

DIX ANS APRÈS LE « NON » :

CREVER L'ABCÈS, POUR L'UNION EUROPÉENNE ET POUR LA GAUCHE

Yves Bertoncini*

*Directeur de l'Institut Jacques Delors, enseignant au Corps des Mines, auteur notamment *Politique européenne : États, pouvoirs et citoyens de l'Union européenne* (Presses de Sciences Po/Dalloz, 2010, avec Thierry Chopin). Il s'exprime ici en tant que membre du « Groupe Europe » de la Fondation Jean-Jaurès.

La nette victoire du « non » lors du référendum sur le Traité constitutionnel européen organisé en France le 29 mai 2005¹ a donné lieu à d'innombrables analyses et interprétations au cours des mois qui ont suivi². Dix ans après, cette victoire semble avoir cristallisé l'émergence d'une double fracture : d'une part entre les électeurs français et la construction européenne, à laquelle ils ont, *de facto*, adressé en cette occasion un message de défiance ; d'autre part au sein de la gauche française, notamment socialiste, coupée en deux au moment du vote fatidique.

Il peut être tentant de souligner que l'évolution de l'Union européenne (UE) a, depuis lors, donné d'autres raisons de la détester ou de l'apprécier, et donc de passer à autre chose, y compris pour ne pas rouvrir les plaies infligées par le déchirement référendaire au sein des principaux partis. Notre hypothèse de départ est que, dans l'intérêt de l'UE comme dans celui de la gauche, il est en réalité nécessaire de crever l'abcès né de cette double fracture politique, qu'incarne, par exemple, la légende vivace selon laquelle le « non de gauche » aurait été privé de sa victoire au prix d'un « déni de démocratie ». Cet abcès de fixation culmine parfois dans l'idée d'une trahison du « peuple de gauche » par ses gouvernants et par l'UE : il constitue, à ce titre, un obstacle à leur pleine implication dans les débats et décisions qu'appellent les enjeux européens tels qu'ils se donnent désormais à voir.

C'est dans cette optique qu'on se livrera ci-après à une mise en perspective portant sur trois registres :

- d'abord, le rappel des motivations et de l'affiliation partisane des électeurs ayant choisi de voter « non » le 29 mai 2005, notamment afin de bien mesurer la nature et le degré de leur défiance envers l'UE ;

1. 54,68 % des votants ont choisi le « non », contre 43,32 % le « oui ».

2. Voir en particulier Gaëtane Ricard-Nihoul, « Le non français du 29 mai 2005 : comprendre, agir », *Études et Recherches*, n° 44, Notre Europe, octobre 2005 ; Olivier Duhamel, *Des raisons du « non »*, Seuil, juin 2005 ; Annie Laurent et Nicolas Sauger (dir.), « Le référendum de ratification du Traité constitutionnel européen : comprendre le « non » français », *Les cahiers du Cevipof*, n° 42, juillet 2005 ; Nicolas Sauger, Sylvain Brouard et Emiliano Grossman, *Les Français contre l'Europe ? Les sens du référendum du 29 mai 2005*, Presses de Sciences Po, 2007.

Yves Bertoncini s'exprime ici en tant que membre du « Groupe Europe » de la Fondation Jean-Jaurès, un collectif qui souhaite apporter sa contribution au débat sur l'Europe. Il remercie vivement ses membres pour leur contribution intellectuelle et amicale à l'élaboration de ce texte, et notamment son animateur Denis Simonneau, Jean-Louis Bianco, Arnaud Chneiweiss, Daniel Debomy, Maxime Lefebvre, Nicolas Leron, Sébastien Maillard, Alain Servantie ainsi que Serge Guillon, directeur de l'Observatoire européen de la Fondation.

DIX ANS APRÈS LE « NON » : CREVER L'ABCÈS, POUR L'UNION EUROPÉENNE ET POUR LA GAUCHE

NOTE n° 7 - Fondation Jean-Jaurès
Observatoire Europe - 20 mai 2015

- ensuite, la portée exacte des suites juridiques données au rejet de la « Constitution européenne », avec l'adoption et l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne quatre ans plus tard ;
- enfin, l'évolution de la construction européenne et du contexte politique national et communautaire, afin de mesurer en quoi elle a pu répondre aux attentes exprimées par les « nonistes » il y a dix ans.

Ces trois analyses complémentaires laissent apparaître que le vote du 29 mai 2005 a été le prétexte à l'expression d'un rejet ne portant pas principalement sur la construction européenne ; que le rejet de la Constitution n'a pas débouché sur l'adoption d'un texte identique ; enfin que c'est dans l'évolution du contexte politique national et européen qu'il faut sans doute chercher les racines de la persistance de la défiance qui s'est manifestée il y a dix ans.

Le prétexte : les votants ont-ils d'abord sanctionné l'UE ?

Plus de 15 millions d'électeurs ont choisi de voter « non » le 29 mai 2005 : leur « non » avait-il une dimension principalement européenne et la victoire du « non » était-elle une victoire de la gauche ? Répondre à ces questions suppose de revenir sur les motivations ayant conduit les votants à se déterminer en mai 2005 et de rappeler leur affiliation politique, sur la base des principales enquêtes d'opinion réalisées juste après le scrutin – dont se dégagent trois constats complémentaires.

Des « nonistes » ayant d'abord des motivations nationales : l'euroscpticisme apparaît subsidiaire

Le sondage de sortie des urnes réalisé par l'Institut CSA³ et portant sur l'ensemble des votants du 29 mai 2005 permet de relever que 59 % d'entre eux ont fait leur choix sur la base d'enjeux européens, contre seulement 36 % sur la base d'enjeux nationaux (voir tableau 1).

Il est cependant frappant de constater que ces proportions varient considérablement selon qu'ils aient voté « oui » ou « non » :

- parmi les électeurs du « oui », 81 % déclarent avoir fait leur choix sur la base d'enjeux européens, contre seulement 15 % sur la base d'enjeux nationaux ;
- en revanche, parmi les électeurs du « non », seulement 42 % déclarent avoir fait leur choix sur la base d'enjeux européens, contre 52 % sur la base d'enjeux nationaux.

3. CSA, « Le référendum sur le traité constitutionnel : explication du vote et perspectives politiques », sondage réalisé pour France 3, France Info, France Inter et *Le Parisien*, 5216 entretiens en face-à-face (électeurs) et téléphoniques (abstentionnistes).

DIX ANS APRÈS LE « NON » : CREVER L'ABCÈS, POUR L'UNION EUROPÉENNE ET POUR LA GAUCHE

Tableau 1 : Les motivations des votants du 29 mai 2005 : Europe ou France ?

En votant aujourd'hui, vous avez pensé plutôt ... ?

| | Total des votants (en %) | Votes "oui" | Votes "non" | Votes blanc ou nul |
|------------------------------------|-----------------------------|----------------|-------------|-----------------------|
| ...à la construction européenne | 59 | 81 | 42 | 42 |
| ...aux problèmes nationaux | 36 | 15 | 52 | 41 |
| NSP | 5 | 4 | 6 | 17 |

CSA, sondage de sortie des urnes.

Source : Gaëtane Ricard-Nihoul, « Le "non" français du 29 mai 2005 : comprendre, agir⁴ », *Études et Recherches*, n° 44, Notre Europe, octobre 2005.

On peut donc souligner que « la pulsion nationale a été dominante dans le vote "non" alors qu'elle était marginale dans le vote "oui" »⁵, ce qui nuance très fortement les interprétations visant à faire du vote « non » un désaveu adressé d'abord et avant tout à la Constitution européenne ou plus largement à l'UE.

Un examen détaillé de l'état d'esprit des électeurs permet de hiérarchiser plus précisément leurs motivations (voir tableau 2), au premier rang desquelles se détache très nettement « la situation sociale en France », invoquée par 55 % des électeurs du « non » (contre seulement 22 % des électeurs du « oui »).

4. <http://www.institutdelors.eu/011-500-Le-non-francais-du-29-mai-2005-comprendre-agir.html>

5. Voir Pascal Perrineau, « Le référendum de ratification du Traité constitutionnel européen : comprendre le "non" français », *Les Cahiers du Cevipof*, n° 42, juillet 2005.

Tableau 2 : Les enjeux principaux aux yeux des votants du 29 mai 2005

Au moment de voter, quels sont les enjeux qui ont le plus compté pour vous ?

| | Total des votants (en %) | Votes "oui" | Votes "non" | Votes blanc ou nul |
|--|--------------------------|-------------|-------------|--------------------|
| La situation sociale en France | 41 | 22 | 55 | 48 |
| Le rôle de la France en Europe | 26 | 39 | 17 | 17 |
| La place de l'Europe dans le monde | 24 | 51 | 4 | 7 |
| Le contenu du texte de la constitution européenne | 21 | 18 | 23 | 21 |
| L'entrée possible de la Turquie | 14 | 7 | 20 | 16 |
| Les orientations, libérales ou sociales, de la politique européenne | 13 | 10 | 17 | 11 |
| La mondialisation | 11 | 10 | 11 | 12 |
| Votre position à l'égard de J. Chirac et du gouvernement | 8 | 6 | 10 | 7 |
| L'élargissement de l'Europe à 25 pays | 8 | 6 | 9 | 12 |
| Les prises de position des partis et personnalités en faveur du "oui" ou du "non" | 5 | 4 | 6 | 6 |
| NSP | 5 | 4 | 5 | 13 |

CSA, sondage de sortie des urnes.

Source : Gaëtane Ricard-Nihoul, *art. cit.*, octobre 2005.

D'autres motivations de dimension nationale apparaissent chez les « nonistes », telle que « la position à l'égard de Jacques Chirac et du gouvernement » (10 % chez les électeurs du « non » contre 6 % chez ceux du « oui ») ou « les prises de position des partis et personnalités » (6 % contre 4 %). Une motivation « mixte » est également perceptible, qui porte sur « le rôle de la France en Europe », invoqué par 17 % des électeurs du « non », contre 39 % des électeurs du « oui ».

Les autres motivations des votants ont une dimension plus clairement européenne, au premier rang desquelles :

- le contenu du texte de la constitution européenne (23 % pour le « non », 18 % pour le « oui »);
- l'entrée possible de la Turquie dans l'UE (20 % pour le « non », 7 % pour le « oui »);
- les orientations, libérales ou sociales, de la politique européenne (17 % pour le « non », 10 % pour le « oui »).

Les autres motivations à dimension européenne invoquées sont respectivement :

- la mondialisation (11 % pour le « non », 10 % pour le « oui »);

DIX ANS APRÈS LE « NON » : CREVER L'ABCÈS, POUR L'UNION EUROPÉENNE ET POUR LA GAUCHE

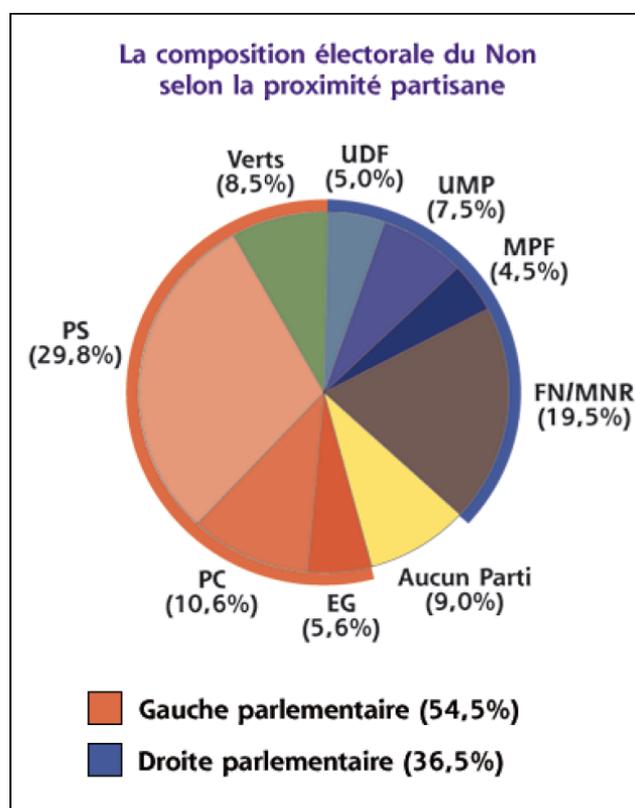
- l'élargissement de l'Europe à 25 pays (9 % pour le « non », 6 % pour le « oui »);
- la place de l'Europe dans le monde (4 % pour le « non », 51 % pour le « oui »).

Le très net décalage relevé sur ce dernier point entre électeurs du « non » et électeurs du « oui » semble symboliser à lui seul la dimension plus clairement nationale du vote des premiers et internationale du vote des seconds. Et donc inciter à nouveau à relativiser très fortement les interprétations visant à faire du vote « non » un désaveu adressé d'abord et avant tout à « l'Europe ».

Les « nonistes » : une coalition allant de l'extrême gauche à l'extrême droite

Le poids des motivations nationales explique sans doute en partie pourquoi les électeurs de la droite républicaine, présumés favorables à l'initiateur du référendum Jacques Chirac, sont sous-représentés dans le camp des « nonistes ». Faut-il pour autant considérer que le vote « non » est une victoire de la gauche ?

Graphique 1 : Les électeurs ayant voté non le 29 mai 2005 : proximité partisane



IPSOS, sondage de sortie des urnes

Source : Gaétane Ricard-Nihoul, *art. cit.*

DIX ANS APRÈS LE « NON » :

CREVER L'ABCÈS, POUR L'UNION EUROPÉENNE ET POUR LA GAUCHE

L'ensemble des sondages réalisés à la sortie des urnes⁶ souligne en fait le caractère extrêmement composite de la coalition formée par les électeurs du « non » (il en va d'ailleurs de même de celle formée par celle du « oui »). L'enquête publiée par Ipsos⁷ indique ainsi qu'au sein des 15 millions de Français ayant choisi le « non » (voir graphique 1) :

- environ 30 % étaient des sympathisants du Parti socialiste (PS) (29,8 %);
- environ 20 % des sympathisants de l'extrême droite, Front national et Mouvement national républicain (19,5 %);
- environ 16 % des sympathisants du Parti communiste (PC) (10,6 %) ou de l'extrême gauche (5,6 %);
- environ 16 % des sympathisants des partis de la droite républicaine (7,5 % de l'UMP, 5 % de l'UDF et 4,5 % du Mouvement pour la France);
- 8,5 % des sympathisants des Verts;
- les 9 % restants n'étant les sympathisants déclarés d'aucun parti.

Là encore, il faut donc souligner avec Pascal Perrineau que « les études relatives à la composition politique de l'électorat du "non" montrent que le pourcentage des électeurs de gauche y oscillent entre 50 et 55 % et que le non de droite ne doit pas être négligé »⁸. Et rappeler que si seuls des électeurs de gauche avaient voté « non », le « non » ne l'aurait pas emporté : sa victoire n'a été rendue possible que par l'apport des électeurs d'extrême droite et, à un degré moindre, de la droite républicaine.

Un « non » majoritaire chez les sympathisants de la gauche

Si le « non » du 29 mai 2005 n'était pas seulement un non de « gauche », il n'en demeure pas moins que le « non » a été majoritaire au sein de la gauche, puisque l'enquête d'Ipsos fait aussi apparaître que :

- plus de la moitié des sympathisants PS ont voté « non » (56 %);
- 60 % des sympathisants des Verts ont voté « non »;
- la quasi-totalité des sympathisants PC ont voté « non » (95 %);

Il est donc éclairant, d'un point de vue politique, d'identifier plus précisément ce qui pouvait le cas échéant caractériser le « non de gauche » selon l'enquête d'Ipsos, dont se dégagent les enseignements suivants :

- deux enjeux ont motivé les sympathisants de gauche ayant voté « non » davantage que la moyenne des électeurs du « non » : la situation économique

6. Voir par exemple TNS Sofres, « Le référendum du 29 mai », enquête Unilog réalisée pour TF1, RTL et *Le Monde* le 29 mai 2005, 1500 entretiens téléphoniques, méthode des quotas; Louis Harris « Référendum sur le Traité constitutionnel européen (29 mai 2005) », sondage post-électoral réalisé pour *Libération* et i-Télé le 30 mai 2005, 1402 entretiens téléphoniques, méthode des quotas.

7. Ipsos, « Référendum du 29 mai 2005, le sondage sorti des urnes », enquête effectuée pour Dell, *Le Figaro*, France 2, Europe 1, 3355 entretiens téléphoniques, méthode des quotas.

8. Voir Pascal Perrineau, *art. cit.*

et sociale de la France (à chaque fois au-delà de 52 % pour les sympathisants PS, Verts et PC) et le fait que la Constitution et l'Europe soient jugées « trop libérales » (à chaque fois au-delà de 40 %);

- à l'inverse, deux autres enjeux ont moins motivé les sympathisants de gauche ayant voté « non » que la moyenne des électeurs du « non » : l'objectif de préserver l'indépendance et l'identité de la France (à chaque fois en deçà de la moyenne de 32 %) et l'adhésion de la Turquie (à chaque fois en deçà de 35 %).

Il est indispensable d'avoir à l'esprit une telle hétérogénéité partisane pour comprendre la difficulté de dégager une interprétation cohérente et une alternative constructive pouvant le cas échéant donner satisfaction aux électeurs ayant voté « non ». Comme nous allons le voir, c'est aussi bien à l'aune des suites juridiques données au rejet du texte de la Constitution que de l'évolution des politiques conduites par la France et par l'UE que l'on peut mesurer si le message adressé par les électeurs du non a été suivi d'effets.

Le texte : le Traité de Lisbonne est-il identique à la « Constitution » ?

A-t-on assisté en France à un déni de démocratie au regard du verdict du 29 mai 2005, notamment parce que le Traité de Lisbonne est en tout point semblable à la Constitution européenne rejetée par une majorité de Français (et de Néerlandais) ? Même si l'analyse des motivations des « nonistes » indique que leur vote a davantage porté sur des enjeux nationaux, il est frappant de constater dix ans plus tard que l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne demeure un point de fixation, pour des raisons de fond comme pour des raisons de procédure. Il est donc essentiel de dissiper autant que faire se peut un malentendu qui ne résiste guère à un examen minutieux des réalités juridiques et politiques.

L'entrée en vigueur d'un « Traité modificatif » de forme et de nature très différentes

Le Traité de Lisbonne se distingue du Traité rejeté par une majorité des Français en 2005 d'abord par sa forme et sa nature : il s'agit d'un « Traité modificatif », qui consacre l'abandon de toute démarche constitutionnelle et se limite à une série d'amendements aux traités communautaires déjà en vigueur⁹. C'est d'ailleurs cette différence fondamentale de forme et de contenu entre les deux textes qui rend difficile leur comparaison et favorise les interprétations les plus critiques.

9. Pour un examen intégral de ces amendements, voir François-Xavier Priollaud et David Siritzky, *Traité européens après le Traité de Lisbonne Textes comparés*, La Documentation française, 2^{ème} édition, 2012.

Une telle évolution induit une première différence de forme notable (voir tableau 3) :

- la Constitution était un texte de 448 articles¹⁰ présentant de manière claire l'intégralité des traités communautaires déjà en vigueur et les changements que ses rédacteurs souhaitaient leur apporter;
- le Traité de Lisbonne¹¹ comprend 7 articles extrêmement techniques : le premier présente les 61 amendements apportés au Traité sur l'Union européenne (TUE)¹²; le second les 295 amendements apportés au Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE); les 5 autres des dispositions finales de nature transversale.

Le passage d'un « Traité constitutionnel » à un « Traité modificatif » engendre une autre différence notable en termes de contenu : toutes les dispositions des traités communautaires déjà en vigueur et ne subissant aucune modification n'ont pas été incluses dans le Traité de Lisbonne ratifié par les parlementaires français¹³, ce qui explique d'ailleurs pourquoi ce dernier est presque deux fois plus court que la Constitution (283 pages au *Journal officiel de l'UE* pour le Traité de Lisbonne contre 480 pages pour la « Constitution »). Un exemple particulièrement symbolique illustre cette différence de contenu : plus d'un tiers des 161 articles composant le très discuté « Titre 3 » (devenu troisième partie) sur les politiques internes de l'UE ne figurent pas dans le Traité modificatif amendant le TFUE¹⁴.

Tableau 3 : La Constitution européenne et le Traité de Lisbonne : comparaison « quantitative »

| | Constitution européenne | Traité de Lisbonne |
|--------------------------------|-------------------------|--------------------|
| Nombre d'articles | 448 | 7 |
| Nombre de protocoles | 36 | 13 |
| Nombre de pages du <i>JOUE</i> | 480 | 283 |

Source : *Journal officiel de l'Union européenne (JOUE)*, calculs d'Yves Bertoncini.

D'un point de vue factuel, le cadre juridique communautaire consolidé après la ratification de la Constitution et du Traité de Lisbonne aurait été le même s'agissant de ces dispositions : c'est parce que ces articles sont déjà en vigueur qu'ils n'ont pas besoin d'être à nouveau

10. Pour consulter la version intégrale du Traité constitutionnel européen, voir le site du *Journal officiel de l'Union européenne* : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2004:310:FULL&from=FR>

11. Pour consulter la version intégrale du Traité de Lisbonne, voir le site du *Journal officiel de l'Union européenne* : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12007L/TXT&from=FR>

12. Les modifications apportées sont pour quelques-unes « horizontales » et cosmétiques (passage du terme Communauté à Union, changement des numéros des articles...) tandis que la plupart des autres sont des modifications « spécifiques » portant sur la substance du Traité (fonctionnement de l'UE ou nature de ses compétences et de ses politiques).

13. Voir en particulier François-Xavier Priollaud et David Sirtzky, *Le Traité de Lisbonne. Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens*, La Documentation française, 2008.

14. 28 dispositions institutionnelles et financières du TFUE ne sont également pas reprises, de même que 7 des articles du TUE, etc.

ratifiés. D'un point de vue politique, cette ratification non référendaire appelle cependant les nuances suivantes : que des électeurs du « non » aient en 2005 refusé de « revalider » par leur vote des dispositions qu'ils désapprouvaient (notamment celles jugées trop libérales) était parfaitement légitime ; mais ce rejet n'était pas supposé entraîner leur suppression (le référendum n'étant pas abrogatif) ; et la non reprise de ces dispositions dans le Traité modificatif est l'une des raisons pour lesquelles il est inexact de prétendre que le Traité constitutionnel et le Traité modificatif sont le même texte.

Des changements de fond destinés à tenir compte des « non »

La rédaction du Traité de Lisbonne a aussi donné lieu à plusieurs changements substantiels au regard du texte de la « Constitution européenne », qui contredisent eux aussi l'affirmation d'une identité entre les deux textes. Destinés à tenir compte du vote négatif exprimé par les Français¹⁵ (et les Néerlandais), ces changements peuvent être globalement répartis en deux catégories : les changements à dimension « souverainiste » d'une part, les changements à dimension sociale et environnementale d'autre part.

La première série de changements présente de fait une dimension plutôt « souverainiste » :

- la mention d'un « ministre européen des Affaires étrangères » ou de l'existence de « lois » ou « lois cadre » au niveau communautaire est supprimée ;
- la référence explicite au principe de primauté du droit communautaire est supprimée ;
- l'article inventoriant les symboles de l'appartenance à l'UE (drapeau, hymne, devise, monnaie et journée de l'Europe) est supprimé¹⁶ ;
- la Charte des droits fondamentaux de l'UE ne figure plus dans le texte même des traités, même si elle s'y trouve inscrite par le biais d'un renvoi à l'article 6 du TUE – un protocole permettant de soustraire le Royaume-Uni et la Pologne de son application ;
- la révision du mode de calcul de la majorité qualifiée au Conseil des ministres (55 % des États représentant 65 % de la population pour obtenir une décision) voit son entrée en vigueur décalée au 1^{er} novembre 2014 (au lieu de 2009), avec la possibilité de revenir aux modalités de vote précédentes jusqu'au 31 mars 2017 ;
- un article spécifique sur le rôle des parlements nationaux qui « contribuent activement au bon fonctionnement de l'Union » est inséré ;
- la composition de la Commission européenne est maintenue en l'état, soit un représentant issu de chaque État membre, plutôt qu'une réduction à moins de

15. Sur ce point, voir notamment le *Rapport n° 691 sur le projet de loi (n° 690) autorisant la ratification du Traité de Lisbonne, modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne et certains actes connexes*, Assemblée nationale, février 2008 ; voir également l'un des discours prononcés à l'Assemblée nationale par le secrétaire d'État aux Affaires européennes Jean-Pierre Jouyet en amont de la ratification du Traité de Lisbonne (<http://discours.vie-publique.fr/notices/083000206.html>)

16. La déclaration n° 52 annexée au Traité de Lisbonne indique que seize des États membres de l'UE reconnaissent de tels symboles, mais les autorités françaises ne l'ont pas signée.

DIX ANS APRÈS LE « NON » :

CREVER L'ABCÈS, POUR L'UNION EUROPÉENNE ET POUR LA GAUCHE

deux tiers (suite à une interprétation du Traité consécutive au premier « non » irlandais au Traité de Lisbonne).

L'autre série de changements apportés au Traité de Lisbonne par rapport au texte de la Constitution européenne est de nature sociale et environnementale :

- la « concurrence libre et non faussée » ne figure plus dans la liste des objectifs de l'UE (article 3 TUE); un protocole n° 3 est cependant annexé au Traité de Lisbonne pour rappeler que le marché intérieur comprend un « système garantissant que la concurrence n'est pas faussée »;
- un protocole sur les « services d'intérêt général » est annexé au Traité de Lisbonne, qui vient compléter la nouvelle base juridique déjà incluse dans la Constitution, afin de permettre au Parlement européen et au Conseil d'adopter un règlement fixant les principes et conditions de fonctionnement de ces services publics;
- la lutte contre le changement climatique est désormais mentionnée parmi les objectifs de l'UE en matière de politique de l'environnement;
- une mention plus explicite de « l'esprit de solidarité entre les États membres en matière énergétique » est enfin insérée *via* le Traité modificatif.

En simplifiant, on soulignera que la première série d'amendements est sans doute plutôt de nature à satisfaire les « nonistes » de droite, tandis que la seconde, plus limitée, a peut-être davantage vocation à satisfaire les « nonistes » de gauche. Et on constatera que ces derniers ont sans doute plus de raisons que les autres de considérer que leur « non » a moins été pris en considération que le « non » de droite (ou le « non » néerlandais). Ce qui est certain est que l'ensemble de ces amendements a lui aussi conduit à transformer le texte du Traité de Lisbonne au regard de celui du Traité constitutionnel et confirme qu'il est erroné de les présenter comme « identiques ».

De très nombreuses nouvelles dispositions reprises en l'état, mais pas forcément contestées par les « nonistes »

Mesurer la manière dont les électeurs du « non » ont pu être entendus doit enfin conduire à se demander en quoi les changements identiques introduits par l'un ou l'autre de ces deux Traités ont réellement motivé leur rejet. À cet égard, certaines nouvelles dispositions qu'ils auraient jugées malvenues, mais pourtant conservées en l'état, peuvent certainement être identifiées, comme par exemple :

- le maintien d'une référence aux « héritages culturels, religieux et humaniste » de l'Europe » – d'aucuns regrettant cette référence à la religion, d'autres que le christianisme ne soit pas cité en tant que tel;
- le maintien de la disposition selon laquelle seul le Conseil (après simple consultation du Parlement européen) peut décider à l'unanimité d'adopter des mesures constituant un pas en arrière en matière de libre circulation des capitaux;

DIX ANS APRÈS LE « NON » : CREVER L'ABCÈS, POUR L'UNION EUROPÉENNE ET POUR LA GAUCHE

- ou encore la suppression du vote à l'unanimité au Conseil pour les décisions de politique commerciale ayant des incidences en termes de protection de la diversité culturelle.

Un très grand nombre d'autres dispositions reprises à l'identique dans le Traité de Lisbonne n'avaient en revanche pas semblé susciter d'opposition particulière au moment de la campagne référendaire de 2005, comme par exemple :

- les cinquante articles accordant plus de pouvoirs législatifs et de contrôle au Parlement européen¹⁷ ;
- l'ensemble des amendements ayant vocation à favoriser l'affirmation de l'UE sur le plan extérieur ;
- ou encore l'ensemble des dispositions renforçant la coopération policière et judiciaire.

Au total, les adeptes de la « politique fiction » pourront légitimement se demander ce qui serait advenu si un nouveau vote populaire avait été organisé à l'égard d'un Traité modificatif délesté d'une partie des dispositions qui avaient été critiquées lors de la campagne du printemps 2005, et dans lequel continuaient à figurer nombre de dispositions plutôt consensuelles. Une chose demeure certaine : c'est aussi parce que le vote du 29 mai 2005 a porté au moins autant sur le contexte que sur le texte que l'issue d'un nouveau scrutin référendaire serait demeurée imprévisible – il y a dix ans comme aujourd'hui.

L'enjeu des procédures : l'élaboration et la ratification d'un nouveau Traité hors Convention et hors référendum

Au-delà du texte-même du Traité de Lisbonne, c'est sans doute l'évolution de ses procédures d'élaboration et de ratification au regard de celles utilisées pour la « Constitution européenne » qui a nourri la dénonciation d'une régression démocratique :

- la « Constitution européenne » a été élaborée par une « Convention » ayant réuni publiquement pendant près d'un an et demi des parlementaires nationaux et européens et des représentants des États membres ou des institutions européennes, tandis que le Traité de Lisbonne a été élaboré au terme d'une convention intergouvernementale ayant réuni pendant quatre mois et à huis clos des ministres et diplomates ;
- la ratification du Traité de Lisbonne a donné lieu à un seul référendum (contre quatre pour la « Constitution européenne »), que les autorités irlandaises ont en outre dû réorganiser suite à une victoire initiale du « non ».

17. Pour un inventaire détaillé, voir Yves Bertoncini et Thierry Chopin, *Politique européenne : États, pouvoirs et citoyens de l'Union européenne*, Presses de Sciences Po/Dalloz, 2010, annexe 3.

DIX ANS APRÈS LE « NON » :

CREVER L'ABCÈS, POUR L'UNION EUROPÉENNE ET POUR LA GAUCHE

Il convient cependant de préciser que si deux des référendums organisés pour ratifier la « Constitution européenne » se sont soldés par une victoire du « non » (en France et aux Pays-Bas), deux autres ont débouché sur la victoire du « oui » (en Espagne et au Luxembourg). Et que, outre l'Espagne et le Luxembourg, onze autres États membres avaient ratifié le Traité constitutionnel européen par voie parlementaire au 1^{er} décembre 2005. Dès lors que le rejet de la « Constitution européenne » n'avait pas vocation à empêcher *ad vitam aeternam* l'adoption de tout nouveau Traité communautaire, un tel rapport de force explique pourquoi le Traité de Lisbonne s'inspire fatalement d'une Constitution qu'avaient déjà ratifié plus de la moitié des 25 États membres de l'époque. Rappelons à cet égard que faire vivre la démocratie au niveau européen suppose de tenir compte de l'ensemble des choix démocratiques qui s'expriment au sein de chacun des 28 pays de l'UE afin de forger des compromis sur cette base ; et que le fait que la position exprimée au sein d'un seul de ces 28 pays ne soit pas intégralement prise en considération ne saurait être assimilée à un « déni de démocratie ».

Dans ce contexte, l'invocation d'un primat de la démocratie participative sur la démocratie représentative est d'autant plus tentante pour ceux qui ont choisi de voter « non » le 29 mai 2005 et qui n'ont pas été satisfaits des suites données au référendum. On peut cependant difficilement estimer que la ratification du Traité de Lisbonne par l'Assemblée nationale française en 2008 n'était pas démocratique¹⁸, et ce d'autant moins que Nicolas Sarkozy avait clairement indiqué pendant sa campagne que c'est par voie parlementaire qu'il ferait ratifier un nouveau Traité communautaire, présenté (à tort) comme un « Traité simplifié ».

Cette critique du mode de ratification parlementaire a cependant été réactivée en 2012 lorsqu'il s'est agi pour la France de ratifier le « Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance » (ou « Traité budgétaire »), que François Hollande avait indiqué vouloir renégocier lors de sa campagne (sans promettre que ledit Traité serait ratifié par référendum). L'état des lieux européen en 2012 offrait une situation tout aussi délicate qu'en 2005 pour une telle renégociation : d'une part parce que la négociation du « Traité budgétaire » avait déjà conclu au moment de sa signature par 25 États membres, le 2 mars 2012¹⁹ ; d'autre part parce qu'au 30 juin 2012, près de la moitié de ces États membres avaient déjà fait approuver la ratification de ce Traité²⁰.

18. 410 des 577 députés français ont pris part au vote du 7 février 2008, qui a réuni 336 voix pour (dont 206 membres du groupe UMP, 121 membres du groupe « socialiste, radical, citoyen et divers gauche », 6 membres du groupe « Nouveau centre », 2 membres du groupe « démocrate et républicain » et un non inscrit) et 52 voix contre (pour 22 abstentions) – le détail de ce vote est disponible sur la site de l'Assemblée : www.assemblee-nationale.fr/13/scrutins/jo0083.asp

19. Le Traité d'Amsterdam avait en revanche été signé le 2 octobre 1997, soit quelques mois après la victoire de la gauche aux législatives.

20. Onze pays de l'UE avaient ratifié le Traité budgétaire au 30 juin 2012 : Chypre, Danemark, Allemagne, Grèce, Irlande (par référendum), Lettonie, Lituanie, Portugal, Roumanie, Slovaquie et Espagne – auxquelles se sont ajoutées l'Autriche et l'Italie avant la mi-juillet 2012.

En dépit de ces réalités politiques, les critiques ayant accompagné les ratifications parlementaires françaises de 2008 et de 2012 semblent avoir conjugué leurs effets avec le souvenir du rejet référendaire de 2005 : elles expliquent en grande partie pourquoi l'équation « nouvelle modification des traités = nouveau référendum = nouveau non » semble s'être imposée dans les esprits, singulièrement à gauche. C'est d'autant plus étonnant que, outre l'adoption du Traité budgétaire, d'autres ajustements des traités européens ont été effectués au cours des dernières années afin de faire face à la crise de la zone euro (amendements de l'article 136 du TFUE et adoption d'un traité créant le mécanisme européen de stabilité) et qu'ils ont eux aussi fait l'objet de ratifications parlementaires (sauf en Irlande).

Le contexte : l'évolution de l'UE a-t-elle satisfait les « nonistes », notamment à gauche ?

Comme l'analyse des motivations des votants a permis de le rappeler, le vote du 29 mai 2005 a porté non pas tant sur le texte de la Constitution que sur le contexte dans lequel le référendum a eu lieu, dans ses dimensions nationale et européenne. C'est donc en examinant à grands traits l'évolution de ce contexte que l'on peut sans doute le mieux évaluer dans quelle mesure le vote des « nonistes » a été ou non suivi d'effets au cours de la période 2005-2015. Les choix politiques faits sous les présidences Chirac, Sarkozy et Hollande, ainsi qu'au niveau européen, sont-ils de nature à satisfaire ceux ayant choisi le « non », notamment à gauche ? Quelques éléments de réponse extrêmement cursifs et subjectifs peuvent être apportés à cette question, sur des registres à la fois factuels et généraux²¹.

Des évolutions factuelles qui contredisent les souhaits exprimés par les « nonistes » en 2005 ?

Un premier constat s'impose, dix ans après le référendum du 29 mai 2005 : les électeurs qui avaient d'abord choisi de voter « non » en raison de la situation économique et sociale de la France n'ont guère de raison d'avoir changé d'avis. Une relative dégradation est même intervenue depuis lors en termes de taux de chômage (plus de 10 % contre moins de 9 % en 2005), de dette publique (de 67 % à un peu moins de 100 % du PIB), de commerce extérieur, etc.

Les électeurs qui avaient choisi de voter « non » en raison des « orientations, libérales ou sociales, de la politique européenne » ont-ils davantage de raisons d'avoir changé d'avis ? Au rayon positif, il est à noter que la « directives services » (dite « Bolkestein ») a été assez profondément remaniée en 2005 et 2006, et que son application n'a guère donné lieu à une déferlante de « plombiers polonais » en France. Reste que les conditions d'application

21. Sur ces enjeux, les membres du groupe Europe ont pu bénéficier d'une réunion de travail avec Pervenche Berès, qui a eu lieu à Paris en février 2015 – qu'elle en soit ici remerciée.

d'une directive connexe, relative au détachement des travailleurs, ont à nouveau défrayé la chronique en 2013-2014 : l'adoption d'une directive renforçant les contrôles mis en place au niveau européen et national a donc été jugée nécessaire, sans toutefois éteindre toutes les critiques sur la « concurrence déloyale » favorisée par la procédure de détachement. On peut plus largement se demander si le projet d'accord transatlantique en matière de commerce et d'investissement (« TTIP » ou « TAFTA ») ne jouerait pas en 2015 le même rôle de repoussoir que la directive Bolkestein en 2005, et si la dimension juridiquement libérale des traités communautaires est susceptible de susciter autre chose qu'une vigilance critique ou un rejet massif de la part de nombre de Français, notamment à gauche mais aussi bien au-delà des « nonistes » de 2005²².

L'évolution des choix français et communautaires en termes d'élargissement de l'UE est un peu plus contrastée. Il est loisible de constater que la perspective d'une adhésion de la Turquie s'est singulièrement éloignée depuis 2005, pour des raisons qui tiennent autant aux choix de ses autorités nationales qu'à l'attitude adoptée par les autorités françaises et européennes. En même temps, l'UE s'est élargie à trois nouveaux pays depuis 2005 : Bulgarie et Roumanie en 2007, Croatie en 2013. Si aucune nouvelle adhésion ne semble prévisible avant au moins 2020, il n'est pas certain que ces trois nouvelles adhésions et les négociations en cours aient été de nature à satisfaire une fraction importante des électeurs ayant opté pour le « non » en 2005, d'abord à droite mais aussi à gauche.

L'émergence de débats aux effets ambivalents pour la perception de l'UE

Alors qu'elle était au cœur du référendum français sur le Traité de Maastricht en 1992, l'Union économique et monétaire n'a pas été complètement absente du débat référendaire français de 2005, qui a notamment porté sur le statut et le rôle de la Banque centrale européenne (BCE). Elle n'a cependant pas été évoquée avec autant de vigueur que depuis 2009, année depuis laquelle la « crise de la zone euro » a largement structuré le débat public sur l'UE, en France comme ailleurs. La solidarité financière inédite mise en œuvre au bénéfice des « pays sous programme » (Grèce, Irlande, Portugal et Chypre) a suscité des réticences limitées en France au regard de celles apparues en Allemagne, en Finlande ou dans les pays d'Europe centrale et orientale. Cependant, les contreparties exigées auprès de ces pays et l'accent mis sur l'ajustement budgétaire et les réformes structurelles ont été beaucoup plus mal perçues dans notre pays. Un état des lieux tout aussi contrasté peut être dressé à l'égard du rôle joué par la France pendant cette crise : alors que Nicolas Sarkozy et, de manière plus décisive, François Hollande ont souvent été à l'initiative d'évolutions traduisant clairement des souhaits français (mise en place du Mécanisme européen de stabilité, soutien « non conventionnel » de la BCE à l'économie puis à la baisse du taux de change de l'euro, création d'une union bancaire, application plus souple du pacte de stabilité, lancement du « plan Juncker », etc.), il semble qu'une fraction significative des Français continuent à percevoir négativement le rôle présumé central de l'Allemagne dans

22. Sur ce point, voir Yves Bertoncini et Thierry Chopin, « Impressions de campagne. Le référendum du 29 mai 2005 et le malaise culturel français », *Le Débat*, vol. 5, n° 137, 2005

DIX ANS APRÈS LE « NON » : CREVER L'ABCÈS, POUR L'UNION EUROPÉENNE ET POUR LA GAUCHE

la gestion de crise ou l'appel à ramener le déficit public national sous les 3 % du PIB. Au total, même si une large majorité de Français souhaite que leur pays demeure membre de l'Union monétaire et écarte la perspective d'un retour au franc, la gestion de la « crise de la zone euro » a sans nul doute contribué à détériorer l'image de l'UE en France²³.

Alors que la place de l'Europe dans le monde a constitué la première motivation des Français ayant choisi le « oui » en 2005 (voir première partie), l'émergence de défis extérieurs peu ou pas évoqués au printemps 2005 n'est-elle pas à l'inverse de nature à améliorer l'image de l'UE en France ? Dérégulation financière, déségrégation des pays du voisinage, agressivité de Vladimir Poutine, terrorisme islamiste, changement climatique, immigration incontrôlée : autant d'enjeux extrêmement divers face auxquels les États agissant seuls peuvent apparaître démunis. L'idée que « l'union fait la force » et que l'UE est, non une menace, mais un outil utile face à des menaces externes²⁴ a pu contribuer au surcroît de popularité qu'elle a récemment enregistré en France²⁵ ; et ce d'autant plus que Paris a très souvent joué un rôle moteur – même si les frustrations françaises à l'égard des difficultés à faire émerger une « Europe puissance » peuvent elles aussi trouver à s'exprimer.

Tableau 4 : L'évolution de l'image de l'UE en France (2005-2014)

| | Printemps 2005 | Automne 2014 |
|----------------|----------------|--------------|
| Image positive | 48 | 41 |
| Image neutre | 27 | 35 |
| Image négative | 23 | 23 |
| Ne sait pas | 2 | 1 |

Source : TNS/Commission européenne, Eurobaromètre standard n° 63.4 et 82.

En tout état de cause, l'analyse des données relatives à l'évolution de l'image de l'UE en France (voir tableau 4) permet de constater un léger déclin entre le printemps 2005 et l'automne 2014, même si cette image n'est pas si détériorée qu'on le dit parfois. Elles indiquent en effet que 41 % des Français avaient à l'automne 2014²⁶ une image positive de l'UE, contre 48 % au printemps 2005²⁷, tandis que 23 % en avaient une image négative (en 2014 comme en 2005) et 35 % une image neutre (27 % en 2005). Cette relative stabilité apparente ne doit pas masquer que ces chiffres traduisaient en 2005 une évolution négative par rapport à l'année précédente, tandis que ceux de 2014 traduisent une évolution positive au regard des chiffres beaucoup plus négatifs enregistrés à l'automne 2013 (le pourcentage d'« image négative » s'élevait alors à 33 %). Il faut en outre relever que, même

23. Voir TNS Opinion & Social/Commission européenne, *L'opinion publique dans l'Union européenne. Rapport national France*, Eurobaromètre standard 82, automne 2014.

24. Sur ce point, voir Jacques Delors, Pascal Lamy, Antonio Vitorino *et alii*, « Donner un nouvel élan à l'UE : vite ! », Tribune, Institut Jacques Delors, janvier 2015.

25. Voir *Rapport national France*, Eurobaromètre standard 82, *op. cit.*

26. Voir *Rapport national France*, Eurobaromètre standard 82, *op. cit.*

27. Voir TNS Opinion & Social/Commission européenne, *L'opinion publique dans l'Union européenne. Rapport national France*, Eurobaromètre standard 63.4, printemps 2005.

DIX ANS APRÈS LE « NON » :

CREVER L'ABCÈS, POUR L'UNION EUROPÉENNE ET POUR LA GAUCHE

si le pourcentage de Français « optimistes » concernant le futur de l'Europe a augmenté de dix points entre l'automne 2013 et l'automne 2014 (de 40 % à 50 %), 47 % des Français se déclaraient encore « pessimistes » sur ce point, ce qui les plaçait parmi les peuples les plus pessimistes de l'UE, à égalité avec les Italiens et devant ceux des deux pays en crise et « sous programme » que sont Chypre et la Grèce (60 % de pessimistes).

Mettre en perspective le vote du 29 mai 2005 en rappelant qu'il n'a été qu'un prétexte, qu'il n'a pas débouché sur l'adoption du même texte et qu'il s'est déroulé dans un contexte ayant évolué en grande partie semble conduire à une conclusion assez simple : souligner que le « non de gauche » a été privé de sa victoire au prix d'un déni de démocratie n'est pas seulement erroné d'un point de vue factuel, mais surtout contreproductif d'un point de vue politique. Ces analyses ne nous exonèrent naturellement pas d'une réflexion plus approfondie sur les causes actuelles de la relative défiance suscitée par « l'Europe » et, plus largement, la mondialisation en France – mais elle irait bien au-delà de l'enjeu de la présente Note.

Comme l'a souligné Pascal Perrineau dès 2005, les électeurs du non ont été « l'objet d'une véritable tentative de captation politique afin de faire oublier la logique d'agrégation des contraires propre à l'instrument référendaire »²⁸. C'est cette logique interne d'agrégation des contraires et la nécessité externe de prendre en compte les rapports de force au niveau européen qui rendait par construction impossible de satisfaire intégralement les électeurs ayant voté non en 2005, qu'ils soient de gauche ou de droite. Il va de soi que la nécessité de prendre en compte les rapports de force au niveau européen est toujours aussi vivace dix ans après le « non » pour la gauche française, sauf à considérer qu'elle pourrait construire l'Europe en obtenant un strict alignement des autres forces partisanes et pays de l'UE sur ses positions.

Il serait utile que cette double réalité politique soit davantage intégrée par les Français en général, et par la gauche en particulier, afin qu'ils puissent affronter plus efficacement les nombreux défis auxquels ils sont confrontés, bien au-delà du choix forcément binaire et réducteur auxquels ils ont dû se livrer lors du scrutin référendaire du printemps 2005. « Redresser la France dans la justice » ou « réorienter la construction européenne » sont des objectifs suffisamment difficiles à atteindre pour éviter de perdre trop d'énergie à cultiver le ressentiment d'une victoire supposée « volée », fut-ce pour des raisons tactiques ou idéologiques, et préférer se tourner résolument vers l'avenir dans l'espoir de le rendre meilleur, au niveau national comme au niveau européen.

28. Pascal Perrineau, *art. cit.*