

« Résoudre la crise constitutionnelle –

L'Union européenne après l'échec des référendums en France et aux Pays-Bas »

Mathias Jopp und Gesa-S. Kuhle¹

(traduit de l'allemand par Martin Bafoil)

Le vote négatif des citoyens français et néerlandais exprimé à l'encontre du Traité instituant une Constitution pour l'Europe - aggravé par l'échec du Sommet des Chefs d'Etats et de Gouvernements le 16 et 17 Juin 2005 - plonge l'Union Européenne dans une crise dont la profondeur n'est pas encore connue.

La politique européenne se trouve contrainte de réfléchir et de rechercher des solutions pour sortir de la crise pour toute une série de raisons qui tiennent tout à la fois à la forte participation aux référendums en France et aux Pays-Bas, à la différence massive de voix entre le camp du « Oui » et celui du « Non », et plus encore au fait que ce sont les populations de deux des Etats fondateurs qui ont rejetés aussi clairement la Constitution. On peut dès lors se demander quelles sont les principales raisons qui ont amenées au rejet du Traité Constitutionnel et quelles sont les conclusions que la politique européenne pourrait en tirer.

Les causes d'un rejet

Il semblerait que ce qui a joué en premier lieu lors du rejet du Traité constitutionnel, concerne la situation politique interne, puis les raisons liées à la politique européenne en général et enfin, dans une moindre mesure, les critiques adressées directement au texte de la Constitution. Cela constitue assurément un résultat pour le moins regrettable au vu de la question posée, mais représente par ailleurs l'espoir que le Traité n'est pas définitivement perdu. Et ce d'autant plus que la procédure de ratification a déjà été conclue, avec succès, dans dix des Etats Membres dans lesquels vivent 52% de la population de l'UE.

Le poids pris par *la politique interne* en France, tient par exemple au fait que 55% des électeurs ayant voté non, ont invoqué la situation sociale en France comme cause de leur rejet.² Les statistiques économiques médiocres ainsi que les mesures impopulaires de réduction des coûts sociaux, ont conduit en France et aux Pays-Bas, à un rejet de la politique des partis de Gouvernement et par conséquent de leur engagement en faveur de la Constitution européenne. Alors que les partis de gouvernement mais aussi la majorité de ceux de l'opposition argumentaient dans un sens pro-européen, les électeurs français et néerlandais ont adhérents majoritairement aux arguments des Partis extrémistes ainsi qu'en France aux arguments développés par l'organisation ATTAC et d'une frange frondeuse du Parti Socialiste. La possibilité de pouvoir donner une « leçon » au gouvernement³ et le mécontentement provoqué par la politique nationale, ont constitué un point d'ancrage idéal

¹ Dr. Mathias Jopp, Directeur de l' Institut für Europäische Politik, Berlin

Gesa Kuhle, chargée de recherche, l' Institut für Europäische Politik, Berlin

² Voir Sondage de l'Institut CSA : „ Le vote au référendum sur le traité constitutionnel européen : Explication du vote et perspectives politiques », Mai 2005.

³ Entre 30 et 40% des français ayant voté non ont invoqués le mécontentement face à la situation politique actuelle. Aux Pays-Bas cette raison est invoquée par seulement 8% des électeurs ayant voté non. Voir Sondage de France 2 du 29 Mai 2005, <http://referendum-constitution-europeenne.france2.fr/11031227-fr.php> ,(dernière actualisation :22.06.2005) celui de Libération du 29 Mai 2005, http://www.louis-harris.fr/version_f/autres_s/Acrobat, (dernière actualisation :22.06.2005), ainsi que le Sondage de l'Institut Maurice de Hond du 1. Juin 2005, disponible à l'adresse suivante (en néerlandais) : www.peil.nl .

pour les aspirations populistes de ceux, qui grâce à la campagne pour le « Non », espèrent se profiler sur la scène nationale.

Toutefois les arguments des adversaires de la Constitution ont porté également sur *la politique européenne* en général. En France par exemple, l'orientation néolibérale prise par l'intégration économique, les conséquences de la politique d'élargissement - particulièrement la perspective d'une possible adhésion à l'UE de la Turquie - et la crainte d'une double perte, à la fois celle de l'influence nationale et de l'identité dans une Union Européenne toujours plus grande, ont souvent été mis en avant. La plupart de ces arguments ont été combinés avec la critique du « Fall Out » social d'un Marché Unique « dérégulé » (comme l'a montré la polémique autour de la Directive sur les Services) ou avec la peur de perdre son emploi suite à l'immigration de travailleurs venant des nouveaux Etats Membres, aux salaires moins élevés.⁴ De plus aux Pays-Bas, le débat s'est focalisé sur le coût de l'Euro⁵ et sur le fait que le pays était le premier contributeur net selon le PNB⁶, alors même que le gouvernement Balkenende s'efforçait de respecter le pacte de stabilité grâce à une politique de réduction du budget national.

Mais ce n'est qu'une petite partie des arguments développés par la Campagne pour le « Non » qui portait *effectivement* sur la *Constitution européenne*. En France on fit le reproche par exemple, que ce Traité constitutionnel n'était pas une véritable Constitution. Les adversaires du Traité ont rejeté particulièrement la Partie III, au motif que celle-ci ne correspondait pas à la définition française d'une Constitution. L'ancien Premier Ministre Laurent Fabius (Parti Socialiste) ou l'organisation alter-mondialiste ATTAC se sont référés à des articles précis du Traité⁷ et en ont tiré des interprétations en partie erronées. Mieux, ils ont manqué de sérieux en se gardant bien de présenter les avancées du Traité constitutionnel comparé au Traité de Nice. Alors même que c'était là le choix à faire, ce dont trop peu de français et de néerlandais étaient conscients: pour le Traité constitutionnel et contre le Traité de Nice où alors justement l'inverse.

Contradictions et paradoxes chez les adversaires de la Constitution

Si la plupart des adversaires de la Constitution européenne espèrent une renégociation pour déboucher sur un meilleur Traité constitutionnel, en revanche c'est un mystère de savoir à quoi pourrait ressembler ce nouveau compromis, sachant que les opposants au Traité constitutionnel aux Pays-Bas ont une vision tout à fait différente de celle des opposants français, ne serait-ce que sur la politique économique à suivre. De plus ces différences de

⁴ Depuis les meurtres aux motifs politiques à l'encontre de l'homme politique Pim Fortuyn et du réalisateur Theo Van Gogh, les néerlandais réagissent de manière très sensible aux questions sur l'immigration et l'intégration. Ils craignent qu'avec la hausse du nombre d'Etat Membre la problématique d'intégration soit aggravée aux Pays-Bas.

⁵ Le Directeur de la Banque Centrale Néerlandaise, Henk Brouwer, a déclaré publiquement que lors du passage à l'Euro, le Florin avait été sous-évalué et que c'était là, la cause des problèmes économiques actuels des Pays-Bas puisque cela avait entraîné l'inflation.

⁶ Même si l'Allemagne est présentée comme le plus gros contributeur net, ce sont pourtant les Pays-Bas, si l'on se réfère à la puissance économique qui sont les premiers contributeurs: selon le calcul Dépenses/Recettes, les Pays-Bas ont payés 0.43% du PNB au financement de l'UE en 2003, l'Allemagne et la Suède, 0.36%. Dans la même période la France ne contribua que de l'ordre de 0.12% de son PNB à l'UE.

⁷ Pendant le débat français on a ainsi pu entendre la rumeur comme quoi le Traité constitutionnel ne consacrait pas l'égalité Homme/Femme ou encore que ce Traité remettait en cause le droit d'avortement. Ces arguments sont absolument faux. Le Traité détaille une liste de valeurs pour l'UE, ou figure entre autres, l'égalité Homme/Femme (Art. I-3 TCE) et explique clairement que cette Constitution n'interviendrait pas dans les droits nationaux acquis comme le Droit à l'avortement.

perceptions risquent de se multiplier dans une Union à 25. Toutefois il est positif de constater que 72% des électeurs français approuvent la poursuite de l'intégration européenne⁸, même si à propos des buts et de la méthode il n'y a pas de conception homogène et unique. Tandis que Fabius faisait campagne autour de thèmes prônant l'augmentation de la supranationalité et la suppression du principe de l'unanimité dans la législation sociale, les partis de droite (Front National et souverainistes du Mouvement pour la France) quant à eux sont restés fidèles à leur traditionnelle ligne eurosceptique en exigeant et « moins d'Europe » et plus d'intergouvernementalisme. Même la comparaison avec le voisin néerlandais n'offre que peu de parallèles : alors qu'en France la vision de l'Europe est plutôt celle d'une UE régulée à tendance protectionniste en ce qui concerne le domaine social et avec un Euro « mou », aux Pays-Bas, l'image de l'Europe se décline autour d'un Marché Unique efficient, avec une concurrence non-faussée et un Euro fort.

Ainsi les raisons du rejet se confondent dans un ensemble hétéroclite mêlant des arguments contradictoires, superposés et parfois même opposés. Le débat a eu à certains moments un côté absurde : lorsque par exemple les opposants du Traité constitutionnel faisaient campagne pour plus de transparence, plus de Démocratie et pour une Europe plus sociale alors que la Constitution européenne proposait une amélioration par rapport au Traité de Nice, *justement* dans ces domaines. Ainsi selon la Constitution :

- le Conseil devra délibérer publiquement lors de ses votes sur les actes législatifs (Art. I-24-6)
- les Parlements nationaux seraient impliqués grâce à un mécanisme de prévention précoce et aussi par la possibilité d'entamer une contestation judiciaire (Protocole 2 Art. 8)
- les droits sociaux se trouveraient consacrés par la Charte des Droits Fondamentaux qui serait, dans le cas d'une ratification du Traité constitutionnel, juridiquement obligatoire.
- Sans oublier que pour la première fois, une « clause sociale » serait incorporée dans la Constitution et de fait obligerait l'UE à fournir une « protection sociale » (Art. III-117) lors de la détermination et l'exécution de sa politique.

Conclusions à en tirer pour l'UE

À l'avenir il s'agit tout d'abord de *réduire les risques qu'implique un référendum*. Le lien trop évident avec la scène politique nationale et le « bazar » d'arguments constaté pendant la campagne publique, appellent à la vigilance lors de référendums ayant trait aux affaires européennes. Surtout en des temps d'insatisfaction vis-à-vis de la politique intérieure et de craintes sur l'avenir. N'oublions pas que les textes européens de droit primaire, les Traités internationaux, sont le fruit d'un difficile compromis entre désormais 25 Etats Membres. Et c'est justement cette caractéristique de la mécanique constitutionnelle, le compromis, qui permet de nombreuses attaques de la part des opposants au Traité constitutionnel. En effet ces derniers profitent de cette situation pour en exploiter les faiblesses à coups d'arguments extrêmes et parfois tout simplement erronés par rapport à la question posée, comme l'ont illustrés les campagnes référendaires en France et aux Pays-Bas. Les termes mêmes de la question doivent être précisément pesés et selon l'objet de la question, formulés en adéquation. Ainsi le choix entre la Constitution et le Traité de Nice, ainsi que les conséquences pour les 25 et pour le propre pays, n'en seraient que plus clairs. Pour que le cadre dans lequel s'organiserait un référendum ayant pour objet une question européenne soit

⁸ Voir sondage IPSOS, 29. Mai 2005

à l'avenir modifié il faudrait offrir aux citoyens de l'UE les moyens d'élire une convention constituante dont le résultat du travail serait ensuite soumis à un référendum particulier : à l'échelle continentale, dont le décompte se ferait de manière centralisée et qui se tiendrait le même jour. Evidemment le résultat d'un tel référendum serait également imprévisible. Mais le principal facteur polluant, à savoir l'immixtion de la scène nationale, serait relativisé.

La décision prise par le Conseil Européen des 16 et 17 Juin 2005 de ralentir la procédure de ratification, doit être mise à profit pour identifier clairement les craintes et les soucis des citoyens européens, afin de mettre en place *une véritable politique de résolution de problèmes*. Dans un premier temps cela pourrait constituer un signe que de retirer les Directives relatives au Marché Unique, propices à la polémique. Mais avant tout il s'agit d'effectuer une analyse approfondie des effets sociaux induits par les politiques européennes et il convient d'examiner de la subsidiarité de la législation européenne par la Commission⁹, où les parlements nationaux pourraient dores-et-déjà être impliqués.¹⁰ De plus il est recommandable de ralentir la politique d'élargissement. Il ne s'agit pas de refuser les candidats à l'adhésion qui se trouvent déjà dans la file d'attente, d'autant plus si les traités d'adhésion ont déjà été signés où que des promesses de négociation ont été faites : au vu des buts de stabilisation et de démocratisation de ces pays candidats, cela serait contre-productif. Par contre, la logique qui sous-tend la politique d'élargissement doit être mieux respectée. Les critères pour l'ouverture des négociations et de l'adhésion doivent être remplis et la capacité d'accueil de l'UE doit être améliorée par des réformes institutionnelles et dans certains domaines de compétences. Enfin un accord sur le financement jusqu'en 2013 doit être conclu. En plus de cela les alternatives à l'adhésion doivent être explorées. Il s'agit d'améliorer la politique européenne de voisinage pour, d'un côté, enlever une certaine pression liée à l'élargissement des épaules de l'UE, et d'un autre côté, continuer à soutenir les forces réformatrices des pays voisins. Du coup, certains objectifs de la présidence britannique sont actuellement peu recommandables, tel la volonté de faire passer en force la Directive sur les services et la poursuite de l'élargissement, dans un souci de reconquérir la confiance des citoyens des pays fondateurs.

Aussi pour rassurer les craintes des citoyens, une réponse dynamique et offensive s'impose pour démontrer la capacité à résoudre les problèmes de l'UE. Cette réponse pourrait alors se concentrer sur l'accord relatif au financement de l'UE et sur les problèmes européens essentiels : le chômage et la faible croissance économique. Mais puisque l'Union n'a pas, ou peu, de compétences dans les domaines de la politique économique et de l'emploi, c'est donc une fonction qui reste réservée aux Etats. À eux de mener à bien les nécessaires réformes structurelles. Pour autant l'UE peut proposer des stratégies complémentaires afin de stimuler les politiques nationales. Ainsi à mi-chemin, la « Stratégie de Lisbonne » - qui comporte une Stratégie Européenne pour l'Emploi (SEE) - est à réévaluer dans un sens qui prenne mieux en compte les champs de croissance les plus importants pour se mettre enfin au diapason des nouvelles réalités qu'implique l'« Economic Governance ». À ce titre pourquoi ne pas élaborer une nouvelle version améliorée de « l'Initiative pour la croissance et l'emploi » qui est expirée en 2000 dans le but de soutenir la création et le financement de petites et moyennes entreprises ? Ou encore faire que « l'Initiative pour la croissance » adoptée par le Conseil Européen en Novembre 2003 soit enfin appliquée, elle dont la raison d'être est de vérifier la structure des dépenses de l'UE en fonction des investissements réalisés: il s'agit également d'intensifier l'exigence européenne en matière de recherche, de technologies, de formation et d'infrastructures transfrontalières. Sur le long terme le budget de l'Union doit

⁹ Voir Art. 4 du Traité des Communautés Européennes (TCE)

¹⁰ Voir Protocole 9 du TCE et Protocole 2 du Traité instituant une constitution pour l'Europe

être fondé moins sur la conservation des structures, que sur des dépenses orientées vers l'avenir.

Le « bazar » d'arguments qui a caractérisé les référendums en France et aux Pays-Bas appelle à rattraper urgemment un oubli : mieux expliquer et informer sur la durée ce qu'est l'UE et non pas lancer un débat qui n'a pas lieu d'être sur le sens et l'utilité de l'intégration européenne. Cela reviendrait à détricoter le résultat d'un travail de 26 mois élaboré par la Convention et consacré par la Conférence Intergouvernementale. Ce sont des *stratégies publiques* qui sont nécessaires, visant à atteindre le citoyen dans son quotidien. C'est pourquoi un changement radical dans la manière d'expliquer l'Union Européenne au public s'impose. Mais il revient avant tout aux gouvernements nationaux de faire ce travail de fond, puisque cela fait défaut dans presque tous les Etats Membres. Les citoyens doivent pouvoir comprendre pourquoi le gouvernement s'engage en faveur de l'UE et de la Constitution européenne. Le contenu de la Constitution doit être mieux véhiculé afin de mettre en valeur les avancées qu'il comporte par rapport au Traité de Nice en ce qui concerne la démocratie et la transparence.

Puisqu'il s'est avéré erroné de croire qu'une simple attitude pro-européenne (comme en France) suffisait pour ratifier plébiscitairement les réformes constitutionnelles européennes, il est conseillé avant que ne débute le processus de ratification dans un pays de faire une analyse détaillée des peurs des citoyens. Ainsi les gouvernements pourraient agir à *l'avance* à l'aide d'informations ciblées. Dans ce travail public il ne faut pas craindre de mettre en avant les forces mais aussi les faiblesses des projets européens. Les nouvelles étapes franchies dans l'approfondissement ou de l'élargissement nécessitent une explication fondée. La question des alternatives doit être pesée par rapport aux coûts économiques et politiques qu'elle implique, comparée aux mesures existantes. Mais avant tout il faut démontrer l'importance du rôle que joue l'UE dans la réponse faite aux défis que pose la mondialisation et ce, en les combinant avec les réformes structurelles que doivent accomplir les Etats. Sinon il faut s'attendre à des conséquences fatales dans le cas d'un retrait sur le « pré-carré » national.

Une stratégie pour adopter le Traité constitutionnel

La prolongation du processus de ratification doit servir à en faire une phase de discussion et de réflexion afin d'appliquer le traité constitutionnel. En effet celui-ci est un optimum puisque c'est actuellement, et à long terme, la meilleure solution possible pour résoudre les problèmes liés au système politique d'une Union élargie en vue d'améliorer sa capacité d'action et d'efficacité. Suite à la conclusion du Conseil Européen des 16 et 17 Juin 2005, les 13 Etats Membres qui n'ont à ce jour pas encore ratifié la Constitution sont libres de décider quand et comment ils comptent mener à bien cette ratification. En attendant on pourrait initier une sorte de « constitutionnalisation molle » (*Soft Constitutionalisation*). Celle-ci pourrait s'articuler autour du Traité de Nice auquel on incorporerait certains aspects du Traité constitutionnel tel la politique étrangère, de sécurité et de défense commune ou la justice et les affaires intérieures, ne serait-ce qu'en en retenant l'essentiel grâce à un accord inter – institutionnel. Pour autant cette méthode de « constitutionnalisation molle » ne serait guère efficace afin d'obtenir un Ministre des Affaires Etrangères à la double casquette et un Service Diplomatique (*European External Action Service*), alors même que ces deux mesures sont décisives pour donner une voix et du poids à l'Europe dans les affaires mondiales et dans la relation transatlantique. De plus le système de la double majorité tel qu'il est défini par la Constitution ne pourrait être réalisé, sans parler de l'extension de la prise de décision à la majorité, à de nouveaux domaines de compétences, qui serait nécessaire à l'amélioration de la

capacité d'action et de décision d'une Union à 25 ou plus. C'est pourquoi il n'y a pas d'autre alternative que d'adopter puis d'accepter le Traité constitutionnel, sans quoi l'Europe risque de sombrer dans la paralysie.

Dans la première moitié de l'année 2006 les Chefs d'Etats et de Gouvernements décideront, sous présidence autrichienne, quelle suite il faut donner au processus de ratification : garder le cap actuel ou retarder le calendrier. Par contre on ne saurait décider d'un arrêt du processus sans avoir au préalable mobilisé un groupe de réflexion de haut niveau qui pourrait fournir au Conseil Européen début 2007 des options et des stratégies afin d'adopter cette Constitution. C'est pourquoi il serait peut-être également utile de voir dans quelle mesure on pourrait faire voter à nouveau les électeurs des pays membres qui ont déjà refusés la Constitution. Dans cette perspective, ce qui est à prendre en compte, du moins en France, c'est que les principaux griefs faits à cette Constitution concernent non pas les parties I et II mais le contenu de la partie III qui ne fait que reprendre (en étant actualisé) le texte du Traité des Communautés Européennes de 1956-57 sur le Marché commun. Il s'agirait aussi de voir si une Convention et une Conférence Intergouvernementale réduite seraient à cette fin utile où si une simple déclaration du Conseil Européen pourrait ouvrir la voie à une adoption.

Finalement, il resterait à déterminer comment combiner les résultats du travail du groupe de réflexion, évoqué ci-dessus, avec le Traité constitutionnel afin de lancer dans les meilleurs dispositions la nouvelle procédure d'adoption de la Constitution telle qu'elle a été élaborée. Dans la première moitié 2007, et avec cette toile de fond, la présidence allemande se trouvera alors confrontée à de cruciales responsabilités pour faire enfin adopter ce Traité constitutionnel.