à l'accentuation de cet effort ;

Considérant les objectifs pour 2030 en matière de climat et d'énergie en faveur d'une économie de l'Union européenne compétitive, sûre et à faibles émissions de carbone présentés par la Commission européenne le 22 janvier 2014 ;

Considérant que la mise en place de l'Europe de la défense suppose, à terme, la prise en charge, par le budget de l'Union européenne, de l'ensemble des opérations extérieures qui ont pour objet la protection du territoire européen ;

1° Invite le Gouvernement, en particulier dans la perspective du Conseil européen des 25 et 26 juin 2015, qui doit notamment être consacré à la définition de nouvelles orientations dans le domaine de la sécurité et de la défense, à renforcer son action pour que les dépenses nationales entraînées par la participation aux opérations extérieures réalisées sous mandat de l'Organisation des Nations unies et qui présentent un lien avec la défense des

États membres de l'Union européenne soient exclues du mode de calcul du solde nominal et structurel des administrations publiques dans le cadre de la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance et du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire ;

2° Demande à la Commission européenne de réviser sa communication du 13 janvier 2015, afin d'exclure de l'appréciation du solde public nominal et structurel dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance et du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, d'une part, les dépenses nationales consacrées à des projets cofinancés par l'Union européenne, en particulier par le Fonds européen pour les investissements stratégiques, quels que soient le secteur économique visé et la situation de l'économie et des finances publiques de l'État membre concerné et, d'autre part, les contributions nationales nettes au budget de l'Union européenne ;

3° Considère que les effets budgétaires positifs, directs et vérifiés de certains investissements devraient également permettre l'exclusion de ces investissements du calcul du solde public nominal et structurel dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance et du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire ;

4° Souhaite que la révision ainsi demandée des méthodes de calcul et d'appréciation du solde public nominal et structurel dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance et du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire ait lieu dans un esprit de réalisme et de coopération avec pour objectif un retour de l'Union européenne au sein des zones du monde porteuses de croissance économique et d'emploi, seuls facteurs à même de permettre un niveau de cohésion sociale et d'harmonisation des politiques économiques et financières conforme aux buts et objectifs de l'Union européenne définis dans le traité qui l'institue. »

La séance est levée à 15 h 15

Membres présents ou excusés

Commission des affaires européennes

Réunion du mardi 2 juin 2015 à 14 heures

Présents. - M^{me} Isabelle Bruneau, M^{me} Nathalie Chabanne, M. Philip Cordery, M^{me} Marie-Louise Fort, M^{me} Estelle Grelier, M^{me} Marietta Karamanli, M. Joaquim Pueyo, M. Jean-Louis Roumegas

Assistaient également à la réunion. - M^{me} Marie-Françoise Bechtel, M. Luc Belot