



# EUROTEMIS

Les Journées sur l'Union Européenne



La désintégration de l'Europe ?

Dossier Etudiants

01<sup>er</sup> et 02  
Décembre  
2016

[eurotemis.sciencespobordeaux.fr](http://eurotemis.sciencespobordeaux.fr)



# La désintégration de l'Europe ?

*Ce dossier a été réalisé par les étudiants de Sciences Po Bordeaux, de l'Université de Bordeaux, de l'Université de Limoges, de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour et de l'Université de La Rochelle.*

*Leurs travaux ont été supervisés par Florence AUBRY-CAILLAUD, Emilie CHEVALIER, Francette FINES, Marguerite GUIRESSE, Maxime KHELOUFI et Jean-Charles LEYGUES.*

## ***Etudiants de Sciences Po Bordeaux du Master 2 « Affaires publiques et représentation des intérêts » et du Master 2 « Carrières européennes » :***

Théo APHECETCHE, Maxime BAUCHET, Sophia BETANCOURT, Marion BIGET, Marie BONDEVILLE, Marion BOULAY, Owen CHARTIER, Alexandra CORRE, François DELAISTRE, Théophile DURIEZ, Fanny GARCIA, Mathilde GIRARDEAU, Alexane HERVY, Barbara JACQUESSON, Lydia KASSA, Algance MAHDJOUR, Fanny MORISSET, Léa SOULIGNAC, Axel TOUJA, Lorène WEBER, Johan ZELTNER

## ***Etudiants de l'Université de Bordeaux du Master 2 « Etudes juridiques européennes » et du Master 2 « Expertise en affaires européennes » :***

Valentin BERGUE, Coulon CAMILLE, Coralie CAZENAVE, Soizic COEYMANS, Eulalie DENEUVILLE, Hélène DESCHAMPS, Greta DOYCHEVA, Maxime DURAND, Martine GARNIER, Xavier GIRAUD, Chloé GRONDIN, Eva HARUTYUNYAN, Alberto ITURRALDE, Paul JOLY, Marion LACOMBE, Noémie LAGANE, Charlotte LIEF, Areti MAGKLARA, Enza MARTINS, Ariane MAZEL, Béangère MILLEPIED, Dylan MORELL, Thibault MSIKA, Simon PASQUIER, Joséphine PIC, François PICCIOLI, Antoine POIBLEAUD, Miriam SANCHEZ-FERNANDEZ, Hadum SEGHIRI, Fadel SOUEIDAN, Zoé TOUCHARD, Pierre WALBAUM.

***Etudiants de l'Université de Limoges du Master 2 « Droit de l'environnement, de l'aménagement et de l'urbanisme », du Master 2 « Droit public et administration », du Master 1 « Carrières publiques » et du Diplôme d'Université « European studies » :***

Adèle ARNOUX, Driona BINJAKU, Sophie BONNET, Anaïs DE SOUSA, Benoit DELAPORTE, Mia FORD, Jeremiah GENTLE, Nadine GRONTGEN, Daria GUIOMARD, Briec LE ROCH, Elsa MOSELEY, Clotilde MOUREAU, Marine ORHAN, Rachel OUHAYOUN, Etienne PENY.

***Etudiants de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour du Master 2 « Etudes Européennes et Internationales », parcours « Juriste européen », « Droit européen des affaires » et « Coopération transfrontalière » :***

Souleymane BADIAGA, Marielle BELLINA, Marion BILLAUD, Nassila BIZIOU, Cécile BRISSON, Laury BUSQUET, Alaïs CORFA, Sophie COUDRAY, Mamadou DIALLO, Laurent DREYFUS, Eva DUMONT, Benoît DUPIN, Léo FONFREDE, Tiburce GOMIDO, Juliette JOURDAIN, Fidan KHALILOVA, Kenya LABADIE, Aubin LAMI, Caroline LARTIGAU-PRINCE, Pierre LE SAGE, Joana LOPES, Cloé LORCET, Alexandre LOUBERT, Antonio LUEMBA, Brice MARTINELLI, Marie-Pierre MOALIC, Karen MOREAU-BERGERON, Agathe POTIER, Thomas PUYO, Carlos Mario REYES PRADA, Jérémie REYNAUD, Floriane ROUSSEAU, Clara SAHUGUEDE, Eléna TANASE, Elitsa TSVETKOVA, Florian ZAPPA.

***Etudiants de l'Université de La Rochelle du Master « Justice, Procès, Procédures » :***

Fatou NIANG et Aké YANON.

# Introduction.

Par Olivier COSTA et Jean-Charles LEYGUES.

**D**ans un contexte de grande morosité vis-à-vis de l'intégration européenne, de montée en flèche de l'eurosepticisme, des extrémismes et du nationalisme, de repli des États, y compris les plus favorables à l'idée d'intégration, de difficultés persistantes des institutions de l'Union à apporter des réponses à des questions brûlantes, il convient de s'interroger sur le destin de l'Union.

Pour la première fois dans l'histoire de l'intégration européenne, les citoyens d'un Etat membre ont demandé à quitter l'Union. Même les observateurs les plus optimistes n'excluent plus un phénomène de contagion, ou le démantèlement de certaines politiques, et reconnaissent que les institutions sont paralysées par la peur de susciter des réactions hostiles, le manque de moyens budgétaires, légaux et politiques, les divisions internes et les attermoissements de la plupart des acteurs.

- Il s'agit, d'abord, de dresser un **constat objectif de la situation** : quelles seront les conséquences du Brexit pour l'Union ? Va-t-on vers la sortie d'autres Etats ? Quelle logique domine le fonctionnement de l'Union européenne ? Concrètement, la libre circulation et la mobilité – au-delà de la réintroduction des contrôles physiques aux frontières – sont-elles en déclin ? Y a-t-il encore quelqu'un pour défendre l'Europe ?
- Ensuite, il s'agit d'appréhender les **perceptions du déclin de l'Union**. Comment les citoyens voient-ils l'Europe ? L'eurosepticisme n'est-il qu'un aspect d'un phénomène de rejet du politique plus large ? Que connaissent les citoyens de l'Union ? Comment parler d'Europe ? Quelle place lui donner dans les médias et la vie politique ? Comment expliquer le résultat du Brexit ? D'autres pays sont-ils susceptibles de quitter l'Union ?
- Pour finir, l'objectif est d'envisager les **perspectives pour l'Union européenne**. Va-t-on vers une régression de l'intégration ou est-il toujours possible d'envisager un futur fédéral ? Comment négocier le Brexit ? Est-ce une chance de rebond pour les tenants d'une intégration plus ambitieuse ? Faut-il formaliser l'intégration différenciée ? Peut-on envisager d'autres modes d'intégration ? Faut-il un traité spécifique pour l'Euro ? Faut-il réviser les autres traités ?

## Table ronde n° 1 – Les Diagnostics.

### La remise en cause des acquis de l'Union européenne.

Par les étudiants de l'Université de Bordeaux.

L'Union Européenne traverse aujourd'hui l'une des plus grandes crises de confiance de son histoire. On assiste notamment à une montée toujours plus forte de la défiance des peuples et des Nations, défiance qui n'est pas sans répercussions sur les acquis de l'Union. Force est de constater, qu'un certain nombre d'acquis sont remis en cause, ou peinent à se développer. Cette situation mérite d'être examinée.

Préalablement, cependant, il convient de revenir sur la notion même d'acquis communautaire, notion autour de laquelle s'est construite l'Union européenne. Absente des traités originaires, la notion apparaît, en 1969, au moment du premier élargissement lorsque que la Commission la présente, dans un avis, comme une sorte de préalable indispensable. Elle sera, par la suite, systématiquement reprise lors des différents élargissements. Il faudra, cependant, attendre le traité de Maastricht pour que les traités s'y réfèrent dans plusieurs articles ; l'article 2 par exemple énonçait que l'Union se donne pour objectif de *maintenir intégralement l'acquis communautaire et de le développer*<sup>1</sup>. Pour autant, les traités actuellement en vigueur n'ont pas repris cet article, et ne mentionnent plus l'acquis que de façon indirecte, tant et si bien que la notion figure désormais essentiellement dans quelques protocoles<sup>2</sup>, dont celui portant précisément sur l'acquis de Schengen.

---

<sup>1</sup> Selon l'ex-art. 3, l'Union disposait d'un cadre institutionnel unique qui assure la cohérence et la continuité des actions menées en vue d'atteindre les objectifs de l'Union tout en respectant et en développant l'acquis communautaire.

<sup>2</sup> Protocole sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande à l'égard de l'espace de liberté, de sécurité et de justice ; protocole sur la position du Danemark ; protocole sur les dispositions transitoires.

En l'absence de définition textuelle, on se référera donc aux travaux des institutions, et tout particulièrement de la Commission, pour tenter d'en déterminer les contours. Ainsi, dans ses rapports, on peut lire que l'acquis « *se compose de la législation primaire et du droit dérivé ayant force obligatoire...* ». Toujours, selon la Commission, l'acquis de l'Union européenne correspond « *au socle commun de droits et d'obligations qui lient l'ensemble des Etats membres* » (voir en ce sens le glossaire établi par les services de la Commission) et comprend la teneur, les principes et les objectifs politiques des traités ; la législation adoptée en application des traités et la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE ; les déclarations et les résolutions adoptées dans le cadre de l'UE ; les actes relevant de la PESC ; les actes convenus dans le cadre de la justice et des affaires intérieures ; les accords internationaux conclus par l'UE. Il s'agit donc concrètement de l'ensemble des actes émanant des institutions de l'Union, auquel il faut ajouter l'acquis d'origine jurisprudentielle, avec notamment les grands principes structurels régissant l'articulation des droits européen et nationaux consacrés par la CJCE au début des années soixante. En revanche, en vertu de l'article 20 §4 TUE, les actes adoptés dans le cadre d'une coopération renforcée ne sont pas considérés comme un acquis.

Inhérent à la construction européenne, le respect de l'acquis s'impose aux Etats candidats comme préalable, mais aussi bien sûr aux Etats membres. Si ces derniers ont toujours cherché à obtenir des dérogations, cette attitude s'est encore accentuée récemment, en raison des divergences et tensions que connaît l'Union européenne face aux crises. On assiste donc à un repli des Etats, voire à un coup d'arrêt du processus, préjudiciable à la notion même d'acquis. Sans prétendre à l'exhaustivité, il est alors possible d'observer, qu'au fil des années, le processus d'unification européenne **(I)** tout comme les politiques et actions de l'Union **(II)** font l'objet de remises en cause.

## I- La remise en cause du processus d'unification européenne.

Le processus d'unification engagé suppose que le droit de l'Union européenne, tant originaire que dérivé mais aussi la jurisprudence, s'appliquent à l'ensemble des Etats membres. Malgré tout, et en dépit des conséquences en termes d'acquis, on relèvera, tout d'abord, que les traités offrent aux Etats membres des possibilités de déroger au droit originaire (A) ; ensuite, que certains Etats ont tendance à remettre en cause les valeurs et principes démocratiques (B) ; et enfin que le principe de primauté, qui constitue l'un des principes fondamentaux de l'ordre juridique européen, est à l'origine de résistances plus ou moins récurrentes de la part notamment de certaines juridictions nationales (C).

### A- La mise à l'écart étatique de l'acquis, rendue possible par les traités.

Alors que les traités font partie de l'acquis de l'Union, leur négociation a abouti à l'adoption d'options de retrait ou de clauses de non-participation (*opting-out*) qui permettent aux Etats qui en bénéficient de ne pas participer à certaines politiques ou actions. Instituées pour éviter les désaccords et facteurs de blocage des négociations lors de la révision des traités, ces dérogations ne doivent pas être confondues avec le mécanisme des coopérations renforcées, introduit par le traité d'Amsterdam.

Des protocoles indépendants conclus sur la base d'un accord précédent ou annexés aux traités ont ainsi vu le jour. A titre d'exemple, on peut citer le protocole sur la politique sociale par lequel le Royaume Uni a bénéficié d'une option de retrait négociée, en 1991, et finalement abolie par Tony Blair. Actuellement, et nonobstant son retrait annoncé, le Royaume- Uni bénéficie de telles clauses pour ce qui concerne l'Union économique et monétaire (UEM), la Charte des droits fondamentaux et l'espace de liberté, de sécurité et de justice ; dans ce dernier cas, le Royaume-Uni peut cependant demander à adopter certaines mesures. De même, l'Irlande, le Danemark ou la Pologne ont pu bénéficier de dérogations sur des questions spécifiques.

Bien qu'il soit toujours possible de passer à un système *d'opt-in*, de telles clauses risquent de conduire à une «Europe à la carte», ou à une Europe des cercles concentriques<sup>3</sup> au détriment des acquis et d'une Europe unie.

---

<sup>3</sup> V. L'Europe des cercles concentriques, p.34.

D'avantage encore, alors que les traités ne prévoyaient pas la possibilité pour un Etat de se retirer, le traité de Lisbonne a innové en introduisant l'article 50 TUE. Cet article consacre explicitement le droit au retrait volontaire et unilatéral des États membres de l'Union européenne. Désormais, « *tout État membre peut décider, conformément à ses règles constitutionnelles, de se retirer de l'Union* ». L'unilatéralité de la décision de retrait engendre une Union fondée sur la libre volonté des États qui doivent pour autant respecter le cadre légal d'une négociation avec l'Union. La procédure est relativement souple : l'État informe le Conseil européen, puis s'ouvre une période de négociation entre cet Etat et l'Union, qui débouche sur un accord conclu par le Conseil, à la majorité qualifiée, après approbation du Parlement européen. Le retrait est effectif soit à la date d'entrée en vigueur, soit à défaut d'accord, à l'expiration d'un délai de deux ans. Au travers de l'article 50 du TUE, le Traité de Lisbonne prône donc le retour de l'esprit national au détriment de la construction de l'Union comme l'a si bien illustré le vote populaire en faveur du « Brexit ». Sa mise en œuvre conduira inéluctablement à une forme de remise en cause.

### **B- L'éloignement des valeurs démocratiques pour certains Etats.**

Le traité de Maastricht mentionnait déjà, avec l'article 6, que l'Union est fondée sur les principes de liberté, de démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que l'Etat de droit. Aujourd'hui l'article 2 TUE précise, quant à lui, que l'Union est fondée sur des valeurs communes aux Etats membres que sont le respect de la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité, l'état de droit, et le respect des droits de l'homme. A cet égard, on rappellera que, conformément à l'article 49 TUE, le respect de telles valeurs conditionne l'adhésion à l'Union européenne.

Or, certaines de ces valeurs ont été mises à mal par des Etats membres de l'Union, confirmant les craintes d'une remise en cause des acquis de l'Union en la matière. On peut ainsi citer « l'affaire autrichienne », lorsque le parti populiste du FPÖ accède au pouvoir, en 2000. Par la suite, en Hongrie, le populiste Viktor Orban remporte les élections de 2010, et entreprend des réformes constitutionnelles, rendant notamment le contrôle du pouvoir plus difficile. Plus récemment en Pologne, et ce depuis la victoire du parti conservateur aux élections en octobre 2015, sont devenus problématiques au regard de l'Etat de droit, la nomination des juges au Tribunal constitutionnel, le fonctionnement général de ce Tribunal, et enfin l'effectivité du contrôle constitutionnel sur de nouvelles lois, notamment celle sur les médias.



Si, les juges européens ont bien condamné la Hongrie<sup>4</sup>, notamment pour mise à la retraite brusque de juges et donc non-respect de la directive 2000/78 relative à l'égalité de traitement, la procédure de l'article 7 TUE n'a quant à elle jamais été appliquée. Pourtant, elle est à même de permettre de sanctionner un Etat pour non-respect des valeurs de l'Union. Plus précisément, il s'agit de priver l'État en cause de certains droits issus des traités (comme le droit de vote), sans toutefois le dispenser de ses obligations en vertu du droit de l'Union. Le Conseil entend alors l'État membre concerné et peut lui adresser des recommandations. Si celles-ci ne sont pas prises en compte, le Conseil, sur proposition d'un tiers des Etats membres, du Parlement Européen ou de la Commission, constate s'il existe ou non un « risque clair » de violation grave des valeurs visées à l'article 2 TUE. Ensuite, le Conseil Européen peut constater l'existence d'une violation « grave et persistante » de ces valeurs en statuant à l'unanimité, l'Etat concerné ne prenant pas part au vote.

Constatant l'inefficacité et la difficulté de mise en œuvre du mécanisme de l'article 7 TUE, la Commission a présenté, en mars 2004, un nouveau cadre pour renforcer l'Etat de droit. Il s'agit d'une sorte d'outil d'alerte qui constitue une étape préalable au recours à l'article 7 TUE. Dans un premier temps, la Commission apprécie s'il existe des indications claires d'une menace systémique envers l'Etat de droit. Lorsqu'elle considère qu'une telle menace existe, elle engage un dialogue avec l'État concerné et peut émettre un « avis sur l'Etat de droit ». Si la menace persiste, la Commission peut adresser publiquement à l'Etat une « recommandation sur l'Etat de droit ». Cette nouvelle procédure, qui a vocation à rendre plus effective la sanction du non-respect de l'article 2, est actuellement en cours d'application à l'encontre de la Pologne. Cependant, suite à « l'avis sur l'Etat de droit » adressé par la Commission le 1<sup>er</sup> juin 2016, on ne peut que déplorer l'absence de réalisations concrètes susceptibles d'aller dans le sens de l'acquis et du respect des valeurs européennes, qui paraît traduire une impuissance de l'Union européenne.

### **C- La contestation nationale du principe de primauté du droit de l'Union.**

C'est dans le fameux arrêt *Costa c/ Enel* du 15 juillet 1964 que le juge communautaire a consacré le principe de primauté du droit européen sur les droits nationaux. Principe fondamental de l'ordre juridique européen, la primauté implique que le droit de l'Union européenne prévale sur toute règle de droit interne de sens contraire. Il en découle que, le cas échéant, les autorités nationales doivent écarter la norme interne, quel que soit son rang et donc y compris constitutionnel, au profit du droit de l'Union.

---

<sup>4</sup> Voir les arrêts de la CJUE du 6 novembre 2012 (C-286/12) et du 8 avril 2014 (C- 288/12).

En dépit de son caractère absolu, ce principe a fait l'objet de résistances de la part notamment des juridictions allemandes, italiennes et françaises. Ainsi, dans l'arrêt *Solange I* de 1974, la Cour constitutionnelle allemande avait considéré que, dès lors que le droit communautaire n'assurait pas la protection des droits fondamentaux, elle restait compétente pour contrôler le respect, par le droit dérivé, de la Loi Fondamentale allemande. Cette décision mettait clairement en cause le principe de primauté du droit communautaire. Cette position a évolué en 1986 (arrêt *Solange II*), la Cour ayant pris acte des avancées réalisées au niveau communautaire en la matière. Pour autant, la Cour constitutionnelle allemande maintient des réserves de principe, considérant d'une part, qu'il lui incombe de préserver un niveau intangible de protection des droits fondamentaux, et d'autre part, qu'elle ne saurait accepter l'application sur le territoire allemand d'une acte européen « ultra vires ». Ainsi, il y a toujours un examen au moins théorique du contenu du droit européen (voir en ce sens, la décision *Maastricht* du 12 octobre 1993).

En France, après une longue période de refus d'examiner la compatibilité d'une loi à un traité, la Cour de Cassation, dans l'arrêt *Société des cafés Jacques Vabre*, a enfin accepté, en 1975, de contrôler la compatibilité d'une loi postérieure à un traité. Le Conseil d'Etat, avec l'arrêt *Nicolo* en 1989, rejoint cette position, et accepte enfin de contrôler la compatibilité d'une loi avec les stipulations d'un traité. Néanmoins, selon une jurisprudence constante du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation, la Constitution prime sur les normes internationales. En 2007 le Conseil d'Etat, dans l'arrêt *Société Arcelor Atlantique*, tout en rappelant que les traités internationaux ont une autorité supérieure à celle des lois, mais inférieure à celle de la Constitution, va définir les modalités de la conciliation de la supériorité de la Constitution avec les exigences découlant de l'article 88-1, qui a trait à l'appartenance de la France à l'Union. Le Conseil constitutionnel en décembre 2004, par la décision importante sur le *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*, a estimé que le respect de la primauté du droit communautaire devait s'exercer dans le cadre fixé par l'article 88-1 de la Constitution.

Ces résistances montrent combien la remise en cause des acquis n'est pas nouvelle. La question est désormais de savoir si elles appartiennent définitivement au passé. On peut en douter compte tenu de l'arrêt rendu par la Cour Constitutionnelle Fédérale Allemande, le 26 janvier 2016. En effet, dans cette affaire, le juge constitutionnel allemand considère que la protection des droits fondamentaux peut nécessiter un contrôle de l'exécution d'un mandat d'arrêt européen (MAE) au regard du respect de « l'identité constitutionnelle » allemande.

Cet argument de l'identité constitutionnelle est aussi invoqué par d'autres Etats, tels la Hongrie par exemple, qui a récemment cherché, par voie référendaire, à faire inscrire dans sa constitution nationale son hostilité à la politique d'accueil des migrants, prônée par l'Union (V. infra).

## **II- La mise en cause des politiques et actions de l'Union européenne.**

L'article 3 TUE indique notamment que l'Union européenne offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, qu'elle établit un marché intérieur et une Union économique et monétaire. Ces objectifs, dont certains sont plus anciens que d'autres, ont conduit les institutions de l'Union à mettre en place de véritables politiques et actions. S'ils furent un temps présentés comme des succès, l'Union économique et monétaire (A) et l'espace Schengen (B) font actuellement l'objet de vives critiques au point que certains de leurs dispositifs sont remis en cause. Concernant l'achèvement et le fonctionnement du marché intérieur, les autorités nationales peuvent, y compris lorsqu'une mesure d'harmonisation existe, maintenir ou adopter des dispositions nationales (C).

### **A- Les critiques de l'intégration économique et monétaire (UEM).**

La crise financière mondiale a totalement rompu la dynamique de convergence des économies. Cette fragilité est liée notamment à des critères de convergence inadaptés, comme celui de la limite du déficit budgétaire, liant ainsi les mains des économies les plus pauvres en cas de choc. Les programmes proposés par les institutions comme le FMI, la BCE et la Commission ont bel et bien sauvé les banques et les marchés financiers ; mais ils ont en partie échoué dans les pays toujours en crise, qui ont été contraints de procéder à des coupes sévères dans les dépenses publiques (politique d'austérité) et des réformes structurelles drastiques (baisse des salaires), ce qui a eu un effet de récession dans un contexte de croissance déjà faible. La situation extrême de la Grèce le prouve ; le rachat de la dette grecque et les prêts accordés (le dernier accord, qui date du 25 mai 2015, prévoit un troisième plan de relance) démontrent que le respect des règles économiques et monétaires est parfois insuffisant. La possibilité d'un « Grexit » a d'ailleurs modifié les lignes politiques économiques et monétaires de l'Union. Cependant, même en cas de dérapage persistant, le traité de Lisbonne ne prévoit pas l'expulsion forcée d'un Etat membre qui ne respecterait pas ses engagements économiques.

Le Traité de Stabilité, de Coordination et de Gouvernance (TSCG), de 2013, donne un ensemble de règles pour assainir et surveiller les dépenses publiques des Etats : reprenant les critères de convergence de la zone euro (déficit conjoncturel de 3% du PIB et dette publique < à 60% du PIB), ce traité exige des Etats signataires le respect de la « règle d'or » budgétaire. Les politiques nationales qui ont découlé de ce traité, mais qui sont aussi plus largement liées à la zone Euro, ont pu faire l'objet de critiques très virulentes, en ce qu'elles ont conduit à limiter la mise en place de politiques sociales dans un contexte de crise économique. Elles ont

donc pesé sur les catégories les plus vulnérables de la population et ont appauvri certains Etats, empêchant toute stimulation de la croissance et du développement économique. Le contrôle européen des finances, loin de faire l'unanimité, nuit donc à l'image de l'Union et contribue à renforcer l'euroscpticisme.

On remarque aussi une très forte influence néolibérale en Europe à travers la Banque centrale européenne (BCE) qui, même en période d'inflation nulle et de fort taux de chômage, s'est longtemps focalisée presque exclusivement sur l'inflation. Elle paraît y être contrainte par la conception initiale de son mandat, ce qui l'empêcherait ainsi d'agir sur l'inefficience des marchés financiers ou les bulles immobilières responsables des crises actuelles. Sa politique a néanmoins récemment évolué avec par exemple les mesures de « quantitative easing » (QE), mais celles-ci peuvent être encore considérées comme insuffisantes pour les uns ou aventureuses pour les autres.

### **B- Les atteintes à la libre circulation des personnes dans l'espace Schengen.**

L'Europe fait l'objet, ce qui est particulièrement visible depuis 2014, d'une vague de flux migratoires en provenance du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord. Dans un rapport de 2016 sur les statistiques sur la migration et population migrante, Eurostat a estimé qu'en 2014, environ 1,9 million de citoyens de pays tiers ont immigré illégalement au sein de l'Union européenne. La typologie de ces flux inclut des migrants, sans statut juridique à part entière, ainsi que des réfugiés protégés par la Convention de Genève de 1951. Ces flux migratoires et leur gestion suscitent de nouvelles problématiques tenant entre autre à la question des contrôles et à la prise en charge et à l'accueil des migrants.

Concernant la question des contrôles, le TFUE prévoit, en son article 20, la liberté de circulation et de séjour des citoyens européens ; l'article 67 TFUE impose l'absence de contrôle des personnes aux frontières intérieures. Cependant, depuis un règlement du 22 octobre 2013, le code Frontière Schengen permet le rétablissement des contrôles aux frontières intérieures, dans certaines circonstances. De telles mesures doivent être exceptionnelles et justifiées par l'Etat concerné ; elles ne peuvent naturellement être adoptées que pour une durée déterminée. Or, ce sont notamment les difficultés liées à l'afflux de réfugiés et migrants aux frontières extérieures de l'Union, qui ont conduit certains Etats à utiliser cette possibilité, et ce en dépit de l'accord UE-Turquie du 18 mars 2016. S'en sont suivis des événements contestables, tels que la construction de murs aux frontières turques et hongro-serbes, la mise en place de barbelés entre l'Autriche et la Slovénie, ou l'utilisation par l'armée hongroise d'armes non-létales sur les migrants franchissant ses frontières.

Par rapport à l'accueil des migrants, on relèvera une absence d'unité entre les Etats à propos de l'instauration d'un système des quotas de réfugiés, imposé au cours de l'été 2015. Ce dernier s'est finalement soldé par un échec, dont il a été pris acte lors du sommet de Bratislava en septembre 2016. Le défaut de solidarité dans la prise en charge des migrants et l'accueil des demandeurs d'asile provoquent des tensions au sein des États membres. Le mouvement contestataire, mené surtout par la Pologne et la Hongrie, va plus loin encore. Le 3 décembre 2015, la Hongrie a introduit, devant la CJUE, un recours en annulation contre les quotas de répartition des réfugiés entre Etats membres. Citons aussi, le référendum hongrois du 2 octobre 2016, dont la question *"Voulez-vous que l'Union européenne décrète une relocalisation obligatoire de citoyens non hongrois en Hongrie sans l'approbation du Parlement hongrois?"* visait à revenir explicitement sur les engagements de la Hongrie envers l'Union.

Ces événements ont pour conséquence de remettre en cause les valeurs fondamentales de l'Union européenne : confiance mutuelle, solidarité (3§3 al.3 TUE), coopération loyale (4§3 TUE), qui fondent la politique commune d'asile, d'immigration et de contrôles des frontières extérieures (67 TFUE). Même si dans sa communication relative à la prolongation de certains contrôles aux frontières intérieures du 25 octobre dernier, la Commission a rappelé l'attachement de l'Union à l'espace Schengen, il n'en demeure pas moins que le manque de confiance avéré entre les Etats pourrait remettre en question de manière définitive l'acquis Schengen.

### **C- Le rejet des mesures d'harmonisation.**

Sur la base de l'article 114 TFUE, les institutions de l'Etat peuvent adopter des mesures de rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres. Présente dans les traités originaires, la technique de l'harmonisation a été et est encore largement utilisée, et débouche sur l'adoption de directives ou de règlements dans la perspective d'achever ou d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur. En principe, dès lors qu'une directive ou un règlement d'harmonisation a vu le jour, les Etats ne peuvent plus intervenir et doivent, le cas échéant, retirer toute disposition nationale de sens contraire. Mais, depuis l'Acte unique européen, les traités prévoient des possibilités de maintien ou d'adoption de mesures nationales qui, dès lors qu'elles existent, sont susceptibles de constituer autant de dérogations et donc de remettre en cause le cadre réglementaire concerné. Parmi les motifs qui peuvent justifier de telles dispositions nationales, on retrouve naturellement la sécurité publique, la protection de la santé, la protection de l'environnement, du milieu du travail, ... Pour ce qui concerne l'introduction de nouvelles mesures, il convient de relever que celle-ci est conditionnée par l'existence de preuves scientifiques nouvelles.

Dans un climat d'euro-scepticisme, ces « niches » permettent de rétablir indirectement des politiques néo-protectionnistes dans les Etats membres, créant des mouvements d'inertie contre la construction de l'Union européenne. On peut prendre pour exemple les tentatives de l'Autriche et de la Pologne à propos de la réglementation OGM. Bien que ces deux Etats n'aient finalement pas obtenu gain de cause, et n'ont donc pas pu maintenir leur réglementation, ces tentatives ont conduit, pendant plusieurs années, à une remise en cause de la réglementation et de l'acquis en la matière. En réalité, ces décisions nationales sont souvent le reflet des craintes de plus en plus fortes exprimées par la population vis-à-vis des réglementations européennes qui touchent aux questions sanitaires.

A cet égard, les manifestations publiques visant à arrêter les négociations sur le TAFTA avec les USA, ou le blocage belge de la signature du traité CETA entre l'UE- et le Canada, participent de la même crainte ressentie par certains gouvernants et peuples, qui ne font plus confiance à l'Union pour les protéger contre ce qui est désormais perçu notamment comme les méfaits de la mondialisation.

## *Table ronde n° 2 – Les Perceptions.*

### *L'Europe dans le débat politique.*

*Par les étudiants de Sciences Po Bordeaux.*

L'Union européenne fait face aujourd'hui à de nombreux défis. A la crise de la zone euro s'ajoutent celles des migrants et de la sécurité. Loin de créer une solidarité entre les peuples européens ces crises interviennent dans une période de crispation identitaire et de repli nationaliste. S'intéresser aux différents discours politiques dans l'Union européenne permet d'avoir un aperçu de l'étendue de la désintégration de l'Europe.

On constate tout d'abord un certain nombre de discours qui remettent en cause la capacité de l'Union européenne à répondre aux défis qui se présentent à elle (I). On observe ensuite que dans ce climat les discours eurosceptiques se débrident et se généralisent (II), on les retrouve bien entendu chez les souverainistes de toujours mais ils s'étendent désormais à des acteurs auparavant pro-européens (III). A l'heure où il faudrait prendre la parole pour défendre le projet européen, on constate malheureusement une disparition progressive du discours fédéraliste alors que les institutions adoptent un discours pragmatique, prenant en compte la défiance des européens à l'égard de l'Union (IV).

#### **I - Une Union européenne incapable de solutionner les défis auxquels elle fait face.**

L'Union européenne fait aujourd'hui face à une multiplication de crises, sur le plan économique, politique ou encore humanitaire. De la crise de la zone euro à celle des migrants, des actes terroristes commis dans plusieurs pays européens à l'incertitude engendrée par le Brexit, l'Europe semble incapable d'apporter des réponses satisfaisantes aux maux qui l'accablent.

Dans ce contexte les critiques à l'égard de l'Union se multiplient dans les discours politiques européens. Face à son impuissance, l'UE est renvoyée à ses propres contradictions par les Etats eux-mêmes. Les attentats de Paris et de Bruxelles ont par exemple révélé la faillite de la coopération européenne en matière de terrorisme, alors même que l'Union plaide depuis des années pour une action commune. Si l'idée d'une Union européenne est encore largement admise, l'inefficacité de Bruxelles interroge la capacité de l'Union à relever les défis qui se posent à elle.

Les critiques à l'égard de l'Union européenne ne datent pas d'hier. L'euro et les politiques économiques de l'Union notamment, ont été et sont toujours une des premières sources de tensions. Depuis 2008, l'Union européenne est souvent rendue responsable de la crise qui touche l'ensemble des pays européens. Nombreux sont ceux qui dénoncent une perte de compétitivité due à l'Europe et à ses règles, comme en Finlande ou en Allemagne où les eurosceptiques se sont d'abord fait entendre sur ce type de sujet. Aujourd'hui les traités de libre-échange entre l'Union européenne et les Etats-Unis (TTIP) ou le Canada (CETA) ravivent les critiques sur les politiques économiques de l'Union, notamment en Allemagne où plus de 100 000 personnes ont manifesté contre ces accords le 17 octobre 2016.

Mais au-delà des seules questions économiques, ce sont les carences de l'intégration européenne qui sont dénoncées dans de nombreux états, en particulier les anciens satellites de l'Union soviétique, entrés pour la plupart dans l'UE en 2004. La crise des réfugiés est venue alimenter le discours anti-européen dans ces pays. S'ils ne remettent pas directement en cause leur appartenance à l'Union, dont ils perçoivent les avantages, ils s'opposent à une Europe qui leur impose des obligations, comme les quotas de migrants à relocaliser. La question migratoire cristallise les discours actuels sur l'Europe et pour ces pays, elle sert d'argument pour dénoncer une Europe dirigée par quelques grands pays, autour des fondateurs. Ainsi, pour le chef du gouvernement slovaque Robert Fico, *« les décisions importantes sur [notre] avenir ne peuvent pas être prises à cinq ou six pays fondateurs, (...) il faut éviter une situation où deux ou trois pays nous dictent notre conduite »*. Même son de cloche du côté hongrois, où Viktor Orbán fustige une Europe *« coupée de ses racines »*.

A l'image de ces pays, beaucoup d'Etats membres et d'hommes politiques européens rejettent les appels de Bruxelles à plus d'Europe. Ils considèrent que l'Union européenne est beaucoup trop présente dans la politique nationale et remet en cause leur souveraineté, pierre angulaire de leurs discours. Envisagée sous le prisme de l'immigration, à laquelle ces pays sont directement confrontés, l'UE devient le bouc-émissaire. Les déclarations au sein du groupe de Visegrád - qui regroupe la Pologne, la République tchèque, la Hongrie et la Slovaquie - illustrent bien le désaveu actuel envers une Union dont ils remettent en cause le principe de solidarité. C'est ce rejet de plus d'Europe qui est au cœur du projet de révision de la Constitution hongroise dans un sens qui ferait prévaloir le Parlement hongrois sur les traités européens, pour tout ce qui touche aux questions migratoires.

Si l'UE est donc tant critiquée aujourd'hui, c'est avant tout parce qu'elle peine à apporter des réponses efficaces aux problèmes des Européens. Cette inefficacité se retrouve dans les discours politiques qui, à droite comme à gauche, perçoivent de plus en plus l'Europe comme un instrument dirigé contre des gouvernements élus, comme aime à le rappeler l'actuel gouvernement conservateur et eurosceptique polonais. Face à ces accusations de déficit démocratique, le séisme du Brexit, survenu en juin 2016, constitue une nouvelle épreuve pour l'Union européenne mais c'est aussi l'occasion de montrer que l'Europe sait relever les défis et ainsi faire taire les critiques sur son inefficacité chronique.



## II - Des discours eurosceptiques de plus en plus débridés.

La victoire du « *Leave* » au référendum sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union Européenne du 23 juin 2016 a été un bouleversement majeur, autant pour les eurosceptiques que pour les europhiles. Il a marqué une première rupture avec le projet européen. La Grande Bretagne devient ainsi le premier pays à demander à quitter l'Union, après 65 années de construction européenne et six élargissements.

Le Brexit a renforcé les discours eurosceptiques en Europe et affaiblit l'Union. D'une part, il est l'aboutissement d'une pensée eurosceptique qui blâme l'Union Européenne pour les crises économiques et politiques qui secouent le continent. Les partis eurosceptiques européens pensent en effet que sortir de l'Union permettrait une plus grande marge de manœuvre dans la gestion des crises, et surtout la crise migratoire. Ce n'est pas un hasard si les pays les plus eurosceptiques sont ceux qui subissent la crise migratoire de plein fouet, à l'image de Viktor Orban qui dénonce une perte de souveraineté de la Hongrie et un diktat de l'Europe sur les quotas d'accueil des réfugiés. Même en Allemagne, pilier de la construction européenne, les partis eurosceptiques comme l'AFD s'insurgent contre l'accueil en masse de migrants sur le sol Allemand.

On note une véritable montée des critiques contre le système technocratique des institutions européennes et l'approche dite « *top down* » des décisions, que les pays membres de l'UE disent subir. En Slovaquie, le parti d'extrême droite « Notre Slovaquie » a connu une récente percée aux élections législatives. Le parti de Marian Kotleba souhaite organiser un référendum en vue de quitter l'UE et ainsi redonner à la Slovaquie sa pleine souveraineté. Le départ du Royaume-Uni, membre depuis 1973, fragilise ainsi le projet européen en promouvant le repli sur ses frontières et le refus de l'ingérence européenne dans les affaires nationales.

Une seconde raison à l'affirmation des discours eurosceptiques post-Brexit est que malgré la déflagration causée par le référendum, la situation apocalyptique promise à tout pays quittant l'Union n'a pas (encore) eu lieu. Les négociations en cours entre le Royaume-Uni et Bruxelles aboutiront sans doute à une situation de compromis et le maintien dans le marché commun. Pour les eurosceptiques, c'est l'illustration de la possibilité d'une Europe à la carte : conserver les liens économiques cruciaux sans s'encombrer des obligations politiques. Cela conduit le Front National à parler d'un « *Frexit* », et Geert Wilders d'un « *Nexit* ».

Pourtant, il faudra choisir. À Bruxelles, l'idée d'une Europe à la carte est hors de question. Les eurosceptiques devront choisir entre une sortie totale de l'Union, ou accepter le marché commun et les institutions européennes contraignantes qui vont avec. Jean-Claude Juncker, en octobre 2016, a ainsi été très clair en déclarant : « *On ne peut pas être un pied dehors et un pied dedans, en écrasant du pied qui est dehors l'ensemble de ce qui a été mis en place. Sur ce point nous devons être, je le dis aujourd'hui, intransigeants* ».

### III - Une contamination aux acteurs pro-européens.

En dressant le bilan de ces discours sur l'Europe on constate un net déséquilibre entre détracteurs et défenseurs de l'Europe. Si les uns convainquent et séduisent un public sans cesse plus large, les autres restent trop raisonnables dans leurs discours et ne prennent que trop peu clairement la défense du projet européen.

Ceci est particulièrement inquiétant dans les pays fondateurs de l'Union européenne, où même les partis de gouvernement se montrent ambigus et parfois même eurosceptiques dans leurs discours. En témoigne la prise de position de Manuel Valls le 26 juin dernier, qui affirme pour la première fois son opposition au traité transatlantique négocié par la Commission, ou encore menace une semaine plus tard de ne plus appliquer la directive sur les travailleurs détachés. François Hollande lui-même, aux lendemains du Brexit affirme que « *la décision britannique exige aussi de prendre lucidement conscience des insuffisances du fonctionnement de l'Europe et de la perte de confiance des peuples dans le projet qu'elle porte* », avant d'affirmer plus tard qu'il « *faut refonder le projet européen* », sans préciser pour autant la nature de cette refonte.

Toujours en France mais plus à droite la perspective des primaires multiplie les discours sur l'Europe. Nicolas Sarkozy plaidait pour un nouveau traité européen, axant son discours sur la protection des frontières et la limitation des compétences de l'UE, qu'il qualifiait de « *technocratie bruxelloise* ». Henri Guaino demande un référendum sur la sortie de l'Union alors que Bruno Le Maire en demande un sur la redéfinition du projet européen. Plus généralement, l'ensemble des candidats semble d'accord pour davantage de souverainisme.

En Italie, se développe un discours critique quant à la gestion de la crise migratoire par Bruxelles. On y oppose l'efficacité de l'opération Mare Nostrum (menée par les gardes-frontières italiens), à l'inefficacité de Triton menée par Frontex. Les critiques pleuvent aussi sur la Convention de Dublin et Matteo Renzi menace de ne pas voter le budget européen si des arrangements visant à alléger le poids de la crise migratoire sur l'Italie ne sont pas trouvés. Il apparaît donc que les partis politiques eurosceptiques ne sont pas les seuls à développer un discours critique à l'égard de l'Europe et que dans les pays porteurs du projet européen des partis de gouvernement en reprennent des éléments.

Cela nous laisse donc avec l'interrogation suivante : qui reste-t-il pour défendre l'Europe ?

## IV - L'impuissance des défenseurs de l'Europe.

Le projet fédéral porté par les pères fondateurs de l'Europe est devenu un sujet tabou. Offrir la tribune aux défenseurs du fédéralisme dans un contexte de montée des discours eurosceptiques semble désormais relever de la provocation. Face à une Europe accusée de tous les maux, le fédéralisme s'éclipse donc progressivement des discours pour éviter de s'attirer les foudres des souverainistes.

Dans des moments de trouble où la coopération entre Etats membres devient pourtant vitale, il faut visiblement se rendre à l'évidence que l'unité et la solidarité ne font plus bon marché. C'est le constat que dresse Jean-Claude Juncker, président de la Commission européenne, dans son discours du 7 octobre 2016 à l'occasion des vingt ans de l'Institut Jacques Delors. « *Je crois que nous devons cesser de parler des Etats-Unis d'Europe. [...] on ne peut plus induire en erreur les citoyens européens parce que nous n'aurons jamais les Etats-Unis d'Europe, parce que les peuples d'Europe ne le veulent pas.* » Aux premiers abords défaitistes, les paroles du président de la Commission s'inscrivent davantage dans un effort de lucidité pour tenter de comprendre l'Europe voulue par les citoyens européens.

Or, face à des peuples doutant du projet européen, l'objectif est de rassurer. Si le mot « fédéralisme » dérange, parlons donc « d'intégration », de « solidarité », de « coopération », de « d'union » de sorte que personne ne soit habitué de doutes et d'anxiété. Il s'agit de repenser une Europe plus proche de ses citoyens, investie au niveau local pour en finir une fois pour toute avec l'image simpliste d'une bureaucratie bruxelloise froide et lointaine. « *Les peuples d'Europe ont besoin de proximité immédiate, ils aiment leurs terroirs, leurs paysages, leurs traditions ; ils aiment une Europe faite de diversités et donc plus riche que d'autres ensembles. (...)* » ajoute Jean-Claude Juncker. Avant de se précipiter à employer le terme de « fédéralisme », il faut donc une adhésion, il faut susciter l'amour pour le continent européen. Jean-Claude Juncker souhaite ainsi redonner un visage humain à l'Europe, fait de paysages, de reliefs, de cultures, pour interpeller les esprits. Le projet fédéral n'est pas mort, il doit être présenté sous un autre jour.

Néanmoins, devant la crise des migrants et la multiplication des attaques terroristes, les thèmes de sécurité et de défense sont placés au premier plan. Une relance du projet européen est-elle en cours ? Dans le contexte du Brexit, la plupart des dirigeants européens dénoncent les égoïsmes nationaux et appellent les Etats à davantage témoigner de solidarité. Après que Matteo Renzi a rappelé la nécessité de former une armée européenne, Charles Michel, premier ministre belge, a incité à la formation d'une CIA européenne pour lutter contre le terrorisme. Une succession de sommets invitent à relancer le projet d'une Europe de la défense. Lors du sommet de Ventotene des 22 et 23 août en Italie, les dirigeants Angela Merkel, François Hollande et Matteo Renzi ont alors manifesté la nécessité de renforcer la coordination entre Etats membres en matière de sécurité et de défense, notamment concernant le contrôle extérieur aux frontières. Egalement, une intégration plus poussée est souhaitée dans la mise en œuvre des politiques de croissance et de lutte contre le chômage puis dans le développement des politiques de jeunesse.

Par ailleurs, lors d'un sommet tenu à Varsovie le 26 août 2016, ce fut au tour des pays d'Europe de l'est de promouvoir la formation d'une armée européenne, projet vivement soutenu par la Hongrie et la Slovaquie. « *Nous devons faire de la sécurité une priorité et fonder une armée européenne* », a déclaré Viktor Orbán, Premier ministre hongrois. De même qu'à l'occasion du sommet de Bratislava du 16 septembre 2016, la sécurité et la défense étaient au cœur des discussions.

Vouloir donner un projet commun à l'Europe doit se faire dans l'unité et le consensus. Si parler de fédéralisme semble encore précoce, susciter un sentiment d'appartenance à l'Europe et encourager la coopération pour mieux affronter les menaces sont aujourd'hui les principales clés pour mettre sur pied le projet fédéral.

# L'Euroscepticisme.

Par les étudiants de l'Université de Limoges.

Le 23 juin 2016, outre-Manche une question simple a fait couler beaucoup d'encre : de quel côté le navire du Royaume-Uni devait-il pencher, rester dans l'armada de l'Union européenne submergée par certains flots ou s'en extirper pour voguer de nouveau sous un unique pavillon ?

Le « *leave* » s'est exprimé à 51,9%, un itinéraire bis s'est alors ouvert pour les îles de la Mer du Nord. Force est de constater toutefois que le Royaume-Uni a toujours entretenu une position en marge de l'Union : cette expression si bien connue du « *un pied dedans, un pied dehors* » traduisait une certaine hostilité à s'intégrer totalement dans l'Union européenne, caractérisation d'un état sceptique. Cet événement matérialise donc un phénomène largement répandu au sein de l'Union, l'euroscepticisme.

Hasard ou coïncidence de l'Histoire, la première fois où le terme d'euroscepticisme a été employé fut dans un quotidien Anglais, *The Times*, en 1985. Cet emploi visait les opposants à l'intégration du Royaume-Uni dans le marché commun de l'Union, les « *anti-marketeters* ». La notion était d'ores et déjà très orientée, elle visait l'économie. Depuis, cette même notion a été reprise maintes et maintes fois, « à tort et à travers », par les médias et les politiques, donc par tout à chacun, ce qui en fait une « *plastic notion* », utilisée à différentes fins.

Un détour vers l'étymologie permet d'éclaircir et d'interpréter le sujet. Le mot sceptique vient du grec *skeptikos* qui signifie « observateur » et de *skepsesthai* « observer ». Le sceptique observe, c'est-à-dire qu'il examine attentivement quelque chose afin d'analyser, de comprendre, d'étudier, de surveiller, de contrôler, de remarquer, de constater. Selon Diderot, le sceptique doute : face à un manque de certitude, à la véracité d'un fait, à la réalisation de quelque chose, le sceptique doute, il ne sait que croire, il hésite à prendre parti<sup>5</sup>. Ce qui conduit à l'état dubitatif. Dès lors, le terme scepticisme n'est en aucun cas négatif ; bien au contraire, il fait état d'un positionnement dynamique de questionnement afin de tendre vers la vérité.

---

<sup>5</sup> DIDEROT, *Pensées philosophiques*, 1746.

La référence au champ philosophique est également pertinente, la philosophie étant sceptique par essence. Aristote définit la philosophie comme la science de la vérité. C'est la recherche de la vérité sans savoir réellement si on l'atteint, c'est un mouvement, une recherche infinie, on ne sait pas où on va, car sinon ce ne serait plus de la philosophie mais de l'idéologie. Or, il est communément admis que l'euro-scepticisme a une connotation négative, l'Union européenne étant alors au centre de la critique. Par conséquent, il ne s'inscrit pas dans une réflexion philosophique ou une simple réflexion, mais c'est une idéologie puisque la réflexion a déjà un but, dénigrer l'UE. Or le scepticisme, selon Marcel Conche, relève sans aucun doute des valeurs morales telles que l'honnêteté, la véracité, la bonté et d'autres<sup>6</sup>.

Le dictionnaire Larousse définit l'euro-sceptique comme la « *Personne qui doute de la viabilité ou de l'utilité de la construction de l'Union européenne.* ». On peut clairement distinguer l'euro-scepticisme de l'« anti-européanisme » ou de l'« europhobie ». Le premier marque une hostilité, une opposition pure et simple au projet européen, tandis que le second exprime la peur de perdre son identité nationale ou son indépendance à l'égard d'autres pays. Toutefois, la difficile définition de l'euro-scepticisme reste révélatrice d'un contexte politique et économique instable. Les institutions européennes suscitent depuis quelques années de multiples réactions. Le sentiment d'éloignement du processus décisionnel, la complexité du fonctionnement global de l'Union européenne comme son caractère trop peu démocratique nourrit un sentiment d'impuissance générale, qui provoque un désinvestissement des citoyens face à l'Europe, voire une méfiance, favorisant l'euro-scepticisme. Des mesures de communication sont régulièrement prises au niveau de l'Union européenne pour lutter contre cette mouvance. Par exemple, le parlement européen a fait une proposition de résolution en juillet 2016 afin de mettre en place des mesures pédagogiques contre l'euro-scepticisme<sup>7</sup>. Mais considérer qu'il ne s'agit que d'un problème de communication n'est-il pas insuffisant ? Ne faut-il pas revoir le fonctionnement de l'Union afin que les citoyens s'y sentent intégrés ? Or, les solutions à apporter à l'indifférence ou même le rejet de la part des citoyens demeurent incertaines. En effet, tous les euro-sceptiques ne le sont pas pour les mêmes raisons, il y a différentes facettes et différentes mouvances. Les arguments sont si divers que l'euro-scepticisme n'est plus un marqueur du clivage gauche-droite.

Ainsi, si l'euro-scepticisme est un phénomène largement insaisissable **(I)**, il n'en constitue pas moins un défi majeur à relever pour l'Union européenne **(II)**.

---

<sup>6</sup> Sébastien CHARLES, « Marcel Conche ou le regard sceptique », Revue philosophique de la France et de l'étranger, 2004/1, p. 59.

<sup>7</sup> Proposition de résolution du Parlement européen sur les évolutions et adaptations possibles de la structure institutionnelle actuelle de l'Union européenne, 5 juillet 2016 (2014/2248 (INI)).

## I - L'eurosepticisme, un phénomène insaisissable.

L'eurosepticisme est une notion protéiforme, spacieuse, difficile à étudier ou mesurer car elle repose sur un sentiment éprouvé ou exprimé à un moment donné. Le terme même d'eurosepticisme renvoie à plusieurs interprétations possibles qui se sont entrecroisées lors de la construction européenne **(A)**. Néanmoins, une typologie de l'eurosepticisme, et même des eurosepticismes, peut être proposée **(B)**.

### A) Un phénomène évolutif.

Le traumatisme de la Seconde Guerre mondiale encore présent dans les esprits et le succès rencontré par la Communauté économique du charbon et de l'acier ont convaincu six pays d'utiliser le levier économique pour aboutir à un projet démocratique durable<sup>8</sup>. Cette construction européenne ne s'est pas déroulée sans embûche, elle a été émaillée de différentes crises traduisant autant de manifestations de l'eurosepticisme. Surtout, dans la perspective des élargissements successifs de l'Union européenne, la mobilisation du discours euroseptique est alors un outil majeur du processus des négociations.

Si les années 60 se caractérisent par une dynamique de projets ambitieux avec notamment la disparition des droits de douane et la mise en place de la politique agricole commune (PAC), la scène mondiale évolue avec l'émergence économique du Japon, la crise financière aux Etats-Unis et les chocs pétroliers. La Communauté économique européenne est alors impuissante pour faire face à cette crise car, en abandonnant ses moyens de protection historiques qu'étaient les droits de douane, elle s'est livrée à l'ogre de la Mondialisation. C'est pourquoi les Etats ont recours à leurs propres instruments tels que le refus d'importation ou la préférence des secteurs nationaux, ce qui conduit à une période de « non Europe ». Cette crise économique est doublée par une crise politique, le président De Gaulle cherchant à imposer sa vision de l'Europe et ne s'inscrivant plus dans un concept commun. Le début des années 60 est en même temps l'âge du militantisme euroseptique, exercé en parallèle de celui des Etats, par les structures associatives indépendantes<sup>9</sup>. Ce phénomène est particulièrement visible au Royaume-Uni à la suite de la première tentative d'adhésion à la Communauté lorsque des mouvements sans étiquettes politiques s'y opposent. Plus tard, le Royaume-Uni réussira son entrée dans la Communauté, grâce à un eurosepticisme « constructif », qui est alors conçu comme un discours critique du projet d'intégration européen, mais qui reste mesuré, afin de peser dans le processus de négociations. En effet, le

---

<sup>8</sup> Loïc GRARD, « Les piliers démocratiques de l'Union européenne. L'Union européenne, pilier démocratique », *Politéia, Quelle démocratie européenne ?*, 2015, n°27, p. 103.

<sup>9</sup> Christophe LE DREAU, « Introduction L'identité européenne des euroseptiques : l'énigme Philippe Chalamont », p. 10 *Les cahiers Irice*, 2009/2 (n°4), p. 5.

Royaume-Uni a eu besoin de la Communauté pour réaffirmer sa puissance égratignée depuis la crise de Suez. Cependant, sa proximité avec les Etats-Unis et sa réticence à l'égard de la PAC ont été un frein à son entrée. Dix ans plus tard, la politique prime sur les tensions, la France et l'Allemagne voient chacun dans le Royaume-Uni un contrepoids à la prédominance de l'autre.

La dimension largement pragmatique de ces négociations se retrouve à l'occasion de chaque vague d'adhésion à la Communauté économique européenne. Les années 80 marquent un retour à la démocratie pour les pays du sud qui sont attirés par le projet européen qui apparaît alors comme un idéal à atteindre. La proximité géographique de ces pays rend évidente leur adhésion à la Communauté. La Grèce intègre la Communauté en 1981 sous conditions posées par la Communauté et notamment par l'Allemagne. Ainsi, une période de transition de cinq ans avant l'introduction des produits manufacturés sur le marché commun et une période de sept ans pour la libre circulation des travailleurs et l'exportation de certains fruits et légumes sont prévues par le traité d'adhésion. L'Espagne et le Portugal font aussi face à des réticences, concurrents directs des Etats membres bénéficiaires de la PAC. Ces adhésions sont l'exemple d'une construction réfléchie dans laquelle les Etats recherchent un consensus, un compromis nécessaire à l'élargissement. Dans ces hypothèses, les Etats déjà membres nourrissent, dans une certaine mesure, l'euroscpticisme car, par leurs réticences à intégrer pleinement les nouveaux Etats, ils affectent l'intégrité de la construction européenne.

Cette remise en question permanente de la progression du processus d'intégration a été particulièrement indispensable et inévitable en 2004 lors du plus large processus d'adhésion qu'a connu l'Union européenne, véritable « *big bang* »<sup>10</sup>. A la fin des années 90, l'Union voit dans les pays de l'Europe de l'Est une chance d'étendre son influence à une échelle continentale et affirme « *assurer la stabilité du continent en encourageant l'évolution des sociétés d'Europe centrale et orientale vers la démocratie et l'économie de marché* »<sup>11</sup>. Derrière cette façade idéalisée, les coulisses des négociations se révèlent bien plus complexes avec en trame de fond les appréhensions des Etats membres. Le soutien des PECO aux Etats-Unis lors de la guerre en Irak reste présent dans les esprits des populations européennes notamment française et allemandes. Les PECO ont un poids économique relativement faible face aux autres pays de l'Union, leur revenu représente en moyenne un tiers de celui des pays d'Europe Occidentale. La crainte récurrente des Etats membres de voir leurs dotations baisser et leurs contributions augmenter au profit des nouveaux arrivants a refait surface avec une ampleur sans précédent en raison du nombre de pays concernés. L'année 2004 est une cassure idéologique, les adhésions ne se font plus pour des raisons démocratiques ou d'attachement au processus d'intégration européen, mais elles ont été supplantées par l'attrait économique. Les PECO ont été accusés de voir l'Europe comme un « *tiroir-caisse* »<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Alfred GROSSER (dir.), *Les pays de l'Union Européenne*, La Documentation française, 2004.

<sup>11</sup> « Plaidoyer pour une Europe dynamique », Conférence de Jean-Luc Dehaene, Premier ministre de Belgique, à la fondation Carlos de Amberes (Madrid) le 21 octobre 1996.

<sup>12</sup> Frédéric CHARILLON, « La difficile définition de l'identité européenne », in Alfred GROSSER (dir.), op. cit.



La construction eurosceptique, qui était un outil dans les négociations, est devenue une nécessité pour parvenir à un élargissement important de l'Union, ouvrant la voie à une intégration différenciée. Les pays entrants fixent leurs exigences alors que les pays fondateurs se positionnent pour leur part à contre-courant de « l'esprit Europe » comme par exemple l'Allemagne qui a obtenu que la libre circulation des travailleurs polonais ne soit effective qu'en 2011. L'euroscepticisme « constructif », à la base de bonne foi, mis au service de la défense des intérêts nationaux, s'avère dangereux pour une construction européenne solide et durable tant il est perçu par le peuple européen comme la traduction d'inégalités dans l'intégration. Il est donc largement inhérent à la progression du processus d'intégration. Or, il n'est pas unique, sa dimension protéiforme doit être appréhendée.

## **B) Une typologie des euroscepticisms.**

Euroscepticisme, anti-européanisme, europessimisme, euro-pragmatisme, et même « euroscepticisme constructif » ? Voilà bien de nombreuses notions pour parler toujours de la même chose, se dit-on. Et bien non ! Quoique synonymes, ces notions recouvrent chacune une définition différente car elles impliquent des dimensions et des idées variables. D'un point de vue général, la référence à l'euroscepticisme exprime, aujourd'hui, toujours une opposition soit à l'Union européenne, soit à sa politique. De ces différentes acceptions, il résulterait l'idée qu'il n'y aurait pas un euroscepticisme, mais plusieurs types d'euroscepticisms. C'est pourquoi une typologie des euroscepticisms a pu être élaborée. Tout d'abord, il a été démontré qu'il y aurait deux grandes formes d'euroscepticisme, le « *hard euroscepticism* » et le « *soft euroscepticism* ». Le *hard euroscepticism* émane des personnes et des partis qui s'opposent purement et simplement à toute idée d'intégration européenne, alors que le *soft euroscepticism* marquerait une opposition contingente et conditionnelle à l'Union européenne<sup>13</sup>. D'autres ont fait une distinction entre l'europhobie qui est l'insatisfaction et même l'opposition à l'Union européenne et l'euroscepticisme qui exprime, par principe, un soutien à l'Union et au fait d'y adhérer, mais une insatisfaction quant à son développement actuel, les orientations qu'elle prend<sup>14</sup>. Enfin, il a été proposé un classement en six niveaux qui vont du rejet de l'Union sans condition à une position militante pour une Europe fédérale<sup>15</sup>.

Dans cette contribution, une typologie est proposée. Elle distingue trois types d'euroscepticisms : l'euroscepticisme idéologique, l'euroscepticisme sectoriel et l'euroscepticisme mythique.

---

<sup>13</sup> Paul TAGGART, Aleks SZCZERBIAK, *The Party Politics of Euroscepticism in EU Member and Candidate States*, Sussez European Institute, 2002.

<sup>14</sup> Petr KOPECKY, Cas MUDDE, *The Two Sides of Euroscepticism, Parti Positions on European Integration in East Central Europe*, European Union Politics, 2002.

<sup>15</sup> Christopher FLOOD, Simon USHERWOOD, *Ideological Factors in Party Alignments on the EU : A Comparison of Three Cases*, 2007.

Tout d'abord, l'euroscpticisme idéologique correspondrait à l'anti-européanisme, à l'europhobie et au *hard euroscepticism*. On parle ici d'euroscpticisme idéologique car on le retrouve au travers des discours et des programmes des partis qui sont contre l'Europe, et ce, de manière générale. Ils sont donc contre l'Union européenne, mais également contre toute forme d'intégration européenne comme le Conseil de l'Europe ou, auparavant, la Communauté économique européenne. Autrement dit, ils rejettent l'existence de toute institution supranationale. L'euroscpticisme idéologique est éminemment lié à la montée des populismes que l'on retrouve dans tous les pays de l'Union européenne dans les discours des partis d'extrême droite, au premier rang desquels, en France, il y a le Front national. On peut également citer le parti Aube dorée en Grèce ou le Parti de la liberté d'Autriche (FPÖ, *Freiheitliche Partei Österreichs*). Dans ces hypothèses, il y a parfois une adéquation entre euroscpticisme et revendication de l'identité nationale comme c'est le cas notamment en Autriche et en Hongrie. Mais cela n'est pas systématique car on trouve aussi des pays où l'euroscpticisme est fort en dépit d'une faible identité nationale, comme c'est le cas en Lituanie ou en République tchèque<sup>16</sup>.

Dans un second temps, l'euroscpticisme sectoriel se rapporterait au *soft euroscepticism* puisqu'il ne manifeste pas une opposition à l'Union européenne, mais simplement un désaccord avec sa ou ses politiques, et ce, à un moment donné. C'est pourquoi le *soft euroscepticism* est contingent et conditionnel. Il est contingent car l'Union européenne peut prendre une orientation politique puis en changer dans le cadre d'une réforme. Par exemple, dans le cadre de la PAC, des quotas laitiers furent instaurés par un règlement du Conseil du 31 mars 1984 qui, aujourd'hui, ont été supprimés. Il est conditionnel car il est possible de ne désapprouver qu'une seule politique et non les autres ou d'exprimer un désaccord seulement sur des politiques secondaires. Toutefois, la question de savoir quelles sont les politiques essentielles et quelles sont les politiques accessoires est relative puisqu'une politique peut être primordiale pour un Etat membre, alors qu'elle est accessoire pour un autre. Il en va ainsi de la politique de la pêche à laquelle la Grande-Bretagne et le Portugal accordent une grande importance ou encore de la politique étrangère et de sécurité commune que l'élite politique française considère comme une composante essentielle de l'Union européenne<sup>17</sup>.

Enfin, il y a l'euroscpticisme mythique qui résulte de la croyance selon laquelle l'Union européenne est compétente dans tous les domaines, omniprésente, et que l'Etat est dépourvu de moyens d'intervention. Cette croyance est le fruit d'un discours alimenté par divers partis politiques. Un tel discours ressort des partis nationalistes et, dans ce cas, l'euroscpticisme idéologique se distingue de l'euroscpticisme mythique car ce dernier n'adhère pas à leurs théories nationalistes. Mais il peut également émaner de tout bord politique qui souhaite un retour des compétences essentielles, stratégiques à l'Etat. La croyance selon laquelle l'Etat n'est plus compétent dans aucun domaine est fautive puisque la justice pénale, la défense, la police ne ressortent pas des compétences de l'Union européenne, mais de celles des Etats. Or les partis politiques qui relèvent de l'euroscpticisme mythique jouent de la méconnaissance des citoyens quant au fonctionnement de l'Union européenne.

---

<sup>16</sup> Cécile LECONTE, *Understanding Euroscepticism*, Palgrave Macmillan, 2010.

<sup>17</sup> Ibid.

Il est possible d'illustrer cette forme d'euroscpticisme par le traitement médiatique de la campagne du Brexit au Royaume-Uni. Les journaux nationaux les plus vendus n'ont pas hésité à reprendre des arguments de campagne du parti UKIP dans leurs Unes. Parmi les plus marquantes « *Le jour de l'indépendance* »<sup>18</sup>, « *L'UE veut prendre le contrôle de vos fonds de pension* »<sup>19</sup> ou encore « *comment l'UE rend le Royaume-Uni impossible à gouverner* »<sup>20</sup>. L'apogée de cette argumentation est l'inscription sur les visuels de campagne du parti souverainiste UKIP de la phrase suivante : « *Donnons à notre système de santé les 350 millions de livres que l'Union européenne nous prend chaque semaine* ». Cet argument qui était pourtant parmi les plus utilisés de la campagne s'est avéré faux et reconnu comme tel par le président du parti UKIP suite aux résultats du référendum<sup>21</sup>. C'est une véritable campagne de désinformation qui a été engagée se concluant par le résultat que nous connaissons aujourd'hui. On peut déplorer lors de la campagne un manque de hauteur des outils médiatiques. Des sites d'information publics ont dû faire un travail de décodage des arguments et des discours, communément appelé le « *fact checking* »<sup>22</sup>. Le traitement de la question par des tabloïdes grands publics apporte des réponses stéréotypées et manichéennes. Les citoyens, pour véritablement s'informer, ont dû passer par des outils de décodages médiatiques qui ne sont pas à la portée de l'ensemble du corps électoral.

L'intérêt de définir et de classer les euroscpticismes est d'éviter les confusions dans l'analyse des discours des partis politiques, dont un exemple probant est le parti « *Alternative pour l'Allemagne* ». Issu d'un désaccord tant avec la politique gouvernementale que la politique de l'Union européenne, le parti « *Alternative für Deutschland* » (AfD) né en 2013, s'est très vite renforcé lors de la crise des réfugiés. Pour preuve, dès 2014, l'AfD a gagné sept sièges au Parlement européen<sup>23</sup> et a obtenu plus de dix mandats dans sept *Landesparlamente*<sup>24</sup>. Dans son programme, l'AfD souhaite notamment un retour de la compétence en matière d'immigration vers les Etats afin de permettre une réglementation plus stricte conditionnant l'entrée d'immigrés sur le territoire allemand à la connaissance de la langue allemande ou à l'obtention de diplômes universitaires. Au regard d'une telle revendication, l'AfD semblerait devoir être classé parmi les euroscptiques idéologiques, sentiment accentué par les médias dont, par exemple, Le Monde qui titre « *Elections à Berlin : le score du parti d'extrême droite AfD inquiète* »<sup>25</sup>. Toutefois, une enquête de l'Universität Duisburg-Essen montre que le parti utilise l'euroscpticisme comme une stratégie pour se

---

<sup>18</sup> *The Sun* du 23 juin 2012

<sup>19</sup> *The Daily Express* du 11 avril 2016

<sup>20</sup> *The Daily Mail* du 22 mai 2016

<sup>21</sup> Déclaration de Nigel Farage sur la chaîne Good Morning Britain le 24/06/2016

<sup>22</sup> Site de la BBC « EU referendum : reality check »

<sup>23</sup> Parlement européen, « *Siège par Etat membre* », 1<sup>er</sup> juillet 2014, [<http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/fr/seats-member-state-absolute.html>].

<sup>24</sup> Parlement au sein des Länder.

<sup>25</sup> Thomas WIEDER, « *Elections à Berlin : le score du parti d'extrême droite AfD inquiète* », Le Monde, 17 septembre 2016, [[http://www.lemonde.fr/europe/article/2016/09/17/election-a-berlin-le-score-du-parti-d-extreme-droite-est-particulierement-attendu\\_4999362\\_3214.html](http://www.lemonde.fr/europe/article/2016/09/17/election-a-berlin-le-score-du-parti-d-extreme-droite-est-particulierement-attendu_4999362_3214.html)].

différencier des autres partis allemands et moins en raison d'une réelle hostilité envers l'Union européenne et ses institutions. C'est la raison pour laquelle le parti se présente d'autant plus anti-européen dans le cadre de ses discours à l'attention de la population que dans son programme<sup>26</sup> où il explique que l'Allemagne aurait besoin de l'Europe, mais elle n'aurait ni besoin de l'euro, ni du centralisme émanant de Bruxelles, ce qui lui permet de s'adresser tant aux extrémistes de droite qu'aux centristes<sup>27</sup>. Ainsi, l'AfD ne devrait pas être classé parmi les eurosceptiques idéologiques, mais plutôt les eurosceptiques sectoriels.

Comme il a été relevé précédemment, les mouvements eurosceptiques ont, à diverses reprises, employé des outils médiatiques aux fins de semer le doute au travers du corps électoral. Une analyse similaire peut être faite à propos du traitement de la crise grecque dite du « *Grexit* » au printemps 2015. Tant les journaux nationaux de grande notoriété que les grandes chaînes télévisées ont pu donner une vision de la situation décalée de la réalité<sup>28</sup>. Le Journal *Le Monde*, dans l'un de ses articles de l'époque, n'a pas hésité à procéder à des raccourcis tels que la Grèce « *n'aurait pas été victime de l'austérité* », « *elle ne verse quasiment aucun intérêt* » ou encore qu'il s'agit d'un « *pays du Club Med* »<sup>29</sup>.

La Grèce et son président font l'objet d'un traitement particulier, une distinction s'opère entre « la Grèce » ou « les Grecs », d'une part, et « l'Europe » ou « les Européens », d'autre part. Les illustrations les plus marquantes sont les suivantes : « *Grèce : Tsipras et les Européens dans la bataille du référendum* »<sup>30</sup>, « *Grèce contre Europe le combat continue* »<sup>31</sup> ou encore « *Crise grecque : Tsipras peut-il faire plier l'Europe ?* ». Des raccourcis sont aussi faits entre les Européens et les institutions de l'Union à l'aide de Unes comme « *Référendum, les Européens exhortent les Grecs au « oui »* »<sup>32</sup> ou encore « *Les Européens mettent les Grecs en garde contre un « non » au référendum* »<sup>33</sup>. L'utilisation de titres racoleurs des principaux journaux nationaux a eu un effet de cristallisation de la crise et de confusion des termes. Se pose ici la question de la différenciation du traitement médiatique en fonction du pays concerné. Le sentiment qui se dégage est que les pays membres les plus récents sont traités différemment des pays fondateurs. Ce genre de sentiment que peuvent ressentir les lecteurs amène inexorablement vers un euroscepticisme qu'il soit modéré ou non. Cette appréhension de l'Europe d'aujourd'hui constitue pour celle-ci le défi de ce début de XXI<sup>ème</sup> siècle.

---

<sup>26</sup> Cf. Annexes.

<sup>27</sup> Michael KAEDING, « Die Vermessung des Euroskeptizismus der Alternative für Deutschland », 8 décembre 2014, [<http://blogs.uni-due.de/wissenschaft-politik/2014/12/08/die-vermessung-des-euroskeptizismus-der-alternative-fuer-deutschland-afd-im-fruehjahr-2014>].

<sup>28</sup> <http://www.acrimed.org/Quand-les-medias-dominants-boutent-la-Grece-hors-d-Europe>

<sup>29</sup> <sup>29</sup> *Le Monde du 18 juin 2015* ([http://www.lemonde.fr/idees/article/2015/06/17/les-grecs-hebetes\\_4655631\\_3232.html](http://www.lemonde.fr/idees/article/2015/06/17/les-grecs-hebetes_4655631_3232.html))

<sup>30</sup> *Le Monde du 30 juin 2015*

<sup>31</sup> *L'Expansion du 9 mars 2015*

<sup>32</sup> *Les Échos du 29 juin 2015*

<sup>33</sup> *France 24 le 29 juin 2015*

## II - L'euroscepticisme, un défi pour l'Union européenne.

Depuis 2008, la crise bancaire et financière suscite un mouvement de repli des États nations. Ce phénomène se manifeste par une montée des populismes et des extrêmes en Europe et, plus largement, en Occident. Cette tendance au repli national ainsi que le développement des discours eurosceptiques et antieuropéens pourraient aboutir à une remise en cause du projet européen tel qu'il existe **(A)**. C'est la raison pour laquelle une réflexion sur les moyens de susciter une nouvelle adhésion au projet européen et à ses valeurs doit être aujourd'hui menée **(B)**.

### A) La possible remise en cause du projet européen.

L'Europe est un projet qui ne semble pas encore avoir trouvé de forme politique adéquate pour répondre aux attentes des citoyens des différents États membres. Il est ainsi devenu banal, depuis une vingtaine d'années, de dénoncer le « déficit démocratique » de l'Union, qui serait à l'origine d'un désintérêt des citoyens pour la question européenne.

L'expression « déficit démocratique » est utilisée pour faire valoir que les institutions de l'Union européenne et leurs processus décisionnels souffrent d'un manque de légitimité démocratique et semblent inaccessibles au citoyen du fait de leur complexité. Il existe une multitude de causes à ce « déficit démocratique ». Outre la complexité de son fonctionnement et l'opacité du processus décisionnel, la forme technocratique de l'Union continue de poser problème. Lors d'une conférence à Strasbourg en 1999, Jacques Delors souligne déjà que « *l'Europe est une construction à allure technocratique et progressant sous l'égide d'une sorte de despotisme doux et éclairé* ». À cette technocratie, s'ajoute encore l'influence jugée excessive des lobbys sur la prise de décision européenne et le sentiment d'éloignement physique et psychologique des citoyens vis-à-vis des institutions de l'Union. Du reste, la stratégie de communication de l'Union européenne (consultations publiques, registres de transparence) ne permet pas d'atténuer ce sentiment d'éloignement, du fait de l'absence de véritable espace public européen et de médias européens<sup>34</sup>. Comme l'explique Julian Priestley, « *le premier problème identifié il y a 40 ans reste d'actualité. Les institutions européennes sont désormais mieux informées sur les préoccupations des citoyens mais ces derniers restent peu informés sur l'UE* »<sup>35</sup>. Pour résorber la fracture démocratique de l'Union, plusieurs solutions ont été envisagées, notamment le renforcement des pouvoirs du Parlement européen au fil des révisions des traités. Mais force est d'admettre que les réformes institutionnelles n'ont pas permis d'augmenter le taux de participation aux élections européennes et de renforcer l'implication des citoyens dans le projet européen.

---

<sup>34</sup> Dieter GRIMM, Olivier BEAUD, « La Démocratie européenne : les raisons de la défiance », *Esprit*, 2015/7, p. 160.

<sup>35</sup> Salvatore SIGNORELLI, *L'UE et les opinions publiques: je t'aime, moi non plus ?*, Institut Jacques Delors, novembre 2012, n° 93.

La défiance des citoyens et des partis politiques vis-à-vis de l'Union et de ses institutions reste donc toujours d'actualité. Elle présente un risque majeur pour le projet européen : la volonté grandissante des États de sortir de l'Union européenne. Empiriquement, c'est ce qu'a révélé le référendum sur le "British Exit". Le Brexit constitue le premier exemple de départ volontaire d'un État membre de l'Union, à la suite d'un référendum populaire. S'il est encore trop tôt pour tirer toutes les conséquences politiques et économiques de la sortie du Royaume-Uni de l'Union, deux risques peuvent d'ores et déjà être évoqués.

Le premier risque est celui d'un effet de contagion aux autres États membres de l'Union européenne. Ces pays pourraient voir dans la situation du Royaume-Uni un exemple à suivre ; le référendum britannique serait susceptible de renforcer les partis populistes et eurosceptiques, voire europhobes, dans les autres États européens.

Le second risque est celui d'un effet de dissuasion sur les pays candidats à l'intégration européenne, en particulier dans un contexte de crise économique. En Albanie, par exemple, l'euroscepticisme se développe depuis 2008. Selon une enquête réalisée en 2014, 23 % des Albanais pensent que leur État n'est pas prêt à faire face aux conséquences de l'intégration et qu'une sorte de désillusion pourrait apparaître après l'adhésion à l'Union, compte tenu de la détérioration des conditions et perspectives économiques. L'argument fondamental des eurosceptiques est que l'intégration dans l'Union européenne et la consolidation démocratique ne sont pas des processus parallèles et parfois même se contredisent<sup>36</sup>. Plus largement, les enquêtes démontrent que la popularité de l'Union dans les Balkans est en constant déclin. En Serbie, le soutien à l'intégration européenne a atteint son niveau historique le plus bas : alors qu'en 2011, le pourcentage des citoyens favorables à l'adhésion à l'Union européenne s'élevait à 60 %, en 2013, les partisans de l'élargissement ne représentaient plus que 40 %. Même les pays ayant une forte tradition européenne, comme la Macédoine et le Monténégro, enregistrent des changements significatifs ; les citoyens se disent frustrés et déçus de l'impasse persistante du processus de rapprochement. En réalité, les causes de l'euroscepticisme dans les Balkans sont multiples et complexes.

---

<sup>36</sup> Albert Rakipi, « Albanian Euroscepticism? The wrong debate in the wrong place at the wrong time », *Tirana Times*, 22 avril 2007.

En premier lieu, la crise économique et financière qui a frappé l'Union européenne au cours des dernières années a considérablement endommagé un modèle de développement qui repose en grande partie sur les investissements étrangers. En effet, la stagnation économique généralisée et le manque d'emplois ne stimulent pas l'adhésion aux politiques réformistes exigées par l'Union.

En deuxième lieu, les difficultés qu'ont rencontrées les pays de la région qui font déjà partie de l'Union européenne font office de signaux d'alarme pour les aspirants à l'intégration. Ainsi, les effets dévastateurs de la crise économique et financière sur la Grèce ont renforcé le scepticisme envers l'Union. Les citoyens des Balkans occidentaux reconnaissent la responsabilité de la classe dirigeante dans la catastrophe économique de la Grèce et dans le recul du développement politique et social du pays.

En troisième lieu, les élites politiques et les intellectuels se plaignent de l'attitude de l'Union européenne, qu'ils estiment paternaliste. En théorie, le processus d'intégration devrait impliquer des fonctionnaires des institutions européennes et des représentants démocratiquement élus des pays candidats sur un plan d'égalité formelle. Mais en pratique, c'est à Bruxelles que les décisions cruciales concernant les modalités de l'élargissement sont prises ; certaines sont même imposées. En outre, l'obligation faite aux pays candidats de respecter les valeurs et principes de l'Union alors que celle-ci traverse actuellement une grave crise démocratique est perçue comme une attitude paradoxale, sinon offensante par les pays candidats.

En dernier lieu, l'euro-scepticisme est nourri par le manque d'enthousiasme des États membres de l'Union concernant la poursuite de l'élargissement, qui n'apparaît pas comme l'une de leurs priorités. En renforçant les positions des partis euro-sceptiques, le Brexit pourrait d'ailleurs se traduire par un blocage du programme d'élargissement de l'Union européenne, particulièrement dans les Balkans.

## **B) La recherche d'une nouvelle adhésion au projet européen.**

Les conséquences de l'euroscepticisme sur le processus d'intégration invitent à s'interroger sur les moyens de susciter une nouvelle adhésion au projet européen et à ses valeurs. La sortie du Royaume-Uni de l'Union Européenne pose, en effet, un certain nombre de questions quant à l'avenir du projet européen. Comment le processus intégratif doit-il réagir ? Quelles conséquences en tirer ? Faut-il aller vers plus d'Europe, moins d'Europe ou bien une Europe à la carte ?

Certains auteurs, comme Sylvie Torcol, insistent sur la nécessité de mettre en œuvre un mode d'intégration différencié pour relancer le projet européen<sup>37</sup>. Il faut repenser l'Europe, permettre d'adapter son cadre juridique en fonction des souhaits politiques des États. En d'autres termes, il convient de moduler l'intégration européenne en fonction des souhaits de chaque État et constituer ainsi une Europe plus intégrée. Elle serait seulement composée des États qui souhaitent se voir appliquer une accentuation de l'intégration européenne. Ces derniers accepteraient une perte plus importante de leur souveraineté. C'est l'idée d'une Union à plusieurs vitesses, d'une Union en cercles concentriques. Le premier cercle comprendrait les pays se prononçant favorablement à plus d'intégration politique, donc à plus d'Europe. Le deuxième cercle comprendrait les États voulant continuer leur intégration économique sans forcément accroître leur intégration politique. Le troisième cercle comprendrait les États désireux de quitter le processus d'intégration européen qu'il soit économique ou politique. Ce nouveau modèle européen permet à la fois plus et moins d'Europe, mais il nécessite une refonte du cadre juridique européen, plus souple, plus adapté à ces évolutions. Reprenant une idée de Proudhon, Sylvie Torcol met alors en avant la nécessité d'établir un contrat social européen, un contrat de fédération pour susciter l'adhésion à cette nouvelle Europe. Le cadre juridique du contrat permettrait, de par sa souplesse, une conciliation entre l'évolution nécessaire de l'Union et la garantie de la conservation des souverainetés des États réticents au projet intégrationniste européen.

Certains politiques, tels que Hubert Védrine, estiment également qu'il aurait fallu suivre ce que proposait Jacques Delors, à savoir respecter plus largement le principe de subsidiarité. Ainsi, la Commission européenne n'aurait pas à s'ingérer dans les domaines qui peuvent être mieux traités par les nations ou les collectivités locales. Le sentiment majoritaire à l'heure actuelle semble être celui d'une concentration moins poussée. Elle serait peut-être la condition pour assurer la survivance de l'appartenance à l'Union européenne.

Au demeurant, cette nouvelle adhésion au projet européen nécessite la construction d'une identité européenne. Différentes mesures ou initiatives pourraient alors être envisagées.

---

<sup>37</sup> Sylvie TORCOL, « Après le Brexit : faut-il plus ou moins d'Europe ? », *Revue de l'Union européenne*, 2016, n° 602, p. 570.



Le projet politique européen ne peut s'imposer, tout d'abord, qu'avec l'émergence d'une véritable nation européenne. La construction de la nation est un processus de cohésion d'un peuple autour d'une idée de leur identité. De toute évidence, cette idée de l'identité ne peut naître que de l'éducation. Des projets assez ambitieux ont d'ailleurs émergé dans l'esprit de quelques europhiles, comme l'année de scolarité européenne proposée par le magazine *Le Taurillon* (média eurocitoyen). Ce projet consisterait, pour tous les jeunes européens, à effectuer une année d'étude en dehors du pays d'origine ; cette année serait gratuite, laïque et obligatoire ou suffisamment incitative. Il serait aussi envisageable de mettre en place une sorte de « service civil européen », afin d'envoyer les citoyens volontaires au service d'un autre État européen. Cette immersion accentuerait et concrétiserait chez le citoyen le sentiment d'appartenance à l'Union, vecteur de l'identité européenne. Le magazine *Le Taurillon* propose enfin la suppression des cours d'éducation civique actuels pour les remplacer par des cours d'éducation civique européenne. Mais il est tout à fait possible d'imaginer des cours d'éducation civique qui mêleraient des enseignements nationaux et européens et aideraient ainsi les jeunes élèves à appréhender le fonctionnement des institutions européennes. Le magazine *Les Échos* propose également de reconstruire l'identité européenne par l'éducation et la culture. Il met en avant la nécessité pour chaque citoyen européen d'aller vivre dans au moins deux pays européens différents du sien, avant ses 30 ans, pour se former et servir l'intérêt général. Pour ce faire, il propose l'institution d'un « service civil européen » obligatoire et Erasmus pour tous. Il incite aussi l'Union européenne à multiplier les collèges, lycées et universités européens pour favoriser le brassage culturel européen.

La construction d'une identité européenne suppose, ensuite, l'appropriation d'un passé commun européen. Certains auteurs proposent de mettre en avant un passé historique européen commun, remontant jusqu'à l'Antiquité grecque et romaine, en passant par la réappropriation de grands personnages historiques (Orwell, Bach, Mozart, Érasme...) à travers des commémorations internationales<sup>38</sup>. L'histoire constituerait, selon ces auteurs, un point d'ancrage non négligeable de l'identité européenne.

Enfin, la création de symboles européens pourrait permettre de renforcer le sentiment d'appartenance à l'Union<sup>39</sup>. Le Traité « constitutionnel », rejeté par la France et les Pays-Bas, instituait d'ailleurs un certain nombre de symboles, comme un drapeau européen, un hymne de l'Union tiré de *l'Ode à la joie*, une devise et même une journée de l'Europe célébrée le 9 mai. Ces symboles n'ont pas été repris par le Traité de Lisbonne. Certains politiques, comme Axel Poniatowski, estiment que ces symboles devraient être inscrits dans les constitutions nationales, afin de dépasser la scission existant entre symboles européens et symboles nationaux.

---

<sup>38</sup> Denis SINDIC, Emanuele CASTANO, Steve REICHER, « Les dynamiques identitaires et le processus d'intégration européenne », *Études internationales*, n° 3, 2001, p. 425.

<sup>39</sup> Voir en ce sens, Claude COURVOISIER, « Crises de l'Europe, crise des symboles », *Revue de l'Union européenne*, 2012, n° 555, p. 401.

# Table ronde n° 3 – Les Solutions. L'Europe des cercles concentriques.

Par les étudiants de l'Université de La Rochelle.

## I - De l'Europe des guerres à une intégration différenciée en Europe.

Les différents courants nationalistes du XX<sup>ème</sup> siècle ont occasionné d'innombrables déchirures au sein de l'Europe ; en attestent les deux guerres mondiales qui ont abouti à un redécoupage de l'Europe autour de nouvelles frontières. Sur ces bases, l'adhésion des pays européens à l'Union européenne s'est faite de manière progressive suivant un mouvement d'élargissement. A ainsi pu se développer un vaste mouvement de communautarisation à l'échelle européenne.

Mais ce processus se réalise de moins en moins de manière uniforme sur le continent européen. En effet, les stratégies **d'intégration différenciée** se multiplient. Il faut entendre par intégration différenciée « *le fait qu'à l'intérieur de l'Union, des Etats ou des groupes d'Etats sont ou peuvent être régis par des règles différentes des règles considérées comme générales, c'est-à-dire censées s'appliquer à tous* »<sup>40</sup>. Cette différenciation dans l'appartenance étatique à l'Union fait désormais pleinement partie de la construction de l'Union. Il s'agit de trouver la meilleure solution pour agréger des pays aux intérêts de plus en plus divers.

## II - Le concept d'Europe des cercles concentriques.

Ce concept désignerait une architecture de l'Europe constituée de sous-ensembles d'Etats ayant atteints différents niveaux d'intégration et de relations communes ; chaque sous-ensemble peut être dessiné sous forme de cercles se superposant toujours en leur centre. En identifiant des « cercles d'amis » plus ou moins proches, l'avantage serait d'atténuer les effets d'inclusion / d'exclusion ; l'inconvénient est qu'elle peut conduire à la dilution de l'idée européenne, avec le rejet des effets de *spill-over* par des Etats récalcitrants au partage de souveraineté.

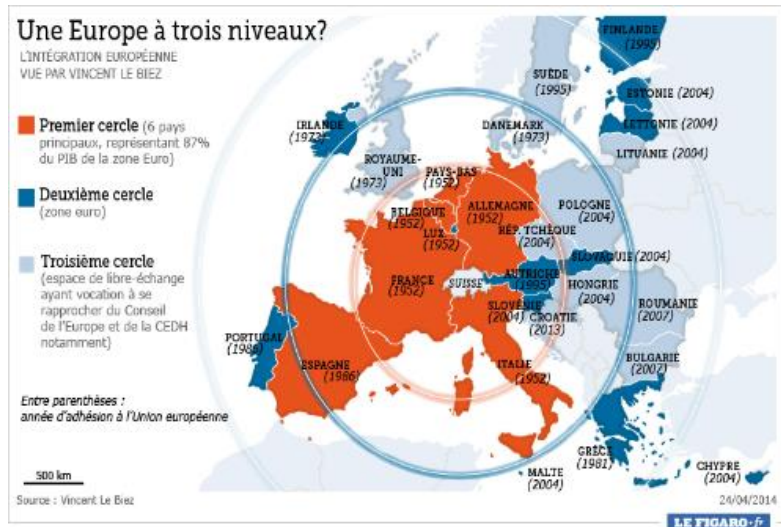
---

<sup>40</sup> P. MANIN, J.-V. LOUIS, (dir.), *Vers une Europe différenciée ? Possibilité et limite*, A. Pedone/TEPSA, 1996, p.9.

La théorie a par exemple été prônée, en 1994, par l'ancien premier ministre français E. BALLADUR<sup>41</sup>, qui souhaitait renforcer la gouvernance de la zone euro mais aussi la coopération militaire, et reprise plus récemment par les partisans d'une Union plus réduite dans une Europe plutôt intergouvernementale.

Dans cette veine, certains ont imaginé une Union à trois niveaux, ce qui permet de dessiner une Union en cercles concentriques (VOIR ANNEXE n°1)<sup>42</sup>.

Mais la théorie vise surtout les relations à organiser entre les Etats membres et non membres de l'Union.



- Selon cette approche, l'Europe serait formée d'un premier cercle, que l'on pourrait qualifier d'« **avant-garde** », ou de « **noyau dur** » de l'Europe. A l'intérieur de ce cercle pourraient être réalisées des « *coopérations renforcées* » en matière notamment de politique économique, de défense ou de diplomatie. Ce 1<sup>er</sup> cercle, plus restreint, serait le socle, l'organisation de base autour de laquelle graviteraient les autres cercles.

- Le second cercle, le *cercle de droit commun* quant à lui, apparaîtrait comme constitué par la zone économique et le marché intérieur. Il serait composé des autres Etats membres de l'Union pratiquant une politique de libre échange et de concurrence communautarisée.

- Enfin le troisième cercle *des proches* serait représenté par les Etats européens non membres, mais avec lesquels l'Union a développé des relations intergouvernementales ou des partenariats diversifiés. Ce cercle poursuivrait deux objectifs primordiaux, à savoir la promotion de l'Etat de droit, de la paix et des droits de l'homme, ainsi que la constitution d'une vaste zone de libre-échange. Il est aussi possible de renforcer les liens, avec la constitution d'un espace de marché plus intégré, à l'image de l'Espace économique européen (EEE), qui réunit les Etats de l'AELE et les Etats de l'Union européenne.

<sup>41</sup> Le Figaro du 30 août 1994.

<sup>42</sup> Annexe n°1 – Une Europe à trois niveaux ? p. 48

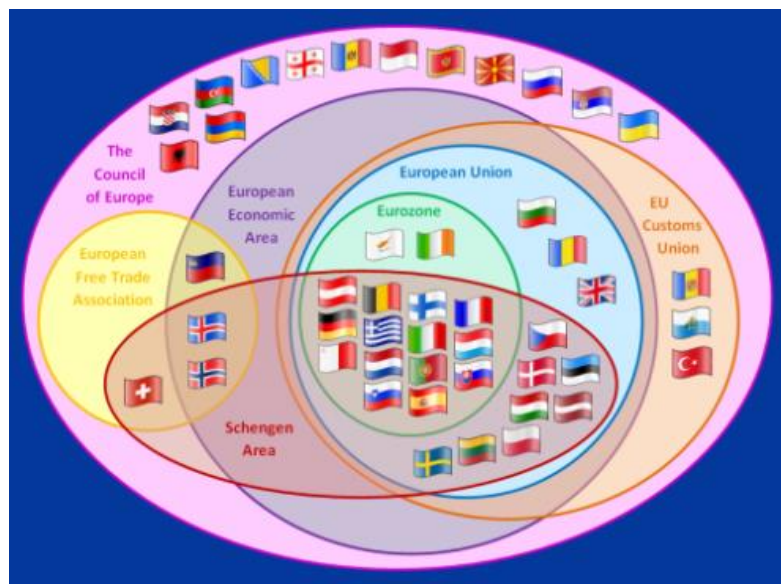
### III- Comparaison avec d'autres modes d'intégration différenciée.

La théorie des cercles concentriques, qui conduit à séparer en trois groupes d'États ayant des relations plus ou moins étroites entre eux, doit être mise en relation avec d'autres modes d'intégration différenciée, qui ont émergé au fil des années.

Est apparue la théorie de **l'Europe à la carte**. Il s'agit d'un mode d'intégration différenciée offrant à différents Etats membres le choix de sélectionner, comme dans un menu, les domaines dans lesquels ils accepteraient de participer, tout en ne conservant qu'un nombre minimal d'objectifs communs. Ces Etats bénéficient alors de clauses de non-participation dites d'*opting-out*. En fonction de leurs choix, les Etats vont se retrouver dans tel ou tel cercle.

Dans **l'Europe à plusieurs vitesses**, la poursuite d'objectifs communs est le fait d'un groupe d'Etats membres à la fois capables et désireux de progresser, tandis que les autres pourront les suivre ou les rejoindre ultérieurement, lorsqu'ils le pourront. A la différence du modèle précédent fondé sur la volonté, c'est la capacité des Etats qui est prise en compte, et leur permettra alors de passer d'un cercle à l'autre.

On peut aussi faire le lien avec **l'Europe à géométrie variable** (VOIR ANNEXE n°2)<sup>43</sup>, qui permet de dessiner des espaces européens de solidarité variable. Elle engloberait alors toutes les acceptions précitées dans un grand ensemble. Il s'agirait de visualiser l'existence de différences irrémédiables, en fonctions des domaines ou matières de coopération (zone Euro, espace Schengen...), justifiant ainsi une séparation entre un cercle ou groupe d'Etats



membres très intégrés (zone euro) et des ensembles qui le sont moins.

<sup>43</sup> Annexe n°2 – Accords et organisations multinationaux européens. p. 49

## IV - Actualité de l'Europe des cercles concentriques après le Brexit.

En votant par référendum, le 23 juin 2016, pour sa sortie de l'Union européenne, le Royaume-Uni a redonné de l'importance à la vision d'une réorganisation de l'Europe en termes de cercles concentriques. Jusqu'à présent, ce pays, qui a rejeté l'Euro, était placé au niveau du second cercle des pays de l'Union qui ne recherchent que l'intégration économique. Après sa sortie, le Royaume-Uni pourra peut-être faire partie du troisième cercle relatif aux pays qui entretiennent des liens avec l'Union, à travers notamment des accords de libre-échange ; encore faudra-t-il que les négociations sur le Brexit soient couronnées de succès.

L'enjeu des négociations sur le Brexit portant sur les conditions pour accéder au marché unique, certains imaginent une nouvelle recombinaison de l'Europe autour de deux cercles qui seraient la zone euro et le marché unique. Dans cette perspective, il serait indispensable de repenser l'articulation entre ces « deux Europe ». C'est ainsi la proposition du think tank Bruegel<sup>44</sup>, qui entend inventer un nouveau système d'appartenance à l'Union européenne, désormais divisée en deux cercles : le premier cercle correspondrait à une Europe supranationale ; le second comprendrait les Etats impliqués dans un « partenariat intergouvernemental structuré », qui pourraient accéder au marché unique, tout en contrôlant la libre circulation des personnes. Ce projet est néanmoins loin de faire l'unanimité.

Le Brexit constitue une fissure dans l'édifice européen. Mais les européens doivent aussi veiller à le transformer en une opportunité pour renforcer l'intégration politique européenne et la zone Euro. Le prix Nobel d'économie J. STIGLITZ<sup>45</sup> a même proposé de diviser la zone Euro entre Nord et sud, avec un système de coopération flexible entre ces deux zones. D'autres ont proposé la constitution d'un « mini-Schengen »<sup>46</sup>, recréant de nouveaux cercles à l'intérieur même de l'espace Schengen. Mais n'est-ce pas oublier l'objectif d'une *Union sans cesse plus étroite entre les peuples européens* ? Et pourtant, cet objectif lui-même paraît bien affaibli aujourd'hui.

Face à tous ces nouveaux défis, une nouvelle architecture de l'Europe devrait émerger, qui redessinerait les cercles concentriques réunissant les Etats européens, en fonction de leur volonté de poursuivre ou non sur le chemin de l'intégration politique et économique.

---

<sup>44</sup> <http://www.agefi.fr/sites/agefi.fr/files/fichiers/2016/08/eu-uk-20160829-final-1.pdf>

<sup>45</sup> Dans son dernier ouvrage, *The Euro and its Threats to the Future of Europe*.

<sup>46</sup> Idée notamment évoquée, fin 2015, par le président de l'Eurogroupe, J. Dijsselbloem, pour contrer les réticences de certains pays à [participer](#) au programme de relocalisation des réfugiés.

# Le fédéralisme.

Par les étudiants de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour.

C'est en s'exprimant devant le Parlement européen en juin 1992 que Jacques Delors qualifie le fédéralisme comme étant « *la forme la plus achevée de démocratie, car elle concilie l'efficacité, la transparence des pouvoirs et, enfin, la démocratie à portée de main puisque les citoyens peuvent, avec l'échelon régional, participer pleinement à la vie collective et être pleinement citoyens* ».

Le concept de fédéralisme renvoie à l'idée d'État fédéral, c'est-à-dire un ensemble de collectivités qui accepte d'abandonner une partie de leurs compétences au profit du regroupement qu'elles constituent. Le principe de subsidiarité en constitue alors le rouage essentiel et fluidifiant puisqu'il consiste à attribuer uniquement au niveau supérieur ce que l'on ne peut pas régler au niveau inférieur.

Cette forme d'organisation politique se distingue d'une part de la confédération, association d'États ou de collectivités indépendantes qui ont, par simple traité, délégué l'exercice de certaines compétences à des organes communs destinés à coordonner leurs politiques dans certains domaines, sans constituer un niveau de souveraineté supérieur. L'État fédéral en revanche repose sur les principes de participation et de représentation des entités fédérées faisant suite au transfert de tout ou parties de leurs compétences à un organe supérieur. Dans ce sens, les entités fédérées seront dépourvues de toute personnalité juridique internationale, uniquement détenue par l'entité fédérale. La conception traditionnelle française qui prône l'indivisibilité de la souveraineté perçoit dans ce transfert une limitation de la souveraineté. Le basculement constitutionnel vers la fédération se produit alors par le transfert de la « compétence générale » ou de la « compétence de la compétence » à l'État ou l'organe supérieur. Cette opération implique pour le nouvel État la capacité à s'attribuer de nouvelles compétences de manière unilatérale et ce sans passer par la procédure du vote unanime des entités fédérées inférieures.

D'autre part, on oppose traditionnellement à l'État fédéral, l'État unitaire, dans lequel un seul pouvoir politique s'exerce sur l'ensemble du territoire. Cependant, du fait la modernisation de l'État mais aussi pour des raisons pratiques, l'État unitaire peut avoir deux modalités d'organisation. La déconcentration renvoie à un processus d'aménagement de l'État unitaire qui assoit son autorité sur l'ensemble du territoire par le biais d'agents placés sous son pouvoir hiérarchique, chargés d'appliquer localement ses décisions<sup>47</sup>. La décentralisation est quant à elle un système d'administration par lequel des collectivités territoriales s'administrent librement par le biais d'organes délibérants élus<sup>48</sup>. Celle-ci va permettre aux collectivités territoriales d'exercer, sous le contrôle de l'État, des compétences propres.

Il faut toutefois noter qu'entre les États unitaire et fédéral, le cloisonnement n'est pas étanche. L'État régional en est une illustration puisqu'il s'agit d'un État unitaire qui a mis en place une forme extrême de décentralisation dont les caractéristiques fonctionnelles apparaissent proches des États fédéraux. L'Espagne et le Royaume-Uni en sont des exemples forts.

Historiquement, les Etats-Unis seront les premiers à se tourner vers le modèle fédéral avec la Constitution de 1787. L'hétérogénéité de leurs populations, animés par « l'esprit pionnier », et le spectre de l'emprise de la Couronne sur ses colonies vont pousser les Pères Fondateurs à opter pour un modèle réduisant au minimum les prérogatives centrales en laissant une importante liberté aux Etats fédérés. Sur le continent européen au XIX<sup>ème</sup> siècle, la théorie dominante est alors celle des nationalités incarnées par le modèle de l'État-nation. Certains pays tels que la Suisse, dans laquelle cohabitent plusieurs entités culturelles et linguistiques, opteront néanmoins en 1848 pour le modèle fédéral afin de garantir une meilleure représentation et un équilibre dans le processus de prise de décision. Malgré cette faible présence du modèle fédéral dans l'Europe du XIX<sup>ème</sup>, quelques auteurs comme que Joseph Proudhon verront très tôt dans ce mode d'organisation un possible remède face au caractère potentiellement despotique de l'Etat central. D'autres auteurs tel que le philosophe Kant faisait lui du fédéralisme l'un des trois piliers de sa théorie de la « paix perpétuelle ».

Mais ce sont les horreurs des Première et Seconde guerres mondiales qui contribueront à remettre en cause le modèle de l'Etat nation, au profit de l'idée fédérale, alors conçue comme garantie de la paix entre les Etats du vieux continent.

---

<sup>47</sup> Renvoi à l'illustration du décret impérial du 25 mars 1852 qui affirme qu'« on peut gouverner de loin mais on n'administre que de près ».

<sup>48</sup> Renvoi à la notion de « subsidiarité descendante ».

C'est dans la continuité de ce projet de paix que le Congrès de la Haye en 1948 donne naissance à un phénomène d'institutionnalisation spécifiquement européen, avec la manifestation d'une volonté fédérale. Sur cette base, la Déclaration Schuman du 9 Mai 1950 fournit un discours de la méthode : « *L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait* ». Pour construire l'union, il sera nécessaire de s'appuyer sur la réalité matérielle, en faisant en sorte qu'elle crée des solidarités de fait. Cette approche va porter le nom de fonctionnalisme ou méthode des petits pas. Le but premier sera de mettre en commun le charbon et l'acier, pour enlever à la France et à l'Allemagne les moyens de se faire la guerre et pour les placer entre les mains d'une institution commune. C'est la première étape d'une Fédération européenne. Cependant, là où certains veulent dépasser l'État, d'autres en font le point de départ : c'est la division classique entre les fédéralistes et les unionistes, qui pose les deux grands termes du débat européen que sont le mouvement d'intégration et le mouvement de coopération.

Mais dans un contexte généralisé de montée des populismes en Europe, alimenté par une succession de crises d'une intensité rarement connue depuis la fin de la Seconde guerre mondiale, la poursuite de la construction européenne se retrouve bloquée. Passée de six à vingt-huit membres en soixante ans, l'Union européenne (UE) et son modèle d'intégration en difficulté, se retrouvent une nouvelle fois compromis par le « oui » au référendum du Brexit au Royaume-Uni en 2016. Une nouvelle dynamique qui viendrait répondre aux défis contemporains, que sont la sécurité, la migration, ou encore l'environnement, reste encore à définir à l'échelle européenne. Aujourd'hui les réponses à ces crises ne manquent pas, qu'elles se conçoivent dans un mouvement de repli national, identitaire et souverainiste ; ou qu'elles se conçoivent par la poursuite de projets répondant à une logique fédéraliste, tels que la PESC, la zone euro ou la fiscalité. Dès lors, comme l'illustre le Brexit, et les tentations qu'il génère ailleurs, la désintégration européenne tant redoutée pourrait paradoxalement trouver sa solution dans la reprise du « rêve » fédéraliste.

Celui-ci suppose alors un certain nombre d'éclaircissements quant à la place du modèle fédéral dans la construction de l'Union européenne. À défaut de rattacher constitutionnellement l'UE au modèle traditionnel d'Etat fédéral, il n'est pas exclu de s'interroger sur son caractère de fédération. Ainsi, l'Union Européenne pourrait être considérée comme une association fédérale d'Etats souverains qui combine des logiques *a priori* antagonistes de coopération, d'intégration et de démocratie. En ce sens, la réactualisation de la théorie de la fédération, en particulier à la suite des travaux d'Olivier BEAUD, offre une grille de lecture renouvelée pour appréhender l'UE dès lors que la fédération est comprise comme une forme d'organisation politique qui peut exister en dehors de l'Etat. Ce prisme permet de dépasser les incertitudes quant à la qualification théorique de l'UE résultant en particulier du maintien du principe de la souveraineté des Etats membres (I), pour mettre en évidence les compétences et prérogatives matérielles de l'Union, qui, bien qu'encore incomplètes, la rapprochent d'un modèle d'Etat fédéral (II).



## I - Des incertitudes théoriques quant à la nature fédérale de l'UE.

La nature atypique de l'Union européenne pose un problème de fond quant à son rattachement à un modèle théorique existant et ce principalement face aux incertitudes quant au rattachement de l'Union européenne au modèle de l'Etat fédéral (A). Néanmoins, c'est au regard des caractéristiques propres du fédéralisme qu'il conviendra de d'examiner si l'UE, à travers une situation encore inachevée, embrasse les traits d'une forme inédite de fédéralisme (B).

### **A) De l'incertitude quant au rattachement de l'Union européenne au modèle de l'Etat fédéral.**

La notion de fédéralisme renvoie à un mode d'organisation, d'administration et de gouvernement dans lequel l'État est organisé en fédération et partage avec les États fédérés les diverses compétences constitutionnelles. Chaque membre dispose donc d'une large autonomie et délègue quelques pouvoirs à l'organisme central qu'est l'État fédéral. Différents principes structurent le fédéralisme. La superposition renvoie à l'existence de deux ordres juridiques superposés : celui de l'État fédéral et celui des États fédérés. L'autonomie renvoie au fait que les États fédérés ont des compétences propres et une autonomie institutionnelle. La participation renvoie au fait que les États fédérés sont associés à la gestion de l'État fédéral.

*L'Union européenne présente-t-elle de telles caractéristiques ?*

La réponse est au premier abord positive.

En ce qui concerne le principe de superposition, il est indéniable que l'Union européenne possède des institutions et un ordre juridique propre et distinct de celui des Etats membres assorti d'un organe juridictionnel qui veille au respect et à la bonne application de la primauté et de l'effet direct du droit de l'UE vis à vis des citoyens européens.

Le principe d'autonomie de la théorie fédérale apparaît également présent, le Traité de Lisbonne ayant réaffirmé dans l'article 5 TUE, le principe d'attribution, qui « *régit la délimitation des compétences de l'Union* » et ayant clarifié les compétences respectives de l'Union et des Etats membres. S'agissant plus spécifiquement des compétences partagées, elles sont soumises au principe de subsidiarité qui en régit l'exercice entre l'Union et les Etats membres selon les cas. Les litiges de compétences éventuels entre l'UE et les États membres sont tranchés par la Cour de Justice de l'UE, qui fait ainsi office de Cour constitutionnelle.

Enfin, s'agissant du principe de participation, et notamment au pouvoir législatif, celui-ci est partagé entre le Conseil de l'UE, qui représente les intérêts des États, et le Parlement

européen, qui représente ceux des citoyens. On pourrait faire un parallèle avec le modèle de l'Etat allemand et considérer que le Conseil de l'UE est une chambre de représentation des Etats membres tel que l'est le Bundesrat en Allemagne tandis que le Parlement européen représentant l'intérêt citoyens apparaîtrait comme le corolaire du Bundestag ou de la chambre des représentant aux Etats Unis. La Commission européenne, représentant les intérêts de l'UE, intervient quant à elle au niveau de l'initiative législative.

Il existe cependant plusieurs éléments qui permettent de dénier à l'UE un caractère fédéral.

De manière générale, chacun de ces principes n'est que partiellement vérifié dans l'UE en raison du maintien par les Etats membres, de leur souveraineté. En effet tout Etat fédéral est censé posséder la compétence générale ou « compétence de la compétence » selon la théorie constitutionnelle allemande, c'est à dire la capacité à s'attribuer de nouvelles compétences par le biais d'une modification constitutionnelle définie par le texte.

Or, les États membres de l'UE, grâce notamment au pouvoir de révision des traités, restent les maîtres de ces derniers et des compétences attribuées à l'UE.

Et si le Traité de Lisbonne a créé une procédure de révision simplifiée, cette dernière reste limitée à certains domaines et politiques communes et nécessite au préalable un accord unanime des Etats membres pris dans le cadre du Conseil Européen. De plus il est impossible pour l'Union de s'attribuer de nouvelles compétences par le biais de cette procédure simplifiée. Encore et toujours c'est la règle de l'unanimité qui prévaut donc et c'est en ce sens que l'on peut dénier la nature d'Etat fédéral à l'Union.

Un dernier argument tient enfin à la possibilité de retrait unilatéral d'un Etat membre s'il le désire. Si l'un des Etats membres souhaite partir de l'Union européenne, cette décision lui revient de manière unilatérale. Le Brexit rappelle ainsi que les États peuvent à tout moment récupérer toute ou partie des compétences transférées.

Dès lors, il convient de conclure avec la Cour constitutionnelle allemande qui, dans une décision du 30 Juin 2009, a estimé que si l'UE a une forme fédérale, son processus de décision reste très largement intergouvernemental, que cette circonstance ne permet pas de faire rentrer sans encombre l'UE dans la catégorie de la fédération.

Bien que ne constituant pas un Etat fédéral il apparaît indéniable que l'Union européenne possède une multitude de traits fédéraux la rapprochant grandement d'une forme de fédéralisme qu'il reste à définir. Ainsi, l'émergence inédite du concept de « fédération d'Etats souverains » constituerait un possible remède face à au incertitudes que sa nature complexe soulève.

## **B) La qualification novatrice de fédération d'États souverains comme solution clarificatrice ?**

L'UE se situe à mi-chemin entre une simple organisation internationale et un État fédéral. En effet, les États membres de l'Union européenne demeurent souverains car ils sont détenteurs de la « compétence de la compétence ». Cependant, l'UE s'est vue dotée de pouvoirs de type constitutionnel. Cette situation intermédiaire aboutit ainsi à créer une zone de flou autour de la question du fédéralisme dans l'Union européenne, laquelle est systématiquement associée à celle de la création d'un État. Or, il conviendrait d'opérer une distinction entre la création d'un État et celle d'une organisation de type fédéral, composée d'États divers, dans laquelle des compétences sont transférées au niveau supranational sans pour autant opérer un transfert de souveraineté réel.

L'Union européenne reflète ainsi une organisation politique inédite dans le monde international. Dès lors, il apparaît clairement que la nature de l'Union européenne par rapport au fédéralisme dit « classique » demeure imprécise. Il semblerait alors que cette situation opaque trouve une réponse uniquement dans la nuance. Cette même situation aux contours flous découle de la doctrine européenne, laquelle, est extrêmement imprégnée de la théorie de l'État fédéral, et ne parvient donc pas à concevoir une fédération d'États réussie qui ne soit pas elle-même un État. La solution pour clarifier cette relation complexe entre fédéralisme et Union européenne pourrait résider dans la dissociation, telle que celle opérée aux Etats-Unis, des notions d'État et de fédération. Selon cette conception applicable au rapport interne entre les niveaux fédéral et fédérés des Etats-Unis, la notion d'État est appliquée de façon exclusive aux États fédérés ; le gouvernement fédéral n'est pas considéré comme étant un État, alors même qu'il existe une Constitution à son niveau. L'Union européenne pourrait ainsi être conçue comme une fédération d'États détenteurs de la souveraineté mais opérant certains transferts de compétences consentis à un niveau supérieur et encadré par le principe fondamental de subsidiarité. Cependant, il convient de souligner que l'absence d'un caractère purement fédéral dans l'Union européenne, est le fruit d'une préoccupation contradictoire, de ne pas basculer dans un système de type fédéral. En effet, alors même que l'Union européenne nécessite plus que jamais davantage d'intégration, la tendance est à la désintégration.

L'utilisation du modèle de fédération d'États souverains ne clarifierait cependant la situation de l'UE qu'en partie. Certes, ce modèle, permet d'expliquer l'organisation de l'UE suivant des principes de type fédéral, sans s'attacher à rechercher une souveraineté au niveau de l'Union. Cependant il ne permet pas d'expliquer l'attachement de plus en plus fort des Etats membres à leur souveraineté, et qui semble les éloigner d'une « Union sans cesse plus étroite ». Cette tendance est d'autant plus paradoxale que, dans la sphère pratique que l'UE semble se rapprocher du fédéralisme.

## **II - Des applications pratiques du fédéralisme dans l'Union européenne.**

L'évolution de la construction de l'UE s'est progressivement opérée par la mise en pratique de politiques communes. L'établissement du marché intérieur en est l'illustration inéluctable. À travers ces applications concrètes, la nature juridique de l'UE se rapproche du fédéralisme **(A)**. Et face aux multiples crises de l'UE, des solutions proposées poussent encore plus dans ce sens **(B)**.

### **A) De l'application concrète de politiques de « type fédéral ».**

Aujourd'hui, force est de constater que l'UE se présente comme une organisation complexe et hybride qui ne répond à aucun modèle théorique clairement défini. Néanmoins, d'un point de vue pratique, l'UE, de par ses traités successifs et le développement de politiques communes a permis par la méthode fonctionnaliste de se rapprocher grandement du modèle fédéral en élevant de nombreuses compétences à l'échelon supranational.

Ces projets, portant au niveau supranational les compétences « régaliennes » propres à l'existence de l'État tel que défini par Max Weber, ne sont néanmoins pas nouveaux. La construction du marché unique, cœur de la construction européenne a permis un transfert de compétences et le développement de politiques communes en matière d'Union douanière de l'établissement des règles de concurrence ou de politique commerciale commune. D'autres exemples de délégations de compétences à l'Union de manière exclusive ou partagée ont concerné d'autres prérogatives traditionnellement réservées à l'État. La création de la zone Euro et de la monnaie unique conjuguée à la mise en place d'une Banque Centrale unique et indépendante en est une des plus éclatantes illustrations. De fait, le pouvoir de battre monnaie, caractéristique régalienne historique de l'État, fut progressivement transmise à l'échelon européen. Il en est de même pour d'autres politiques communautaires telles que la Politique européenne de sécurité commune ou le récent projet de Parquet européen, laissant potentiellement entrevoir l'émergence embryonnaire d'un futur État supranational.

On pourrait donc voir au travers des nombreuses politiques mises en place dans l'Union les traits d'une Union fédérale particulière mais que du chemin reste encore à parcourir pour voir émerger un fédéralisme abouti se rapprochant de celui d'un État fédéral car de nombreuses compétences fondamentales restent encore exclusivement entre les mains des États membres. Certaines pistes de réflexions au sein des institutions pourraient toutefois amener à un élargissement des compétences de l'Union dans d'autres domaines traditionnellement réservés à l'État tel que la compétence budgétaire et fiscale, ou encore par la relance d'une véritable politique de défense commune en Europe.

L'élargissement des compétences de l'UE s'est opéré au fil de sa construction, malgré la limitation grandissante des transferts de compétences par les États membres. Seulement, l'euroscpticisme actuel et la tendance grandissante aux égoïsmes nationaux desservent l'UE. C'est dans ce contexte que des potentielles pistes d'évolution apparaissent, afin d'approfondir encore un peu plus l'intégration des États européens, par la méthode fonctionnaliste, vers une organisation fédérale de fait.

## **B) Des potentielles pistes d'évolution vers la formation d'une fédération aboutie.**

Depuis le début de la crise migratoire que connaît l'Europe, le constat est celui de l'échec des États membres de l'UE à gérer l'afflux des migrants et demandeurs d'asile. En réaction à cette arrivée massive de personnes sur le territoire de l'UE, certains États membres n'ont pas hésité à fermer leurs frontières. Face à cet échec des États membres, la subsidiarité commanderait que l'échelon supérieur se charge du problème auquel ces États sont confrontés. Il deviendrait donc nécessaire de se lancer dans la construction d'une politique commune d'asile intégrée. Cette dernière serait supervisée par la Commission et le Conseil de l'UE en tant qu'organes exécutifs. Elle serait développée par le Conseil de l'UE et le Parlement en tant qu'organes législatifs de l'UE.

En ce qui concerne le contrôle des frontières extérieures, le projet est d'améliorer l'accès à l'imagerie satellitaire pour Frontex. Pour cela, la piste de la mise en commun des moyens étatiques est envisagée. Sont concernés par ce projet, le système d'observation conjoint « Composante spatiale optique » et le système satellitaire allemand SARah, via le Centre satellitaire de l'UE. L'accent est mis sur le contrôle des frontières maritimes de l'UE.

Par ailleurs, la construction d'une « forme de base européenne pour les élèves-officiers » ou « un cours pour les troupes européennes » est envisagée afin de « développer le Réseau d'officiers européens déjà existant en vue de développer un esprit authentiquement européen chez nos officiers ».

Bien plus, si la défense européenne a été marquée par l'échec de la Communauté européenne de défense en 1954, elle pourrait bénéficier d'une nouvelle impulsion. C'est en effet le sens de la proposition des ministres de la défense allemand et français à la Haute Représentante des affaires étrangères pour l'UE lors du Sommet<sup>49</sup> de Bratislava qui a eu lieu le 16 Septembre 2016. Ces derniers ont évoqué le lancement d'une coopération structurée permanente pour la défense européenne. Ce serait la première fois qu'un tel mécanisme verrait le jour au sein de l'UE, bien que les chefs d'État et de gouvernement ont clairement émis leur volonté d'une construction intergouvernementale de la défense européenne.

---

<sup>49</sup> Sommet européen : Réunion du Conseil européen regroupant les chefs d'État et de gouvernement des États membres de l'Union européenne.

Cette tendance recouvre plusieurs réalités de la construction européenne. En effet, les négociations du Brexit et l'accord Turquie-UE sont autant d'exemples de l'importance grandissante du pouvoir de décision des chefs d'État. Dans un contexte d'incertitude qui révèle l'incapacité de l'Union européenne à résoudre les crises par elle-même, on peut se demander, si l'avenir de la construction européenne pourra se satisfaire des modèles de la fédération d'Etat souverains ou si un choix plus draconien, entre fédéralisme et inter-gouvernementalisme, ne devra pas être fait ?

## Bibliographie.

### OUVRAGES

GROSSER Alfred (dir.), *Les pays de l'Union Européenne*, La Documentation française, 2004.

LECONTE Cécile, *Understanding Euroscepticism*, Palgrave Macmillan, 2010.

### ARTICLES

CHARLES Sébastien, « Marcel Conche ou le regard sceptique », *Revue philosophique de la France et de l'étranger*, 2004/1, p. 59

COURVOISIER Claude, « Crises de l'Europe, crise des symboles », *Revue de l'Union européenne*, 2012, n° 555, p. 401.

FLOOD Christopher, USHERWOOD Simon, « *Ideological Factors in Party Alignments on the EU. A Comparison of Three Cases* », 2007.

GRARD Loïc, « Les piliers démocratiques de l'Union européenne. L'Union européenne, pilier démocratique », *Politéia*, 2015, n° 27, p. 103.

GRIMM Dieter, BEAUD Olivier, « La Démocratie européenne : les raisons de la défiance », *Esprit*, 2015/7, p. 160.

GUIOT François-Vivien, « L'identité européenne : au-delà d'une certaine phénoménologie ? », *Revue de l'Union européenne*, 2012, n° 559, p. 384.

KOPECKY Petr, MUDDE Cas, « The Two Sides of Euroscepticism. Parti Positions on European Integration in East Central Europe », *European Union Politics*, 2002 (vol. 3), n° 3, p. 297.

LE DREAU Christophe, « L'identité européenne des eurosceptiques : l'énigme Philippe Chalamont », *Les cahiers Iricep*, 2009/2 (n° 4), p. 5.

SINDIC Denis, CASTANO Emanuele, REICHER Steve, « Les dynamiques identitaires et le processus d'intégration européenne », *Études internationales*, n° 3, 2001, p. 425.

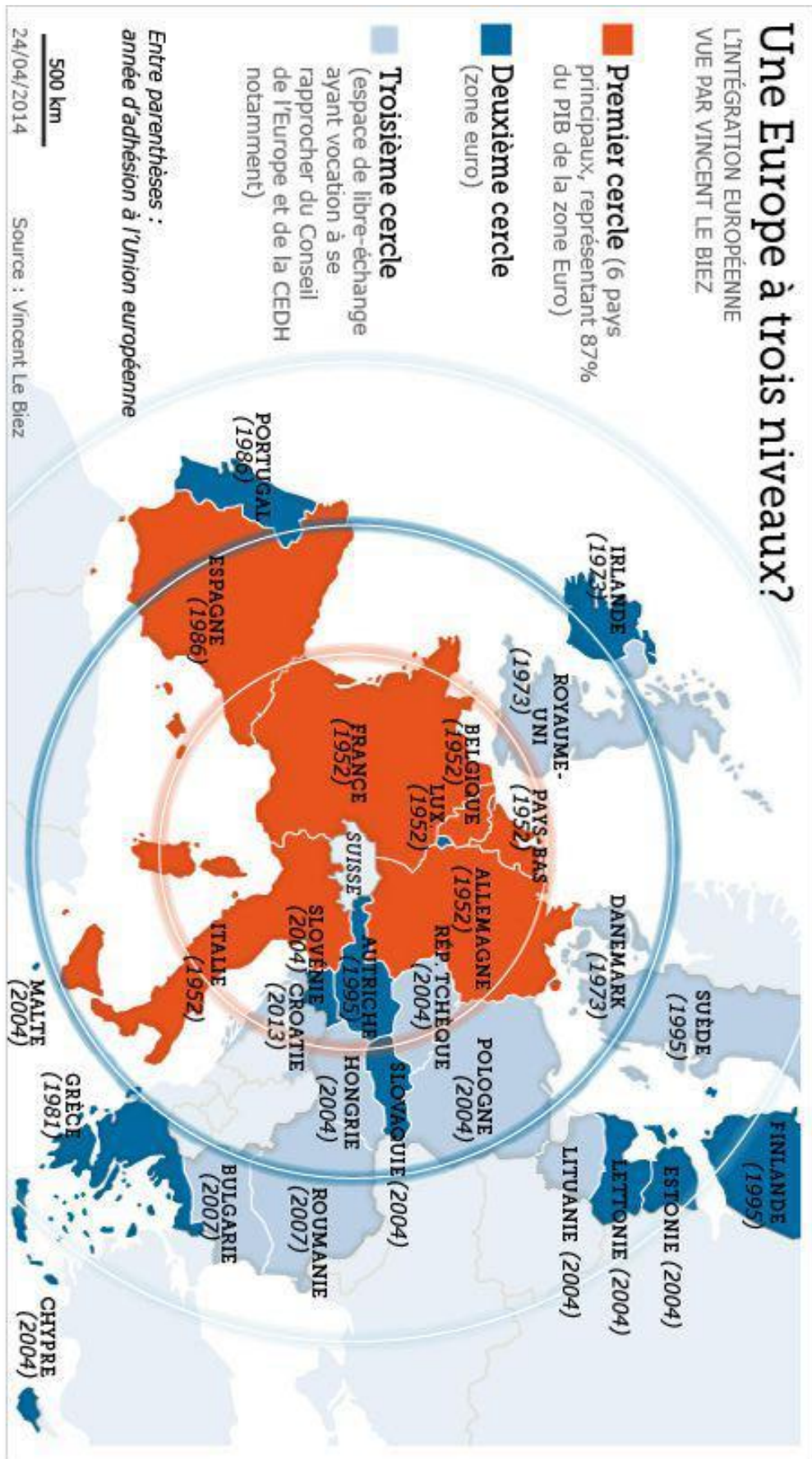
TORCOL Sylvie, « Après le Brexit : faut-il plus ou moins d'Europe ? », *Revue de l'Union européenne*, 2016, n° 602, p. 570.

### RAPPORTS ET ETUDES

SIGNORELLI Salvatore, *L'UE et les opinions publiques : je t'aime, moi non plus ?* Institut Jacques Delors, novembre 2012, n° 93.

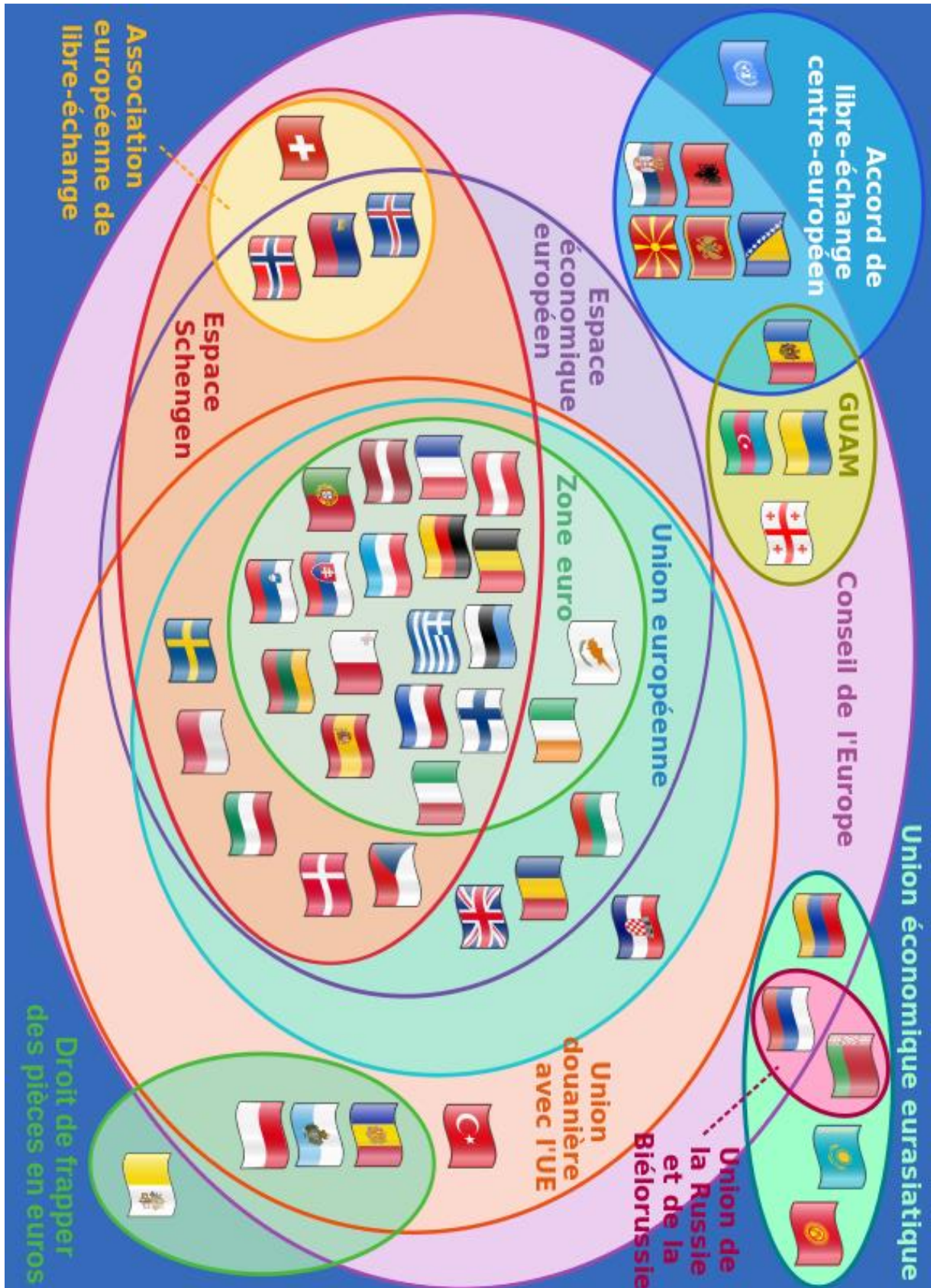
TAGGART Paul, SZCZERBIAK Aleks, *The Party Politics of Euroscepticism in EU Member and Candidate States*, Sussez European Institute, 2002.

## ANNEXE n°1 – Une Europe à trois niveaux ?





ANNEXE n°2 – Accords et organisations multinationaux européens.



# Table des matières.

<i>Les auteurs</i> .....	2
<i>Introduction</i> .....	4
<b>Table ronde n° 1 – Les Diagnostics.</b>	
<b>La remise en cause des acquis de l’Union européenne</b> .....	<b>5</b>
I- La remise en cause du processus d’unification européenne .....	7
II- La mise en cause des politiques et actions de l’Union européenne .....	11
<b>Table ronde n° 2 – Les Perceptions.</b>	
<b>L’Europe dans le débat politique</b> .....	<b>15</b>
I - Une Union européenne incapable de solutionner les défis auxquels elle fait face ....	15
II - Des discours eurosceptiques de plus en plus débridés .....	17
III - Une contamination aux acteurs pro-européens .....	18
IV - L’impuissance des défenseurs de l’Europe .....	19
<b>L’Euroscepticisme</b> .....	<b>21</b>
I - L’euroscepticisme, un phénomène insaisissable .....	23
II - L’euroscepticisme, un défi pour l’Union européenne .....	29
<b>Table ronde n° 3 – Les Solutions.</b>	
<b>L’Europe des cercles concentriques</b> .....	<b>34</b>
I - De l’Europe des guerres à une intégration différenciée en Europe .....	34
II - Le concept d’Europe des cercles concentriques .....	34
III- Comparaison avec d’autres modes d’intégration différenciée .....	36
IV - Actualité de l’Europe des cercles concentriques après le Brexit .....	37
<b>Le fédéralisme</b> .....	<b>38</b>
I - Des incertitudes théoriques quant à la nature fédérale de l’UE .....	41
II - Des applications pratiques du fédéralisme dans l’Union européenne .....	44
<i>Bibliographie</i> .....	47
<i>Annexes</i> .....	48