

UNE EUROFAVEUR RETROUVÉE : L'OPINION PUBLIQUE ESPAGNOLE ET L'UE



■ DANIEL DEBOMY

Chercheur associé à
l'Institut Jacques Delors,
directeur d'OPTEM

L'Institut Jacques Delors s'est penché ces derniers mois sur les opinions publiques vis-à-vis de l'Union européenne dans plusieurs de ses plus grands pays : en France et en Allemagne¹, en Italie², puis en Pologne³. Il fait ici le point de l'état de l'opinion en Espagne alors qu'un changement de gouvernement vient de se produire dans ce pays.

Cette analyse s'appuie, comme celles que nous avons publiées sur d'autres pays, sur les résultats des enquêtes régulières de la Commission et du Parlement européens⁴, et sur les apports d'études qualitatives réalisées au fil des années par l'institut OPTEM et ses partenaires européens⁵. Nous y avons cité en outre certains résultats d'une enquête réalisée pour l'association Dialogo⁶ en Espagne et en France, qui les recoupe sur plusieurs points ; cela nous a amenés à présenter des éléments comparatifs entre l'Espagne et la France également pour les données issues

des enquêtes des institutions de l'UE – à côté des comparaisons effectuées avec la moyenne communautaire.

1. L'évolution des jugements sur l'appartenance depuis l'accession à l'UE : une amélioration récente très sensible après de grandes fluctuations au fil des années

ENCADRÉ 1 ■

Les évolutions en la matière peuvent être suivies par deux indicateurs de base, qui ont été mesurés chaque semestre dans les enquêtes Eurobaromètre Standard de la Commission européenne jusqu'au printemps de 2011 (sauf à l'automne de 2010 pour le premier), puis (moins régulièrement toutefois) dans le Parlemètre du Parlement européen : le premier (indicateur d'appartenance) mesure la proportion des citoyens qui considèrent le fait pour leur pays de faire partie de l'UE comme une bonne chose (ou comme une mauvaise chose, ou comme

1. Pascal Lamy, Sébastien Maillard, Henrik Enderlein et Daniel Debomy, « Europe, Allemagne, France : évolution des opinions publiques », Institut Jacques Delors, septembre 2017. Papier présenté aux 26e rencontres franco-allemandes d'Evian.

2. Daniel Debomy, Emmanuel Rivière et Arno Husson, « Les Italiens et l'Europe, chronique d'un désenchantement », Policy paper n° 217, Institut Jacques Delors, 16 février 2018.

3. Daniel Debomy, « Un peu, beaucoup ... modérément. Les opinions publiques et l'UE dans les pays de Visegrad », Policy paper n° 222, Institut Jacques Delors, 5 avril 2018.

4. Enquêtes Eurobaromètre de la Commission européenne, et sur certains points, enquêtes Parlemètre du Parlement européen.

5. Études qualitatives menées à partir de 1986, notamment pour la Commission européenne, par OPTEM et ses partenaires du réseau European Qualitative Network, incluant les observations du partenaire espagnol actuel Psyma (Madrid).

6. Dialogo, Asociación de Amistad Hispano-Francesa, Calle Doctor Castelo 10, 28 009 Madrid. www.dialogo.es.

Débat à l'Institut français de Madrid le 10 avril 2018, autour d'une enquête réalisée par le Real Instituto Elcano. Voir [les résultats complets de l'étude](#).

une chose ni bonne ni mauvaise) ; le second (indicateur de bénéfice) se rapporte au fait de juger (ou non) que leur pays a bénéficié de son appartenance.

En Espagne, la première mesure de l'indicateur d'appartenance effectuée après l'entrée dans la Communauté européenne au printemps 1986 donnait 62% d'opinions favorables contre 4% (34% n'ayant pas d'avis tranchés ou ne répondant pas à la question) ; cela situait le pays au niveau de la moyenne communautaire. De là, cet indicateur a d'abord fortement progressé, avec des à-coups, pour atteindre 78% (contre : 3%) au printemps 1991. Il a ensuite chuté : entre l'automne 1992 et l'automne 1995, cet indicateur espagnol s'est trouvé constamment en-dessous de la moyenne européenne.

Dans les années suivantes, au contraire, les Espagnols se sont montrés à nouveau plus euro-favorables que la moyenne – souvent très largement -, avec au printemps 2007 un pic à 73% (contre : 10%) et au printemps 2009 encore un niveau supérieur à 70%.

Ensuite s'est produite une nouvelle chute – un score à nouveau particulièrement bas de 47% (contre 24%) étant enregistré au printemps de 2013. Mais dans les années les plus récentes, on a assisté à un regain d'euro-faveur chez les Espagnols : 62% estimaient à l'automne 2017 que l'appartenance de leur pays à l'UE est une bonne chose. Ils se situent à nouveau sensiblement au-dessus de la moyenne européenne (de 51% d'opinions favorables).

Comme l'illustre le graphique ci-dessous, le profil de la courbe d'évolution de l'opinion espagnole diffère à plusieurs égards de celle de l'UE dans son ensemble. La comparaison avec la France montre aussi des différences : l'évolution de l'opinion française a connu dans l'ensemble les mêmes mouvements vers le haut ou vers le bas que celle de l'UE ; mais, si les Français étaient plus précoces dans leur faveur croissante dans la toute première période, leur score s'est ensuite situé le plus souvent en dessous du score européen moyen, et la remontée qu'on a observée en Europe depuis le creux de la crise a été en France plus modeste et plus hésitante.

Quant à l'indicateur de bénéfice d'appartenance

à l'UE, analysé ici depuis 1989 – cf. graphique page 7 –, il est passé en Espagne comme dans l'UE par un pic au printemps 1991 (58% jugeant que le pays avait tiré avantage de son appartenance – score proche de la moyenne – contre 25% qui ne le pensaient pas, et 17% de non-réponses), avant de chuter très fortement jusqu'au printemps 1995, où 28% seulement en reconnaissaient le bénéfice. De l'automne 1992 à l'automne 1995, les Espagnols sont restés plus nombreux à ne pas voir un avantage à appartenir à l'UE que l'inverse.

La remontée de l'indicateur espagnol a été, jusqu'à la crise, beaucoup plus nette que celle de la moyenne européenne : au printemps 2007, prévalaient 75% d'avis favorables en Espagne (contre : 14%), comparés à 59% dans l'UE. Puis la baisse consécutive de cet indicateur a ensuite été nettement plus marquée et plus durable en Espagne que dans la moyenne européenne : chute de 25 points par rapport au pic d'avant crise.

Depuis ces creux, la remontée de l'indicateur de bénéfice, comme celle des jugements sur l'appartenance, a été plus hachée mais plus forte pour l'Espagne que pour l'ensemble de l'UE : à l'automne 2017, 70% (contre : 20%) des Espagnols jugent que leur pays a bénéficié de son appartenance à l'UE – la moyenne européenne étant de 64%.

ENCADRÉ 2 ■

Le Parlement européen vient de publier les résultats d'une enquête toute récente réalisée au printemps de 2018, qui confirme la tendance des dernières années. Pour l'ensemble de l'UE l'indicateur d'appartenance progresse encore de 3 points (à 60% contre 12%), l'indicateur de bénéfice également (à 67% contre 23%). L'amélioration pour l'Espagne est plus nette encore : respectivement plus 6 points (à 68%) et plus 5 points (à 75%).

(En France, ces indicateurs gagnent respectivement 4 et 3 points).

2 ■ Les ressorts des attitudes espagnoles : des fluctuations à considérer en regard de l'intensité des attentes

Lors de leur entrée dans la Communauté en 1986, les Espagnols voyaient dans cette adhésion la reconnaissance de leur pays comme une grande nation, comme un pays développé et comme un État démocratique

après la fin de l'ère franquiste. C'était pour eux à la fois une nécessité historique et un nouveau point de départ vers une modernité incarnée par des pays plus avancés situés plus au Nord. Ils avaient conscience du fait que des efforts seraient à faire, mais considéraient l'appartenance à l'ensemble européen à la fois comme le moyen et la condition pour qu'ils soient couronnés de succès.

L'affaïssement de cette disposition favorable à partir de 1992 a été concomitante d'un fléchissement sur le plan économique. Le pays, après avoir été mis en pleine lumière avec les Jeux olympiques de Barcelone et l'Exposition universelle de Séville, s'est alors brutalement réveillé d'un rêve de rattrapage rapide des États membres plus anciens. L'éclatement de la Yougoslavie, auquel les Espagnols semblent avoir été particulièrement sensibles, a réactivé des craintes de fractures et de violences, en même temps qu'il mettait en évidence les failles de l'UE incapable d'y répondre rapidement et efficacement. Les Espagnols restaient toutefois attachés à la perspective d'une Europe ambitieuse, non limitée à la sphère économique.

Le début des années 2000, coïncidant avec une reprise de l'économie, a vu se produire chez eux un regain d'optimisme pour leur pays : progrès économique, modernisation, montée du niveau de vie souligné notamment dans les catégories moyennes et modestes de la population, avancées sur le plan social avec l'évolution de la condition féminine, démocratie consolidée, influence plus grande de l'Espagne au plan international (dans l'UE, dans l'Otan).

En même temps demeuraient le désir d'une Union européenne fusionnelle, communauté culturelle et historique autant qu'économique et politique, et un fort sentiment d'européanité, contrastant avec une défiance notable envers les États-Unis. Les contacts et les voyages rendus davantage possibles par une plus grande aisance matérielle permettaient de vivre cela plus concrètement.

Certains soulignaient cependant le décalage qu'il y avait à leurs yeux entre cet idéal et une réalité moins rose, constataient l'écart restant avec les pays plus avancés, ou s'interrogeaient sur l'impact de certaines

mesures communautaires (sur l'agriculture ou la pêche par exemple). Mais globalement les effets positifs de l'appartenance à l'UE étaient clairement reconnus.

Au cours de cette période, l'entrée en vigueur de l'euro, symbole fort de l'unification européenne, s'est faite en Espagne sans grandes difficultés (malgré quelques craintes dans les années qui l'avaient précédée – de hausses des prix et d'effets négatifs sur le niveau de vie – dans les catégories socioéconomiques modestes).

Dans la deuxième partie de la décennie 2000, il semble que des clivages se soient accentués au sein de la société espagnole : entre niveaux sociaux – les couches supérieures voyant pour elles-mêmes des avantages (dont la facilitation des voyages avec la libre circulation et la monnaie unique) qui restent plus abstraits pour les moins aisées ; et entre générations – les plus jeunes se montrant plus incertains sur les perspectives futures (d'emploi notamment) que leurs aînés plus installés dans leur situation.

Dans l'ensemble, le positif l'emportait toutefois clairement sur le négatif. La conscience des progrès réalisés avec l'adhésion à l'UE était assez générale ; si un écart notable subsistait avec l'Allemagne, la France ou le Royaume Uni, l'Espagne se voyait rattraper le niveau italien, et se détacher nettement des autres pays du sud de l'Europe.

Après le début de la crise et l'éclatement de la bulle immobilière en 2008, le moral des Espagnols s'est considérablement dégradé. L'économie s'est affaïssée, le chômage s'est accru dans des proportions considérables. La conscience de bénéfices de l'appartenance à l'UE n'a pas disparu (apport des fonds communautaires, libre circulation et possibilités de mobilité professionnelle, échanges universitaires et culturels, euro...) mais ceux-ci sont passés au second plan ; celle d'un écart resté important – voire croissant – entre le sud et le nord de l'UE s'est avivée. Plus encore, la perspective d'une mise sous tutelle de l'Espagne, l'impression d'un pays qui perdait la maîtrise de son destin, ont alors suscité déceptions, scepticisme croissant, voire sentiments d'abandon.

L'amélioration de la situation économique des dernières années (croissance annuelle de 3% ou plus depuis 2015) a manifestement été un facteur du net redressement des opinions relatives à l'UE que l'on constate dans les enquêtes par sondage évoquées ci-dessus. Les Espagnols restent aujourd'hui fondamentalement europhiles et désireux d'unification européenne plus profonde.

3. L'état des lieux actuel : la confirmation d'un regain d'europhilie

Les réponses à d'autres questions posées dans l'enquête Eurobaromètre Standard confirment, à la fin de 2017, le retour des Espagnols à des dispositions euro-favorables. 71%, contre 37%, se disent attachés à l'UE – nettement plus que la moyenne européenne (de 55%). 66%, contre 29%, sont optimistes pour son avenir – proportion là aussi supérieure au score moyen (de 57%). 21% seulement estiment que leur pays se porterait mieux s'il était en dehors de l'UE, 73% étant d'avis contraire (moyenne communautaire : 31%, contre 60%). Une majorité absolue de 57%, contre 36%, estime que les intérêts du pays sont bien pris en compte dans l'UE (moyenne : 49% contre 43%).

Dans une question sur la vitesse souhaitable de l'intégration européenne, ils sont 49% à choisir les réponses correspondant aux rythmes les plus soutenus – en comparaison de 37% pour l'ensemble des citoyens européens. Plus de 80% déclarent souhaiter qu'on prenne davantage de décisions au niveau de l'UE, 12% marquant leur désaccord – score ici très supérieur au score moyen (de 55%).

Moins nettement favorable est l'image qu'ils ont de l'UE : positive pour 39%, négative pour 13%, neutre pour 47% ; elle est toutefois un peu meilleure que la moyenne (40% positive, mais 21% négative). Il en va de même de la confiance qu'elle inspire – partagée par 44%, contre 47% (le score européen moyen est de 41% contre 48%).

Quant à l'impression que les choses vont actuellement dans la bonne direction dans l'UE, impression médiocre dans l'ensemble de l'Union notamment en conséquence de

la crise (30%, contre 47% de « mauvaise direction », et 12% d'opinions non tranchées), elle l'est également chez les Espagnols, à un degré très légèrement moindre. Les Espagnols jugent cependant plus sévèrement la direction des choses dans leur pays (22% bonne, 69% mauvaise).

Sur tous ces points, les réponses des Espagnols sont plus en faveur de l'UE que celles des citoyens européens dans leur ensemble – et nettement plus à maints égards. Elles contrastent souvent avec celles des Français, qui se montrent sur la plupart des points plus sombres que les Européens moyens, à trois exceptions près : ils sont proches de ceux-ci pour ce qui est de l'attachement à l'UE, moins nombreux à penser que le pays irait mieux s'il était hors de l'UE, et plus enclins à désirer davantage de décisions communes.

Les Espagnols ne voient pas pour autant comme très rose la situation actuelle de l'économie européenne : elle est bonne pour 39% d'entre eux, mauvaise pour 46%. Ils se montrent ici plus réservés que les Européens moyens (proportions presque inversées, à 48% contre 39%). Celle-ci leur apparaît toutefois meilleure que celle de l'économie nationale (bonne pour 20%, mauvaise pour 79% - en dépit de l'amélioration objectivement indéniable des quelques dernières années).

Tout en restant très prudents, ils envisagent toutefois pour les douze mois à venir une amélioration un peu plus que l'inverse – pour l'UE (à 28% contre 10%, 50% optant pour la réponse « sans changement »), ainsi que pour leur pays (à 29% contre 20%, et 49% d'indétermination). Ils se montrent à cet égard légèrement plus optimistes que les Européens moyens (et que les Français).

4. Les problèmes perçus : les Espagnols globalement plus proches de la moyenne européenne sur les problèmes qui se posent à l'UE

Appelés à désigner, parmi une liste d'une douzaine de problèmes proposés dans une question de l'Eurobaromètre, les deux qu'ils

considèrent comme les plus importants pour l'UE, les Espagnols citent en premier lieu le terrorisme (48% des répondants), puis l'immigration (26%), avant la situation économique (20%), l'état des finances publiques des États membres (18%), le chômage (17%), puis le changement climatique, etc.

Ces six premiers problèmes sont également ceux cités en premier dans l'UE dans son ensemble, quoiqu'avec des poids pour certains différents : dans la moyenne européenne, l'immigration est davantage citée (39%), à quasi-égalité avec le terrorisme (38%). Les Français se situent à cet égard dans une situation intermédiaire (terrorisme 37%, immigration 32%).

Interrogés de même sur les principaux problèmes qui se posent au pays, les Espagnols montrent le maintien d'une très forte préoccupation concernant le chômage (58% de citations), qui précède la situation économique (34%), loin devant le terrorisme, la dette publique, les retraites, le système de santé et de sécurité sociale (scores de l'ordre de 12%), ou encore l'immigration (7%), etc.

ENCADRÉ 3 ■

Dans l'UE dans son ensemble, le chômage est certes le plus cité mais à un bien moins grand degré (25%) ; suivent plusieurs problèmes à des niveaux relativement élevés (immigration 22% ; santé et sécurité sociale 20% ; inflation/niveau des prix/coût de la vie 17% ; terrorisme 16% ; situation économique 16% ; retraites 14% ; insécurité 12% ; système éducatif 11% ; logement 10% ; climat/énergie 10% ; etc.).

En France le chômage (40%) précède le terrorisme (33%) ; viennent ensuite l'immigration (17%), l'insécurité, le coût de la vie, les questions d'environnement, de climat et d'énergie, les retraites, le système éducatif, la dette publique (scores compris entre 11% et 14%). Sur ce plan aussi les Français se situent dans une position intermédiaire.

L'enquête réalisée en Espagne et en France pour Dialogo comportait aussi une question sur « les principaux problèmes ou défis de l'UE actuellement ». Ces résultats ne peuvent être comparés directement avec ceux de l'Eurobaromètre (liste différente d'items, formulation différente d'items portant sur le même sujet, proposition de trois réponses possibles au lieu de deux...). On y retrouve cependant l'importance perçue du problème

du terrorisme (cité dans les deux pays dans des proportions proches : 39% en Espagne, 45% en France). Il est précédé dans le second pays par « l'arrivée de réfugiés/immigrants » (formulation plus concrète que « l'immigration », ce qui concourt sans doute à un score particulièrement élevé de 60%) – problème cité aussi par une proportion importante de 39% des interviewés dans le premier.

Suivent des problèmes de nature socio-économique : le chômage (un peu plus en Espagne, 41%, qu'en France, 34%), les inégalités sociales/la pauvreté (31% et 28% respectivement), le vieillissement de la population/le système de retraites (cité en Espagne par 21%, mais peu en France), avant le réchauffement global (15% et 10%) – mais aussi la désunion interne (17%, 20%), la sortie du Royaume-Uni (plus en Espagne, 33%, qu'en France, 19%), la montée de l'extrême droite (14%, 17%), les mouvements séparatistes (16% en Espagne, peu en France)... Il se dégage des deux enquêtes des préoccupations majeures communes malgré les différences.

5. Les réussites de l'UE : libre circulation, paix, échanges, euro, influence d'un grand ensemble européen sont mis en avant

L'enquête Eurobaromètre demandait aux citoyens interrogés quels étaient, à leurs yeux, les trois résultats les plus positifs de l'UE, parmi une liste de huit propositions. Les Espagnols citent le plus fréquemment la libre circulation (des personnes, des biens et des services) (à 60%), puis la paix entre les pays de l'UE (48%). Ensuite viennent le pouvoir économique de l'UE (28%), l'euro (26%), les programmes d'échanges tels qu'Erasmus (23%), l'influence politique et diplomatique de l'UE dans le monde (20%), le niveau de protection sociale dans l'UE (santé, éducation, retraites) (16%) et enfin la PAC (6% - il est vrai qu'elle ne concerne directement qu'une faible partie de la population). Par rapport à la moyenne européenne, on note qu'ils mentionnent un peu moins la paix, et plus le pouvoir économique de l'Union.

Une question de même nature dans l'enquête de Dialogo montre aussi une plus grande sensibilité des Français au thème de la paix entre les Etats européens (important toutefois dans les deux pays : 38% en Espagne et 53% en France), un intérêt comparable pour la possibilité de voyager librement en Europe (55% ; 52% respectivement) et pour l'euro (46% ; 52%), mais moindre pour celle de vivre et de travailler dans un autre pays de l'UE (62% en Espagne, proportion nettement supérieure aux 37% enregistrés en France).

En réponse à une question posée dans l'Eurobaromètre, les Espagnols se disent favorables à la libre circulation à la quasi-unanimité (94%) ; entre 90% et 80% ils le sont à des politiques communes en matières de politique étrangère, de défense, de politique énergétique, de migrations, comme de politique économique et monétaire. Ils sont également très majoritaires à soutenir l'idée d'« un marché digital unique » (notion dont nous ne sommes cependant pas assurés qu'elle soit claire pour le citoyen moyen...) et des élargissements futurs à d'autres pays. Ils sont sur tous ces sujets nettement plus enclins à y souscrire que les citoyens de l'ensemble de l'UE (de 10 à 20 points de plus, et même davantage pour le projet de futurs élargissements, qui ne recueille en moyenne que 42% d'approbation, contre 47% d'opposition).

ENCADRÉ 4 ■

Les Français, bien qu'en retrait par rapport à leurs voisins espagnols sur tous ces plans, expriment cependant tout à fait majoritairement eux aussi leur accord avec la plupart des propositions – à l'exception de celle de l'élargissement, très nettement rejetée par 64%, contre 29% qui l'approuvent.

Les Français se disent au contraire plus sensibles au thème de la paix, à l'euro, aux programmes d'échanges, au niveau de protection sociale, et moins à la libre circulation en tant que telle et au pouvoir économique de l'UE.

Cela traduit un accord manifeste au principe d'actions européennes communes (même si, bien entendu, le même degré d'approbation peut ne pas se retrouver ensuite face à des propositions de politiques plus précises).

Sur un autre plan, l'enquête de Dialogo comporte une question concernant « le principal objectif à long terme que devrait avoir l'Union européenne ». Sur les quatre propositions présentées, deux rassemblent le plus grand nombre de réponses dans les deux pays, mais avec des proportions inversées.

Pour les Espagnols, « atteindre le même niveau de bien-être dans tous les pays de l'Union » est plébiscité (55%), « être une puissance capable de rivaliser économiquement sur le marché mondial » venant ensuite avec 26%.

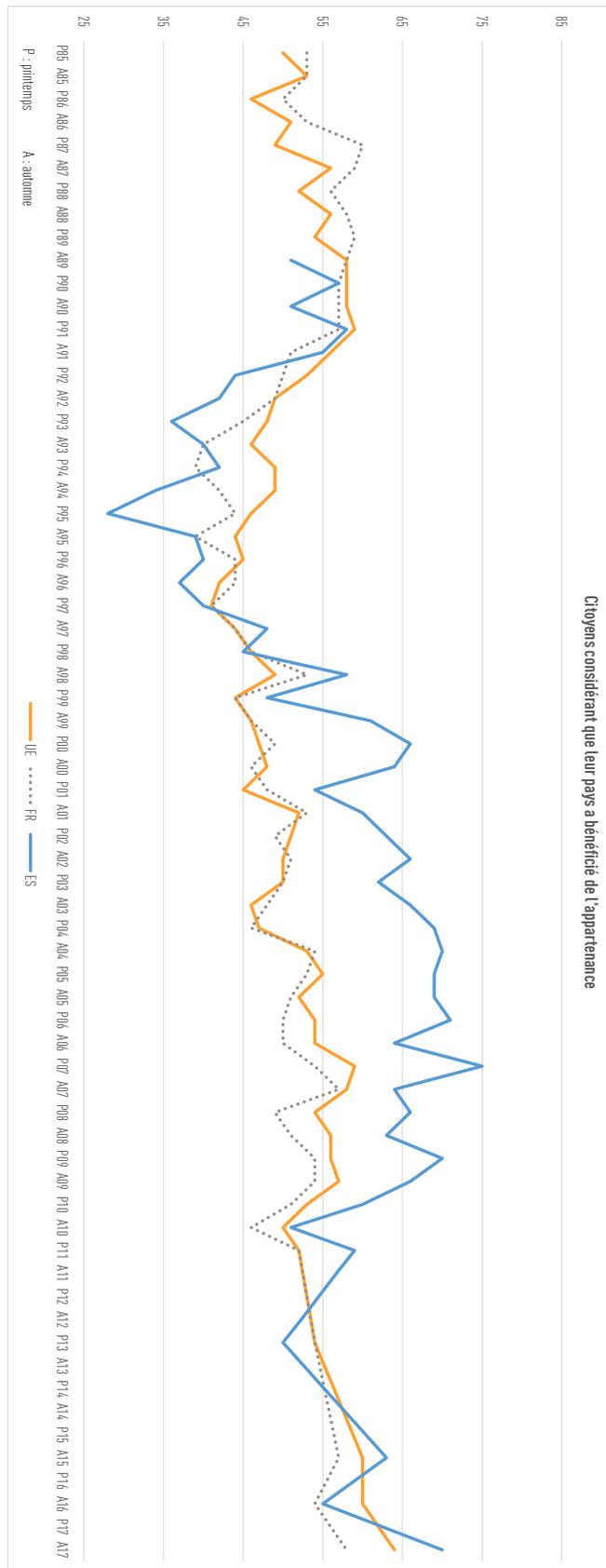
Les Français choisissent prioritairement la deuxième proposition – à 45%, la première récoltant 26% de suffrages. Ce résultat met en évidence à notre sens le souci espagnol rémanent d'un rattrapage, non encore achevé, du niveau de développement et de prospérité d'autres Etats membres : souci qui semble relativement mineur dans les moments fastes mais, on l'a vu, qui peut réveiller des frustrations dans les périodes plus difficiles.

Conclusion

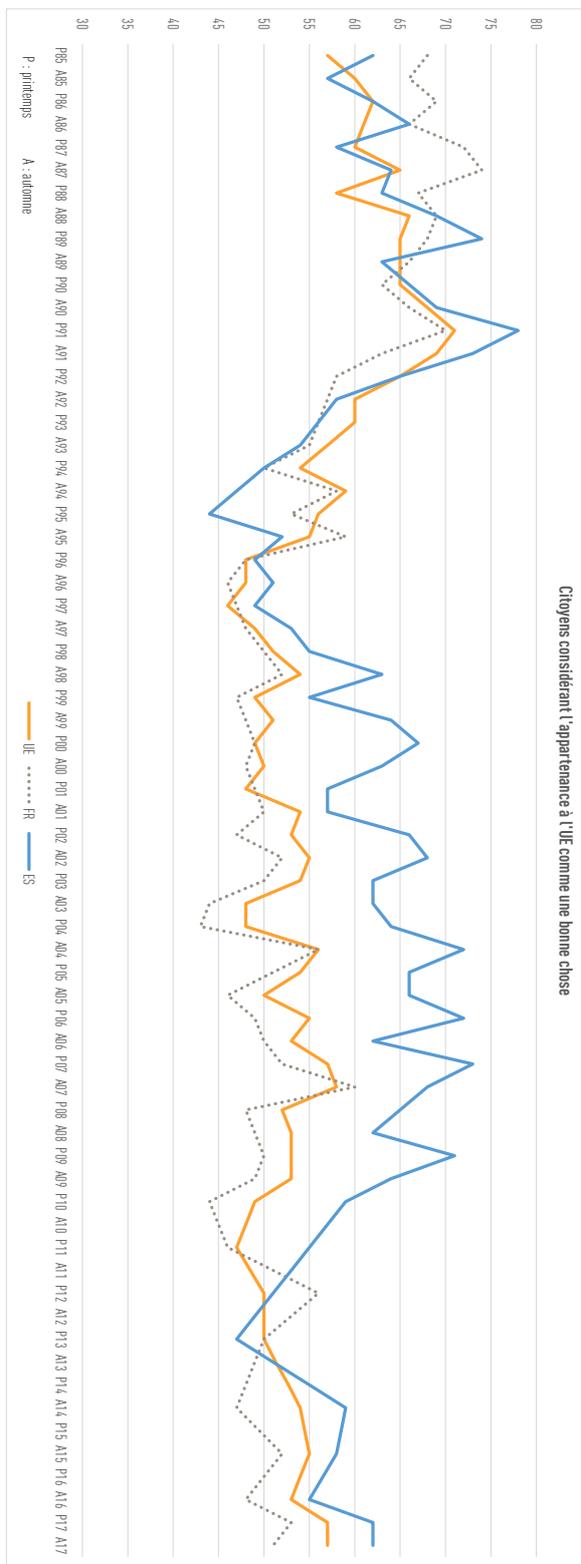
Depuis l'adhésion de l'Espagne, les attitudes des citoyens à l'égard de l'UE y ont fluctué dans des proportions particulièrement importantes – dans un sens positif dans les périodes fastes, dans le sens inverse dans les moments difficiles qu'a connus le pays. La crise économique et ses corollaires, sources de beaucoup d'insatisfaction et d'amertume, se sont traduits par un net repli des opinions exprimées en faveur de l'UE.

Avec le retour à une croissance notable, et à un optimisme prudent malgré les incertitudes qui demeurent, **les Espagnols expriment à nouveau une europhilie qui n'avait été que temporairement occultée.** Reconnaisant largement les apports de l'UE – même si le souci demeure d'un rattrapage, engagé mais non achevé, des pays de l'UE plus avancés – ils expriment des attentes fortes et générales d'action commune dans maints domaines, qui ne se limitent pas à la sphère économique. crise économique et ses corollaires, sources de beaucoup d'insatisfaction et d'amertume, se sont traduits par un net repli des opinions exprimées en faveur de l'UE.

GRAPHIQUE 1 ■ Citoyens considérant que leur pays a bénéficié de l'appartenance



GRAPHIQUE 2 ■ Citoyens considérant l'appartenance à l'UE comme une bonne chose



Directeur de la publication : Sébastien Maillard ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source ■ Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) ■ L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■ Version originale ■ © Institut Jacques Delors