



N° 2737

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 avril 2015.

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*

(Renvoyée à la commission des affaires européennes, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Bruno LE ROUX, Marie-Françoise BECHTEL, Jean-Luc LAURENT, Christian HUTIN, Patricia ADAM, Philippe NAUCHE, Dominique LEFEBVRE, Philip CORDERY, Jean LAUNAY, Ibrahim ABOUBACAR, Sylviane ALAUX, Pouria AMIRSHAHI, François ANDRÉ, Kader ARIF, Christian ASSAF, Jean-Marc AYRAULT, Guillaume BACHELAY, Jean-Paul BACQUET, Dominique BAERT, Gérard BAPT, Serge BARDY, Christian BATAILLE, Delphine BATHO, Philippe BAUMEL, Nicolas BAYS, Catherine BEAUBATIE, Jean-Marie BEFFARA, Luc BELOT, Philippe BIES, Yves BLEIN, Jean-Luc BLEUNVEN, Daniel BOISSERIE, Christophe BORGEL, Christophe BOUILLON, Jean-Louis BRICOUT, François BROTTES, Isabelle BRUNEAU, Sylviane BULTEAU, Vincent BURRONI, Yann CAPET, Laurent CATHALA, Jean-Yves CAULLET, Guy CHAMBEFORT, Guy-Michel CHAUVEAU,

Jean-David CIOT, Alain CLAEYS, Marie-Françoise CLERGEAU, Romain COLAS, Valérie CORRE, Catherine COUTELLE, Jacques CRESTA, Pascale CROZON, Seybah DAGOMA, Yves DANIEL, Guy DELCOURT, Sophie DESSUS, Jean-Louis DESTANS, Sandrine DOUCET, Françoise DUBOIS, Jean-Pierre DUFAU, Françoise DUMAS, William DUMAS, Jean-Paul DUPRÉ, Olivier DUSSOPT, Marie-Hélène FABRE, Alain FAURE, Olivier FAURE, Richard FERRAND, Geneviève FIORASO, Hugues FOURAGE, Valérie FOURNEYRON, Jean-Louis GAGNAIRE, Hélène GEOFFROY, Jean-Patrick GILLE, Yves GOASDOUÉ, Laurent GRANDGUILLAUME, Jean GRELLIER, Édith GUEUGNEAU, Élisabeth GUIGOU, Chantal GUITTET, Razzi HAMMADI, Benoît HAMON, Joëlle HUILLIER, Monique IBORRA, Françoise IMBERT, Michel ISSINDOU, Serge JANQUIN, Régis JUANICO, Marietta KARAMANLI, Chaynesse KHIROUNI, Bernadette LACLAIS, Conchita LACUEY, François LAMY, Colette LANGLADE, Gilbert LE BRIS, Annick LE LOCH, Patrick LEMASLE, Catherine LEMORTON, Annick LEPETIT, Arnaud LEROY, Michel LESAGE, Bernard LESTERLIN, Michel LIEBGOTT, Martine LIGNIÈRES-CASSOU, François LONCLE, Lucette LOUSTEAU, Marie-Lou MARCEL, Jean-René MARSAC, Martine MARTINEL, Frédérique MASSAT, Sandrine MAZETIER, Michel MÉNARD, Kléber MESQUIDA, Nathalie NIESON, Maud OLIVIER, Monique ORPHÉ, Michel PAJON, Luce PANE, Hervé PELLOIS, Jean-Claude PEREZ, Christine PIRES BEAUNE, Philippe PLISSON, Napole POLUTÉLÉ, Pascal POPELIN, Patrice PRAT, Christophe PREMAT, Joaquim PUEYO, Catherine QUÉRÉ, Dominique RAIMBOURG, Marie-Line REYNAUD, Eduardo RIHAN CYPEL, Alain RODET, Bernard ROMAN, Gwendal ROUILLARD, Boinali SAID, Béatrice SANTAIS, Odile SAUGUES, Gilbert SAUVAN, Christophe SIRUGUE, Suzanne TALLARD, Pascal TERRASSE, Sylvie TOLMONT, Catherine TROALLIC, Cécile UNTERMAIER, Daniel VAILLANT, Jacques VALAX, Clotilde VALTER, Michel VAUZELLE, Patrick VIGNAL et les membres du groupe socialiste, républicain et citoyen ⁽¹⁾ et apparentés ⁽²⁾,

députés.

⁽¹⁾ *Ce groupe est composé de Mesdames et Messieurs* : Ibrahim Aboubacar, Patricia Adam, Sylviane Alaux, Jean-Pierre Allossery, Pouria Amirshahi, François André, Nathalie Appéré, Kader Arif, Christian Assaf, Joël Aviragnet, Pierre Aylagas, Jean-Marc Ayrault, Alexis Bachelay, Guillaume Bachelay, Jean-Paul Bacquet, Dominique Baert, Gérard Bapt, Frédéric Barbier, Serge Bardy, Ericka Bareigts, Claude Bartolone, Christian Bataille, Delphine Batho, Marie-Noëlle Battistel, Laurent Baumel, Philippe Baumel, Nicolas Bays, Catherine Beaubatie, Jean-Marie Beffara, Luc Belot, Karine Berger, Gisèle Biémouret, Philippe Bies, Erwann Binet, Jean-Pierre Blazy, Yves Blein, Patrick Bloche, Daniel Boisserie, Christophe Borgel, Florent Boudie, Marie-Odile Bouillé, Christophe Bouillon, Brigitte Bourguignon, Malek Boutih, Kheira Bouziane, Emeric Bréhier, Jean-Louis Bricout, Jean-Jacques Bridey, François Brottes, Isabelle Bruneau, Gwenegan Bui, Sabine Buis, Jean-Claude Buisine, Sylviane Bulteau, Vincent Burroni, Alain Calmette, Jean-Christophe Cambadélis, Colette Capdevielle, Yann Capet, Christophe Caresche, Marie-Arlette Carlotti, Fanélie Carrey-Conte, Martine Carrillon-Couvreur, Christophe Castaner, Laurent Cathala, Jean-Yves

Caullet, Nathalie Chabanne, Guy Chambefort, Jean-Paul Chanteguet, Marie-Anne Chapdelaine, Dominique Chauvel, Pascal Cherki, Jean-David Ciot, Alain Claeys, Jean-Michel Clément, Marie-Françoise Clergeau, Romain Colas, Philip Cordery, Valérie Corre, Jean-Jacques Cotel, Catherine Coutelle, Jacques Cresta, Pascale Crozon, Frédéric Cuvillier, Seybah Dagoma, Yves Daniel, Carlos Da Silva, Pascal Deguilhem, Florence Delaunay, Michèle Delaunay, Guy Delcourt, Pascal Demarthe, Sébastien Denaja, Françoise Descamps-Crosnier, Sophie Dessus, Jean-Louis Destans, Michel Destot, Fanny Dombre-Coste, René Dosière, Philippe Doucet, Sandrine Doucet, Françoise Dubois, Jean-Pierre Dufau, Anne-Lise Dufour-Tonini, Françoise Dumas, William Dumas, Jean-Louis Dumont, Laurence Dumont, Jean-Paul Dupré, Yves Durand, Philippe Duron, Olivier Dussopt, Henri Emmanuelli, Corinne Erhel, Sophie Errante, Marie-Hélène Fabre, Alain Fauré, Martine Faure, Olivier Faure, Hervé Féron, Richard Ferrand, Aurélie Filippetti, Geneviève Fioraso, Hugues Fourage, Jean-Marc Fournel, Valérie Fourneyron, Michèle Fournier-Armand, Michel Françaix, Christian Franqueville, Jean-Claude Fruteau, Jean-Louis Gagnaire, Geneviève Gaillard, Yann Galut, Guillaume Garot, Hélène Geoffroy, Jean-Marc Germain, Jean-Patrick Gille, Jean Glavany, Daniel Goldberg, Geneviève Gosselin-Fleury, Pascale Got, Marc Goua, Linda Gourjade, Laurent Grandguillaume, Estelle Grelier, Jean Grellier, Élisabeth Guigou, Chantal Guittet, David Habib, Razzy Hammadi, Benoît Hamon, Mathieu Hanotin, Joëlle Huillier, Sandrine Hurel, Monique Iborra, Françoise Imbert, Michel Issindou, Éric Jalton, Serge Janquin, Henri Jibrayel, Régis Juanico, Armand Jung, Laurent Kalinowski, Marietta Karamanli, Philippe Kemel, Chaynesse Khirouni, Bernadette Laclais, Conchita Lacuey, François Lamy, Anne-Christine Lang, Colette Langlade, Jean Launay, Pierre-Yves Le Borgn', Jean-Yves Le Bouillonnet, Gilbert Le Bris, Anne-Yvonne Le Dain, Jean-Yves Le Déaut, Viviane Le Dissez, Annick Le Loch, Jean-Pierre Le Roch, Bruno Le Roux, Patrick Lebreton, Michel Lefait, Dominique Lefebvre, Patrick Lemasle, Catherine Lemorton, Christophe Léonard, Annick Lepetit, Arnaud Leroy, Michel Lesage, Bernard Lesterlin, Michel Liebgott, Martine Lignières-Cassou, Audrey Linkenheld, François Loncle, Lucette Lousteau, Victorin Lurel, Jacqueline Maquet, Marie-Lou Marcel, Jean-René Marsac, Philippe Martin, Martine Martinel, Frédérique Massat, Sandrine Mazetier, Michel Ménard, Patrick Mennucci, Kléber Mesquida, Pierre-Alain Muet, Philippe Nauche, Nathalie Nieson, Philippe Noguès, Robert Olive, Maud Olivier, Monique Orphé, Michel Pajon, Luce Pane, Christian Paul, Rémi Pavvros, Germinal Peiro, Jean-Claude Perez, Sébastien Pietrasanta, Martine Pinville, Christine Pires Beaune, Philippe Plisson, Elisabeth Pochon, Pascal Popelin, Dominique Potier, Michel Pouzol, Régine Povéda, Patrice Prat, Christophe Premat, Joaquim Pueyo, François Pupponi, Catherine Quéré, Valérie Rabault, Monique Rabin, Dominique Raimbourg, Marie Récalde, Marie-Line Reynaud, Eduardo Rihan Cypel, Denys Robiliard, Alain Rodet, Marcel Rogemont, Frédéric Roig, Barbara Romagnan, Bernard Roman, Gwendal Rouillard, René Rouquet, Alain Rousset, Béatrice Santais, Odile Saugues, Gilbert Sauvan, Gilles Savary, Gérard Sebaoun, Christophe Sirugue, Julie Sommaruga, Suzanne Tallard, Pascal Terrasse, Sylvie Tolmont, Jean-Louis Touraine, Stéphane Travert, Catherine Troallic, Cécile Untermaier, Jean-Jacques Urvoas, Daniel Vaillant, Jacques Valax, Clotilde Valter, Michel Vauzelle, Fabrice Verdier, Michel Vergnier, Patrick Vignal, Jean-Michel Villaumé, Jean-Jacques Vlody et Paola Zanetti.

⁽²⁾ Marie-Françoise Bechtel, Chantal Berthelot, Jean-Luc Bleunven, Guy-Michel Chauveau, Yves Goasdoué, Edith Gueugneau, Christian Hutin, Jean-Luc Laurent, Annie Le Houerou, Serge Letchimy, Gabrielle Louis-Carabin, Hervé Pellois, Napole Polutélé et Boinali Said.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le déficit budgétaire est, depuis le Pacte de stabilité et de croissance adopté avec le Traité d'Amsterdam, une des règles issues du droit européen qui a progressivement créé pour les États membres des contraintes dont les effets n'ont pas été mesurés au départ.

En premier lieu, l'évolution du contexte international depuis la crise des *subprimes* déclenchée en 2008, suivie de l'absence de dynamisme de la zone euro lui a donné une portée imprévue.

En second lieu, aucun mécanisme n'est venu corriger l'effet déflationniste des contraintes budgétaires et de la politique menée au moins jusqu'à ces derniers mois par la BCE.

En troisième lieu et surtout, le TSCG, ratifié en 2012, a accru la rigidité des règles qui enserrant les budgets des États membres à la fois dans la loi de finances annuelle et sur le moyen terme.

En France notamment la transposition par une loi organique puis une loi de programmation tant des objectifs chiffrés que de l'OMT n'a pas permis un meilleur respect de ceux-ci.

Aujourd'hui, de multiples critiques convergentes de la part d'économistes de toutes écoles pointent le rôle négatif que joue une détermination rigide du calcul des déficits publics. C'est pourquoi les gouvernements des pays ayant ratifié le TSCG devraient s'interroger sur la portée donnée à la règle dite des 3 % et s'appliquer à l'adapter au vu de la situation réelle.

Il ne s'agit pas de prendre en compte l'état effectif des finances publiques dans les différents pays. Ce dont il s'agit est de faire en sorte que, à raison de sa conception même, l'assiette des 3 % ne pénalise pas les pays qui se trouvent dans des situations différentes à raison des efforts qu'ils assument et dont certains États sont exonérés. Il en est ainsi de l'effort fait par notre pays en matière militaire d'une part à travers les investissements nécessités par le maintien d'un arsenal nucléaire à un niveau suffisant, d'autre part, à raison des opérations extérieures notamment dans des zones d'Afrique subsaharienne où la France agit sur mandat de l'ONU en vue de protéger le territoire européen et non seulement français, comme le montre la porosité des actions terroristes.

Le retrait du calcul des 3 % du surplus de dépenses engendrées par ce double effort, en comparaison de la moyenne des financements assumés par les autres États signataires constitue une proposition minimale de rectification qui figure donc ci-après au paragraphe 2. À cette fin, les parlementaires signataires de la présente résolution engagent le Gouvernement à demander une négociation du Protocole n° 12 annexé au TFUE depuis le Traité de Lisbonne qui définit le déficit structurel opposable pour l'application des règles fixées par le TSCG ainsi que par les règlements européens dits « Six Pack » et « Two Pack ». L'objectif premier de cette révision du Protocole porterait ainsi sur la réduction de l'intégration dans le déficit structurel à concurrence des dépenses qui pèsent excessivement sur certains États. La même logique conduirait d'ailleurs à envisager la prise en compte de situations analogues, telles les dépenses engagées dans le dispositif Frontex, utile à l'ensemble d'une zone dont tous les États ne sont pas des contributeurs équivalents.

Dans un second temps, les parlementaires signataires estiment que cette révision du Protocole n° 12 devrait être l'occasion de s'interroger sur l'intégration au déficit budgétaire tel que prévu par les traités et règles européens des investissements dits d'avenir c'est-à-dire ceux qui n'ont d'autre objet que de permettre un développement de la richesse lui-même générateur de recettes, fût-ce à terme, pour les caisses de l'État.

À cette fin, les parlementaires auteurs de la résolution appellent donc le Gouvernement à demander l'ouverture d'une négociation avec les autres États signataires du TSCG en vue de mettre en place les indicateurs objectifs qui devraient être intégrés dans ou sortis de l'assiette des 3 %. Les propositions correspondantes figurent aux paragraphes 3, 4 et 5 ci-après.

Tel est l'objet de la présente résolution.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

Article unique

- ① L'Assemblée nationale,
- ② Vu le Préambule de la Constitution,
- ③ Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ④ Vu l'article 151-5 du Règlement de l'Assemblée nationale,
- ⑤ Vu le traité sur l'Union européenne, notamment son article 3,
- ⑥ Vu les articles 126 et 127 paragraphe A du TFUE,
- ⑦ Vu le protocole n° 12 annexé au traité sur l'Union européenne,
- ⑧ Vu le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance,
- ⑨ Vu les règlements n^{os} 1173 à 1176/2011 du 16 novembre 2011 du Parlement et du Conseil européens,
- ⑩ Vu le règlement n° 1177/2011 du 8 novembre 2011 du Parlement et du Conseil européens,
- ⑪ Vu la directive 2011/85/UE du 8 novembre 2011 ;
- ⑫ 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,
- ⑬ 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 notablement 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,

- ⑭ 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,
- ⑮ 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 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,
- ⑯ 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,
- ⑰ 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,
- ⑱ 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 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'accentuation de cet écart, lequel doit, par suite, être évalué avec précision en déduisant l'effet du mécanisme dit « Athena »,

- ⑲ 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,
- ⑳ 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,
- ㉑ 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,
- ㉒ 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 ;
- ㉓ 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 » ;
- ㉔ 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 ;

- ②⑤ 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 dégageant 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 ;
- ②⑥ 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 % ;
- ②⑦ 6° Souhaite que la négociation 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.

