

## **Conditionnalité, arme technique ou politique ?**

**Rencontre avec Jean Charles LEYGUES, ex-Directeur général de la politique régionale à la Commission européenne<sup>1</sup>**

### **Introduction de Catherine Vieilledent, modératrice**

La conditionnalité n'est pas chose nouvelle dans l'Union européenne mais elle a pris récemment une visibilité sans précédent, dans le dialogue difficile qui s'est ouvert entre les institutions et avec les Etats membres depuis 2018. Les polémiques qui ont entouré l'adoption et l'application du règlement 2020/2092 ont révélé les ambiguïtés portées par certains Etats membres quant aux transferts de compétences et à la primauté du droit de l'UE.

L'analyse qui a mené à une conditionnalité horizontale et générale, et non plus seulement sectorielle, pose la question du rapport entre état de droit et l'ordre juridique de l'Union, occasionnant des litiges d'ordre constitutionnel et des affrontements entre institutions.

Quel est donc le lien que d'aucuns souhaitent direct et proportionnel entre la protection du budget européen et l'état de droit interne ? Est-il technique, faisant du règlement 2020/2092 un outil de défense des intérêts financiers de l'Union (ce qu'on appelle la bonne gestion financière) ou bien un outil politique de défense de l'état de droit ? Faux débat peut être, si l'on considère que l'état de droit ne peut être subsidiaire et qu'il est au contraire consubstantiel à une Union qui s'interdit la corruption, la fraude, les atteintes aux libertés fondamentales, les conflits d'intérêt, toutes valeurs énoncées à l'article 2 TUE.

Il y a donc un vrai sujet politique et institutionnel sur la nature du contrat plus ou moins accepté par les États selon les aléas de leur vie politique nationale et sur leur découverte tardive des obligations liées à leur adhésion. La toute récente perspective de l'élargissement oblige à s'interroger sur le risque d'accentuer les difficultés. Jean-Charles Leygues analyse le présent, à la lumière de sa longue expérience des politiques européennes.

### **Intervention de Jean Charles Leygues**

Après avoir exprimé son émotion de revoir les anciens collègues, Jean Charles Leygues affirme que la conditionnalité est loin de se limiter aux questions budgétaires et il raconte une anecdote de son enfance. Sa grand-mère lui dit que s'il ne fait pas ce qu'il a à faire il n'aura pas de vacances ; son grand-père ajoute : s'il a des difficultés on en reparlera.

La conditionnalité ne figure dans aucun traité. D'après la définition du dictionnaire elle est une condition nécessaire pour obtenir un résultat, atteindre des objectifs dans un cadre, dans ce cas européen, aux différents niveaux économique, juridique, budgétaire et politique.

~~Le partage des compétences est un élément crucial, des garanties sont octroyées par le Traité pour les exercer, certaines sont claires d'autres plus floues. Le projet politique a également évolué en 70 ans et les compétences se sont élargies au-delà des aspects économiques, mais l'intégration politique reste toujours à la marge et limite les compétences de l'UE.~~

---

<sup>1</sup> Compte rendu de la rencontre tenue le 23 octobre 2023 à Bruxelles et en ligne.

## **1- Force de la conditionnalité de l'UE**

Les politiques européennes sont fondées sur le droit et les compétences données par le traité au niveau législatif. En cas de non-exécution, des sanctions en résultent. La conditionnalité garantit que les financements européens sont utilisés en conformité avec les objectifs des politiques.

La Commission est responsable de l'exécution du budget pour le compte de tous, dans le cadre du règlement financier qui s'impose, face aux bénéficiaires et aux contributeurs, dans tous les domaines. La tendance est à unifier les règles pour toutes les dépenses, notamment en instaurant des règles d'audit et des conditions d'application.

Mais il faut bien reconnaître que la conditionnalité ne s'applique pas partout de manière identique. Dans le domaine macro-économique en particulier, les acteurs sont nombreux et, comme il s'agit de coordination des politiques budgétaires nationales, c'est la fragmentation qui règne : la BCE indépendante, dotée d'un pouvoir exclusif de décision pour accompagner la politique économique et monétaire; au sein d'ECFIN, une négociation permanente a lieu en fonction de la situation des Etats membres (cas de la Grèce et de l'Italie) pour l'application des critères de Maastricht (règles du déficit public ne dépassant pas les 3% du PIB et d'endettement plafonné à 60% du PIB). Pourtant des pays comme la France maintiennent un taux de déficit élevé : 113% du PIB aujourd'hui.

## **2- Fragilité de la conditionnalité**

Le respect de l'état de droit (essentiel dans un système démocratique) est un problème nouveau. Il n'y avait pas de problème avant l'élargissement de 2005. Après cette date, des pays comme la Pologne et la Hongrie ont remis en cause le contrat de base et l'UE des a des difficultés pour faire pression : l'application de l'article 7 du traité étant impossible en raison de l'unanimité, l'arme budgétaire permet de suspendre les allocations budgétaires, sans les annuler.

Pour la Commission, les difficultés résultent de la confrontation à la question de la souveraineté nationale, pour le Conseil à l'exercice de pressions politiques et au partage peu clair des compétences. La position du Parlement européen est restée marginale (il intervient en cas de codécision). En matière de politique étrangère, l'UE a des compétences limitées.

En conclusion :

-La fragmentation de la conditionnalité peut-elle suffire face aux grands défis d'aujourd'hui ? L'idée de paix en particulier n'est pas acquise. Or, la compétence de l'Union est limitée en matière de sécurité, défense et politique étrangère et ses moyens très faibles : la Chine et les Etats Unis totalisent 52% des dépenses militaires au niveau mondial ; l'UE ne consacrant que 12 milliards d'€ en 7 ans, elle a un impact faible.

- L'UE n'est pas équipée pour un élargissement à 36. Il faudrait un renforcement de l'intégration politique de l'UE avec un transfert de compétences, sans nécessairement réformer les traités. Il faut également assurer une pérennité avec une politique de sécurité et de défense où l'UE n'a pas de compétences.

- Le Conseil de Fontainebleau en 1984 a obtenu un accord politique majeur en attribuant à l'UE le 1% du PIB européen dans le cadre budgétaire pluriannuel et en donnant un rôle au

Parlement européen. Depuis lors, il y a eu le plan de relance, soit 750 milliards composés de prêts et de subventions, et surtout la capacité pour la commission d'emprunter, séparément du budget. Mais les seules règles de droit ne sont plus à la hauteur des enjeux dans un contexte international très fragile.

Questions :

1. Face aux Etats avec un problème de conformité avec l'état de droit, l'arme budgétaire ne touche-t-elle pas à la souveraineté de l'Etat membre ?

La conditionnalité s'applique dès avant l'adhésion d'un Etat membre et implique le respect de l'état de droit et des valeurs de l'UE, définies par l'article 2 du Traité. Face à cela, l'application de l'article 7 pose problème : il nécessite une majorité qualifiée (sauf l'Etat membre concerné) mais les conséquences sont décidées à l'unanimité. En outre, les positions politiques des Etats membres se modifient lors de nouvelles élections.

2. Un des intervenants souligne l'importance de la dimension politique dans le débat sur la conditionnalité. Depuis les origines de l'UE, puisque la répartition des compétences est toujours un sujet de controverses, il existe un rapport de forces entre les États membres et les institutions européennes. La pratique de la conditionnalité en fait partie, d'autant plus que l'article 7 du traité n'est pas efficace, face aux violations de l'état de droit pratiquées par les démocraties illibérales de Pologne (avant les élections) et de Hongrie.

L'opinion est sensible à ce problème : le citoyen européen, qui paie ses contraventions espère qu'il existe des mesures efficaces contre le contrevenant qu'est devenu Viktor Orban. La conditionnalité fait donc partie des mesures qui doivent concrétiser l'efficacité de l'action communautaire. En fait, la suspension des paiements communautaires est une des rares mesures possibles, parce que les pays en cause sont de grands bénéficiaires du budget européen. Et que ferait-on si un contributeur net ne respectait plus l'état de droit ?

J. Ch. Leygues explique le cas de la Grèce des années 90 : devant les difficultés d'utilisation des fonds structurels, on a dans le passé eu recours à l'assistance technique en montant une agence pour aider à élaborer des projets dans un modèle conforme aux exigences de transparence de la Commission et qui puissent être présentables. Mais cela n'a pas réglé le problème du co-financement national. L'Italie c'est un peu pareil.

Le budget de l'UE reste limité : il ne dépasse pas les 160 milliards annuels, ce qui équivaut au budget du Danemark. Mais la conditionnalité est liée à la subsidiarité qui définit les compétences respectives de l'UE et des états membres. Il faut qu'elle soit compatible avec l'exercice du droit communautaire. Il reste le problème de l'affectation des financements qui est la responsabilité des Etats membres. Dans le cas des 100 milliards attribués à la France sur les 750 milliards du plan de relance, ce sont les préfets qui se sont chargés d'organiser les projets et de transférer les fonds aux collectivités locales. Celles-ci n'avaient que 15 jours pour répondre et elles ont ressorti les projets qu'elles avaient dans les tiroirs.

Un exemple peut être donné en matière d'environnement, où les décisions qui conditionnent l'application de certaines mesures agricoles sont votées à la majorité qualifiée. Les règles sont votées mais ne sont pas appliquées, les Etats membres comme la France préférant payer des sanctions.

Il est clair, conclut JC Leygues, que l'UE reste une Union d'Etats, mais une Union inchangée à 36 est impossible.

La modératrice remercie chaleureusement l'intervenant, qui est venu tout exprès depuis la Dordogne, et s'interroge sur les changements qu'apporteront peut-être les prochaines élections européennes. On peut espérer une mobilisation des citoyens et électeurs européens.