

GOUVERNER PAR LA CONDITIONNALITÉ OU LA FLEXIBILITÉ ?

La réforme de la politique de cohésion de l'Union européenne (2014-2020)

Ramona Coman, Fanny Sbaraglia

Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) | « [Gouvernement et action publique](#) »

2018/3 N° 3 | pages 35 à 55

ISSN 2260-0965

ISBN 9782724635461

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-gouvernement-et-action-publique-2018-3-page-35.htm>

Pour citer cet article :

Ramona Coman, Fanny Sbaraglia « Gouverner par la conditionnalité ou la flexibilité ?
La réforme de la politique de cohésion de l'Union européenne (2014-2020) »,

Gouvernement et action publique 2018/3 (N° 3), p. 35-55.

DOI 10.3917/gap.183.0035

Distribution électronique Cairn.info pour Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.).

© Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.). Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

GOUVERNER PAR LA CONDITIONNALITÉ OU LA FLEXIBILITÉ ?

La réforme de la politique de cohésion
de l'Union européenne (2014-2020)

— Ramona Coman et Fanny Sbaraglia —

Résumé : La crise de la zone euro a induit une redéfinition profonde de la gouvernance économique de l'Union européenne afin de renforcer les règles du Pacte de stabilité et de croissance (PSC). L'article analyse comment ces idées, initialement conçues pour renforcer la gouvernance économique, ont également eu des effets sur la politique de cohésion et ont façonné l'adoption du règlement 1303/2013 sur les fonds structurels et d'investissements européens (fonds ESI). En examinant les rapports de force entre le Parlement, la Commission et le Conseil, l'article montre comment la conditionnalité s'est imposée comme idée dominante entre 2010 et 2013 et comment, après 2013, les mécanismes de sanction imposés pendant la crise divisent les institutions entre les partisans de l'application stricte des règles et ceux favorables à une plus grande flexibilité dans leur mise en œuvre.

MOTS-CLÉS : CONDITIONNALITÉ – CRISE – FLEXIBILITÉ – FONDS STRUCTURELS – INTERGOUVERNEMENTALISME – IDÉES PROGRAMMATIQUES – TRILOGUES

GOVERNING THROUGH CONDITIONALITY OR FLEXIBILITY? THE REFORM OF EUROPEAN UNION COHESION POLICY (2014-2020)

Abstract: The eurozone crisis greatly reshaped the EU's economic governance in order to strengthen the rules of the Stability and Growth Pact (SGP). This article shows how these ideas, originally conceived to strengthen economic governance, also shaped the EU's Cohesion policy and affected the adoption of Regulation 1303/2013 on Structural and Investment Funds (ESI funds). By examining the power relations between the Parliament, the Commission and the Council, the article demonstrates how ideas like conditionality dominated the decision-making process between 2010 and 2013 and how after 2013 the idea of the strict enforcement of the rules becomes more divisive, opposing those in favor of sanctions and those favoring increased flexibility.

KEYWORDS: CONDITIONALITY – CRISIS – FLEXIBILITY – INTERGOVERNMENTALISM – PROGRAMMATIC IDEAS – STRUCTURAL FUNDS – TRILOGUES

Depuis la mise en place de l'Union économique et monétaire (UEM), les États membres de la zone euro ont connu de nombreuses difficultés à respecter les conditions du Pacte de stabilité et de croissance (PSC), qui prévoit notamment le maintien des déficits structurels

en-dessous de 3 % du PIB. Les déficits étant souvent supérieurs aux limites fixées, la question d'une plus stricte discipline s'est posée à plusieurs reprises, surtout en 2004, quand la France et l'Allemagne dépassaient elles aussi les seuils prévus par le PSC. Néanmoins, en dépit des faiblesses du Pacte depuis son entrée en vigueur en 1997, ce n'est que depuis le début de la crise de la dette publique en Grèce, en décembre 2009, que des dispositions relatives à une plus stricte discipline budgétaire ont été posées. En effet, depuis 2010, le Conseil européen, le Conseil de l'Union européenne, la Commission européenne, la Cour de justice et la Banque centrale européenne (BCE), avec la participation variable du Parlement européen (PE), ont pris une série de décisions – parmi lesquelles le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (signé le 2 mars 2012 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013) et un ensemble de directives et de règlements connus sous le nom de Two Pack et Six Pack (adoptés en 2011 et 2013) – visant à assurer la stabilité de l'euro et à rassurer les marchés.

Depuis 2010, la nécessité du respect des règles s'est imposée comme unique option dans le discours des institutions européennes (Schmidt, 2016a). Les membres du Conseil européen ont unanimement exigé l'adoption de « nouvelles règles » afin de limiter les déficits structurels et les dettes publiques aux seuils prévus par le PSC. Entre 2010 et 2012, le Conseil européen, la Commission et la BCE ont ouvertement déclaré leur détermination à prendre toutes les mesures nécessaires pour éviter l'éclatement de la zone euro (Schmidt, 2016a). Une discipline budgétaire plus stricte a été ainsi promue, impliquant la réduction des dépenses publiques et la mise en œuvre des réformes structurelles drastiques dans les États membres (Borriello, 2017 ; Crespy, Vanheuverzwijn, 2016 ; Schmidt, 2016a). Les solutions adoptées au niveau européen ont soulevé de nombreuses interrogations quant à leur légitimité, mais aussi des vagues de contestation dans certains pays en raison de la faible transparence des processus décisionnels, d'une part (Fabbrini, 2013), et des effets sociaux dramatiques de ces mesures dans de nombreux États membres, d'autre part (Matthijs, 2017).

Cet article montre que les mesures qui ont eu pour objectif de préserver l'euro en imposant une plus stricte discipline dans la gestion des politiques fiscales et budgétaires des États membres se sont progressivement muées en idées programmatiques avec des effets sur d'autres secteurs de politique publique au sein de l'Union européenne. L'article étudie la réforme de la politique de cohésion de l'Union européenne entre 2008 et 2013, une politique représentant un tiers du budget de l'Union européenne¹. Conçue dans les années 1970 pour réduire les disparités économiques et sociales entre les différentes régions, cette politique a été arrimée aux objectifs du PSC dans le contexte de la crise de la zone euro. L'article montre que le débat sur une plus stricte discipline budgétaire et fiscale a également dominé l'adoption du règlement 1303/2013 sur les fonds structurels et d'investissements européens (fonds ESI). Lors de l'adoption de ce règlement, alors que certains acteurs ont tenté d'introduire une condition stipulant que l'octroi des fonds sera conditionné au respect des règles du PSC, d'autres se sont opposés à la généralisation de la conditionnalité à la politique de cohésion, conçue initialement pour favoriser la solidarité entre États membres.

1. 351,8 milliards d'euros sur 1 082 milliards de budget total pour 2014-2020 (soit 32,5 % du budget européen).

Les débats autour de la conditionnalité et de l'application flexible des règles, appréhendées comme des idées programmatiques, c'est-à-dire des « idées techniques et professionnelles qui spécifient des relations causales et prescrivent des manières de faire » (Campbell, 1998, p. 47), sont au cœur de cet article. Plus exactement, celui-ci porte sur l'introduction, dans le règlement sur les fonds ESI, d'une clause permettant à la Commission de proposer au Conseil la suspension totale ou partielle des paiements ou engagements destinés à un État membre, dans le cas où le Conseil estimerait que cet État n'a pas entrepris d'action effective pour corriger son déficit excessif (article 23 paragraphe 9 du règlement 1303/2013). L'article se propose donc d'exposer comment la conditionnalité s'est imposée, dans un premier temps, entre 2010 et 2013, comme idée programmatique dominante dans la négociation des objectifs et des dispositifs de mise en œuvre de la politique de cohésion grâce aux alliances du Conseil avec la Commission et malgré l'opposition du PE ; et comment le Parlement et la Commission de manière prépondérante, avec le soutien de certains États membres, ont tenté, après l'entrée en vigueur du règlement, de promouvoir la flexibilité comme idée programmatique alternative.

Suivant l'argument de Carstensen et Schmidt (2016), l'article montre que les idées ne peuvent pas être dissociées du pouvoir institutionnel des acteurs dont elles émanent. En effet, la conditionnalité, idée programmatique dominante du Conseil entre 2010 et 2013, trouve un soutien favorable au sein de la Commission mais reçoit un vote négatif au sein des comités du PE. En dépit de l'opposition du Parlement, co-législateur du Conseil, qui craignait que cette conditionnalité sanctionne les régions, le règlement 1303 adopté en 2013 consacre la préférence du Conseil, favorable à la suspension des fonds ESI en cas de non-respect des conditions du PSC. Dans les années consécutives à l'adoption du règlement, il apparaît que les préférences des institutions changent avec l'éloignement de la pression des marchés. Ainsi, après 2014, l'idée d'une plus grande flexibilité dans l'interprétation des règles adoptées en 2013 trouve un écho favorable non seulement au sein du Conseil mais aussi de la Commission. Ces deux institutions sont divisées entre d'une part, la nécessité de maintenir le discours dominant antérieur sur la conditionnalité et, d'autre part, le besoin d'une interprétation flexible des dispositions compte tenu de l'évolution de la situation politique, économique et sociale des États membres.

Notre recherche repose sur une étude qualitative approfondie qui croise quatre types de sources : un corpus constitué de documents adoptés par la Commission, le Parlement et le Conseil durant toute la période de la procédure législative ordinaire (2011-2013) ; des débats du Parlement européen portant sur l'adoption du règlement ainsi que les rapports des commissions concernées ; et des débats audiovisuels du dialogue structuré entre le Parlement et la Commission en octobre 2016 concernant la suspension des fonds ESI en Espagne et au Portugal. De plus, cette analyse est complétée par quinze entretiens² semi-directifs auprès de hauts fonctionnaires et de membres du collège des commissaires qui ont participé à la rédaction du règlement 1303/2013.

2. Certains entretiens ont été réalisés dans le cadre du projet européen Horizon 2020 financé par la Commission européenne #REP-649456-1 intitulé « European Legitimacy in Governing through Hard Times: The Role of European Networks (ENLIGHTEN) » auprès des fonctionnaires au Conseil et du Parlement européen en 2015, 2016 et 2017. Lors de ces entretiens, nous avons questionné les personnes interviewées sur la nature des idées et le rapport de force entre institutions lors de l'adoption du règlement relatif aux fonds structurels et d'investissement pour la période 2014-2020.

Cet article est divisé en trois sections principales. La première partie expose les considérations théoriques et les études récentes qui ont analysé l'évolution des modes de prise de décision au niveau européen et le rôle des idées dans le contexte de la crise de la zone euro. La deuxième section montre comment l'idée de la conditionnalité a été mobilisée par les différents acteurs européens au fil de la procédure législative ordinaire pour définir les règlements des fonds ESI. Enfin, la troisième section vise à comprendre comment le discours sur l'application de la conditionnalité dans l'attribution des fonds, contesté par le Parlement européen, évolue à la suite de l'adoption du règlement 1303 vers une demande accrue de flexibilité. Cette demande en faveur de la réinterprétation des règles (Schmidt, 2016a) est illustrée par le cas de la procédure en déficit excessif ouverte à l'encontre de l'Espagne et du Portugal en 2014 et 2015.

Expliquer la gestion de la crise

Depuis le début de la crise de la zone euro, nombreux sont les chercheurs dans le champ des études européennes à s'être intéressés au rôle des idées dans la redéfinition de la gouvernance économique au sein des institutions européennes et à l'évolution des rapports de pouvoir au niveau européen (Lebaron, 2011, 2015 ; Blyth, 2013 ; Béland, Cox, 2013 ; Schmidt, 2015).

D'une part, au niveau du pouvoir institutionnel et l'évolution des modes de gouvernance, certains auteurs estiment que la gestion de la zone euro a renforcé le poids de l'intergouvernementalisme dans le système politique européen (Bickerton *et al.*, 2015). Les partisans de ce courant théorique en études européennes ont souligné que l'agenda politique européen est dominé, depuis l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht, par les préférences des États et que leur poids dans le processus décisionnel européen affaiblit non seulement la Commission et son rôle d'initiative législative mais aussi celui de co-législateur du Parlement européen. La thèse des intergouvernementalistes souligne que les États déterminent l'orientation des politiques publiques européennes et que, paradoxalement, tant la Commission que le Parlement sont complices de ce processus (Bickerton *et al.*, 2015, p. 8). Si Christopher Bickerton et ses coauteurs ont illustré cette hypothèse à partir de l'exemple de la réforme de la gouvernance économique européenne, l'originalité de cet article consiste d'une part, à investiguer une des rares politiques redistributives de l'Union européenne, et d'autre part, à nuancer le rôle du Parlement européen et de la Commission, dont les préférences ne coïncident pas avec celles du Conseil et évoluent selon le contexte politique, économique et social.

D'autre part, en ce qui concerne les explications par les idées, tant dans les traditions académiques anglo-saxonnes que francophones, la crise de la zone euro a donné lieu à une série de travaux portant sur la prédominance du discours sur l'austérité (Borriello, 2017) et des idées néo-libérales (Blyth, 2013 ; Thatcher, 2013 ; Schmidt, Thatcher, 2013 ; Schmidt, 2016b). Reprenant l'argument de Campbell, nous définissons les idées programmatiques comme des expressions prescriptives de différentes solutions de politique publique (Campbell, 1998, p. 47). Définies comme telles, les idées programmatiques nous permettent de retracer comment les idées qui ont dominé les pistes de solutions dans les politiques

monétaires, fiscales et économiques ont été mobilisées dans d'autres politiques européennes, telle que la politique de cohésion.

Cet article participe ainsi aux travaux récents qui analysent l'évolution des rapports de force institutionnels dans le contexte de la crise (Fabbrini, 2013 ; Bickerton *et al.*, 2015) et le rôle des idées dans le changement des politiques publiques (Carstensen, Schmidt, 2016 ; Charaudeau, 2009). À partir de ces deux littératures en essor mais qui ne dialoguent pas encore, l'article propose d'expliquer l'intégration de la conditionnalité dans le règlement 1303/2013 par le poids institutionnel des exécutifs européens entre 2010 et 2013, qui affaiblit le PE, co-législateur, opposé à cette idée qui s'impose donc comme unique option dans le processus décisionnel. Par contre, la flexibilité est davantage invoquée après 2014 quand les préférences des acteurs changent et le pouvoir institutionnel du Conseil et de la Commission est affaibli par leurs divisions internes après l'éloignement de la crise.

La partie qui suit conceptualise la nature des idées et le rapport de force entre le Parlement, la Commission et le Conseil, pendant l'adoption du règlement (2010-2013) d'une part, et après son entrée en vigueur, d'autre part. Pour ce faire, l'article distingue la période la plus intense de la crise de la zone euro (les trois premières années, de 2010 à 2013) et la période qui suit (après 2013), quand, selon de nombreux décideurs européens, la crise existentielle de l'Union européenne était « derrière eux » (Van Rompuy, 2014).

Ensuite, concernant les rapports de force et la nature des idées entre 2010 et 2013, nous postulons qu'un groupe d'acteurs au niveau européen s'est imposé comme *primus inter pares* dans la définition des nouvelles politiques de l'Union européenne (Schmidt, 2016a). Essentiellement constitué des présidents des quatre institutions (Conseil européen, Conseil, Commission et Parlement), ce groupe – qui a amené une forme « présidentielle » de gouvernance en temps de crise (Armstrong, 2014) – a promu des idées programmatiques fortes selon lesquelles le respect des règles et une plus stricte discipline dans la gouvernance européenne conduiraient à l'amélioration des performances économiques et un retour de la croissance. À partir de 2010, les mots « règles », « conditionnalité » et « sanctions » sont devenus les termes-clés de la réforme de la gouvernance économique européenne. Durant les premières années de la crise, la conditionnalité s'est imposée comme une nouvelle panacée à toutes les défaillances politiques et institutionnelles que la crise a fait brutalement ressortir (Borriello, 2017). Ainsi, sous l'impulsion de certains États membres et de la Commission présidée par José Manuel Barroso, une série de nouvelles décisions ont été adoptées ayant pour objectif d'imposer des règles plus strictes et de les accompagner de sanctions en cas de non-respect des objectifs communs prévus dans le PSC (à l'instar de la procédure en déficit excessif).

Dans le cas de la politique de cohésion, cette idée programmatique consiste à conditionner les fonds ESI au respect de la conditionnalité macro-économique ; autrement dit, les États membres qui ne respecteraient pas les règles et les objectifs du PSC verraient leur enveloppe diminuée, gelée, voire même supprimée. Ces principes de réforme ont été en bonne partie définis dans des positions communes signées par la chancelière allemande, Angela Merkel, et le président de la République française, Nicolas Sarkozy. Cette idée bénéficiait aussi d'un large soutien au sein de la DG ECFIN de la Commission, du Conseil ECOFIN,

et des États contributeurs-nets au budget de l'Union européenne. Inversement, le PE, opposé à la généralisation de la conditionnalité macro-économique à tous les fonds ESI, s'est trouvé en confrontation avec la Commission, dont le pouvoir d'initiative a été affaibli par le poids des grands États – ce que Fabbrini qualifie d'intergouvernementalisme déséquilibré (2013).

Dans la deuxième période, et singulièrement après la nomination en novembre 2014 de la Commission présidée par Jean-Claude Juncker, le discours a changé tout comme les préférences et les alliances entre le Conseil et la Commission, précédemment opposés au PE. Alors que le président Barroso avait promu l'utilisation de sanctions, après 2014, la Commission Juncker s'est montrée relativement prudente dans l'usage des sanctions en cas de non-respect des règles du PSC par les États membres. Jean-Claude Juncker a défendu l'idée de la flexibilité malgré les réticences de certains membres du collège des commissaires. L'idée programmatique qui s'était imposée comme unique option dans la phase la plus intense de la crise s'est progressivement affaiblie (Schmidt, 2016a) et les acteurs politiques européens demandent une réinterprétation des règles adoptées dans le cadre du règlement 1303/2013 des fonds ESI.

La partie suivante analyse le passage de la conditionnalité à la flexibilité dans deux périodes distinctes – avant/pendant la négociation (2010-2013) et suite à celle-ci (2014-2017) – en accordant une attention particulière aux rapports de force entre les trois institutions impliquées dans la procédure législative ordinaire qui a donné lieu à l'adoption du règlement 1303/2013 et à la nature des idées programmatiques mises au centre de leurs positions afin de façonner le règlement européen définissant les conditions relatives aux fonds ESI.

L'essor de la conditionnalité comme idée programmatique dominante

En 2008, la Commission européenne présidée par José Manuel Barroso, et plus particulièrement les commissaires Johannes Hahn à la politique régionale et Laszlo Andor en charge de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion, ont eu pour mission la rédaction du règlement de la politique de cohésion pour la période 2014-2020. Avant la crise de la zone euro, la Commission a visé, d'une part, la simplification des procédures, objectif récurrent dans la plupart des réformes au niveau européen et, d'autre part, l'obtention de résultats afin de soutenir la Stratégie 2020 de l'Union européenne. La Commission avait entamé des consultations à ce sujet et envisageait de simplifier davantage les procédures dès 2008. Ainsi, en 2010, sa communication mettait en particulier l'accent sur l'innovation, la recherche, la spécialisation et la croissance. Cependant, le déclenchement de la crise de la zone euro a orienté la réforme de cette politique vers des principes qui n'étaient pas à l'ordre du jour lors des consultations précédentes (Berkowitz *et al.*, 2015). Dans la communication de la Commission de 2011 (COM2011(613), les mots « solidarité » et « conditions » étaient utilisés dans des proportions égales. À partir de ce moment, le vocabulaire des documents officiels de la Commission change fondamentalement.

L'analyse des documents montre qu'en 2011 la Commission se donnait pour objectif d'établir une approche commune à tous les fonds inclus dans la politique de cohésion dès 2011³. Tous ces fonds se sont aussi vus conférer une nouvelle dénomination générale : fonds structurels et d'investissements européens. Si la simplification administrative a reçu un soutien quasi unanime lors des consultations engagées par la Commission avant le début de la crise, deux points ont fait l'objet de nombreux débats et de négociations à partir de 2011 : l'un concernait l'instauration d'une conditionnalité macro-économique dans l'usage de tous les fonds ; l'autre a porté sur le Fonds social européen et la part de financement qui allait lui être attribuée dans la programmation 2014-2020, mais ne fera pas l'objet de cette étude.

L'idée d'introduire le respect des conditions macro-économiques dans le règlement sur les fonds ESI n'était pas tout à fait nouvelle. Le mécanisme de suspension ou de suppression des fonds européens était déjà utilisé en cas d'irrégularités ou de mauvaise gestion de l'instrument de préadhésion (IPA) dans le cadre de la politique d'élargissement. Cette idée a été évoquée dans le cadre des fonds ESI bien avant le début de la crise de la zone euro et plus particulièrement dans la première partie des années 1990 quand le Conseil ECOFIN a demandé à la Commission de produire une étude afin d'explorer la possibilité de lier l'octroi des fonds ESI aux résultats macro-économiques des États membres. L'avis donné en 1996 par la Commission européenne à cette demande a été défavorable. Dans son avis, la Commission estimait que les groupes sociaux concernés par les fonds ESI ne devaient pas être pénalisés par l'incapacité des États à respecter les règles du PSC. Le rapport de la Commission soulignait que

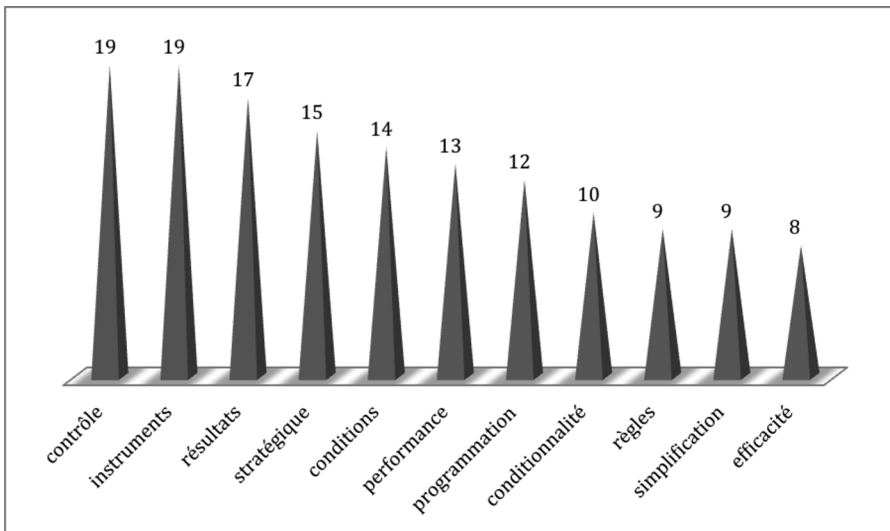
« vu l'ampleur des fonds structurels, une suspension des versements pourrait avoir des effets disproportionnés dans les États membres, notamment si elle n'était pas liée à l'ampleur du déficit, avec le risque sérieux de compromettre le processus de rattrapage » (communiqué de la Commission européenne, IP/96/726).

L'idée de la conditionnalité a refait irruption en 2010, dans le contexte des débats sur la gouvernance économique européenne, quand le commissaire à la politique économique et monétaire, Ollie Rehn, a mis en exergue la volonté de la Commission de mettre en place un cadre pour la coordination des politiques macro-économiques basé sur « des principes de conditionnalité politique et des recommandations plus strictes » (déclaration 10/127). Bien que discutées parallèlement, les deux réformes – celle de la gouvernance économique et de la politique de cohésion – ont été réfléchies ensemble au sein du collège des commissaires. Les principes-clés qui se sont imposés dans la gestion de la crise de la zone euro ont aussi dominé l'agenda d'autres politiques, comme la politique régionale. Le graphique 1 *infra* met en avant les mots caractérisant la nouvelle politique régionale, telle que proposée par la Commission dans sa communication de 2011. Certes, le bilan de la politique de cohésion pour la période 2007-2013 avait mis en avant la nécessité de simplifier les procédures (Berkowitz *et al.*, 2015), mais comme illustré dans le graphique 1, ce n'est que dans

3. À savoir le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen, le Fonds de cohésion, le Fonds européen agricole pour le développement régional et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche.

le contexte de la crise que les règles et des conditions s'imposent comme centrales dans les propositions de la Commission. Ainsi, aux mécanismes de conditionnalité liés à la bonne gestion des fonds, s'ajoute une nouvelle condition, à savoir la mise en place effective des réformes structurelles et les performances macro-économiques comme critères de suspension ou de suppression des fonds.

Graphique 1. Les principes à la base de la nouvelle politique régionale à partir d'une analyse lexicométrique des 100 mots les plus récurrents dans la communication de la Commission 2011(0651)⁴



Comme le commissaire à la politique régionale Johannes Hahn l'a déclaré, l'objectif consistait à « réorienter plus résolument vers la production de résultats concrets, tout en réduisant les formalités administratives en simplifiant la gestion quotidienne de la politique » sans pour autant la « détourner de son objectif général » (discours 10/640). En exposant les motifs de l'adoption du règlement 1303/2013, le président de la Commission européenne, José Manuel Barroso, a proposé que toute demande de fonds ESI soit clairement liée à la réalisation de réformes structurelles et des objectifs macro-économiques communs fixés dans le cadre de la nouvelle gouvernance économique, tout en précisant que :

« C'est ce que j'appelle de la conditionnalité positive et c'est ainsi que nous réussirons à tirer le potentiel maximal de chaque euro dépensé » (discours 11/497).

En proposant de conditionner l'attribution des fonds au respect des conditions du PSC et des recommandations de la Commission en matière de réformes structurelles, le but était donc de « développer une forte culture de la responsabilité européenne » (Discours 11/497).

⁴ L'analyse lexicométrique repose sur l'encodage systématique des données via le logiciel d'analyse NVIVO10 qui a ensuite permis de compter systématiquement les mots utilisés et modélisé les résultats.

La Commission était néanmoins divisée sur ce sujet. Au sein de l'institution et surtout dans le cadre de la DG Affaires sociales, les fonctionnaires étaient peu favorables à l'introduction de cette forme de conditionnalité. Un chef d'unité nous a expliqué que sa direction générale (DG) ne soutenait pas ce principe si cher aux États membres contributeurs-nets au budget de l'Union européenne :

« Ça n'a pas de sens : le FSE est un plan d'investissement financier qui ne peut pas, au vu de son budget, avoir un impact macro-économique sur sept ans, et surtout être évalué au regard d'indicateurs comme la réduction du taux de chômage » (chef d'unité géographique, DG EMPL, 8 février 2015).

Malgré ces oppositions, dans la proposition initiale (COM(2011) 0615), la Commission a consacré un long développement à un nouvel article 21 relatif à la conditionnalité macro-économique. Celui-ci entendait articuler les conditions liées à la coordination des politiques économiques des États membres dans le cadre du Semestre européen⁵ avec la nouvelle politique régionale.

Ainsi, l'article 21 sur la conditionnalité macro-économique, introduit dans la proposition de règlement, a fait l'objet de longues controverses car il visait la suspension de tout ou d'une partie des paiements et des engagements « dans le cas où un État membre n'agit pas efficacement dans le contexte du processus de gouvernance économique » (COM(2012) 0496). La proposition de la Commission soumettait une généralisation de la conditionnalité à tous les fonds ESI pour que leur suspension devienne « quasi automatique » (memo 13/678). Autrement dit, dans la phase la plus intense de la crise de la zone euro, au moment de l'élaboration de la proposition par la Commission (COM(2011) 615 final/2), la conditionnalité visait, d'une part, la réallocation des fonds ESI afin de soutenir les recommandations du Conseil en matière de déficit excessif ou de déséquilibres macro-économiques et, d'autre part, la suspension des fonds attribués aux États qui n'adoptaient pas les mesures décidées afin d'améliorer leur situation macro-économique.

La négociation du compromis au sein du Conseil : les contributeurs versus les bénéficiaires des fonds ESI

Au sein du Conseil, le débat était double : il s'agissait, d'une part, de déterminer les montants des fonds ESI et, d'autre part, de conditionner leur attribution au respect des règles en matière de discipline fiscale et budgétaire. Ainsi, la Suède réclamait une coupe de 100 milliards d'euros sur les 1 000 milliards prévus pour la période 2014-2020. Le Royaume-Uni plaidait « pour des budgets plus austères » (EurActiv, le 27 avril 2012). En France, le ministre des Affaires européennes, Jean Leonetti, a réitéré la volonté de son pays de diminuer le budget de la politique régionale et de revoir les montants proposés à la baisse (EurActiv, le 27 avril 2012).

5. Le Semestre européen a été instauré en 2010. Conçu comme un cycle de coordination des politiques macro-économiques, démarré pour la première fois en 2011, il consiste à renforcer la coordination des politiques macro-économiques des États membres et à imposer une plus stricte discipline budgétaire et financière.

De plus, l'idée de l'introduction de la conditionnalité dans les dispositions relatives aux fonds ESI n'était pas nouvelle. Au début de la crise de la zone euro, elle a été amplement évoquée par de nombreux chefs d'État ou de gouvernement. Selon les personnes questionnées au sein de la Commission et du Conseil, cette idée a trouvé son origine au sein de certains États membres, contributeurs-nets de la politique de cohésion.

« C'était une discussion dirigée par les Allemands, comme vous pouvez vous imaginer. Suivis des Danois, des Autrichiens, et tous ceux qui payent beaucoup. Ils voulaient avoir un contrôle des dépenses et qu'on attache une conditionnalité » (ancien membre de cabinet, Commission européenne, 23 avril 2015).

Le même point de vue a été exposé par un ancien chef d'unité à la DG Affaires sociales de la Commission européenne.

« Je dirais que les idées pour les réformes très souvent viennent des États membres. Et surtout des États membres qui sont les plus sensibles et qui paient le plus dans le budget. Ils sont très sensibles à la mauvaise utilisation du budget. Donc très souvent... les réformes viennent des Allemands, des Hollandais, des Britanniques dans le temps... » (ancien chef d'unité, Commission européenne, 24 avril 2015).

Dès le début de la réforme, l'Allemagne a joué les chefs de file et pesé sur les négociations afin d'intégrer dans les nouvelles dispositions relatives à l'attribution des fonds ESI relatives au respect des conditions de la nouvelle gouvernance économique (ancien membre de cabinet, 23 mai 2015). Une position aussi « dure » a été exprimée par les Pays-Bas, en faveur d'une « suppression pure et simple du financement, pas une suspension » si un État membre ne respecte pas ses engagements (EurActiv, 27 avril 2012). D'après un chef d'unité de la DG EMPL, ces dispositifs de conditionnalité étaient pour les États membres une garantie supplémentaire pour combler le manque de confiance qui régnait au sein du Conseil :

« Dans la négociation 2014-2020, il y avait un certain manque de confiance entre les États membres dans leur capacité à gérer les fonds correctement, surtout avec le renforcement des contrôles et de la gestion financière plus complexe » (ancien chef d'unité, Commission européenne, 28 avril 2015).

Ainsi, en août 2011, quelques mois avant la publication de la proposition de la Commission, la chancelière allemande Angela Merkel et le président de la République française Nicolas Sarkozy ont souligné dans une lettre commune envoyée au président du Conseil européen, Herman Van Rompuy que :

« les fonds structurels et de cohésion doivent être utilisés pour soutenir les réformes visant la consolidation de la croissance et de la compétitivité dans la zone euro. La conditionnalité macro-économique qui accompagne les fonds structurels doit être étendue à tous les autres fonds. Les fonds doivent être ciblés afin d'améliorer la compétitivité et de réduire les déséquilibres [...] Au sein de la Commission, le commissaire aux affaires économiques doit jouer un rôle important dans ce processus [...]. À l'avenir, les fonds doivent être suspendus dans les pays de la zone euro qui ne respectent pas les recommandations dans le cadre de la procédure mise en œuvre en cas de déficit excessif ».

L'essentiel de l'idée programmatique au cœur de la proposition de la Commission a été ainsi synthétisé en un paragraphe dans cette lettre qui a été diffusée par plusieurs médias européens et qui a précédé la publication de ladite proposition.

Si les États contributeurs-nets ont promu la conditionnalité macro-économique, les États bénéficiaires l'ont critiquée. Ce fut notamment le cas du gouvernement italien, qui avait rédigé depuis 2008 des propositions concrètes de réforme de la politique régionale et qui n'a pas suivi le groupe des pays demandant non seulement de réduire les budgets, mais aussi de conditionner l'octroi des fonds au respect des règles de discipline fiscale et budgétaire. Bien que le rapport de 2009 du ministre italien des Finances, Fabrizio Barca, spécialiste du développement régional, proposait une révision substantielle de la politique de cohésion, l'Italie n'était pas favorable à ce que l'Union européenne impose des sanctions financières ou des pénalités aux États membres qui ne parviennent pas à atteindre les objectifs du PSC. Au sein du Conseil, les États bénéficiaires-nets ont reçu avec scepticisme l'idée de la conditionnalité macro-économique généralisée à tous les fonds ESI. L'Irlande a exprimé ses réserves alors que d'autres pays comme Malte et la Roumanie ont dénoncé le caractère discriminatoire des sanctions proposées (EurActiv, 20 décembre 2011).

La présidence polonaise du Conseil attendit avec impatience la sortie de la première version de la proposition de la Commission (qui eut trois mois de retard) pour la marquer de son empreinte et préserver ses intérêts (chef d'unité DG EMPL, 28 avril 2015). La Pologne s'est appuyée sur le Groupe de Visegrad pour parler d'une seule voix à la table des négociations (directrice DG EMPL, 12 mai 2015) et pour soutenir la DG REGIO dont les propositions lui étaient favorables. « Pour maximiser leur influence, les Polonais ont compris qu'ils devaient aussi chanter la chanson de la conditionnalité », ce qui a influencé leurs partenaires de négociations (directrice, Commission européenne, 15 mai 2015).

« Ce sont les États du groupe de Visegrad avec la Slovaquie qui ont essayé de peser sur la négociation. [...] Ce sont des gros bénéficiaires donc ils ont été partie prenante des négociations. [...] Ils sont donc très sensibles au fait que la législation couvre tout, et tout ce qui peut arriver ! Ils voulaient une certitude légale concernant leurs subsides et ils demandaient plus de simplification » (directrice, Commission européenne, 15 mai 2015).

Finalement, le compromis trouvé entre les nouveaux et les anciens États membres fut d'une part, de maintenir dans le règlement la position de la Commission, soutenue par le Conseil, qui prévoyait la suspension des fonds en cas de non-respect des conditions du Pacte, et d'autre part, d'ajouter en contrepartie une simplification administrative dans la gestion des fonds. Au final, dans la négociation, c'est la simplification de la gestion administrative et financière, favorable aux nouveaux États membres, qui « a fait passer la pilule de la conditionnalité » (chef d'unité DG EMPL, 28 avril 2015). À la fin des discussions au sein du Conseil, il semblerait que les contributeurs-nets aient obtenu l'introduction de la conditionnalité et les bénéficiaires-nets, en contrepartie, une simplification des procédures.

Malgré son opposition initiale, le PE contraint d'accepter la conditionnalité macro-économique

Une fois la proposition de la Commission publiée en septembre 2011, le PE s'est quasi unanimement prononcé contre la conditionnalité macro-économique. Les députés se sont engagés dans un processus de dénonciation des effets pervers de ce mécanisme. Cependant, dans le contexte de la crise de la zone euro, le pouvoir institutionnel du PE a été diminué, tant le Conseil européen domine l'agenda et le processus de prise de décision en se substituant à la Commission, même si celle-ci détient le monopole de l'initiative législative avec ou sans le Conseil, co-législateur du PE. La procédure législative ordinaire introduite par le traité de Maastricht s'est donnée pour objectif de démocratiser la prise de décision au niveau européen et d'accroître le rôle du PE afin de lui donner un pouvoir équivalent à celui des États membres au sein du Conseil. Dans la pratique, la procédure a évolué. Des accords interinstitutionnels et des trilogues (réunion entre la Commission, le Conseil et le PE) sont venus s'ajouter à un processus déjà complexe afin de faciliter le compromis et d'éviter les blocages institutionnels. Ces pratiques se sont multipliées depuis l'instauration de la procédure de codécision que le traité de Lisbonne a dénommée procédure législative ordinaire (Rasmussen, Reh, 2013). Leur multiplication a soulevé de nombreuses critiques quant au manque de transparence des négociations entre institutions dans des réunions à huis clos et a suscité de multiples questions quant à l'avenir de la méthode communautaire (Dehousse, 2011). Ainsi, alors que le poids de l'intergouvernementalisme a été renforcé, la méthode communautaire a été affaiblie (Dehousse, 2011 ; Puetter, 2012 ; Fabbrini, Puetter, 2016).

Bien que le règlement 1303/2013 ait été adopté à travers la procédure législative ordinaire, les décisions ont été prises dans le cadre de négociations interinstitutionnelles réunissant un nombre réduit de représentants de la Commission, du Conseil, et du PE. Ainsi, l'adoption de ce règlement a fait l'objet d'un nombre record de réunions de trilogues, comme souligné par le représentant de la Lituanie en charge de la présidence tournante du Conseil lors de la session plénière du Parlement européen le 19 novembre 2013 à Strasbourg :

« *The negotiations have been lengthy and have not always been easy. I heard some rapporteurs mention 80, 90, 27 and ten trialogues. According to our calculations, since the start of the negotiations we have had more than 200 trialogues on this issue. Much effort has been spent in hammering out details, often well into the night, in order to reach results which were acceptable to both our institutions. I am therefore particularly pleased to confirm that COREPER endorsed the political agreement on the entire cohesion policy package reached in trialogues and I look forward to a positive vote here in the European Parliament* » (Vytautas Leškevicius, président in office du Conseil, déclaration lors de la session du Parlement européen du 19 novembre 2013).

La plupart des débats se sont ainsi déroulés lors de réunions de travail regroupant les représentants des trois institutions. Force est de constater que la session plénière du PE du 19 novembre 2013 à Strasbourg a laissé peu de place à la délibération. À la lecture des débats, on observe que cette séance a pris la forme d'une succession de remerciements et de félicitations que les représentants des trois institutions se sont adressés réciproquement pour avoir bien clôturé une série de « 200 trilogues » en deux ans de discussions. Le choix ou l'acceptation de cette procédure par le PE a été soutenu par le président de

l'institution, Martin Schultz, mais contesté par d'autres députés qui ont déploré l'absence de débat et de délibération en plénière. Selon la députée du groupe des Verts/ALE Karima Delli,

« le Parlement vient de sacrifier la politique de cohésion sur l'autel de l'austérité. [...] Vient s'ajouter la manœuvre en solitaire de notre président, M. Schulz, qui, par le changement de procédure sur le vote, nous lie les mains et muselle ainsi le débat démocratique. Nous voilà privés de notre droit d'amendement » (déclaration lors de la session du Parlement européen du 19 novembre 2013).

En effet, toutes les commissions du PE associées à la procédure d'adoption du règlement 1303/2013 se sont penchées sur le mécanisme de conditionnalité macro-économique (voir tableau 1). D'une part, les députés européens estimaient qu'il serait inapproprié de pénaliser les régions – les principales bénéficiaires des fonds ESI – pour le non-respect des conditions macro-économiques par les États membres et, d'autre part, ils questionnaient la nature même de la conditionnalité qui tend à briser la logique de solidarité sur laquelle repose la politique de cohésion depuis sa création.

D'un autre côté, l'intégration de la conditionnalité dans la politique de cohésion était, selon les députés, redondante dans la mesure où le *Two-pack*⁶ prévoyait déjà des sanctions quasi automatiques et extrêmement contraignantes pour les États membres. La conditionnalité intégrée dans la politique de cohésion représentait, pour une très large majorité des députés, « une double peine » qui condamnait « fortement le modèle social européen » (Liem Hoang Ngoc, MEP, S&D, 19 novembre 2013). Comme illustré dans le tableau 1 *infra*, toutes les commissions du PE, qui ont dû donner un avis sur la proposition de la Commission européenne, ont voté contre l'introduction de cette disposition dans le texte du règlement 1303/2013, en essayant de mettre en avant le bien-fondé de leurs arguments. De plus, d'après la déclaration de l'ancienne commissaire à la politique régionale, Danuta Hübner, le PE a été la seule institution à se battre contre ce principe. Elle a ajouté avant l'adoption du règlement portant dispositions communes à la réforme de la politique de cohésion :

« Aucun État membre au Conseil – ni la Commission – n'ont soutenu la position du Parlement européen [...] » (Danuta Hübner, députée européenne, PPE-PE, communiqué de presse, 8 novembre 2013).

Comme Danuta Hübner l'exprime dans la citation *infra*, la Commission a présenté une proposition modifiée du règlement n° 1083/2006 en avril 2013 comportant des dispositions communes relatives fonds ESI. Au final, « les dispositions sujettes à controverses ont été conservées, tandis que les amendements proposant leur suppression étaient rejetés », soulignait le PE dans un rapport publié en 2015. Dans les négociations menées par les membres de la Commission du développement régional du PE avec le Conseil, le compromis a porté avant tout sur un changement de terminologie. Dans la position commune du Parlement et du Conseil, l'expression « conditionnalité macro-économique » a été remplacée par l'expression suivante : « mesures visant à lier efficacité des fonds structurels et d'investissement à

6. C'est-à-dire les directives et les règlements adoptés en 2013 concernant la coordination et la surveillance budgétaire au sein de la zone euro.

Tableau 1. Avis des commissions du PE sur la conditionnalité macro-économique

Commission des budgets	Rapporteur pour avis : Derek Vaughan	« Pour ce qui est de la conditionnalité macro-économique [...] la valeur ajoutée de cette mesure est également discutable dans la mesure où elle pourrait pénaliser des régions qui paieraient ainsi pour les erreurs des États membres et priverait d'argent des régions qui en ont besoin pour surmonter leurs déficits budgétaires. Votre rapporteur propose par conséquent de supprimer cette conditionnalité. »
Commission de l'agriculture et du développement rural	Rapporteur pour avis : Salvatore Caronna	« La Commission prévoit dans sa proposition un renforcement des normes en matière de conditionnalité macro-financière, ce qui, en fin de compte, subordonne l'attribution de fonds, en totalité ou en partie, au respect des nouvelles mesures d'application du pacte de stabilité et de croissance. Le rapporteur ne peut qu'exprimer son entière opposition à une telle disposition , dont il propose la suppression. Le risque, en effet, est que les conditions macro-économiques ne fassent peser sur les collectivités territoriales la responsabilité du non-respect par les États membres des conditions mises à la coordination de leurs politiques macro-économiques, ce qui, au contraire, n'est imputable qu'aux seuls États nationaux. »
Commission de la pêche	Rapporteur pour avis : Jean-Paul Besset	« Par ailleurs, sur le plan politique, je suis opposé aux conditions macro-économiques (article 21) qui obligent les régions européennes à suivre une discipline budgétaire stricte. »
Commission des affaires économiques et monétaires	Rapporteur pour avis : Nikolaos Chountis	« Votre rapporteur pour avis se déclare également opposé à tous les efforts visant à subordonner la politique de cohésion et les fonds qui l'alimentent au Pacte de stabilité et de croissance, à la gouvernance économique et à toute convergence économique et financière entre les États membres. Il estime qu'il ne doit pas y avoir corrélation entre la politique de cohésion et la possibilité offerte aux États membres de mettre en œuvre des politiques économiques alternatives et anticycliques. [...] Le fait de pénaliser les États membres n'améliorera pas l'efficacité de la politique de cohésion et la suspension des versements constituera, en outre, un rude coup porté aux États membres bénéficiaires qui sont dans une passe difficile. »

une bonne gouvernance économique » introduites à l'article 23. Pour certains membres du Parlement, le changement de terminologie était déjà un progrès :

« We even changed the name. It is no longer called "macroeconomic conditionality" but "measures linking the European structural and investment funds with the sound economic governance of the European Union". However, this is not only about the change of name, but also about the changed nature of this conditionality. For the first time in the legislative framework for cohesion policy we

have an explicit link between cohesion policy and the macroeconomic governance of the European Union » (Danuta Hübner, députée européenne, PPE, déclaration lors de la session du Parlement européen du 19 novembre 2013).

Plus fondamentalement, les rapporteurs du PE ont obtenu que la suspension des fonds soit évaluée en tenant compte des conditions économiques et sociales des États membres concernés, donc que l'application des dispositions de cet article 23 ne soit pas automatique. Pour le PE, ce fut une concession importante obtenue dans ses négociations avec le Conseil (PE, communiqué, 8 novembre 2013). Sur le plan institutionnel, le PE a également obtenu un droit de regard sur toutes les procédures de prise de décision concernant la suspension des fonds, en inscrivant dans le règlement une disposition relative à la mise en place d'un dialogue structuré avec la Commission pour discuter de l'éventuelle suspension des fonds dans un pays dont le déficit serait supérieur aux seuils prévus dans le PSC.

Durant plusieurs séances parlementaires, certains députés ont estimé que les compromis étaient « acceptables » (Derek Vaughan, MEP, PEE, 19 novembre 2013 ; Younous Omarjee, MEP, GUE/NGL), alors que d'autres ont refusé de les voter. Par exemple, Jean-Luc Mélenchon soulignait dans son intervention que

« L'accord soumis au Parlement est d'autant plus néfaste qu'il généralise à l'ensemble des fonds européens la "conditionnalité macro-économique", permettant à la Commission européenne de suspendre des versements aux États en cas de non-respect de ses recommandations libérales. Je vote contre ce nouveau coup de force austéritaire » (Jean-Luc Mélenchon, député européen, GUE/NGL, déclaration lors de la session du Parlement européen du 19 novembre 2013).

Lors de la session plénière à Strasbourg, avant le vote sur le nouveau règlement 1303/2013, certains députés, comme ceux issus du groupe des Verts/ALE, ont également appelé à rejeter la conditionnalité macro-économique :

« Le compromis est inacceptable. En liant le versement des fonds à la maîtrise des déficits publics, elle prend en otage les régions, alors qu'elles ne sont pas responsables de la gouvernance économique de leur État. La politique régionale ne doit pas rester un outil de sanction, décourageant l'investissement à long terme, mais doit être un outil de solidarité et de cohésion » (Karima Delli, députée européenne, les Verts/ALE, déclaration lors de la session du Parlement européen du 19 novembre 2013).

Finalement, l'article 23 relatif aux « mesures établissant un lien entre l'efficacité des fonds ESI et une bonne gouvernance économique » a été adopté (article 23, 1083/2013). Cet article stipule que si les performances des États membres s'éloignent des objectifs du PCS, alors, les financements européens pourraient être réduits, suspendus, voire supprimés dans les cas les plus graves. Le vote négatif des comités du Parlement européen et l'opposition ouverte d'un grand nombre de députés n'ont pas fait changer la préférence de certains États au sein du Conseil. Néanmoins, le PE a tenté de faire passer ses conditions, à savoir sa représentation institutionnelle dans la procédure relative à la suspension des fonds afin de pouvoir défendre les intérêts des régions.

Moins de sanctions et plus de flexibilité : vers la réinterprétation des règles

La crise de la zone euro a fondamentalement marqué l'adoption du règlement concernant les fonds ESI. Il ne s'agit pas seulement du lien qui existe entre l'attribution des fonds et le mécanisme préventif et correctif dans le cadre du PCS. Il existe également un lien plus fort établi entre les fonds ESI, la gouvernance économique et les autres politiques des États membres qui visent à créer de l'emploi ainsi qu'à générer de la croissance, comme illustré dans le tableau 2. Au cours des années 2010-2013, les contributeurs nets, avec le soutien de la Commission, ont pu imposer la conditionnalité comme idée dominante. Dans les années consécutives au vote de la Réglementation des fonds ESI, les rapports de force au sein du Conseil et de la Commission, mais aussi entre la Commission et le Conseil, ont changé, certains de leurs membres étant plutôt favorables à une réinterprétation flexible de l'article 23 du règlement 1303.

Tableau 2. Les liens entre la gouvernance économique et la politique de cohésion établis par le règlement 1303/2013

Objectifs de la gouvernance économique	Liens avec la politique de cohésion
Renforcer la coordination des politiques macro-économiques	La Commission peut suspendre les fonds si l'État n'a pas : <ul style="list-style-type: none"> - corrigé son déficit excessif ; - soumis un plan d'action correctif pour les déséquilibres macro-économiques ; - mis en place un plan correctif pour les déséquilibres ; - mis en œuvre un plan d'ajustement ; - mis en œuvre un programme d'ajustement macro-économique.
Soutenir les réformes structurelles (dans le cadre du Semestre européen)	Dans le cadre du Semestre européen la Commission peut demander aux États membres de modifier les programmes relatifs aux fonds structurels et d'investissement afin de mettre en œuvre les recommandations spécifiques par pays (article 23 du règlement 1303/2013).
Encourager des investissements ciblés visant une consolidation fiscale « intelligente » (dans le cadre du Semestre européen)	La Commission européenne peut demander aux États membres de modifier les programmes relatifs aux fonds structurels et d'investissement afin d'accroître la croissance et la compétitivité (article 23 du règlement 1303/2013).

Source : Berkowitz *et al.* (2015) ; DG REGIO, adapté par les auteurs.

En juillet 2015, la Commission européenne a estimé que l'Espagne et le Portugal n'avaient pas adopté de mesures suffisantes pour réduire leurs déficits excessifs en 2014 et 2015. Ainsi, le 12 juillet 2015, le Conseil a décidé que ces deux pays avaient « omis de

prendre des mesures efficaces visant à corriger leurs déficits excessifs ». Selon les dispositions adoptées dans le contexte de la crise, lorsque le Conseil décide que l'État en question n'a entrepris aucune action suivie d'effets pour corriger son déficit excessif, la Commission suggère au Conseil de suspendre tout ou partie des paiements et des engagements destinés aux programmes liés aux fonds ESI d'un État membre (article 23 paragraphe 9 du règlement 1303/2013). Le verbe « suggère » dans la disposition implique que la Commission a l'obligation légale de faire une proposition de suspension d'une partie des fonds ESI pour 2017, conformément au règlement 1303/2013 et au règlement 1173/2011 sur la coordination et la surveillance des politiques macro-économiques, et ce, après avoir organisé le dialogue structuré avec le PE.

Dans un premier temps, en octobre 2016, le PE et la Commission ont entamé un premier dialogue structuré pour débattre de la situation de l'Espagne et du Portugal, suite à la concession obtenue par le PE lors des négociations avec le Conseil et la Commission. Les deux commissaires présents au dialogue – Jyrki Katainen et Corina Cretu – ont insisté sur l'obligation légale de la Commission de proposer la suspension des fonds⁷. La commissaire Cretu a rappelé que le Parlement a voté en 2013 en faveur de cette disposition prévue à l'article 23 du règlement 1303/2013. Lors du dialogue avec les commissaires, les rapporteurs des commissions REGI et ECON ont évoqué les conditions dans lesquelles cet article 23 a été voté par le PE, en soulignant que c'est le trilogue qui a approuvé cette conditionnalité à la demande de la Commission (député Andrea Cozzolino, S&D, 3 octobre 2016)⁸ et que le PE a combattu « jusqu'à la dernière minute » cette disposition (Younous Omarjee, GUE/NGL, 3 octobre 2016)⁹.

Lors du dialogue structuré, les représentants des commissions REGI et ECON – le député PPE Lambert van Nistelrooij et le député S&D Andrea Cozzolino – ont invité la Commission à jouer un rôle politique et à ne pas suivre une application automatique des règles à l'encontre de l'Espagne et du Portugal. Bien que préoccupés par la situation socio-économique de ces deux pays, pour les deux commissaires présents au dialogue structuré, il s'agit d'une « obligation légale », qui ne devrait pas être perçue comme une « sanction », car, selon la commissaire Cretu, seuls « les engagements étaient suspendus et non les paiements ». Devant les députés réunis dans le cadre du dialogue structuré, les deux commissaires se sont donc positionnés en faveur de l'application des règles, tout en essayant de souligner que la suspension n'affecterait pas le développement économique et social des deux pays. Par contre, en ce qui concerne le PE, la majorité des députés a estimé que suspendre les fonds serait contre-productif. En reprenant les propositions promues entre 2011 et 2013, les commissions REGI et ECON du PE ont proposé une suspension à 0 %.

Finalement, bien que divisée, la Commission a décidé de ne pas adopter de sanctions. La décision a été prise au sein du collège des commissaires. Certains médias ont rapporté

7. Le débat peut être suivi sur le service audio-visuel du Parlement européen [<http://audiovisual.europarl.europa.eu/Assetdetail.aspx?id=94ef130f-8015-41f7-92ae-a694011f21f8>] (consulté le 23 mars 2017).

8. Le débat peut être suivi sur le site [<http://audiovisual.europarl.europa.eu/Assetdetail.aspx?id=5605582f-cb02-4738-ad21-a69401183e61>] (dernière consultation le 24 mars 2017).

9. Le débat peut être suivi sur le site [<http://audiovisual.europarl.europa.eu/Assetdetail.aspx?id=35878beb-9c79-4333-872a-a6940119ad70>] (dernière consultation le 24 mars 2017).

qu'une partie de ses membres a invoqué la nécessité d'imposer ne fût-ce que des sanctions symboliques à l'Espagne et au Portugal. Ce fut la proposition de Valdis Dombrovskis, commissaire chargé de l'euro et du dialogue social, et de Jyrki Katainen, commissaire pour l'emploi, la croissance, l'investissement et la compétitivité (EurActiv, 28 juillet 2016 ; *Spiegel International*, 17 juin 2016). Cette proposition n'a néanmoins pas été suivie par le président de la Commission, Jean-Claude Juncker, et la Commission a recommandé aux ministres des Finances des États membres de ne pas sanctionner les deux pays. La décision de la Commission a été bien accueillie par le PE qui se déclarait majoritairement contre l'adoption d'une amende (allant jusqu'au 0,2 % du PIB) et la suspension des fonds alloués à l'Espagne et au Portugal. Elle a été par contre reçue avec réserve et critiquée par le président de l'Eurogroupe, Jeroen Dijsselbloem, et les experts juridiques du Conseil (*Spiegel International*, 17 juin 2016). Le ministre allemand des Finances, Wolfgang Schäuble, a lui aussi accusé la Commission de ne pas faire assez respecter les règles (*Politico*, 27 juillet 2016). Des propos similaires ont été tenus par des représentants politiques finnois et hollandais ainsi que par la Banque centrale européenne, qui craignaient tous une perte de crédibilité dans la zone euro, si les règles adoptées dans le contexte de la crise de la zone euro n'étaient pas respectées par les États membres (*Financial Times*, 5 juin 2016).

Alors que la Commission européenne avait soutenu le Conseil dans la promotion de la conditionnalité macro-économique, elle semble donc avoir évolué vers une application plus flexible des mesures drastiques décidées en plein cœur de la crise. Si, dans le contexte de la crise, la Commission a réinterprété les règles sans l'admettre explicitement (Schmidt, 2016a, p. 1032), l'institution a néanmoins cherché à justifier sa décision auprès du public dans une série de communiqués de presse depuis 2015. Selon un fonctionnaire de la Commission parlant sous couvert de l'anonymat, il s'agit « d'une application intelligente des dispositions » (EurActiv, 28 juillet 2016) ». Cette affirmation anticipe alors l'explication mise en avant par le commissaire aux affaires économiques et financières, Pierre Moscovici, le 9 août 2016 : « Les décisions arrêtées aujourd'hui sont l'illustration d'une application intelligente du Pacte de stabilité et de croissance ». Dans ce contexte, la Commission a appelé que :

« L'idée qui sous-tend cette conditionnalité macro-économique est que l'efficacité des fonds ESI ne doit pas être compromise par des politiques macro-économiques et budgétaires inadéquates. Dans le même temps, la suspension doit tenir compte de la situation économique et sociale des pays concernés » (27 juillet 2016).

En adoptant cette décision, comme le soulignait Pierre Moscovici, le collège des commissaires a fait « preuve de sa crédibilité technique et de sa solidité politique » (27 juillet 2016). La Commission a estimé que les deux pays ont fait « des efforts massifs et des réformes structurelles majeures, certes insuffisantes au regard des règles » mais que :

« des sanctions, mêmes symboliques, n'auraient pas permis de corriger le passé et n'auraient pas été [...] comprises par des peuples qui ont fait d'énormes sacrifices [...]. Nous n'avons pas jugé que l'approche punitive aurait été la meilleure à un moment où les peuples doutent de l'Europe » (27 juillet 2016).

Dans son intervention, le commissaire a indiqué que la non-adoption de sanctions a bénéficié d'un large soutien à l'Eurogroupe où « de nombreux ministres des Finances laissent à penser qu'il y avait un consensus politique pour ne pas sanctionner l'Espagne et le Portugal ». Il semble donc y avoir un changement dans l'application de l'idée programmatique qui dominait les négociations en plein cœur de la crise. Confrontée à la détérioration des conditions économiques dans certains États membres et à la difficulté politique de mettre en œuvre la conditionnalité macro-économique, la Commission semble promouvoir une approche plus flexible dans les prises de décision. L'assouplissement progressif des règles strictes décidées durant la crise tend à rendre un rôle au PE dans la négociation des politiques européennes et semble neutraliser le clivage entre bénéficiaires et contributeurs nets au sein du Conseil. En effet, le Conseil aurait dû réunir un nombre suffisant de votes pour qu'une telle décision soit prise à la majorité qualifiée contre la Commission.

Conclusion

Cet article s'est proposé d'analyser les effets de la crise de la zone euro sur la réforme de la politique de cohésion de l'Union européenne. Partant des analyses récentes de l'adoption d'une série de mesures entre 2010 et 2013 visant la consolidation des politiques fiscales et budgétaires des États membres, l'article a démontré que l'idée programmatique à la base de la réforme de la gouvernance économique s'est diffusée dans d'autres politiques de l'Union européenne, comme l'adoption du règlement 1303/2013 des fonds ESI l'illustre. Nous avons ainsi étudié le rôle des idées programmatiques promues par les trois institutions impliquées dans la procédure législative ordinaire : la Commission, le Conseil et le PE.

Dans la phase la plus intense de la crise de la zone euro, la Commission a promu le bien-fondé des règles strictes et de leur respect par les États membres afin de maintenir la stabilité de la zone euro. Cette idée programmatique a émané d'un groupe restreint d'acteurs et s'est imposée comme seule option possible. Au sein du Conseil, les contributeurs-nets au budget de l'Union européenne l'ont promue avec force, contrairement à la Commission, divisée, et au Parlement, opposé à l'introduction de la conditionnalité macro-économique dans le règlement 1303/2013. Un compromis a été trouvé au gré d'une succession record de trilogues. Affaibli par la prédominance de la méthode intergouvernementale dans le contexte de la crise de la zone euro, le PE est resté marginal dans les négociations au sein du trilogue. Il a néanmoins obtenu un changement sémantique dans le texte de l'article 23, qui ne fait pas référence dans son intitulé à la conditionnalité mais aux « mesures établissant un lien entre l'efficacité des fonds ESI et une bonne gouvernance économique ». Le PE a également acquis un rôle dans la procédure de sanction établie pour déterminer la suspension des fonds des pays dont les déficits resteraient élevés. Toutefois, malgré son opposition, le règlement 1303/2013 a imposé la macro-conditionnalité comme idée programmatique centrale dans la gestion des fonds ESI.

En se penchant sur la période qui a suivi l'entrée en vigueur du règlement 1303/2013 et la nomination de la Commission présidée par Jean-Claude Juncker, l'article a illustré la réinterprétation des idées programmatiques initiales induite par le changement des préférences au sein du Conseil et de la Commission. En examinant le débat sur le déficit excessif

de l'Espagne et du Portugal constaté par le Conseil en 2014 et en 2015, l'article a mis en exergue le changement de position au sein de la Commission. Bien que divisée, la Commission Juncker a semblé être favorable à la réinterprétation des règles et à une plus grande flexibilité, contrairement à la Commission précédente, dont le président José Manuel Barroso avait insisté à maintes reprises sur le respect strict des règles. Si, après 2013, la Commission a bénéficié du soutien du PE, le Conseil a été plus réticent vis-à-vis des réinterprétations politiques émanant du collège des commissaires. Outre l'analyse de l'adoption du règlement 1303/2013, l'article s'est penché sur les tensions générées par la multiplication des trilogues dans la procédure législative ordinaire. Au final, étant donné les débats en cours sur la coordination des politiques macro-économiques et l'extension de la conditionnalité à d'autres politiques européennes, l'article a soulevé d'autres questions, plus fondamentales pour le processus décisionnel européen, sur les acteurs et les procédures de réinterprétation des dispositions communautaires.

Ainsi, l'étude des débats autour de la flexibilité et de la conditionnalité a permis de retracer les dynamiques à l'œuvre dans la procédure législative ordinaire des années, intenses, consécutives à la crise. Ces principes sont de nature à façonner l'avenir de l'intégration européenne dans les prochaines années. Le débat autour de ces idées pourra probablement constituer un baromètre de changement pertinent pour comprendre les transformations institutionnelles européennes en cours, notamment dans les négociations du Brexit et du cadre financier pluriannuel post-2020.

Depuis 2017, de nombreux débats, rapports et conférences ont lieu pour discuter de l'avenir de la politique de cohésion et de ses instruments financiers. Si les différents États membres et les institutions européennes partagent une volonté de réforme pour rendre la mise en œuvre des fonds ESI plus rapide et efficace, un consensus sur les moyens et les objectifs peine encore à émerger. En plus d'une réduction budgétaire annuelle de plus de 10 milliards d'euros liée au Brexit (*EUObserver*, 27 septembre 2017), de nouveaux enjeux s'ajoutent aux objectifs traditionnels de la politique de cohésion dans les débats (voir Bachtler *et al.*, 2017). Le respect des engagements en termes de politique migratoire, le contrôle des frontières ainsi que la cohésion sociale sont des objectifs notamment discutés par le PE. Du côté des États, l'Allemagne, notamment, promeut d'ores et déjà un renforcement du lien entre les objectifs économiques européens, les réformes structurelles et le Semestre européen, ou encore l'élargissement des mécanismes de conditionnalité au respect de l'état de droit. Suite à la consultation publique lancée en 2017 et aux discussions interinstitutionnelles, la Commission a proposé une première version de budget en mai 2018. En plein cœur du débat politique européen, les négociations actuelles du budget pluriannuel et la politique de cohésion permettront donc de mieux prendre le pouls des rapports de force institutionnels et de tracer l'évolution des idées programmatiques dans l'action publique européenne une décennie après la crise.

Ramona Coman

Université libre de Bruxelles
ramona.coman@ulb.ac.be

Fanny Sbaraglia

Université libre de Bruxelles
fsbaragl@ulb.ac.be

Bibliographie

- ARMSTRONG, K. (2014), « Differentiated Economic Governance and the Reshaping of Dominion-Law », *Legal Studies Research Paper Series*, Cambridge University Law, 7.
- BACHTLER, J., MENDEZ, C., WISHLADE, F. (2017), « Reshaping the EU Budget and Cohesion Policy: Carrying on, Doing Less, Doing More or Radical Redesign? », *EoRPA Paper*, 17-5.
- BÉLAND, D., COX, R. H. (2013), « The Politics of Policy Paradigm », *Governance*, 26 (2), p. 193-195.
- BERKOWITZ, P. *et al.* (2015), « The Impact of the Economic and Financial Crisis on the Reform of the Cohesion Policy 2008-2013 », *Working Paper*, Commission européenne.
- BICKERTON, J. C., HODSON, D., PUETTER, U. (eds) (2015), *The New Intergovernmentalism and the Study of European Integration*, Oxford, Oxford University Press.
- BLYTH, M. (2013), « Paradigms and Paradox: The Politics of Economic Ideas in Two Moments of Crisis », *Governance*, 26 (2), p. 197-215.
- BORRIELLO, A. (2017), « "There is no Alternative": How Italian and Spanish Leaders' Discourse Obscured the Political Nature of Austerity », *Discourse & Society*, 28 (3), p. 241-261.
- CAMPBELL, J. L. (1998), « Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy », *Theory and Society*, 27 (3), p. 377-409.
- CARSTENSEN, M., SCHMIDT, V. A. (2016), « Power Through, over and in Ideas: Conceptualizing Ideational Power in Discursive Institutionalism », *Journal of European Public Policy*, 23 (3), p. 318-337.
- CHARAUDEAU, P. (2005), « Quand l'argumentation n'est que visée persuasive. L'exemple du discours politique », in BURGER, M., MARTEL, G., *Argumentation et communication dans les médias*, Québec, Éditions Nota Bene.
- CHARAUDEAU, P. (2009), « Le discours de manipulation entre persuasion et influence sociale », Actes du colloque de Lyon, consulté le 28 mars 2017 sur le site de Patrick Charaudeau « Livres, articles, publications » [www.patrick-charaudeau.com].
- CRÉSPY, A., VANHEUVERZWIJN, P. (2016), « Negotiated and Effective Constraint? Structural Reforms in the European Semester », *Council for European Studies*, Philadelphia (Penn.).
- DAWSON, M. (2015), « The Legal and Political Accountability Structure of "Post-Crisis" EU Economic Governance », *Journal of Common Market Studies*, 53 (5), p. 976-993.
- DEHOUSSE, R. (ed.) (2011), *The Community Method: Obstinate or Obsolete?*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- FABBRINI, S. (2013), « Inter-governmentalism and Its Limits: Assessing the EU's Answer to the Euro Crisis », *Comparative Political Studies*, 46 (9), p. 1-27.
- FABBRINI, S., PUETTER, U. (2016), « Integration without Supranationalization: Studying the Lead Roles of the European Council and the Council in Post-Lisbon EU Politics », *Journal of European Integration*, 38 (5), p. 481-495.
- FONTAN, C. (2014), « La BCE dans la crise : qui décide quoi ? », *Pouvoirs*, 149, p. 91-100.
- LEBARON, F. (2011), « Austérité perpétuelle ? », *Savoir/Agir*, 17, p. 5-6.
- LEBARON, F. (2015), « Troubles dans l'ordre néolibéral », *Savoir/Agir*, 32, p. 5-8.
- MATTHUIS, M. (2017), « Integration at What Price? The Erosion of National Democracy in the Euro Periphery », *Government and Opposition*, 52 (2), p. 266-294.
- PUETTER, U. (2012), « Europe's Deliberative Intergovernmentalism: The Role of the Council and European Council in EU Economic Governance », *Journal of European Public Policy*, 19 (2), p. 161-178.
- RASMUSSEN, A., REH, C. (2013), « The Consequences of Concluding Codecision Early: Trilogues and Intra-institutional Bargaining Success », *Journal of European Public Policy*, 20 (7), p. 1006-1024.
- SCHMIDT, V. A. (2015), « Forgotten Democratic Legitimacy: "Governing by the Rules" and "Ruling by the Numbers" », in MATTHUIS, M., BLYTH, M. (eds), *The Future of the Euro*, Oxford, Oxford University Press, p. 90-116.
- SCHMIDT, V. A. (2016a), « Reinterpreting the Rules "by Stealth" in Times of Crisis: A Discursive Institutional Analysis of the European Central Bank and the European Commission », *West European Politics*, 39 (5), p. 1032-1052.
- SCHMIDT, V. A. (2016b), « The Roots of Neo-Liberal Resilience: Explaining Continuity and Change in Background Ideas in Europe's Political Economy », *British Journal of Politics and International Relations*, 18 (2), p. 318-334.
- SCHMIDT, V. A., THATCHER, M. (eds) (2013), *Resilient Liberalism in Europe's Political Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- THATCHER, M. (2013), « Supranational Neo-liberalization: the EU's Regulatory Model of Economic Markets », in SCHMIDT, V. A., THATCHER, M. (eds), *Resilient Liberalism in Europe's Political Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 171-201.
- VAN ROMPUY, H. (2014), *L'Europe dans la tempête. Leçons et défis*, Paris, Éditions Racine.