

DECOUVERTE
DE LA **VIE**
PUBLIQUE

7^e édition

L'Union européenne

Institutions et politiques

Marion Gaillard
Benjamin Frieyro

En
+ de 110
Questions
réponses

Sommaire

CHAPITRE 1

Définir l'Union et la citoyenneté européenne	9
Définition de l'Union européenne.....	9
Les étapes de la construction de l'Union européenne.....	27
La citoyenneté européenne.....	43

CHAPITRE 2

Le fonctionnement institutionnel et juridique de l'UE	65
Les différentes institutions européennes.....	65
La prise de décision européenne.....	84
Les pouvoirs de contrôle au sein de l'UE.....	92
Les relations entre les institutions européennes et celles des États membres.....	97
Les rapports entre l'ordre juridique européen et l'ordre juridique français.....	109
Le profil de l'Union européenne de demain.....	115

CHAPITRE 3

Les fondements juridiques et financiers de l'action de l'UE	139
Les actes juridiques.....	139
Le financement de l'Union.....	147

CHAPITRE 4

Les grandes politiques européennes	163
La politique agricole commune (PAC) et la pêche.....	164
La politique de cohésion économique, sociale et territoriale.....	175

La politique en matière de numérique et d'intelligence artificielle	179
La politique étrangère et de défense	185
La politique commerciale	206
La politique sociale	227
L'aide au développement	236
La politique migratoire	243
La politique environnementale	253
La politique en matière de recherche	258
La monnaie unique : l'euro	263
 Table des matières	 287

les pays du Vieux Continent. Ce choix venait couronner plus de 60 ans d'une entreprise inédite visant à développer un mode de relations interétatiques fondé sur le dialogue et l'intégration au sein d'un ensemble largement supranational.

► **Remédier au morcellement économique et politique de l'Europe pour peser encore dans le monde.** Après les destructions de la Première Guerre mondiale et les nouvelles frontières issues des traités de 1919, la thématique du déclin de l'Europe et des problèmes économiques engendrés par un nombre trop important de frontières, et donc de taxes douanières, préoccupe de plus en plus les milieux européens (Coudenhove-Kalergi, Briand...) et les économistes (Keynes, *Les conséquences économiques de la paix*, 1919). Cet impératif d'union devient encore plus flagrant face à l'émergence de deux grands ensembles à l'Est et à l'Ouest de l'Europe après le second conflit mondial et dans le contexte de la Guerre froide.

La création du Marché commun en 1957 répond ainsi à cette nécessité de créer un grand espace économique intégré permettant de survivre face à la concurrence des grands pays. Cela apparaît aujourd'hui encore d'actualité face à la montée en puissance de la Chine, de l'Inde ou du Brésil.

8 Comment l'Union européenne s'est-elle construite ?

► **L'Europe s'est faite selon la méthode des « petits pas ».** Il s'agit d'une construction par « le bas », grâce à la mise en place d'une gestion commune dans des secteurs limités, stratégiques et de plus en plus nombreux, afin de créer une solidarité de fait entre ces pays européens. Cette méthode s'oppose à une construction par « le haut » qui instituerait directement une fédération européenne.

Elle est aussi appelée « **méthode Monnet-Schuman** », du nom du commissaire général au Plan (Jean Monnet) et du ministre français des Affaires étrangères (Robert Schuman), qui ont défini ce procédé. Son principe est posé

par la Déclaration inspirée par Jean Monnet et prononcée par Robert Schuman, le 9 mai 1950, qui est considérée comme le point de départ de l'intégration européenne. Le traité de Paris du 18 avril 1951, créant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), en est la première réalisation concrète.

► **Par la suite, cette méthode a été de nouveau utilisée.**

Ainsi, la Communauté économique européenne (CEE), créée en 1957, étend la construction européenne à la réalisation d'un marché commun, grâce à la libéralisation des échanges et l'élaboration de politiques économiques communes (ex. : politique agricole commune). Depuis cette date, **de plus en plus de domaines ont été concernés**, donnant naissance à des politiques communes (ex. : politique régionale depuis les années 1970). Parallèlement, l'Europe s'est élargie géographiquement, passant de 6 à 28 États membres (puis 27 après le *Brexit*).

9 Qui sont les bâtisseurs de l'Europe ?

Ce sont en majorité des juristes démocrates-chrétiens, des hommes âgés qui ont connu les deux guerres mondiales, ainsi que des « hommes de frontières » qui ont été en contact avec plusieurs cultures européennes. On les appelle aussi les « pères fondateurs ».

► **Konrad Adenauer (1876-1967)**

Il est le premier chancelier de la République fédérale d'Allemagne et reste au pouvoir de 1949 à 1963. C'est donc lui qui signe les traités créant la CECA et la CEE. Catholique rhénan, il est né à Cologne, dont il est le maire de 1917 à 1933. Il est président du Conseil d'État de Prusse entre 1921 et 1933. Membre du comité directeur de son parti, le *Zentrum* (parti catholique allemand), il essaye de faire obstacle à la montée du nazisme. Il est chassé de la mairie de Cologne quelques semaines après l'arrivée d'Hitler au pouvoir et reste en résidence surveillée de 1934 à 1945.

17 Qu'est-ce que l'espace Schengen ?

► L'espace Schengen désigne un **espace de libre circulation des personnes** sur l'ensemble du territoire formé par les **États signataires de l'accord de Schengen** – nom de la localité luxembourgeoise où il fut signé le 14 juin 1985 – et de sa convention d'application signée le 19 juin 1990 et entrée en vigueur le 26 mars 1995.

► Il fonctionne selon un double principe : la suppression des contrôles aux frontières internes de la zone et le renforcement des contrôles à ses frontières extérieures.

► Au 1^{er} janvier 2025, l'espace Schengen regroupe **29 États** : – vingt-cinq des vingt-sept membres de l'Union européenne. La Croatie y est entrée le 1^{er} janvier 2023, tandis que la Bulgarie et la Roumanie l'ont rejoint le 1^{er} janvier 2025. L'Irlande, quant à elle, ne participe qu'à une partie des dispositions Schengen et Chypre devait rejoindre cette zone en 2025 ;

– quatre États associés, non-membres de l'UE : Islande, Liechtenstein, Norvège et Suisse.

► Le principe de la liberté de circulation des personnes (art. 3 TUE) implique que tout individu (ressortissant de l'UE ou d'un pays tiers), une fois entré sur le territoire de l'un des pays membres, peut **franchir les frontières des autres pays sans subir de contrôles**. Les vols aériens entre villes de l'espace Schengen sont considérés comme des vols intérieurs.

Il est toutefois possible de **rétablir temporairement les contrôles** en cas d'atteinte à l'ordre public ou à la sécurité nationale (pour six mois maximum) ou pour faire face à des événements imprévus (cinq jours maximum), et après consultation des autres États du groupe Schengen. En 2013 [règlement (UE) n° 1051/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre], ce délai a été étendu à 24 mois.

Cette possibilité de réintroduction temporaire de la vérification des papiers d'identité aux frontières nationales a

été utilisée, par exemple, en Pologne pour l'Euro de football 2012, par plusieurs pays (Autriche, Danemark...) pour faire face à la « crise » migratoire en 2015 et par la France après les attentats de novembre 2015. La pandémie de la COVID-19, survenue en 2020, a également donné lieu à l'adoption de mesures exceptionnelles, allant même jusqu'à la fermeture des frontières et l'interdiction de voyager, sauf cas exceptionnels.

► En juin 2024, l'Union européenne a adopté une réforme du Code frontières Schengen, institué en 2006. Face à une pression toujours plus forte des mouvements populistes plaçant la question migratoire au centre des débats politiques, il s'agit de faciliter encore davantage la réintroduction temporaire des contrôles au sein de la zone en cas de menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un ou plusieurs État(s) membre(s). Le délai maximal demeure de deux ans, sauf situation exceptionnelle pouvant entraîner la prorogation des contrôles pour encore douze mois maximum. En septembre 2024, à la suite de plusieurs attentats sur son territoire et dans un contexte de forte poussée électorale du parti d'extrême-droite AFD, l'Allemagne a ainsi décidé de réintroduire des contrôles à ses frontières pour une durée de six mois, mesure renouvelée en mars 2025. Le nouveau code prévoit également de pouvoir limiter les points de passage aux frontières extérieures et de renforcer leur surveillance pour faire suite à des tentatives de manipulation et d'intimidation de la part de puissances externes, telles que la Biélorussie et la Russie par exemple.

utilisés par les plateformes. Dans ce cadre, une procédure a été ouverte par la Commission européenne contre X (ex-Twitter) en décembre 2023 pour vérifier notamment sa conformité aux nouvelles obligations en matière de lutte contre la désinformation et la diffusion de contenus illicites.

► Ces deux règlements s'inscrivent dans un contexte global où **l'UE cherche à renforcer sa souveraineté numérique**, en réponse à la domination des acteurs américains sur le marché numérique. En effet, les entreprises telles que Google, Meta (Facebook), et d'autres, ont longtemps échappé à des régulations strictes, bénéficiant d'une taille et d'une influence telles qu'elles exercent un pouvoir considérable sur l'économie mondiale, les données des utilisateurs et la démocratie. L'Union européenne entend désormais établir des règles du jeu qui favorisent la concurrence et garantissent un environnement numérique plus sécurisé et plus respectueux des droits fondamentaux.

Le 23 avril 2025, pour la première fois, la Commission a condamné Apple et Meta au titre du DMA en leur infligeant respectivement des amendes de 500 et 200 millions d'euros. Dès lors, ces deux nouveaux règlements s'inscrivent bien dans la logique de l'extraterritorialité du droit européen qui s'applique à toute entreprise, même extra européenne, dès lors qu'elle exerce sur le marché de l'UE ou est en interaction avec ses citoyens. Cette « puissance normative » est d'ailleurs l'une des raisons de l'agressivité de Donald Trump à l'encontre de l'UE et du ralliement d'une partie de la *tech* américaine à ce dernier.

78 Que fait l'UE pour lutter contre les ingérences étrangères ?

L'Union européenne est de plus en plus confrontée à différentes formes d'ingérences étrangères qui visent à la décrédibiliser, à la déstabiliser, à influencer les élections qui s'y tiennent ou à fragmenter ses sociétés, fragilisant ainsi son système démocratique (désinformation menée par

la Chine pendant la pandémie de la COVID-19, soupçons d'ingérence russe lors de l'élection présidentielle roumaine de novembre 2024 par exemple).

► Pour faire face à ces attaques, l'UE a pris plusieurs mesures. Elle a notamment adopté, le 11 avril 2024, un **règlement sur la liberté des médias** [règlement (UE) 2024/1083 du Parlement européen et du Conseil]. Entré en vigueur le 7 mai 2024, il rend entre autres obligatoire la publication de la liste des propriétaires des médias et protège la liberté des lignes éditoriales des différents médias.

► En outre, le nouveau parlement européen issu des élections de juin 2024 a décidé de créer une **commission spéciale appelée « Bouclier européen de la démocratie »** qui a vu le jour en février 2025, compte 33 membres et est présidée par l'eurodéputée française Nathalie Loiseau. Son rôle est d'identifier les ingérences étrangères sur les plateformes en ligne, les relais internes de ces ingérences, d'évaluer la menace et l'efficacité des réponses apportées par l'Union, pour éventuellement proposer d'autres réponses plus adaptées et plus efficaces. Elle doit aussi porter son attention sur les attaques contre les infrastructures critiques ou les « *deep fakes* ».

► Enfin, l'UE peut aussi s'appuyer sur le **Digital Services Act (DSA)**, en vigueur pour les très grandes plateformes (VLOPs) et très grands moteurs de recherche (VLOSEs), pour contrôler le contenu des grandes plateformes du numérique et une procédure formelle a notamment été ouverte par la Commission européenne à l'encontre de TikTok en février 2024 pour vérifier que ce réseau respecte bien les normes du DSA.

79 Qu'est-ce que l'AI Act et comment encadre-t-il l'intelligence artificielle (IA) en Europe ?

► L'**AI Act (Artificial Intelligence Act)**, ou règlement [(UE) 2024/1689] sur l'intelligence artificielle, a été officiellement adopté par le Parlement européen et le Conseil le 13 juin 2024

► Néanmoins, une politique étrangère doit pouvoir s'appuyer sur une **capacité de défense, encore très embryonnaire au niveau de l'Union**. Les dépenses militaires des États membres ont largement diminué pendant les décennies qui ont suivi la fin de la Guerre froide, ce qui a affaibli leurs armées. Mais la guerre en Ukraine a fait ressurgir le débat sur ce point et les États ont accru leurs dépenses depuis 2022, sans toutefois que cela apparaisse suffisant pour faire face aux nouvelles menaces qui semblent planer sur le continent. Pour autant, quand bien même le volet « défense » serait au rendez-vous, il ne serait pas d'une grande utilité sans diplomatie commune, car, pour projeter des forces, il faut le décider et donc disposer d'une réelle politique étrangère commune, ce qui nécessite, entre autres, une culture stratégique partagée qui fait encore largement défaut au sein de l'UE.

L'Union européenne est-elle une grande puissance ?

Pour aller plus loin

Une puissance économique indiscutable

Première puissance économique du monde entre 2005 et 2014, l'UE représentait, cette année-là, 23,9 % du PIB mondial contre 22,5 % pour les États-Unis et 13,4 % pour la Chine. Elle occupe désormais le deuxième rang, avec un PIB s'élevant, en 2023, à 18 591 milliards de dollars selon la Banque mondiale, soit 17,5 % du PIB mondial, derrière les États-Unis (27 721 milliards) et devant la Chine (17 795). Avec aujourd'hui moins de 6 % de la population du globe, l'Union représente encore quelque 14 % du commerce mondial de biens.

Cependant, son poids est en baisse depuis la crise de 2008, date à laquelle elle représentait encore plus de **30 % du PIB mondial**. Il n'en reste pas moins que, forte de ses 449,2 millions d'habitants au 1^{er} janvier 2024, l'UE jouit d'une puissance économique indiscutable. En effet, elle est la **deuxième exportatrice de biens et de services** (source : Banque mondiale), juste derrière la Chine et largement devant les États-Unis, et sa balance commerciale est positive, contrairement à celle de son partenaire américain, ce qui suscite d'ailleurs l'hostilité du président Trump. De plus, la montée en puissance de l'euro comme monnaie d'échange et de réserve concurrente du dollar constitue un atout pour la place internationale de l'UE. En dépit de

la crise des années 2010, l'euro est, depuis plusieurs années déjà, la **deuxième monnaie mondiale**.

Malgré ces atouts, la publication du rapport Draghi (*The Future of European Competitiveness*) en septembre 2024 a suscité l'inquiétude en Europe quant à la perte de compétitivité du continent par rapport aux États-Unis et à la Chine et à son décrochage économique. Pourtant, certains experts jugent ce rapport trop alarmiste. Il n'en demeure pas moins que l'UE semble devoir réfléchir à sa capacité à se positionner dans l'économie mondiale de demain.

Un rapport complexe à la notion de puissance

En outre, malgré sa puissance économique, elle peine à s'affirmer comme une grande puissance géopolitique sur la scène internationale. Cette dichotomie entre le poids économique de l'UE et sa place sur la scène politique mondiale s'explique en grande partie par le **rapport complexe qu'elle entretient avec la notion même de puissance** et qui trouve ses origines dans les débuts de la construction européenne. En effet, pendant longtemps, l'UE a axé sa politique étrangère sur la **promotion de la paix et de la démocratie** en espérant parvenir à **façonner le monde à son image**, celle d'un espace de coopération multilatérale et de dialogue. Les années 2000 sont d'ailleurs marquées par l'idée que le *soft power* européen est peut-être plus adapté au XXI^e siècle que le *hard power*, qui montre ses limites, en Irak et en Afghanistan par exemple.

Le nécessaire «réveil géopolitique»

Les évolutions des années 2010 lui rappellent pourtant que les relations internationales restent dominées par les rapports de force. Dès lors, de plus en plus sommée par certains analystes et dirigeants d'opérer un tournant géopolitique (notions de «**souveraineté européenne**» et d'«**autonomie stratégique**» mises en avant par le président de la République, Emmanuel Macron, ou de «réveil géopolitique» énoncée par l'historien et philosophe néerlandais Luuk van Middelaar), l'Union se dote de nouveaux instruments et repense son rapport au reste du monde pour «sortir de la naïveté» (E. Macron, 28 septembre 2021). Ainsi, sur le plan de la défense, elle met en place une coopération structurée permanente en 2017, crée l'Initiative européenne d'intervention en 2018 (afin de développer une culture stratégique partagée et de tendre vers une doctrine commune entre les pays qui en feront partie), la Facilité européenne

pour la paix et le Fonds européen de défense (*cf. plus loin*) en 2021 et, enfin, adopte le 21 mars 2022, en pleine guerre en Ukraine, la « Boussole stratégique », qui marque un tournant majeur car l'UE se décide à « parler la langue du pouvoir », pour reprendre les termes de son ancien Haut Représentant, Josep Borrell.

Mais force est de constater que ces réorientations ne lui ont pas permis de s'imposer comme un acteur majeur de la géopolitique mondiale. La persistance de la guerre en Ukraine, la réactivation du conflit israélo-palestinien à partir du 7 octobre 2023 et les provocations impérialistes de Donald Trump depuis son retour à la Maison Blanche, le 20 janvier 2025, semblent dessiner un monde de plus en plus régi par les démonstrations de force au sein duquel l'UE risque de se voir de plus en plus marginalisée si elle ne parvient pas à préserver son unité et à construire une réelle défense commune.

L'UE face à la guerre en Ukraine (depuis 2022)

Pour aller plus loin

Le 21 février 2022, la Russie a reconnu officiellement l'indépendance de deux régions pro-russes séparatistes du Donbass en Ukraine dans lesquelles elle entretenait un climat de guerre civile depuis 2014.

Des sanctions contre la Russie et la Biélorussie

Face à ce premier pas vers une escalade du conflit, l'Union européenne a réagi, dès le 23 février, par l'adoption d'un **premier train de sanctions** : restriction des relations économiques des territoires de Donetsk et de Louhansk avec l'UE, sanctions individuelles contre certains députés de la *Douma* (Assemblée nationale russe) ayant voté la reconnaissance, restriction de l'accès de la Russie aux marchés financiers de l'UE. Mais, le 24 février, la Russie a lancé une offensive massive en Ukraine. Dès le lendemain, le 25 février, l'Union a donc décidé l'**élargissement de ces sanctions** à Vladimir Poutine lui-même, ainsi qu'à son ministre des Affaires étrangères, Sergueï Lavrov, et la restriction des facilités de visas pour les dignitaires russes. À partir du 28 février, de nouvelles mesures sont adoptées, dont : la fermeture de l'espace aérien de l'UE à l'aviation russe, l'interdiction des transactions avec la banque centrale russe, l'exclusion de plusieurs banques russes du système SWIFT, l'interdiction de fournir des billets en euros à la Russie et la suspension des médias *Russia*