

# LES «REPLIQUES» DU «NON» FRANÇAIS A LA CONSTITUTION EUROPEENNE

## UN SEISME EN EUROPE

PAR

CHRISTIAN BIDEGARAY<sup>1</sup> ET CHRISTINE PINA<sup>2</sup>

Après les «non» français et néerlandais, la construction européenne semble avoir volé en éclats et la poursuite des opérations de ratification du Traité portant Constitution de l'Europe paraît relever de l'acharnement thérapeutique. Que s'est-il passé? D'abord, la phase de ratification est venue achever un processus qui avait été déjà long et difficile et constituait donc une phase à hauts risques. Ensuite, et malgré leur culture référendaire, les Français se sont montrés d'abord hésitants, avant de rejeter massivement le traité, déclenchant ainsi un véritable cataclysme. Dès lors, renforcée par le «non» néerlandais, l'onde de choc s'est propagée dans toute l'Union, au point d'imposer «une pause»<sup>3</sup> dans la procédure de ratification, euphémisme pour ne pas parler d'impasse.

### DES RATIFICATIONS A HAUTS RISQUES

Comme on pouvait s'y attendre, l'élaboration d'un traité constitutionnel ne pouvait se faire sans difficulté et, ainsi que l'a dit Valéry Giscard d'Estaing, si le résultat «*n'est pas parfait*», il était pour le moins «*inespéré*». La rédaction d'une Constitution européenne ne pouvait qu'être le résultat de compromis laborieux, mais la ratification du texte – notamment par référendum<sup>4</sup> – présentait une difficulté supplémentaire, dans la mesure où les opinions publiques sont généralement peu informées et indifférentes à l'égard de la construction européenne.

#### *Une Constitution fruit de compromis laborieux*

Après la signature du texte par les chefs d'Etat et de gouvernement, le 29 octobre 2004, l'Europe semblait se diriger vers plus de démocratie et une amélioration substantielle de son mode de fonctionnement. On s'inquiétait toutefois de l'éventuelle opposition de quelques nouveaux Etats membres ou de l'euroscpticisme danois et britannique. Néanmoins, à l'automne 2004, le credo européen des Etats fondateurs paraissait solide et les sondages semblaient conforter cette hypothèse. C'était oublier quelque peu la déception des élections européennes de juin 2004 qui, pas plus que les précédentes, n'avaient consacré l'avènement d'un espace public européen : avec un taux de participation moyen de 44,03%, cette consultation était en recul de six points par rapport à 1999; de 37,6% en 1979, l'abstention passait à 56% et le taux de participation des électeurs des nouveaux Etats membres n'était en moyenne que de 26,3% contre 45,4% pour les pays de la «vieille Europe». Les «europhiles» se consolaient en faisant remarquer que toutes les démocraties étaient aujourd'hui frappées d'une même désaffection électorale : faute d'un peuple européen et de partis transnationaux, il était donc inévitable que ces élections de second ordre, sans véritable enjeu, souffrent de ce handicap et favorisent un vote protestataire et un vote sanction de portée nationale plutôt qu'européenne. Cependant, la montée en puissance du Parlement dans la future Constitution laissait espérer une amélioration.

L'intérêt pour la nouvelle Constitution et sa ratification ont peut-être alors fait oublier les difficultés qui avaient accompagné sa gestation. Longue a été la route qui a conduit à son élaboration : nombreuses propositions au Parlement européen depuis 1990, discours de Joschka Fischer le 12 mai 2000 à l'Université Humboldt, puis de Jacques Chirac devant le Bundestag le 27 juin, Conseil européen de Laeken en décembre 2001, réunion, enfin, d'une Convention composée de représentants des Parlements nationaux, des gouvernements et de la Commission. En moins de deux ans, du 28 février 2002 au 10 juillet 2003 et au

---

<sup>1</sup> Professeur de Science politique à l'Université de Nice (France).

<sup>2</sup> Maître de conférences en Science politique à l'Université de Nice (France) et directrice du laboratoire ERMES.

<sup>3</sup> Selon l'expression de M. Barroso.

<sup>4</sup> On se demandera si l'Etat français n'a pas aggravé les difficultés en soumettant au référendum l'intégralité du texte du Traité, soit 91 pages, 448 articles, 36 protocoles et 50 déclarations (cf. Valéry GISCARD D'ESTAING, «Réflexions sur la crise de l'opinion à l'égard de l'Europe», *Le Monde*, 15 juin 2005). D'autant que, selon Claes De Vrees, quand s'ajoutent un gouvernement impopulaire, un pessimisme économique et social et un haut niveau de crainte à l'égard des immigrés, les référendums organisés sur des questions d'intégration échouent (cf. Pascal PERRINEAU, «Le référendum du 29 mai 2005. L'irrésistible nationalisation d'un vote européen», in Pascal PERRINEAU (dir.), *Le Vote européen 2004-2005*, Les Presses de Sciences-Po, Paris, 2005, p. 232, note 4). Enfin dès le 8 mars 2005 et selon les hypothèses les plus optimistes, la Banque d'affaires Morgan Stanley n'évaluait les chances que la Constitution soit ratifiée qu'à 34%! (cf. *Le Monde* du 1<sup>er</sup> avril 2005).

prix de nombreuses transactions, cette assemblée présidée activement par Valéry Giscard d'Estaing, assisté de Jean-Luc Dehaene et Giuliano Amato, est parvenue à accoucher d'un texte sans doute long et complexe, mais adopté par consensus<sup>5</sup>. Une conférence intergouvernementale a continué ce travail, non sans mal puisque la présidence italienne a échoué à amener grands et petits Etats à s'accorder sur la taille et la composition de la Commission ou sur les règles de calcul de la majorité qualifiée au Conseil des ministres : l'Espagne et la Pologne ont refusé d'abandonner les dispositions du Traité de Nice qui les mettaient à égalité avec les «grands» Etats au profit de nouvelles règles qui les désavantageaient; de même ont-elles privilégié leur appartenance à l'OTAN au détriment d'une défense européenne autonome. D'où le fiasco du 13 décembre 2003 et la poursuite des frictions sur le nombre de commissaires attribués à chaque pays, le mode de décision au Conseil et l'héritage chrétien de l'Europe – chacun rejetant sur l'autre la responsabilité de l'échec.

Il a donc fallu attendre la présidence irlandaise pour que reprenne la négociation, non sans heurts. Elle a cependant bénéficié de l'assouplissement de la position polonaise, suivant celle de l'Espagne après la victoire de José Luis Zapatero aux élections de mars 2004. Dès lors un accord a pu être trouvé au prix de nouveaux compromis : réintroduction de la règle d'unanimité dans des cas où elle n'était plus prévue et nouvelle modalité de calcul de la majorité qualifiée au Conseil des ministres, par exemple<sup>6</sup>. Il a donc fallu attendre la clôture de la conférence, le 18 juin 2004, pour que le texte définitif soit adopté à l'unanimité par les Vingt-Cinq, avant d'être signé par les chefs d'Etat et de gouvernement à Rome, le 29 octobre 2004<sup>7</sup>.

Les Etats avaient jusqu'en 2006 pour ratifier le Traité selon leurs règles constitutionnelles respectives. Pour cette occasion, l'Allemagne, la Belgique, la Grèce et l'Italie ont tenté en vain de réviser leurs constitutions afin de créer des référendums de ratification et la voie parlementaire a finalement été retenue par quinze Etats sur vingt-cinq, dont la Suède, du fait de l'hostilité de sa population à l'encontre de la construction communautaire, et huit des dix nouveaux Etats membres<sup>8</sup>. En revanche, alors qu'ils avaient opté auparavant pour la ratification parlementaire des Traités européens, cinq pays ont décidé d'organiser des référendums consultatifs combinés avec une ratification parlementaire (Espagne, Irlande, Luxembourg, Pays-Bas, Royaume-Uni) et cinq, des référendums contraignants (Danemark, France, Pologne, Portugal, République tchèque). Restait à convaincre les opinions publiques, ce qui n'allait pas sans risques vu le peu d'intérêt et d'enthousiasme de ces dernières pour la construction européenne.

### ***Des opinions publiques peu informées et plutôt indifférentes***

Certes, les référendums permettent de répondre à l'accusation de déficit démocratique. Cependant, après la victoire du «non» danois et l'étréouissement du «oui» français au Traité de Maastricht, puis le rejet du Traité de Nice par les Irlandais, n'était-il pas risqué de vouloir faire ratifier ainsi une Constitution européenne dont la popularité était loin d'être assurée? A preuve, interrogés à l'automne 2004 sur leur attitude en cas de disparition éventuelle de l'Union européenne<sup>9</sup>, 13% des sondés reconnaissent qu'ils en seraient satisfaits et 43% qu'ils y seraient indifférents. Pire, dans une enquête réalisée entre le 27 octobre et le 29 novembre 2004<sup>10</sup>, environ 33% en moyenne des sondés déclaraient n'avoir jamais entendu parler de la Constitution européenne et ces chiffres dépassaient les 50% dans de nombreux pays. Interrogés sur quelques innovations du nouveau texte, à peine 50% de l'ensemble des Européens ont su donner de bonnes réponses et la proportion était bien plus faible au Royaume-Uni ou en Irlande, ainsi que dans les pays ayant opté pour une ratification référendaire, où cette batterie de questions n'obtenait qu'un tiers de bonnes réponses.

De surcroît, le soutien au texte constitutionnel était des plus tièdes : selon l'enquête précitée de novembre 2004<sup>11</sup>, pour 50% d'interviewés favorables à la Constitution, 16% y étaient hostiles et 33% indifférents, mais ils n'étaient que 42% à adhérer au Traité constitutionnel dans les pays ayant opté pour la

---

<sup>5</sup> Pour la genèse du texte constitutionnel et son analyse, cf., dans une littérature foisonnante, Laurence BURGORGUE-LARSEN / Anne LEVADE/ Fabrice PICOD, *La Constitution européenne expliquée au citoyen*, Hachette Littératures, Paris, 2005.

<sup>6</sup> La Convention l'avait fixée à 50% des Etats représentant 60% de la population de l'Union; elle a été portée à 55% des Etats représentant 65% de la population et avec un quorum de 15 Etats.

<sup>7</sup> Ancien ministre des Affaires européennes, Alain Lamassoure signale que la réussite de la démarche constitutionnelle exigeait trois miracles : «*la manifestation du consensus*» parmi les conventionnels, là où les chefs d'Etat et de gouvernement n'étaient pas parvenus à s'accorder; «*l'accord donné par les gouvernements à un texte qui leur enlevait le pouvoir européen pour le confier à des autorités authentiquement communautaires*»; la confirmation, par les citoyens eux-mêmes, de l'accord donné par leurs dirigeants. Si les deux premiers miracles se sont produits, en revanche, le troisième n'a pas eu lieu, annulant probablement les effets des deux miracles précédents. Cf. Alain LAMASSOURE, «L'Europe du lendemain», *Le Figaro*, 13 juin 2005.

<sup>8</sup> Venant d'adhérer à l'Union européenne par référendum, ils n'ont pas jugé nécessaire de recourir une nouvelle fois à cette procédure pour ratifier le Traité constitutionnel.

<sup>9</sup> Eurobaromètre Standard n° 62.0, effectué entre le 2 octobre et le 7 novembre 2004.

<sup>10</sup> TNS Opinion & Social Eurobaromètre Spécial n° 214, effectué entre le 27 octobre et le 29 novembre 2004.

<sup>11</sup> Enquête Eurobaromètre Spécial n° 214.

ratification référendaire. Perte de souveraineté, complexité et obscurité du texte, élargissement illimité de l'Union, adhésion de la Turquie étaient les griefs avancés. Dès lors, les chances du «oui» semblaient déjà assez minces. On inclinait à penser que le Luxembourg, le Portugal, l'Irlande et les Pays-Bas opteraient pour le «oui», mais dès novembre 2004, le Danemark et le Royaume-Uni étaient montrés du doigt, sans compter la situation délicate des gouvernements polonais et tchèque face à leurs détracteurs.

Pourtant, la campagne de ratification a bien commencé : le Parlement lituanien, le premier, a ratifié le Traité le 11 novembre 2004, suivi par les Parlements hongrois (20 décembre 2004), slovène (1<sup>er</sup> février 2005), italien (25 janvier et 6 avril), grec (19 avril), slovaque (11 mai), allemand (12 et 27 mai) et autrichien (11 et 25 mai). Premier Etat à approuver le Traité par référendum, l'Espagne s'est prononcée le 20 février 2005, mais du bout des lèvres. Le contexte politique était pourtant des plus favorables. Le gouvernement Zapatero, très impliqué dans la campagne pour le «oui», bénéficiait encore des retombées de sa victoire électorale et de sa «lune de miel» avec le peuple, ce qui a dû contribuer à la victoire du «oui»; de surcroît, les deux partis de gouvernement, Parti populaire et Parti socialiste, ont mené une campagne active en faveur du «oui», qui l'a emporté par 76,73% des 42% de votants. Toutefois, cette victoire ne s'est dessinée que dans les derniers jours précédant le référendum<sup>12</sup> et ne saurait faire oublier l'importance de l'abstention (58%), qui atteint le niveau le plus élevé de toute l'histoire de la jeune démocratie espagnole. Loin de faire de l'Espagne «*le cœur de l'Europe*» (José Luis Zapatero), ces résultats très ambigus<sup>13</sup> n'étaient-ils pas le signe avant-coureur de déconvenues à venir, comme allait le prouver la France?

## UN CATACLYSME DECLENCHE PAR LA FRANCE

Initialement, Jacques Chirac a paru hésiter sur le mode de ratification du Traité constitutionnel, mais, soumis à des pressions de tout bord et probablement désireux de perturber le parti socialiste, il fait connaître son choix pour le référendum le 14 juillet 2004. Le pari semblait d'autant plus tenable que, à ce moment et jusqu'à la rentrée de septembre, le «oui» était donné gagnant par les instituts de sondage à près de 69%. L'idée européenne semblait donc bien ancrée dans l'opinion et Jacques Chirac comme François Hollande pouvaient espérer un succès du «oui». Puis, le Président dut tranquilliser les Français sur la candidature turque en les assurant qu'ils seraient consultés par référendum dans une dizaine d'années. Quant à François Hollande, il fut contraint de neutraliser la fronde de Laurent Fabius par un référendum victorieux au sein du parti socialiste. Chacun pensait alors donc avoir résolu ses problèmes. Toutefois, dès septembre, les sondeurs signalaient la montée des mécontentements, la crainte de l'avenir et la déception devant l'absence de changements après la défaite de la majorité aux élections régionales de mars 2004. Aussi, en annonçant dès le 4 mars que le référendum serait tenu le 29 mai, le Président de la République se laissait-il du temps pour redresser la situation et convaincre l'opinion de se prononcer sur des enjeux européens et non domestiques. Ce pari a été perdu. Perplexe, l'opinion n'a cessé de balancer entre le «oui» et le «non», avant que le «non» ne l'emporte sans aucune ambiguïté.

### *Une opinion indécise*

Jusqu'au 4 mars, tant que la question constitutionnelle était encore abstraite et réservée aux spécialistes, l'opinion semblait assez favorable à la ratification. Cependant, après l'annonce de la date du référendum, l'enjeu européen est devenu concret et les griefs internes se sont mêlés aux réticences à l'encontre de l'Europe pour réveiller l'opinion – à ce moment, l'électorat socialiste passe de 66% de «oui» à 55% de «non». Il faut dire que la conjoncture politique était particulièrement délicate : effet désastreux de la divulgation du prix de location de l'appartement de M. Gaymard, impopularité record du gouvernement Raffarin, croissance du mécontentement social, effervescence du mouvement lycéen. Pire, aux fantasmes de l'islamisme turc qui inquiétait les milieux de droite, s'ajoutaient le projet de «directive Bolkestein» et le spectre du «plombier polonais», qui mobilisaient les électeurs de gauche. A la mi-mars, le «non» avait progressé de quatorze points en trois semaines. Phénomène sans précédent dans les sondages, les courbes d'intention de vote se sont croisées trois fois en trois mois. Alors que le «oui» l'emportait les 9 et 10 mars (sondage TNS-Sofres/Unilog), un sondage CSA signalait, le 18 mars, que le «non» passait en tête, pour culminer à la mi-avril – attisé sans doute par la journée de travail du Lundi de Pentecôte, sans que

<sup>12</sup> Selon une enquête réalisée par le Centre de recherches sociologiques (Espagne) le 10 février 2005, 9 personnes interrogées sur 10 disaient ne pas connaître l'enjeu de la Constitution européenne. Cf. [http://www.unizar.es/euroconstitucion/Treaties/treaty\\_Const\\_Rat\\_spain.htm](http://www.unizar.es/euroconstitucion/Treaties/treaty_Const_Rat_spain.htm) (nommé dans les références ultérieures unizar).

<sup>13</sup> Cf. José Ignacio TORREBLANCA, «Spain's referendum on the European Constitution : a double disappointment», disponible sur le site Internet <http://www.realinstitutoelcano/analisis/imprimir/701imp.asp>.

l'intervention télévisée de Jacques Chirac face aux jeunes ni sa demande de retrait de la «directive Bolkestein» aient pu inverser la tendance.

Deux camps s'opposaient désormais : l'UMP, l'UDF, le PRG, les Verts et le PS pour le «oui», le FN le MPF de Philippe de Villiers, les minoritaires souverainistes de l'UMP (Nicolas Dupont-Aignan), les minoritaires des Verts et du PS (avec Laurent Fabius, Henri Emmanuelli et Jean-Luc Mélenchon), le MRC de Jean-Pierre Chevènement, l'extrême gauche (LCR, LO, PT) et, gravitant autour d'elle, ATTAC et José Bové, pour le «non». Peu après, l'écart se resserra, avant que le «oui» ne reprenne la tête et se stabilise autour de 52% de fin avril à la mi-mai, sans doute par crainte d'un affaiblissement de la France en Europe en cas de rejet du Traité et du fait des interventions de Jacques Delors, de Robert Badinter et de Lionel Jospin en faveur du «oui». Cependant, l'embellie a été de courte durée, puisqu'un troisième retournement s'est à nouveau produit à la mi-mai et que, à partir de ce moment, la plupart des instituts ont pronostiqué la victoire du «non» ... que le choix des urnes a confirmé.

### *Un «non» «franc et massif»*

Le 29 mai, les Français ont rejeté le traité par 54,87% des voix contre 45,13%, avec un taux de participation de près de 70% et 30% d'abstentions – comme pour le référendum de 1992 sur le Traité de Maastricht. Un «non» de plus de 15 400 000 voix contre moins de 12 700 000, soit une différence d'environ 2 700 000 personnes. Etat fondateur et moteur de l'Europe, la France venait de déclencher un cataclysme qui a laissé ses partenaires stupéfaits.

En se fondant sur des enquêtes sorties des urnes, force est de constater que le «non» français est d'abord social. Les ouvriers, à près de 80%, les employés, les chômeurs ont massivement voté «non». Les agriculteurs les ont imités à 70%, suivis en cela, mais à un degré moindre, par les commerçants et artisans, ainsi que par les professions intermédiaires. Seuls les membres des professions libérales, les cadres supérieurs et les chefs d'entreprise ont majoritairement voté «oui»<sup>14</sup>. Or, cette fracture traduit aussi une différence de niveau de vie : plus de 60% des sondés ont voté «non» quand le revenu mensuel était inférieur à 2 000 euros et «oui» quand il excédait 3 000 euros; entre les deux (de 2 000 à 3 000 euros par mois), on a voté «non» à 58%.

Corrélativement, cette fracture sociale est aussi une fracture culturelle. Au-dessous du bac (sans diplôme, BEPC, CAP ou BEP), les deux tiers des électeurs ont voté «non». Chez les bacheliers, le «oui» et le «non» s'équilibrent. A partir de Bac + 2, le «oui» se détache (54%) pour atteindre 64% au-delà de Bac + 3. De surcroît, le vote «non» progresse chez des catégories d'électeurs jusque-là plus europhiles<sup>15</sup>. La tendance est nette chez les membres des professions intermédiaires : le «non» a augmenté de 11 points entre le référendum de Maastricht et celui du 29 mai 2005 et seuls 46% d'entre eux ont voté «oui». Même régression dans les professions intellectuelles et les cadres (- 8 points, mais ils sont encore 62% à voter «oui»). Chez les plus jeunes également, la progression du «non» est spectaculaire, puisque celui-ci a réuni 41% des moins de 35 ans. De ce fait, seuls les plus de 65 ans ont majoritairement accordé leur soutien au projet européen, de même que les diplômés de l'enseignement supérieur (57%, mais en recul de 14 points par rapport à 1992) et les cadres et professions intellectuelles.

La géographie électorale traduit également cette fracture sociale et culturelle. Plutôt que celle de la gauche, la carte du «non» est celle du chômage, du RMI, des bas salaires, de la crise agricole, de la désertification des campagnes. Comme le fait observer Claude Weill<sup>16</sup>, en zone urbaine et à Paris notamment, le score du «oui» est directement indexé sur le prix du mètre carré. Ainsi, la fracture du «oui» et du «non» dépasse largement les clivages politiques traditionnels : elle traduit une coupure entre élites et couches populaires, entre modérés et radicaux, électeurs anti-système et électeurs des partis de gouvernement. Certes, le «non» est d'abord un vote de gauche, puisque le poids de ces électeurs est évalué à 60% du total des voix du «non», mais le clivage est beaucoup plus complexe, puisque 40% des électeurs qui avaient voté pour la gauche aux régionales de 2004 ont voté «oui» le 29 mai<sup>17</sup>. Sur 100 électeurs du «non», moins de la moitié se déclare proche de la gauche parlementaire, 5 de l'extrême droite, mais 20 du Front national, 18 de la droite parlementaire et une dizaine sans préférence partisane<sup>18</sup>. Ainsi, au clivage

<sup>14</sup> Enquête Ipsos-Dell pour *Le Figaro*, France 2 et Europe 1, réalisée par téléphone le 29 mai auprès de 3 355 personnes.

<sup>15</sup> Comparaison entre le sondage TNS-Sofres réalisé le 29 mai pour TF1, RTL et *Le Monde* et l'enquête post-électorale réalisée par la Sofres du 20 au 24 septembre 1992. Cf. Dominique REYNIE, «29 mai 2005, un paysage dynamité», p. 7, disponible sur le site Unizar, rubrique France.

<sup>16</sup> Claude Weill, «Les ressorts cachés du 29 mai», *Le Nouvel Observateur*, n° 2 118, 9 juin 2005; Jérôme JAFFRE, «La France au miroir de son 'non'», *Le Monde*, 19 juillet 2005; Pascal PERRINEAU, *op. cit.*, pp. 229-244.

<sup>17</sup> Enquête sortie des urnes CSA pour France 3, Radio-France et *Le Parisien*, réalisée le 29 mai auprès de 5 216 personnes.

<sup>18</sup> Enquête Ipsos-Dell pour *Le Figaro*, France 2 et Europe 1, précitée.

gauche/droite s'est substituée l'opposition entre une France qui doute et une France qui a confiance, entre «europessimisme» et «eurooptimisme» – césure qui traverse toutes les formations politiques et notamment le PS, où environ 4 millions d'électeurs ont choisi le «non» contre 3 millions et demi qui ont voté «oui».

Or, les motifs de cette nouvelle fracture sont éclairants. Les électeurs se sont d'abord prononcés pour des raisons nationales. Selon les sondages sortie des urnes, 52% des votants se sont prononcés pour des motifs nationaux, 42% pour des motifs européens, alors que dans le camp du «oui», 83% se sont décidés en pensant à l'Europe<sup>19</sup>. L'intérêt des Français pour la Constitution européenne était donc moins évident qu'on ne l'a dit, puisque la moitié des sondés reconnaissent s'être «peu» ou «pas du tout» intéressés à la campagne référendaire. En revanche, et quelle qu'ait été leur sensibilité politique, tous ceux qui ont voté «non» ont d'abord mis en avant leur mécontentement face à la situation économique et sociale; venaient ensuite : le contenu «trop libéral» du texte et le désir de «renégocier une meilleure Constitution» (à gauche); l'entrée de la Turquie et l'indépendance de la France (à droite et à l'extrême droite); enfin, l'envie de sanctionner la classe politique et/ou le Président de la République et son gouvernement. Dans le camp du «oui», les motifs étaient plus homogènes : désir de renforcer la place de l'Europe dans le monde et d'améliorer le fonctionnement de l'Union; volonté d'empêcher un affaiblissement de la France en Europe qui résulterait de la victoire du «non» – les trois quarts des électeurs du «oui» redoutaient cette conséquence, alors que les quatre cinquièmes des électeurs du «non» n'y croyaient pas<sup>20</sup>.

Révéléateur du «sablier social»<sup>21</sup>, le vote «non» a traduit les craintes des Français. 72% des électeurs du «non» étaient inquiets pour leur avenir personnel ou professionnel, alors que 75% de ceux qui ont voté «oui» se disaient confiants. Pour une majorité de sondés, le vote «non» a permis d'exprimer la peur du chômage et de la précarité et, chez les salariés du public, la crainte de la disparition du statut et des services publics. Deux tiers des personnes ayant voté «non» reconnaissent se défier de la construction européenne et 10% y étaient franchement hostiles, alors que 52% de ceux qui avaient voté «oui» se sentaient confiants et 13% enthousiastes<sup>22</sup>. La xénophobie n'a pas été étrangère au rejet du Traité, puisque sur les 49% des sondés estimant qu'il y a trop d'étrangers en France, 67% ont voté «non», alors que le «oui» l'emportait chez ceux qui pensaient le contraire<sup>23</sup>. Cependant, plus profondément, si le «plombier polonais» a fait figure d'épouvantail, ce n'est pas à cause de sa nationalité, mais parce que la législation européenne lui permettait de concurrencer son homologue français en prenant beaucoup moins cher que lui.

C'est donc sur le libéralisme économique que se sont focalisées toutes les inquiétudes : capitalisme financier, délocalisations, fermetures d'entreprises, abaissement des salaires, concurrence sauvage, etc. Toutefois, les électeurs se sont divisés sur les solutions à adopter : quand les tenants du «oui» voyaient dans le renforcement de l'Europe un barrage efficace contre la mondialisation à l'anglo-saxonne, les tenants du «non» y voyaient une passoire; pour les uns, la préservation du modèle français passait par une Europe-puissance, capable de résister aux Etats-Unis et à la Chine, tandis que, pour les autres, elle supposait de mettre un terme à l'Europe du *dumping* social et du démantèlement des services publics. En revanche, la majorité des Français, y compris dans le camp du «oui», s'est prononcée pour une puissance publique pilier et garante du système de protection sociale et protectrice de la souveraineté nationale. Au-delà du «oui» et du «non», le national protectionnisme a ainsi trouvé en France un écho très favorable dans les couches populaires confrontées au chômage de masse et à la concurrence de la main-d'œuvre immigrée.

On ne saurait pour autant assimiler ce «non» à un rejet de l'Europe. En effet, si parmi les Français qui ont voté «non», 40% étaient partisans du *statu quo*, 57% souhaitaient la poursuite de la construction européenne<sup>24</sup>, quatre électeurs socialistes et verts sur cinq, ainsi qu'une majorité de sympathisants communistes; seuls deux tiers des partisans du FN y étaient hostiles. Mieux, deux tiers des personnes ayant rejeté le Traité – toutes tendances confondues, y compris les souverainistes et les lepénistes – souhaitaient que, après le succès du «non» la France demande la rédaction d'une nouvelle Constitution. Ce n'est donc pas l'Europe en tant que telle qui a été rejetée, mais l'Europe libérale que les opposants au Traité voulaient voir remplacée par une Europe sociale, une Europe bouclier qui amènerait nos partenaires à s'aligner sur le standard français. Le rejet du Traité portant Constitution de l'Europe s'explique pour toutes ces raisons. Etait-il la solution la plus efficace? On peut en douter car, telle la découverte d'armes de destruction massive en Iraq, la recherche du plan «B» s'avère des plus hasardeuses. Pourtant, le 1<sup>er</sup> juin, nos voisins

---

19 Enquête CSA pour France 3, Radio-France et *Le Parisien* précitée.

20 Enquête TNS-Sofres/Unilog pour TF1, RTL et *Le Monde*, réalisée le 29 mai par téléphone auprès de 1 500 personnes.

21 Selon l'expression de Claude WEILL, *op. cit.*

22 Enquête CSA pour France 3, Radio-France et *Le Parisien*, précitée.

23 Enquête Louis Harris pour *Libération* et i-Télé, réalisée par téléphone le 30 mai auprès de 1 402 personnes.

24 Enquête Ipsos-Dell pour *Le Figaro*, France 2 et Europe 1, précitée.

néerlandais n'ont pas craint de nous imiter, accentuant ainsi l'impasse dans laquelle se trouve désormais la construction européenne.

#### UNE EUROPE DANS L'IMPASSE

Parties de l'épicentre français, les secousses du «non» se sont propagées dans toute l'Europe. Premiers touchés, les Néerlandais ont à leur tour rejeté massivement le Traité et, si l'onde de choc a ébranlé le Luxembourg sans le faire basculer, elle a contraint les décideurs à geler les procédures en cours et à prendre conscience de la nécessité de repenser la construction européenne.

#### *Les Pays-Bas frappés par le «non»*

Le 1<sup>er</sup> juin 2005, 62% des Néerlandais rejetaient le projet de Constitution avec une participation de 63%. Cette victoire du «non» constitue la deuxième réplique du séisme européen. Elle est encore plus forte que la secousse française, si l'on considère que les Pays-Bas n'ont jamais organisé de référendum national<sup>25</sup>. Régime parlementaire de démocratie représentative, ils ont attendu janvier 2005 pour adopter les dispositions autorisant le référendum consultatif pour ce seul Traité constitutionnel<sup>26</sup> – précautions qui attestaient des divisions de la classe politique hollandaise – le CDA s'était prononcé contre le projet de référendum et le VVD, le D'66 ou le SP remettaient en cause son caractère consultatif. Le débat a également mis en évidence la coupure entre la classe politique et l'opinion publique sur l'opportunité de renforcer la démocratie directe aux Pays-Bas, où, depuis les années 1990, l'opinion souhaitait influencer davantage sur les décisions politiques. Le choix du référendum n'allait donc pas sans risques.

Face aux trois partis de gouvernement (CDA, VVD et D'66) et aux deux grands partis d'opposition (PvDA et Groenlinks), qui appelaient à voter «oui», les Néerlandais se montraient plus réticents. Ils critiquaient vivement le gouvernement du chrétien-démocrate Jan Peter Balkenende (CDA)<sup>27</sup> et son engagement dans la campagne référendaire, aux côtés de l'opposition socialiste et écologiste, ne pouvait qu'hypothéquer l'adoption du texte. De plus, quoique faibles électoralement, les adversaires du texte constitutionnel pouvaient jouer de quelques éléments de mécontentement. Les Néerlandais venaient de découvrir, en avril 2005, que le passage à l'euro s'était fait aux dépens de leur pouvoir d'achat, alors qu'ils sont les premiers contributeurs nets par habitant. De même, les deux élus qu'avaient obtenu les Protestants radicaux de la liste Union chrétienne/Parti politique réformé (CU/SGP) aux élections européennes de juin 2004, avaient rejoint le groupe parlementaire Indépendants et Démocrates (ID)<sup>28</sup>. Quant à la campagne menée par la liste «Europa Transparent» de P. van Buitenen<sup>29</sup> pour les mêmes élections, elle se rapprochait étonnamment de celles des pays euro-sceptiques<sup>30</sup>. Dans ce contexte, la candidature de la Turquie, la dissolution de l'identité nationale dans un ensemble européen trop large et trop contraignant, la crainte des immigrés, amplifiée par l'assassinat du cinéaste Theo Van Gogh par un islamiste, ont sensibilisé les Néerlandais à la campagne active et populaire des partisans du «non».

Aussi le mouvement de rejet commencé en France a-t-il sans doute décomplexé les Pays-Bas. Face à une campagne défensive des partisans du «oui», qui dénonçait les dangers du «non» et la faiblesse intellectuelle des arguments de ses défenseurs, c'est en définitive le manque d'informations, la crainte de perdre leur souveraineté et la critique du gouvernement qui ont motivé les partisans du «non» néerlandais<sup>31</sup>. Ainsi, même si les opposants français n'écartaient pas l'hypothèse d'une renégociation, aux Pays-Bas comme en France, ces éléments ont joué le rôle d'épouvantail<sup>32</sup> et ces deux «non» ont ébranlé le processus de ratification de la Constitution, malgré le «oui» des Luxembourgeois.

---

<sup>25</sup> Cependant, depuis 1989, c'est possible au niveau local selon certaines conditions.

<sup>26</sup> Cf. Audrey Rigo, «Why the Netherlands will convoke a referendum in order to ratify the European Constitution? On a way towards more direct democracy», disponible sur le site Internet Unizar, rubrique Netherlands. Les partis et le gouvernement s'étaient engagés à suivre le vote populaire en cas de forte participation et de victoire sans contestation de l'une ou l'autre option. Au vu des résultats, le «non» populaire consultatif est devenu un «non» décisionnel.

<sup>27</sup> En mai 2005, le Premier ministre lui-même était au plus bas dans les sondages d'opinion.

<sup>28</sup> Cf. Céline BELOT / Kristoff TALIN, «La victoire de l'euro-scepticisme?», *RPP*, n° 1 031, juil.-sept. 2004, pp. 41-54. Dès 1999, ces Protestants conservateurs chrétiens (liste commune SGP, GPV et RPF) obtenaient 3 sièges au Parlement européen.

<sup>29</sup> Ancien fonctionnaire européen à l'origine des déboires de la Commission Santer.

<sup>30</sup> Alors que les Pays-Bas étaient passés de 31 à 27 députés européens entre 1999 et 2004, la liste «Europa Transparent» a obtenu deux élus lors de la dernière consultation européenne. Cf. Cees VAN DER EIJK, «Pays-Bas», in Yves DELOYE (dir.), *Dictionnaire des élections européennes*, Economica, Paris, 2005, pp. 543-549.

<sup>31</sup> Cf. le site Unizar, rubrique Netherlands; Jean-Pierre STROOBANTS, «Les Pays-Bas l'autre pays du non», *Le Monde*, 24 août 2005.

<sup>32</sup> Sondage post-électoral Louis-Harris-Libération-i-Télé, réalisé le 30 mai 2005 par téléphone auprès de 1 402 personnes.

## *Le Luxembourg ébranlé*

Le 10 juillet 2005, 56,5% des électeurs de ce «*petit pays mais grande nation*» (Jean-Claude Juncker, Premier ministre<sup>33</sup>), ont approuvé le projet constitutionnel. Pourtant, cette victoire ne manque pas d'ambiguïté puisque, dans un pays où le vote est obligatoire, l'opposition au Traité a réuni 2/5 des électeurs, avec une participation de 90%. Or, contrairement aux cas français et néerlandais, le contexte était très favorable à la ratification. D'abord, le gouvernement luxembourgeois pouvait se prévaloir d'un comportement pro-européen indéfectible et d'une réelle popularité dans les sondages<sup>34</sup>; en outre, en s'engageant à démissionner en cas de victoire du «non», Jean-Claude Juncker avait mis toute sa stature européenne dans la balance; enfin, il bénéficiait du soutien de tous les partis de gouvernement, au pouvoir ou dans l'opposition.

Ainsi, les forces qui ont fait campagne pour le «non» (extrême gauche, déi Lénk, Parti communiste luxembourgeois, Comité d'action pour la démocratie et la justice sociale, ADR, mouvement souverainiste) ont été beaucoup plus cacophoniques ou inorganisées, voire exotiques ou marginales que dans les autres Etats<sup>35</sup>. Parallèlement, l'euroscpticisme en progression en France et aux Pays-Bas n'a pas atteint ce pays, qui a pu voir dans la Constitution l'occasion de renforcer le poids des petits Etats face aux grands. La bonne santé économique du Luxembourg, la faible ampleur du sentiment d'insécurité, l'absence de chefs charismatiques à la tête du «non» ont d'autant plus joué en faveur de la Constitution que les débats ont échappé aux questions de politique interne, contrairement à la France ou aux Pays-Bas. A ce titre, la victoire du «oui» semble donc relative et les nuées du «non» ne sont pas passées loin des frontières luxembourgeoises.

Sans doute Jean-Claude Juncker a-t-il pu déclarer que la «*Constitution n'est pas morte*»<sup>36</sup>. Pourtant, dès le 6 juin, le gouvernement britannique annonçait l'ajournement de la procédure parlementaire au Royaume-Uni. Ainsi, comme l'a écrit Jean-Pierre Langellier<sup>37</sup>, «*la Grande-Bretagne a embaumé la Constitution européenne avant même de l'inhumer*». Après les deux «non» français et néerlandais et le désaveu électoral subi par le Chancelier allemand dans son fief de Rhénanie-Nord-Westphalie le 22 mai, cette décision n'a fait qu'aggraver la confusion au sein de l'Union européenne<sup>38</sup>, puisqu'un seul «non» suffit juridiquement à annihiler la ratification du Traité. Dans cette impasse, il a donc été décidé... de ne rien décider ou, plus exactement, de geler les procédures en cours pour tenter de trouver une issue à la crise actuelle et de repenser la construction européenne en prenant davantage en compte les souhaits des populations.

## *Une Europe démocratique à repenser*

Dès avant le 29 mai 2005, la Commission avait évité les sujets sensibles : elle n'avait abordé que du bout des lèvres la surveillance des aides d'Etat ou celle de la PAC<sup>39</sup>, sans jamais aborder la question du «plan B» qu'invoquaient les partisans du «non». Ce silence tenait tout autant de la prudence que du maintien de l'illusion d'un sursaut français<sup>40</sup>. Cependant, à partir du 29 mai, les choses se sont précipitées : dès le 6 juin 2005, Jack Straw, ministre britannique des Affaires étrangères, déclarait que son gouvernement renonçait à consulter les Britanniques sur le projet de Constitution<sup>41</sup>. Aucun accord n'a pu être trouvé sur le budget de l'Union pour la période 2007-2013 au Sommet de Bruxelles entre le 16 et le 18 juin<sup>42</sup>. Quant à la date de clôture des ratifications, initialement fixée à novembre 2006, elle a été reportée vers la mi-2007. Dès lors, les six derniers pays qui devaient se prononcer par référendum ont choisi de reculer l'échéance de la consultation. Plutôt que d'invoquer un renvoi *sine die*, on a préféré parler de gel temporaire d'un processus mal engagé. «*Le pire serait de continuer comme si rien ne s'était passé. Il est*

---

33 Cf. Grégoire PINSON, «Le Luxembourg dit 'oui' à la Constitution européenne», *La Tribune.fr*, 11 juil. 2005.

34 Le Luxembourg fut en effet parmi les premiers pays de l'Union à soutenir le projet constitutionnel.

35 Aux dernières élections nationales de juin 2004, ils n'avaient obtenu qu'un peu moins de 15% des suffrages. Cf. Philippe POIRIER, «Analysis of the Luxembourg Referendum», *EU Constitution Letter*, juil. 2005, pp. 5-6.

36 Grégoire PINSON, «Le Luxembourg dit 'oui' à la Constitution européenne», *La Tribune.fr*, 11 juil. 2005.

37 «L'Europe déboussolée après le gel du référendum britannique», *Le Monde*, 8 juin 2005.

38 Dès début juin a commencé le «détricotage» de l'Europe, certains Allemands ou Italiens préconisant de sortir de l'euro pour retourner aux monnaies nationales. Cf. René REMOND, «L'absurde détricotage», *Le Figaro*, 11-12 juin 2005; Michel BARNIER, «Le risque de détricotage du projet européen», *Le Monde*, 22 juin 2005.

39 Grégoire PINSON, «Bruxelles : angoisses à la Commission européenne», *La Tribune.fr*, 30 mai 2005.

40 «Les Européens craignent la paralysie», *La Tribune.fr*, 27 mai 2005.

41 Cf. le site Internet Unizar, rubrique Royaume-Uni.

42 Politique agricole commune et rabais britannique ont été l'objet d'un vif conflit entre le Royaume-Uni et la France.

*temps pour l'Europe de redécouvrir les préoccupations de ses peuples*», a déclaré Tony Blair le 22 juin<sup>43</sup>. Danois, Irlandais, Polonais, Portugais, Tchèques ont suivi l'exemple britannique en décidant de geler le processus de ratification.

L'heure est donc aujourd'hui à la pédagogie, qui a semble-t-il fait défaut. Elle est aussi à la démocratie, puisque plusieurs peuples semblent récuser les choix de leurs élites<sup>44</sup>. Une majorité d'Etats a cependant adopté la Constitution et certains, comme Malte, ont poursuivi la campagne de ratification. Pourtant, celle-ci exige l'unanimité. Certes, il a été prévu que «*si à l'issue d'un délai de deux ans à compter de la signature du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, les quatre cinquièmes des Etats membres ont ratifié ledit traité et qu'un ou plusieurs Etats membres ont rencontré des difficultés pour procéder à ladite ratification, le Conseil européen se saisit de la question*»<sup>45</sup>, mais ces dispositions ne répondent guère à la crise actuelle. Si les oppositions au Traité s'étaient limitées à quelques dispositions constitutionnelles, on aurait pu imaginer des renégociations, comme ce fut le cas pour le Danemark ou l'Irlande. Cependant, face à deux rejets massifs de la part d'Etats fondateurs de l'Europe et qui répondent à des motifs diamétralement opposés, on ne voit pas sur quoi pourraient porter ces éventuelles renégociations. Faire revoter la France sur le même texte serait vécu comme une provocation et échouerait.

Quant aux hypothèses d'union ou de fédération franco-allemande, de création d'un noyau dur ou de réunion d'une nouvelle Convention, elles semblent aujourd'hui encore plus qu'hier hors de saison. Certains envisagent de greffer des morceaux du Traité constitutionnel sur le Traité de Nice, mais l'opération semble des plus délicates. Une solution partielle pourrait venir d'une décision unanime des Vingt-cinq, qui, sans même se référer au Traité constitutionnel, instaureraient certains de ses éléments sur lesquels existe un consensus<sup>46</sup>. Toutefois, dans l'immédiat, le Traité de Nice continue de s'appliquer et c'est dans ce cadre que le projet européen doit être remis à plat et le contact avec les citoyens, retrouvé.

De la gauche à la droite, les responsables s'accordent aujourd'hui sur la nécessité d'abandonner les grandes utopies pour repartir sur des bases modestes mais solides. Appelé à prendre la présidence de l'Union le 1<sup>er</sup> juillet, Tony Blair déclarait, le 18 juin, que la période actuelle est «*le moment du renouveau*» et qu'il était temps de «*rétablir le lien avec les gens*» et d'«*intensifier le débat mobilisateur en cours*», pour que s'expriment «*les préoccupations et les inquiétudes des citoyens*»<sup>47</sup>. Nombreux sont en Europe et en France les responsables qui l'ont rejoint sur cette ligne pragmatique et démocratique. Représentatif de ces Européens réalistes, Hubert Védrine<sup>48</sup> insistait ainsi récemment sur la nécessité de renoncer à «*la martingale constitutionnelle*» et de passer des utopies aux projets concrets plus proches des populations dont le soutien est indispensable : il proposait de préciser ce qui doit relever des seuls Etats-nations, de stabiliser la géographie de l'Europe, «*qui ne saurait être un ensemble gazeux extensible à l'infini*», et d'améliorer quelques points essentiels dans le cadre des institutions existantes – budget, zone euro, politique étrangère de sécurité commune – objectifs que semble partager Dominique de Villepin<sup>49</sup> dans un article du *Monde*.

Certains regretteront que la ratification d'un Traité portant Constitution de l'Europe ait pu être soumise à référendum populaire et non à l'approbation éclairée de la classe parlementaire. Au moins le «non» aurait-il forcé les responsables politiques à sortir de leur tour d'ivoire et à comprendre que l'Europe ne peut plus être construite sans l'appui et le consentement de ses peuples. Par quelles voies le dialogue sera-t-il renoué, dans quelles perspectives et selon quel *tempo*? Telles sont les difficiles questions qui se posent aujourd'hui aux Européens.

---

<sup>43</sup> *Le Monde*, 19-20 juin 2005.

<sup>44</sup> Grégoire PINSON, «Le Luxembourg dit 'oui' à la Constitution européenne», *La Tribune.fr*, 11 juil. 2005.

<sup>45</sup> Déclaration de la CIG n° 30, reprise à l'article IV-443-4 du Traité portant Constitution de l'Europe.

<sup>46</sup> Hubert VEDRINE, «Sortir du dogme européiste», *Le Monde*, 9 juin 2005 et «Europe, en finir avec le défaitisme», *Le Nouvel Observateur*, 7-13 juil. 2005.

<sup>47</sup> *Le Monde*, 19-20 juin 2005.

<sup>48</sup> Hubert VEDRINE, *op. cit.*

<sup>49</sup> Dominique DE VILLEPIN, «Une nouvelle Europe politique», *Le Monde*, 30 juin 2005. Cf., dans un sens voisin, Alain LAMASSOURE, «L'Europe du lendemain», *Le Figaro*, 13 juin 2005.