

L'Europe et les référendums

PAR JEAN-FRANÇOIS DREVET ¹

Dans sa tribune européenne, Jean-François Drevet se penche, ce mois-ci, sur l'utilisation du référendum par les pays membres pour ratifier les traités ou modifications de traité décidés par l'Union européenne. Comme il le montre, la voie référendaire se heurte à plusieurs obstacles en Europe : des textes soumis au vote trop complexes, une construction européenne progressive qui implique de fréquentes adaptations des textes, la règle de l'unanimité, ou encore le détournement du sujet soumis à référendum par des questions de politique nationale. Seule l'Irlande étant constitutionnellement obligée de recourir au référendum, il n'est pas évident que cette voie soit la plus pertinente, en l'état actuel des pratiques, pour faire ratifier, dans les autres États membres, les textes européens. S.D. ■

Après avoir fait l'objet d'un accord entre les chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne, le traité de Lisbonne doit être ratifié avant le début de 2009, afin d'entrer en vigueur avant les élections européennes de juin 2009. Comme dans le cas du défunt projet de traité constitutionnel, la procédure est du ressort des États membres, qui peuvent agir par voie référendaire ou parlementaire.

Depuis 1972, 30 consultations populaires (voir tableau page suivante) ont été réalisées sur un sujet euro-

péen dans 21 pays (dont deux non membres).

Les 18 référendums lancés dans le cadre de l'élargissement ont tous donné des résultats positifs sauf en Norvège (pour refuser l'adhésion en 1972 et 1994) et en Suisse (pour rejeter l'Espace économique européen en 1992). Les questions étaient claires et les réponses l'ont été également. Dans l'avenir cependant, il faut s'attendre à des difficultés si, comme le prévoit désormais la Constitution française, il est demandé aux citoyens d'un État membre de voter en faveur

1. Ancien fonctionnaire à la Commission européenne. Les propos exprimés ici n'engagent que leur auteur.

Bilan des référendums européens			
Date	Motif	Pays participants	Résultats
Élargissement			
2003	Adhésion	Huit pays adhérents d'Europe centrale et Malte	Oui
1994	Adhésion	Suède, Autriche, Finlande, Norvège	Oui sauf la Norvège
1992	Espace économique européen	Suisse	Non
1975	Maintien dans la CEE	Royaume-Uni	Oui
1972	Adhésion	Irlande, Danemark, Norvège	Oui sauf la Norvège
1972	Adhésion britannique	France	Oui
Modification du traité			
2005	Traité constitutionnel	France et Pays-Bas, Espagne et Luxembourg	Non Oui
2001-2002	Nice	Irlande	Non puis oui
1998	Amsterdam	Danemark	Oui
1992	Maastricht	France Danemark	Oui Non puis oui
Autres consultations			
2003	Adoption de l'euro	Suède	Non
2000	Adoption de l'euro	Danemark	Non

de l'adhésion d'un pays candidat ayant terminé ses négociations ².

Concernant les référendums de ratification des nouveaux traités, le taux d'échec (4 sur 10) est beaucoup plus élevé. Le projet de traité constitutionnel, qui a fait l'objet de quatre consultations, a donné un résultat positif en Espagne et au Luxembourg ; le « non » l'a emporté en France et aux Pays-Bas. En fait, l'exercice est devenu aléatoire depuis 1992 : à cette époque, les Danois avaient refusé le traité de Maastricht pour l'approuver une année plus tard. Le même aller-

retour s'est déroulé en Irlande en 2001-2002 avec le traité de Nice.

Dans les conditions actuelles, il apparaît que la procédure référendaire doit surmonter au moins quatre obstacles : la complexité du texte, la progressivité de la construction européenne, la règle de l'unanimité et le caractère national des consultations populaires.

Est-il possible de concilier la légitime aspiration des citoyens à plus de démocratie dans la construction européenne et le recours à des pro-

2. La France ayant été le seul pays à le faire jusqu'à présent : en 1972 un référendum a approuvé l'entrée du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark dans la Communauté économique européenne (CEE) de l'époque.

cédures aléatoires, où un seul pays peut bloquer tous les autres ?

Des textes trop complexes

L'Union européenne est une union d'États, dont les relations sont codifiées par un traité qui est, par nature, un document complexe, assorti de protocoles, annexes et déclarations, afin de tenir compte des particularités de chaque pays. Le traité de Lisbonne ne fait pas exception à la règle : il ne s'agit pas d'un « mini-traité », encore moins d'un traité « simplifié ». Contrairement à une Constitution, il est excessivement détaillé, chaque pays étant désireux de faire face à toute éventualité. Rédigé de manière complémentaire au traité de Nice encore en vigueur, il est impossible à comprendre sans référence à celui-ci. En fait, les révisions s'effectuent par ajouts ou amendements successifs au traité de base (celui de Rome, signé en 1957) ; ensuite, les modifications successives sont introduites dans une version consolidée qui sert aux diplomates et aux juristes.

En 2005, on avait jugé nécessaire de communiquer cette version finale aux électeurs. Ce faisant, on leur a demandé d'approuver un texte qui resterait en partie en vigueur, en cas de refus de la dernière version, ce qui a trompé de nombreux partisans du « non » : ils ont cru pouvoir rejeter des parties du texte de l'ancien traité, alors que leur vote ne portait en réalité que sur les modifications.

À moins de construire l'Union sur des bases entièrement nouvelles, comme l'ont fait les fédéralistes américains à la fin du XVIII^e siècle, il est exclu de procéder différemment. Aucune procédure de révision ne peut

faire l'économie d'une conférence intergouvernementale, qui accouche inévitablement de ce type de document, illisible pour les non-initiés, comme la plupart des traités. En 1992, les Danois ont reçu chez eux le texte intégral du traité de Maastricht et un assez grand nombre d'entre eux l'ont rejeté parce qu'ils ne pouvaient le comprendre, ce qui a aussi été le cas en 2005 en France et aux Pays-Bas. Si l'on veut éviter cet obstacle, il faut consulter les citoyens sur un autre texte, plus facile à comprendre, mais il ne s'agira plus d'une ratification.

Une construction « à petits pas »

La construction européenne est aussi un processus qui avance par étapes. Dans la mesure où persistent des divergences fondamentales sur ses finalités, on ne peut progresser que par des compromis qui comportent un nombre grandissant d'exceptions. Comme on l'a vu avec l'union monétaire, il faut prévoir le cas de pays qui ne veulent pas accepter ces progrès (c'est pourquoi on a prévu des *opting out* pour le Danemark et le Royaume-Uni à Maastricht), mais aussi de ceux qui ne peuvent pas, au moins provisoirement, se conformer à de nouvelles disciplines, faute de capacité économique ou administrative. Des révisions et des modifications fréquentes sont donc inévitables.

Cette approche est déroutante pour un électorat soucieux de stabilité, qui ne comprend pas que l'on se mette à refaire un traité aussitôt après en avoir adopté un, comme cela s'est produit après la signature de celui de Nice. Même les plus fervents partisans de la construction européenne peinent à suivre les changements

apportés au cours de la dernière décennie, de Maastricht à Amsterdam, puis à Nice en attendant Lisbonne. Quant à ceux qui y sont hostiles, ils estiment qu'il s'agit d'une démarche fondamentalement malhonnête, destinée à masquer l'évolution vers un super-État-nation de type orwellien. Aussi longtemps qu'on ne sera pas parvenu à bien expliquer la logique d'une intégration progressive, il faut s'attendre à une incompréhension grandissante des électeurs.

Le cercle vicieux de l'unanimité

À la différence des États-Unis, où la ratification par les deux tiers des États suffit, aucune modification ne peut être validée sans un accord à l'unanimité. Il en résulte qu'une faible majorité dans le plus petit des États membres peut indéfiniment bloquer l'adoption d'un traité. Les risques de refus augmentant nécessairement avec l'accroissement du nombre des États membres, la procédure devient de plus en plus risquée. Mais chaque pays tient beaucoup au maintien de cette règle, qui lui permet de faire entendre sa voix.

Après la signature du traité de Maastricht, les 12 États membres de l'époque s'étaient donné un délai d'une année pour le ratifier, ce qui a pris en réalité 22 mois. Cette fois, il faut ratifier le traité de Lisbonne dans 27 États membres en 14 mois. On a quelques chances d'y parvenir en se limitant à des procédures parlementaires. Avec des référendums, qui ne sont obligatoires qu'en Irlande, il faudrait beaucoup plus de temps.

Dans un système de démocratie représentative, il n'est pas scandaleux de demander aux élus, à Bruxelles et

dans les capitales, de négocier et d'approuver ces textes complexes. Comme l'a montré l'exemple de la Communauté européenne de défense en 1954-55, la ratification parlementaire peut aussi aboutir à un résultat négatif. Il suffit d'un changement de majorité : le gouvernement ayant signé le traité est battu aux élections et celui qui lui succède, s'il est d'un avis opposé, fait voter contre la ratification.

Le biais national

Non seulement le recours au référendum introduit des risques supplémentaires dans une procédure déjà aléatoire, mais il aboutit parfois à des résultats surprenants. Après l'échec des référendums au Danemark (pour Maastricht en 1992) et en Irlande (pour Nice en 2001), on a pris le risque de faire voter à nouveau les électeurs en sens inverse l'année suivante et on a réussi. Il est évident que l'on ne peut espérer toujours gagner à un jeu aussi pervers. En France et aux Pays Bas, après les échecs de 2005, les gouvernants n'ont pas osé le faire car un nouveau vote négatif aurait entraîné un blocage encore plus durable et peut-être insurmontable.

En réalité, les référendums européens sont d'abord des événements de politique intérieure. Les électeurs ne répondent pas nécessairement à la question posée et certains d'entre eux se soucient assez peu de l'avenir de la construction européenne. Ce qui se constate également dans d'autres consultations électorales, même locales, où l'électeur veut adresser un signal à son gouvernement. Rien d'étonnant à ce qu'il fasse de même à l'occasion d'un référendum européen. Si on tient à celui-ci, il faudrait

faire la consultation le même jour dans tous les pays et ne tenir compte que du résultat global. Mais là aussi, il n'y aurait pas beaucoup de gouvernements pour accepter une telle procédure.



Le recours au référendum avait pour objectif de remédier, au moins en partie, au déficit démocratique de la construction européenne. Ses partisans espéraient aussi que des consultations populaires permettraient de surmonter les résistances des souverainistes, eurosceptiques et autres opposants à des transferts de compétences ou même à la création d'une Europe fédérale. En France, c'était un pari similaire à celui du général de Gaulle, quand il a eu recours au référendum pour surmonter la résistance de la classe politique au renforcement de l'exécutif en 1958 et 1962, ou l'opposition de l'armée à l'indépendance de l'Algérie en 1961-1962.

Force est de constater que nous sommes aujourd'hui dans une situation inverse. Ce sont maintenant les adversaires de la construction européenne, par exemple au Royaume-Uni, qui exigent des référendums, parce que l'expérience a prouvé qu'il s'agissait d'un moyen assez fiable pour bloquer la construction européenne.

Les critiques qui abondent dans les manuels d'histoire contre les référendums-plébiscites laissent penser qu'il existe d'autres moyens de remédier au déficit démocratique, toujours bien réel, des institutions euro-

péennes. Chacune des révisions des traités a donné des pouvoirs supplémentaires au Parlement européen et, plus récemment, associé les parlements nationaux au processus d'élaboration des décisions. Si on sait en faire bon usage, comme cela a été le cas dans la révision de la pseudo-directive Bolkenstein, il est possible de développer la démocratie indépendamment des consultations populaires.

Si on veut néanmoins continuer à faire des référendums, il faut d'abord assurer au citoyen les informations nécessaires pour qu'il soit en mesure de bien comprendre le fonctionnement des institutions et du système européen, afin qu'il puisse ultérieurement décider en connaissance de cause. Des efforts ont été faits par la Commission, notamment depuis 2005. En France, il ne faut pas se contenter d'un débat décennal à l'occasion d'un référendum comme cela a été fait en 1992 et 2005, et ne rien faire dans l'intervalle. L'information nécessaire doit être rendue disponible en permanence et de manière accessible au grand public.

Dans ce domaine, l'évolution des esprits prend du temps : comme on le voit par ailleurs avec la décentralisation, il faut plusieurs décennies pour rendre de nouvelles institutions familières au citoyen. Pendant ce temps, le monde évolue et la course de vitesse engagée entre la construction européenne et la mondialisation évolue à l'avantage de cette dernière. Il est donc très important que l'Europe se donne les moyens nécessaires pour permettre aux citoyens de prendre conscience de son utilité. ■

FUTURIBLES INTERNATIONAL - 22-23 JANVIER 2008

MÉTHODES ET OUTILS DE LA PROSPECTIVE STRATÉGIQUE SÉMINAIRE DE FORMATION

ANIMATEURS

- **Nathalie Bassaler**, chef du service Veille, international et prospective (CAS, Premier ministre)
- **François Bourse**, directeur d'études au GERPA et enseignant-chercheur au LIPSOR
- **Hugues de Jouvenel**, directeur général du groupe Futuribles
- **Jacques Lesourne**, président de Futuribles International

PROGRAMME

- **Introduction générale à la démarche prospective**
 - Les concepts de base : veille, intelligence stratégique, prospective, prévision, planification...
 - Utilité et limites de la prospective comme instrument d'aide à la décision
 - Les différentes étapes de la démarche prospective
 - Le problème des indicateurs et des données dans la réflexion prospective
- **La prospective exploratoire et ses outils**
 - Les étapes de la prospective exploratoire
 - Bien poser le problème et délimiter le système à étudier
 - La construction de la base : facteurs et acteurs
 - Les variables clefs et l'analyse structurelle
 - Créer un langage commun et réduire l'incertitude
 - Les méthodes de construction de scénarios
- **Mettre en place et conduire une démarche prospective**
- **De la prospective à la stratégie**
 - Articuler prospective et stratégie, le cadre général : étapes et outils associés
 - Le diagnostic prospectif et ses outils
 - L'identification des enjeux et questions clefs
 - Les outils d'analyse de jeu des acteurs
 - L'élaboration d'une vision
 - La construction du socle stratégique
 - Les articulations prospective et stratégie
- **L'articulation prospective, décision, stratégie et management**
 - La pensée et l'action : complémentarités et différences
 - Une typologie des situations
 - Les conditions du dialogue et de l'appropriation

PRIX

Les frais de participation sont de 1 200 euros HT, soit 1 435,20 euros TTC*, payables lors de l'inscription à Futuribles International (déclaré organisme de formation). Ils comprennent la participation à l'ensemble du séminaire, les déjeuners et le dossier de base remis aux participants.

RENSEIGNEMENTS COMPLÉMENTAIRES

Programme détaillé consultable sur le site Internet www.futuribles.com/formation.html
ou envoyé sur demande auprès de Corinne Roëls, Futuribles International,
47, rue de Babylone - 75007 Paris - France • Tél. : 33 (0)1 53 63 37 71
Fax : 33 (0) 1 42 22 65 54 • E-mail : croels@futuribles.com

*Remise de 10 % en cas d'inscription multiple dès la deuxième participation, dispense de frais pour les membres partenaires de Futuribles International et remise de 50 % pour les membres associés (valable pour une personne par séminaire).