



N° 2841

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 juin 2015.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE *relative à la **juste appréciation des efforts faits en matière de défense et d'investissements publics dans le calcul des déficits publics** (n° 2829),*

PAR Mme MARIE-FRANÇOISE BECHTEL,

Députée.

Voir les numéros : **2737 et 2829.**

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LES RÈGLES EN VIGUEUR EN MATIÈRE DE DÉTERMINATION DES DÉFICITS PUBLICS	7
A. L'ÉLABORATION PROGRESSIVE D'UN CADRE BUDGÉTAIRE EUROPÉEN FONDÉ SUR LA MAÎTRISE PAR LES ÉTATS MEMBRES DE LEUR DÉFICIT PUBLIC ET DE LEUR DETTE PUBLIQUE	7
B. LES RÈGLES ET LES PROCÉDURES DE COORDINATION ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE EUROPÉENNES EN VIGUEUR	10
1. Les règles de soutenabilité financière à respecter	10
2. La définition des critères permettant d'apprécier la soutenabilité financière des États membres	12
C. LES ASSOULPISSEMENTS PROPOSÉS PAR LA COMMISSION POUR L'APPRÉCIATION DE CES CRITÈRES, NOTAMMENT EN FAVEUR DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT	13
1. Les assouplissements relatifs aux investissements	13
2. Les assouplissements relatifs aux réformes structurelles	14
3. Les assouplissements relatifs aux conditions conjoncturelles	14
II. LES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION	15
A. L'EXCLUSION DE CERTAINES DÉPENSES DE DÉFENSE	15
1. Le maintien d'une force de dissuasion nucléaire indépendante	15
2. La poursuite des opérations extérieures	16
3. Les dispositions de la résolution relatives aux dépenses de défense	18
a. Les dispositions initiales de la proposition de résolution	18
b. Les modifications adoptées par la commission des Affaires européennes	18
c. La position de la rapporteure	19

B. LES DÉPENSES EN FAVEUR DE L'INVESTISSEMENT	19
1. La participation de la France au « plan Juncker »	20
2. Les mesures adoptées en faveur de l'investissement depuis 2012	21
3. Les dispositions de la résolution relatives aux dépenses d'investissement	22
a. Les dispositions initiales de la proposition de résolution.....	22
b. Les modifications adoptées par la commission des Affaires européennes	22
c. La position de la rapporteure	23
C. LA PROPOSITION DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES D'EXCLURE LES CONTRIBUTIONS NATIONALES AU BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE	23
1. La proposition de la commission des Affaires européennes.....	23
2. La position de la rapporteure	24
EXAMEN EN COMMISSION	25
TABLEAU COMPARATIF	37

INTRODUCTION

L'appréciation de la soutenabilité de la situation financière des États membres de la zone euro repose sur deux principaux critères fixés par le traité de Maastricht en 1992 et précisés depuis lors, notamment dans le cadre de la mise en œuvre du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) en 1997 : le rapport de la dette publique au PIB, qui ne peut être supérieur à 60 %, et le rapport du déficit public au PIB, plafonné à 3 %.

En cas de non-respect de ces deux critères, une procédure pour déficit excessif, prévue par l'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), peut être décidée par le Conseil, sur proposition de la Commission, et conduire, le cas échéant, à l'application de sanctions.

À titre d'exemple, la France est soumise à cette procédure depuis la décision du Conseil de l'Union européenne du 27 avril 2009. En 2014, le déficit public représente ainsi 4 % du PIB et la dette publique 95 % du PIB.

Ce cadre budgétaire a fortement évolué à la suite de la crise financière de 2008 et de celle des dettes souveraines qui en a résulté au cours des années 2009 à 2011.

À cet égard, les nouvelles mesures adoptées dans le cadre du « *Six-Pack* » de 2011, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de 2012 (TSCG) et du « *Two-Pack* » de 2013 ont eu pour principales conséquences :

- de renforcer le contrôle de l'application des règles budgétaires européennes et, en particulier, le suivi des États membres en situation de déficit excessif, par la mise en place progressive d'un cycle budgétaire annuel commun venant compléter le semestre européen ;

- d'encourager les efforts réalisés par les États membres en matière de réformes structurelles par le biais de l'instauration d'une règle d'or exprimée en termes de déficit structurel et venant s'ajouter aux critères traditionnels de dette publique et de déficit nominal.

Cette évolution du cadre budgétaire n'a toutefois pas conduit à une réduction significative du nombre d'États connaissant une situation de déséquilibre budgétaire ou soumis à une procédure pour déficit excessif (soit, en 2015, neuf États sur les dix-neuf membres de la zone euro).

Au contraire, les nouvelles règles introduites ont pu peser sur la reprise économique des États auxquels il était demandé de réaliser davantage d'efforts budgétaires. Les principales recommandations adressées à ces États, notamment par la Commission européenne, sont généralement destinées à encourager la conduite de réformes structurelles venant diminuer la dépense publique. Cette

moindre dépense peut impacter le pouvoir d'achat des ménages par le biais de la réduction de certaines allocations ou de services publics et les entreprises par la baisse des commandes publiques. Elle conduit également à diminuer les investissements publics.

Or, depuis 2013, de nombreux économistes et organisations internationales se sont prononcés pour une meilleure prise en compte des effets des politiques d'austérité et de la baisse de la dépense publique sur la croissance. En effet, parmi les États européens qui ont assaini leurs finances publiques au sortir de la crise des dettes souveraines (comme l'Allemagne), se trouvent principalement ceux ayant connu une reprise économique vigoureuse, entraînant une baisse du taux de chômage et une augmentation des recettes publiques. Leur situation budgétaire rétablie, ces États peuvent entreprendre dans de meilleures conditions les réformes structurelles recommandées par les institutions européennes.

C'est sans doute la raison pour laquelle ces dernières ont commencé à intégrer, à la demande de certains États membres dont la France, la nécessité d'adapter les règles budgétaires afin de mieux prendre en compte la situation économique des États et les spécificités des politiques publiques nationales mises en œuvre.

La communication de la Commission du 13 janvier 2015, intitulée, « *Utiliser au mieux la flexibilité offerte par les règles existantes du Pacte de stabilité et de croissance* », témoigne de cette inflexion, notamment en faveur des dépenses d'investissement.

Dans ce contexte, la présente proposition de résolution invite le Gouvernement à poursuivre les négociations pour une prise en compte plus juste des efforts budgétaires engagés par les différents États membres.

Il est proposé en ce sens de déduire certaines dépenses, inégalement réparties entre les États, du déficit nominal et du déficit structurel.

En premier lieu, certains États, dont la France, prennent à leur charge des dépenses de sécurité et de défense importantes en vue de réduire les nombreuses menaces pesant sur l'Europe. Pour permettre à ces États de poursuivre leur engagement, il serait légitime que ces dépenses ne soient pas prises en compte dans leurs déficits public et structurel, et, par conséquent, qu'ils ne soient pas pénalisés au titre d'une politique bénéficiant à l'ensemble de l'Union européenne.

En second lieu, les dépenses en faveur de l'investissement public et privé constituent un puissant levier pour assurer la compétitivité de l'économie européenne et la croissance de demain. Dans sa communication précitée, la Commission reconnaît ainsi que les investissements représentent l'un des « *éléments essentiels de la stratégie de la politique économique de l'Union européenne pour la croissance et la création d'emplois* ». Ces dépenses, à la condition de les définir de manière pertinente, auraient vocation, à ce titre, à être également exclues du calcul des déficits public et structurel.

Après avoir rappelé les règles européennes applicables en matière budgétaire, et notamment les règles de détermination du déficit public et du déficit structurel (I), le présent rapport détaillera le dispositif de la proposition de résolution adressée au Gouvernement en faveur d'une juste appréciation des efforts faits en matière de défense et d'investissements publics dans le calcul des déficits publics (II).

I. LES RÈGLES EN VIGUEUR EN MATIÈRE DE DÉTERMINATION DES DÉFICITS PUBLICS

L'adoption de règles budgétaires communes, dans le cadre du traité signé à Maastricht en 1992, a été regardé comme un préalable nécessaire à l'introduction d'une monnaie unique, l'euro.

Ces règles avaient pour objet de favoriser la convergence des États membres de la zone euro et la soutenabilité de leur situation financière par le biais de deux critères complémentaires reposant pour l'un, sur la dette publique (son rapport au PIB ne pouvant être supérieur à 60 %) et, pour l'autre, sur un plafond de déficit public nominal (3 % du PIB), permettant de garantir la tenue de la dette.

Le respect de ces critères devait permettre d'éviter que la situation financière dégradée de certains États n'expose l'ensemble de la zone euro à des chocs économiques asymétriques susceptibles d'affaiblir la monnaie unique, la gouvernance européenne et l'activité économique des États concernés.

Toutefois, les difficultés à faire respecter un cadre budgétaire considéré comme insuffisamment flexible par certains États, notamment dans le contexte de la crise financière de 2008 et de celle des dettes souveraines de 2009, ont conduit à :

– introduire de nouvelles exceptions aux règles budgétaires en vigueur pour permettre la prise en compte de situations particulières, sans toutefois renoncer au principe d'égalité de traitement entre les États membres ;

– renforcer l'échange d'informations entre les institutions européennes et les États membres afin d'améliorer le contrôle de l'application des traités.

A. L'ÉLABORATION PROGRESSIVE D'UN CADRE BUDGÉTAIRE EUROPÉEN FONDÉ SUR LA MAÎTRISE PAR LES ÉTATS MEMBRES DE LEUR DÉFICIT PUBLIC ET DE LEUR DETTE PUBLIQUE

Le traité de Maastricht a détaillé deux objectifs complémentaires considérés comme les préalables nécessaires au bon fonctionnement d'une union économique et monétaire :

– le renforcement de la convergence économique, au travers notamment de l'adoption par le conseil de « *grandes orientations de politique économique* » (GOPE) ;

– la garantie de la soutenabilité de situation financière des États membres par le biais de l'introduction d'une procédure de déficit excessif (l'article 104 du traité sur l'Union européenne, cité ci-après, faisant l'objet d'une présentation plus détaillée dans le protocole n° 12 relatif à la procédure concernant les déficits excessifs).

Ces dispositions ont été révisées par le traité d'Amsterdam, qui a notamment accordé à la Commission une plus grande latitude d'appréciation de la situation économique des États membres présentant un déséquilibre budgétaire.

Extrait de l'article 104 du traité sur l'Union européenne – TUE (devenu l'article 126 du TFUE) :

« 1. Les États membres évitent les déficits publics excessifs.

« 2. La Commission surveille l'évolution de la situation budgétaire et du montant de la dette publique dans les États membres en vue de déceler les erreurs manifestes. Elle examine, notamment, si la discipline budgétaire a été respectée, et ce sur la base des deux critères visés ci-après :

« a) si le rapport entre le déficit public prévu ou effectif et le produit intérieur brut dépasse une valeur de référence, à moins :

« – que le rapport n'ait diminué de manière substantielle et constante et atteint un niveau proche de la valeur de référence,

« – ou que le dépassement de la valeur de référence ne soit qu'exceptionnel et temporaire et que ledit rapport ne reste proche de la valeur de référence ;

« b) si le rapport entre la dette publique et le produit intérieur brut dépasse une valeur de référence, à moins que ce rapport ne diminue suffisamment et ne s'approche de la valeur de référence à un rythme satisfaisant.

« Les valeurs de référence sont précisées dans le protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs, qui est annexé au présent traité.

« 3. Si un État membre ne satisfait pas aux exigences de ces critères ou de l'un d'eux, la Commission élabore un rapport. Le rapport de la Commission examine également si le déficit public excède les dépenses publiques d'investissement et tient compte de tous les autres facteurs pertinents, y compris la position économique et budgétaire à moyen terme de l'État membre. »

Par ailleurs, la mise en œuvre du Pacte de stabilité et de croissance, en application d'une résolution du Conseil européen le 17 juin 1997 et de deux règlements du 7 juillet 1997 ⁽¹⁾, a permis de préciser les règles applicables en matière de déficit excessif par :

(1) Le règlement annexé (CE) n° 1467/97 du Conseil visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs et le règlement (CE) n°1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques. Ce dernier introduit les programmes de stabilité (pour les États membres de la zone euro) et les programmes de convergence (pour les États non membres) transmis chaque année à la Commission et contenant une présentation des efforts budgétaires engagés et des réformes mises en œuvre.

– la mise en œuvre d’une surveillance impliquant les institutions communautaires – Commission et Conseil – et comportant tant un volet préventif qu’un volet répressif pouvant aboutir à des sanctions financières ;

– la définition des « *circonstances exceptionnelles* » pouvant justifier un écart temporaire du déficit public au plafond autorisé.

Ces circonstances étaient toutefois appréciées de manière restrictive puisqu’il fallait, pour en bénéficier, que le dépassement du seuil de déficit public soit peu important, temporaire et exceptionnel, c’est-à-dire lié à un événement économique grave (tel un recul annuel du PIB de 2 %).

Les règles strictes du PSC n’ayant pas permis d’en assurer le respect ⁽¹⁾, le Conseil européen des 22 et 23 mars 2005 a proposé de nouveaux assouplissements par le biais de l’adoption de deux règlements ⁽²⁾.

Si les critères de déficit public et de dette publique ne furent pas modifiés, un nouveau critère de déficit structurel fut introduit afin de distinguer les efforts engagés par les États pour assainir leurs finances publiques des effets conjoncturels du cycle économique sur leur déficit. Davantage de souplesse fut également accordée aux États membres engageant des réformes structurelles potentiellement coûteuses à court terme, mais génératrices d’économies à long terme (relatives aux régimes des retraites, notamment).

À la suite de la crise financière et de celle des dettes souveraines, le cadre budgétaire européen connu une nouvelle évolution décisive au travers de l’adoption :

– du « *Six-Pack* » en 2011, soit d’un ensemble de cinq règlements et une directive ⁽³⁾ dont les principaux apports en matière budgétaire sont, d’une part, le vote à la « majorité qualifiée inversée » des sanctions adoptées dans le cadre d’une procédure pour déficit excessif enclenchée sur le critère du déficit (et non sur le

(1) En 2003, alors que la France et l’Allemagne étaient en déficit excessif, le Conseil rejeta les recommandations de la Commission européenne enjoignant à ces deux États de réduire leur déficit et adopta des conclusions, sans fondement juridique. Cette opposition entre le Conseil et la Commission fut réglée par la Cour de justice, saisie à ce sujet, et souligna l’importance de faire évoluer le cadre budgétaire européen.

(2) Le règlement (CE) n° 1055/2005 du 27 juin 2005 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 et le règlement (CE) n° 1056/2005 du 27 juin 2005 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97.

(3) Le règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro ; le règlement (UE) n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d’exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro ; le règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques ; le règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques ; le règlement (UE) n° 1177/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant 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 ; la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

critère de la dette) et, d'autre part, la possibilité d'enclencher une telle procédure sur le seul critère de la dette (soit si celle-ci est supérieure à 60 % du PIB) ;

– du TSCG en 2012, qui introduit notamment une « règle d'or » budgétaire devant être adoptée dans les législations nationales des États contractants ⁽¹⁾ ;

– du « Two-Pack » en 2013, qui complète le semestre européen par une procédure d'examen des projets de budget des États par la Commission à l'automne, et permet ainsi l'instauration d'un véritable cycle budgétaire annuel commun.

Les différentes règles découlant de cette profonde réforme constituent le cadre budgétaire actuellement en vigueur.

B. LES RÈGLES ET LES PROCÉDURES DE COORDINATION ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE EUROPÉENNES EN VIGUEUR

1. Les règles de soutenabilité financière à respecter

Les États membres dont le déficit public nominal est proche de l'équilibre ou en excédent et dont la dette publique est inférieure à 60 % du PIB respectent le PSC et peuvent s'autoriser un déficit temporaire, notamment afin de réaliser des investissements publics, sous réserve que leur déficit structurel reste inférieur à 0,5 % du PIB.

Les États membres qui connaissent, au contraire, un déficit public supérieur à 3 % du PIB et ceux dont la dette publique excède 60 % du PIB sont en situation de déficit excessif.

Plusieurs cas de figure sont alors possibles :

– pour les États membres dont le déficit public est inférieur à 3 % du PIB mais dont la dette publique reste supérieure à 60 % du PIB, les règles européennes imposent un rythme de réduction de l'écart entre la valeur de la dette exprimée en pourcentage du PIB et la valeur de référence d'un vingtième par an en moyenne sur trois ans ;

– pour les États membres dont le déficit public est supérieur à 3 % du PIB, les règles européennes imposent un rythme de réduction annuel du déficit structurel de 0,5 % du PIB au minimum et un rythme supérieur si la dette publique est supérieure à 60 % du PIB.

(1) Pour rappel, le pacte budgétaire peut s'appliquer aux États non contractants (article 15 du TSCG). Cette disposition vise la République tchèque, le Royaume-Uni et la Croatie, seuls non signataires du traité sur les vingt-huit États membres de l'Union européenne.

À titre d'exemple, la recommandation adressée par la Commission à la France le 10 mars 2015 prévoit que l'ajustement structurel ⁽¹⁾ doit atteindre 0,5 % en 2015 puis 0,8 % en 2016 et 0,9 % en 2017. Toutefois, le Gouvernement a fait le choix de maintenir un ajustement structurel de 0,5 % par an sur l'ensemble de la période de manière à limiter les effets récessifs sur l'activité économique qu'aurait eue l'application de la recommandation de la Commission.

Par ailleurs, quelle que soit leur situation budgétaire, les États membres doivent adopter un objectif budgétaire de moyen terme (OMT), défini en termes structurels et révisé tous les trois ans. Cet objectif, qui ne peut être supérieur à 0,5 % du PIB, conformément au TSCG, permet d'assurer le respect de la règle d'or visant à aboutir à des comptes en équilibre ⁽²⁾. Ces dispositions ont été reprises par la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

Ainsi, le déficit structurel de la France, de 2 % en 2014, devrait être progressivement abaissé pour ne plus représenter que 0,1 % en 2018, conformément à l'OMT fixé.

Ces conditions sont appréciées dans le cadre d'une surveillance multilatérale et d'une coordination économique budgétaire renforcées. Les États membres doivent transmettre toutes les informations nécessaires à l'évaluation, par la Commission, de la soutenabilité de leurs finances publiques, de leur endettement et de leur politique macroéconomique.

Ces informations, principalement détaillées dans le cadre des programmes de stabilité ou de convergence, dans les programmes nationaux de réforme et, depuis 2014, dans les projets initiaux de budget transmis à la Commission, permettent à celle-ci de s'appuyer sur de nombreux éléments pour décider des suites à donner à une procédure de déficit excessif. Elle bénéficie, à ce titre, d'une large marge d'appréciation.

La Commission peut ainsi, avec l'accord du Conseil, alléger les contraintes, notamment de délais, pesant sur les États membres en déficit excessif en fonction des efforts consentis pour respecter leur trajectoire et de leur situation économique. Les efforts engagés par la France pour assainir la situation de ses finances publiques ont, de ce fait, permis de justifier l'octroi d'un nouveau délai de deux ans pour revenir sous le seuil des 3 % de déficit public, comme le souligne la communication du 10 mars précitée : *« les engagements pris par les autorités françaises en ce qui concerne les réformes structurelles vont dans la bonne direction pour être considérées comme un facteur pertinent permettant à la France de bénéficier d'une prolongation de plus d'un an du délai pour la correction du déficit excessif »*.

(1) L'ajustement structurel correspond à la variation du solde structurel et se décompose en une composante discrétionnaire, également appelée effort structurel, et une composante non discrétionnaire.

(2) Cette règle est considérée comme respectée si le déficit structurel de l'État membre ne dépasse pas l'objectif à moyen terme (OMT) qu'il s'est fixé, dans la limite de - 0,5 % du PIB pour les pays dont la dette publique excède 60 % du PIB et de 1 % du PIB si celle-ci est inférieure à 60 % du PIB.

SITUATION DES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE AU REGARD DU PACTE DE STABILITÉ ET DE CROISSANCE (MAI 2015)

Pas de procédure concernant les déficits excessifs	Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Danemark, Estonie, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, République tchèque, Roumanie, Slovaquie et Suède
Abrogation de la procédure concernant les déficits excessifs	Malte et Pologne
Procédure concernant les déficits excessifs en cours	Chypre, Croatie, Espagne, France, Grèce, Irlande, Portugal et Slovénie
Nouveau délai octroyé : 2016-2017	Royaume-Uni
Ouverture d'une nouvelle procédure de déficit excessif à l'examen	Finlande

Source : Communiqué de presse de la Commission européenne du 13 mai 2015.

2. La définition des critères permettant d'apprécier la soutenabilité financière des États membres

L'article 2 du protocole n° 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs propose les définitions suivantes :

« On entend par :

« – *public* : ce qui est relatif au gouvernement général, c'est-à-dire les administrations centrales, les autorités régionales ou locales et les fonds de sécurité sociale, à l'exclusion des opérations commerciales, telles que définies dans le système européen de comptes économiques intégrés ;

« – *déficit* : le besoin net de financement, tel que défini dans le système européen de comptes économiques intégrés ;

« – *investissement* : la formation brute de capital fixe, telle que définie dans le système européen de comptes économiques intégrés ;

« – *dette* : le total des dettes brutes, à leur valeur nominale, en cours à la fin de l'année et consolidées à l'intérieur des secteurs du gouvernement général tel qu'il est défini au premier tiret. »

Ces définitions sont précisées dans le cadre du système européen de comptabilité (actuellement le SEC 2010), qui s'impose à l'ensemble des États de l'Union européenne.

Le déficit public correspond ainsi au besoin de financement des administrations publiques, qui constitue le solde de leurs dépenses et de leurs recettes. Ce solde peut se décomposer en :

– une composante conjoncturelle qui reflète l'effet de la position dans le cycle sur les recettes et les dépenses ;

- des mesures ponctuelles et temporaires (« *one-offs* »), qui, parce qu’elles n’affectent pas le déficit durablement, sont incluses dans cette composante conjoncturelle ;

- une composante structurelle qui repose sur l’appréciation du cycle économique, et donc sur l’écart du PIB effectif au PIB potentiel, appelé écart de production.

C. LES ASSOULISSEMENTS PROPOSÉS PAR LA COMMISSION POUR L’APPRÉCIATION DE CES CRITÈRES, NOTAMMENT EN FAVEUR DES DÉPENSES D’INVESTISSEMENT

La communication de la Commission du 13 janvier dernier propose un certain nombre de clarifications « *quant à la manière de prendre en compte trois dimensions politiques spécifiques au moment d’appliquer les règles (budgétaires). Il s’agit : i) des investissements en particulier en ce qui concerne la mise en place d’un nouveau Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) dans le cadre du plan d’investissement pour l’Europe (dit « plan Juncker ») ; ii) des réformes structurelles ; et iii) des conditions conjoncturelles.* »

1. Les assouplissements relatifs aux investissements

La communication de la Commission présente les différents traitements budgétaires réservés aux investissements en fonction de leur nature et de la situation budgétaire des États concernés.

Dans le cadre des contributions au FEIS, il est ainsi prévu :

- que les contributions des États membres ne sont pas prises en compte au titre de l’ajustement structurel à réaliser par les États concernés ;

- que si leur déficit public dépasse le seuil de 3 % du seul fait de ces contributions ou s’il reste limité et temporaire, la procédure de déficit excessif n’est pas déclenchée.

Pour les autres investissements, les États membres concernés par le volet préventif pourront s’écarter temporairement de leur OMT ou de leur trajectoire d’ajustement à la condition que :

- la croissance de leur PIB soit négative ou largement inférieure à son potentiel ;

- que l’écart lié aux dépenses d’investissement ne conduise pas à dépasser le seuil de déficit public de 3 % ;

- qu’une marge de sécurité soit préservée ;

– que les niveaux d’investissement augmentent réellement et que les dépenses nationales engagées en ce sens financent des projets cofinancés par l’Union européenne ou par le FEIS.

Ces assouplissements restent donc extrêmement limités et favorisent les États dont la situation budgétaire est saine.

2. Les assouplissements relatifs aux réformes structurelles

Pour les États relevant du volet préventif du PSC, la Commission tient compte de l’incidence positive des réformes structurelles qu’ils engagent sous réserve que :

- elles soient de grande ampleur et intégralement mises en œuvre ;
- elles entraînent des effets budgétaires à long terme, permettant notamment l’augmentation de la croissance potentielle.

Pour les États relevant du volet correctif du PSC, la Commission examine le plan détaillé de chacune des réformes structurelles mises en œuvre, qui lui est transmis dans le cadre de l’appréciation du déséquilibre budgétaire de l’État concerné, et prend en compte ces réformes dans son appréciation générale des efforts réalisés.

3. Les assouplissements relatifs aux conditions conjoncturelles

La Commission propose de mieux tenir compte de la situation économique de chaque État membre concerné par le volet préventif du PSC : plus l’écart de production est grand (soit l’écart de la croissance effective à la croissance potentielle), plus l’effort d’ajustement budgétaire sera important.

Pour les États membres concernés par le volet correctif du PSC, elle s’appuie sur la mesure de l’effort structurel consenti pour apprécier les mesures de correction à prendre.

L’ensemble de ces dispositions sont fortement limitées, surtout pour les États concernés par le volet correctif du PSC qui demeurent contraints de mener de front des politiques d’assainissement de leurs finances publiques et des politiques de soutien à la reprise économique, cette reprise constituant l’une des conditions nécessaires à un rétablissement durable des comptes publics.

Par conséquent, ces assouplissements, s’ils constituent un progrès, ne prennent toujours pas la mesure de l’évolution de la situation économique dans la zone euro, et plus largement, dans l’Union européenne. Les considérants de la proposition de résolution soulignent ainsi que les règles budgétaires européennes doivent faire l’objet de révisions périodiques et concertées pour assurer leur

pertinence au regard du contexte macro-économique et l'appréciation des efforts réalisés par les États sur des bases comparables (alinéas 12 à 16) ⁽¹⁾.

II. LES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Au regard des caractéristiques de ce cadre budgétaire européen et des assouplissements encore timides proposés par la Commission, à législation constante, pour mieux prendre en compte les particularités budgétaires des différents États membres, la présente résolution demande au Gouvernement de poursuivre les négociations avec ses partenaires européens en vue d'exclure en totalité certaines dépenses de défense et d'investissement du calcul du déficit nominal et du déficit structurel des États concernés.

A. L'EXCLUSION DE CERTAINES DÉPENSES DE DÉFENSE

La France s'est fixé des objectifs ambitieux en matière de défense, rappelés dans le cadre de la stratégie militaire présentée par le livre blanc de 2013 ⁽²⁾ et déclinée dans la loi de programmation militaire (LPM) pour les années 2014 à 2019. Trois priorités sont identifiées :

- la protection du territoire national ;
- le maintien d'une dissuasion nucléaire forte pour protéger la France de toute agression étatique et assurer son indépendance ;
- la poursuite des interventions à l'extérieur du territoire national afin de « protéger les ressortissants français et européens, de défendre les intérêts de la France dans le monde et d'honorer nos engagements internationaux et nos responsabilités » ⁽³⁾.

1. Le maintien d'une force de dissuasion nucléaire indépendante

Le rapport annexé à la LPM rappelle le rôle fondamental de la dissuasion nucléaire dans la stratégie militaire française : elle vise à « protéger la France de toute agression d'origine étatique contre ses intérêts vitaux, d'où qu'elle vienne et quelle qu'en soit la forme. Elle permet notamment d'écarter toute menace de chantage sur ses intérêts qui tendrait à paralyser sa liberté de décision et d'action. Elle constitue la garantie ultime de la sécurité, de la protection et de l'indépendance de la Nation. » L'importance qui lui est ainsi reconnue justifie les efforts financiers qui lui sont consacrés. Sur la période de la programmation, le

(1) La numérotation des alinéas correspond au texte de la proposition adopté par la commission des Affaires européennes, dont est saisie la commission des Finances, sauf mention explicite contraire.

(2) Le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale d'avril 2013.

(3) Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale

coût de la dissuasion nucléaire est ainsi estimé à 23,3 milliards d'euros courants, soit à 4,7 milliards d'euros en moyenne par an.

Pour rappel, la dissuasion nucléaire se décompose en :

- une composante océanique (reposant notamment sur des sous-marins nucléaires) ;
- une composante aéroportée (composée notamment d'escadrons nucléaires).

Les frais que représente l'entretien des équipements nécessaires au transport des armes nucléaires n'entrent pas dans le coût de la dissuasion nucléaire présenté par la LPM.

2. La poursuite des opérations extérieures

La France est en charge de plusieurs opérations militaires extérieures (OPEX), en collaboration avec des organisations internationales (l'Organisation des nations unies – ONU – et l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord – OTAN) et les armées locales. Ces opérations ont notamment pour objet de lutter contre les mouvements terroristes en activité en Afrique subsaharienne et au Moyen-Orient.

Les coûts liés à ces opérations ont atteint 1 115 millions d'euros en 2014, répartis à hauteur de :

- 450 millions d'euros sur la provision de la loi de finances initiale ;
- 54 millions d'euros sur des fonds de concours ;
- 611 millions d'euros sur des annulations de crédits ministériels.

Le tableau suivant présente l'évolution du coût des OPEX au cours de la dernière décennie.

ÉVOLUTION DES COÛTS LIÉS AUX OPEX DE 2003 À 2014

(en millions d'euros)

											Exécution Prévission	
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Coûts totaux des OPEX	629	605	528	579	663	833	870	860	1 171	873	1 250	1 115
<i>dont titre 2</i>					336	360	350	330	379	312	342	319
<i>dont hors titre 2</i>					327	473	520	530	792	561	909	796
Provision LFI	24	24	100	175	360	460	510	570	630	630	630	450
Couverture par décret d'avance	400	540	421	453	273	221	228	247	462	187	578	611
Couverture en LFR	20	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Réouverture en LFR de fin d'année	400	495	0	269	0	0	223	247	0	0	0	0
Fonds de concours (remboursements ONU)			9	6	15	34	65	50	79	56	47	54
Coûts non remboursés	205	86	419	129	272,5	159	73	–7	0	0	0	0

Source : commission des Finances.

Les coûts constatés pour 2014 relèvent principalement du lancement de nouvelles opérations en Centrafrique (opération « Sangaris » fin 2013) et dans la bande sahélo-saharienne.

ÉVOLUTION DES COÛTS PAR THÉÂTRE D'OPÉRATIONS EN 2013 ET 2014

Théâtres	Coopération /mandat	Effectifs 2013	Effectifs 2014	Dépenses 2013 (en millions d'euros)	Dépenses 2014 (en millions d'euros)
Centrafrique	OTAN/ONU	524	2 456	27	245
Mali	ONU	4 561	2 417	650	296
Tchad	ONU	874	1 161	106	188
Côte-d'Ivoire	ONU	792	770	61	61
Liban	ONU	886	894	56	56
Atalante (piraterie)	UE	308	214	19	14
Kosovo	OTAN	315	106	33	19
Afghanistan	OTAN	1 125	653	250	132
Autres OPEX		273	257	48	106
TOTAL		9 658	8 928	1 250	1 115

Source : commission des Finances.

Ces deux priorités que sont la dissuasion nucléaire et le déploiement de troupes sur de nombreux théâtres d'opérations afin de minimiser les risques pesant sur le continent européen sont une spécificité française au sein de l'Union européenne et permettent d'expliquer que le budget que nous consacrons à la Défense soit supérieur à celui de nombreux de nos partenaires (hormis le Royaume-Uni qui dispose également d'une force de dissuasion nucléaire).

EFFORTS BUDGÉTAIRES EN FAVEUR DES DÉPENSES DE DÉFENSE DE NOS PRINCIPAUX PARTENAIRES

(en % de PIB)

	2011	2012	2013
France	1,56	1,55	1,52
Italie	0,89	0,85	0,79
Allemagne	1,08	1,11	1,09
Royaume-Uni (non-membre de la zone euro)	2,26	2,03	2,09

Source : Voir rapporteure.

3. Les dispositions de la résolution relatives aux dépenses de défense

a. Les dispositions initiales de la proposition de résolution

Les alinéas 17 et 18 de la proposition de résolution, dans leur rédaction initiale, soulignaient la spécificité de l'engagement militaire français contre des groupes particulièrement actifs et menaçants pour la sécurité de l'Europe. Ils rappelaient également que la dissuasion nucléaire est l'un des gages de la crédibilité et de la réussite de notre engagement sur des territoires extérieurs.

Par conséquent, à l'alinéa 23, la résolution demandait au Gouvernement que la « *révision de la définition du déficit public structurel repose sur une juste appréciation des efforts relatifs consentis par les pays signataires en matière de budget militaire tenant compte notamment du coût de l'équipement nucléaire ainsi que des coûts spécifiques engendrés par les opérations extérieures présentant un lien avec la défense des pays européens, et déduction faite du mécanisme dit « Athena »⁽¹⁾. »*

Pour rappel, ces propositions ont été évoquées à plusieurs reprises par le Ministre de la Défense, M. Jean-Yves Le Drian. Lors de son audition devant la commission de la Défense du 22 janvier 2015, celui-ci indiquait en effet que : « *l'idée d'exclure les dépenses militaires du calcul des déficits publics commence à être entendue au niveau européen, et il faut continuer à avancer dans cette direction* ».

b. Les modifications adoptées par la commission des Affaires européennes

La commission des Affaires européennes a restreint la portée de ces dispositions :

– il n'est plus fait mention des dépenses relatives à l'entretien d'une force nucléaire ;

(1) Pour rappel, ce mécanisme, introduit par la décision 2004/197/PESC du Conseil du 23 février 2004, assure le financement des coûts communs des opérations militaires de l'Union européenne au titre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de l'Union européenne.

– le Gouvernement est invité, dans la perspective du Conseil européen des 25 et 26 juin 2015, qui doit être consacré à la définition d’une nouvelle stratégie européenne en matière de sécurité et de défense, à négocier avec ses partenaires l’exclusion du calcul du déficit public et du déficit structurel des dépenses nationales liées à la participation de la France à des opérations extérieures sous mandat de l’ONU et présentant un lien avec la défense des États membres de l’Union européenne (alinéa 21).

Par conséquent, seules les dépenses des OPEX, engagées sous mandat de l’ONU, seraient exclues du calcul des déficits.

Un nouveau considérant est également introduit afin de souligner que la mise en œuvre de l’Europe de la défense devra se traduire par une prise en charge des opérations extérieures visant à sécuriser l’Europe par le budget de l’Union européenne (alinéa 20).

c. La position de la rapporteure

Sous réserve de l’acceptation de certaines modifications formelles, la rapporteure souhaite :

– rappeler le poids des dépenses d’entretien d’une force de dissuasion nucléaire pour la France, sans toutefois en demander l’exclusion du calcul des déficits de manière à concentrer l’objet de la résolution sur les OPEX ;

– supprimer la référence à l’Europe de la défense, qui s’éloigne au contraire des préoccupations soulevées par la résolution.

B. LES DÉPENSES EN FAVEUR DE L’INVESTISSEMENT

Le soutien à l’investissement est une des conditions de la reprise économique et, par son effet positif sur l’emploi et sur les recettes publiques, de l’assainissement de nos finances publiques.

Le Gouvernement et sa majorité se sont fortement engagés en faveur de mesures permettant de soutenir l’investissement privé et public et ont plaidé auprès de nos partenaires européens en faveur du lancement de grands projets européens.

La France et l’Italie, cette dernière occupant la présidence de l’Union européenne entre juillet et décembre 2014, ont ainsi fortement contribué à la mise en place du « plan Juncker » d’investissements stratégiques.

1. La participation de la France au « plan Juncker »

Annoncé le 15 juillet 2014 devant le Parlement européen par le président de la Commission européenne, M. Jean-Claude Juncker, le « plan Juncker » se compose de plusieurs mesures, dont la principale constitue une aide au financement de projets considérés comme stratégiques ⁽¹⁾. À ce titre, 315 milliards d'euros sur les trois prochaines années sont répartis entre :

– des investissements de long terme pour 240 milliards d'euros, en faveur de nouvelles infrastructures, de l'éducation, de la recherche et de l'innovation, des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique. Pour rappel, ces investissements peuvent déjà bénéficier de financements de la Banque européenne d'investissement (BEI) et de programmes de l'Union européenne comme le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) et Horizon 2020 (innovation, recherche et développement) ;

– un financement des petites et moyennes entreprises et des entreprises de taille intermédiaires (ETI) pour 75 milliards d'euros en s'appuyant sur le Fonds européen d'investissement (FEI), créé en 1994 au sein du groupe BEI, par le biais de l'octroi d'une garantie à des prêteurs privés.

Les projets d'investissement à financer seront étudiés par le fonds européen pour les investissements stratégiques, précédemment mentionné.

Pour rappel, la France s'est engagée le 6 mars dernier à contribuer à ce fonds à hauteur de 8 milliards d'euros par l'intermédiaire de la Caisse des dépôts et des consignations et de Bpifrance.

D'autres mesures ont également été annoncées dans le cadre du plan Juncker :

– une réforme des fonds structurels et d'investissement, soit une enveloppe de 630 milliards d'euros entre 2014 et 2020 (dont 180 milliards de cofinancements nationaux) pour remplacer l'attribution de subventions classiques par des instruments financiers dont l'effet multiplicateur est avéré (prêts ou garanties) ;

– la mise en place de fonds européens d'investissement à long terme (FEILT) d'ici mi-2015 (proposition de règlement en cours d'adoption) ;

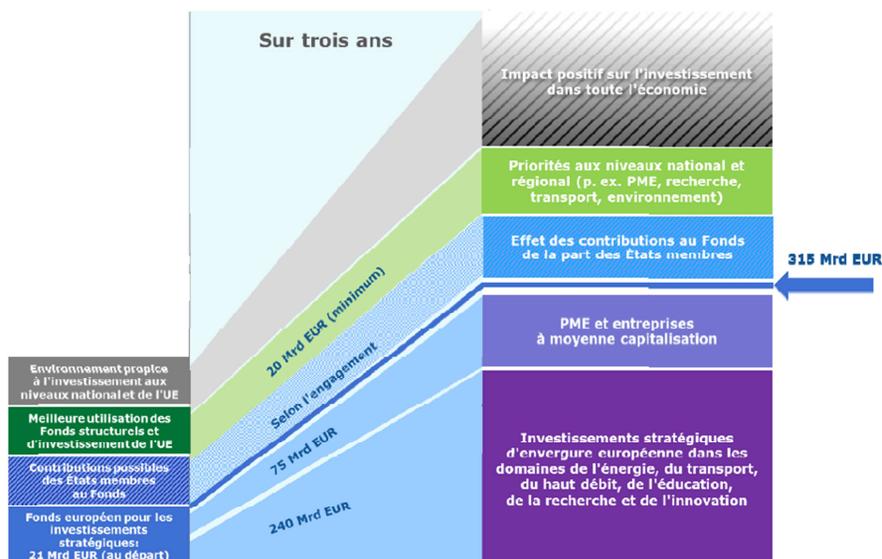
– une relance encadrée des marchés de titrisation ;

– une réflexion sur la mise en place d'une information normalisée sur les données de crédit des PME, pour mieux connaître leur situation financière et améliorer la planification des investissements ;

– une révision des réglementations pour limiter la charge administrative pesant sur les PME (à l'instar de la directive « Prospectus »).

(1) Les modalités de mise en œuvre de ce fonds ont été formalisées dans la proposition de règlement de Commission européenne n° 2015/0009 du 13 janvier 2015 : http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/index_fr.htm.

EFFETS ATTENDUS DU « PLAN JUNCKER »



Source : communication de la Commission européenne, Un plan d'investissement pour l'Europe, 26 novembre 2014.

La mise en œuvre de ce plan doit permettre de compléter les efforts réalisés au niveau national pour relancer l'investissement.

2. Les mesures adoptées en faveur de l'investissement depuis 2012

De nombreuses mesures ont été adoptées depuis 2012 de manière à relancer l'activité par le biais d'un fort soutien à l'investissement.

Au-delà des mesures fiscales mises en œuvre au cours des dernières années⁽¹⁾ et de l'annonce, en avril dernier, d'un plan en faveur de l'investissement et de l'activité⁽²⁾, le Gouvernement a annoncé en mars dernier le lancement d'un troisième programme d'investissements d'avenir (PIA) d'ici à 2017, venant compléter les deux premiers programmes lancés respectivement en 2010 pour un montant de 35 milliards d'euros et en 2014 pour un montant de 12 milliards d'euros.

Certains de ces investissements d'avenir, mis en œuvre par les opérateurs de l'État, pourraient faire l'objet de cofinancements européens à l'avenir, à l'instar des projets portés par la Banque publique d'investissement (BPI).

(1) Mise en œuvre du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, création du crédit d'impôt innovation, maintien du crédit d'impôt recherche, renforcement du dispositif « jeunes entreprises innovantes »

(2) Ce plan comprend dix mesures, dont deux concernent les entreprises, trois les collectivités territoriales et cinq les ménages. Le coût de ces mesures est estimé à 2,5 milliards d'euros pour les années 2015 à 2017

3. Les dispositions de la résolution relatives aux dépenses d'investissement

a. Les dispositions initiales de la proposition de résolution

La proposition invitait, dans sa rédaction initiale, à :

– exclure, sous certaines conditions, les investissements publics, notamment cofinancés par des États européens, du calcul des déficits public et structurel (alinéa 24) ;

– exclure également certains investissements dont les effets budgétaires seraient positifs, directs et vérifiés (alinéa 26) ;

– mieux définir la notion d'investissements publics, en la distinguant de celle d'intervention publique, beaucoup plus large (alinéa 25). La définition des investissements publics serait ainsi plus proche de celle des investissements d'avenir, soit des investissements en faveur de la recherche et du développement, permettant l'émergence de techniques nouvelles ou la conduite de projets innovants (notamment en matière de transition énergétique).

Cette proposition est en harmonie avec les recommandations du rapport de la présidente de la délégation socialiste française au Parlement européen, Mme Pervenche Bérés, sur l'examen du cadre de la gouvernance économique de l'Union européenne de février 2015 ⁽¹⁾.

b. Les modifications adoptées par la commission des Affaires européennes

La proposition de résolution adoptée par la commission des Affaires européennes a modifié le champ des investissements à exclure du calcul des déficits de manière à viser :

– les projets cofinancés par l'Union européenne, en particulier par le FEIS, quels que soient le secteur économique concerné ou la situation économique ou financière des États membres. Elle invite donc, en ce sens, la Commission européenne à réviser sa communication du 13 janvier 2015 présentée *supra* (alinéa 22) ;

– certains investissements dont les effets budgétaires seraient positifs, directs et vérifiés, conformément à ce que prévoyait le texte initial de la résolution (alinéa 23).

(1) *Projet de rapport sur l'examen du cadre de gouvernance économique: bilan et enjeux (2014/2145)* : http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/econ/pr/1049/1049202/1049202fr.pdf

c. La position de la rapporteure

La rapporteure propose de préciser le champ des investissements pouvant être exclus du calcul des déficits au motif que leur effet budgétaire est positif, direct et vérifié. En effet, il semble nécessaire de mieux encadrer cette disposition et de renvoyer la définition des investissements visés à des règles communes qui seraient fixées par la Commission européenne.

Ainsi, les seuls les investissements nationaux réalisés directement par les administrations publiques pouvant être appréciés selon ces règles seraient exclus des déficits.

C. LA PROPOSITION DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES D'EXCLURE LES CONTRIBUTIONS NATIONALES AU BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE

1. La proposition de la commission des Affaires européennes

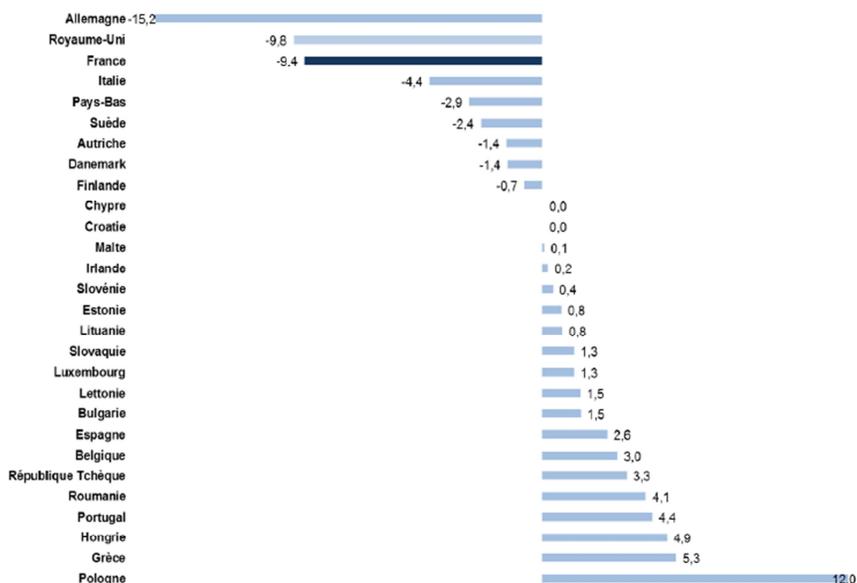
Au-delà des modifications formelles apportées par la commission des Affaires européennes, cette dernière propose également de compléter le dispositif de la proposition par l'exclusion des contributions nationales nettes au budget de l'Union européenne du calcul du déficit public et du déficit structurel (alinéa 22).

Pour rappel, la France se place au troisième rang des contributeurs nets en volume (après l'Allemagne et le Royaume-Uni), selon la méthode dite de la « correction britannique »⁽¹⁾. Son solde net représente ainsi 9,4 milliards d'euros en 2013.

(1) Selon cette méthode, le solde net est calculé à partir de la formule utilisée pour la détermination de la correction britannique (différence entre la contribution des États et les dépenses réparties entre chacun d'entre eux).

SOLDES NETS PAR ÉTAT MEMBRE SELON LE RAPPORT FINANCIER DE LA COMMISSION EUROPÉENNE DE 2013

(en milliards d'euros)



Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2015, « Relations financières avec l'Union européenne ».

2. La position de la rapporteure

La rapporteure propose, à nouveau, de ne pas élargir le champ de la résolution afin d'en garantir la portée. Les dépenses à exclure sont celles qui sont inégalement réparties entre les États membres et qui, par conséquent, faussent la comparaison des efforts réalisés par ces États.

Le même effort ne peut, en effet, pas être raisonnablement demandé à un État qui supporte d'importantes dépenses de défense bénéficiant à l'ensemble de l'Union européenne ou qui a investi fortement sur de nouvelles techniques génératrices de croissance à moyen et long terme et à un État qui n'a pas souhaité engager ces dépenses, pourtant nécessaires.

Dans le cas des contributions nationales, des mécanismes ont été mis en place pour prendre en compte les capacités contributives des États membres. Par conséquent, ces contributions impactent dans la même mesure les États (sous quelques réserves qui ne justifient toutefois pas une exclusion du calcul des déficits). Le problème de l'égalité de traitement entre les États membres ne se pose donc pas dans les mêmes termes et votre rapporteure propose la suppression de cet alinéa.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission, au cours de sa séance du 3 juin 2015 à 16 heures 15, examine la proposition de résolution européenne relative à la juste appréciation des efforts faits en matière de défense et d'investissements publics dans le calcul des déficits publics (n° 2829).

Mme Marie-Françoise Bechtel, rapporteure. De nombreuses déclarations de diverses provenances ont, ces dernières années, souligné le paradoxe qui veut que la France reste corsetée dans les règles rigides du pacte de stabilité et de croissance, renforcé par le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance – TSCG –, dont la règle du maintien du déficit public sous le seuil de 3 % du PIB, tout en menant des opérations militaires qui lui coûtent très cher et qui sont pour l'essentiel destinées à protéger les États membres de l'Union européenne. Ce paradoxe a été rappelé par le Parti socialiste européen – PSE – avant les dernières élections au Parlement européen, et d'autres groupes l'ont également signalé. Lorsque la commission des Affaires européennes de notre Assemblée se réunit pour examiner, dans le cadre des lois de finances, les crédits de différentes missions, ce point est régulièrement soulevé notamment par Estelle Grelier, rapporteure pour avis au titre du prélèvement sur recettes au bénéfice de l'Union européenne. Enfin, le ministre de la Défense, M. Jean-Yves Le Drian, s'est récemment exprimé devant la commission de la Défense pour indiquer que, dans la mesure où les autres pays européens ne partageaient pas le fardeau des opérations extérieures – OPEX –, il fallait en tirer les conséquences quant à l'application à la France de la règle des 3 %.

C'est la raison pour laquelle vous est proposée cette résolution, qui poursuit deux objectifs principaux. Le premier est de tirer les conséquences du fardeau excessif supporté par la France en raison du non-financement des OPEX – en dehors du très restreint mécanisme Athena – par les autres États membres, en excluant le montant de ces opérations du calcul des déficits publics. Dans un premier temps, j'avais suggéré qu'il en aille de même pour les dépenses afférentes au maintien d'une force de dissuasion nucléaire, mais je me suis rangée à la position contraire de la commission des Affaires européennes. Il s'agit effectivement d'un domaine différent.

Le second objectif est d'étendre cette exclusion aux investissements d'avenir. La Commission européenne, dans une communication du 13 janvier, a accepté de tenir compte, dans l'appréciation du déficit, de certains investissements cofinancés par l'Union européenne, mais en réservant cette faculté aux États dont le déficit est inférieur à 3 % du PIB, ce qui ne permet pas à la France d'en bénéficier. L'assouplissement proposé par le présent texte permettrait à la France d'entrer dans le champ de cette communication.

Il prévoit des dispositions semblables pour les investissements nationaux de recherche et de développement réalisés par les États dès lors que ces investissements seraient productifs vis-à-vis des finances publiques et que leurs effets seraient vérifiés au regard de règles communes.

Je ne suis pas entièrement d'accord avec le texte qui résulte de la commission des Affaires européennes et proposerai donc quelques amendements, mais ils ne portent pas sur des sujets majeurs. L'une des principales modifications apportées par la commission des Affaires européennes consiste, au lieu de demander au Gouvernement de renégocier le protocole n° 12 adossé au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne – TFUE – et

définissant la notion de déficit, à viser la communication de la Commission européenne de janvier, qui ne m'était pas connue au moment où j'ai rédigé ce texte. Cela éviterait d'entrer dans une nouvelle négociation, et il est en effet plus expédient que le Gouvernement demande à la Commission européenne d'assouplir sa communication.

M. Joaquim Pueyo. La commission des Affaires européennes et la commission de la Défense ont chacune voté à l'unanimité une résolution visant à ce que l'Union européenne prenne en considération les efforts militaires des États pour la défense de l'Union. Les OPEX conduites par la France pour la défense de l'Union représentent un coût de 1,1 milliard d'euros, qui peut même atteindre, selon une vision extensive, 4 ou 5 milliards. Il ne s'agit pas de faire prendre en considération l'ensemble de notre défense nationale par l'Union européenne, ni par conséquent d'inclure le nucléaire : seules les opérations menées dans le cadre de la défense de l'Union sont retenues.

La Commission européenne a présenté une communication le 13 janvier afin d'expliquer la manière dont elle appliquerait les règles du pacte de stabilité et de croissance. Il est possible, plutôt que de changer le traité, d'utiliser la marge d'interprétation permise par cette communication.

Celle-ci apporte des clarifications sur trois aspects : les réformes structurelles – la Commission tiendra compte de l'incidence budgétaire positive des réformes structurelles dans le calcul du déficit ; les investissements, à savoir les contributions nationales aux fonds européens pour les investissements stratégiques du plan Juncker – au titre du volet préventif du pacte, les États membres peuvent s'écarter temporairement de leur objectif budgétaire à moyen terme ou de la trajectoire d'ajustement, mais les conditions sont lourdes ; la prise en compte de la conjoncture pour le volet préventif – les États membres seront tenus d'intensifier leurs efforts budgétaires lors des périodes favorables, mais pourront déployer de moindres efforts dans les temps de difficultés économiques. Cela permet de distinguer les évolutions budgétaires que l'on peut supposer être sous le contrôle du Gouvernement de celles qui sont liées à une contraction inattendue de l'activité économique.

La demande de révision de cette communication formulée par la proposition de résolution vise à ce que la Commission européenne aille un peu plus loin : qu'elle n'ouvre pas seulement la clause des investissements aux États en procédure pour déficit excessif, mais qu'elle retire également de l'assiette du déficit l'ensemble des investissements cofinancés par l'Union. Cela permettrait d'écarter du calcul les projets éligibles aux fonds structurels européens, ou encore les investissements pris en application de l'initiative européenne « Garantie pour la jeunesse », ainsi que les projets de réseaux transeuropéens dans les secteurs des transports, des télécommunications et de l'énergie.

Le problème d'une mutualisation des opérations menées pour la défense de l'Union n'a jamais été vraiment abordé par le Conseil européen. Le mécanisme Athena, que le Conseil européen des 19 et 20 décembre 2013 consacré à la sécurité et à la défense a souhaité renforcer, reste très insuffisant. Lors des conférences interparlementaires de Rome et de Riga, des parlementaires nationaux, dont moi-même, ont posé la question, mais nous n'avons pas reçu de réponse. Certains États ont jugé qu'il serait normal que les efforts des États à l'Europe de la défense soient compensés. La présente résolution est dans cet esprit.

Mme Marie-Christine Dalloz. Marie-Françoise Bechtel n'a peut-être pas eu l'occasion de lire le rapport de la Cour des comptes, sur lequel notre Commission a entendu le Premier président la semaine dernière et qui dresse un bilan réaliste de la situation budgétaire française. Nous sommes dans une situation inédite dans le domaine financier : en 2014 a été cassée la réduction annuelle du déficit à l'œuvre depuis 2010. Notre déficit est

reparti à la hausse. C'est catastrophique pour notre pays. Or, au lieu de vous attaquer aux causes profondes et d'engager avec courage des réformes structurelles, vous avez trouvé un subterfuge pour exclure certaines dépenses du champ du déficit.

Ce faisant, vous allez affaiblir davantage encore la parole de la France à l'échelon européen. Personne ne nous a obligés à conduire des OPEX, et le Gouvernement s'est engagé dans le cadre du TSCG. Je ne comprends pas que vous renonciez à présent à atteindre les objectifs fixés. Nous sommes la lanterne rouge ; il va falloir l'admettre et trouver de vraies solutions pour y remédier.

M. Charles de Courson. Cette proposition de résolution a le mérite de poser la question du traitement des dépenses militaires dans le cadre du TSCG, mais je pense qu'elle se trompe d'orientation. Si nous gérons proprement nos finances publiques, nous devrions tous être d'accord sur le principe qu'il ne faut pas de déficit de fonctionnement. C'est le cas dans les administrations territoriales puisque cette interdiction figure dans la loi, mais l'essentiel du déficit de l'État est malheureusement un déficit de fonctionnement.

L'Union européenne n'ayant pas de compétence en matière d'OPEX, il ne s'agit pas d'un problème communautaire. Ce sont les États qui ont décidé d'intervenir, et il se trouve que la France supporte pratiquement seule la charge de l'intervention. C'est un problème interétatique, dont la solution logique serait le cofinancement. Il s'agit d'ailleurs d'un petit problème, puisque, comme Joaquim Pueyo l'a rappelé, les OPEX coûtent 1,1 milliard : c'est l'épaisseur du trait, par rapport à notre déficit.

La France fait partie des pays qui investissent encore dans l'effort de défense, même si c'est de moins en moins : la part des dépenses militaires a beaucoup baissé en vingt ans. L'arme nucléaire représente le quart de ce budget : c'est elle qui explique l'écart entre la France et ses voisins.

Sur quelque 20 milliards d'euros de dépenses d'investissement de l'État, la moitié sont des dépenses militaires. Ces investissements militaires – l'achat d'avions, de bateaux... – sont-ils vraiment des investissements ?

L'alinéa 23 de la résolution est particulièrement flou puisqu'il évoque « certains » investissements. Nos collègues de la commission des Affaires culturelles nous expliquent que les dépenses d'éducation, aujourd'hui comptabilisées à 80 % comme dépenses de fonctionnement, sont en fait des dépenses d'investissement. On peut aussi discuter des routes et de bien d'autres sujets dans le même esprit...

Notre groupe ne votera donc pas cette proposition de résolution. La grande question est de savoir si ce qui figure dans les traités est encore adapté à la situation économique, mais l'approche de la résolution n'est pas la bonne.

Mme Eva Sas. Les écologistes se réjouissent de cette résolution qui rejoint les propositions que nous avons formulées lors de la discussion du projet de loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques accompagnant le TSCG, adopté en 2012. Nous avons en effet proposé d'exclure les investissements du calcul du déficit structurel. Nous aurions eu quelques difficultés à soutenir cette proposition de résolution si elle n'avait concerné que les investissements militaires, mais, dans la mesure où son périmètre a été élargi, nous la soutiendrons sans réserve.

Tous les investissements ne peuvent certes être exclus du calcul du déficit, et le cofinancement par des fonds européens est un critère judicieux. J'en ajouterai deux, qui font l'objet d'amendements de notre groupe. Nous demanderons d'exclure, d'une part, les investissements contribuant à des objectifs fixés par l'Union européenne tels que les objectifs environnementaux de diminution des gaz à effet de serre, et, d'autre part, les investissements ayant un retour direct en matière d'économies, notamment dans la prévention sanitaire.

M. Jean-François Lamour. Cette proposition de résolution signe un double échec du Gouvernement : son incapacité à réduire le déficit à 3 % du PIB en 2016 et la disparition des ressources exceptionnelles destinées à financer la loi de programmation militaire. L'un des éléments constitutifs de ces ressources devait être la vente des fréquences de 700 mégahertz, mais celle-ci est reportée, dans le meilleur des cas, en 2017.

En outre, vous transformez l'armée française en armée européenne. Une résolution faisant participer financièrement les pays européens alors qu'ils n'envoient aucune force sur le terrain me semble un signal dangereux, car il suffirait alors de payer pour ne pas avoir à envoyer de soldats pour notre défense commune.

À quoi servent aujourd'hui les OPEX ? Notre armée devient une armée d'occupation, enlisée sur les théâtres. Les solutions politiques transforment les enjeux en problématiques de sécurité. Votre réponse à ce problème, par une prise en charge budgétaire des opérations, me semble en décalage avec la réalité de ces opérations. Une plus grande mutualisation serait souhaitable, et ce pourrait être l'objet d'un volet de votre résolution, mais les solutions que vous proposez sont contraires aux intérêts de notre pays.

M. Alain Fauré. Nous ne défendons pas l'idée d'une exclusion de l'ensemble des dépenses de défense du calcul du solde public. Nous souhaitons simplement que soient déduites les dépenses occasionnées par des missions menées sous le mandat des Nations Unies. Il n'y a aucun subterfuge dans cette demande : c'est là une interprétation peu sérieuse.

Mme Estelle Grelier. Il ne s'agit en effet pas de contourner l'application du TSCG, mais d'actionner les leviers offerts par la Commission européenne dans sa communication du 13 janvier, laquelle ne fait du reste que préciser les flexibilités prévues par le TSCG lui-même.

Retirer du calcul des déficits les OPEX conduites au nom de l'Union européenne pose en effet la question de l'europanisation de la politique de défense, cela ne nous a pas échappé, mais, en l'absence de politique commune, nous souhaitons au moins que les contributions nationales au budget de l'Union européenne soient retranchées

Si je fais partie de celles et ceux qui pensent que les dépenses d'éducation sont potentiellement des dépenses d'investissement, la commission des Affaires européennes a souhaité restreindre le champ à celui ouvert par la Commission européenne elle-même, à savoir le cofinancement des projets soutenus par l'Union.

Enfin, nous avons souhaité retirer du calcul la contribution nette de la France, une demande formulée de manière récurrente dans le rapport relatif au prélèvement sur recettes.

Mme Véronique Louwagie. Votre majorité cherche des excuses pour ne pas respecter ses engagements. Un tel texte entame davantage encore la crédibilité de notre pays vis-à-vis de ses partenaires européens, alors que, depuis 2012, le Gouvernement ne cesse de négocier avec la Commission européenne pour obtenir des délais supplémentaires. Il s'agit

aussi de crédibilité vis-à-vis des Français, à qui ce texte peut donner le sentiment que les comptes sont manipulés pour atteindre les objectifs. Dans une période où les Français s'éloignent de plus en plus du monde politique, nous devrions au contraire nous retrouver tous sur des principes de sincérité.

Il aurait été intéressant de connaître l'avis de la Cour des comptes sur cette proposition. Cet avis a-t-il été demandé ?

M. Joaquim Pueyo. Je suis surpris par les propos de nos collègues du groupe Les Républicains s'agissant des OPEX car, chaque fois que ce point a été abordé par la commission de la Défense, il y a eu un consensus de tous les groupes pour considérer qu'il est normal que l'Union compense les efforts des États. À la conférence interparlementaire, Yves Fromion et moi-même avons tenu les mêmes propos. La résolution a également été votée à l'unanimité par la commission des Affaires européennes.

M. Dominique Lefebvre, président. En matière de tenue des engagements européens, depuis quinze ans, ce n'est pas la présente majorité qui est le plus « en dehors des clous ». Nous avons adopté une trajectoire de redressement des finances publiques fondée sur le déficit nominal, ce qui relativise le débat sur l'effort structurel. La proposition de résolution ne revient en rien sur la loi de programmation de décembre dernier ni sur le programme de stabilité transmis à la Commission européenne.

Si le déficit de l'État a augmenté en 2014, c'est pour deux raisons : l'inscription de 12 milliards d'euros au titre des investissements d'avenir et la baisse des impôts, notamment pour les entreprises. Sans ces deux mesures, la réduction de ce déficit serait plus forte.

Cette proposition de résolution s'inscrit dans le cadre du TSCG et des orientations de la Commission européenne en termes de flexibilité. Elle nous permet de poser la question de la mutualisation des dépenses de défense. Celle de la prise en charge des contributions nettes, liées aux règles de répartition, n'est sans doute pas pertinente dans ce débat.

Contrairement à ce que prétend l'opposition, nous respectons le cadre existant, mais nous posons des questions majeures liées à l'avenir de l'Europe. Que les dépenses soient prises en compte ou non dans le calcul du déficit, elles représentent au bout du compte de la dette, que la France devra acquitter.

Mme la rapporteure. Il n'est pas question, en effet, de toucher au cadre existant, mais il existe en France un principe constitutionnel selon lequel il faut traiter à l'identique des situations identiques et de façon différente des situations différentes. Lorsque la France a négocié le TSCG, elle aurait pu faire valoir qu'elle était la seule puissance nucléaire dans la zone euro – à laquelle n'appartient pas le Royaume-Uni – mais elle ne l'a pas fait. C'est pourquoi, pour bien montrer que nous restons dans le cadre existant, j'ai accepté de retirer l'idée d'une négociation autour de la force nucléaire.

Cependant, le contexte a changé. Lorsque la règle d'or du TSCG a été adoptée, la question des OPEX ne se posait pas et les interventions au Mali et en Centrafrique ne pouvaient être prévues. La France s'est trouvée dans une situation nouvelle et il s'agit seulement à présent d'en tenir compte, dans un cadre budgétaire général restant inchangé.

Lorsque l'ensemble des députés ont été reçus au Bundestag, M. Frank-Walter Steinmeier, aujourd'hui ministre des Affaires étrangères et qui était alors président du groupe social-démocrate, avait déclaré : « *La France intervient pour nous en Afrique* », ajoutant : « *C'est pourquoi nous devrions cesser de lui donner des leçons* ». La singularité

du rôle de la France dans les expéditions malienne et centrafricaine est reconnue par nos partenaires les plus exigeants en matière de règle d'or.

Charles de Courson s'est demandé fort justement si le traité est adapté à la situation économique. Il suffit de lire les économistes de tous bords pour comprendre que ce n'est pas le cas, mais nous ne touchons pas pour autant au cadre. En revanche, nous tenons compte du fait que les autorités européennes elles-mêmes prennent conscience de certaines inadaptations puisque la Commission européenne a publié en janvier une communication que personne n'aurait attendu un an ou six mois plus tôt.

Quels que soient les choix du Gouvernement, monsieur Lamour, ressources exceptionnelles ou ressources permanentes, le problème est la charge indue qui incombe à la France, une charge qui a été reconnue dans le modeste mécanisme Athena.

Vous mettez en garde contre la possibilité que les pays n'aient qu'à payer pour que leurs jeunes ne fassent pas la guerre, mais nous ne sommes pas du tout dans cette problématique. Il ne s'agit pas de faire payer les États mais de compenser la situation inégale de la France à cet instant précis en matière de dépenses militaires. Si, l'an prochain, les pays européens contribuent aux interventions au Mali et en Centrafrique, la question se posera différemment.

Alain Fauré a rappelé qu'il n'était pas question de traiter l'ensemble du problème de la défense, et ce n'est d'ailleurs pas du tout ainsi qu'est écrite la résolution.

Estelle Grelier a introduit – et je sais que la commission des Affaires européennes y tient – la notion de contributions nationales nettes, mais je ne comprends pas de quelle manière la déduction de la contribution nette française au budget européen serait en rapport avec l'objet de la résolution, qui est de déduire une charge exceptionnelle du calcul du déficit nominal et du déficit structurel.

Notre crédibilité, madame Louwagie, n'est pas entamée par le fait de poursuivre une démarche engagée par la Commission européenne. De même, quand nous allons au Mali pour défendre l'Europe tout entière, la crédibilité de la France est au plus haut. Nous ne manipulons pas les comptes : je vous invite à lire les écrits des économistes sur les réalités du défaut d'investissement et sur ses effets négatifs sur la croissance. Enfin, une proposition de résolution, d'un point de vue constitutionnel, n'a pas à être examinée par le Parlement après avis de la Cour des comptes.

La Commission en vient ensuite à l'examen des amendements à l'article unique de la proposition de résolution.

La Commission examine l'amendement CF3 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Je souhaite compléter l'alinéa 13, tronqué par la commission des Affaires européennes, en rappelant que, lorsque ont été négociés les statuts de la Banque centrale européenne – BCE –, c'est un taux d'inflation de 2 % qui avait servi de base de réflexion.

M. Dominique Lefebvre, président. Le sujet est tout de même très collatéral, et je ne suis donc pas certain que cet amendement soit bien en relation avec l'objet de la résolution que vous nous avez exposé.

M. Charles de Courson. Les taux d'inflation étaient à l'époque très supérieurs à 2 % et l'objectif de la BCE était de contenir l'inflation dans cette limite. La situation s'est complètement inversée et nous avons même connu quelques mois de baisse des prix. Je pense, comme le président, que cet ajout surcharge inutilement les considérants.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CF4 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. La commission des Affaires européennes a proposé un amendement, que j'ai accepté, consistant, à l'alinéa 17, à comparer les dépenses engagées par la France en matière de dépense à la moyenne des vingt-sept pays membres de l'Agence européenne de défense. Cette information est pertinente mais un peu générale, et je ne vois pas pourquoi nous ne comparerions pas les dépenses engagées par certains de nos voisins. Parmi les vingt-sept membres de l'agence, peu d'États ont une taille comparable à la nôtre : l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie.

Mme Estelle Grelier. La commission des Affaires européennes a souhaité éviter ces comparaisons, estimant qu'elles stigmatisaient inutilement certains pays et qu'une comparaison globale était suffisamment éclairante.

M. Charles de Courson. Il faut comparer ce qui est comparable. Les deux pays dont l'effort de défense se situe autour de 2 % sont ceux qui ont une arme nucléaire, indépendante pour l'un, dépendante pour l'autre. L'arme nucléaire représentant près du quart du budget militaire du Royaume-Uni comme de la France, ces deux pays se situent, pour le reste, dans la moyenne européenne. Je ne suis d'ailleurs pas certain que ces éléments d'information soient très utiles dans le corps de la résolution ; cela relève plutôt de l'exposé des motifs.

Mme la rapporteure. Je retire l'amendement.

M. Dominique Lefebvre, président. C'est sans doute préférable en termes diplomatiques, dans la mesure où la France négocie ensuite avec chacun de ces pays.

L'amendement est retiré.

La Commission est saisie de l'amendement CF5 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. J'ai ôté du champ de la résolution toute négociation touchant à l'effort nucléaire. La mention « indépendamment du coût lié à l'entretien d'une force de dissuasion nucléaire » indique que ce coût n'est pas retenu.

M. Charles de Courson. Les OPEX ne représentent au plus que 1,2 milliard d'euros sur nos quelque 38 milliards d'euros de dépenses militaires. Aussi est-il exagéré d'écrire que « la part importante » des dépenses militaires résulte des OPEX. L'écart avec les autres pays tient à l'arme nucléaire.

M. Dominique Lefebvre, président. Il conviendrait de rectifier l'amendement en supprimant les mots « que notre pays assume seul et », car les autres pays pourraient nous opposer que nous voulons leur faire assumer en partie un choix qui relève de notre souveraineté.

M. Joaquim Pueyo. J'étais défavorable à cet amendement, mais je suis prêt à m'y rallier sous réserve de la rectification proposée par le président.

Mme Eva Sas. Je trouve dommage de ne pas en rester au texte de la commission des Affaires européennes, car l'Europe n'est en rien responsable du choix de la dissuasion nucléaire fait par la France. Si les investissements en la matière ne sont pas inclus dans les nouvelles modalités proposées, je ne vois pas l'intérêt de l'évoquer. S'il s'agit de faire avancer discrètement l'idée que l'Europe devrait prendre en charge la dissuasion nucléaire française, cela ne me paraît pas opportun.

M. Dominique Lefebvre, président. Le niveau des dépenses militaires, cela a été dit, dépend fortement des dépenses liées à l'arme nucléaire. Je ne sais pas si le bouclier nucléaire français protège l'ensemble de l'Union européenne, mais ce rappel discret de l'effort nucléaire n'est pas inutile.

La Commission adopte l'amendement ainsi rectifié.

Elle examine ensuite l'amendement CF6 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. La commission des Affaires européennes a introduit un considérant rappelant les objectifs à l'horizon 2030 fixés par la Commission européenne en matière de climat et d'énergie. Cela pourrait sembler restreindre le champ des investissements sur lesquels il est demandé au Gouvernement de négocier. Si je demande donc de le supprimer, je présenterai toutefois, plus loin, un amendement qui intègre explicitement les investissements en matière de transition énergétique dans les investissements visés par la résolution.

Mme Eva Sas. Je comprends encore moins cet amendement. Le considérant ne fait que rappeler les objectifs de l'Union européenne en matière environnementale, et ce n'est pas le seul sujet évoqué puisque les questions de défense sont abordées plus loin. La suppression de ce considérant fait penser à une volonté d'écarter le sujet environnemental.

M. Joaquim Pueyo. Je pense qu'il faut maintenir le considérant, compte tenu de l'importance de cette politique européenne.

Mme la rapporteure. Ce considérant est dans tous les cas très mal placé. Nous sommes d'accord que les objectifs en matière de climat et d'énergie sont très importants, mais il ne faut pas rompre le raisonnement de cette manière. Je présenterai plus loin un amendement visant la transition énergétique.

La Commission rejette l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CF7 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. L'alinéa 20 déclare que la mise en place de l'Europe de la défense suppose à terme la prise en charge par le budget de l'Union de l'ensemble des OPEX. Son objet dépasse largement le cadre de la résolution.

M. Charles de Courson. Je suis contre la suppression de cet alinéa, car c'est l'un des rares considérants avec lequel je suis d'accord. Il est plein de bon sens, dans la mesure où les OPEX ne sont pas une compétence de l'Union.

La Commission rejette l'amendement.

La Commission examine l'amendement CF8 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Il s'agit d'un amendement de repli. L'alinéa 20 étant maintenu, je souhaite le modifier en ajoutant : « que la pertinence d'une telle prise en charge souligne l'importance du coût actuel de ces opérations pour la France ». Cela montre que la France supporte aujourd'hui un fardeau excessif méritant d'être compensé.

La Commission rejette l'amendement.

La Commission est saisie de l'amendement CF9 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Je ne comprends pas que l'on demande de déduire du calcul du déficit la contribution française nette au budget européen. Cela dénaturerait l'objet général de la résolution, et c'est pourquoi je propose la suppression de cette mention.

Mme Estelle Grelier. C'est une préconisation récurrente des rapports que j'ai présentés au titre du prélèvement sur recettes au bénéfice de l'Union européenne pour la commission des Affaires étrangères et pour la commission des Affaires européennes. Nous considérons que la manière dont est construit le budget européen, sur la base des contributions nationales, n'est pas suffisante et ne permet pas le financement de projets européens. Notre contribution nette, à hauteur de 6 à 8 milliards d'euros, doit être déduite, mais nous ne demandons pas la déduction de l'intégralité de la participation au budget de l'Union européenne. Le présent texte s'appuyant sur les flexibilités offertes par la Commission européenne, nous y intégrons ce que les deux commissions jugent pertinent depuis fort longtemps.

M. Dominique Lefebvre, président. Il serait difficile pour la commission des Finances de voter un texte qui ouvre des débats aussi larges, allant jusqu'à la réforme des traités.

M. Charles de Courson. Il y a du Margaret Thatcher dans la position de la commission des Affaires européennes... Le vrai problème, c'est l'absence de véritables ressources propres pour l'Union. Je rêve qu'un jour les parlements nationaux votent un texte levant un impôt au niveau communautaire, ainsi que le permettent au demeurant les traités.

La Commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CF1 de Mme Eva Sas.

Mme Eva Sas. Si tous les investissements ne peuvent être retirés du calcul du déficit structurel, il nous semble cependant logique que les investissements directement liés à des objectifs fixés par l'Europe le soient, d'où la mention de la transition énergétique. L'amendement à venir de la rapporteure n'exclut que les dépenses de recherche et de développement liées à la transition énergétique, ce qui est plus restreint que les investissements « dans les domaines de la transition écologique et énergétique ».

Mme la rapporteure. Cet amendement constitue une explication de texte, comme l'emploi du terme « notamment » l'indique. Cela me semble réduire la lisibilité du champ des investissements que nous entendons couvrir.

M. Joaquim Pueyo. La commission des Affaires européennes a émis un avis défavorable à cet amendement. Il convient d'en rester aux investissements cofinancés, sans détailler la nature des investissements concernés.

M. Dominique Lefebvre, président. Dès lors que nous avons maintenu les considérants exposant les priorités, il n'est pas nécessaire d'établir une liste à la Prévert. Nos collègues de l'opposition s'en donneraient à cœur joie sur le thème de supposées tentatives de nous exonérer de nos responsabilités.

Mme Eva Sas. La rédaction de l'amendement a été modifiée depuis les débats de la commission des Affaires européennes, répondant peut-être en partie à vos préventions. L'amendement se contente bien de souligner l'importance des investissements en question, mais cela ne réduit en rien le champ des investissements possibles.

La Commission rejette l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CF10 de la rapporteure.

Mme la rapporteure. Cet amendement vise à permettre que certains investissements nationaux soient déduits du calcul du solde nominal et du solde structurel. Des conditions seraient fixées par les instances compétentes, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne, afin de déterminer des règles communes relatives à l'effet positif des investissements en question sur les finances publiques, ce qui suppose une évaluation à moyen terme. Ces règles fixeraient aussi le principe selon lequel il ne peut s'agir que d'investissements directs et vérifiés. Quant à leur contenu, il devra également être précisé dans les mêmes formes, avec l'énumération des domaines auxquels ils peuvent s'appliquer, telle que la transition énergétique.

M. Dominique Lefebvre, président. Comment s'articulent les alinéas 22 et 23 ? L'alinéa 22 traite des « dépenses nationales consacrées à des projets cofinancés par l'Union européenne, en particulier par le Fonds européen pour les investissements stratégiques ». L'alinéa 23 ainsi que l'amendement évoquent les effets budgétaires de « certains investissements ». On ne sait plus de quels investissements il s'agit. Ensuite, l'amendement dispose « y compris lorsqu'ils sont financés par un seul État », ce qui ne s'accorde pas avec la logique que nous souhaitons et permettrait au contraire à chaque État de déterminer ce qu'il entend inclure ou non dans le calcul de son déficit. S'agit-il du texte original ?

M. Joaquim Pueyo. La commission des Affaires européennes a supprimé toute mention du nucléaire.

Mme la rapporteure. Je souhaite préciser qu'il faut des règles communes et qu'il ne s'agit pas que chaque État puisse décider de son côté des investissements éligibles.

M. Charles de Courson. L'expression « certains investissements » n'est en effet guère précise. Or, l'amendement reprend cette formulation incertaine. On pourrait même, d'ailleurs, se passer de l'alinéa 23 : tout n'est-il pas dit à l'alinéa 22 ?

Mme Estelle Grelier. Je souscris aux propos du président. La commission des Affaires européennes a souhaité soustraire du calcul du déficit les projets cofinancés, ce qui visait en particulier les projets s'inscrivant dans le cadre du plan Juncker. L'alinéa 23 amoindrit la portée de cette volonté.

M. Dominique Lefebvre, président. Je n'ai pas reçu d'amendement de suppression de l'alinéa 23, qui, tel que rédigé, ne me paraît pas pertinent. Je serais prêt à accepter l'amendement de la rapporteure, à condition de supprimer les mots « y compris lorsqu'ils sont financés par un seul État ».

Dans la proposition de résolution initiale, l'alinéa 26 était ainsi rédigé : « considère que les effets budgétaires positifs directs et vérifiés de certains investissements devraient également permettre l'exclusion de ces investissements de l'assiette de calcul ». Il est devenu l'alinéa 23 moyennant une nouvelle rédaction.

Mme la rapporteure. Devant la commission des Affaires européennes, hier, j'ai précisé qu'il s'agissait bien des investissements nationaux, réalisés par les États sans cofinancement. Le mot « certains » a du sens, dans la mesure où ces investissements sont ceux dont les effets peuvent être mesurés selon des modalités détaillées au même alinéa. J'ai tenu à préciser que si certains investissements nationaux gagneraient à être retirés du calcul des déficits, cela ne pourrait se faire que dès lors qu'auraient été définies des règles communes et partagées pour apprécier leurs effets.

Mme Eva Sas. L'alinéa comporte déjà une condition suffisamment précise, dans la mention des « effets budgétaires positifs, directs et vérifiés ». Cela ouvre le débat sur la vérification des effets.

La Commission rejette l'amendement.

La Commission examine l'amendement CF2 de Mme Eva Sas.

Mme Eva Sas. La prévention sanitaire, notamment la prévention de l'exposition aux toxiques, pourrait faire partie des investissements exclus de l'assiette, car elle crée des économies de dépenses sociales – un fait admis et vérifié – et est en droite ligne avec le règlement européen concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques ainsi que les restrictions applicables à ces substances – REACH.

Mme la rapporteure. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article unique de la proposition de résolution modifié.

*

* *

TABLEAU COMPARATIF

Texte de la proposition de résolution	Texte de la commission des Affaires européennes	Texte adopté par la Commission
Article unique	Article unique	Article unique
Vu le Préambule de la Constitution,	Alinéa supprimé.	<i>(Suppression maintenue)</i>
Vu l'article 88-4 de la Constitution,	Alinéa sans modification.	<i>(Sans modification)</i>
Vu l'article 151-5 du Règlement de l'Assemblée nationale,	Alinéa sans modification.	<i>(Sans modification)</i>
Vu le traité sur l'Union européenne, notamment son article 3,	Alinéa sans modification.	<i>(Sans modification)</i>
Vu les articles 126 et 127 paragraphe A du TFUE,	Vu les articles <u>121 et 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.</u>	<i>(Sans modification)</i>
Vu le protocole n° 12 annexé au traité sur l'Union européenne,	Vu le protocole n° 12 <u>sur la procédure concernant les déficits excessifs</u> annexé au traité sur l'Union européenne,	<i>(Sans modification)</i>
Vu le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance,	Vu le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance <u>au sein de l'Union économique et monétaire, signé à Bruxelles le 2 mars 2012.</u>	<i>(Sans modification)</i>
Vu les règlements n°s 1173 à 1176/2011 du 16 novembre 2011 du Parlement et du Conseil européens,	Vu le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil, du 7 juillet 1997, relatif au <u>renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, 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.</u>	<i>(Sans modification)</i>
Vu le règlement n° 1177/2011 du 8 novembre 2011 du Parlement et du Conseil européens,	Vu le règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil, du 7 juillet 1997, <u>visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, 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.</u>	<i>(Sans modification)</i>

**Texte de la proposition
de résolution**

Vu la directive 2011/85/UE du 8 novembre 2011 ;

Considérant que la poursuite par l'Union européenne des objectifs fixés à l'article 3 du Traité sur l'Union européenne ne peut se faire sans une évaluation, le cas échéant suivie d'une révision périodique et concertée des règles sur lesquelles elle repose, afin de s'assurer que ces règles conservent la pertinence nécessaire au regard des objectifs poursuivis,

Considérant que l'évolution de la situation économique dans la zone euro ainsi que dans ~~l'espace constitué par les États signataires du TSCG~~ se caractérise depuis plus de deux années par une croissance particulièrement faible et ~~notamment en dessous du taux qui avait été convenu au moment de l'établissement de l'euro à l'occasion de la négociation sur les statuts de la BCE,~~

Considérant que la faiblesse de la croissance dans ladite zone a pour effet de rendre plus difficile d'atteindre les objectifs de réduction des déficits publics, en créant une spirale qui réduit les rentrées fiscales et, par là, les possibilités de relance,

Considérant que la procédure de présentation et de contrôle à laquelle sont soumis les budgets des États membres en application d'une part ~~du~~ « Six Pack » et du « Two Pack » et d'autre part ~~du~~ TSCG a notamment pour fondement la définition du déficit des

**Texte de la commission
des Affaires européennes**

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

Texte adopté par la Commission

(*Sans modification*)

(*Sans modification*)

(*Sans modification*)

(*Sans modification*)

(*Sans modification*)

(*Sans modification*)

**Texte de la proposition
de résolution**

finances publiques telle qu'elle figure à l'article 2 du protocole n° 12 annexé au TUE ; 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, plus particulièrement, s'agissant de pays de taille comparable et signataires du TSCG, l'effort budgétaire de la France en matière de défense est, en ce qui concerne les lois de finances entrant dans le champ des prescriptions du TSCG, de 1,56 % du PIB en 2011, 1,55 % du PIB en 2012, 1,52 % du PIB en 2013, que, pour ces mêmes années, l'effort italien pour la défense et la sécurité extérieure a été respectivement de 0,89 % du PIB, 0,85 % du PIB et 0,79 % du PIB, que le budget allemand a été pour sa part de 1,08 % du PIB en 2011, de 1,11 % du PIB en 2012 et de 1,09 % du PIB en 2013 ; que seul le budget du Royaume-uni, pays qui n'est pas signataire du TSCG atteint des niveaux comparables au budget français soit 2,26 % du PIB en 2011, 2,03 % du PIB en 2012 et 2,09 % du PIB en 2013,

Considérant que, en ce qui concerne la France, ~~le niveau élevé de la part du PIB résultant de ces dépenses tient d'une part à l'effort de maintien d'une force nucléaire que ce pays est le seul à assumer et qui le met donc dès le départ dans une situation qui ne peut être comparée à celles des autres pays signataires du Traité et, d'autre part, au coût des opérations extérieures faites sous mandat de l'ONU et qui ont pour objectif la protection du territoire européen et non du seul territoire national ; que dans ces conditions, la~~

**Texte de la commission
des Affaires européennes**

~~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 ;

Alinéa sans modification.

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 PIB 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

Texte adopté par la Commission

(Sans modification)

(Sans modification)

Considérant que, en ce qui concerne la France, la part importante dans son PIB de ses dépenses en matière de défense, *indépendamment même du coût lié à l'entretien d'une force de dissuasion nucléaire qui la place dans une situation budgétaire différente des autres États signataires du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire*, résulte notamment du coût des opérations extérieures faites sous mandat de l'Organisation des Nations Unies et qui

**Texte de la proposition
de résolution**

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 dans l'Afrique subsaharienne ainsi qu'au Moyen-Orient ne peut que tendre à l'accroissement de cet écart, lequel doit, par suite, être évalué avec précision en déduisant l'effet du mécanisme dit « Athena » ;

Considérant qu'il y a dès lors lieu pour les États signataires du TSCG de procéder à la modification de l'article 2 du Protocole n° 12 annexé à ce traité afin d'intégrer dans la définition du déficit les éléments ci-dessus analysés ; que la révision de ce texte pourrait porter soit sur une moyenne représentant l'effort consenti par l'ensemble des pays signataires, au-delà de laquelle l'effort militaire n'est plus intégré au déficit, soit sur toute autre méthode qui serait reconnue pertinente par les États signataires,

Considérant en outre que le Parlement dont le pouvoir de voter le budget, directement issu de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, constitue une compétence faisant corps avec sa définition même, peut légitimement s'interroger sur la nature même du déficit public et notamment sur la définition qui est donnée à cette notion au regard des choix budgétaires qu'il vote souverainement,

**Texte de la commission
des Affaires européennes**

situation internationale, notamment le développement des actions terroristes en Afrique subsaharienne ainsi qu'au Moyen-Orient, ne peut que tendre à l'accroissement de cet effort ;

Alinéa supprimé.

Alinéa supprimé.

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 ;

Texte adopté par la Commission

ont pour objectif la protection du territoire européen et non du seul territoire national ; (le reste sans changement)

(Amendement n° CF 5 rect.)

(Suppression maintenue)

(Suppression maintenue)

(Sans modification)

**Texte de la proposition
de résolution**

—
Considérant que, pour tenir compte des choix d'intérêt général dont la loi de Finances est la traduction, la réévaluation des critères et définitions dont la présente Résolution demande au Gouvernement français de prendre l'initiative devrait intégrer la nécessité de réviser les données relatives aux investissements publics,

1° Demande que soit engagée avant la fin du premier semestre 2015 une négociation entre les États signataires du TSCG en vue de réviser les éléments définissant l'assiette du déficit public structurel tels que figurant à l'article 2 du Protocole n° 12 annexé au TUE ;

2° Demande que la révision de la définition du déficit public structurel repose sur une juste appréciation des efforts relatifs consentis par les pays signataires en matière de budget militaire tenant compte notamment du coût de l'équipement nucléaire ainsi que des coûts spécifiques engendrés par les opérations extérieures présentant un lien avec la défense des pays européens, et déduction faite du mécanisme dit « Athena » ;

**Texte de la commission
des Affaires européennes**

—
Alinéa supprimé.

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 ;

Alinéa supprimé.

Texte adopté par la Commission

—
(Suppression maintenue)

(Sans modification)

(Sans modification)

(Suppression maintenue)

**Texte de la proposition
de résolution**

3° Invite les parties négociatrices à intégrer dans le texte même du Protocole les conclusions de la Commission européenne remises aux ministres de finances le 3 juillet 2013 et relatives à l'exclusion des investissements publics du calcul des 3 % à certaines conditions notamment celles liées au co-financement de projets par des États européens ;

4° Invite les parties négociatrices, dans le même esprit, à se pencher sur la définition des investissements publics en la distinguant mieux de la notion d'« interventions publiques » et en engageant les critères permettant de donner un caractère extra-budgétaire à ceux des investissements qui sont directement injectés dans la recherche et le développement de techniques ou technologies nouvelles y compris lorsqu'ils sont financés par un seul État ;

5° Considère que les effets budgétaires positifs, directs et vérifiés de certains investissements devraient également permettre l'exclusion de ces investissements de l'assiette du calcul des 3 % ;

**Texte de la commission
des Affaires européennes**

2° Demande à la Commission européenne de réviser sa communication du 13 janvier 2015 susvisée, 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 ;

Alinéa supprimé.

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 ;

Texte adopté par la Commission

2° Demande à la Commission européenne de réviser sa communication du 13 janvier 2015 susvisée, 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 ;~~

(Amendement n° CF 9)

(Suppression maintenue)

(Sans modification)

**Texte de la proposition
de résolution**

—

6° Souhaite que la ~~révision~~
~~des points ci-dessus~~ 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 ~~paramètres~~ 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 tels que définis dans le Traité qui l'institue.

**Texte de la commission
des Affaires européennes**

—

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 aux objectifs de l'Union européenne définis dans le traité qui l'institue.

Texte adopté par la Commission

—

(Sans modification)