

APPARTENANCE ASSUMÉE, ADHÉSION RÉSERVÉE

ÉVOLUTIONS DES OPINIONS PUBLIQUES SUR L'UNION EUROPÉENNE – DE LA CRISE À NOS JOURS



■ DANIEL DEBOMY

Chercheur associé à l'Institut Jacques Delors, fondateur d'OPTEM et du réseau European Qualitative Network

À quelques mois de l'élection du prochain Parlement européen et du renouvellement de l'exécutif communautaire, l'Institut Jacques Delors examine, comme il le fait régulièrement, l'état des opinions publiques dans les États membres vis-à-vis de l'Union européenne. Il retrace les évolutions enregistrées depuis début 2007, avant le déclenchement de la crise financière et économique. Pour cela, il s'appuie notamment sur les résultats semestriels des enquêtes Eurobaromètre Standard de la Commission européenne, complétés sur quelques points par des données issues du Parlemètre, plus récent, du Parlement européen¹. Par ailleurs, les enseignements d'investigations qualitatives menées depuis plusieurs décennies peuvent permettre d'éclairer la signification des données chiffrées². Quelques données sont en outre extraites d'une enquête récente de la Fondation Bertelsmann³.

1. Appartenance à l'UE : un large consensus aujourd'hui pour en reconnaître le bien-fondé

Ces jugements peuvent être d'abord appréciés par deux indicateurs qui ont été mesurés jusqu'en 2011 dans les enquêtes Eurobaromètre Standard, puis repris, avec une moindre régularité toutefois, dans le Parlemètre⁴.

L'indicateur d'appartenance mesure le fait de considérer comme une bonne chose le fait que son pays fasse partie de l'UE (ou au contraire comme une mauvaise chose, ou une chose ni bonne ni mauvaise) ; celui de bénéfice le fait d'estimer que le pays a bénéficié (ou non) de cette appartenance.

Ces deux indicateurs, élevés à la fin des années 1980 à l'époque du projet delorien de relance de l'Europe, avaient chuté à partir de 1991 et jusqu'en 1997, avant de connaître au cours des dix années suivantes une remontée lente et irrégulière.

L'indicateur d'appartenance se situait au printemps 2007 à 58%, contre 13% d'avis né-

1. Enquêtes réalisées par interviews face à face auprès d'un millier de personnes dans la plupart des États membres, de 1500 en Allemagne et de 500 (environ) dans chacun des trois plus petits pays de l'UE, Luxembourg, Malte et Chypre. Caractéristiques techniques détaillées disponibles sur les sites de la Commission (Eurobaromètre) et du Parlement (Parlemètre).

2. Études qualitatives réalisées par l'institut OPTEM et ses partenaires du réseau European Qualitative Network.

3. Bertelsmann Stiftung www.eupinions.eu

4. Question sur l'appartenance posée dans les enquêtes de la Commission jusqu'au printemps 2011, sauf à l'automne 2010 ; dans celles du Parlement au printemps de 2012, à celui de 2013, à l'automne en 2014, 2015 et 2016, et à chaque semestre ensuite. Question sur les bénéfices de l'appartenance posée dans les enquêtes de la Commission jusqu'au printemps 2011 ; dans celles du Parlement au printemps 2013, à l'automne en 2015 et 2016, et à chaque semestre ensuite.

gatifs. Il a décliné d'une dizaine de points sous l'effet de la crise (47% contre 18%, dans la mesure effectuée au printemps 2011). Depuis, on a observé une nouvelle progression, régulière et importante, amenant **à dépasser en 2018 le niveau de l'avant crise, avec 62%** (contre 11%) **à l'automne dernier.**

Le deuxième indicateur, sur **le bénéfice tiré de l'appartenance** à l'UE, a évolué pendant ce temps en partant de 59% d'avis favorables (contre 30%) au printemps 2007 avant de fléchir sensiblement lui aussi (50%, contre 39%, mesurés à l'automne 2010) puis de reprendre une pente fortement ascendante jusqu'à **un pic de 68%** (contre 24%) **à l'automne 2018.**

Ceux qui jugent bonne l'appartenance à l'UE sont dans tous les pays plus nombreux que les tenants de l'opinion inverse. Leur nombre dépasse 80% au Luxembourg, en Irlande et en Allemagne et est, en outre, au moins égal à 70% aux Pays-Bas, en Suède, au Danemark, en Estonie, en Espagne, en Belgique et en Pologne. Inférieur à 50% (dans certains cas de peu) en Roumanie, en Autriche, au Royaume-Uni, en Grèce, en Croatie, en Italie et en République tchèque, il y est quand même nettement plus grand que celui des détracteurs de l'appartenance – les opinions « neutres » étant dans ces pays particulièrement nombreuses.

Pour ce qui est du deuxième indicateur, il n'y a qu'un cas où ceux qui considèrent que le pays a bénéficié de son appartenance sont actuellement minoritaires : l'Italie (ils y sont légèrement moins nombreux que ceux qui pensent le contraire). En Grèce, qui vient juste après l'Italie dans l'ordre de morosité sur ce plan, ils sont assez nettement majoritaires. Dans tous les autres États membres, leur proportion atteint ou dépasse 60%. Elle est la plus élevée en Irlande et à Malte (plus de 90%), puis en Estonie, en Lituanie, en Pologne, au Luxembourg, au Danemark (plus de 80%).

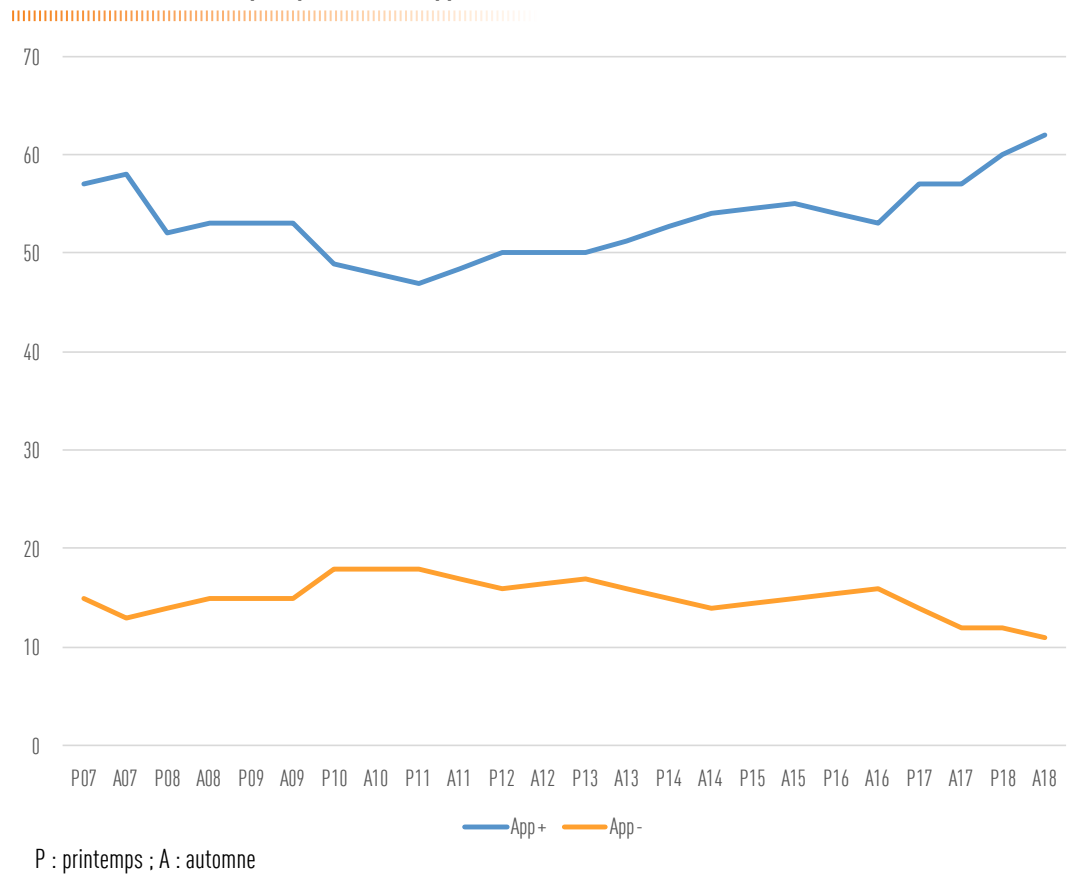
Deux autres questions liées à ce sujet concernent d'une part le fait de considérer (ou non) que les intérêts de son pays sont bien pris en compte dans l'UE et, d'autre part, l'idée que le pays pourrait mieux faire face au futur s'il était en dehors de l'UE.

Sur le fait de savoir **si les intérêts du pays sont bien pris en compte dans l'UE**, une mesure effectuée à l'automne 2008 donnait une égalité entre opinions positives et négatives à 43% et une légère supériorité des premières sur les secondes six mois plus tard. Ensuite, et jusqu'au printemps 2017 on a observé l'inverse, le score le plus défavorable étant celui du printemps 2011, à 38% contre 51%. **À l'automne 2018, le positif l'emporte maintenant de six points sur le négatif** : 49% contre 43% – **écart modeste** mais qui traduit tout de même une amélioration réelle depuis le creux de la crise.

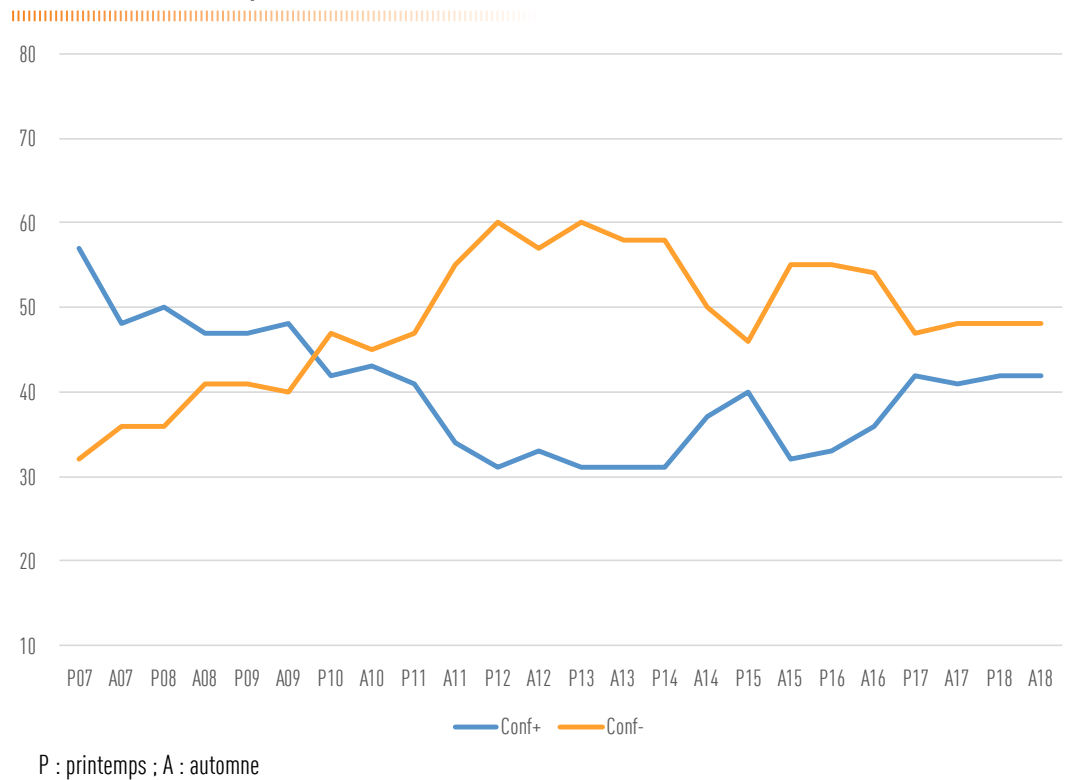
Les citoyens qui jugent le plus que les intérêts de leur pays sont bien pris en compte sont les Luxembourgeois, les Irlandais et les Allemands (à 70% ou plus), suivis (à au moins 60%) des Maltais, des Portugais, des Danois, des Litvaniens et des Belges. Les plus négatifs à cet égard sont à l'inverse les Grecs et les Chypriotes, suivis des Slovènes, des Tchèques, des Italiens, des Lettons, puis des Bulgares, des Britanniques, des Hongrois. On peut cependant penser que ces avis négatifs ne traduisent pas nécessairement la même réalité selon les cas, entre des pays tendant à l'euro-scepticisme ou à l'eurodéfiance et d'autres pour lesquels il s'agit plutôt d'un simple constat d'influence limitée dans l'UE du fait de leur faible taille.

Quant à **l'idée que le pays serait mieux armé hors de l'UE** pour affronter l'avenir (qui a donné lieu à des interrogations dans l'Eurobaromètre depuis l'automne 2012) elle **n'est partagée que par un Européen sur trois environ.** Cette **proportion** est **assez stable** depuis six ans : 32% contre 58%, lors de la première mesure, un maximum de 34% (contre 55%) à l'automne 2015, puis un léger affaïssissement vers 30% (contre 61%) à l'automne 2018. On peut remarquer que cette idée n'est majoritaire dans aucun des États membres, à l'exception du Royaume-Uni (où elle ne dépasse d'ailleurs l'idée inverse que de deux points).

GRAPHIQUE 1 ■ En Europe, opinions sur l'appartenance à l'UE



GRAPHIQUE 2 ■ En Europe, confiance dans l'UE



ENCADRÉ 1 ■

La dégradation puis le redressement des attitudes relatives à l'appartenance à l'UE sont allées de pair avec des mouvements dans le même sens des perceptions de la situation économique.

Celle de leur propre pays était jugée bonne au printemps 2007 par 52% des citoyens européens (contre 44% mauvaise), puis encore par 48% à l'automne. Ce score a chuté avec la crise, tombant rapidement sous les 25%. À l'automne 2018 on retrouve une situation relativement proche – un peu moins favorable – de celle de 2007 : 49%, contre 48%.

Pour ce qui est des opinions sur l'état de l'économie européenne, elles ont subi des évolutions de même nature. En 2007 (à l'automne, cette question n'ayant pas été posée au printemps) 58% des Européens, contre 27%, le jugeaient bon. Tombé sous les 25% avec la crise, ce pourcentage est remonté depuis (mais sans se rétablir totalement) : à la fin de 2018 il était de 49%, contre 38%.

2. Image de l'UE et degré de confiance : une situation médiocre malgré un redressement partiel depuis la crise

En Europe au printemps 2007, l'image de l'UE était nettement plus positive que négative : 52% contre 15%. De là, elle a décliné jusqu'à une quasi-égalité entre négatif (29%) et positif (30%) à l'automne 2012 et au printemps 2013. Le rattrapage qui s'est produit ensuite n'a été que partiel ; **à l'automne 2018, les 43% enregistrés d'image positive** (contre 20% et 36% d'images neutres) **se situent encore nettement en-dessous des scores initiaux.**

La confiance exprimée dans l'UE, quant à elle, était au printemps 2007 le fait de 57% des citoyens (contre 32%). La crise l'a fait baisser jusqu'à peu au-dessus de 30% entre 2012 et 2014 (points les plus bas : 31% contre 60%, aux printemps 2012 et 2013). **Le rétablissement** qui s'en est suivi, en dents de scie et **seulement partiel, a amené à l'automne 2018 à 42% de citoyens qui expriment leur confiance, score inférieur aux 48% qui ne le font pas.**

Les pays où le degré de confiance déclaré est le plus élevé sont (dans un ordre décroissant de 65% à 55%) la Lituanie, le Danemark, la Suède, les Pays-Bas, Malte et le Portugal. Les plus maussades sont la Grèce (moins de 30%), le Royaume-Uni, la République tchèque, la France, l'Italie, la Slovaquie, l'Espagne (moins de 40%) puis Chypre, la Slovaquie et l'Autriche (où les confiants sont également moins nombreux que les défiants).

Une question a été posée par ailleurs depuis l'automne 2007 **sur la direction** (bonne ou mauvaise) **prise dans l'UE.** Les avis positifs, qui étaient alors plus nombreux que les avis inverses (40% contre 23%, avec 20% d'indétermination et 16% de non-réponses), ont ensuite profondément diminué, mesurés à l'automne 2011 à 19% contre 55%. Une lente remontée a suivi (malgré une rechute fin 2015 et en 2016) pour aboutir à **une moyenne qui reste sombre : 29% jugent bonne la direction actuelle à l'automne 2018 contre 51% qui sont d'un avis inverse.**

Le score des réponses favorables n'est supérieur à celui des réponses inverses que dans neuf pays : l'Irlande, la Roumanie, la Lituanie, la Croatie, le Portugal, la Pologne, la Bulgarie, la Lettonie et Malte. Il est le plus bas (moins de 25%) en Grèce, en France, en Italie, en Suède, au Danemark et en République tchèque.

ENCADRÉ 2 ■

La confiance dans l'UE peut être mise en regard de celle qui s'exprime envers le gouvernement national. Les Européens, globalement, manifestent une confiance encore moindre en leur gouvernement qu'en l'UE : 35% de confiance contre 59%.

3. Degré d'optimisme sur l'avenir de l'UE : l'expression à nouveau majoritaire d'espoirs

Dans l'UE globalement, au printemps 2007, dans une question posée à partir de cette date, 69% (contre 24%) des interviewés se

disaient optimistes pour le futur de l'UE. Ce score a fondu, surtout à partir de 2010, jusqu'à un point bas de 48% (contre 46%) à l'automne 2011. Il s'est redressé notamment à partir de 2014, de manière assez irrégulière, pour atteindre, en 2018, 58% (contre 37% d'avis négatifs à l'automne).

On voit là qu'en dépit d'une confiance très mesurée et des sérieuses réserves sur les orientations actuelles, **l'optimisme – même en baisse d'une dizaine de points par rapport à l'avant crise – est aujourd'hui nettement majoritaire**. Les citoyens pensent sans doute à plus ou moins long terme à l'avenir de l'Union européenne plutôt qu'à son futur immédiat.

Les pays les plus optimistes sont l'Irlande (à plus de 80%), la Pologne, la Lituanie et le Danemark (à 70% ou plus), puis les Pays-Bas, le Portugal, le Luxembourg, la Suède, l'Estonie, la Slovaquie (à 65% ou plus). Les plus pessimistes sont la Grèce, la France et le Royaume-Uni – les seuls pays où le score d'optimisme est inférieur à 50%.

4. Propension à l'action européenne commune : un large accord de principe, mais des réticences notables

À l'automne 2018, **56% des citoyens européens** se disent d'accord avec l'idée que « plus de décisions devraient être prises au niveau de l'UE », contre **34%** qui ne le souhaitent pas.

Bien entendu, il s'agit là d'approbations de principe, qui ne permettent pas de présager de ce que seraient les attitudes à l'égard d'objectifs précis et de modalités concrètes d'actions qui seraient proposées. **Elles témoignent au moins d'une conscience largement répandue de l'utilité d'unir les efforts**.

Les plus enclins à en appeler à une extension du champ de décisions européennes communes sont les Espagnols, les Belges et les Chypriotes (à plus de 70%), suivis des Portugais, des Roumains, des Français, des Luxembourgeois, des Croates, des Maltais,

des Slovénes, des Lituanais et des Italiens (à 60% ou plus). Les plus réticents sont, outre les Britanniques et les Tchèques dont on connaît l'euroscépticisme et les Autrichiens qui partagent certaines de leurs réticences, les Danois, les Suédois, les Finlandais (chez qui les partisans de décisions communes plus nombreuses sont très minoritaires) et à un moindre degré les Estoniens⁵.

5. Panorama paneuropéen résumé

Le graphique 3 permet de situer la position de chaque État membre en fonction des deux indicateurs d'**appartenance** et de **confiance**, par rapport à la moyenne européenne.

Dans la partie supérieure droite du plan sont projetés **les pays où l'opinion est plus favorable que la moyenne sur ces deux indicateurs à la fois**. On y trouve en premier lieu d'anciens États membres : les pays du Benelux, l'Irlande, les pays nordiques (parmi eux la Finlande et plus encore la Suède, réservées il y a encore une dizaine d'années sur leur appartenance, rejoignant l'eurofaveur affichée du Danemark) et le Portugal (à la position aussi améliorée). Y figurent aussi quatre nouveaux adhérents à l'UE, la Lituanie (exprimant une très grande confiance) et l'Estonie qui occupaient déjà des positions similaires avant la crise, la Pologne (cette dernière un peu en retrait sur la confiance par rapport à 2007) et Malte (aux attitudes plus favorables que naguère).

Dans la partie inférieure droite se situe l'Espagne, dont **les citoyens reconnaissent largement le bien-fondé de l'appartenance à l'UE mais réservent leur confiance** – marqués peut-être encore par le sort de leur pays pendant la crise.

Dans la partie supérieure gauche apparaissent **des pays moins enclins que la moyenne à considérer l'appartenance comme une bonne chose** (encore que les scores sur ce plan soient dans la plupart des cas supérieurs à 50% ou proches de cette proportion) **mais davantage à exprimer leur confiance** dans l'UE. En dehors de l'Autriche, il s'agit de six nouveaux États membres : la Hongrie (main-

5. Voir plus précisément, sur les degrés d'accord ou les réticences relatifs à différents domaines de politique, Policy paper 230 d'octobre 2018. Daniel Debomy : attentes et ressentis ; l'état des opinions publiques avant les élections européennes.

tenant proche de la moyenne européenne), la Lettonie, la Bulgarie (où les attitudes traditionnellement prudentes semblent avoir graduellement évolué vers plus de confiance), la Roumanie (dont l'enthousiasme europhile s'est nettement affadi mais aussi où on reconnaît l'insuffisante capacité propre du pays à tirer parti des opportunités offertes par l'appartenance), la Slovaquie (qui connaît une évolution similaire), et la Croatie (dont l'adhésion encore toute récente n'a sans doute pas encore porté tous ses fruits aux yeux des citoyens).

Dans la partie inférieure gauche enfin se situent **les pays à la vision la moins bonne de l'UE sur les deux plans** : le Royaume-Uni, eurosceptique de toujours, et la République tchèque dont l'attitude maussade s'est encore dégradée, la Grèce et l'Italie où on tend à penser avoir été « abandonnés » par l'UE dans les crises économique et migratoire, Chypre (plus modérément) et la Slovaquie (également très touchée par les effets de la crise), ainsi que la France, dont l'eurofaveur ancienne, déjà affaissée avant la crise, s'est muée en une morosité qui va de pair avec un pessimisme généralisé.

Ce graphique illustre, entre autres, le fait qu'**une reconnaissance positive de l'appartenance à l'UE et l'expression de confiance envers l'UE ne sont pas « mécaniquement » liées**. La **diversité** des visions de l'UE selon les pays est **encore accentuée** lorsqu'on prend en compte d'autres variables – notamment, par exemple l'idée que l'Europe va actuellement dans le bon sens, ou l'ouverture à plus de décisions communes.

ENCADRÉ 3 ■

En ce qui concerne **la France**, on observe que l'opinion n'est que de peu en retrait par rapport à l'opinion européenne moyenne – dans l'ensemble favorable – sur l'appartenance à l'UE (d'un point), le fait d'en avoir bénéficié (de quatre points), l'idée que les intérêts du pays y sont pris en compte (de deux points) ou le rejet de l'opinion qu'il serait mieux armé pour l'avenir hors de l'Union (scores égaux).

En revanche le déficit est particulièrement grand pour ce qui est de l'image de l'UE (neuf points de moins), de la confiance en elle (neuf points également, à 33% contre 57%

qui n'ont pas confiance), de la direction qu'y prennent les choses (onze points de moins, 18% contre 63% jugeant que cette direction est bonne), ou encore de l'optimisme pour son avenir (douze points de moins).

Mais curieusement les Français en appellent par ailleurs à 64% contre 25 % (huit point de plus que la moyenne européenne) à renforcer la prise de décisions en commun au sein de l'Union (caractéristique d'ailleurs partagée avec – parmi d'autres pays – l'Espagne également en panne de confiance).

Sans doute les Français ne sont-ils pas devenus europhobes ; mais il est manifeste qu'ils peinent à se reconnaître dans l'Union européenne telle qu'ils la voient aujourd'hui et sur laquelle ils tendent à reporter en partie les problèmes d'un pays qui plonge dans une grande morosité. Leur confiance dans leur propre gouvernement est encore nettement plus faible qu'en l'UE (26% de confiance contre 69% – mesure effectuée en grande partie avant le début du mouvement des « gilets jaunes », qui n'a naturellement pas amélioré la situation).

À ce sujet, on peut citer aussi l'enquête de la Fondation Bertelsmann dont la dernière vague a été réalisée en décembre 2018. Sur toutes les questions posées, sur l'UE ou sur leur pays, le moral des Français apparaît particulièrement sombre par rapport à la moyenne européenne et encore détérioré dans les trois derniers mois. Entre autres résultats, 57% considèrent que leur propre situation économique s'est dégradée depuis deux ans ; 68% voient de manière négative leur propre futur ; 13% seulement estiment bonne la direction prise par le pays : l'« effet Macron », qui avait un peu amélioré les perceptions après l'élection du nouveau président, semble maintenant entièrement résorbé.

Conclusion

Les perceptions de l'Union européenne, quel que soit l'indicateur choisi, **s'étaient détériorées avec la crise économique et financière. Les jugements relatifs au bien-fondé de l'appartenance à l'UE**, qui s'étaient affaiblis mais relativement modérément, **ont repris depuis lors une pente ascendante qui les amène aujourd'hui à un niveau supérieur à celui de l'avant-crise.**

Cela peut apparaître surprenant alors que plusieurs pays très affectés économiquement restent amers, que la question migratoire a creusé des failles entre États membres et que d'autres causes de désaccord politiques sont apparues (sans parler du Brexit – dont on a pu mettre en évidence qu'il n'avait pas d'incidence négative sur l'opinion publique des autres pays). En tout état de cause, les citoyens admettent dans leur ensemble qu'il vaut mieux faire partie de l'UE que n'en être pas et que leur pays en a globalement profité. Trois sur dix seulement pensent qu'ils seraient mieux armés en dehors d'elle ; et une nette majorité, en dépit des problèmes du moment, se déclare à nouveau optimiste pour son avenir – en pensant sans doute à moyen ou long terme.

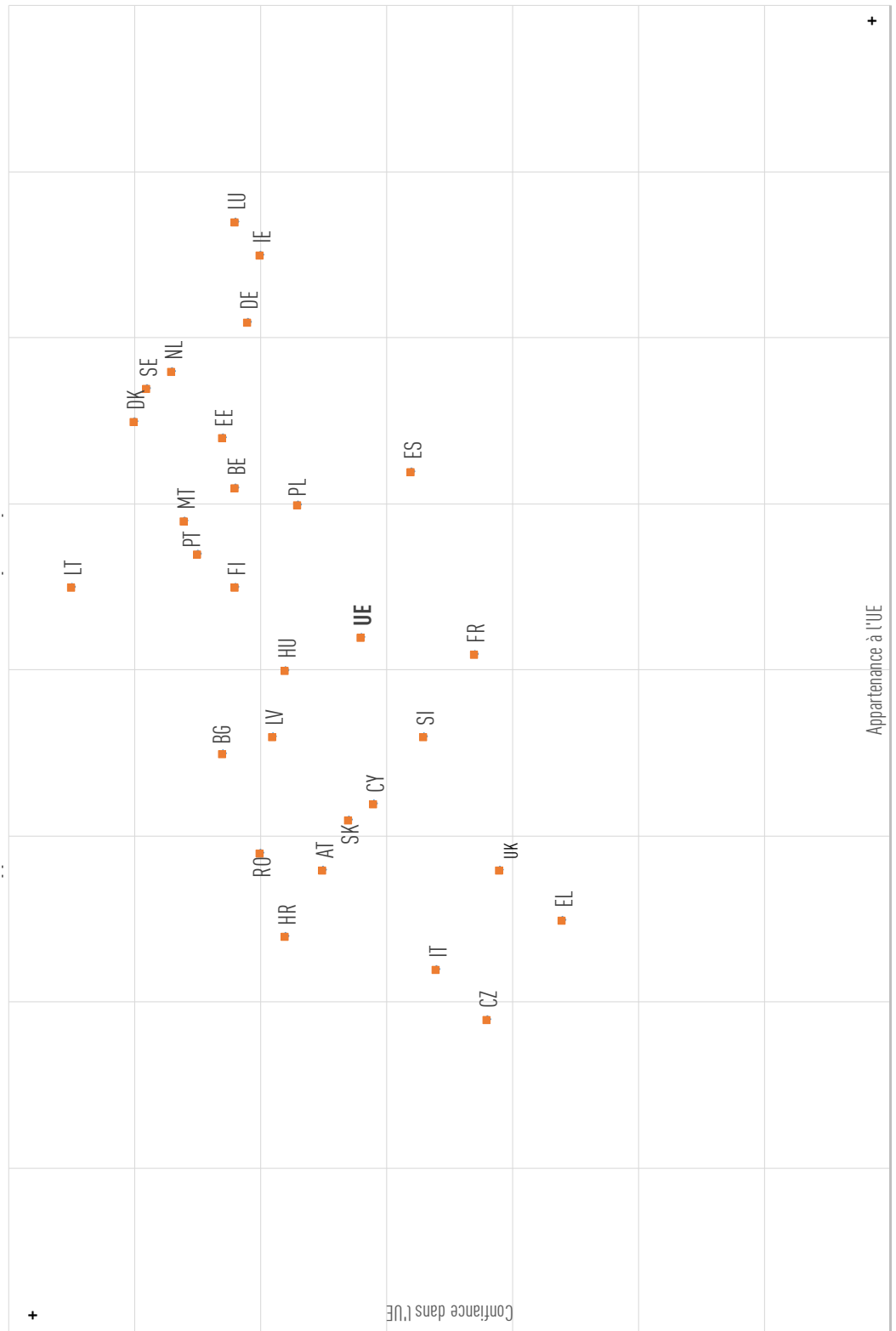
La chute avait été beaucoup plus brutale pour ce qui est de la confiance en l'UE, de son image, ou des appréciations de la direction que prennent les choses dans l'UE, et sur ces points le rétablissement depuis le creux de la crise n'a été que partiel ; ceux qui expriment leur confiance restent minoritaires, et moins de trois sur dix jugent positivement les orientations actuelles.

Pour (re)faire adhérer davantage de citoyens à l'Union européenne, **il ne suffira pas** (moins encore que naguère) **de faire valoir ce que l'UE a apporté et l'intérêt d'en faire partie** – dans leur grande majorité ils n'en doutent pas, sans qu'il en découle pour autant un fort degré d'adhésion ; cela ne saurait tenir lieu de projet mobilisateur pour l'avenir.

Quel projet, pour relancer la marche en avant de l'UE ? Du fait des réticences manifestées par des dirigeants européens à l'action commune dans différents domaines

– dont on voit que leurs opinions publiques y font écho – **il sera difficile de trouver des consensus réunissant l'ensemble des États membres.** Sans doute faudra-t-il de plus en plus faire appel à des initiatives émanant de groupes de pays moins nombreux (quitte à ce que d'autres les rejoignent plus tard), en s'appuyant par exemple sur des moyens tels que les coopérations renforcées. **Le risque** à éviter dans un tel schéma est que se développe non pas une Europe à deux vitesses, mais une collection d'Europes à plusieurs vitesses, chacune portant sur un projet différent et rassemblant des pays différents. Comment y préserver à la fois la cohésion nécessaire et la place centrale des institutions communautaires, en particulier celui de la Commission dont le rôle moteur depuis soixante ans a été largement responsable des progrès accomplis, est aussi une question qui se pose dans cette perspective.

GRAPHIQUE 3 ■ Appartenance et confiance : score des réponses positives



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