

L'exception franco-néerlandaise et les raisons profondes du « non » français

par Hartmut Marhold

Directeur général du Centre international de Formation européenne.

La Convention sur l'avenir de l'Europe était arrivée, en juillet 2002, à un consensus sur le texte du traité constitutionnel, avec la participation de 28 pays membres et candidats. En octobre 2004, les chefs d'État et de gouvernements ont approuvé à l'unanimité le texte, avec des modifications qui ne touchaient pas à l'essentiel. En juillet 2005, 14 sur 25 pays membres ont ratifié le traité(ou préparé la ratification formelle), soit par référendum (Espagne, Luxembourg), soit par voie parlementaire¹. Dans ces conditions, l'exception prend toute son ampleur : seuls la France et les Pays-Bas ont donné par référendum une majorité contre la constitution. Quelles en sont les raisons ?

On ne peut ici que poser la question, et n'indiquer que des pistes de recherches de réponses, sans arriver au bout de la recherche qu'il faudra certainement mener afin d'éclaircir les raisons, les causes profondes. Ce qui suit ici ne prétend pas être une analyse, mais propose modestement une grille de lecture, essaye d'identifier et de distinguer des champs d'analyse, et de proposer certaines hypothèses de travail encore très sommaires. C'est néanmoins un exercice utile, voire nécessaire si on ne veut pas se contenter d'interprétations trop superficielles de la crise actuelle de l'Union européenne.

Évidemment, certaines explications se réfèrent spécifiquement à la situation dans les deux pays où une majorité des électeurs ont dit « non » à la constitution. Mais ce « non » exprime un malaise qui est certainement plus répandu parmi les peuples européens. Et même là où il n'a pas pu empêcher la ratification de la constitution, ce malaise n'est pas

1. Quatre États parmi les 14 ont ratifié après les référendums en France et en Pays-Bas. On notera d'ailleurs que le nombre total d'électeurs qui ont voté pour le traité constitutionnel dans les quatre pays où des référendums ont eu lieu (Espagne et Luxembourg inclus), est bien supérieur aux votes « non ».

absent, il est sous-jacent et peut se faire jour à l'occasion. Or, l'analyse des deux « non » ne saurait pas se restreindre aux deux pays en question, mais doit aller au-delà de leurs problèmes spécifiques.

On distinguera dès lors dans les réflexions analytiques qui suivent trois niveaux : le premier se réfère à la constitution elle-même et s'interroge sur les insuffisances qui pourraient incomber au texte même et à sa diffusion au grand public. Un deuxième niveau vise l'action de la classe politique en France (et dans une moindre mesure au Pays-Bas) en faveur ou contre la constitution. Enfin, de manière plus profonde et plus large, on cherchera à comprendre des motivations souvent mal exprimées ou même inconscientes des électeurs qui ont voté « non ».

1^{er} niveau : les insuffisances de la constitution européenne

Certes, la constitution est le meilleur traité possible en la circonstance, et c'est indéniablement une réussite extraordinaire de la Convention d'avoir dégagé avec tant de courage et d'endurance le texte qui était la limite de ce qui pouvait faire l'objet d'un consensus – un meilleur texte n'était pas possible (et ne le sera pas pour longtemps). Mais il ne s'agit pas ici de mettre en relief les mérites du traité constitutionnel. Il s'agit au contraire de relever ses faiblesses afin de mesurer la part d'explication à imputer à la constitution elle-même dans l'échec en France et en Pays-Bas.

Problème de complexité. La constitution n'est pas un « document de compréhension mutuelle » entre l'Europe et les citoyens – elle est trop compliqué, trop difficile à lire, trop technique, avec sa troisième partie, ses annexes ... Ce constat explique en partie le réflexe de rejet : ce qu'on ne connaît pas, ce qui ne s'explique pas est susceptible d'être refusé. Sur ce plan, la constitution n'en est pas une – elle ne jette pas le pont entre les citoyens et le système politique européen.

On peut tirer plusieurs conclusions de ce constat. La plus importante d'entre elle aurait été de ne pas exposer ce texte de traité à un référendum – qui suppose justement que le citoyen moyen soit en mesure de comprendre l'enjeu, de lire le texte, de se former un jugement indépendant. La démocratie parlementaire a l'avantage de confier des dossiers complexes à des femmes et des hommes qui ont – ou qui devraient, hélas ! ... – avoir la confiance des citoyens. Mais voilà déjà un regard sur le deuxième niveau de la problématique.

Problème du manque de projet politique. Après la génération des traités fondateurs, inspirés par la recherche d'une paix durable, par le combat contre la pénurie d'après-guerre, les traités suivant pouvaient convaincre par leurs projets politiques : l'Acte unique européen, en 1985, par la relance du marché commun, mythe mobilisateur jusqu'en 1992 ; le traité de Maastricht, par l'Union monétaire, symbole de l'unité et la solidarité économique, jusqu'à l'arrivée de l'Euro, en 1999. Et la constitution ? Elle ne comporte pas de projet politique d'une visibilité semblable, son ambition politique est mitigée – d'une part, elle refuse (tenant compte des réticences de tant de gouvernements) de confier de nouvelles tâches importantes à l'Union européenne, d'autre part elle ne réorganise pas l'Union européenne en un système politique suffisamment transparent pour être légitime aux yeux de suffisamment de citoyens. Le prochain grand projet d'intégration qui aurait pu marquer la constitution – une véritable politique européenne étrangère, de sécurité et de défense – était hors d'atteinte pour la Convention. Ainsi, l'avancée que représente la constitution n'a pas été vraiment perceptible pour le grand public.

Problème de communication de « l'Europe ». Enfin, la communication de la constitution a été loin d'épuiser tous les moyens nécessaires pour faire connaître la constitution, et notamment au niveau européen. L'Union européenne ne s'est pas dotée des moyens pour promouvoir ses propres intérêts. Surtout, les campagnes en France et aux Pays-Bas ont montré qu'il ne suffit pas de faire « la pub » de l'Europe, ce qui est trop superficiel ; il faut une éducation et une formation orientées vers l'Europe, un enracinement beaucoup plus profond dans la connaissance, une intimité avec l'histoire de l'Europe, avec le sort et le destin commun des peuples européens, de façon à ce que cette perception de l'Europe devienne une part de l'identité naturelle des européens, tout comme l'identité nationale est ressentie comme quelque chose de naturel et n'est pas mise en cause par telle ou telle politique, soit-elle erronée, voire désastreuse – dans ces cas, on condamne les responsables, mais pas la nation ni l'État en tant que tel. En Europe, c'est l'inverse : des problèmes politiques – chômage, manque de croissance économique ou de sécurité, immigration – mènent directement à la mise en cause de l'Union européenne elle-même. Aucune campagne publicitaire ne changera rien à cette situation, tant que l'Europe ne s'est pas inscrite dans l'acquis identitaire.

Malgré ces critiques, il faut constater – et même des sondages après les référendums ont donné ce résultat – que la constitution n'a pas échoué

en raison de ses propres défaillances. Les raisons se trouvent à d'autres niveaux, comme la discussion en France l'a clairement montré : elle n'était pas inspirée d'arguments puisés dans la constitution.

2^e niveau : les défaillances de la classe politique française, et leurs suites

Problèmes du personnel politique français. Indéniablement, l'échec en France est largement dû au comportement d'une partie de la classe politique. C'est d'abord vrai pour certains socialistes qui ont vu dans l'option du « non » leur seule chance de regagner la popularité auprès du grand public et qui n'ont pas hésité à se saisir l'occasion, afin d'améliorer leurs chances pour l'élection présidentielle de 2007. C'est le cas de figure de Laurent Fabius. Et dans un autre cas, il ne suffit pas de « faire l'Europe » malgré soi, il ne suffit pas de suggérer aux citoyens qu'ils n'ont rien à craindre d'une constitution européenne – c'est la situation de Jacques Chirac. Autour d'eux, beaucoup d'autres ont joué un jeu politicien, visant à leur propre positionnement, à leurs chances de réussite beaucoup plus qu'à l'enjeu européen. Or, le « non » – ou en tout cas le « oui, mais ... » – s'est installé au centre de la classe politique française et n'est pas seulement venu des extrémistes de droite ou de gauche. Une analyse plus détaillée de ce mélange d'intérêts personnels serait un défi intellectuel majeur, mais révélerait en même temps un éloignement effrayant du personnel politique parisien des vraies responsabilités de la France.

Problème entre la classe politique française et le peuple français. La mise en avant de l'amour-propre de certains leaders politiques n'a pas pu convaincre les français – une des rares bonnes nouvelles ... Méfiance réciproque, déconnection de la classe politique parisienne des français, mécontentement de la population face à la « culture » politique de la classe dirigeante, voilà des facteurs qui ont certainement joué contre la constitution européenne – enjeu marginalisé du référendum – sans pour autant se prêter à une évaluation quantifiable. On l'a très bien dit : lors d'un référendum, on ne vote pas sur la question posée, mais sur celui qui a posé la question ... La preuve de l'impact négatif de la classe politique, au moins en France, sur le résultat du référendum, vient d'être donnée par Jean-Claude Juncker et le Luxembourg : si on est convaincu soi-même, si on a la volonté de convaincre, si on inspire de la confiance, on peut

obtenir une majorité positive, dans des circonstances socio-psychologiques semblables.

Les sondages apportent des nuances importantes à cette image synthétique : majorité du « oui » dans les grandes villes, chez les jeunes bien formés, chez les adhérents de l'UMP – majorité correspondante de « non » à la campagne, chez les socialistes (qui avaient déjà « voté Chirac » à contre-cœur lors des dernières élections présidentielle, afin d'éviter Le Pen) ... Cependant, la synthèse, le problème profond, le danger restent néanmoins les mêmes : l'écart se creuse entre l'élite politique et le peuple, écart dangereux non seulement pour l'Europe, mais aussi pour la démocratie au niveau national.

Problème de la conscience politique du peuple. Pourtant, les « mauvais » ne sont pas uniquement du côté des dirigeants et les « bons » pas uniquement du côté du brave peuple qui a été trompé et que se venge ... c'est un mythe encore très largement répandu, et presque un tabou, de mettre en cause la sagesse des citoyens. Ce tabou suggère l'existence d'une sorte de volonté générale empirique, exprimée par les électeurs et qui serait exempte de toute critique, puisqu'on associerait toute forme de mise en cause du jugement des électeurs à une agression contre la démocratie même. Or, pour ne pas se tromper sur les raisons profondes de l'échec des référendums, et pour ne pas en tirer des conclusions et conséquences faussées, on doit avoir le courage de briser ce mythe : les électeurs manquent à leur responsabilité politique quant ils sanctionnent un gouvernement (une classe politique) lors d'un référendum qui n'a rien à voir avec le gouvernement en place. C'est une légèreté des citoyens qui manquent à leur devoir de prendre au sérieux leur responsabilité politique.

Autre « bon mot » de l'interprétation des référendums : « La réponse était non, mais qu'elle était la question ? ». C'est exactement le problème d'un comportement électoral en-deçà du défi. Évidemment, ce manque d'esprit civique, ce refus de responsabilité par les électeurs, doivent faire l'objet d'une analyse approfondie également, et ne peuvent pas être envisagés avec fatalisme. D'où vient une telle attitude, d'où vient un individualisme égoïste que fait qu'on abuse d'un référendum pour exprimer son mécontentement généralisé ?

Tous ces problèmes sont, *mutatis mutandis*, présents aussi dans les autres pays européens et auraient très probablement mené au même malaise. Ils sont pourtant eux-mêmes des épiphénomènes de problèmes plus profonds.

3^e niveau : problèmes profonds de l'évolution générale de nos sociétés

Une évolution sans objectif ... Dans nos sociétés occidentales européennes, la conscience de ce qu'il faut entreprendre et achever date de l'après-guerre, quand il fallait reconstruire l'Europe dévastée. Or, croissance économique, satisfaction des besoins matériels d'une large part de la population, solidarité entre les couches sociales, effort commun pour une meilleure vie ... donnèrent un sens à la vie, pour toute une génération, celle des « trente glorieuses ». Plus tard, pendant les années 70, on a du « inventer » des « besoins », afin de pouvoir poursuivre dans la même direction, mais sans le même sens profond. Depuis que les sociétés européennes ont acquis un niveau de vie loin au-delà de la pauvreté, depuis qu'elles sont devenues riches, cet objectif n'est plus suffisant : devenir toujours plus riches n'est pas un objectif profondément satisfaisant en soi. Mais les sociétés européennes ne se sont jamais données d'autre objectif plus noble et plus motivant. On travaille chaque année pour que le salaire augmente annuellement de 2% ... cela ne peut pas enthousiasmer une jeune génération – et gare à ceux (classe politique) qui ne peuvent plus assurer au moins ce palliatif d'un sens à la vie, déjà fragile en soi et cachant tant bien que mal un malaise profond, qui est l'absence de sens dans l'évolution générale de nos sociétés.

Une évolution sans gouvernail ... C'est justement pour prolonger à l'infini cette évolution sans sens que la classe politique occidentale – d'abord américaine (Ronald Reagan), ensuite européenne (Margaret Thatcher), puis européenne communautaire toute entière (Acte unique) – a déclenché le « néo-(néo-)libéralisme »², dont l'objectif primordial était le « déchaînement » de forces économiques auparavant liées à des contraintes politiques, c'est-à-dire sociales. Ce déchaînement a conduit tout naturellement d'abord à la reprise de la croissance économique, mais en même temps à une situation où la maîtrise de l'évolution de ces forces économiques échappe aux instruments de gouvernance politique. Ce n'est

2. Le terme « néolibéralisme » avait été déjà utilisé par les libéraux d'après-guerre, qui voulaient reconstruire une société libre, une économie « libre » sans retomber dans les vices du capitalisme sauvage ; c'était des libéraux qui prônaient alors l'économie sociale de marché. La récupération du terme « néolibéralisme » par les courants théoriques et politiques qui dominent depuis les années 80 fait tort à ces néolibéraux de la première heure.

pas un effet inattendu, mais l'objectif même du « déchaînement », de la « dérégularisation », de la « libéralisation » (tous ces termes s'y réfèrent). Or, la classe politique occidentale « laisse faire » et a consciemment renoncé aux moyens institutionnels, juridiques et réels d'influencer cette « mondialisation » (globalisation). Les acteurs qui dominent sont les forces économiques, incarnées par les grandes entreprises, qui profitent de cette situation, mais qui n'en sont pas responsables, et qui agissent non en fonction de critères politiques, mais (micro-)économiques : Puisque la politique a déchaîné ces forces, puisque ces forces sont des forces (micro-)économiques, c'est le profit qui est avancé comme objectif primordial, c'est la compétition qui devient le mode de comportement paradigmatique. Ce n'est pas un reproche aux entreprises, mais à la politique qui a conduit à cette situation. Il est ridicule de voir des hommes politiques supplier des chefs d'entreprises de montrer du « patriotisme » quand ils délocalisent des emplois, suivant et utilisant tout naturellement les espaces de libertés que les mêmes hommes (et femmes) politiques leurs ont ouverts.

Cette évolution est incompréhensible pour les citoyens, qui voient s'échapper des entreprises de toute gouvernance politique, qui culpabilisent ces entreprises et qui constatent en même temps l'impotence affichée et déplorée de la même classe politique qui, elle, par des décisions politiques, a ouvert la voie à cette évolution. C'est dans ce contexte que l'hostilité à l'élargissement de l'Union européenne trouve sa source psychologique, c'est cette incompréhension des facteurs à l'œuvre qui fait que l'on confond le problème avec sa solution.

Une évolution vers le bas ... Un chemin dans l'histoire sans sens profond et sans gouvernail est encore supportable tant que la tendance ne va pas vers le bas. Travailler sans se poser d'autres questions, accepter que personne ne semble avoir une emprise sur les facteurs qui jouent, cela ne scandalise pas les masses (hélas ...) tant que le travail est assuré et que le salaire augmente. C'est justement ce palliatif de sens qui est enlevé aux peuples européens, et c'est cette privation qui fait apparaître au grand jour tout le malaise profond de nos sociétés. Malgré la dérégularisation, malgré le déchaînement des forces économiques, malgré le marché commun, malgré la monnaie commune le chômage augmente, les salaires baissent, l'insécurité s'accroît ... à quoi bon alors tous ces efforts s'ils n'améliorent pas les conditions de vie ? Cette question est sous-jacente à beaucoup de formes d'expression de mécontentement contemporain.

En guise de conclusion

Qu'il le soit clairement rappelé au lecteur : ces réflexions préalables à des analyses à approfondir ne sauraient pas se substituer aux analyses elles-mêmes, qui, elles, devraient être menée avec patience et soins, sur la base de données empiriques solides. Et toute déontologie intellectuelle et scientifique doit admettre que le résultat d'une telle recherche peut modifier, voire renverser les hypothèses de départ.

Il n'en reste pas moins que nous voyons surgir actuellement une problématique qui renvoie à une crise profonde, sinon séculaire de nos sociétés européennes, de nos structures politiques, une crise qui mérite une attention scientifique, politique et citoyenne aigue. L'Europe doit répondre à cette crise de son identité, doit prendre conscience d'elle-même, se faire une idée du chemin qu'elle veut emprunter dans l'histoire. C'est la fin des campagnes publicitaires, l'heure est à la prise de conscience.

Hartmut Marhold.