



HAL
open science

Europe centrale. Éléments de comparaison : sondages, ingénierie électorale, référendums

Laure Neumayer

► **To cite this version:**

Laure Neumayer. Europe centrale. Éléments de comparaison : sondages, ingénierie électorale, référendums. Jacques Rupnik. Les Européens face à l'élargissement – perceptions, acteurs, enjeux, Presses de Sciences Po, pp.131-151, 2004. hal-01312533

HAL Id: hal-01312533

<https://hal.science/hal-01312533>

Submitted on 13 May 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Laure Neumayer

Europe centrale. Éléments de comparaison : sondages, ingénierie électorale, référendums¹

Depuis leur introduction dans l'entre-deux-guerres, les sondages d'opinion sont dénoncés pour leur faible validité comme instrument de mesure de l'opinion publique et pour leurs effets politiques. Certaines critiques leur reprochent de mesurer un phénomène social inexistant et de négliger les inégalités sociales face à l'enquêteur². Une approche opposée considère les sondages comme un système de communication politique entre gouvernants et gouvernés, permettant de saisir la différenciation des attitudes des groupes sociaux au sujet des questions politiques³. Ce chapitre n'a pas pour objectif de s'interroger sur l'existence de l'opinion publique. Pour reprendre les termes de Loïc Blondiaux, celle-ci est en effet « réalisée » et « dé-réalisée » par les sondages. Les enquêtes quantitatives font exister une certaine opinion publique, en substituant cette forme artificielle mais plus « parlante » à d'autres constructions de l'opinion comme les manifestations de rue ou la presse⁴. On cherchera plutôt à tester la validité des sondages comme instrument de mesure du soutien à l'intégration à l'Union européenne dans les pays d'Europe centrale candidats à l'adhésion, à la lumière des référendums de ratification de l'intégration du printemps 2003.

Les études d'opinion sur les attitudes face à l'intégration européenne ont une longue histoire dans l'UE, et des sondages similaires furent réalisés depuis 1990 dans les pays post-communistes⁵. D'abondantes données quantitatives furent rassemblées dans des enquêtes réalisées pour la Commission européenne ou les instituts de sondage nationaux. Elles alimentèrent les débats scientifiques en Europe centrale et eurent également une logique politique, car les craintes et les attentes des populations firent l'objet d'analyses régulières dans l'optique des référendums. L'opinion publique construite par les sondages fut également utilisée comme argument dans les négociations d'adhésion et les débats partisans : sans être un acteur autonome, l'opinion produit des effets politiques.

La vague référendaire de 2003 donne l'occasion de faire un premier bilan de la pré-adhésion sous l'angle des perceptions sociales de l'intégration. Les surprises de ces consultations, avec la faible différenciation sociale dans les comportements de vote et l'ampleur de l'abstention dans certains pays, soulignent les précautions à prendre dans l'usage des sondages. Après un bref historique de l'évolution des taux de soutien à l'intégration européenne en Europe centrale depuis 1989, ce chapitre s'interroge sur la valeur scientifique des enquêtes d'opinion. Il présente ensuite les sondages dans leurs liens avec les jeux politiques autour des questions européennes lors de la dernière phase de la pré-adhésion, avant de s'interroger sur la phase post-adhésion devant s'ouvrir en mai 2004.

¹ L'auteur a bénéficié, pour la rédaction de cette la version finale de ce chapitre, du soutien de la Commission européenne dans le cadre du réseau de recherche et de formation HPRN-CT-2002-00, intitulé « Obstacles and Dynamics of European Governance » et financé par le cinquième PCRD de l'Union européenne.

² Pierre BOURDIEU, « L'opinion publique n'existe pas », *Les temps modernes*, janvier 1973, n° 318, pp. 1292-1309 ; Jean-Gustave PADIOLEAU (dir.), *L'opinion publique – examen critique, nouvelles directions*, Paris, Mouton, 1981 ; Daniel GAXIE, *Le cens caché – inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris, Seuil, 1993 (3^{ème} ed).

³ Jean STOETZEL, Alain GIRARD, *Les sondages d'opinion publique*, Paris, Seuil, 1979.

⁴ Luc BLONDIAUX, « Ce que les sondages font à l'opinion publique », *Politix*, 1997, n°37, pp. 117-136.

⁵ Karlheinz RUIF, Ronald INGLEHART, *Eurobarometer – the Dynamics of European Public Opinion*, Londres, MacMillan, 1991 ; Pierre BRÉCHON, Bruno CAUTRÈS, *Les enquêtes Eurobaromètre – Analyse comparée des données socio-politiques*, Paris, L'Harmattan, 1998.

1. L'interprétation des mouvements des opinions : les ambivalences des sondages comme outils d'analyse

Une double tendance fut perceptible dans les pays candidats d'Europe centrale au cours des années 1990. La démythification de la CEE/UE s'accompagna d'une polarisation des opinions, avec l'augmentation du nombre de sondés hostiles à une adhésion à cette organisation. Le tableau était cependant contrasté dans l'« Eurobaromètre d'Europe centrale » réalisé à l'automne 2002⁶. 52% des sondés du groupe de Laeken considéraient l'adhésion comme « une bonne chose pour le pays », tandis que 28% étaient d'un avis opposé⁷.

Quatre groupes de pays se distinguaient selon leurs niveaux de soutien :

- Les deux tiers des personnes interrogées étaient convaincues que l'adhésion était « une bonne chose pour le pays » en Hongrie.
- Une majorité plus courte était de cet avis en Slovaquie et en Pologne, où les partisans de l'adhésion représentaient respectivement 57% et 52% des sondés.
- Environ 40% des sondés pensaient que l'intégration était une bonne chose en Lituanie, en République tchèque et en Slovénie.
- En Lettonie et en Estonie, seul un tiers d'entre eux étaient de cet avis.

Dans le groupe de Laeken, 61% des sondés affirmaient qu'ils voteraient en faveur de l'adhésion en cas de référendum, et 17% souhaitaient voter contre. La Hongrie était également le pays le plus europhile, avec 77% des sondés décidés à voter pour l'adhésion. Elle était suivie par la Slovaquie (69%), la Slovénie (62%) et la Pologne (61%). Une courte majorité voulait voter pour l'adhésion en Lituanie (53%) et en République tchèque (50%). Moins de la moitié de la population désirait faire de même en Lettonie (45%) et en Estonie (39%).

Ces chiffres concernaient les populations totales. Si l'on considère à présent les résultats obtenus auprès des électeurs indiquant qu'ils étaient sûrs de participer au référendum, 74% d'entre eux auraient voté pour l'adhésion dans ces dix pays. De fortes différences apparaissaient dans la part des électeurs potentiels souhaitant voter contre l'intégration : ils étaient seulement 7% en Hongrie, contre 32% en Pologne et 48% en Lettonie. Si l'écart entre la part des partisans et des opposants variait sensiblement selon les pays, on pouvait s'attendre à ce que les premiers s'abstiennent beaucoup plus que ces derniers dans tous les États candidats.

1.1. Des évolutions divergentes selon les pays candidats

Trois grands seuils se dégagent sur le plan des attitudes envers l'intégration européenne en Europe centrale : 1989 avec l'enthousiasme pro-européen lors du changement de régime, 1993 avec l'apparition de désillusions au moment même où l'UE acceptait de s'élargir à certains États, et enfin 1998 avec l'ouverture des négociations d'adhésion. Chaque pays suivit cependant une trajectoire particulière à partir de 1993. La Hongrie, au taux de soutien à l'intégration plutôt bas de 1993 à 1996, fut de 1998 à 2002 le pays le plus favorable à l'adhésion. Cet enthousiasme baissa légèrement fin 2002 : 59% des sondés auraient voté pour l'adhésion et 21% auraient voté contre en janvier 2003⁸. Après avoir été parmi les plus

⁶ Commission européenne, *Eurobaromètre - Europe centrale et orientale*, Bruxelles, mars 2003 (étude réalisée en novembre 2002).

⁷ Les dix pays du groupe de Laeken doivent intégrer l'UE le 1^{er} mai 2004. Il s'agit des pays suivants : Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Slovaquie et Slovénie.

⁸ MEDIÁN, « Az EU-csatlakozás támogatótsága » (Le soutien à l'adhésion à l'UE), mars 2003.

europheiles d'Europe centrale, les sondés polonais devinrent beaucoup plus réticents envers l'adhésion entre 1998 et 2001⁹. Leur soutien à l'entrée dans l'UE se stabilisa ensuite autour d'une courte majorité favorable. En avril 2003, 59% de la population soutenait l'intégration, contre 24% d'opposants et 17% d'indécis¹⁰. L'approbation de l'adhésion fut relativement stable mais basse en République tchèque de 1993 à 2002, où elle oscilla entre 45% et 55% d'approbation. La part des sondés indécis y fut particulièrement importante (environ un tiers d'entre eux pendant toute la période)¹¹.

1.1.1. Les variables explicatives des mouvements d'opinion au niveau national

Comment interpréter ces variations synchroniques et diachroniques entre les pays ? Entre 1998 et 2001, des corrélations apparurent entre le soutien à l'adhésion et d'autres évaluations d'ordre politique mesurées par les sondages, mais elles varièrent selon les États. Sur le plan interne, les perceptions de la situation du pays et de son niveau de préparation à l'adhésion influencèrent les taux de soutien. Malgré de légers décalages chronologiques, l'optimisme quant à la situation interne favorisa l'appréciation de l'adhésion en Hongrie et en Pologne, mais une corrélation inverse apparut en République tchèque. L'évaluation de l'état de préparation à l'adhésion ne permet pas non plus d'expliquer les variations du soutien à l'intégration dans tous les cas de figure : ainsi dans le cas tchèque, l'approbation de l'intégration resta stable malgré des évaluations toujours plus négatives de l'état de préparation à l'adhésion. En Pologne en revanche, un pessimisme croissant quant à la préparation à l'adhésion s'accompagna d'une augmentation des réticences envers l'intégration.

La seule corrélation constante, et observable dans ces trois pays, concerne l'évaluation de la politique d'élargissement de l'UE. Dans chaque État candidat, le pic de réticence de 1993 fut lié à une méfiance accrue envers l'Union, soupçonnée de ne pas vouloir intégrer les pays post-communistes. Le soutien à l'adhésion augmenta lorsque la population eut l'impression que celle-ci voulait vraiment s'élargir. En outre, le jugement porté sur les bénéfices retirés de la pré-adhésion semble avoir influencé le soutien à l'intégration. Ainsi en Pologne, les sondés furent de plus en plus nombreux à estimer que l'UE avait retiré le plus de bénéfices de la pré-adhésion entre 1998 et 2001. Une évolution inverse fut perceptible en Hongrie, au moment où augmentait le soutien à l'intégration.

Toutefois ces variables censées permettre d'interpréter les fluctuations des taux de soutien restent à un niveau très général, ce qui limite leur pouvoir explicatif. Leur sélection et leur pondération également problème : les événements politiques internes ont-ils plus ou moins de poids que les relations avec l'UE, la situation économique joue-t-elle un rôle aussi important que les phénomènes politiques ? Les liens de causalité sous-tendant ces évolutions manquent de clarté : comment s'assurer qu'une baisse de soutien à l'adhésion provient bien d'un événement donné dans les relations avec l'Union, et non d'un fait indépendant de la vie politique nationale ? Enfin, la dimension temporelle de l'analyse est difficile à déterminer et jette un doute sur la comparabilité de chiffres obtenus à plusieurs années d'écart, alors que le rapprochement avec l'UE a changé les données de la situation des pays candidats. Toute interprétation des fluctuations des opinions est largement fondée sur des conjectures, et l'on est bien loin de la prétention de scientificité quasi mathématique des sondages.

⁹ CBOS, « Opinie o integracji Polski z Unią europejską » (Opinion sur l'intégration de la Pologne à l'Union européenne), mars 2001.

¹⁰ CBOS, « Społeczne poparcie dla integracji z Unią europejską » (Soutien de la société à l'intégration à l'Union européenne), avril 2003.

¹¹ STEM, « Postoje k referendu o EU » (Opinions au sujet du référendum sur l'UE), Prague, avril 2003.

1.1.2. Biais méthodologiques et mésusages des sondages

Les sondages posent une série de problèmes méthodologiques qui réduisent grandement leur pertinence comme instrument de mesure du soutien à l'adhésion. La formulation des questions des sondages peut prêter à confusion ou induire des impositions de problématique. Demander si l'Union européenne « veut vraiment s'élargir » peut susciter des doutes chez la personne interrogée, qui ne se serait peut-être pas spontanément posé la question. On obtient ainsi des résultats différents entre les sondages reposant sur des questions « ouvertes », auxquelles les individus répondent dans leurs propres termes, et les questions « fermées », où ils choisissent entre plusieurs réponses proposées par l'enquêteur. Ces écarts constituent un indice supplémentaire du caractère artificiel de l'enquête d'opinion, et de la difficulté à maîtriser la compétence nécessaire à la formulation d'opinions politiques.

De plus, les citoyens des pays candidats affirmèrent qu'ils connaissaient mal les enjeux de l'intégration à l'Union européenne. Dans l'Eurobaromètre de mars 2003, 53% des sondés jugèrent leur niveau d'information « moyen » et 38% l'estimèrent « faible ». Seuls 8% le considérèrent « satisfaisant », et 7 %, « nul ». On peut donc s'interroger sur le caractère superficiel ou ancré des convictions des personnes interrogées. En situation d'enquête, les individus peuvent prendre position par le simple fait de ne pas répondre. Mais les études sociologiques démontrent qu'ils ont tendance à prétendre avoir une opinion même lorsque cela n'est pas le cas¹². Les études sur l'adhésion à l'UE furent en outre réalisées sans recours aux « questions filtres » permettant de tester les connaissances des personnes interrogées avant de leur demander leur avis. Par conséquent, le nombre de personnes peu sûres de leur opinion fut sans doute sous-évalué.

Enfin, la taille des échantillons utilisés dans les sondages (environ mille personnes) produit un effet mécanique d'homogénéisation et de négligence de la diversité sociale. Il est difficile de savoir ce que recouvre l'expression « population polonaise », ou pourquoi l'approbation de l'adhésion par la « population tchèque » fut relativement basse, si l'on néglige la différenciation interne des sociétés au sujet de l'intégration européenne. Si l'on se place en revanche sur le plan individuel pour tenter de dégager les variables influençant le soutien à l'adhésion des sondés, des constantes furent visibles dans l'ensemble des États candidats pendant toute la pré-adhésion.

1.2. Le niveau individuel : logique sociologique et logique partisane du soutien à l'intégration

D'après les sondages, l'impact du statut social des individus sur le soutien à l'intégration fut plus clair que celui des affiliations partisans, tout au long de la pré-adhésion.

1.2.1. Cartographie sociale et géographique des attitudes envers l'intégration européenne

Deux variables socio-démographiques, le niveau d'instruction et l'âge, influencèrent l'appréciation de l'intégration européenne. Trois facteurs corrélés - la profession, le niveau de revenus et le lieu de résidence, jouèrent également un rôle. Les groupes sociaux exprimant un soutien à l'intégration furent les personnes ayant une formation universitaire et des revenus élevés, les entrepreneurs, les citadins et les jeunes. Ils étaient les mieux informés sur le fonctionnement de l'Union européenne et sur les conséquences de l'intégration. Les ruraux, les personnes âgées, les habitants des petites villes et des régions les moins développées

¹² Pour des raisons de recherche de prestige, d'affinité croissante avec l'enquêteur ou de conformisme, cf Guy MICHELAT, Michel SIMON, « Les 'sans réponse' aux questions politiques », *Pouvoirs*, 1985, n° 33, pp. 41-56.

furent en revanche plus sceptiques. Une corrélation positive entre niveau d'instruction et d'information, et soutien de l'intégration, apparut dans tous les pays.

Le sondage comparatif réalisé en Hongrie, en Pologne et en République tchèque en novembre 2002, portant sur les personnes décidées à participer au référendum, dégagait ainsi les dynamiques sociologiques de l'opposition et du soutien à l'adhésion¹³ :

- Le soutien à l'adhésion décroissait avec **l'âge**. 78,5% des personnes de 18-39 ans auraient voté pour l'intégration, contre 74,3% des 40-59 ans, et 69,1% des plus de 65 ans. Les personnes les plus âgées furent les plus indécises.
- Les personnes ayant le niveau d'**éducation** le plus élevé furent les plus favorables à l'adhésion, particulièrement en République tchèque où 48,4% des personnes ayant reçu une éducation primaire auraient voté pour l'adhésion, contre 78,5% des personnes ayant une éducation supérieure. En Pologne, ces chiffres furent respectivement de 70% et 83%.
- Les habitants des **grandes villes** furent plus en faveur de l'adhésion. En Hongrie, 68,2% des villageois auraient voté pour l'intégration, de même que 75,4% des habitants des grandes villes et 86,6% des Budapestois. Les différences furent plus importantes en Pologne, où 83,8% des citoyens auraient voté pour l'entrée dans l'UE, contre seulement 60% des ruraux.

L'image de groupes sociaux « perdants » et « gagnants » de l'adhésion qui se dégagait dans les pays candidats souligna la perception d'une équivalence entre mobilité sociale lors des transformations post-communistes et mobilité attendue de l'intégration européenne. Les trajectoires personnelles depuis 1990 constituèrent ainsi un élément influençant la position face à l'adhésion à l'UE. En Pologne en mars 2002 par exemple, 37% des personnes se définissant comme des « perdants » du changement de système dirent qu'elles voteraient contre l'intégration¹⁴. 28% des sondés n'ayant « ni perdu ni gagné » et seuls 11% des « gagnants » des transformations rejetaient l'entrée dans l'UE. Inversement, 77% des « gagnants » auraient voté pour l'adhésion, de même que 55% des individus « ni gagnants ni perdants » et seulement 45% des « perdants ». Tout en déclarant dans leur majorité qu'elles voteraient pour l'adhésion, les personnes se considérant comme « perdantes » du changement de régime furent les plus nombreuses à envisager de s'abstenir lors du référendum.

1.2.2. L'enjeu européen et la représentation politique

Si la logique sociale semblait prédominante dans l'évaluation de l'adhésion à l'Union européenne, elle ne se traduit pas par l'apparition d'un clivage politique sur cette question. Les sondages éclairent donc aussi les modalités de construction de l'enjeu européen dans les systèmes politiques, en soulignant l'absence de coïncidence entre les électors et les lignes partisanes officielles. Ce décalage, particulièrement frappant dans le cas tchèque et polonais jusqu'à la fin des années 1990, moins fort dans le cas hongrois, s'explique d'une part par l'hétérogénéité socio-démographique des bases électorales des grands partis. Il découla aussi de l'absence de lignes stables de division sur l'intégration européenne entre les formations politiques modérées.

Le large consensus pro-européen perceptible lors des changements de régime s'émoissa au cours de la pré-adhésion et la thématique de l'intégration devint un vecteur de

¹³ CEORG, « Attitudes towards EU Membership in the Czech Republic, Hungary and Poland : High Participation in Referendum, Support Stable or Decreasing », décembre 2002.

¹⁴ CBOS, « Poparcie dla wejścia Polski do Unii Europejskiej i opinie o konwencji Europejskiej » (Soutien à l'entrée de la Pologne dans l'Union européenne et opinion au sujet de la Convention européenne), mars 2002.

différenciation politique. Mais les divisions entre partisans et opposants de l'intégration ne correspondirent à aucune ligne de fracture existante des systèmes politiques, car les questions européennes provoquèrent des regroupements partisans spécifiques et évolutifs. Le consensus des partis modérés reposa sur une vague approbation de l'intégration. Cette « collusion » répondit à la fois à des déterminants internes (l'absence de position uniforme sur l'intégration en leur sein) et à des déterminants externes (une attitude pro-intégration étant une condition de participation au jeu politique démocratique). Le facteur institutionnel influença également les orientations partisanses. C'est ce que montrent la modération des partis cherchant à occuper des fonctions gouvernementales, comme les formations agrariennes FKgP et PSL en 1997, et la radicalisation de celles qui perdirent le pouvoir, comme les partis conservateurs ODS et FIDESz-MPP en 2002.

Si l'intégration à l'UE devint un enjeu politique plus saillant avec l'ouverture des négociations d'adhésion en mars 1998, l'usage stratégique de la thématique européenne resta limité par un sentiment d'inéluctabilité de l'intégration, et par la stigmatisation associée au rejet de l'adhésion. Cette tension se traduisit par la diffusion des positions « euro-réalistes », consistant à approuver le principe de l'entrée dans l'UE mais à en critiquer les modalités¹⁵. De telles évolutions dans les termes des débats européens invalident la thèse d'un clivage sur l'adhésion qui correspondrait à l'opposition entre partis libéraux et conservateurs. Elles mettent également en lumière les dynamiques politiques gommées par les sondages, et qui furent précisément avivées par la conclusion des négociations d'adhésion puis par les consultations référendaires.

2. Sondages et dynamiques politiques : les enseignements de la vague référendaire

L'une des principales faiblesses des sondages d'opinion réside dans le fait qu'ils constituent des sommes d'orientations individuelles déclarées, qui ne laissent aucune place aux effets des interactions sociales et politiques. Dans les pays candidats, ils sous-estimèrent le poids des considérations idéologiques dans l'évaluation de l'intégration européenne, sensible dès la fin des négociations d'adhésion et accru par les référendums, ainsi que l'ampleur de l'abstention.

2.1. Les limites de l'interprétation sociologique du soutien à l'adhésion à l'UE

Les sondages donnèrent une fausse impression de stabilité des représentations sociales en Europe centrale au cours des années quatre-vingt-dix. Or les configurations des scènes politiques et la saillance de l'enjeu européen déterminèrent le caractère plus ou moins « rentable » de la rhétorique anti-européenne dans la dernière phase de la pré-adhésion.

2.1.1. L'impact aléatoire des négociations d'adhésion sur la population

Les négociations d'adhésion créèrent des tensions et des frustrations qui furent mises en évidence, et parfois amplifiées, par les sondages. Les conflits sur la liberté de circulation des travailleurs et des capitaux en 2001, puis ceux sur les questions budgétaires et agricoles en 2002, fournirent des arguments aux acteurs dénonçant une adhésion « de seconde catégorie ».

¹⁵ Voir à ce sujet notre article « L'impact de la future adhésion à l'UE sur les structures politiques des pays d'Europe centrale : l'usage de la thématique européenne dans les compétitions politiques », à paraître dans *Des partis pour quoi faire ? La représentation politique dans les sociétés post-communistes*, sous la direction d'Antoine Roger, aux Éditions Bruylant.

Il n'exista toutefois aucun lien direct entre les résultats de ces discussions et leurs effets sur les populations, car la manière dont les négociateurs présentèrent ce que chaque pays avait obtenu et cédé compta autant que les solutions trouvées. De même, les populations tchèques, hongroises et polonaises évaluèrent différemment les résultats des négociations d'adhésion conclues en décembre 2002¹⁶. En janvier 2003, environ un tiers des sondés estimèrent que ces résultats étaient « ce qu'ils attendaient » dans les trois pays. 20% des Polonais les jugèrent « meilleurs que prévus », contre seulement 11% de Hongrois et 6% de Tchèques. Plus d'un tiers de Tchèques perçurent ces conditions d'adhésion « pires que prévu », contre seulement 17% de Hongrois et de Polonais.

Or les discours partisans qui accompagnèrent la clôture des négociations influencèrent fortement ces évaluations, puisque la majorité des sondés ne connaissaient pas les détails des questions discutées. En Pologne par exemple, la dramatisation du sommet de Copenhague accrédita l'idée selon laquelle les négociateurs avaient « joué le tout pour le tout ». Les sympathisants de gauche furent toutefois les plus nombreux à considérer que le gouvernement avait « bien défendu les intérêts nationaux » : près des trois quarts des partisans du SLD furent de cet avis, contre seulement 45% de ceux du parti conservateur PiS, et 43% du parti agrarien PSL. Cette opinion fut partagée par un tiers des sympathisants du parti agrarien radical Samoobrona, et un cinquième des électeurs de la formation d'extrême droite LPR¹⁷. Cette différenciation partisane se retrouva ensuite dans les votes lors du référendum : 91,7% des individus ayant opté pour le SLD en 2001, et 90,3% des sympathisants du PO, approuvèrent l'adhésion. Les électeurs du PiS et du PSL furent un peu moins enthousiastes : 80,7% et 72,9% d'entre eux votèrent « oui » à l'intégration à l'Union européenne. Mais seuls 50,3% des partisans de Samoobrona, et 36% de ceux de la LPR, votèrent en faveur de l'adhésion¹⁸.

2.1.2. La dimension idéologique du soutien à l'adhésion

Les électeurs qui se rendirent aux urnes se différencièrent de manière aussi franche dans leurs affiliations partisans que dans leurs profils socio-démographiques. Les résultats du référendum tchèque montrent ainsi les faibles écarts entre groupes sociaux dans leurs comportements électoraux, contrairement aux estimations pré-référendaires¹⁹ :

- Le vote selon **l'âge** : 78% des individus de la tranche 18-29 ans se prononcèrent pour l'adhésion, de même que 75% des 30-44 ans, 77% des 45-59 ans et 79% des plus de 60 ans. Le stéréotype du « retraité abstentionniste » créé par les sondages ne se vérifia pas en pratique, notamment parce que les plus âgés votèrent « pour les générations suivantes ». Hormis les étudiants, les jeunes censés bénéficier le plus de l'intégration européenne ne se mobilisèrent pas beaucoup plus que les autres tranches d'âge.
- Le vote selon **le niveau d'éducation** : 73% des personnes ayant un niveau d'éducation primaire ou technique se prononcèrent pour l'intégration, de même que 79% de celles ayant une éducation secondaire et 82% des individus ayant une formation universitaire. L'écart entre ces groupes fut plus faible que ne le laissaient présager les sondages.

¹⁶ CEORG, « EU Accession referenda : High Participation, Growing Support in Poland and in the Czech Republic, Decrease of Hungarian Support », janvier 2003.

¹⁷ CBOS, « Opinie o wynikach negocjacji z Unią Europejską » (Opinion au sujet des résultats des négociations avec l'Union européenne), janvier 2003.

¹⁸ Sondage sorti des urnes réalisé par PBS pour la télévision polonaise.

¹⁹ « Hlavní výsledky referenda » (Résultats principaux du référendum), *Mladá Fronta Dnes*, 16.06.2003.

- Le vote selon **la profession** : 77% des employés, 79% des entrepreneurs, 78% des retraités, 75% des personnes au foyer et 84% des étudiants votèrent pour l'entrée dans l'UE. Seuls 65% des chômeurs se prononcèrent pour l'adhésion.
- Le vote selon le **lieu de résidence** : 75% des ruraux et 78% des citadins votèrent pour l'adhésion.
- Le vote selon les **affiliations partisans** : 82% des électeurs du parti social-démocrate ČSSD, 86% du parti conservateur ODS, 84% des chrétiens-démocrates du KDU-ČSL et 92% des libéraux d'UŠ-DEU votèrent pour l'adhésion. Seuls 37% des sympathisants du parti communiste KSČM firent de même, malgré le refus « provisoire » de l'adhésion exprimé par cette formation.
- Le vote dans les **régions** : les habitants de Prague et de l'Est du pays (Moravie) votèrent dans une plus grande majorité pour l'adhésion à l'UE, malgré une participation assez faible par rapport à la moyenne nationale. Dans les régions de l'Ouest en revanche, et notamment dans les Sudètes où le parti communiste avait fait un très bon score lors des élections de 2002, l'opposition à l'intégration fut plus répandue parmi les votants. Ces votes, sans doute liés à la controverse sur les décrets Beneš, contredisent les sondages qui faisaient état d'un fort soutien pour l'adhésion dans l'Ouest du pays.

Des dynamiques locales de refus et de soutien de l'adhésion apparurent en effet dans les pays candidats. Ainsi en Pologne, l'Ouest et le Sud du pays se mobilisèrent intensément en faveur de l'adhésion, sur le plan de la participation au référendum comme celui des votes positifs. Environ 85% des votants approuvèrent l'intégration en Poméranie et en Silésie, par rapport à moins de 70% dans les Carpates et en Podlachie. Or le parti SLD était mieux représenté à l'Ouest qu'à l'Est depuis les élections de 2001, et les enquêtes sociologiques avaient confirmé une hausse du soutien à l'intégration dans cette partie du pays entre 2000 et 2002, avec l'arrivée des sociaux-démocrates au pouvoir²⁰. D'autre part, la familiarité avec les voisins occidentaux joua sans doute un rôle dans ce vote, alors que l'entrée dans l'UE suscitait des craintes spécifiques à l'Est (rupture des liens avec l'ex-URSS due à la fermeture stricte des frontières, marginalisation accrue par rapport à la partie occidentale du pays). Les conservateurs avaient en outre obtenu de meilleurs scores en 2001 à l'Est, et le parti d'extrême droite LPR y avait également acquis quelques bastions - notamment à Rzeszów, où fut élu une figure emblématique de ce parti et où moins de 60% des votants se prononcèrent pour l'adhésion. Une logique locale similaire apparut dans le bourg de Jedwabne, rendu tristement célèbre par une controverse sur l'extermination de sa population juive pendant la seconde guerre mondiale, et dont les habitants votèrent à 65% contre l'adhésion à l'UE. Ce vote, témoin d'une vive hostilité envers « l'étranger », souligne aussi le débordement de l'enjeu européen vers d'autres questions politiques²¹.

2.2. L'ingénierie électorale lors des référendums de ratification de l'adhésion

Bien que les participants effectifs à un référendum soient toujours moins nombreux que leurs participants déclarés, les écarts entre prédictions et participation furent très larges dans certains pays. Ainsi en Hongrie, la participation effective fut de seulement 45% des inscrits, alors que les sondages tablaient sur plus de 80% de participation en janvier 2003, et

²⁰ CBOS, « Poparcie dla integracji Polski z Unią europejską – zróżnicowanie regionalne » (Le soutien à l'intégration de la Pologne à l'Union européenne – Différenciation régionale), août 2002.

²¹ «Kraj po referendum – Powiaty Europy » (Le pays après le référendum. Les régions de l'Europe), *Gazeta Wyborcza*, 10.06.2003.

sur 60% quelques jours avant le scrutin du 12 avril²². De même en Slovaquie, 73% de personnes avaient l'intention de voter en mars 2003 selon les sondages, mais ces estimations tombèrent à 42% au début du mois de mai²³. Le taux de participation effectif fut finalement de 52% les 16-17 mai. Les sondages pré-référendaires mirent à juste titre l'accent sur l'abstention probable des opposants à l'intégration, mais ils sur-estimèrent la participation de ses partisans.

2.2.1. La crainte de l'abstention et les jeux sur les modalités des référendums

Si l'abstention fut une arme particulièrement utile dans les pays où un seuil de participation était requis pour valider le scrutin (Slovaquie, Pologne, Lituanie), un faible taux de participation aurait délégitimé les résultats des référendums dans tous les cas. Les gouvernements de certains pays candidats eurent par conséquent recours à des arrangements techniques visant à modifier les règles électorales. Ainsi en Pologne, le référendum fut étendu sur deux jours, samedi et dimanche, et l'on décida de rendre public le taux de participation dès le premier soir afin de mobiliser la population²⁴. En Lituanie, le seuil de participation nécessaire à la validation d'un référendum, habituellement d'un tiers des inscrits, fut réduit à la moitié des votants.

D'intenses campagnes de mobilisation des électors furent également menées, auxquelles participèrent des hommes politiques étrangers comme le président du Parlement européen Pat Cox et le commissaire chargé de l'élargissement Günter Verheugen. Les Églises s'y associèrent, et le pape lui-même prit position pour l'adhésion de la Pologne à l'UE, avec le slogan « De l'Union de Lublin à l'Union européenne » (retournant ainsi les arguments de ceux qui utilisaient l'histoire pour critiquer l'entrée dans l'UE). En Slovaquie, les scrutins se tiennent traditionnellement un vendredi et un samedi, mais aucune des quatre consultations précédentes organisées depuis 1993 n'avait été validée, faute de recueillir la participation de 50% des inscrits. Les hommes politiques, échaudés par la forte abstention en Hongrie le mois précédent, appelèrent vivement à la participation électorale. Le premier soir du vote, lorsque seuls 25% des Slovaques s'étaient rendus aux urnes, le président du Conseil national de la République lut une déclaration émanant des sept formations parlementaires, qui appelait à voter le lendemain. Deux heures avant la fermeture des bureaux de vote le samedi soir, le taux de participation atteignait seulement 45% des inscrits. Le président Schuster et le premier ministre Dzurinda lancèrent alors un ultime appel aux électeurs.

Les corps intermédiaires, comme la confédération industrielle de Lituanie, incitèrent également les électeurs à voter pour l'intégration. Diverses techniques de marketing furent utilisées dans ce pays : la plus grande brasserie mit sur le marché une nouvelle bière appelée « Eurobière » à un coût inférieur aux autres, tandis qu'un supermarché offrait un cadeau à tout citoyen ayant voté. Enfin, certaines associations non gouvernementales et des regroupement *ad hoc* firent campagne pour le « oui », comme en République tchèque où le groupe « Oui à l'Europe » constitué autour de l'ancien président de la République Václav Havel, organisa des rencontres politiques et culturelles pour mobiliser les électeurs.

Malgré cette mobilisation multiforme, les taux de participation restèrent relativement bas. L'abstention fut sans doute renforcée par la publication de sondages donnant une confortable majorité aux partisans de l'adhésion. Ainsi en Hongrie, l'adhésion fut activement

²² MEDIÁN, « Az EU-csatlakozás támogatottsága » (Le soutien à l'adhésion à l'UE), mars 2003.

²³ *Názory*, 2003, vol. 14, n°2, p.23.

²⁴ 83% des participants au référendum interrogés en juillet 2003 affirmèrent toutefois que ces changements n'avaient pas modifié leur décision de voter ni la direction de leur vote, cf EUROPAP, 06.08.2003.

soutenue par seulement 38% de l'électorat, malgré les forts taux de soutien enregistrés par les sondages pré-référendaires - qui avaient d'ailleurs poussé ce pays à être parmi les premiers à organiser sa consultation pour entraîner les autres États candidats. Cette faible participation découla en partie du sentiment que les dés étaient jetés en faveur de l'adhésion. C'est ce qu'indique une enquête réalisée par Szonda Ipsos auprès d'un échantillon d'abstentionnistes, à qui l'on demanda pourquoi ils n'avaient pas voté (ils pouvaient avancer plusieurs raisons). Le fait que « le oui était inévitable » fut cité par 57% d'entre eux. 51% dirent aussi qu'ils étaient « trop occupés pour voter » et que l'adhésion n'était pas assez importante pour se déplacer. Les « conflits entre hommes politiques » furent évoqués par un tiers des sondés, et seuls un quart d'entre eux dirent qu'ils étaient contre l'adhésion mais ne voulaient pas voter « non ». Ce type de sondage post-référendaire pose cependant un problème méthodologique lié à la norme de comportement politique valorisant la participation électorale : plus de 70% des sondés « se sont souvenus » d'avoir voté en Hongrie et en Pologne, alors que les taux de participation avaient été respectivement de 45,3% et 58,8 % des inscrits !²⁵

2.2.2. Les campagnes référendaires : sur quoi les électeurs se prononcent-ils ?

Les sondages ne purent saisir les effets de la politisation des débats européens pour des enjeux de politique interne, ni prendre en compte l'incertitude découlant de la logique même de la consultation référendaire.

La politisation n'est pas toujours payante, et certaines tentatives eurent un impact fort mais éphémère sur les opinions à la fin de la pré-adhésion. Ce fut le cas de la controverse sur les décrets Beneš en République tchèque lors de la campagne précédant les élections législatives de juin 2002²⁶. La remarque du premier ministre tchèque Miloš Zeman en février 2002, qui avait qualifié les Allemands des Sudètes de « traîtres » et justifié leur expulsion, suscita des réactions outragées dans les pays voisins. Le président de l'ODS Václav Klaus défendit vivement ces décrets et demanda que leur validité soit reconnue par une clause spéciale du traité d'adhésion à l'UE - ce que refusa la Commission européenne. La part des sondés décidés à voter pour l'adhésion baissa entre février et avril 2002, au moment où s'amplifiait cette controverse. Or dès juin 2002, le soutien à l'adhésion retrouva son niveau antérieur²⁷. Les décrets Beneš furent à nouveau au centre des débats lors du scrutin présidentiel de février 2003 : Václav Klaus et le KSČM reprochèrent au candidat de la coalition gouvernementale ses critiques antérieurs envers ces décrets.

En outre, certains représentants de l'ODS adoptèrent une attitude tiède envers l'intégration lors de la campagne référendaire. Le président de la République nouvellement élu, Václav Klaus, appela tardivement les électeurs à se rendre aux urnes, et refusa de donner des consignes de vote et de dire comment lui-même voterait. Il critiqua également le caractère « partial » et « trivial » de la campagne gouvernementale d'information sur l'adhésion. Le vice-président du parti Ivan Langer et l'ancien ministre Martin Říman, ainsi que l'expert de politique étrangère Miroslav Bednář, s'opposèrent publiquement à l'adhésion. L'ODS appela ses sympathisants à voter « oui » seulement deux heures avant le début du référendum, par la voix de son premier vice-président Jan Zahradil qui affirma que le pays pourrait mieux « défendre ses intérêts nationaux » à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'UE. Ceci ne dissuada pas la population de voter dans une large majorité en faveur de l'intégration.

²⁵ EUROPAP, 06.08.2003 ; *Népszabadság*, 15.04.2003.

²⁶ Les décrets Beneš, adoptés en Tchécoslovaquie en 1945, ordonnèrent l'expropriation et l'expulsion de trois millions d'Allemands et de cent mille Hongrois vivant dans la région des Sudètes.

²⁷STEM, « Postoje ke vstupu do EU dlouhodobě stabilní » (Les attitudes envers l'adhésion à l'UE sont stables sur le long terme), septembre 2002.

Mais d'autres instrumentalisation des questions européennes eurent un impact plus fort, du fait d'une conjoncture politique plus propice à la polarisation et à la sanction indirecte du gouvernement. C'est ce qu'illustre le cas hongrois. Après une campagne législative particulièrement vive en avril 2002, le scrutin municipal d'octobre contribua au maintien d'un haut niveau de conflit politique. Les controverses sur la loi constitutionnelle nécessaire à la tenue du référendum, ainsi que les critiques des résultats des négociations par le FIDESZ-MPP, se traduisirent par une baisse du soutien populaire à l'intégration à la fin de l'année 2002. Celle-ci fut particulièrement sensible parmi les sympathisants de ce parti, qui furent plus nombreux à percevoir l'adhésion comme « désavantageuse » qu'« avantageuse » (bien qu'ils se soient prononcé pour l'adhésion dans leur majorité)²⁸. Après le référendum, 24% des électeurs du MSzP et 40% des partisans du FIDESZ-MPP affirmèrent qu'ils s'étaient abstenus de voter. 75% de ces derniers se dirent cependant satisfaits du résultat du référendum, contre 81% du total des sondés²⁹. Les logiques idéologiques et sociales s'annulèrent donc dans ce pays : l'idée reçue selon laquelle les électeurs du MSzP, souvent âgés, voteraient contre l'intégration, contrairement aux électeurs souvent jeunes du FIDESZ-MPP, ne fut pas confirmée.

En Pologne en revanche, le gouvernement Miller parvint à dissocier participation au référendum et sanction d'une équipe dirigeante particulièrement impopulaire, en annonçant la tenue d'élections législatives anticipées en juin 2004, au moment des élections européennes. Les partis d'opposition, qui n'avaient pas à se positionner pour d'autres consultations électorales simultanées, invitèrent leurs électeurs à se placer dans la perspective d'un « choix de civilisation ». Ce fut le thème majeur du parti libéral pro-intégration PO. De même le parti conservateur PiS, dont une minorité active s'opposait à l'intégration, avait critiqué les conditions de l'adhésion. Après les dernières concessions arrachées au sommet de Copenhague, il tint un congrès spécial en janvier 2003 et plaça sa campagne sous le slogan « Une Pologne forte dans l'Union européenne ». De même, le parti PSL opta pour le slogan « N'ayez pas peur de l'Union. Nous sommes avec vous! ». Même le parti agrarien radical Samoobrona adopta un profil bas, en affirmant qu'il n'était pas opposé à l'adhésion en tant que tel, mais qu'il rejetait les conditions négociées par le gouvernement. Son slogan « Le choix dépend de vous » refléta cette prudence.

De manière générale, ces campagnes furent toutefois marquées par une très faible visibilité des acteurs opposés à l'intégration. Ceux-ci furent souvent représentés par des groupuscules d'extrême-droite formés pour l'occasion, comme la coalition « Non à l'UE » en République tchèque, le Nouveau Parti slovène ou le « Mouvement pour une Hongrie libre ». Ils eurent une couverture médiatique minimale et ne bénéficièrent d'aucun financement public. Seul le parti polonais d'extrême-droite LPR mena une mobilisation intense, « de la dernière chance ». La Ligue des familles polonaises consacra près de deux millions de zlotys à sa campagne, alors que seul le SLD dépensait une somme équivalente dans un but opposé. Elle centra son attention sur les coûts économiques et sociaux de l'adhésion, et souligna qu'un refus de l'intégration signifierait la chute du gouvernement social-démocrate. Mais certains de ses représentants agitèrent également la menace de la décadence morale et de la perte de souveraineté, avec le slogan « Hier Moscou, aujourd'hui Bruxelles ». La forte approbation de l'intégration dans l'Ouest du pays, malgré les dangers supposés du revanchisme allemand, illustra la faible portée de ces arguments³⁰.

²⁸ *Népszabadság*, 23.01.2003.

²⁹ *Népszabadság*, 15.04.2003.

³⁰ La LPR envoya aux électeurs une fausse carte postale datée du 13 décembre 2005, envoyée par un certain Zdzisiek adressée à sa mère en Biélorussie. Celui-ci se plaignait de la hausse des prix et demandait qu'on lui

Conclusion :

À des degrés divers selon les pays, trois phénomènes témoignèrent de l'identification limitée des citoyens d'Europe centrale à l'UE. L'impression dominante fut que les campagnes gouvernementales d'information étaient partiales et permettaient aux partisans de l'adhésion d'exprimer leur opinion plus librement que les opposants. En second lieu, le manque d'information et la difficulté à estimer l'impact de l'intégration persistèrent jusqu'à la tenue des référendums. Enfin, une attitude fataliste, incitant à voter pour l'intégration tout en considérant ses conditions comme désavantageuses, ressortit également des débats référendaires. Dans quelle mesure la superficialité du soutien populaire à l'intégration, illustrée par les taux élevés d'abstention dans certains pays, pourrait-elle légitimer « l'euro-scepticisme » pendant la phase post-référendaire? Une fois atteint l'objectif d'adhésion, peut-on s'attendre à une intensification des querelles sur la « protection de l'intérêt national » apparues avec l'ouverture des négociations en 1998 ?

Les conflits sur les questions budgétaires lors des dernières sessions de négociations, puis les débats sur la référence aux valeurs chrétiennes et les réformes institutionnelles devant être entérinées par la Constitution européenne, mirent en lumière l'acuité des contentieux entre anciens et futurs États membres de l'Union. Les demandes de référendums pour l'adoption de la Constitution européenne en Pologne et en République tchèque, ainsi que les polémiques sur les modalités techniques des élections européennes de juin 2004, soulignent la mobilisation des acteurs politiques « euro-réalistes » autour des nouveaux enjeux européens. Les rapprochements entre les gouvernements insatisfaits du projet de Constitution, et les coalitions auxquelles peuvent désormais participer les partis politiques d'Europe centrale à travers leurs observateurs au Parlement européen, témoignent également des nouvelles opportunités des acteurs politiques une fois les traités d'adhésion signés.

Mais la grande faiblesse de l'opposition active à l'intégration lors des référendums est également le signe d'une large acceptation des interdépendances croissantes entre pays post-communistes et pays d'Europe occidentale. L'europanisation de leurs systèmes politiques et sociaux, dont l'adhésion marque un premier seuil, invite à cesser de considérer de manière dichotomique anciens et nouveaux États membres de l'Union européenne. Il semble plus fructueux de s'interroger sur la « double transformation » induite par la chute des régimes socialistes et la préparation à l'adhésion, en centrant l'analyse sur la construction d'un espace socio-politique européen englobant désormais certains pays de l'ancien bloc de l'Est.

envoi « un kilo de jambon ordinaire ». Dans une autre version, ce courrier électronique factice fut envoyé : « Pour ce qui concerne notre maison, cette année M. Helmut est venu de Berlin. D'abord il nous a offert une bière, ensuite il a montré un titre de propriété de 1937 et nous a dit que maintenant, cette terre était à lui ».

Annexe : Résultats des référendums d'adhésion

	Participation : % des inscrits	Vote pour l'adhésion : % des votants	Vote pour l'adhésion : % des inscrits
Slovénie (23.03.2003)	60,3	89,7	54,1
Hongrie (12.04.2003)	45,6	83,8	38,2
Lituanie (10-11.05.2003)	63,3	91,0	57,6
Slovaquie (16-17.05.2003)	52,2	92,5	48,2
Pologne (07-08.06.2003)	58,8	77,4	45,5
République tchèque (13-14.06.2003)	55,2	77,3	42,7
Estonie (14.09.2003)	63,7	66,8	42,5
Lettonie (20.09.2003)	72,5	69,5	50,3

Source : « Le point sur les référendums d'adhésion », *Revue Élargissement*, disponible sur le site www.dree.org/elargissement.