

Séminaire organisé à Paris le 26 avril 2005

Le référendum chez les autres : la Grande-Bretagne

Compte-rendu rédigé par Gaëtane Ricard-Nihoul et Morgan Larhant

En collaboration avec



Partenaire Média



Résumé

Dans le cadre d'une série de séminaires organisée par Notre Europe et intitulée « les référendums chez les autres », l'Institut Montaigne et son Directeur général Philippe Manière accueillit le 26 janvier quatre intervenants et une soixantaine de personnes pour débattre de l'éventuel référendum constitutionnel britannique. Outre Charles Grant, dont le *Centre for European Reform* co-organisait l'événement, étaient présents comme conférenciers Sir Stephen Wall, ancien conseiller de Tony Blair pour les affaires européennes, Lucy Powell, directrice de la campagne pour le « oui » au sein de « Britain in Europe » et Dominic Cummings, eurosceptique et directeur du « New Frontiers Foundation ». Le Président de Notre Europe, Pascal Lamy, présidait ce séminaire dont les principaux enseignements sont les suivants :

ENSEIGNEMENTS PRINCIPAUX :

- Majoritairement eurosceptique et dubitative sur le modèle économique d'Europe continentale, la Grande-Bretagne offre un terreau favorable à un échec du référendum.
- Les arguments développés par les partisans du « non » s'avèrent souvent opposés à ceux propagés en France : l'Union est perçue comme trop régulatrice, trop protectrice et ne laissant pas assez de libertés aux entrepreneurs.
- Si les conservateurs devaient perdre les élections législatives du 5 mai 2005, une hypothèse crédible selon tous les intervenants, le Labour deviendrait le principal responsable de l'échec ou du succès du référendum constitutionnel.
- Une campagne victorieuse du Labour nécessiterait un accord préalable entre T. Blair et G. Brown. La longueur de la campagne ainsi que la nomination d'un membre du cabinet spécialement responsable de la question seraient deux autres éléments indispensables.
- La campagne ne pourra être gagnée qu'à deux conditions non cumulatives : que l'on présente le Traité constitutionnel comme un élément de statu quo garant des intérêts nationaux britanniques, que les avancées du Traité apparaissent comme « mieux d'Europe » plutôt que « plus d'Europe »
- En cas de « non » britannique, il semble improbable que la Grande-Bretagne soit simplement poussée vers la sortie. L'issue le plus probable selon Charles Grant consistera en la formation d'un « noyau mou » (ou « messy core »), forme non institutionnalisée d'une Europe à géométrie variable.

Introduction

Après quelques mots d'introduction de Philippe Manière concernant l'Institut Montaigne, P. Lamy rappela que, quand bien même la question du référendum britannique ne constituait l'actualité politique du moment ni en France ni en Grande-Bretagne, elle n'était pas pour autant dénuée d'intérêt, notamment pour un *think tank* comme Notre Europe qui se doit d'avoir cette vision de moyen terme. C'est cette ambition qui justifie par ailleurs l'organisation prochaine par Notre Europe du troisième volet de la série « Le référendum chez les autres », séminaire qui sera consacré à la République tchèque. En revenant au cas britannique, P. Lamy présenta brièvement les quatre intervenants et les convia à traiter des trois questions suivantes :

- quel est le paysage politique en Grande-Bretagne ?
- quels seront les axes des campagnes pour ou contre le Traité constitutionnel ?
- Quelles seraient les conséquences d'un éventuel refus britannique ?

I - Le Paysage britannique à un an d'un éventuel référendum

par Sir Stephen Wall

ABSENCE DE DEBAT JUSQU'AUX ELECTIONS LEGISLATIVES DU 5 MAI

Pour débuter son intervention, Sir Wall a comparé les débats anglais et français sur l'Europe, soulignant leur confusion ainsi que leur propension à faire dire dans les deux camps les mêmes arguments à des fins totalement opposées. Ceci illustre, selon lui, la difficulté qu'il existe à trouver des enjeux clairs sur un texte aussi compliqué que la Constitution. Ceci explique également que les partis politiques britanniques, en campagne pour les élections législatives, préfèrent pour l'heure éviter ce débat. En effet, à l'exception du référendum de 1975, le Labour et les conservateurs se sont toujours opposés sur les questions européennes. Lorsque T. Blair a été élu pour la première fois au Parlement en 1997 son parti était alors majoritairement eurosceptique. A l'inverse, T. Howard, actuel leader des conservateurs, avait été élu la même année sur une ligne favorable à l'Union. Aujourd'hui, le Labour est majoritairement pour l'intégration européenne alors que les conservateurs, divisés sur la question, se sont contentés d'annoncer que leur retour au pouvoir serait suivi dans les six mois d'un référendum et qu'une réponse négative à cette consultation serait considérée comme un mandat pour renégocier certaines parties du Traité comme la politique halieutique et la politique agricole commune (PAC). Pour le parti libéral-démocrate, crédité d'environ 20% des voix, la situation est encore plus difficile puisque, bien qu'europhile, ce parti espère obtenir ses meilleurs résultats dans les circonscriptions de l'Ouest du pays, une région qui est majoritairement contre l'intégration européenne. D'autres éléments propres à la campagne expliquent le relatif mutisme des partis britanniques sur les questions européennes:

- des enquêtes d'opinion ont indiqué que le sujet « Europe » n'arrivait qu'en huitième ou neuvième position des préoccupations des Britanniques.
- Le Labour souhaite conserver l'appui de la presse de R. Murdoch, un eurosceptique convaincu.
- M. Howard, chef de file du parti conservateur et qui a tracé la ligne du parti en la matière il y a un an, ne souhaite pas rouvrir d'anciennes fractures intra-partisanes entre les europhiles et les europhobes. Une réflexion sur les positions européennes du parti ne surviendra qu'après le référendum de 2006.

APRES LE 5 MAI : UN DEBAT QUI SE JOUERA AU SEIN DU LABOUR

En se plaçant dans l'hypothèse crédible selon Sir Stephen Wall d'une victoire du Labour, le parti conservateur entrera dans une ère de redéfinition de son identité. De son côté, T. Blair aura des choix importants à faire :

- connaissant la sensibilité des Britanniques pour la notion de souveraineté, il devra rapidement nommer un responsable ministériel ayant pour mission d'expliquer l'Europe. Il s'agira pour celui-ci de contredire l'idée que l'Union est un jeu intergouvernemental à somme nulle et d'expliquer aux britanniques la culture du compromis.
- face au faible niveau de compréhension de l'Union, T. Blair aurait tout intérêt à mener une campagne longue, sa capacité à rester au pouvoir durant la législature dépendant en grande partie de l'issue du scrutin.
- malgré la rivalité qu'il entretient avec le ministre des finances G. Brown, T. Blair devra continuer à coopérer avec ce dernier trouver afin que la campagne référendaire n'en pârisse pas.

II - Quel débat avec quels arguments ? par Lucy Powell et Dominic Cummings

En tant qu'acteurs de la campagne, Lucy Powell et Dominic Cummings ont joué le jeu de décrire les atouts et inconvénients des deux camps.

POUR LUCY POWELL : UNE CAMPAGNE QUI SE GAGNERA PAR L'EXPLICATION ET L'INFORMATION

Après avoir rappelé que l'opinion publique était encore incertaine sur les questions européennes, une grande partie d'entre elle disposant de connaissances extrêmement limitées et souvent erronées, Lucy Powell a tracé la comparaison suivante sur les atouts réciproques des deux camps :

Atouts du camp du « oui »	Atouts du camp du « non »
Un camp du « non » divisé entre ceux qui veulent se retirer de l'Union et ceux qui veulent seulement renégocier	La presse, et notamment certains millionnaires qui la dirigent, est majoritairement contre
Les opposants se situent plutôt dans les franges de la population et auront des difficultés à trouver un porte-parole	Un risque d'un vote <i>anti-establishment</i> et anti-Blair
Le secteur économique et les syndicats sont globalement favorables à l'intégration européenne	Une défiance à l'égard de l'information propagée par les hommes politiques et les médias
Les jeunes et les personnalités connues sont majoritairement pour le Traité	Un risque d'abstention fort qui profiterait essentiellement aux opposants au Traité
Si l'on considère le Traité lui-même, il reflète en grande partie les attentes de certains eurosceptiques (notamment sur la question fiscale)	Des arguments qui sont plus de nature émotionnelle que rationnelle

A partir de ce rapport des forces, la campagne devrait s'organiser autour des axes suivants :

- **Campagne pour le « oui » :** C'est un bon deal pour la Grande-Bretagne qui offre une répartition plus claire des compétences. En axant la campagne sur les faits, on pourra faire prendre conscience de ce que l'Union fait concrètement.
- **Campagne pour le « non » :** Il y aura des tentatives d'amalgames avec la question de l'euro ou celle de la libéralisation des services. Il y aura des arguments totalement erronés comme ceux prétendant que la ratification du Traité Constitutionnel signifiera la fin de la monarchie. Il y aura également l'expression de craintes par rapport à la constitution d'un Super-Etat européen qui pourrait priver la Grande-Bretagne de son siège au Conseil de sécurité de l'ONU ainsi que sur les questions de politique d'immigration. Il y aura enfin des inquiétudes de la part du secteur économique par

rapport à l'importance des réglementations européennes ainsi que la portée de la Charte des droits fondamentaux.

POUR DOMINIC CUMMINGS : UN ELECTORAT A PRIORI OPPOSE A UNE EXTENSION DES POUVOIRS DE BRUXELLES

UN CONSTAT : UN ELECTORAT A PRIORI PEU TENTE PAR LE MODELE EUROPEEN

1. Un modèle européen en crise :

- faible développement économique et démographique
- écart technologique croissant avec les Etats-Unis
- manque d'investissement dans le domaine militaire
- un modèle sur-régulateur qui regarde vers le passé
- un modèle économique qui ne laisse pas assez de libertés aux entrepreneurs
- un modèle qui préfère la rhétorique à l'action

2. Un électoral défiant par rapport aux bienfaits qu'apporte l'Union :

- défiance par rapport à l'euro
- déclin du modèle économique allemand
- une perte de confiance dans le modèle européen de la part des élites ; phénomène particulièrement visible chez les grands patrons qui ne devrait toutefois pas empêcher d'appeler le syndicat des employeurs à voter « oui »
- des craintes des syndicats (même si leur centre de gravité penche naturellement vers un oui au Traité constitutionnel)

3. Un électoral majoritairement eurosceptique :

- 20% : europhiles qui seraient prêt à tout accepter, y compris l'euro
- 1/3 : europhobes qui ne souhaitent que le départ de l'Union de la Grande-Bretagne
- 1/3 : eurosceptiques modérés qui n'iraient pas jusqu'à demander le départ de l'Union de la Grande-Bretagne

UN PROBLEME DE CONFIGURATION POLITIQUE : L'ABSENCE DE PARTIS POUR PORTER CES CONTESTATIONS :

- le parti conservateur est dans une situation périlleuse, manquant de leaders et d'idées
- le Labour disposera des médias et de la Présidence britannique à partir du 1^{er} juillet 2005 pour faire avancer l'Europe dans le sens de ses idées. Il pourra également utiliser l'arme de la dramatisation, associant un « non » à un retrait de l'Union. Dominic Cummings a cependant estimé que cette arme avait perdu beaucoup de sa crédibilité

depuis que les scénarios les plus alarmistes qui avaient été propagés au sujet de l'absence de la Grande-Bretagne de la zone euro avaient été infirmés.

UNE SOLUTION : MONTRER L'INCAPACITE QU'A L'UNION DE REGLER LES GRANDS ENJEUX MONDIAUX ET REDEFINIR LA PLACE DE LA GRANDE-BRETAGNE DANS LE MONDE

- rejeter les principes fondateurs du marché commun et notamment la place trop importante de la régulation bruxelloise
- réduire les compétences de l'Union
- jeter des ponts avec d'autres pays non-européens en Afrique, en Océanie (Australie etc.)

Doutant que de telles solutions soient mises en œuvres, Dominic Cummings en conclut que la campagne référendaire sera déprimante et médiocre.

III Quelles seraient les conséquences d'un éventuel refus britannique ? par Charles Grant

Un « non » britannique pourrait se traduire par 10 scenarii regroupés en quatre catégories :

LES 3 SCENARII PEU PLAUSIBLES

Passant rapidement sur l'idée inconcevable que **rien ne se passerait** dans le cas d'un « non » britannique ainsi que sur celle non moins hypothétique d'une **autre CIG** de grande ampleur, Charles Grant s'interroge sur la faisabilité d'un **second référendum**. Il constate tout d'abord que, contrairement aux exemples précédents (Danemark et Irlande), une stratégie *d'opt out* ne serait pas réalisable. En effet, l'essentiel des avancées du Traité constitutionnel réside dans l'énoncé des droits et la refonte de l'architecture institutionnelle. Or, dans ces domaines, ce sont les 25 Etats membres qui doivent se mettre d'accord. Reste donc la possibilité de revoter en l'état, avec quelques protocoles. Cela ne pourrait se réaliser que si l'issue du premier référendum est particulièrement serrée.

LES 3 SCENARII ALTERNATIFS

Le « non » britannique, malgré le souhait de tous les autres gouvernements, enterre le Traité constitutionnel. Il convient alors de trouver un plan B pour ne pas perdre toutes les avancées du texte. Trois formes sont possibles :

- **Application informelle de certaines dispositions** (la Grande-Bretagne pourrait reprendre la main avec l'Agence pour l'Armement, le service extérieur commun et éventuellement, même si cela peut s'avérer plus difficile, avec la création du ministre des Affaires étrangères serait plus difficile)
- **Création de coopérations renforcées ou d'avant-gardes en dehors des Traités** (l'harmonisation fiscale, les règles de l'eurogroupe ainsi que certaines dispositions en matière de justice et affaires intérieures semblent se prêter à ce type de scénario)
- **Renégociation sur quelques points du Traité** (mini-CIG pour adapter les Traités existants, notamment sur la question de la définition de la majorité qualifiée)

LE DEPART DE LA GB

Ce scénario est particulièrement apprécié dans le reste de l'Union (V. Giscard d'Estaing, Mario Monti). Même si une interprétation juridique large de la Convention de Vienne sur les Traités pourrait permettre un tel scénario (retrait des 24 autres des Traités existants prétextant un « changement fondamental des circonstances »), Charles Grant estime qu'il y aurait deux obstacles, que seule une victoire des conservateurs lors des législatives lèveraient :

- le gouvernement britannique en place ne le souhaiterait pas
- la Grande-Bretagne trouverait des alliés dans l'Union pour ne pas souscrire au retrait

LES 3 SCENARIIS D'UN « NOYAU » EUROPEEN

Ce sont ces trois options que Charles Grant privilégie :

- **l'arlésienne du « noyau dur »** : idée d'origine franco-allemande qui semble avoir fait son temps mais que l'on retrouve dans les schémas imaginés par D.Strauss-Kahn, L. Fabius etc.). Il n'est pas sûr cependant que toutes les forces politiques allemandes souscrivent à un tel scénario.
- une **Union franco-allemande** (confer l'initiative Lamy-Verheugen de janvier 2003)
- un « **messy core** » (ou « **noyau mou** ») : c'est l'hypothèse la plus plausible selon Charles Grant. Il s'agira alors de continuer avec les Traités existants (voire les modifier à la marge au moyen d'une mini-CIG) tout en développant en dehors de ces Traités des initiatives disparates. Celles-ci pourront être, le cas échéant, soutenues par des secrétariats *ad hoc*. Dans cette Europe à géométrie variable, plus les Etats seront présents dans les différentes initiatives, plus ils auront de leadership.

CONCLUSION

Dans tous les cas de figure, la Grande-Bretagne devra suivre deux objectifs : rester dans l'Union et éviter la création de noyaux durs qui l'excluraient. Toutefois, Charles Grant espère qu'aucun de ces scénarii ne trouvera à s'appliquer car un rejet du Traité constitutionnel serait un désastre à la fois pour la Grande-Bretagne et pour le rôle de l'Europe dans le monde.

IV Débat avec la salle

Avant d'ouvrir le débat à la salle, Philippe Manière a souligné les nombreuses similarités entre les campagnes britanniques et françaises. Les questions se sont ensuite concentrées sur les trois points suivants.

L'ABSENCE DE DIMENSION EUROPEENNE DU FUTUR DEBAT BRITANNIQUE

Constatant le caractère national des campagnes mais également le paradoxe qu'il existe lorsqu'un même argument est employé ici pour le Traité et là contre, la question de la dimension européenne du débat a été posée. Un autre participant a dépeint la situation actuelle comme une conséquence du refus d'organiser un référendum transnational. Tout en regrettant l'absence de dimension européenne du débat, P. Lamy a expliqué cette situation par le fait que le pouvoir constituant en Europe demeurait du ressort des Etats-nations.

LES INCERTITUDES PLANANT AU-DESSUS DU DEBAT

- **Le degré de coopération entre T. Blair et G. Brown**: Répondant à la question de la confiance que pourrait inspirer une campagne uniquement menée par T. Blair, Sir Wall a jugé que seule une association entre T. Blair et G. Brown pourrait garantir la crédibilité de la campagne. Il a par ailleurs estimé que le choix du référendum au printemps 2004 avait été imposé par la configuration politique de l'époque.
- **La capacité de la Grande-Bretagne à comprendre le Traité comme une œuvre qu'elle a inspirée** : A la question : « pourquoi l'Europe qui a pris tant d'accents britanniques ne plaît toujours pas en Grande-Bretagne ? », Sir Wall a répondu que la manque d'information était la principale raison.
- **Un « non » français** : Selon Sir Wall, un « non » français signifierait l'annulation du référendum britannique. En effet, malgré la proposition du Président du Conseil J-C. Juncker de continuer quoi qu'il arrive, il lui semble politiquement difficile de continuer comme si de rien n'était. Répondant par ailleurs à la question de l'influence d'un éventuel non français sur la Présidence britannique, D. Cummings a estimé que cela représenterait une chance que devrait saisir T. Blair pour renégocier le Traité constitutionnel.
- **Quelle vision d'avenir dans la campagne** ? La question du lyrisme et de l'idéalisme dans la campagne fut ensuite abordée. Lucy Powell répondit la première en précisant qu'étant donnée l'opinion publique britannique l'idéalisme ne serait pas en mesure de faire gagner la campagne. Sir Wall a jugé pour sa part que depuis la réalisation de l'euro la volonté politique d'avancer n'avait fait que décroître. P. Lamy a tenu ensuite à précisé que cette question de l'idéalisme, si elle avait apparemment disparu de sa patrie d'origine (en référence au discours de Churchill sur les Etats-Unis d'Europe),

existait bel et bien en France, notamment chez ceux qui revendentiquent une Europe plus intégrée. P. Lamy a toutefois souligné le paradoxe propre à une partie d'entre eux, et notamment certains opposants actuels au Traité constitutionnel qui voudraient à la fois une Europe moins libérale et plus fédérale alors même qu'ils n'ont pas de partenaires européens pour agir en ce sens.

- **Quels thèmes seraient porteurs dans la campagne britannique ?** D. Cummings a estimé que les partisans du « oui » devraient insister beaucoup plus qu'ils ne le font sur la portée des avancées incluses dans la Charte des droits fondamentaux. Citant l'exemple américain, il lui apparaît certain que l'interprétation qu'en fera la Cour européenne de Justice tendra à accroître les compétences centrales. Tous les intervenants se sont accordés sur le fait qu'un quatrième type d'arguments, ceux consistant à dire que le Traité fait plus d'Europe avec moins de pouvoirs à Bruxelles (rôle des parlements nationaux par exemple), serait de nature à emporter l'assentiment général.

LES CONSEQUENCES D'UN « NON » BRITANNIQUE

- **En Ecosse** : Suite à une question faisant référence au député européen hongrois G. Schöpflin qui avait affirmé que l'Ecosse demanderait son indépendance de la Grande-Bretagne si celle-ci refusait le Traité constitutionnel, C. Grant a minimisé ce risque. En estimant qu'il existait également en Ecosse une majorité d'eurosceptique, il a estimé que l'équilibre des forces (notamment la position du parti nationaliste écossais) plaiderait contre un tel scénario. En complément, Sir Wall a estimé qu'un « non » britannique associé à un « oui » écossais pourrait créer des tensions importantes entre l'Ecosse et Londres, tensions qui pourraient ressurgir à l'occasion des négociations sur les perspectives financières de la politique structurelle. D. Cummings est allé dans le même sens en soulignant l'essor du sentiment nationaliste anglais contre les Ecossais.
- **Déstabilisation à l'Est ?** C. Grant a estimé que le « non » britannique, s'il ouvrirait une période de crise pour l'Europe, ne signifierait pas pour autant un atlantisme accru des nouveaux Etats membres.
- **Sur la place de la Grande-Bretagne dans le monde** : Sir Wall a convenu que la présentation qu'avait faite D. Cummings sur ce que pourrait être l'après-référendum britannique tenait beaucoup de la nostalgie de la grandeur. C. Grant a estimé de même que l'Europe représente la seule possibilité pour des pays relativement petits comme la France et la Grande-Bretagne de répondre aux grands enjeux globaux. D'ailleurs, un « non » britannique ne modifierait pas substantiellement la relation de la Grande-Bretagne avec les Etats-Unis puisque ce sont souvent les mêmes électeurs britanniques qui sont à la fois europhiles et atlantistes (et inversement).

Conclusion

P. Lamy a noté tout d'abord l'absence totale de référence durant le débat à la clause du Traité constitutionnel permettant à un Etat de quitter l'Union ; cette absence, surprenante pour un observateur étranger, souligne la communauté de destin qui lie désormais l'Union à la Grande-Bretagne. Il a ensuite conclu le séminaire en insistant sur la proximité des patrimoines génétiques britanniques et français, notamment dès lors qu'est abordée la question de l'intégration européenne. Anciennes forces coloniales vivant pour partie dans la nostalgie de leur grandeur, la France et la Grande-Bretagne affichent toutes les deux cette méconnaissance de la culture du compromis, pourtant si indispensable dans le contexte européen. En demeurant nationales, les campagnes référendaires se font à partir de thèmes qui sont propres à la culture politique du pays, seul le fait de dire du mal de Bruxelles étant commun aux différentes traditions. Cet hermétisme des espaces politiques nationaux ne va pas sans poser problème dans la mesure où une interconnexion de fait s'est créée entre tous ces espaces. C'est donc bien la question de l'occupation par les citoyens européens de ces espaces politiques qui est plus que jamais posée.