



GROUPEMENT D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES
N O T R E E U R O P E

Président : Jacques Delors

IRLANDE ET EUROPE : CONTINUITE ET CHANGEMENT

LA PRESIDENCE 2004

Brigid LAFFAN

Etudes et Recherches n° 30
décembre 2003

ETUDE DISPONIBLE EN FRANÇAIS ET ANGLAIS

[Http://www.notre-europe.asso.fr/fichiers/Etud30-en.pdf](http://www.notre-europe.asso.fr/fichiers/Etud30-en.pdf)

© *Notre Europe*, décembre 2003.

Cette publication a bénéficié d'un soutien financier de la Commission européenne. Cependant, elle n'engage par son contenu que son auteur. La Commission européenne et *Notre Europe* ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte.

La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

Brigid LAFFAN

Professeur Jean Monnet de politiques européennes et directeur de recherche à l'Institut européen de Dublin, elle a également enseigné au Collège d'Europe de Bruges et est membre du « Research Council » de l'Institut Universitaire européen de Florence.

Elle a beaucoup publié sur l'intégration européenne, notamment dans le *Journal of Common Market Studies* et dans le *Journal of Public Policy*. Son étude «Organising for a changing Europe: Irish Central Government and the European Union» a été publiée en 2001. Elle dirige actuellement une étude horizontale, effectuée à partir des données de 6 pays sur l'adaptation des cadres dirigeants les plus concernés aux réalités de l'adhésion à l'Union européenne, étude financée par le cinquième programme cadre européen.

Notre Europe

Notre Europe est un groupement indépendant d'études et de recherches sur l'Europe, son passé, ses civilisations, sa marche vers l'unité et ses perspectives d'avenir. L'association a été créée par Jacques Delors à l'automne 1996. Elle se compose d'une petite équipe de chercheurs originaires de divers pays.

Notre Europe participe au débat public de deux manières : en publiant des études sous sa responsabilité et en sollicitant des chercheurs et des intellectuels extérieurs pour contribuer à la réflexion sur les questions européennes. Ces documents sont destinés à un nombre limité de décideurs, politiques, socio-professionnels, académiques et diplomates dans les différents pays de l'Union européenne, mais sont systématiquement mis en ligne sur le site internet.

L'association organise également des rencontres et des séminaires en collaboration avec d'autres institutions ou des organes de presse. Conformément aux statuts de l'association, le "Comité Européen d'Orientation" se réunit également au moins une fois par an; il est composé de personnalités issues des différents pays européens et de diverses origines politiques et professionnelles.

AVANT PROPOS

"Le premier janvier 2004, l'Irlande prendra la présidence du Conseil européen pour la sixième fois". A sa manière cursive et complète, Brigid Laffan plante ainsi le décor de son étude. Rarement une présidence semestrielle se sera ouverte sur un tel contraste entre l'évidence des sujets à traiter et l'incertitude quand à la façon de les aborder. L'élargissement à dix nouveaux pays sera effectif le 1^{er} avril 2004, sans qu'il soit aisé de discerner ce que cet événement considérable, mais largement anticipé, changera dans la vie quotidienne de l'Union ; la page du "processus constituant" est transmise blanche par la présidence italienne sans que la volonté de dépasser cet échec apparaisse, dans l'immédiat, perceptible ; le cadre financier pour la période 2007 / 2013 va devenir un objet de débat public, sans que l'on sache si l'Union l'abordera avec ambition ou myopie.

Sans surprise, ce sont les trois premières priorités de la présidence irlandaise. J'y ajouterai volontiers la gouvernance de la zone euro, devenue d'une actualité incontournable sans que soit sur la table, à ma connaissance, une solution à la hauteur des déséquilibres que révèle la réévaluation du pacte de stabilité. Quand j'aurai rappelé que l'ensemble de ces sujets devrait alimenter la campagne pour les élections au parlement européen en fin de semestre, le tableau sera à peu près complet. A moins qu'un événement extérieur ne vienne rappeler à l'Europe qu'elle a des responsabilités mondiales.

L'histoire européenne de l'Irlande est à l'image des incertitudes qui pèsent sur le calendrier largement prévisible de sa présidence. Brigid Laffan nous rappelle avec beaucoup de clarté qu'elle résulte de deux mouvements contrastés. Le premier naît des cinq programmes de modernisation économique qui se sont succédés depuis 1987. Fondés sur un solide consensus social et appuyés par un effort de cohésion européenne sans précédent –les fameux "paquets" qui portent mon nom- ces programmes ont spectaculairement sorti l'Irlande de la situation périphérique dans laquelle elle se cantonnait, pour en faire la terre d'élection d'un miracle économique emblématique.

Le second mouvement, en revanche, a vu ce pays passer progressivement d'une volonté de positionnement comme élève modèle de la classe européenne (*small communaautaire member*) à une attitude plus soucieuse de ses intérêts immédiats. Cette distance progressive prise vis à

vis de certaines dimensions de l'intégration européenne, en particulier sur les plans fiscal, social et environnemental, s'est manifestée de façon explosive avec l'échec du référendum de juin 2001.

Ce double mouvement, réussite économique et recul de l'appétit d'intégration, n'est sans doute pas propre à l'Irlande. Il caractérise une dégradation du *vouloir vivre ensemble* des européens qui est ce qui me paraît de plus préoccupant dans l'état actuel de l'Union. Il s'agit là d'un *air du temps* détestable, et je me garderai bien d'en rendre responsables ceux que l'on appelle parfois les "pays de la cohésion".

Il reste que l'Irlande a la possibilité d'imprimer sa marque au traitement de plusieurs questions déterminantes pour la cohésion de l'Union élargie. Elle peut s'inspirer de son expérience en la matière. Elle peut aussi laisser parler ses réticences plus récentes quant à la poursuite de l'intégration dans des domaines déterminants pour la cohésion interne. Le résultat sera bien évidemment différent.

L'attachement que j'ai pour la personnalité si forte de ce pays, le souvenir du rôle européen considérable qu'il a toujours joué, les amis que j'y compte, me conduisent à commuer cette incertitude en espoir.

Jacques Delors

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	1
I – POURQUOI LE CHOIX DE L’EUROPE ?	3
II – POSITIONNEMENT DE L’IRLANDE DANS L’UNION	7
III – PRINCIPALES PREFERENCES ET PREOCCUPATIONS POLITIQUES	10
IV – DE L’ECHEC DE L’AJUSTEMENT NATIONAL AU REDRESSEMENT	15
V – LA DYNAMIQUE POLITIQUE INTERNE SUR LES QUESTIONS EUROPEENNES	17
VI – LES DEUX REFERENDUMS SUR LE TRAITE DE NICE	20
VII – LA PRESIDENCE 2004	28
CONCLUSIONS	31
BIBLIOGRAPHIE	33
ANNEXES	35
Tableau 1 : Votes du Conseil des ministres (1995-1999)	35
Tableau 2 : résultats économiques de l’Irlande (1992-2002)	35
Tableau 3 : opinion de la population des Etats-membres sur l’adhésion à l’Union	36
Tableau 4 : votes irlandais lors des référendums (1972-2002)	36

INTRODUCTION

Le 1^{er} janvier 2004, l'Irlande prendra la présidence du Conseil européen pour la sixième fois. Les présidences ont joué un rôle important dans l'évolution des relations de l'Irlande avec l'Union. La première présidence irlandaise en 1975 mit un terme aux deux années d'apprentissage de l'Irlande dans l'UE. Au cours du semestre passé aux rênes de l'UE, les ministres et responsables du gouvernement irlandais se familiarisèrent à toutes les facettes de la Communauté européenne d'alors. Garrett Fitzgerald, le ministre des Affaires étrangères alors en exercice, souligna les bénéfices psychologiques de l'adhésion de son pays lors des premières années :

« Ceux d'entre nous qui ont, d'une manière ou d'une autre, pour tâche de représenter l'Irlande au sein de la Communauté, sont enthousiasmés de participer enfin, complètement et sur un pied d'égalité avec nos partenaires, aux efforts visant à organiser, gérer et développer la Communauté économique. » (Fitzgerald, 1974)

Trente ans d'adhésion ont peut-être calmé cet enthousiasme, mais en tant que membre de l'Union européenne, ce petit Etat périphérique a bénéficié d'un environnement régional qui lui a permis de se développer et de prospérer. L'objectif de ce document est d'analyser les sources nationales de la politique européenne de l'Irlande et de donner un aperçu succinct de la stratégie que ce pays devrait adopter au cours de sa présidence.

Ce document se divise en sept sections. La première examine les motivations qui sous-tendent le choix de l'Europe dans les années 1950 et le degré d'association entre l'appartenance à l'UE et le projet national de modernisation. La deuxième analyse la manière dont la classe politique et l'administration publique irlandaises ont positionné leur pays dans l'Union. Leur objectif était de suivre le flux d'intégration et de donner de l'Irlande l'image d'un petit Etat *communautaire*. La troisième souligne les principaux domaines politiques d'intérêt pour l'Irlande, et examine l'attitude irlandaise à l'égard de l'évolution de l'Union et des principaux choix institutionnels. La quatrième étudie les problèmes d'ajustement national dans les années 1980 qui ont conduit l'Irlande à enregistrer les plus mauvais résultats économiques dans l'Union et explique comment les dirigeants ont trouvé la capacité culturelle et institutionnelle de renverser la situation dans les années 1990. L'Irlande est sortie de cette

période avec un revenu par habitant aligné sur celui des économies du noyau européen. Elle est le seul Etat membre pauvre à avoir achevé le processus de rattrapage. La cinquième section porte sur la dimension politique de l'engagement de l'Irlande au sein de l'Union, et notamment sur les attitudes des partis politiques et de l'opinion publique. La sixième examine les moments les plus difficiles des relations entre l'Irlande et l'Union depuis 1973, l'échec du premier référendum de Nice en juin 2001 et l'issue positive du nouveau référendum en octobre 2002. La septième tente d'appréhender la présidence irlandaise au premier semestre 2004. Elle devrait être la dernière présidence traditionnelle administrée par l'Irlande, compte tenu des changements probables qui résulteront de la Convention et de la conférence intergouvernementale.

I - POURQUOI LE CHOIX DE L'EUROPE ?

Jusqu'à la fin des années 1950, on se plaisait à voir dans l'Irlande une société rurale, de langue majoritairement gaélique, attachée aux valeurs spirituelles plutôt que matérielles. L'Irlande des années 1920, 1930, 1940 et 1950 était un pays qui redoutait les conséquences de la modernisation économique, de l'urbanisation et de la croissance. Avec la fondation de l'Etat en 1922, une alliance conclue entre l'Eglise catholique et le nouvel Etat érigea de solides défenses contre les ennemis perçus, à savoir « le libéralisme, le cosmopolitisme et la libre pensée non catholique et souvent d'obédience britannique » (Garvin, 1998, 144). Le conservatisme social et culturel se doublait d'une aversion pour le matérialisme qui limitaient et bridaient le développement économique. Par conséquent, durant l'après-guerre, l'Irlande est restée à l'écart de l'âge d'or de l'expansion économique de l'Europe occidentale et n'en a pas bénéficié. Le non-engagement dans la guerre, la non-appartenance à l'OTAN et l'adhésion tardive aux Nations Unies (1955) n'ont fait que renforcer l'isolement de l'Irlande des grands courants de développement ouest-européen au cours de cette période. Néanmoins, les graines du changement furent semées en 1958.

Dans les années 1950, une lutte intense s'est déroulée au sein de l'administration publique irlandaise sur l'orientation future de la politique économique du pays. Elle ne portait pas seulement sur la politique économique, mais plus fondamentalement sur le développement futur de la société irlandaise et du jeune Etat irlandais. Cette bataille, menée à coup de notes et de courriers ministériels savamment rédigés, opposait protectionnisme et libre-échange, conservatisme économique et libéralisation. L'enjeu était de déterminer si l'Irlande et sa population allaient ou non adopter l'économie politique libérale de l'après-guerre. L'évidence que la liberté irlandaise n'était pas parvenue à assurer la prospérité et le bien-être de ses habitants ébranlait le conservatisme politique, culturel et économique qui prévalait. Les gouvernements nationaux ne pouvaient plus ignorer les effets nocifs de la faiblesse des revenus et de la productivité, et l'impact du taux élevé d'émigration et de chômage. Toutefois, épouser la libéralisation internationale portait en soi les germes de transformations et de difficultés sociales profondes. Lors des négociations de 1957 de l'OECE sur une zone de libre-échange à l'échelle européenne, l'Irlande fut classée parmi les pays en développement, aux côtés de la Grèce, de l'Islande et de la Turquie. Pendant toute la durée des négociations, ces quatre Etats furent qualifiés collectivement de « périphériques ». L'Irlande était-elle

destinée à rester un Etat « périphérique » ou pouvait-elle trouver la force culturelle et politique de transformer radicalement son « paradigme politique » et d'inventer une autre voie de développement économique ? L'Etat irlandais était-il capable d'engager la société et l'économie du pays dans une nouvelle direction ?

Au sein de la fonction publique, les principaux ministres s'efforçaient d'élaborer une réponse irlandaise aux évolutions en Europe. Le débat tournait autour de la position privilégiée des exportations irlandaises (à la fois industrielles et agricoles) sur le marché britannique et sur la réaction irlandaise à la libéralisation des échanges. Outre la dépendance constante vis-à-vis du marché britannique, le défi consistait à renoncer aux politiques protectionnistes des décennies précédentes. Ken Whitaker, le ministre des Finances, était le principal partisan de la libéralisation économique. Pendant toutes les années 1950, il critiqua la politique consistant à s'abriter derrière des barrières douanières et chercha à orienter l'économie vers le libre-échange. Les ministres de l'Industrie, du Commerce et de l'Agriculture étaient conservateurs en matière de politique économique extérieure, et se préoccupaient davantage de protéger les exportations vers la Grande-Bretagne que d'envisager les moyens de rompre avec cette dépendance. En 1958, Whitaker rédigea le Livre Gris sur le *développement économique*, un rapport qui campe la stratégie de l'Irlande dans sa quête de modernisation économique. Ce rapport soutenait fortement l'abandon du protectionnisme et l'acceptation du libre-échange et de la libéralisation. La stratégie présentée dans ce document, alliée à l'appui apporté par le nouveau premier ministre du parti Fianna Fáil, Sean Lemass, permirent à cette transformation politique de marquer un tournant essentiel dans les relations de l'Irlande avec le reste du monde. Lemass s'avéra capable de faire la jonction entre le passé et l'avenir de l'Irlande¹.

Le désir d'adhérer à l'UE était une conséquence logique du changement de paradigme politique dominant. Le gouvernement irlandais formula sa première demande d'adhésion à l'UE le 31 juillet 1961 et l'Irlande rejoignit l'Union le 1^{er} janvier 1973. Les première et deuxième candidatures irlandaises se heurtèrent à l'opposition française à l'adhésion britannique. Au cours des années 1960, les gouvernements successifs appuyèrent tous l'entrée de leur pays dans l'Union. Le choix de l'Europe relevait d'une décision mûrement réfléchie.

¹ Pour une analyse du chemin parcouru par l'Irlande pour rejoindre l'Europe, voir Keatinge P. 1978.

Le Livre Blanc gouvernemental de 1972 sur l'adhésion affirmait avec audace :

« Il n'y a pas d'alternative réaliste à l'adhésion à une Communauté élargie, ce qui est compatible avec les objectifs nationaux d'accroître l'emploi et d'améliorer le niveau de vie » (Irlande, Livre Blanc gouvernemental, 1972, 66)

Au début des années 1960, le premier ministre et les principaux ministres établirent le contact avec les nouvelles institutions européennes et poursuivirent les préparatifs d'adhésion de leur pays. Ces préparatifs incluaient une réduction unilatérale des droits de douane et la signature de l'accord de libre-échange anglo-irlandais en 1966. Le visage de l'Irlande commença à se transformer avec l'augmentation des revenus et l'exode rural. Les investissements considérables consacrés à l'éducation permirent Irlandais de saisir les occasions offertes par l'essor économique. En ouvrant la voie au premier élargissement en 1969, le Sommet de la Haye fut l'aboutissement de la stratégie engagée en 1958. Entre 1958 et 1961, les fondations d'un pays plus ouvert, dynamique et libéral furent posées et les partisans de la modernisation remportèrent la bataille des idées et de l'action politique. Bien qu'on limite souvent l'adhésion à l'UE à la sphère économique, elle instilla et rencontra des transformations profondes dans la société irlandaise. En 1972, les Irlandais appuyèrent avec enthousiasme le choix de l'Europe en votant à 83 pour cent en faveur de l'adhésion de leur pays lors du premier référendum sur l'UE².

Des trois Etats (Royaume-Uni, Irlande, Danemark) qui rejoignirent l'Union en 1973, l'Irlande fut celui où la transition politique s'accomplit le plus harmonieusement. La victoire écrasante du « oui » et l'absence de conflit sérieux au sein des partis politiques irlandais et entre eux sur la question européenne permirent aux représentants des gouvernements irlandais successifs et à l'administration publique de promouvoir les préférences irlandaises à Bruxelles sans rencontrer à leur retour des problèmes ou contraintes politiques graves. Bien qu'il existe des différences politiques entre les partis sur tel ou tel dossier européen, un large consensus sur l'Europe et une assez bonne imbrication entre les structures politiques de l'Union et les préférences nationales caractérisèrent l'engagement de l'Irlande. Cette « bonne entente » reposait sur le lien entre l'adhésion et le projet national de modernisation économique, une opinion publique favorable et le fait que l'adhésion à l'UE pouvait contribuer à améliorer les

² Jamais, jusqu'aux référendums en Europe centrale et de l'Est, un référendum pour l'adhésion n'avait obtenu autant de « oui ».

relations entre l'Irlande et son grand voisin, le Royaume-Uni. En outre, le nouvel ancrage dans l'Europe continentale trouva un écho chez les Catholiques irlandais. Le choix de l'Europe constituait une décision consciente de rejoindre la Communauté européenne. Il répondait à la fois à l'ancienne préoccupation du nationalisme irlandais —gérer la relation avec la Grande-Bretagne, et à la nouvelle —rendre l'Irlande prospère.

II - POSITIONNEMENT DE L'IRLANDE DANS L'UNION

Les hauts responsables qui entreprirent l'évaluation détaillée des relations de l'Irlande avec l'UE dans la période précédant l'accession acquirent une compréhension fine du mode de fonctionnement de l'UE et du positionnement de l'Irlande dans l'Union en mouvement. Halligan résuma la stratégie en affirmant que, dès le début, l'Irlande « serait un initié psychologique dans le processus d'intégration » (Halligan, 2000, 29). En termes simples, l'Irlande s'efforcera de nager dans le sens du courant de l'intégration et contribuerait à construire une Union des Etats et des peuples. Au cours des présidences successives, les gouvernements irlandais ont tenté de dépeindre leur pays sous les traits d'un *petit Etat communautaire*. Au fil du temps, l'Irlande trouva sa place en tant que pays membre constructif. Les représentants irlandais eurent tendance à prendre leurs distances vis-à-vis des attitudes et positions extrêmes du Royaume-Uni et à s'aligner de préférence sur le consensus naissant dans l'Union. Cette position fut confirmée en 1985 lors du Conseil européen de Milan, lorsque l'Irlande fut le seul nouvel Etat membre à voter avec le « groupe des six » sur la question de la modification du traité. Le souhait de ne pas déclencher de remous diplomatiques inutiles avec ses partenaires fut souligné par Garret Fitzgerald, le premier ministre d'alors, qui déclarait : « Ce n'est que lorsque nos arguments sont si forts, si convaincants qu'en toute logique ils ne peuvent qu'être acceptés, que nous devons faire avancer nos intérêts, quitte à poser des problèmes aux autres. Nous devons nous garder d'aiguillonner nos partenaires et de perdre la bonne volonté dont nous avons besoin lors des occasions déterminantes, qui sont relativement peu nombreuses » (Fitzgerald, 1985, p.24). L'approche irlandaise consistait à axer son énergie sur les décisions historiques, les grands dossiers et les secteurs fondamentaux, en s'attaquant aux seules cinq ou six questions importantes de n'importe quel cycle de négociations.

La facilité avec laquelle le système irlandais s'est adapté à l'Europe reposait en grande partie sur des facteurs de taille, de socialisation et de normes communes³. La taille a eu une influence sur la perception des règles du jeu à Bruxelles. Les délégations irlandaises étaient moins nombreuses que la moyenne des autres Etats membres et se réduisaient souvent, lors des groupes de travail, à une seule personne. Cette personne supportait de lourdes

³ Pour une analyse de la gestion par l'Irlande des affaires européennes, voir Laffan 2001 a et b. Laffan 2001 (a) était basé sur de nombreux entretiens de hauts fonctionnaires dans les principaux ministères.

responsabilités et devait élaborer une stratégie pour gérer les questions de fond de la réunion. Cette stratégie était plutôt défensive et un sondé a parlé à son propos de « tirer sur les canards les uns après les autres » (cité dans Laffan 2001a). En termes simples, vous traitez séparément chaque problème mais ne vous engagez pas sur l'orientation générale de la politique en discussion. Les responsables concevaient leur action comme une tentative pour formuler ou reformuler les points jugés problématiques dans les propositions. Pour ce faire, ils utilisaient une liste informelle de contrôle des aspects méritant une surveillance. Les plus fréquemment cités par les fonctionnaires irlandais étaient les suivants : législation/politique nationales existantes, incidence sur les finances nationales en termes de coûts pour le budget ou d'érosion de l'assiette fiscale, capacité administrative de mise en œuvre, incidence sur les organismes sectoriels ou publics, sur la politique ministérielle et, le cas échéant, sur le droit constitutionnel. Cette approche des problèmes lors des négociations impliquait que les délégués irlandais avaient tendance à intervenir uniquement sur des questions spécifiques. Par ailleurs, tous reconnaissaient que l'Irlande disposait d'une marge de négociation limitée. Elle devait donc utiliser son capital de négociation avec parcimonie. Un sondé a ainsi expliqué que « l'Irlande avait moins de fusils et peu de balles, de sorte qu'elle devait choisir soigneusement ses tirs » (cité dans Laffan 2001a). Un autre responsable irlandais a suggéré qu'au cours des négociations, un délégué irlandais ne soulève une question que si elle pose un problème sérieux (cité dans Laffan, 2001a).

Au niveau du gouvernement central, le contact est facile au sein des ministères et entre eux sur les questions afférentes à l'UE. Le système est suffisamment informel pour permettre la tenue rapide de réunions spéciales. Même si la hiérarchie compte, la nécessité de boucler les dossiers entraîne une multiplication des contacts entre différents niveaux. L'adhésion à l'UE a favorisé l'émergence, dans les sphères administrative et opérationnelle, de hauts responsables connaissant très bien de l'UE et ses rouages. Leurs connaissances portent sur les domaines fondamentaux de la politique de l'UE et sur les « règles du jeu » de Bruxelles. La compréhension des procédures et des positions des autres Etats membres constitue un immense atout dans le système irlandais. Bien que peu nombreux, ces responsables constituent un groupe important *d'euro-irlandais* entre Dublin et Bruxelles. Il s'agit de personnes qui ont passé du temps dans la représentation permanente, dans les institutions européennes ou qui ont travaillé sur des dossiers de l'UE à l'échelon national. Compte tenu de l'intensité des négociations sur les grands dossiers, les responsables concernés nouent des liens très forts entre eux.

Le système irlandais s'appuie sur plusieurs règles solidement ancrées qui influencent et orientent l'action sur les dossiers européens. Premièrement, les délégations irlandaises doivent « parler d'une même voix » et ne doivent pas mener des luttes interministérielles à Bruxelles. Deuxièmement, les acteurs du système s'échangent les informations sur l'évolution des grandes négociations. Même si cette règle n'est pas toujours observée, l'Irlande considère en général que l'information doit être partagée, et non accaparée par tel ou tel ministère. Troisièmement, le principe de collégialité s'applique au sein de la fonction publique irlandaise, avec un niveau de confiance relativement élevé entre les responsables des différents ministères. Ce degré de confiance est particulièrement manifeste au sein du groupe des spécialistes de l'UE. Les euro-irlandais ont tous le sentiment de se battre pour « la maison Irlande ». Quatrièmement, l'Irlande doit être la plus *communautaire* possible, dans les limites des négociations particulières. Par conséquent, les négociateurs irlandais évitent de s'opposer pour le simple plaisir. Dans la mesure du possible, ils ne veulent pas se retrouver dans une coalition perdante (voir le tableau sur l'historique des votes irlandais). Ils estiment en effet que si un Etat fait partie de la coalition des gagnants, il aura plus de chances d'obtenir une concession à l'étape finale des négociations, alors que sa demande sera rejetée s'il vote « non » ou s'abstient. Pour promouvoir les préférences nationales et protéger leur souveraineté, les responsables politiques et administratifs irlandais se sont engagés dans des coalitions réunissant des Etats partageant la même vision. A la différence d'autres petits pays, comme les Pays scandinaves et le Bénélux, l'Irlande ne dispose pas d'un appui naturel d'Etats ayant une optique commune et doit donc rechercher des alliés au cas par cas — avec les Français sur l'agriculture, le Royaume-Uni sur la fiscalité et d'autres pays sur les fonds régionaux.

III - PRINCIPALES PREFERENCES ET PREOCCUPATIONS POLITIQUES

On constate une cohérence remarquable dans les politiques communautaires auxquelles l'Irlande accorde une grande priorité (Coombes 1983, Drudy et McAleese 1984, Keatinge 1991, O' Donnell 2000). Au cours des vingt premières années d'adhésion, les préférences politiques étaient conditionnées par plusieurs facteurs économiques structurels. Premièrement, le niveau de développement économique de l'Irlande était faible comparé aux économies du noyau de l'Union. En 1973, le PIB irlandais par habitant représentait 65 pour cent de la moyenne européenne, faisant de l'Irlande le pays le plus pauvre de l'Union. Deuxièmement, en 1973, 21,7 pour cent de la main-d'œuvre était employée dans l'agriculture, alors que la moyenne de l'UE était de 7,3 pour cent. L'agriculture était donc beaucoup plus importante pour l'Irlande que pour n'importe quel autre Etat membre. Troisièmement, le niveau de chômage de l'Irlande, nonobstant les niveaux élevés d'émigration, atteignait 6 pour cent en 1973, alors que la moyenne européenne était de 2,5 pour cent⁴. Quatrièmement, l'Irlande était très dépendante des investissements étrangers pour la création d'emplois et les exportations. Ces quatre facteurs ont joué un rôle décisif dans la définition des préférences politiques des gouvernements irlandais successifs⁵. Les principales priorités et préoccupations politiques pour l'Irlande étaient :

- La politique agricole commune de l'UE, qui a permis à l'agriculture irlandaise de s'affranchir des politiques traditionnelles de produits alimentaires à bas prix du Royaume-Uni. Concernant la PAC, la priorité était de maintenir ou d'améliorer les revenus agricoles. Les principales organisations de défense des agriculteurs irlandais continuent d'exercer une influence considérable sur la politique agricole. L'Irlande est, aux côtés de la France, l'un des partisans les plus résolus de la PAC.
- L'Irlande était très attachée au développement de politiques de cohésion à l'échelle de l'UE afin d'aider les régions périphériques européennes à rattraper leur retard. Le traité d'adhésion reconnaît le sous-développement relatif du pays par un protocole spécial sur le développement économique. Après l'adhésion, les gouvernements irlandais successifs ont déployé des efforts diplomatiques considérables pour faire en sorte que l'UE élabore une

⁴ Les statistiques dans cette section proviennent de NESCS 58, 1981.

⁵ Pour une analyse des principaux domaines de politique, voir Keatinge P. 1991 et O'Donnell R. 2000.

politique de cohésion et que l'Irlande profite des transferts financiers du budget européen. Le gouvernement irlandais a fortement influé sur le contenu du chapitre de l'Acte unique européen consacré à la cohésion économique et sociale. Après la réforme des fonds structurels en 1988, l'Irlande a connu une forte hausse des transferts financiers provenant du budget de l'UE. Le volume de ces transferts sera progressivement réduit jusqu'en 2006, compte tenu de la croissance économique de l'Irlande dans les années 1990. Ceci dit, l'Irlande reste un bénéficiaire net du budget de l'UE.

- Les gouvernements successifs ont protégé leur souveraineté nationale et leur autonomie politique en examinant à la loupe les politiques sectorielles et les réglementations de l'UE susceptibles d'avoir une incidence sur la position concurrentielle de l'Irlande et sur les cadres réglementaires à l'échelon national. L'objectif était d'assurer, dans la mesure du possible, que l'Irlande puisse s'adapter aux évolutions de la gouvernance socio-économique au niveau de l'UE. Le programme consacré au marché intérieur a donc bénéficié d'une priorité élevée, compte tenu du poids de la législation européenne et de la nécessité de préparer l'industrie et le secteur des services au choc compétitif du programme de 1992. La politique budgétaire est un domaine de souveraineté nationale qui reste sacro-saint. L'administration irlandaise s'est systématiquement opposée à l'harmonisation de la politique fiscale en Europe.
- Le Traité sur l'Union européenne (TUE) a marqué un approfondissement de l'intégration avec l'inclusion de dispositions sur la monnaie unique, la politique étrangère et de sécurité commune et le troisième pilier sur la justice et les affaires intérieures. Au lieu de remplacer les politiques prioritaires du passé, le TUE a rajouté de nouvelles priorités et préoccupations. Durant les années 1990, les gouvernements irlandais ont montré un attachement considérable aux principes et aux objectifs de dette publique inscrits dans le Traité de Maastricht et ont soutenu une observation à la lettre des critères de convergence. Dans la pratique, le système politique irlandais s'est converti aux critères de politique monétaire saine et de rigueur budgétaire préconisés par la Bundesbank allemande, après la crise économique des années 1980.
- Les gouvernements irlandais successifs ont appuyé les réglementations sociales et environnementales de l'UE, à condition qu'elles n'imposent pas un fardeau excessif à l'industrie ou aux finances publiques irlandaises. Tout en acceptant les grandes lignes de

la stratégie réglementaire de l'Union dans la plupart des domaines, les responsables politiques irlandais se sont élevés contre l'imposition de règles qui feraient peser une lourde charge sur l'industrie et les services. La nécessité de créer des emplois, les politiques des agences publiques et les préférences des entreprises multinationales ont beaucoup compté dans les calculs des négociateurs irlandais. Préserver l'attrait de l'Irlande pour les investisseurs étrangers, surtout américains, venait en tête de liste des priorités.

- Nonobstant le désir des responsables et dirigeants politiques irlandais d'être au centre de l'UE, la coopération en matière de politique étrangère était et reste un thème controversé et sensible (Keatinge 1996, Tonra 2001 a et b). N'étant pas membre de l'OTAN et pratiquant une politique traditionnelle de neutralité militaire, l'Irlande a toujours considéré avec prudence l'ajout d'une dimension de sécurité à l'action extérieure de l'UE. Du fait de l'absence de menace extérieure directe, le discours public sur la sécurité était dominé par des considérations normatives plutôt que par la perception de menaces. La chute du communisme en 1989 et les transformations géopolitiques du continent ont propulsé les questions de sécurité en haut de l'agenda de l'UE. Sa timidité face aux événements dans les Balkans a conduit certains à faire pression pour un renforcement des capacités de l'Union. L'Irlande a été beaucoup plus lente que les autres pays neutres de l'UE à adapter ses politiques de sécurité aux nouvelles évolutions. Ce fut le dernier Etat de l'UE à rejoindre le partenariat par la paix et il est aujourd'hui confronté au développement rapide de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) et aux retombées de la guerre en Irak.
- Les *acquis* de Schengen et la libre circulation des personnes s'avèrent également problématiques. Du fait de l'espace commun avec le Royaume-Uni, l'Irlande a recherché, aux côtés du R.U., des échappatoires aux dispositions relatives à la libre circulation contenues dans le Traité d'Amsterdam, et aucun de ces deux pays n'est membre de Schengen, bien que Schengen fasse partie des *acquis* de l'Union en vertu d'un protocole annexé au Traité d'Amsterdam. Depuis l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, le Royaume-Uni et l'Irlande ont cherché à adhérer à certains éléments du système de Schengen. De plus en plus, l'UE est le cadre par lequel l'Irlande tente de gérer les demandeurs d'asile et de contrôler l'immigration, bien qu'elle continue de nourrir des réserves sur la coopération dans le domaine du droit pénal.

Jusqu'au milieu des années 1990, l'image de l'Irlande dans l'UE était celle d'un petit Etat membre relativement périphérique, bénéficiaire net du budget de l'Union, protectionniste sur les questions d'agriculture, enclave pour la sécurité et pauvre par rapport à la majorité des Etats membres.

La stratégie irlandaise concernant l'architecture constitutionnelle et institutionnelle de l'Union affiche un certain nombre de constantes. Premièrement, depuis qu'elle a voté la réforme du Traité lors du Conseil européen de Milan en 1985, l'Irlande ne s'est pas opposée au processus itératif de modification du Traité. Deuxièmement, comme tous les petits Etats membres, elle souhaite que la représentation et la voix des petits Etats de l'Union soient préservées. Troisièmement, elle est attachée à la Commission en tant que filtre institutionnel nécessaire au système. Elle considère qu'une Commission indépendante est un pilier de l'équilibre institutionnel d'ensemble. Pendant les vingt-cinq premières années d'adhésion, la Commission était considérée comme l'un des « meilleurs amis » de l'Irlande au sein de l'Union. Cela conduisit à une politique favorable à la conservation d'une représentation nationale au sein de la Commission jusqu'à la conférence intergouvernementale (CIG) de Nice. A Amsterdam, la stratégie était de proposer des réformes internes de la Commission et un renforcement du rôle de son président, en réponse aux exigences d'efficacité imposées par l'élargissement. Lors des négociations de Nice, le gouvernement accepta sous la pression le principe d'un commissaire par Etat membre, en contrepartie de la garantie d'égalité d'accès des Etats à la Commission. Quatrièmement, bien que l'Irlande ne se soit pas opposée activement au renforcement des pouvoirs du Parlement européen lors des CIG successives, elle ne faisait pas partie des partisans les plus résolus de la parlementarisation du système. Avec un PE comptant seulement 15 pays membres, les gouvernements irlandais successifs avaient davantage les coudées franches pour faire valoir leurs préférences au sein du Conseil. Ceci dit, l'Irlande accepte largement que des motifs de légitimité justifient une expansion des pouvoirs du PE. Cinquièmement, les gouvernements successifs ont soutenu la généralisation du recours au vote à la majorité qualifiée (VMQ), tout en refusant d'envisager son extension à la fiscalité. La position irlandaise lors des CIG successives sur les grandes questions institutionnelles n'était ni maximaliste, ni minimaliste. Elle se caractérisait plutôt par un engagement pour l'adaptation pragmatique du système, plutôt que sa transformation.

Les travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe coïncidèrent avec la nouvelle tenue du référendum de Nice en Irlande. Les participants irlandais avaient donc une conscience aiguë

de la nécessité que le résultat de la Convention et de la conférence intergouvernementale qui suivait puisse être présenté avantageusement aux électeurs. L'Irlande organisera un référendum sur le Traité constitutionnel en 2005/2006. Le gouvernement a défini les domaines dans lesquels il demandera d'apporter des modifications au Traité constitutionnel lors de la CIG. Le plus important d'entre eux concerne la défense et la sécurité. Le premier ministre a déclaré que «la Convention n'a pas traité en détail les propositions relatives à la sécurité et à la défense et une clarification supplémentaire est requise des Etats membres » (Ahearn B., 23 octobre 2003). La deuxième priorité consiste à conserver le vote à l'unanimité pour les questions de justice et d'affaires intérieures, de fiscalité et de droit pénal. Relativement satisfait par le résultat institutionnel, le gouvernement est ouvert à de nouvelles propositions institutionnelles, à condition qu'elles recueillent un soutien. Enfin, le gouvernement soutiendra l'inclusion d'une référence à Dieu ou à l'héritage chrétien de l'Europe dans le préambule de la Constitution (ibid).

IV - DE L'ECHEC DE L'AJUSTEMENT NATIONAL AU REDRESSEMENT

L'adaptation du pays aux défis de la concurrence économique s'est faite dans la douleur et l'Irlande, en tant que petite économie ouverte, est restée vulnérable. Dans les années 1970, le processus d'ajustement se déroulait relativement bien, malgré les crises pétrolières. Toutefois, à la fin des années 1970, l'Irlande est entrée dans un cercle vicieux de mauvais résultats économiques. Durant la plus grande partie des années 1980, ses indicateurs économiques étaient les plus mauvais en Europe, sous l'effet de la récession internationale, aggravée par un programme d'ajustement drastique destiné à réduire les déficits des finances publiques et de la balance des paiements et à juguler l'inflation. Au cours de cette période, les taux de chômage et d'inflation comptaient parmi les plus élevés de l'Union et, en 1988, l'Irlande enregistrait le ratio dette publique-PIB le plus élevé (118 %) après la Belgique (127,4 %). Au milieu des années 1980, « la stratégie socio-économique irlandaise était en ruines et son espoir de prospérité dans l'économie internationale était sérieusement ébranlé » (Laffan et O'Donnell, 1998, O'Donnell, 2000, 177). L'échec de l'Irlande était ressenti par tous, dans un climat qui rappelait celui des années 1950. Un historien conclut en 1989 que les « résultats économiques irlandais étaient les plus médiocres d'Europe occidentale, et peut-être même de toute l'Europe, au vingtième siècle » (Lee, 1989, 521). L'Etat et la société se trouvaient à un nouveau moment charnière, vingt ans après avoir rejoint l'Union. L'Irlande devait trouver les capacités institutionnelles et culturelles pour surmonter l'échec des années 1980. A défaut, les chances offertes par le marché intérieur et par la poursuite de l'intégration auraient été gaspillées. L'Irlande aurait retrouvé le qualificatif de « périphérique », mais cette fois à l'intérieur de l'UE.

Confrontés à une crise économique profonde, le gouvernement et les grands représentants des partenaires sociaux ont reconnu que « l'appartenance à la Communauté ne réduit pas la nécessité d'élaborer des méthodes et des objectifs politiques clairs. En particulier, elle n'atténue pas la nécessité d'une capacité nationale à identifier des solutions aux problèmes nationaux, même si elles requièrent des politiques ou des actions communautaires » (NESC, 1989, p. 218). Aussi, un objectif fondamental était de veiller à ce que les politiques nationales irlandaises soient compatibles avec l'appartenance à un marché hautement concurrentiel et en voie de libéralisation. Les efforts irlandais pour gérer l'internationalisation et réagir à la crise économique se sont, durant cette période, incarnés dans une forme de néo-corporatisme

appelé partenariat social. Cela commença en 1987 avec le Programme de redressement national (1987-1990), suivi de quatre autres programmes - le Programme de progrès économiques et sociaux (PESP 1990-1993), le Programme pour la compétitivité et le travail (PCW 1994-1996), le Partenariat 2000 (1997-2000) et le Programme pour le progrès durable (2001). Ils impliquaient des accords entre employeurs, syndicats, organisations agricoles, secteur bénévole et gouvernement sur les niveaux salariaux dans les secteurs public et privé et sur une large gamme de politiques socio-économiques. Le contenu de tous les programmes a été négocié dans le contexte des développements de l'UE et de la nécessité de veiller à ce que l'Irlande s'adapte aux exigences de l'intégration économique. L'approche, axée sur le partenariat et l'expansion des programmes de dépenses en Irlande, a contribué au redressement tant attendu, après un début et un milieu de décennie désastreux. L'austérité budgétaire permit de regagner le contrôle des finances publiques et le ratio dette-PIB baissa rapidement. Attiré par le marché intérieur, l'IDE américain afflua en Europe et l'Irlande en reçut une fraction croissante. A partir de 1992, l'Irlande dépassa systématiquement ses partenaires de l'UE au plan de la croissance économique, de la création d'emplois et de l'augmentation des exportations. Le revenu par habitant se rapprocha rapidement de la moyenne de l'Union. Les fonds européens jouèrent un rôle décisif pour aider l'Irlande à créer les infrastructures humaines et physiques qui alimentèrent la croissance économique et le redressement (voir le tableau 2). L'Irlande n'était plus l'Etat périphérique pauvre qui rejoignit l'Union en 1973. Elle était devenue un concurrent efficace pour la croissance et l'emploi, forte d'un modèle original de gouvernance économique (Barry, 1999).

V – LA DYNAMIQUE POLITIQUE INTERNE SUR LES QUESTIONS EUROPEENNES

L'échiquier politique irlandais était composé d'un grand parti, le Fianna Fáil (FF), qui domine la politique nationale depuis 1932, d'un parti de taille moyenne, le Fine Gael (FG), et du parti travailliste (LAB), traditionnellement le plus petit du Parlement. Depuis la fin des années 1980, cet échiquier s'est fragmenté du fait de l'émergence de petits partis représentés au Parlement, à savoir les Démocrates progressistes (PD), les Verts (GP) et le Sinn Féin (SF)⁶. Compte tenu du «oui» massif au référendum sur l'adhésion à l'Union et de l'absence de divisions entre les partis politiques irlandais au sujet de l'Europe, l'intégration n'a pas été une question politique particulièrement controversée dans le pays. Un an après l'adhésion, le parti travailliste irlandais, qui s'y était opposé, est entré dans un gouvernement de coalition avec le Fine Gael, très favorable à l'adhésion. L'Europe n'a pas été un sujet de polémique dans les négociations de la coalition. Malgré ses craintes quant à la neutralité militaire de l'Irlande et à la situation périphérique de son économie, le parti travailliste a accepté la volonté du peuple irlandais. Les deux principaux partis ont soutenu l'adhésion de l'Irlande en 1972 et continuent depuis lors à appuyer la ratification de tous les traités européens. Leur discours sur l'Europe présente néanmoins de légères différences. Le Fine Gael, adhérent du Parti populaire européen (PPE) au Parlement Européen, a eu tendance à privilégier une Europe politique plus forte, du moins sur le plan rhétorique, que le Fianna Fáil. Au Parlement Européen, le Fianna Fáil appartenait au même groupe que les Gaullistes français avant que ces derniers ne rejoignent le Parti populaire européen. Après le départ des Gaullistes, le Fianna Fáil a fait partie d'un groupe conservateur appelé *Union pour l'Europe des Nations* (UEN), composé de la liste française Pasqua – de Villiers et de l'Alleanza Nazionale italienne, parti conservateur qualifié parfois de néo-fasciste. Les partenaires du Fianna Fáil au sein du Parlement Européen se montrent très critiques à l'égard d'un approfondissement de l'intégration. Les Démocrates progressistes, parti créé en 1985, sont favorables à l'intégration mais se rangent dans le camp néo-libéral lors des débats droite / gauche portant sur la gouvernance économique dans l'UE. Ils préfèrent une Europe néo-libérale à une Europe sociale interventionniste. Les quatre partis soutiennent tous l'adhésion de l'Irlande à l'Union et son engagement actif vis-à-vis de l'UE.

⁶ Lors des élections de 2002, le FF a remporté 81 sièges, le FG 31 sièges (soit son score électoral le plus mauvais jamais enregistré avec une perte de 23 sièges), les travaillistes 21 sièges, le PD 8 sièges, le GP 6 sièges, le SF 5 sièges et le parti socialiste 1 siège. Le Parlement irlandais compte 166 députés. La coalition FF/PD formée avant le scrutin a été réélue.

Depuis 1973, tous les gouvernements irlandais sont composés de ces quatre partis dans une formation ou une autre.

Deux partis caractérisés par ce qui pourrait être défini comme «un euroscepticisme modéré» ont obtenu une représentation au Parlement. Les Verts ont ainsi fait leur entrée au Parlement pour la première fois en 1989 en remportant un siège. Depuis cette date, ils se sont opposés à toutes les séries de modifications constitutionnelles dans l'Union, en préconisant un vote négatif lors des référendums nationaux sur les traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice. Leurs craintes concernaient la neutralité militaire et la qualité de la démocratie dans l'Union. Les Verts ont persisté dans leur opposition aux traités successifs, et ce, en dépit du fait que l'adhésion à l'UE a joué un rôle déterminant pour la protection et la sauvegarde de l'environnement en Irlande. Le Sinn Féin a quant à lui obtenu une représentation parlementaire en 1997 et poursuivi la mise en œuvre d'une stratégie anti-UE au Parlement, en prônant un vote négatif lors des référendums sur les traités d'Amsterdam et de Nice. Outre sa volonté de préserver la neutralité militaire de l'Irlande, son opposition était dictée par des préoccupations nationalistes classiques en matière de souveraineté et d'indépendance. Les Verts ni le Sinn Féin n'ont participé à aucun gouvernement. Pour pouvoir s'allier à l'un des grands partis pro-européens au pouvoir, il leur faudrait adoucir quelque peu leur position sur l'Europe.

L'évolution de l'opinion publique irlandaise sur le processus d'intégration et l'adhésion du pays à l'Union Européenne a été observée dans le cadre d'enquêtes Eurobaromètre réalisées deux fois par an dans tous les Etats membres. En matière de tendance à long terme, l'Irlande figurait dans le groupe des pays les plus favorables à l'intégration, après analyse des réponses aux questions standard sur «le soutien à l'intégration»⁷. Cependant, au printemps 2003 (Eurobaromètre 59), les réponses données à certaines questions se sont soldées par le troisième repli consécutif de l'indicateur du sentiment sur les effets favorables de l'adhésion, ce dernier passant de 83 % à l'automne 2001 à 67 % au printemps 2003. Ce repli s'est accompagné d'un recul de l'indicateur du sentiment sur les avantages, de 90 % à l'automne 2001 à 77 %. Cf. le tableau 3 pour une comparaison des chiffres relatifs à la question des

⁷ Les enquêtes Eurobaromètre posent un certain nombre de questions qui donnent un panorama des opinions au sujet de l'adhésion à l'UE. L'une de ces questions est formulée en ces termes : «D'une manière générale, pensez-vous que l'adhésion de votre pays à l'Union Européenne est une bonne chose, une mauvaise chose ou ni une bonne ni une mauvaise chose?». Autre question : «Tout bien considéré, diriez-vous que votre pays bénéficie ou non de son adhésion à l'Union Européenne? Ces questions ont pour but de déterminer si votre pays tire un quelconque avantage de son adhésion».

avantages en 2003. D'après une analyse, les réponses à d'autres questions suggèrent « un changement notable de l'opinion générale de la population irlandaise sur l'intégration européenne » (Eurobaromètre 59, National Report Ireland, 2). Cette évolution montre que, bien que la population irlandaise demeure optimiste à l'égard de l'UE, voire plus optimiste que la majorité des autres Etats, l'écart s'est réduit (Eurobaromètre 59, National Report Ireland, 2). Malgré une attitude positive envers l'engagement européen, l'opinion publique irlandaise n'est pas très bien informée au sujet de l'UE. Dans l'Eurobaromètre 59, l'Irlande fait partie des quatre pays dont les citoyens perçoivent un manque généralisé de connaissances sur l'UE (Sinnott, 1995, Eurobaromètre 59, National Report Ireland, 3). Ce déficit de connaissances a contribué à l'onde de choc du premier référendum sur le Traité de Nice en 2001.

VI – LES DEUX REFERENDUMS SUR LE TRAITE DE NICE

La Présidence irlandaise de l'Union en 1996 a été couronnée de succès. Avant d'exercer la Présidence, un Livre blanc du gouvernement sur la politique étrangère indiquait que :

« La population irlandaise voit de plus en plus l'Union Européenne non pas simplement comme une organisation à laquelle appartient l'Irlande mais comme faisant partie intégrante de son avenir. Nous nous considérons de plus en plus comme des Européens ». (Irlande, 1996, p. 59)

Cette déclaration traduisait la confiance de l'administration et de la classe politique irlandaises dans l'engagement du pays envers l'Union, ainsi que le sentiment de l'opinion publique à l'égard de l'UE. La Présidence a été suivie d'une série d'âpres négociations sur l'Agenda 2000 et les perspectives financières pour l'avenir. Après avoir obtenu un très bon accord budgétaire au Conseil européen de Berlin (mars 1999), l'UE a progressivement disparu de l'écran du radar politique. En effet, une partie de l'élite nationale tendait de plus en plus à croire que l'UE n'était peut-être pas aussi importante pour l'Irlande que par le passé. L'Irlande entrait dans une nouvelle phase de ses relations avec l'Union. Des négociations difficiles ont eu lieu sur la réglementation des aides publiques, de l'impôt sur les sociétés et en matière d'environnement. Dans tous ces domaines, y compris l'Agenda 2000, l'Irlande est parvenue à obtenir des résultats qui la satisfaisaient. En mars 2000, le Premier ministre Bertie Ahern a décrit l'Union comme « un lieu dont nous faisons partie » (Institut des affaires européennes, 21 mars 2000). Tous les membres de son Cabinet ne partageaient cependant pas cette opinion.

Au cours de l'été 2000, deux ministres du gouvernement ont prononcé des discours relatifs à l'Union et à la politique européenne de l'Irlande dont la tonalité était différente de celle des interventions officielles classiques sur l'Europe. Ces discours n'auraient pas été prononcés durant les préparatifs des négociations sur l'Agenda 2000 et ni le Ministère des Affaires étrangères ni le Bureau du Premier ministre ne les ont approuvés. En juillet 2000, Mary Harney, Vice-premier ministre, a conclu un discours devant l'American Bar Association en ces termes : « Je crois en une Europe d'Etats indépendants mais pas en la création d'Etats-Unis d'Europe » (Harney M., 21 juillet 2000). L'élément central du discours de la ministre était son malaise devant la perspective « d'une prise des décisions économiques

fondamentales à Bruxelles » et le risque que l'Irlande soit soumise à une réglementation excessive (Harney M., 21 juillet 2000). Le discours de juillet a été suivi d'une prise de position dans le *Irish Times* en septembre 2000. Dans son article, M. Harney s'interrogeait sur la perspective d'un gouvernement européen et la création d'Etats-Unis d'Europe et agitait le spectre du recours au vote à la majorité qualifiée pour l'ensemble des décisions importantes sur le plan économique et social. A nouveau, l'article exprimait le soutien de la ministre en faveur d'une Europe élargie et libérale mais son rejet d'une intégration excessive. En conclusion, la ministre observant : « nous pensons que l'avenir de l'Europe ne réside pas dans des Etats-Unis d'Europe mais dans une Union d'Etats souverains indépendants » (Harney M., 20 septembre 2000). Cette position rappelait « L'Europe des patries » de De Gaulle ou le célèbre discours de Bruges de Margaret Thatcher en 1988. Síle de Valera, ministre des Arts, du Patrimoine, des Régions gaéliques et des Iles, dans un discours au Boston College en septembre 2000, a opté pour un ton eurosceptique plus marqué. Elle a indiqué que « les réglementations et directives adoptées à Bruxelles risquent souvent de porter gravement atteinte à notre identité, notre culture et nos traditions », sans donner de précisions sur les directives concernées ni apporter de preuves. La ministre appelait de ses vœux davantage de vigilance et de questionnement au sujet de l'Union Européenne et une plus grande diligence dans la protection des intérêts irlandais (de Valera S., 18 septembre 2000). Ses propos mettaient l'accent sur les conséquences de l'adhésion à l'UE pour l'identité irlandaise et s'apparentaient à un discours plutôt nationaliste classique que néo-libéral. Le Premier ministre et le ministre des Affaires étrangères étaient les gardiens de l'approche communautaire traditionnelle de l'intégration adoptée par l'Irlande. A la fin de l'année 2000, le gouvernement irlandais ne s'était pas doté d'une politique européenne cohérente. Un conflit ouvert entre le ministre irlandais des Finances et la Commission portant sur la politique budgétaire de l'Irlande a souligné la nature contradictoire des messages adressés à l'électorat. Inquiète de l'augmentation considérable des dépenses publiques irlandaises, la Commission a souhaité que le Conseil Ecofin émette une recommandation à l'encontre de l'Irlande. Dans la mesure où le pays présentait un net excédent budgétaire, le ministre a estimé que la position de la Commission n'était pas fondée. Habituellement, en pareilles circonstances, l'Irlande aurait réglé la question en utilisant l'arme diplomatique de manière intensive mais tempérée ; mais, le ministre s'est offert le plaisir d'entrer en conflit ouvert avec la Commission. Le traitement de la question dans les médias irlandais a donné l'impression d'un monstre bureaucratique s'abattant sur la frêle Irlande. En outre, la clémence dont a fait preuve la Commission un an plus tard à l'égard de l'Allemagne n'a en rien apaisé le mécontentement de l'opinion publique

irlandaise. De fait, les préparatifs du premier référendum sur le Traité de Nice n'auguraient rien de bon pour le gouvernement. L'électorat recevait des messages contradictoires du gouvernement et la Commission ne faisait plus figure de meilleure amie de l'Irlande.

Le gouvernement, notamment le Premier ministre Bertie Ahearn, souhaitait organiser le référendum sur le Traité de Nice en juin 2001 pour que l'Irlande soit le premier pays à ratifier le Traité par assentiment populaire. Ainsi, le référendum ne figurerait plus à l'ordre du jour au moment des élections législatives prévues pour l'été 2002 et du référendum controversé sur l'avortement. De son point de vue, le Traité de Nice était un traité établi pour des raisons pratiques et destiné à faciliter l'élargissement. Sachant que les électeurs irlandais avaient ratifié des traités plus importants par le passé, une victoire du « oui » était attendue (cf. tableau 4). L'approche des deux partis du gouvernement reposait sur ces illusions, et ils ont donc mené une campagne incontestablement dénuée d'éclat. Il a incombé aux seuls Premier ministre et ministre des Affaires étrangères de communiquer avec les médias et l'opinion publique. Les autres ministres de premier plan du gouvernement et les principaux partis d'opposition ont été inactifs. Les responsables politiques se préoccupaient davantage des élections législatives qui devaient se tenir à la mi-2002. Seulement trois semaines ont été dévolues à la campagne sur le Traité de Nice, ce qui n'était assurément pas suffisant pour informer ou convaincre l'opinion publique. Lorsque le gouvernement a pris conscience du problème, il était trop tard pour y remédier. Les sondages d'opinion faisaient apparaître un soutien en faveur du Traité malgré un recul du vote positif. En dépit des signes suggérant une possible victoire du « non » lors de la dernière semaine de la campagne, la plupart des observateurs estimaient que le « oui » finirait par l'emporter en raison des majorités décisives obtenues lors des précédents référendums sur l'UE. A l'ouverture des urnes le vendredi 5 juin, un choc attendait le gouvernement irlandais, les institutions de l'UE et les pays candidats : avec un taux de participation de 34,5 %, 53,9 % des votants ont rejeté le Traité de Nice.

Après la victoire du « non », le gouvernement a dû faire face à de grandes difficultés sur les plans intérieur et extérieur. Sa politique européenne était en effet à la dérive et la présence de l'Irlande dans l'Union était menacée. Le gouvernement a immédiatement cherché à rassurer les partenaires européens sur le fait que l'Irlande demeurerait un membre engagé de l'Union et que la décision des électeurs irlandais ne signifiait pas un rejet de l'élargissement. Le gouvernement était conscient de l'impossibilité de renégocier le Traité de Nice. Il ne le

souhaitait d'ailleurs pas et le considérait comme un accord acceptable compte tenu de ses préférences.

Sur le plan intérieur, le gouvernement s'est efforcé de réunir les conditions lui permettant d'organiser le référendum une seconde fois. Sa stratégie de réorganisation du référendum sur le Traité de Nice reposait sur trois piliers :

1. la création d'un Forum National sur l'Europe ;
2. le renforcement de l'examen parlementaire ;
3. les déclarations de Séville sur la neutralité militaire de l'Irlande.

Une stratégie visant à réveiller l'intérêt de l'opinion publique pour les questions européennes et à examiner ses préoccupations a été mise en œuvre immédiatement après le premier référendum. A l'automne 2001, le gouvernement a créé le Forum sur l'Europe, qui impliquait l'ensemble des partis politiques représentés au Parlement irlandais. Le Forum a débuté ses travaux avec le concours d'un petit secrétariat et d'un comité directeur. Outre le forum plénier, un observatoire composé de groupes de la société civile intéressés a été mis sur pied. Le Forum a ouvert un espace de débat sur l'Europe à l'extérieur du Parlement en organisant des réunions sur différents thèmes, au cours desquelles des orateurs étaient invités à exprimer leur point de vue. Outre les réunions plénières à Dublin, le Forum a organisé une série de réunions sur tout le territoire national, ce qui a permis d'élargir la portée géographique des débats. Les débats au sein du Forum étaient très sommaires et caractérisés par une opposition ou un soutien au Traité de Nice. Les véritables débats de fond étaient peu nombreux et il n'y avait aucun signe que les partis changeaient de position. Les réunions publiques étaient souvent plutôt partisans. Le Forum était en outre dépourvu de tout dispositif à même de juger du bien-fondé des positions défendues par les divers orateurs. Le Forum a exploré certaines craintes très présentes parmi les électeurs à l'égard de l'Union Européenne et de l'engagement de l'Irlande vis-à-vis de cette dernière. Certains redoutaient une domination des plus grands pays et certaines directives européennes, étaient très impopulaires dans plusieurs régions du pays. En plus de mettre l'accent sur ces craintes, le Forum a permis à des parlementaires européens, Premiers ministres, ministres des Affaires étrangères, responsables, parlementaires nationaux, groupes de la société civile et universitaires d'autres pays européens de prendre part au débat irlandais. L'implication active des Etats partenaires dans un débat interne irlandais a été saluée et acceptée. Le Forum a contribué à préparer le second référendum sur le Traité de Nice, puisque le gouvernement pouvait légitimement affirmer qu'il était à l'écoute

de l'opinion publique. Il a également permis d'accroître l'importance de l'Europe aux yeux des responsables politiques irlandais et d'informer les parlementaires nationaux irlandais sur la nature de la gouvernance européenne. Le Forum a poursuivi ses débats post-Nice en privilégiant la Convention sur l'avenir de l'Europe et la Conférence intergouvernementale de 2003.

Le deuxième pilier de la stratégie du gouvernement était le renforcement de l'examen parlementaire des affaires européennes. Le Parlement irlandais était traditionnellement frileux sur les questions européennes et dominé par le pouvoir exécutif. De nouvelles procédures ont été mises en place en juillet 2002 pour faire évoluer la situation. La priorité parlementaire est le *Joint Oireachtas Committee for European Affairs*, désormais appelé *Select Committee for European Affairs* [Comité de réflexion pour les affaires européennes]. Tous les documents ayant trait à l'UE sont confiés à l'Unité de coordination UE du Ministère des Affaires étrangères et transmis par l'Unité au *Select Committee*. A réception de ces documents (dont le nombre est estimé à environ 10.000 par an), le responsable du *Select Committee*, assisté d'un sous-comité du *Select Committee* (appelé de manière informelle « *sifting committee* » [comité de passage au crible]), examine ces documents deux fois par semaine et identifie les projets de loi européenne suffisamment importants pour faire l'objet d'un examen parlementaire (en fonction de certains critères). Si le *sifting committee* l'estime nécessaire, il demande l'élaboration d'un mémorandum explicatif ou « note » concernant le projet de loi européenne du Ministère concerné. L'Unité de coordination UE du Ministère des Affaires étrangères doit recevoir la note dans le mois qui suit la demande formulée par le *sifting committee* et la transmet au secrétariat du *Select Committee*.

A la réception de ces mémorandums, le secrétariat du *Select Committee* transmet les projets de loi aux comités sectoriels concernés pour qu'ils les examinent. Le comité concerné rédige ensuite un rapport sur ses délibérations, qui est soumis à l'*Oireachtas* (Parlement irlandais). Si les projets de loi contribuent à une collaboration étendue entre l'*Oireachtas*, les ministres et les responsables, une obligation formelle de réserve parlementaire n'a pas été instaurée. Au contraire, les ministres sont tenus en l'honneur de prendre en considération l'opinion du comité concerné lors des négociations en Conseil des ministres. Parallèlement, les comités sont tenus de formuler un avis sur tout projet de loi dans un délai court et préalablement aux négociations en Conseil des ministres. Dans le cas contraire, on considère qu'ils approuvent le projet de loi. Les ministres doivent être disponibles pour faire des comptes-rendus oraux des

réunions de l'UE sur une base convenue et les comités débattant des projets de loi peuvent se réunir en privé si l'un d'entre eux est de nature particulièrement sensible. Si le comité concerné le souhaite, si les chefs de file des partis politiques sont d'accord et en fonction du calendrier parlementaire, les projets de loi peuvent être débattus à l'*Oireachtas* lui-même⁸.

L'obligation pour les ministères du gouvernement de préparer des notes destinées au comité parlementaire garantira la mise en place au sein de chaque ministère de mécanismes officiels pour veiller à la préparation de ces notes. La direction de chaque ministère aura ainsi une idée beaucoup plus précise du nombre d'affaires européennes traitées et de la meilleure méthode à adopter pour déployer ses ressources. La préparation de notes rendra également beaucoup plus systématique la définition de priorités car un avis doit être rendu sur l'importance de tout projet de loi européenne. Après la circulaire initiale sur la gestion des affaires européennes en 1973, les directives relatives à l'examen parlementaire sont la formalisation la plus importante de la conduite des affaires européennes en Irlande depuis l'adhésion du pays. Le renforcement de l'examen parlementaire modifiera la gestion des affaires européennes au sein du Parlement irlandais.

Le troisième pilier de la stratégie du gouvernement est une série de déclarations formulées lors du Conseil Européen de Séville en juin 2002. La première est une déclaration de l'Irlande et la deuxième une déclaration du Conseil Européen. Toutes deux ont trait à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Même si les craintes quant à la neutralité militaire de l'Irlande ne sont pas le motif principal de la victoire du « non » au premier référendum, le gouvernement a éprouvé le besoin de prendre des mesures de protection en la matière, en anticipation du deuxième référendum. La déclaration irlandaise a défini la position du gouvernement sur la question de la PESC, à savoir que l'Irlande n'est liée par aucun engagement en matière de défense commune. Cette position a été répétée par le Premier ministre irlandais en octobre 2003 lorsqu'il a affirmé : « Les propositions élaborées par la Convention ne changent rien à la situation actuelle concernant la défense commune. La position de l'Irlande sur la question est claire. Si nous avons dit que nous ne nous mettrions pas en travers du chemin des autres, l'Irlande ne peut pas participer à la politique de défense

⁸ Cf. Laffan et O'Mahoney pour une analyse des nouvelles procédures parlementaires.

européenne commune sans le consentement préalable de la population dans le cadre d'un référendum » (Ahern B., 2003, 4). La déclaration de Séville a fixé trois conditions préalables au déploiement des troupes irlandaises à l'étranger :

1. autorisation de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité des Nations Unies ;
2. accord du gouvernement irlandais ;
3. approbation du Parlement irlandais.

Cette déclaration réaffirmait le statu quo mais était jugée nécessaire pour rassurer l'électorat irlandais. La déclaration du Conseil Européen énonçait de nouveau les principes clés de la déclaration irlandaise, tout en reconnaissant qu'il appartenait à l'Irlande de décider de l'intervention de ses troupes. Après les accords sur les déclarations, l'amendement constitutionnel présenté à la population irlandaise lors du deuxième référendum sur le Traité de Nice donnait à l'Irlande la possibilité de s'exclure d'une politique de défense européenne commune.

Après avoir remporté les élections législatives de mai 2002, le gouvernement était prêt à consulter pour la seconde fois l'électorat sur le Traité de Nice. La victoire du « oui » au référendum est ainsi devenue la priorité du nouveau gouvernement. Le référendum a été organisé le 19 octobre 2002. Nombreux étant ceux qui tablaient sur un deuxième scrutin, le Traité de Nice a donné lieu à un débat continu entre l'issue du premier référendum en juin 2001 et la fin de la campagne en octobre 2002. La campagne officielle pour le deuxième référendum a duré cinq semaines. Le résultat a été une victoire massive du « oui » à 63 %, contre 37 % pour le « non ». Le taux de participation s'élevait à 49 %, en nette hausse par rapport au premier référendum (cf. tableau 4). Le retournement de situation était impressionnant. La progression de la participation a joué un rôle majeur dans la victoire du « oui » au deuxième référendum.

La seconde campagne a été marquée par une mobilisation beaucoup plus forte des partis du gouvernement, des partis d'opposition pro-UE et des groupes de la société civile. La campagne pour le « oui » a été bien documentée grâce à des données quantitatives et qualitatives. Les deux partis gouvernementaux, le Fianna Fáil et les Démocrates progressistes, ont mené des campagnes efficaces. Celle du Fianna Fáil avait notamment des accents de campagne législative, compte tenu de la forte implication des ressources humaines et

matérielles. Le parti a en effet mobilisé ses meilleurs éléments pour le deuxième référendum. Le ralliement de la société civile au camp du «oui» a été un élément marquant du second scrutin. Les organisations patronales, syndicales et agricoles ont mené des campagnes beaucoup plus intensives. Un collectif de jeunes étudiants et professionnels a créé un groupe appelé *Ireland for Europe* qui a insufflé de l'énergie dans la campagne. En outre, un nouveau groupe de la société civile, *Irish Alliance for Europe*, a été fondé. L'Alliance était une « coalition de bonnes volontés » rassemblant la société civile organisée (patrons, chambres de commerce, agriculteurs et représentants syndicaux) et d'autres formations telles que *Women for Europe*, *Greens for Europe*, *Lawyers for Europe* et *Disability Alliance*. Les partisans du «oui» et du «non» ont organisé des réunions publiques dans tout le pays. Les murs ont été recouverts d'affiches, dont certaines ont été sujettes à controverse. Avant le premier référendum, une affiche prônant le «non» avec l'avertissement «Vous perdrez votre argent, votre pouvoir et votre liberté» a été considérée comme très influente, de même que la prépondérance d'affiches en faveur du «non». Cette fois, les partisans du «oui» étaient bien décidés à ne pas se laisser débordés par le camp du «non». A l'issue du deuxième référendum, le Premier ministre Bertie Ahearn était libre d'exercer les responsabilités de Président du Conseil Européen en janvier 2004, ayant réaffirmé la politique européenne de l'Irlande.

VII - LA PRESIDENCE DE 2004

Les préparatifs de la sixième Présidence irlandaise de l'Union ont débuté en 2001 avec la création de deux comités interministériels, un comité politique et un comité logistique, sous l'égide du Ministère des Affaires étrangères. La planification sur les plans politique et logistique s'est accompagnée d'une préparation intensive à la présidence. Le comité politique est devenu le *Senior Officials' Group on the Presidency*, présidé par un haut responsable du Bureau du Premier ministre. Son rôle est de préparer les aspects politiques de la Présidence, notamment les deux réunions du Conseil Européen. Un programme détaillé de visites, intéressant tous les membres du gouvernement, dans d'autres Etats membres, futurs pays membres et pays tiers a été élaboré. La démarche adoptée pour la Présidence de 2004 s'appuie sur les souvenirs et l'expérience institutionnels des présidences antérieures (Humphreys 1997). Dans le Livre blanc de l'Irlande de 1996, la première obligation à laquelle est tenue la Présidence était définie en ces termes : « veiller à ce que les affaires de l'Union Européenne soient conduites de manière efficace et impartiale » (Irlande, 1996, 60). Sachant que l'Irlande est un petit pays doté d'une bureaucratie et de ressources humaines limitées, l'exercice de la Présidence sera la priorité numéro un du gouvernement au premier semestre 2004. Le sous-comité du Cabinet chargé des Affaires européennes est régulièrement tenu informé des préparatifs de la Présidence et décide des priorités et des objectifs pour les six mois que durera la Présidence irlandaise. L'Irlande est le premier pays à exercer la Présidence après la réforme du Conseil Européen et du Conseil des Ministres décidée à Séville. Le nouveau système implique l'élaboration de trois documents de planification :

- le programme de travail de la Présidence irlandaise (premier semestre 2004) ;
- le programme de travail annuel irlando-néerlandais (année civile 2004) ;
- le programme de travail pluriannuel.

L'objectif de ces réformes, en particulier des programmes annuels et pluriannuels, est de renforcer la cohérence du travail du Conseil et de veiller à la continuité d'une Présidence à l'autre. Les priorités clés définies dans le programme de la Présidence irlando-néerlandais sont (1) la Conférence intergouvernementale et la réforme des institutions, (2) la réussite de l'élargissement, (3) les perspectives financières pour l'avenir, (4) le développement et le renforcement des politiques existantes, avec un accent particulier mis sur trois domaines : l'Agenda de Lisbonne, le programme de Tampere en matière de Justice et d'Affaires

intérieures et la politique étrangère de l'Union (Conseil des Ministres, projet irlandono-nerlandais, 12 novembre 2003).

Le Programme de la Présidence combine le travail permanent des 16 formations du Conseils avec des événements majeurs tels que les réunions du Conseil Européen. Au cours du premier semestre 2004, l'Irlande accueillera au moins deux Conseils Européens, à savoir le Conseil Européen du Printemps consacré à l'Agenda de Lisbonne et le Conseil marquant la fin de la Présidence en juin. Le Conseil Européen du Printemps s'inscrit dans le cadre du cycle annuel et donne la priorité à l'Agenda de Lisbonne, qui fixe un objectif ambitieux : faire de l'Europe le modèle économique et sociétal basé sur le savoir le plus compétitif et dynamique au monde d'ici 2010. L'Agenda de Lisbonne est encouragé par un nouveau mode de gouvernance, la méthode ouverte de coordination, qui fonctionne sur la base d'une analyse et d'un débat à l'échelle européenne, d'un accord sur les indicateurs et les références et d'objectifs spécifiques définis pour l'UE et les Etats membres. La stratégie inhérente à l'Agenda de Lisbonne consiste à promouvoir et à susciter des ajustements internes dans les pays membres dans un grand nombre de domaines. La méthode ouverte vient compléter les instruments législatifs et budgétaires de l'Union. La Présidence irlandaise a décidé de privilégier quatre domaines pour le Conseil Européen du Printemps et la Présidence dans son ensemble :

1. promouvoir des politiques économiques axées sur la croissance ;
2. favoriser la compétitivité ;
3. offrir des emplois plus nombreux et de meilleure qualité ;
4. garantir une croissance durable.

Certains s'inquiètent d'un dérapage de l'Agenda de Lisbonne et de l'apparition d'un décalage entre les objectifs ambitieux et les résultats obtenus. La Présidence préparera le terrain pour le bilan à mi-parcours de l'Agenda de Lisbonne en 2005 et mettra l'accent sur l'écart qui se creuse.

Les responsables de la planification de la Présidence ont conscience que la dynamique du Conseil Européen du Printemps dépendra de l'évolution de la Conférence intergouvernementale (CIG) sous la Présidence italienne. L'objectif de cette dernière est que les travaux de la CIG soient finalisés d'ici à décembre. Il faudra attendre le Conseil Européen de décembre pour savoir si cet objectif pourra être atteint. Outre les événements officiels liés à la CIG, la Présidence organise une série de réunions bilatérales. L'obtention d'un accord

global définitif n'est pas encore certaine. Si la CIG n'est pas conclue en décembre, elle deviendra la priorité numéro un de la Présidence irlandaise, puisque l'objectif est qu'elle soit conclue avant l'adhésion des nouveaux pays en mai et les élections au Parlement Européen en juin. La Présidence irlandaise préfèrerait une conclusion réussie de la CIG en décembre. L'obtention d'un accord global pourrait en effet ne pas être plus aisée au premier semestre 2004, compte tenu des élections législatives qui auront lieu dans certains pays.

Bien que les traités d'adhésion aient été ratifiés et que les conditions pour l'entrée dans l'Union aient été définies, la Présidence irlandaise fêtera l'entrée officielle dans l'UE des nouveaux pays le 1^{er} mai. Les modalités de célébration n'ont pas encore été décidées. La Présidence a déjà commencé à travailler sur le processus d'intégration en douceur des nouveaux pays membres dans l'Union. Le Ministère irlandais des Affaires étrangères a organisé un séminaire à Dublin en octobre 2003 à l'attention des hauts responsables des Ministères des Affaires étrangères et des Bureaux du Premier ministre des nouveaux Etats membres. Le séminaire était consacré à la transition entre des relations bilatérales avec l'UE et une participation pleine et entière au Conseil. Les organisateurs ont tout particulièrement veillé à ce que tous les ministères des nouveaux pays membres et pas uniquement les plus importants soient préparés à toutes les implications de l'adhésion.

Outre l'Agenda de Lisbonne, il existe deux autres domaines clés : la Justice et les Affaires intérieures d'une part et les relations extérieures de l'Union d'autre part. Conformément au Traité d'Amsterdam, mai 2004 est la date butoir retenue pour l'adoption d'une série de mesures sur le plan de la Justice et des Affaires intérieures. La Présidence irlandaise privilégiera un nombre considérable de questions dans ce domaine : asile politique, immigration, droit civil, coopération policière et judiciaire dans les affaires criminelles. Elle entamera également le processus d'évaluation des résultats obtenus depuis Amsterdam. Une grande conférence sur les drogues aura lieu en mai à Dublin. Le programme concernant les relations extérieures de l'Union s'inscrit dans un contexte de vives tensions entre les Etats membres pendant la guerre en Irak. Il incombera à la Présidence irlandaise de commencer l'examen de la Stratégie de Sécurité de l'UE dans le cadre de la Politique de défense et de sécurité européenne et de dresser un bilan des trois opérations lancées en 2003 au titre de cette politique. Certains prévoient la tenue d'une Conférence sur la Prévention des Conflits à Dublin au cours de la Présidence irlandaise.

CONCLUSIONS

La présente étude a exploré les fondements de la politique européenne de l'Irlande et la Présidence de 2004. La principale caractéristique de l'engagement de l'Irlande vis-à-vis de l'UE avant son entrée dans l'Union en 1973 était le lien entre le désir d'adhésion et la recherche de la modernisation et de la libéralisation de l'économie. A l'instar des pays d'Europe centrale et orientale, le choix de l'Europe était parfaitement conscient et remonte au début des années 1960, après un changement de politique économique et de politique étrangère. Un large consensus politique sur le caractère souhaitable de l'adhésion a été renforcé par un « oui » massif au référendum de 1972, l'absence de tensions au sein des principaux partis politiques et une concordance entre les principales politiques européennes et les préférences de l'Irlande. La stratégie des gouvernements successifs a consisté à positionner l'Irlande comme un petit Etat communautaire qui dans l'ensemble souscrivait au processus d'intégration. Les gouvernements successifs avaient conscience de la nécessité de préserver une certaine liberté dans la sphère économique pour permettre à l'Irlande de combler son retard par rapport aux grandes économies. Le style adopté par l'Irlande dans la conduite des affaires européennes était empreint de souplesse, de tact et de simplicité, avec un accent mis sur la recherche de solutions aux quatre ou cinq sujets problématiques dans toute négociation. Limitée par une petite administration centrale, la stratégie irlandaise a consisté à concentrer l'attention de ses négociateurs sur certaines politiques clés, la PAC et les fonds structurels, tout en s'efforçant de conserver une liberté et une autonomie sur les questions économiques majeures telles que la fiscalité. L'Irlande a soutenu la réglementation européenne en matière sociale et environnementale mais dans les limites d'une économie qui tentait de combler son retard. En raison d'une tradition de neutralité militaire, l'Irlande faisait quelque peu figure de cas particulier dans la politique étrangère et de sécurité commune et la mise sur pied d'une force de défense européenne.

Le gouvernement central et l'administration se sont bien adaptés aux exigences d'un processus décisionnel comportant plusieurs niveaux. L'économie irlandaise a par ailleurs dû faire face à de grandes difficultés, en particulier dans les années 1980 lorsqu'il est apparu que le pays était incapable de prospérer dans l'UE. La conjugaison d'investissements américains, d'une discipline budgétaire et de transferts via les fonds structurels a permis à l'Irlande de surmonter ses problèmes économiques. La crise des années 1980 a laissé place à une réussite

économique dans les années 1990. Des taux de croissance élevés et des créations d'emplois ont transformé l'économie irlandaise et la richesse de la société. L'adhésion à l'UE avait tenu ses promesses sur le plan économique. L'expérience irlandaise est riche d'enseignements pour les nouveaux Etats membres car elle montre qu'une gestion saine de l'économie est cruciale dans un marché fortement concurrentiel comme l'UE. Paradoxalement, l'entrée dans l'UE rend la politique intérieure d'autant plus importante.

L'opinion publique irlandaise était dans l'ensemble favorable à l'Union Européenne et consciente des avantages de l'entrée du pays dans l'Union. Les électeurs irlandais ont approuvé l'évolution de l'UE à travers une série de référendums sur les traités européens. Toutefois, en 2000-2001, la politique européenne de l'Irlande a pris une tournure incertaine lorsque les membres du gouvernement de l'époque ont commencé à envoyer des messages contradictoires sur l'UE à la population. Une campagne sans éclat sur le Traité de Nice s'est traduite par un faible taux de participation et une victoire du « non » au référendum. Confronté à une crise de sa politique européenne, le gouvernement a entrepris de réunir les conditions permettant l'organisation d'un second référendum. Le deuxième scrutin a été marqué par une forte mobilisation des principaux partis politiques et de la société civile. Ces derniers sont parvenus à transformer le débat et le « oui » l'a emporté. Un autre référendum suivra sur le Traité constitutionnel.

Lorsque l'Irlande exercera la Présidence de l'UE en janvier 2004, sa politique européenne aura été remise sur les rails. Le Forum National sur l'Europe, créé à l'issue du premier référendum sur le Traité de Nice, continue à encourager le débat sur l'avenir de l'Europe et la place de l'Irlande dans l'Union. Les priorités de la Présidence sont le Conseil Européen de Printemps consacré à l'Agenda de Lisbonne et l'entrée en douceur dans l'Union des dix nouveaux pays membres le 1^{er} mai. Le Traité constitutionnel pourrait également devenir une priorité si les Italiens ne parvenaient pas à obtenir un accord à la mi-décembre. Les préparatifs de la Présidence sont aussi minutieux que pour les cinq Présidences irlandaises antérieures. En tant que petit pays qui a beaucoup bénéficié de son adhésion à l'UE, l'Irlande voit dans la Présidence une occasion de rendre la pareille. Les Irlandais saisissent parfaitement que la Présidence fait partie des responsabilités au sein de l'Union et ne constitue pas une occasion de promouvoir les préférences nationales. L'objectif sera de veiller au déroulement efficace de la Présidence, avant que les Néerlandais ne prennent le relais en juillet 2004.

BIBLIOGRAPHIE

Ahern B., 2000, Irish Prime Minister, 'Ireland and the EU: future Prospects', Address to the *Institute of European Affairs*, Dublin, 21 March, 2000.

Ahern B., 2003, Irish Prime Minister, Speech to the *National Forum on Europe*, 23 November.

Barry F. ed., 1999, *Understanding Ireland's Economic Growth*, London: Macmillan.

Coombes D., ed, 1983, *Ireland and the European Communities: Ten Years of Membership*, Dublin: Gill and Macmillan.

De Valera, S., Minister for the Arts, Culture, Gaeltacht and the Islands, address to Boston College, 18 September 2000.

Drudy P. J and McAleese D., eds., 1984 *Ireland and the European Community*, Cambridge: Cambridge University Press

European Commission, 2003,. *Eurobarometer No 59: National Report Ireland*. Brussels: European Commission at http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb59/eb59_en.htm

Fitzgerald G., 1985, 'Ireland in Europe', Address to the Royal Irish Academy, Dublin, 25 February.

Garvin T., 2000, 'The French are on the Sea', in O'Donnell 2000, pp. 35-43.

Halligan B., 2000, 'The political perspective in 1972', in O'Donnell, pp. 18-34.

Harney M., July 2000, Tanaiste, address to a Meeting of the American Bar Association, Dublin, 21 July .

Harney M., September 2000, Tanaiste, Opinion Piece in the Irish Times, September 20.

Humphreys P. C. 1997, *The Fifth Irish Presidency of the European Union: Some Management Lessons* Dublin: IPA, CPMR Discussion Paper no. 2.

Keatinge P., 1978, *A Place Among the Nations: Issues of Irish Foreign Policy*, Dublin: IPA.

Keatinge P. ed., 1991, *Ireland and EU Membership Evaluated*, London: Pinter.

Keatinge, Patrick, 1996. *European Security: Ireland's Choices*. Dublin: Institute of European Affairs.

Ireland, 1972, *The Accession of Ireland to the European Communities*, Dublin: Government Publications, Stationery Office, Prl. 2064.

Ireland, 1996, *Challenges and Opportunities Abroad: White Paper on Foreign Policy*, Dublin: Government Publications, Stationery Office Pn.2133.

Laffan B., and O'Donnell R., 1998, 'Ireland and the growth of international governance', in Crotty W. and Schmitt D.E. eds, *Ireland and the Politics of Change*, New York: Longman, pp.156-177.

Laffan B., 2001a, *Organising for a Changing Europe: Irish Central Government and the European Union*, Dublin: Trinity Blue Paper, 110 pp.

Laffan B., 2001b, 'National Co-ordination in Brussels: The Role of Ireland's Permanent Representation', in Kassim H., Menon A., Peters G., Wright V., *The National Co-ordination of EU Policy: The European Level*, Oxford: Oxford University Press, pp.277-296.

Laffan B., 2002, 'Ireland and the European Union', in Crotty W. and Schmitt D.E., *Ireland on the World Stage*, London: Pearson Education, p.83-94.

Laffan B., 2003 a, 'Ireland: Modernisation via Europeanisation' in Wessels W., A. Mauer, and J. Mittag, *Fifteen into one? The European Union and its member states*, Manchester: Manchester University Press, 248-270.

Laffan, Brigid and Jane O' Mahoney, 2003 b, *Managing Europe from Home: The Europeanisation of the Irish Core Executive*, Dublin: OEUE Phase 1 Occasional Paper, 1.1-04.03.

Lee J., 1989, *Ireland 1913-1985*, Cambridge: Cambridge University Press.

NESC 1981, *The Socio-Economic Position of Ireland within the European Economic Community*, Dublin: National Economic and Social Council, Report no. 58.

NESC, 1989. *Ireland in the European Community: Performance, Prospects and Strategy*. Dublin: National Economic and Social Council, Report no. 88.

O'Donnell R. ed, 2000, *Europe: The Irish Experience*, Dublin: Institute of European Affairs.

Sinnott, Richard, 1995. *Knowledge of the European Union I—Irish Public Opinion: Sources and Implications*, Occasional Paper 5. Dublin: Institute of European Affairs.

Tonra, Ben 2001a "Irish Foreign Policy" in William Crotty and David Schmitt (Eds.) *Ireland on the World Stage*, Pearson Education/Longman, pp 24-45.

Tonra, Ben 2001b *Europeanisation of National Foreign Policy: Dutch, Danish and Irish Foreign Policies in CFSP*. Ashgate.

ANNEXES

Tableau 1 : Votes du Conseil des Ministres (1995-98)

Etats-Membres	Votes 'Non'	Abstentions	Total
Allemagne	40	12	52
Royaume-Uni	27	14	41
Italie	22	8	30
Suède	20	2	22
Pays-Bas	16	3	19
Danemark	15	3	18
Espagne	9	7	16
Portugal	8	7	15
France	6	6	12
Grèce	9	1	10
Autriche	8	2	10
Belgique	7	4	11
Irlande	7	2	9
Finlande	7	0	7
Luxembourg	2	5	7

Source : European Voice, 15-21 octobre 1998 (janvier 1995-juillet 1998)

Tableau 2 : Résultats économiques de l'Irlande (1995-2002)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Croissance économique en volume % du PIB	10,1	7,7	10,7	9,0	11,1	10,0	5,7	4,5*
Croissance économique en volume % du PNB	7,3	7,2	6,9	8,1	8,8	10,7	4,6	1,8*
Croissance de l'emploi	5,1 %	3,9 %	3,5 %	4,8 %	-	-	-	-
Ratio dette/PIB	81,5 %	73,3 %	59,9 %	49,5 %	49,3 %	39,3 %	36 ;8 %	34 %

Source : Department of Finance, Monthly Economic Bulletins, août 1996, août 1999 et pour 1999-2003, Budgetary and Economic Statistics, Finance Ministry, <http://www.finance.gov.ie/documents/publications/other/bes03.pdf>, 2 décembre 2003. * Estimations du Ministère

Tableau 3 : Opinions de la population des Etats-Membres européens sur l'adhésion à l'Union Européenne, 2003, en pourcentage

	Austria	Belgium	Denmark	Finland	Germany	Greece	France	Ireland
Bénéfique	41	57	70	46	45	74	50	77
Non bénéfique	43	23	15	40	34	19	26	10
Ne sait pas	17	19	15	14	21	8	24	13
Total	101	99	100	100	100	100	100	100

	Italy	Luxembourg	Netherlands	Portugal	Spain	Sweden	UK	EU 15
Bénéfique	52	74	65	68	62	31	32	50
Non bénéfique	22	18	19	20	19	50	44	29
Ne sait pas	26	9	16	12	19	19	24	21
Total	100	101	100	100	100	100	100	100

Remarque : Les chiffres correspondent aux réponses à la question suivante : Estimez-vous que l'adhésion à l'Union Européenne a été bénéfique pour votre pays ? *Source* : Eurobaromètre 59, 3 juin 2003, à l'adresse

http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb59/eb59_en.htm

Tableau 4 : Vote irlandais lors des référendums sur l'Europe 1972-2002

	Pourcentage Votes oui	Pourcentage Votes non	participation
Adhésion à la CE 1972	83.1	16.9	70.9
Acte Unique 1987	69.9	30.1	43.9
Traité de Maastricht 1992	69.1	30.9	57.3
Traité d'Amsterdam 1998	61.7	38.3	54.9
Traité de Nice 2001	46.1	53.9	34.8
Traité de Nice 2002	62.9	37.1	49.5

LISTE DES "ETUDES ET RECHERCHES" DEJA PARUES

(Les plus récentes sont disponibles sur le site Internet de Notre Europe :
<http://www.notre-europe.asso.fr/Publications.htm#Etudes>)

- **L'attitude des Etats-Unis envers l'Europe : un changement de paradigme ?** (Timo Behr)
Disponible en français et anglais. (novembre 2003).
- **Dynamiser l'esprit de coopération euro-méditerranéen** (Bénédicte Suzan)
Disponible en français uniquement (octobre 2003).
- **L'Italie, l'Union européenne et la présidence 2003** (Roberto Di Quirico)
Disponible en français, anglais et italien (juillet 2003).
- **Les attitudes des européens et les relations transatlantiques entre 2000 et 2003 : une vision analytique** (Anand Menon et Jonathan Lipkin)
Disponible en français et anglais (mai 2003).
- **Grands et petits Etats dans l'Union européenne : réinventer l'équilibre** (Kalypto Nicolaidis et Paul Magnette)
Disponible en français et anglais (mai 2003).
- **L'investissement direct vers les nouveaux Etats adhérents d'Europe centrale et orientale : ce que l'élargissement pourrait changer** (Bérénice Picciotto)
Disponible en français et anglais (mai 2003).
- **La nouvelle architecture de l'Union européenne : une troisième voie franco-allemande ?** (Renaud Dehousse, Andreas Maurer, Jean Nestor, Jean-Louis Quermonne et Joachim Schild)
Disponible en français et anglais (avril 2003).
- **Un nouveau mécanisme de coopération renforcée pour l'Union européenne élargie** (Eric Philippart)
Disponible en français et anglais (mars 2003).
- **La Grèce, l'Union européenne et la présidence 2003** (George Pagoulatos)
Disponible en français et anglais (décembre 2002).
- **La question du gouvernement européen** (Jean-Louis Quermonne)
Disponible en français et anglais (décembre 2002).
- **Le Conseil européen** (Philippe de Schoutheete et Helen Wallace)
Disponible en français et anglais (septembre 2002).
- **Les Danois, l'Union européenne et la prochaine présidence** (Søren Dosenrode)
Disponible en français et anglais (juin 2002).
- **Réformes sur la voie de la décentralisation pour trois pays d'Europe Centrale et Orientale candidats à l'adhésion, la Hongrie, la Pologne et la République tchèque (1999-2001)** (Michal Illner)
Disponible en français et en anglais (juin 2002).
- **Les racines internes de la politique européenne de l'Espagne et la présidence espagnole en 2002** (Carlos Closa)
Disponible en français, anglais et espagnol (décembre 2001).

- **La Convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux : une méthode d'avenir ?** (Florence Deloche-Gaudez)
Disponible en français et anglais (décembre 2001).
- **L'approche fédérative de l'Union européenne ou la quête d'un fédéralisme européen inédit** (Dusan Sidjanski).
Disponible en français, anglais et allemand. (juillet 2001).
- **La présidence belge 2001** (Lieven de Winter et Huri Türsan).
Disponible en français et anglais (juin 2001).
- **Le débat suédois sur l'Europe** (Olof Petersson).
Disponible en français, anglais et suédois (décembre 2000).
- **Un élargissement pas comme les autres ... Réflexions sur les spécificités des pays candidats d'Europe Centrale et Orientale** (Franciszek Draus).
Disponible en français, anglais et allemand (novembre 2000).
- **Les Français et l'Europe, l'état du débat européen en France à l'ouverture de la présidence française** (Jean-Louis Arnaud).
Disponible en français, anglais et allemand (juillet 2000).
- **Portugal 2000 : la voie européenne** (Alvaro de Vasconcelos).
Disponible en français, anglais et portugais (janvier 2000).
- **Le débat intellectuel finlandais sur l'Union européenne** (Esa Stenberg).
Disponible en français, anglais et finlandais (août 1999).
- **Le système de la réserve fédérale américaine : fonctionnement et accountability** (Axel Krause).
Disponible en français, anglais et allemand (avril 1999).
- **Réussir l'Union Economique et Monétaire** (partenariat Notre Europe - Centro Europa Ricerche).
Disponible en français, anglais, allemand et italien (mars 1999).
- **Le débat intellectuel sur l'Europe au Royaume-Uni** (Stephen George).
Disponible en français, anglais et allemand (octobre 1998).
- **Le Royaume-Uni dans l'Europe de demain**, (Centre for European Reform, Lionel Barber).
Disponible en français, anglais et allemand (avril 1998).
- **L'Europe sociale. Historique et état des lieux** (Jean-Louis. Arnaud)
Disponible en français et anglais (juillet 1997).
- **Les coopérations renforcées : une fausse bonne idée ?** (Françoise de la Serre et Helen Wallace).
Disponible en français et en anglais (septembre 97).
- **Déficit de croissance et chômage : le coût de la non-coopération** (Pierre-Alain Muet).
Disponible en français, anglais et allemand (avril 1997).