

DECOUVERTE
DE LA **VIE**
PUBLIQUE

6^e édition

L'Union européenne

Institutions et politiques

Marion Gaillard

La Documentation
française

Sommaire

CHAPITRE 1

Définir l'Union et la citoyenneté européenne	7
Définition de l'Union européenne	7
Les étapes de la construction de l'Union européenne	22
La citoyenneté européenne	38

CHAPITRE 2

Le fonctionnement institutionnel et juridique de l'UE	57
Les différentes institutions européennes	57
La prise de décision européenne	73
Les pouvoirs de contrôle au sein de l'UE	80
Les relations entre les institutions européennes et celles des États membres	85
Les rapports entre l'ordre juridique européen et l'ordre juridique français	96
Le profil de l'Union européenne de demain	100

CHAPITRE 3

Les moyens d'action de l'UE	121
Les actes juridiques	121
Le financement de l'Union	128
Les grandes politiques européennes	140
La monnaie unique : l'euro	207

Table des matières	229
---------------------------------	-----

Deux autres pays sont en attente d'obtenir le statut d'État candidat : il s'agit de la **Bosnie-Herzégovine**, qui a présenté sa demande d'adhésion en 2016, et de la **Géorgie**, qui l'a fait le 3 mars 2022.

Le **Kosovo**, de son côté, n'a pas encore officiellement posé sa candidature mais a clairement vocation à être candidat.

Par ailleurs, des États comme la **Norvège** ou la **Suisse**, qui ont jusqu'à présent préféré rester en marge de l'Union, pourraient être tentés d'en devenir membres. En effet, ces pays sont tenus de respecter, dans leurs échanges commerciaux, les réglementations européennes sans avoir la possibilité de peser sur leur contenu lors de leur adoption. L'adhésion ne pourrait de ce point de vue que leur profiter. L'**Islande**, qui avait déposé sa candidature en 2009 et avec laquelle des négociations d'adhésion avaient été entamées dès 2010, a suspendu le processus en 2013, décision confirmée officiellement en 2015.

Enfin, après le *Brexit*, voté par les citoyens britanniques le 23 juin 2016 et effectif depuis 2020, les frontières de l'UE ont rétréci pour la première fois de son histoire. Le retrait volontaire d'un État membre, prévu à l'article 50 TUE introduit par le traité de Lisbonne, ne s'était en effet jamais produit jusqu'à présent.

54 Quelles sont les modalités d'adhésion à l'Union européenne ?

- ▶ La première étape consiste en général à signer un **accord d'association** qui vise à instaurer une zone de libre-échange avec l'UE et à entamer, pour le futur pays candidat, l'intégration de « l'acquis communautaire » dans sa législation.
- ▶ La deuxième étape est la reconnaissance par l'UE du **statut d'État candidat**. Le pays qui le souhaite adresse sa demande au Conseil de l'Union européenne (Conseil des ministres), qui accorde (à l'unanimité) ou non ce statut, après consultation de la Commission et approbation (à la majorité) du Parlement (art. 49 TUE).

Quel est le processus d'adhésion à l'Union européenne ?

« Tout État européen [...] peut demander à devenir membre de l'Union », à condition de respecter ses valeurs (liberté, démocratie, respect des droits de l'homme, des libertés fondamentales et de l'État de droit).

Article 49 du Traité sur l'Union européenne

PLUSIEURS ÉTAPES POUR ADHÉRER À L'UE



1. Conclure un accord d'association avec l'UE

Cet accord permet au pays de commencer à intégrer dans son droit « l'acquis communautaire » (législation de l'UE et jurisprudence de la Cour de justice de l'UE).

Cet accord crée une **zone de libre-échange** avec l'UE.



2. Obtenir le statut de pays candidat

Le pays d'adhésion adresse sa demande au **Conseil de l'UE**. Le Conseil peut ou non accorder ce statut, après consultation de la **Commission européenne** et approbation du **Parlement européen**.



3. Mettre en œuvre une stratégie de pré-adhésion

L'UE apporte des aides pour mener les **réformes institutionnelles et économiques** nécessaires dans le pays candidat.



4. Ouvrir des négociations d'adhésion

Le pays candidat doit reprendre dans sa législation l'acquis communautaire. Il doit se conformer à des **critères politiques** (exemple : respect des minorités) et **économiques** (exemple : économie de marché viable). L'UE doit s'assurer de sa capacité à **assimiler de nouveaux membres** et approfondir l'intégration.



5. Signer un traité d'adhésion

Ce traité est signé entre les États membres et l'État candidat qui devient État adhérent.

Il doit être **ratifié** par l'État adhérent et **l'ensemble des États membres**.

À la date d'entrée en vigueur du traité, le pays candidat devient un État membre à part entière.



L'ensemble de ces étapes s'étale sur **plusieurs années**.



► En cas de réponse positive, une **stratégie de pré-adhésion** est mise en œuvre (aides financières pour mener les réformes institutionnelles et économiques nécessaires).

► S'ouvrent ensuite les **négociations d'adhésion** proprement dites, sur décision du Conseil européen, elle-même prise sur la base d'un avis de la Commission. Les négociations visent à s'assurer que l'État candidat a repris dans sa législation l'acquis communautaire.

► À l'issue de cette phase, un **traité d'adhésion** est signé entre les États membres et l'État candidat, qui devient alors État adhérent. Ce traité doit ensuite être ratifié par l'État adhérent et l'ensemble des États membres, sans exception. L'ensemble de ces étapes s'étale généralement sur plusieurs années.

55 Qu'est-ce qu'un élargissement ?

On désigne par « élargissement » le **processus par lequel de nouveaux États adhèrent à l'Union européenne**.

Depuis 1957, on compte sept élargissements, qui ont fait passer de six (Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, République fédérale d'Allemagne) à 28 (puis 27, avec le retrait du Royaume-Uni en 2020) le nombre des États membres :

- 1973 : adhésion du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni ;
- 1981 : adhésion de la Grèce ;
- 1986 : adhésion de l'Espagne et du Portugal ;
- 1995 : adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède ;
- 2004 : adhésion de Chypre, de l'Estonie, de la Hongrie, de la Lettonie, de la Lituanie, de Malte, de la Pologne, de la République tchèque, de la Slovaquie et de la Slovénie ;
- 2007 : adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie ;
- 2013 : adhésion de la Croatie.

L'élargissement pose deux questions : comment faire fonctionner l'UE, alors qu'elle compte déjà près de cinq fois plus d'États membres que lors de la création de la CEE ? L'UE peut-elle et doit-elle accueillir encore de nouveaux États membres ? Le traité de Lisbonne, signé en 2007 et entré en vigueur en 2009, répond en partie à la première question dans la mesure où la nouvelle majorité qualifiée (55% des États représentant 65 % de la population) fluidifie à la fois la prise de décision et l'intégration de nouveaux pays dans ce mode de calcul. La réponse à la seconde question est plus complexe et ne peut être que politique. Elle fluctue dès lors en fonction des positions des différents gouvernements européens au fil du temps, mais aussi de la situation géopolitique globale, comme en atteste la guerre en Ukraine en 2022.

Quels élargissements futurs ?

En juillet 2013, la Croatie est devenue le 28^e État membre de l'Union européenne. L'année suivante, le nouveau président de la Commission européenne tout juste élu, Jean-Claude Juncker, annonce que durant son mandat, c'est-à-dire **jusqu'en 2020, « il n'y aura pas de nouveaux élargissements de l'Union européenne »**.

Si, dans les prochaines années, d'autres États rejoignent l'UE, ces adhésions seront le fait de pays dont l'économie et le niveau de vie accusent des retards importants par rapport aux membres actuels, et particulièrement aux quinze membres qui la composaient jusqu'au 1^{er} mai 2004. Déjà, l'adhésion, en 2004, des pays d'Europe centrale et orientale, autrefois membres du Comecon (une organisation d'entraide économique entre différents États de l'Est instituée en 1949 et dissoute en 1991), a créé des disparités fortes dans l'Union, et l'absence d'une harmonisation sociale et fiscale a nourri les inquiétudes de *dumping* en matière de conditions salariales et d'impôts sur les entreprises.

Au-delà de ces considérations économiques et sociales, le caractère toujours provisoire des frontières de l'UE peut susciter la perplexité voire l'inquiétude des citoyens, en même temps que cela peut nuire à l'approfondissement de la construction européenne et constituer un frein supplémentaire à l'accession de l'Union au rang de véritable

acteur international. À l'inverse, on doit noter que le passage à 28 (puis 27) membres n'a pas affaibli le processus de décision, l'UE continuant à adopter chaque année un nombre comparable d'actes législatifs.

Il faut également insister sur l'**importance politique** de ces adhésions après les bouleversements de la fin des années 1980 et sur la fonction stabilisatrice de l'UE. Quelques années auparavant, la Grèce, l'Espagne et le Portugal, accédant à la démocratie, s'étaient tournés eux aussi vers l'ensemble européen. En outre, les élargissements successifs ont permis à l'Union de renforcer son poids sur la scène économique mondiale : première puissance économique du monde entre 2005 et 2014, elle reste la première puissance commerciale. Depuis le retrait de la candidature de l'Islande en mars 2015, c'est au sud-est de l'Europe que s'effectuera la majorité des prochains élargissements.

Les pays de l'ex-Yougoslavie

S'agissant des Balkans, l'UE continue de représenter une promesse d'avenir pour de jeunes États qui ont presque tous connu la guerre après l'éclatement de l'ex-Yougoslavie, à partir de 1991. Le Conseil européen de Feira, en juin 2000, a accordé le statut de « **candidats potentiels à l'adhésion** » à tous les États des Balkans occidentaux. Le **processus de stabilisation et d'association (PSA)**, qui vise à créer un cadre général pour stabiliser la région politiquement et économiquement, fonctionne comme une étape de pré-adhésion. Il comporte une aide financière et économique, une libéralisation du commerce entre l'UE et les pays balkaniques et la signature d'**accords de stabilisation et d'association (ASA)**.

La politique d'élargissement de l'Union représente ainsi pour elle un moyen de tenter de stabiliser son pourtour en y favorisant l'adoption de réformes démocratiques et en y apportant une aide économique susceptible elle-même de contribuer à l'enracinement de la démocratie.

Par exemple, la **Macédoine** a dû mettre en œuvre les réformes définies par les accords d'Ohrid du 13 août 2001, lesquels visaient à réguler les rapports entre les communautés macédonienne et albanophone (qui représentent quelque 25% de l'ensemble de la population) : reconnaissance de l'albanais comme une langue officielle et de son usage dans l'enseignement, attribution de droits

divers à la minorité, etc. Elle s'est vu accorder le statut de candidat en décembre 2005 et la Commission a recommandé, en octobre 2009, l'ouverture de négociations. En mars 2020, les 27 ministres des Affaires européennes ont finalement donné leur accord politique pour l'ouverture des négociations. Ils en ont fait de même avec l'**Albanie**. Les négociations d'adhésion avec ces deux pays ont été officiellement lancées le 19 juillet 2022.

Avec d'autres pays de la zone, l'UE a déjà entamé des négociations. Ainsi, avec le **Monténégro**, qui a déposé sa demande d'adhésion à l'UE en décembre 2008 et obtenu le statut de candidat en décembre 2010, les négociations ont débuté en juin 2012 et se poursuivent toujours en 2022. Avec la **Serbie**, qui avait déposé sa demande en décembre 2009 et obtenu le statut de candidat en mars 2012, les négociations ont commencé en janvier 2014 et 22 des 35 chapitres étaient ouverts début 2022.

La Turquie

La question de l'entrée de la Turquie dans l'UE est sans conteste la plus débattue parmi les élargissements envisagés. Cela s'explique par son poids démographique (plus de 84 millions d'habitants en 2020, près de 88 millions en 2025), ses caractéristiques économiques et surtout politico-culturelles, sa situation géographique.

La perspective d'une éventuelle adhésion de ce pays remonte à 1963 et à l'accord d'association conclu entre la CEE et celui-ci. C'est lors du **Conseil européen d'Helsinki de 1999** que les chefs d'État et de Gouvernement de l'UE accordent finalement officiellement à la Turquie le statut de candidat. En **octobre 2005**, à la suite de plusieurs réformes renforçant l'État de droit en Turquie (par exemple, abolition de la peine de mort, abolition de la torture, amélioration en matière de liberté d'expression, notamment sur la question arménienne, meilleure reconnaissance de la minorité kurde), **les négociations d'adhésion ont été officiellement ouvertes** puis partiellement gelées en décembre 2006, la Turquie refusant d'ouvrir ses ports et aéroports au trafic en provenance de Chypre. En outre, la question kurde demeure encore un défi clé, comme le soulignait la Commission dans son rapport de suivi.

Les événements intervenus depuis (tentative manquée de coup d'État en juillet 2016, référendum constitutionnel sur l'extension des pouvoirs du Président en avril 2017, dérive autoritaire du régime,

éloignement diplomatique et tensions géopolitiques entre l'UE et Ankara) rendent incertain l'avenir des relations entre la Turquie et l'UE et les négociations sont aujourd'hui gelées. À la mi-2022, sur les 35 chapitres objets des négociations, 16 avaient été ouverts et un seul clôturé (science et recherche).

L'Ukraine

Concernant l'Ukraine, l'UE a mis en place une « politique de voisinage » et a lancé des négociations pour un accord d'association, signé en 2014. C'est d'ailleurs le refus par le président ukrainien pro-russe, Viktor Ianoukovytch, de signer cet accord, en novembre 2013, qui avait provoqué la « révolution euroMaidan ». Après sa destitution, le 22 février 2014, le nouveau président, Petro Porochenko, a signé cet accord, ratifié par le Parlement européen et entré en vigueur le 1^{er} septembre 2017.

En outre, la volonté commune d'une libéralisation du régime des visas avec l'Ukraine a été réaffirmée, et, le 11 mai 2017, le Conseil a adopté un règlement prévoyant une **exemption de visa pour les ressortissants ukrainiens** se rendant dans l'UE pour un séjour dont la durée ne dépasse pas 90 jours sur toute période de 180 jours. Le 11 juin 2017, l'UE a officiellement supprimé le régime des visas Schengen pour les Ukrainiens.

La question de l'adhésion de l'Ukraine à l'Union n'apparaissait pour autant pas à l'ordre du jour, en tout cas du côté européen. L'invasion de ce pays par la Russie, en février 2022, a relancé le débat, puisque, dès le début de la guerre, le 28 février, le président, Volodymyr Zelensky, a officiellement déposé la candidature de son pays en demandant une procédure d'adhésion accélérée. Si, dès le 7 mars, les 27 ont demandé à la Commission d'examiner cette candidature, tout comme celles de la Géorgie et de la Moldavie, déposées quelques jours après, ils ont clairement écarté une adhésion rapide lors du Conseil européen des 10 et 11 mars suivants, tout en réaffirmant en revanche que ces pays appartenaient à la « famille européenne ». Ils ont d'ailleurs accordé le statut de pays candidat à l'Ukraine et à la Moldavie lors du Conseil européen des 23 et 24 juin 2022.

71 Quelles évolutions futures pour la PAC ?

La nouvelle réforme de la PAC pour la période 2021-2027 a été présentée en novembre 2017 par le commissaire européen à l'Agriculture et confirmée le 1^{er} juin 2018. Mais les négociations, longues et difficiles, ont empêché son adoption en 2020, ce qui a nécessité des dispositions transitoires en 2021-2022. Formellement entérinée par un règlement du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021, elle est finalement entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2023.

► Elle **maintient les deux piliers de la PAC** (subventions directes et développement rural), mais en **réduit substantiellement le budget**, qui s'établit à 336,4 Mds€ pour 2021-2027, contre 408,3 Mds€ pour la période 2014-2020.

► Cette réforme prévoit en outre de donner encore **davantage d'autonomie aux États** membres : elle introduit les Plans stratégiques nationaux (PSN), afin d'adapter les dispositions de la PAC à la diversité des situations locales et aux spécificités agricoles de chaque territoire, ce qui peut faire craindre une moindre uniformité dans le respect des règles. Les PSN devront néanmoins respecter des normes européennes strictes en matière d'environnement, de santé, de sécurité alimentaire ou de bien-être animal et être soumis à la Commission pour approbation.

► La nouvelle PAC affiche cependant des objectifs ambitieux en termes de **réorientation environnementale** des exploitations agricoles, avec **un quart des aides directes destinées aux pratiques écologiques** (agriculture biologique, rotation des cultures, préservation des sols riches en carbone), mais aussi en termes de soutien aux petites exploitations et aux jeunes agriculteurs ou de capacités d'adaptation à des crises. Selon un rapport spécial de la Cour des comptes européenne de juin 2021, « la moitié des dépenses de l'UE liées au climat relève de la PAC, mais les émissions d'origine agricole ne diminuent pas ».

- ▶ Cela étant, la guerre en Ukraine déclenchée par la Russie en février 2022 remet la sécurité alimentaire au centre des préoccupations, ce qui peut conduire à une remise en question des jachères ou d'autres pratiques visant à instaurer une agriculture plus respectueuse de son environnement.

Les réformes de la PAC

Première politique intégrée de la Communauté, la Politique agricole commune (PAC) a connu de vifs succès dans les années 1970 mais a aussi concentré sur elle de nombreuses critiques et souffre de plusieurs défauts auxquels les différentes réformes ont tenté de remédier.

Deux réformes majeures en 1992 et 1999

Née du traité de Rome, la PAC a été l'un des piliers de la construction communautaire. Fondée sur le productivisme dans un contexte de pénurie où l'Europe n'atteignait pas l'autosuffisance alimentaire, elle a été maintes fois réformée depuis. Victime de son succès, elle a entraîné dans les années 1980 des dépenses budgétaires telles qu'elle **représentait la quasi-totalité du budget communautaire**, limitant le développement d'autres politiques communes, comme la politique régionale dont les besoins s'accroissent avec l'entrée de la Grèce en 1981 et de l'Espagne et du Portugal en 1986. En outre, le **système de subventions aux exportations était largement critiqué au niveau international** dans le cadre du GATT, en premier lieu par les États-Unis.

La **réforme de 1992** vise donc à davantage axer la PAC sur le marché. Elle cherche à diminuer son poids budgétaire en baissant les prix garantis – aides indirectes assurant aux agriculteurs un prix minimum pour leur production –, et en compensant cela par des paiements directs aux producteurs, proportionnels à la taille des exploitations. Mais la distribution de ces aides directes est conditionnée par le respect du gel d'une partie des terres, imposé par Bruxelles pour faire face à la surproduction qui frappe alors la Communauté et entraîne des coûts en matière de gestion des stocks. Cette réforme, dite Mac Sharry (du nom du Commissaire de l'époque), a aussi voulu trouver un accord avec nos partenaires commerciaux dans le cadre de l'Uruguay Round (négociations commerciales internationales du