

Notre Europe

 ETUDES & RECHERCHES

Policy paper n° 13

Garantir la victoire du « Oui »

Du premier au deuxième référendum sur le traité de Nice

Brigid Laffan et Adrian Langan

Brigid Laffan

Brigid Laffan est professeur Jean Monnet de politique européenne et Directeur de recherche de l'Institut européen de Dublin (Collège universitaire de Dublin). Elle est l'auteur de *Integration and Co-operation in Europe*, 1992, *The Finances of the Union*, 1997 et co-auteur of *Europe's Experimental Union 1999*. Elle a également publié de nombreux articles dans le *Journal of Common Market Studies* and the *European Journal of Public Policy*. Elle a fait partie de l'Irish Alliance for Europe, une organisation de la société civile en charge de la campagne pour le « oui » lors du second référendum pour le traité de Nice.

Adrian Langan

Adrian Langan est actuellement "Chief Operations Officer" au Labour Party. Il a été Directeur exécutif d'O'Herlihy Communications, l'une des premières agences de communications irlandaise ainsi que le Directeur de campagne de l'*Irish Alliance for Europe* pour le second référendum du Traité de Nice. Par son rôle dans cette campagne, il a reçu le titre de "Jeune européen de l'année" de la Fondation Heinz-Scharwzkopf et du Parlement européen des Jeunes.

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. En tant que laboratoire d'idées sur la construction européenne, le groupement souhaite apporter une contribution aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions.

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 certain nombre de décideurs, académiques et journalistes dans les différents pays de l'Union européenne. Ils sont aussi systématiquement mis en ligne sur le site Internet. L'association organise également des rencontres et des séminaires, le cas échéant en collaboration avec d'autres institutions ou des organes de presse.

Notre Europe prend aussi position sur des sujets jugés primordiaux pour l'avenir de l'Union européenne, par la voix de son Président ou de son Conseil d'Administration, qui a en charge, outre la gestion de l'association, la fonction d'orientation et d'impulsion de ses travaux. Un Comité International, composé de personnalités européennes de haut niveau, se réunit une ou deux fois par an afin de traiter d'une thématique européenne importante.

LES RAISONS POUR LESQUELLES JAI ACTIVEMENT PARTICIPE À LA CAMPAGNE DU 2^{EME} REFERENDUM SUR LA RATIFICATION DU TRAITE DE NICE

BRIGID LAFFAN

La ratification du traité de Nice a été un moment critique des relations entre l'Irlande et l'Union européenne et l'Europe élargie. La bataille de la ratification du traité de Nice portait autant sur l'Irlande actuelle que sur la relation entre l'Irlande et l'Europe et l'avenir de l'Union européenne. Elle portait sur les différentes conceptions de l'Irlande et sa place dans le monde. Je tenais absolument à participer à ce débat national déterminant, et ce pour trois raisons principales. La première, c'était que le bilan de 30 ans d'adhésion de l'Irlande à l'Union européenne était extrêmement positif. En tant qu'Irlandais, nous risquons d'oublier notre expérience de l'UE. Deuxième raison : les Etats d'Europe centrale misaient sur une ratification par l'Irlande d'un traité qui leur permettrait de poursuivre en douceur leurs négociations en vue de leur adhésion en 2004. Troisième raison : aucune preuve ne venait corroborer les affirmations et les arguments présentés dans le cadre de la campagne en faveur du « non ». Le langage utilisé pour caractériser l'UE, notamment les termes de « super-Etat » et de « militariste », était à maints égards directement emprunté à la droite Tory britannique. Il s'agissait clairement d'une tentative de diabolisation et de fausse représentation de l'Union européenne, ceci afin d'effrayer les électeurs quant à la dynamique d'intégration et à sa trajectoire future. En tant qu'intellectuelle, il m'a semblé que le débat se devait d'être mené en se basant sur des preuves et non pas sur de simples affirmations. Un quatrième point, c'est que la campagne menée par le camp du « oui » lors du 1^{er} référendum avait été particulièrement faible. Le gouvernement a en effet mené une campagne sans éclat, laquelle n'a pas mobilisé ni convaincu les électeurs. Une faible participation (34 %) et la vigueur de la campagne du « non » ont entraîné le rejet du traité. En tant que citoyenne irlandaise, j'estimais qu'il méritait que l'on se batte en sa faveur.

Tous ceux qui se sont impliqués dans le mouvement Irish Alliance for Europe (Alliance irlandaise pour l'Europe) se souviendront de moments particuliers, des moments qui ont fait que cette campagne valait la peine d'être vécue. Mon souvenir le plus fort reste un meeting du Forum National sur l'Europe à Castlebar, dans le comté de Mayo, auquel je participais avec Vincent Woords, un candidat parlementaire de Sinn Fein, où je devais tenir un discours du haut d'une estrade. Le meeting avait attiré de nombreux supporters du « non », profondément hostiles à mes points de vue et à mon message. Durant la manifestation, alors que je parlais, un membre du conseil municipal de Sinn Fein, s'est levé et s'est approché de l'estrade. Il m'a crié de retourner à Pale (Dublin) et de laisser les gens de Mayo tranquilles, en m'invectivant : « Pourquoi est-ce que vous venez à Mayo dire aux gens d'ici comment ils doivent voter ? » J'étais clairement considérée comme quelqu'un de Dublin, incapable de comprendre les problèmes de l'Ouest de l'Irlande. Dans ce contexte d'hostilité très palpable, un homme s'est levé dans le public ; il voulait dire ce que l'Europe signifiait pour lui. Cet homme a quitté le système éducatif irlandais sans savoir lire ni écrire pour cause de dyslexie. L'UE a subventionné des programmes de seconde chance lui permettant d'apprendre à lire ; sa

vie en a été transformée. L'Europe lui a donné une seconde chance, pour le simple plaisir de lire le journal ou un livre. C'était bien la preuve d'une « Europe vivante » et non la distante UE, coupée des réalités, telle qu'elle est présentée dans bon nombre discours. Ce simple aperçu de ce qu'était véritablement l'Europe vivante valait bien le déplacement à Castlebarn.

Aristote faisait observer « qu'il faut s'entraîner pour devenir un citoyen, de la même manière qu'il faut s'entraîner pour devenir un artisan ». L'Irish alliance for Europe a été un exercice de citoyenneté active et nous avons tous tiré profit de cet entraînement. Au niveau personnel, l'engagement dans la campagne avec l'Irish Alliance for Europe a été une expérience très bénéfique. Il m'a permis de me replonger dans la diversité de la société irlandaise. J'ai quitté la salle de conférences et mon bureau pour endosser le T-shirt jaune. J'ai appris que l'Europe pouvait être communiquée.

ADRIAN LANGAN

Mon engagement au sein du mouvement en faveur d'une modification du résultat du 1er référendum sur le traité de Nice est dû à toute une série de raisons très personnelles.

On pourrait dire que certaines raisons sont « d'ordre national », d'autres étant « d'ordre international ».

Je suis originaire d'une zone rurale du comté de Mayo, dans l'Ouest de l'Irlande. Durant des décennies et probablement même des siècles, la seule issue pour la population de Mayo était l'émigration, avec tout le bouleversement et le désespoir social que cela entraîne. Notre qualité de membre de la CEE, puis de l'UE, a eu un impact crucial ; elle nous a donné les moyens, l'environnement favorable, au plan politique et économique, pour trouver des solutions à cet héritage de sous-développement économique et son odieux corollaire, l'émigration.

De plus, en tant qu'étudiant d'histoire, je ne pouvais accepter que les Irlandais fassent obstacle au souhait d'adhésion à l'UE des Etats d'Europe centrale et de l'Est. L'idée de retarder ce processus, voire même de le faire avorter, me semblait insupportable et j'estimais qu'il était politiquement vital de l'empêcher. Je ne voulais pas que l'image positive de l'Irlande, ma génération n'ayant d'ailleurs jamais connu d'autre image, soit ternie par le fait que notre pays apparaîtrait désormais comme une barrière pour un groupe d'Etats qui espéraient réaliser la même chose que nous.

Durant la campagne, mes discussions avec les opposants au traité portaient sur 2 points : l'élargissement et l'image de l'Irlande à l'étranger. En cas de victoire du « non », les journaux européens n'auraient pas titré « L'Irlande dit non à une coopération renforcée » ou « L'Irlande dit non aux changements de structure de la Commission ». Nous savons tous quels auraient été les gros titres et je ne voulais pas leur donner un prétexte dans ce sens.

Et par-dessus tout, je soutiens l'Europe et le processus d'intégration, car en dépit de toutes ses défaillances (et nous ne devons pas les oublier), globalement, cela fonctionne. Et c'est sans aucun doute nettement mieux que tout ce que nous avons précédemment tenté.

Table des matières

Introduction	1
<hr/>	
1 Les raisons du rejet : analyse de comportement électoral	2
<hr/>	
1.1 Les raisons du rejet du traité lors du 1er référendum	3
<hr/>	
2 Changer le contexte une stratégie sur trois fronts	5
<hr/>	
3 Le deuxième référendum	7
<hr/>	
3.1 Les raisons du succès du deuxième référendum	7
3.1.1 Augmenter la participation	7
3.1.2 Délimiter le débat	8
3.1.3 Organiser une nouvelle campagne	9
3.1.4 Irish Alliance for Europe : la campagne d'un groupe de la société civile	10
3.2 Comprendre le camp du non	11
3.2.1 Les Verts	11
3.2.2 Sinn Fein	12
3.2.3 La campagne du « No to Nice »	12
3.2.4 Autres groupes	12
3.2.5 Résumé du camp du non	12
<hr/>	
Les huit principales leçons à tirer du deuxième référendum sur le traité de Nice	14
<hr/>	
Annexe	16
<hr/>	
Tableau 1 : le vote irlandais dans le cadre de referendum européen 1972-2002	16

Introduction

Le gouvernement irlandais, et notamment le Premier ministre, M. Bertie Ahern, voulait organiser le référendum sur le traité de Nice en juin 2001, de manière à ce que l'Irlande soit le premier Etat ratifiant le traité. Le référendum serait ainsi réglé avant les élections nationales de 2002. Le Premier ministre ne pensait pas avoir à mener bataille pour un référendum difficile ou contentieux. Il considérait le traité de Nice comme un traité de routine, pour l'essentiel d'ordre technique, destiné à faciliter l'élargissement. Eu égard au fait que les électeurs irlandais avaient par le passé ratifié des traités nettement plus significatifs, la victoire du «oui» semblait acquise (voir tableau 1). Les deux parties au gouvernement partageaient une même illusion et ont mené une campagne pour le moins sans éclat. Le Premier ministre et le ministre des Affaires étrangères étaient chargés de communiquer avec les médias et le public. Les autres ministres du gouvernement ne se sont pas impliqués, ni d'ailleurs les principaux partis de l'opposition. Ils étaient tous bien plus préoccupés par les élections nationales à venir. Trois semaines seulement ont été consacrées à la campagne, une durée nettement insuffisante pour informer et convaincre le public.

Lorsque le gouvernement a réalisé qu'il y avait un problème, il était trop tard pour y remédier. Les sondages d'opinion ont prévu la ratification du traité, malgré une baisse du «oui». La dernière semaine de la campagne, en dépit des signes indiquant que le «non» était susceptible de l'emporter, la plupart des commentateurs penchaient toujours pour une victoire du «oui», tous les précédents traités de l'UE ayant été adoptés avec de nettes majorités. Vendredi 5 juin 2001, à l'ouverture des urnes, le gouvernement irlandais, les institutions européennes et les pays candidats allaient subir un choc. Le traité était rejeté, le «non» l'emportant sur le «oui» par 54 % contre 46 %, avec une très faible participation de 34 %. La politique européenne de l'Irlande avait largué les amarres. Après le référendum, le gouvernement s'est trouvé confronté à un environnement international et national difficile. Au niveau international, le gouvernement a tenté de rassurer ses partenaires et les pays candidats, précisant qu'il restait engagé dans l'UE et que le rejet du traité ne valait pas un «non» à l'élargissement. Au plan national, le gouvernement voulait faire en sorte de pouvoir réorganiser un référendum sans être accusé d'ignorer la volonté des Irlandais. La tâche au plan national s'est avérée bien plus ardue que celle entreprise au plan international.

I - Les raisons du rejet – Analyse du comportement électoral

Immédiatement après le référendum, une étude quantitative a été menée, financée par la Commission européenne, afin d'analyser le résultat. Il s'agissait de comprendre pour quelle raison les électeurs avaient voté «oui» ou «non» et surtout les raisons pour lesquelles ils n'avaient pas voté du tout. Une année plus tard, l'analyse quantitative a été suivie d'une étude qualitative quant aux problèmes susceptibles de survenir dans le cadre d'un second référendum. Dès la fin du 1^{er} référendum, le gouvernement a élaboré une stratégie visant à lui permettre d'organiser un 2^{ème} référendum.

L'étude quantitative de la Commission européenne quant aux positions et au comportement des électeurs irlandais face au traité de Nice I (Sinnot R. 2001) avait pour objet d'analyser le comportement des électeurs. Les questions clés portaient sur les raisons d'une abstention aussi massive (65 % des électeurs) et sur les facteurs ayant influé sur le vote de ceux qui s'étaient rendus aux urnes. L'analyse a fourni un grand nombre de données quant à l'impact de la faible participation sur le résultat. Sinnott a constaté que près de 53 % de ceux qui avaient voté «oui» pour le traité d'Amsterdam se sont abstenus lors du référendum sur le traité de Nice, alors que le taux d'abstention parmi les partisans du «non» était de 36 %. L'analyse a par ailleurs identifié les variables socio-démographiques ayant influé sur l'abstention. Les abstentionnistes étaient les suivants :

- les ouvriers qualifiés et non qualifiés ;
- les agriculteurs ;
- les habitants des zones rurales ;
- les jeunes, notamment les moins de 25 ans (Sinnot, 2001, 15).

L'étude a également précisé les facteurs ayant incité à l'abstention. L'enquête a indiqué que la variable la plus significative était le sentiment de ne pas comprendre les enjeux. Un nombre important d'électeurs se sentait mal à l'aise à l'idée de voter pour un traité qu'ils ne comprenaient pas.

L'analyse quantitative a également largement porté sur les partisans du «non». Les variables démographiques susceptibles d'engendrer un «non» étaient les suivants :

- sexe féminin
- petite bourgeoisie (C1)
- ouvriers qualifiés et non qualifiés (C2 et DE)
- agriculteurs
- moins de 35 ans.

On ne s'attendait pas à un impact de la catégorie socio-professionnelle (petite bourgeoisie, ouvriers qualifiés et non qualifiés) car les personnes de ces catégories sont économiquement plus fragiles et plus susceptibles d'être menacées par la concurrence économique internationale. Le rapport a établi que ces personnes ont peut-être craint que l'élargissement de l'UE ne menace leurs emplois et n'exerce une pression à la baisse sur leurs salaires du fait d'une concurrence supplémentaire. Les agriculteurs ont également été confrontés à des perspectives d'importants changements de la politique agricole européenne dans un contexte d'élargissement. L'étude ne fournit que peu d'informations quant au sexe des partisans du «non». Elle a toutefois mis en évidence un certain nombre de facteurs ayant incité lesdites personnes à voter «non». L'attitude la plus significative ayant incité au «non» a été l'inquiétude et le mécontentement quant au fonctionnement de l'UE, de même que le sentiment que les grands pays avaient trop de pouvoir au sein de l'Union. La seconde attitude la plus significative était liée à la neutralité irlandaise.

Dans le cadre de la planification de la campagne en faveur du «oui», une analyse qualitative a été réalisée en juin et juillet 2002, avec deux phases. La première portait sur certain nombre de groupes cibles de leaders d'opinion, l'objectif étant :

- d'analyser les erreurs commises lors du précédent référendum ;
- d'éviter de commettre les mêmes erreurs ;
- d'anticiper les facteurs qui se reporteraient du 1er sur le 2ème référendum et de prévoir les nouveaux facteurs susceptibles d'avoir un impact.

Les points clés ont été identifiés à partir de groupes cibles dans l'ensemble du pays. Grâce à cette étude, les organisateurs de la campagne pour le «oui» ont pu cerner les principales préoccupations suscitées par le référendum et mettre sur pied une stratégie de communication, avec des messages appropriés. Nous avons pu déterminer les questions clés du débat, le langage le plus approprié et choisir les personnes les plus à même de communiquer les messages, autant d'éléments qui se sont avérés extrêmement précieux. Ce travail a focalisé les énergies et servi de boussole durant la campagne.

LES RAISONS DU REJET DU TRAITE LORS DU 1^{ER} REFERENDUM

Une analyse de la campagne menée par les partis politiques pour soutenir le traité lors du premier référendum indique les raisons du rejet. Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, la faible participation (34 %) a joué un rôle déterminant à cet égard. Ce manque de mobilisation était essentiellement dû à la mollesse des efforts de campagne entrepris par les partisans du «oui» et du gouvernement. La dangereuse hypothèse d'une majorité «naturelle» pour le «oui» est à l'origine de cette faible mobilisation. Ce facteur, de même que le terrain intellectuel cédé aux partisans du «non», de mauvaises performances médiatiques, notamment sur les chaînes régionales, et le manque de conviction et de confiance ont permis au «non» de se renforcer. Cette situation a directement résulté d'un manque d'activité politique organisée en faveur du «oui». Les principaux partis politiques ont certes organisé quelques petites campagnes, mais ils n'ont pas su mobiliser les électeurs. Ils n'ont pas véhiculé aux électeurs

un message essentiel, celui de l'importance d'utiliser son droit de vote, un élément déterminant pour la mobilisation politique.

Les partisans du «non» étaient quant à eux bien organisés, focalisant une série de ressentiments à la fois contre l'UE et les responsables politiques irlandais et en militant efficacement contre le traité de Nice. Ils ont su employer efficacement un certain nombre de tactiques :

- Ils ont eu recours à des tactiques de dispersion et de confusion médiatique. Ils ont soulevé un grand nombre de questions, souvent très complexes et techniques, dans le but précis d'embrouiller les électeurs. L'essentiel de la tactique peut se résumer par le slogan suivant : « Si vous ne savez pas, votez non ».
- Ils ont su s'organiser et se présenter comme des « citoyens préoccupés » face à l'élite politique. Cette tactique, souvent qualifiée « d'anti-politicienne » est très efficace en Irlande, ceci du fait de la méfiance du public à l'égard des hommes politiques en tant que tels et de l'élite politique en général.
- Le manque d'efforts des partisans du «oui» a été utilisé comme un argument de campagne. L'argument selon lequel la classe politique considérait que la cause était acquise et ne voyait aucun intérêt à faire véritablement campagne pour le «oui» a été efficace.

II - Changer le contexte : une stratégie sur trois fronts

Les trois principaux axes de la stratégie gouvernementale de réorganisation du référendum sur le traité de Nice étaient les suivants :

- la mise en place d'un Forum National sur l'Europe ;
- un examen parlementaire plus minutieux ;
- les déclarations de Séville sur la neutralité irlandaise.

La stratégie de réimplication de la population dans les questions européennes et de prise en compte de leurs préoccupations a été mise en œuvre immédiatement après le rejet du traité lors du 1er référendum. A l'automne 2001, le gouvernement a mis en place le Forum sur l'Europe, avec la participation de tous les partis politiques représentés au parlement irlandais. Le Forum a commencé son travail avec l'aide d'un petit secrétariat et d'un comité de campagne. En sus du comité plénier, un comité d'observation a été mis en place, avec la participation de groupes de la société civile. Le Forum a créé un espace de débat sur l'Europe, hors des limites du Parlement. Il a organisé des sessions sur différents thèmes, avec des orateurs invités à fournir différentes perspectives sur les sujets concernés. Outre les réunions plénières à Dublin, le Forum a tenu une série de réunions dans l'ensemble du pays, ce qui a permis d'élargir la portée géographique de ces manifestations. Le débat généré au sein du Forum était pour l'essentiel centré sur le « pour » ou « contre » le traité de Nice. Le contenu n'a été que très peu discuté et il semble que chaque partie soit restée sur ses positions. Les réunions publiques étaient plutôt partisans. Le Forum ne disposait par ailleurs d'aucune méthode permettant d'évaluer la véracité des affirmations. Il a toutefois abordé un certain nombre de préoccupations des électeurs concernant l'Union européenne et l'engagement de l'Irlande à cet égard. Les principales craintes portaient sur une domination des grands Etats et un certain nombre de directives de l'UE, notamment la directive « Habitats », très impopulaires dans certaines régions du pays. Le Forum a non seulement cerné les préoccupations, il a également impliqué dans le débat des membres du Parlement européen, des Premiers ministres, des ministres des Affaires étrangères, des responsables politiques, les parlementaires nationaux, des groupes de la société civile et des universitaires d'autres pays européens. L'engagement actif d'autres Européens dans un débat interne irlandais était souhaité et légitime. Les électeurs irlandais ont ainsi compris qu'il ne s'agissait pas seulement d'une question irlandaise. Le Forum a contribué à la préparation du 2ème référendum sur le traité de Nice, le gouvernement étant ainsi légitimement en mesure d'affirmer qu'il avait créé un forum de débat sur l'Europe et qu'il était attentif aux préoccupations des électeurs. Il a par ailleurs contribué à accroître l'importance de l'Europe pour les hommes politiques irlandais. Il a permis d'éduquer les parlementaires irlandais quant à la nature de la gestion européenne.

Le second élément de la réponse du gouvernement a été un examen parlementaire plus minutieux des affaires européennes. Traditionnellement, en matière européenne, le Parlement irlandais était peu efficace, dominé par l'exécutif. Pour y remédier, de nouvelles procédures ont été mises en œuvre dès juillet 2002. Le lien parlementaire pour les nouvelles procédures

est la commission paritaire pour les affaires européennes de l'Oireachtas, rebaptisée « commission d'enquête parlementaire pour les affaires européennes ». Tous les documents en relation avec l'UE sont remis à de l'unité de coordination de l'UE auprès du ministère des Affaires étrangères, puis transférés par cette unité à la commission d'enquête parlementaire. A réception de ces documents (dont le nombre est estimé à près de 10 000 par an), la commission d'enquête examine minutieusement ces documents à un rythme bimensuel, avec l'aide d'un sous-comité (officieusement baptisé 'comité de filtrage'), et détermine les propositions législatives de l'UE suffisamment significatives pour mériter un examen parlementaire (en fonction de certains critères). Sur décision du comité de filtrage, une demande sera présentée en vue de la rédaction, par le ministère concerné, d'une note explicative ou « note » concernant la proposition de l'UE. La note doit parvenir à l'unité de coordination de l'UE auprès du ministère des Affaires étrangères dans un délai d'un mois à compter de la demande du comité de filtrage et elle est transmise au secrétariat de la commission d'enquête parlementaire.

Le troisième élément en réponse au 1er référendum a consisté en un certain nombre de déclarations lors du Conseil européen à Séville en juin 2002. Une première déclaration a été faite par l'Irlande, la seconde par le Conseil européen. Les deux déclarations portaient sur la politique commune en matière d'affaires étrangères et de sécurité. Les craintes relatives à la neutralité irlandaise n'étaient certes pas la principale raison de l'échec du 1er référendum, mais le gouvernement a estimé qu'il fallait prévoir quelque chose à titre préventif, une mesure à brandir dans la perspective du 2^{ème} référendum. La déclaration irlandaise souligne la position du gouvernement en matière d'affaires étrangères et de sécurité, à savoir que l'Irlande n'est pas liée par des accords de défense réciproque. Elle spécifie trois conditions, lesquelles constituent une sorte de triple verrou, pour le déploiement de troupes irlandaises à l'étranger :

- l'autorisation du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale de l'ONU ;
- l'accord du gouvernement irlandais ;
- l'accord du parlement irlandais.

La déclaration a simplement réaffirmé le statu quo en vigueur, mais semblait nécessaire pour rassurer une partie des électeurs irlandais. La déclaration du Conseil européen se contente de réaffirmer les éléments clés de la déclaration irlandaise, tout en reconnaissant que la décision d'engager la participation de ses troupes revenait à l'Irlande. Suite à ces déclarations, l'amendement constitutionnel soumis la seconde fois aux Irlandais prévoyait une non-participation de l'Irlande à la future défense commune de l'UE. A l'été 2002, le gouvernement estimait avoir répondu aux préoccupations des partisans du « non » et était décidé à organiser un 2^{ème} référendum à l'automne de la même année.

III - Le 2ème référendum

Le 2ème référendum était prévu pour le 19 octobre 2002. Il avait été largement anticipé et c'est pourquoi le traité de Nice a fait l'objet d'un débat permanent dès son rejet suite au 1er référendum en juin 2001 et jusqu'à la fin de la campagne en octobre 2002. La campagne précédant le 2ème référendum a ainsi duré près de cinq semaines. Résultat : un succès retentissant du «oui» à 63 % contre 37 % de «non», avec une participation de 49 %, soit une mobilisation nettement supérieure à celle du 1^{er} référendum. Le «non» avait gagné quelque 5 000 voix, le «oui» ayant quant à lui doublé le nombre de suffrages en termes absolus, passant d'un peu plus de 450 000 voix à un peu plus de 900 000, un vrai retournement de situation.

LES RAISONS DU SUCCES DE CE 2EME REFERENDUM

Le 2ème référendum sur le traité de Nice se devait de relever trois grands défis :

AUGMENTER LA PARTICIPATION

Nous l'avons souligné dans la partie précédente, la faible participation au 1er était la principale raison de la victoire du «non». En juin 2001, on avait assisté à la victoire du «non» à 54 % contre 46 % pour le «oui», avec une participation de 34 %. L'augmentation de la participation nécessitait une mobilisation politique, de manière à véhiculer des messages clés quant à l'importance de cette participation. La seconde campagne a de ce fait donné lieu à une mobilisation bien plus importante, à la fois des partis gouvernementaux, des membres de l'opposition en faveur de l'UE et de différents groupes de la société civile.

- les deux partis du gouvernement, Fianna Fail et les Démocrates Progressifs, ont mené des campagnes très efficaces. Fianna Fail, le plus grand parti du pays et qui remporte le plus de suffrages, s'est lancé dans une campagne similaire à celles d'élections générales, mettant en œuvre d'importantes ressources humaines et matérielles. Le directeur de campagne était le ministre des Affaires étrangères, M. Brian Cowen. Il était assisté d'une équipe expérimentée, avec un quartier général spécifiquement dédié à cette campagne. Le parti a eu recours à tous les moyens usuels d'une campagne ; affiches, prospectus, meetings et interventions dans les médias. Le Premier ministre a chargé chaque parlementaire d'assurer la victoire du «oui» dans leur circonscription respective. Des notes de discours et des brochures de campagnes ont été élaborées pour chaque membre du Parlement. Des ministres de premier plan ont par ailleurs soutenu le Premier ministre en faisant activement campagne pour le «oui». Le plus petit parti gouvernemental, les Démocrates Progressifs, s'est également impliqué, mais à une échelle plus restreinte. Deux partis d'opposition, Fine Gael et les Travailleurs, s'étaient déclarés en faveur de la ratification du traité. Fine Gael s'est activement engagé dans la campagne, organisant une série de meetings dans l'ensemble du pays. M. John Bruton, ancien Premier ministre, européen convaincu et plus tard membre de la Convention, était chargé de la campagne du parti Fine Gael. Fine Gael et les

Travailleurs ont préparé des affiches et renforcé l'éclat et l'intensité de la campagne pour le «oui».

- La société civile s'est impliquée (voir ci-après la partie sur l'Irish Alliance for Europe).
- L'une des principales caractéristiques du 1er référendum avait été l'absence de toute notion d'urgence durant la campagne, ce qui avait largement contribué à la faible participation et à l'abstention de nombreux électeurs initialement partisans du «oui», ces derniers estimant qu'il n'était plus guère utile de s'impliquer. C'est pourquoi l'une des principales missions de la campagne pour le «oui» consistait à engendrer un sentiment de crise nationale et d'urgence.

DELIMITER LE DEBAT

Lors du 1^{er} référendum, l'un des problèmes clés avait été la prolifération des questions soulevées durant la campagne, un grand nombre d'entre elles n'ayant absolument aucun lien avec le traité de Nice.

Il s'agissait là d'un problème crucial, lequel risquait de prendre encore de l'ampleur à l'occasion du 2^{ème} référendum, ceci en raison de l'impopularité du gouvernement récemment réélu, composé de membres des partis Fianna Fail et des Démocrates Progressifs. Un mécontentement général à l'égard du gouvernement risquait de jouer un rôle prépondérant dans le cadre du référendum.

Pour éviter ce scénario, un certain nombre de mesures ont été prises :

- L'engagement d'un vaste éventail d'organisations, des deux partis de l'opposition et de groupes de la société civile a permis de préciser que ce référendum ne portait pas sur le gouvernement, qu'il ne s'agissait pas d'un référendum sur l'efficacité du gouvernement. Cette tactique avait été résumée dans l'affiche de campagne des Travailleurs, laquelle indiquait : « Gardez vos munitions. Le gouvernement peut attendre. L'Europe ne peut pas attendre. Votez «oui» ».
- Les organisations faisant campagne pour le «oui» ont mis sur pied une opération médiatique, publiant des communiqués de presse, organisant des conférences de presse et informant régulièrement les médias quant aux enjeux du référendum. Cette approche était déterminante, de manière à ce que les médias restent focalisés sur les questions clés du référendum, permettant aux groupes militant pour le «oui» de se concentrer sur leurs messages clés. Cette organisation a également permis de répondre rapidement aux questions soulevées par les partisans du «non», le camp du «oui» étant ainsi en mesure de garder la main quant aux points déterminants. Cette situation contrastait avec le 1er référendum, les partisans du «non» ayant eu toute latitude pour soulever des problèmes qui étaient au mieux contrés sans conviction et de manière incompréhensible. Ces interventions dans les médias, tant au sein du gouvernement qu'entre les partis gouvernementaux et les autres groupes en faveur du «oui», étaient coordonnées, bien que de manière très globale, ce qui a permis à

l'ensemble des parties prenantes pour le «oui» de marteler et faire passer les messages clés.

- Un élément déterminant de ces opérations de communication a été la formulation d'une série de messages axés sur des thèmes communs, mais limités à quelques messages compréhensibles. Ces messages étaient centrés sur les besoins économiques de l'Irlande, l'importance de rester au cœur de l'Union européenne, les garanties et les changements apportés par le gouvernement irlandais depuis le 1er référendum et enfin l'aspect positif d'un élargissement rendu possible par la ratification du traité de Nice.
- Un corollaire de l'opération médiatique a été la constitution d'une équipe chargée d'élaborer des arguments intellectuellement cohérents et des réfutations rapides aux arguments invoqués par le camp du «non». Le camp du «oui» a su utiliser ces munitions intellectuelles à bon escient. Elles ont notamment permis aux partisans du «oui» de convaincre une grande partie des médias quant à l'importance d'un vote en faveur de la ratification du traité. Elles ont également fourni au camp du «oui» un avantage considérable dans la guerre médiatique qui a fait rage durant la campagne, lui permettant de répondre plus rapidement aux menaces et arguments présentés.

ORGANISER UNE NOUVELLE CAMPAGNE

L'un des objectifs stratégiques clés de la campagne du 2ème référendum était d'élargir la présentation la perception de la campagne. Comme nous l'avons précédemment souligné, lors du 1^{er} référendum, on a pu constater un manque de mobilisation générale, un problème crucial étant l'absence d'un large front pro-européen. La campagne du 1er référendum était mal organisée par tout au plus quatre partis politiques pro-européens, lesquels s'étaient répartis les quelque 100 000 € dépensés à cet effet.

Les groupes qui ont participé à la campagne pour le 2ème référendum sont les suivants :

- Fianna Fail
- Fine Gael
- Les Travailleurs
- Les Démocrates Progressistes
- Irish Alliance for Europe
- Le groupe de jeunes "Ireland for Europe"
- Disability Alliance for a Yes Vote
- IBEC (confédération patronale)
- Les Chambres de Commerce d'Irlande
- ICTU (confédération des syndicats irlandais)
- Women for Europe (association de femmes)

- Irish Creamery Milk Suppliers Association (association de fournisseurs de produits laitiers)
- Small Firms Association (association de petites entreprises)

Cette liste n'est pas exhaustive ; d'autres groupes plus petits et organisations commerciales et professionnelles bien établies ont également participé à la campagne.

Il n'a pas été procédé à un récapitulatif de toutes les activités entreprises, mais cette implication a globalement créé une campagne solide, avec une visibilité nettement accrue par rapport au 1er référendum.

IRISH ALLIANCE FOR EUROPE - LA CAMPAGNE D'UN GROUPE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

L'Irish Alliance s'est constituée à partir de parties prenantes dans différents secteurs. Après le 1er référendum, un grand nombre de personnes de la société irlandaise sont restées stupéfaites du résultat. Bon nombre d'entre elles n'adhéraient à aucun parti politique et souhaitaient s'engager dans la campagne du 2^{ème} référendum.

Tous ceux qui se sont engagés dans la campagne du 2ème référendum font état d'une même motivation ; ils partagent généralement un même sentiment de culpabilité quant à l'absence d'implication pour le 1er référendum et affichent une détermination (croissante) pour éviter que le même scénario ne se reproduise. Un grand nombre de groupes de la société civile irlandaise étaient déjà mobilisés pour s'impliquer en faveur du 2ème référendum et planifiaient leurs propres campagnes. La fédération patronale IBEC, les Chambres de Commerce et l'association des agriculteurs irlandais « Irish Farmers Association » (IFA), pour ne citer que quelques-uns de ces groupes, se sont préparées à défendre la cause du traité de Nice auprès de leurs adhérents. Irish Alliance for Europe se voulait un instrument de campagne, de manière à rassembler et parler au nom de tous ces groupes, de manière à être immédiatement crédible au titre de l'Alliance, sans saper les efforts de campagne des groupes en tant que tels.

L'Alliance a commencé par une série de meetings entre certains des principaux acteurs des organisations en place, ainsi que d'autres parties prenantes et personnes intéressées. Ces manifestations permettaient dans un premier temps de sonder le terrain, de recenser en quelque sorte un bon nombre des problèmes à résoudre pour entrer véritablement en campagne et la faire progresser. L'Irish Alliance for Europe avait pour mission de créer le sentiment qu'il existait une autre campagne, non politique, hors des partis, même si le public n'était pas en mesure de la nommer en tant que telle.

Le logo de l'Irish Alliance for Europe était extrêmement efficace en termes de rafraîchissement de l'image de marque du traité de Nice, comme un produit qu'il convenait de vendre une nouvelle fois aux Irlandais. La conception du logo et des slogans reposait pour l'essentiel sur un travail d'analyse. On a ensuite eu recours à des professionnels pour élaborer des messages et des images efficaces dans le cadre de la campagne. Ces professionnels ont créé un logo de campagne spécifique, assorti du slogan « Nous sommes mieux lotis en Europe ». Les couleurs

ont été spécialement choisies par opposition aux couleurs du camp « adverse ». Les couleurs de ce dernier étaient le rouge et le noir, des couleurs intimidantes et menaçantes, alors que l'Irish Alliance for Europe a opté pour un style rassurant, coloré, éclatant, reflétant bien plus la véritable expérience de l'Irlande dans ses relations avec l'Europe, suggérant qu'il n'y avait rien à craindre et que le traité de Nice n'était que la prochaine étape d'un processus qui avait été extrêmement bénéfique à l'Irlande. Cette stratégie a bien fonctionné, les affiches et prospectus étant très bien accueillis. Ils ont ainsi complété les affiches des autres groupes faisant campagne pour le « oui ». Fianna Fail a opté pour la simplicité et la clarté, avec des messages sur fond uni. Par son logo et l'utilisation qui en a été faite sur des affiches, des T-shirts et des prospectus, le mouvement Irish Alliance for Europe s'est positionné au cœur du camp pro-européen, incarnant la jeunesse, la fougue et l'ardeur.

L'Alliance s'est dotée d'une structure, avec un conseil de coordination constitué de représentants de tous les groupes impliqués, et un comité de campagne, chargé de planifier l'activité journalière. Tout au long de la campagne, le conseil de coordination se réunissait une fois par semaine pour discuter des événements et planifier l'activité. La campagne était délibérément structurée pour permettre à chaque groupe de suivre sa propre voie et de mener les activités qu'il jugeait appropriées. Elle correspondait à l'idée « d'organisation désorganisée », la campagne civile se devant de ne pas paraître trop organisée, trop contrôlée et trop professionnelle.

COMPRENDRE LE NON

Historiquement, il existe un très fort consensus parmi les principaux partis politiques irlandais quant à l'importance de l'intégration européenne. L'opposition au projet émanait de groupes de la société civile et de « nouveaux » mouvements politiques. Lors du 1er et 2ème référendum, ils se sont montrés très efficaces pour imposer « leur voix ». Ils se sont manifestés sous différentes formes qu'il convient d'abord d'analyser séparément.

LES VERTS

Dans le cadre de l'analyse des groupes cibles, les Verts ont été identifiés comme étant la principale menace pesant sur le « oui ». Se présentant comme un groupe politique « propre » et honnête, « qui ne vous mentirait pas », ils disposaient d'un important capital d'honnêteté et étaient donc très susceptibles d'être crus par les électeurs. Leur campagne était calquée sur la première et représentait pour le parti une très bonne opportunité de trouver de nouveaux électeurs et de faire de la publicité pour leurs principaux militants.

Leur campagne a bien démarré, mais a ensuite rencontré un certain nombre d'obstacles. Leur association avec l'aile droite du camp du « non » au référendum a en effet suscité un certain malaise chez un grand nombre de leurs militants. De plus, le sondage d'opinion indiquant que leurs adhérents étaient profondément divisés sur la question du traité de Nice n'a pas amélioré les choses. Le fait qu'un certain nombre de leurs récents et ardents représentants publics ne participent pas très activement à la campagne posait par ailleurs problème. Durant la

campagne, une série de coups médiatiques réussis par le camp du «oui» a placé les Verts dans une position défensive, la constitution d'un groupe qui s'est baptisé « les adhérents des Verts pour le Oui » s'est avérée très embarrassante et a porté préjudice à leur campagne. La vague impression que les Verts européens étaient en désaccord avec les Verts irlandais a également eu un impact sur leur activité. Cela dit, ils ont âprement mené campagne, étaient bien organisés, avec de bonnes interventions dans les médias d'un grand nombre de leurs principaux représentants.

SINN FEIN

Sinn Fein était, comme toujours, bien organisé et concentré sur ce que le parti considérait comme son vote clé. Le parti a bénéficié d'un grand nombre de bonnes interventions médiatiques de Gerry Adams et d'autres leaders du parti ; ils ont mené une campagne solide, mais au vu de la perception très négative de Sinn Fein par notre groupe cible d'électeurs, le parti a servi le camp du «oui», incitant les abstentionnistes à soutenir le référendum.

LA CAMPAGNE DE « NO TO NICE »

Ce mouvement conservateur, nationaliste et catholique était certainement le groupe le plus actif du camp du «non». Il a imprimé d'énormes quantités de documents, collé des milliers d'affiches dans tout le pays, a fait preuve d'innovation, de détermination et d'organisation. Ils ont su mettre à profit leurs relations avec les catholiques conservateurs, notamment par le biais de journaux gratuits distribués aux catholiques dans tout le pays.

Leur campagne a subi un revers lorsqu'il s'est avéré que leur leader, Justin Barrett, avait assisté à des meetings d'extrême droite en Allemagne. La publicité faite autour de cet événement a très certainement été bénéfique à notre camp et a démoralisé l'ensemble des partisans du «non». Leur campagne n'en a toutefois pas pâti et les chiffres montrent qu'ils ont influé sur la décision d'un grand nombre de personnes.

AUTRES GROUPES

Afri, Alliance against Nice, Democrats against Nice, Libertarians Against Nice, Comhlamh, le parti socialiste, Dana, le parti des travailleurs socialistes, PANAN, National Platform et divers autres groupes ont tous fait campagne, à différents degrés, contre le traité de Nice. Ils étaient déterminés et continuent de susciter un sentiment de désenchantement auprès d'une partie de la population irlandaise concernant le projet. La somme de ces groupes a eu un impact plus important que les différents groupes pris individuellement et ils ont généré une grande activité durant la campagne.

RESUME DU CAMP DU «NON»

Durant la campagne précédant le 2ème référendum, le camp du «non» a commis un certain nombre d'erreurs tactiques et stratégiques. Ses partisans n'ont pas tenté d'augmenter le

nombre de suffrages et c'est un aspect qui continuera de leur poser problème. Cela dit, leurs positions ont influé 37 % des électeurs et ils continuent dans ce sens auprès de 15 à 20 % des électeurs, affirmant que le projet européen ne leur convient pas et qu'il ne faut pas cesser de s'y opposer.

Si l'un des deux scénarios ci-après devait se produire, cet état de faits poserait un problème majeur au camp du «oui» :

- un effondrement de la participation (tel que cela a été le cas lors du 1er référendum)
- un traité contenant une mesure qui lui vaudrait une défection significative d'une partie des partisans du «oui» (entreprises, agriculteurs ou autres).

Les huit principales leçons à tirer du 2^{ème} référendum sur le traité de Nice

1. Toute campagne précédant un référendum politique nécessite une accroche, un élément permettant de cadrer le débat. Dans notre cas, il ne pouvait s'agir de détails techniques du traité, ces derniers étant trop complexes et guère motivants. L'accroche consistait en une focalisation sur les conséquences pour l'Irlande du «oui» et du «non». Nous nous sommes concentrés sur le fait qu'un «non» ne provoquerait pas un statu quo, mais nuirait à nos intérêts, tant au plan économique qu'au plan de notre réputation internationale.
2. La bataille de toute campagne dans le cadre d'une élection est menée en premier lieu sur le front des médias, notamment la radio et la télévision. Dans le cas d'une campagne de référendum n'entraînant qu'une faible mobilisation des militants de partis politiques, ce front devient encore plus important. Il importait avant tout de mettre en place une infrastructure de communication suffisamment rapide dans sa capacité de réponse, utilisant un langage simple et non technique, tout en étant ancrée dans une analyse à même de résister à une critique intellectuelle rigoureuse. Cette bataille médiatique requiert de solides structures de communication ; différentes campagnes pour le «oui» doivent impérativement être en relation les unes avec les autres, de manière à convenir des grandes lignes de la stratégie de communication.
3. Le camp du «non» doit être constamment attaqué, de manière à ce que ses partisans restent sur la défensive. Il était vital de les empêcher de développer de nouveaux axes d'argumentation. Il importait également de les présenter comme ayant directement des intérêts à défendre, comme des extrémistes et des idéologues, de ne présenter aucune solution à la crise et de se contenter de critiquer. Un « ennemi » peut également constituer un important facteur de motivation ; dans notre cas, l'opposition de Gerry Adams au traité a fortement incité la classe moyenne à voter «oui».
4. Une analyse des comportements est essentielle pour mieux comprendre la motivation du public. Ces informations nourrissent à tout moment la stratégie de campagne.
5. Il convient en outre d'élargir la présentation visuelle et la perception de la campagne. Dans toute l'Europe, les campagnes en faveur du «non» ont recours à des tactiques similaires et l'emploi d'un langage non conformiste est un aspect essentiel de leur approche des électeurs dans le cadre d'un référendum. Une réponse capitale à cette tactique est de mener une campagne pour le «oui» avec des étudiants, des jeunes, des femmes, des personnes handicapées et d'autres intervenants similaires de premier plan. La nécessité de créer un espace pour ces voix dans la campagne est quelque chose que les responsables politiques, de même

que les responsables de la société civile, ont du mal à accepter, mais elle est fondamentale.

6. L'analyse de positions similaires et de la motivation politique des groupes en faveur du «non» est un outil extrêmement utile et important.
7. Il est indispensable de cadrer et formater le débat. Une campagne pour le «oui» doit impérativement faire comprendre les enjeux et les questions légitimes à soulever dans ce contexte. Cette approche requiert un briefing des médias, des interventions énergiques dans les médias et des supports écrits répétant des messages clés tels que « Ceci n'est pas un référendum sur le fait de savoir si vous êtes pour ou contre le gouvernement. C'est un référendum sur l'avenir économique de l'Irlande et sa place en Europe ».
8. Les campagnes pour le «oui» ont mis en œuvre la tactique « moins nombreux, plus visibles ». La mise en place de petits groupes de personnes, avec des supports bien visibles, se rendant dans les zones à forte densité de population, à la fois pour saisir des opportunités médiatiques et pour solliciter les suffrages, est très efficace et génère une sensation de campagne véritablement dynamique.

Annexe

Tableau 1 : Votes irlandais dans le cadre de référendums européens 1972-2002

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

Sinnott, Richard, 2001, Attitudes and Behaviour of the Irish Electorate in the Referendum on the Treaty of Nice, <http://www.euireland.ie>.

Etude disponible en français et Anglais sur le site <http://www.notre-europe.asso.fr>

© Notre Europe, avril 2005

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.