

L'OPINION PUBLIQUE GRECQUE ET L'UE

ENTRE AMERTUME ET PERMANENCE D'UNE ASPIRATION À L'UNION



Photo by João Marcelo Martins on Unsplash

■ **DANIEL DEBOMY**

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

En collaboration avec :

■ **XENIA KOURTOGLOU**

Fondatrice et Présidente-directrice générale, Focus Bari, Athènes

■ **ANNA KARADIMITRIOU**

Vice présidente, Focus Bari, Athènes

La Grèce est sortie, il y a un peu plus d'un an, de la tutelle financière de l'Union européenne sous laquelle elle vivait depuis 2010, à l'issue d'un troisième et dernier plan de renflouement financier. Elle reste cependant « sous surveillance » et contrainte par les engagements qu'elle a pris auprès de ses créanciers. Le poids de sa dette (environ 180% du PIB) demeure le plus lourd de la zone euro, le PIB a chuté d'un quart, les salaires et les retraites ont fondu, le taux de chômage reste à près de 20% (malgré une baisse de 8 points depuis 2013).

En 2019 s'y sont déroulés deux scrutins : élection au Parlement européen qui a confirmé la première place de la Nouvelle Démocratie de Kyriakos Mitsotakis, puis

élections législatives, qui ont mis fin au gouvernement d'Alexis Tsipras. Ce cycle d'élections s'est prolongé le 23 janvier 2020 par celle, très consensuelle, de Mme Ekaterini Sakellariopoulou à la Présidence de la République (élection au suffrage indirect par les parlementaires).

Quel est dans ce contexte l'état de l'opinion publique grecque, tel est l'objet de la présente analyse. Elle s'appuie notamment sur les résultats des enquêtes par sondage Eurobaromètre de la Commission européenne et du Parlement européen¹ ; par ailleurs les enseignements d'études qualitatives menées au cours des trente dernières années peuvent permettre d'éclairer la signification des données chiffrées².

1. Les questions sur l'appartenance à l'UE et le bénéfice de cette appartenance pour le pays, analysées dans la section 1 ci-dessous, ont été posées dans les enquêtes de la Commission jusqu'au printemps 2011 (sauf pour la première à l'automne 2010). Elles ont été reprises dans celles du Parlement : sur l'appartenance au printemps en 2012 et 2013, à l'automne en 2014, 2015 et 2016, et à chaque semestre ensuite ; sur le bénéfice au printemps 2013, à l'automne en 2015 et 2016, et à chaque semestre ensuite à l'exception de l'automne 2019. Les autres questions examinées dans ce document proviennent des enquêtes Eurobaromètre Standard de la Commission. Résultats basés sur des échantillons d'un millier de personnes interviewées dans la plupart des États membres (dont la Grèce).

2. Études qualitatives réalisées par l'institut OPTEM et ses partenaires européens du réseau European Qualitative Network, dont Focus Bari pour la Grèce.

1 ■ Les jugements sur l'appartenance à l'UE : un début de redressement depuis 2017, après l'effondrement consécutif à la crise

À l'entrée de la Grèce dans la CEE en 1981, les citoyens y apparaissaient sensiblement en retrait de la moyenne communautaire dans leur appréciation de **l'appartenance** de leur pays : 42% y voyaient une bonne chose, 22% une mauvaise chose (et 26% une chose ni bonne ni mauvaise) – la moyenne étant de 50% contre 17% ; leur score s'affaissait même encore nettement dans la première année d'adhésion avant de se redresser.

Ils sont restés plus réservés jusqu'en 1988, où un saut leur a fait rattraper une opinion européenne moyenne qui avait pourtant assez régulièrement progressé, à 66% (contre 8%), puis la dépasser et atteindre un pic de 76% (contre 6%) au printemps 1991 – 5 points plus haut que le pic européen enregistré au même moment.

De là, **les Grecs se sont montrés constamment plus positifs que la moyenne des Européens jusqu'en 2007** (à l'exception de deux mesures semestrielles vers la fin de cette période) : à l'automne 2007, ils étaient encore 62% (contre 8%) à voir favorablement l'appartenance à l'UE – 4 points au-dessus des Européens moyens.

Entre temps l'opinion européenne s'était d'abord nettement détériorée de 1991 à 1997 (46%, contre 15%, au printemps 1997) avant une remontée lente et en dents de scie au cours des dix années suivantes ; celle des Grecs avait elle aussi d'abord fléchi, mais moins rapidement, puis fluctué autour de 60% – avec des pointes notables à plusieurs périodes (en 2001, 68% à l'automne ; en 2004, 71% au printemps).

Avec la crise financière de 2008, l'opinion européenne a chuté d'une dizaine de points (un plancher étant atteint au printemps de 2011, à 47% contre 18%) avant de se

redresser pour retrouver un niveau de l'ordre de 60% (59% dans la dernière mesure de fin 2019).

L'opinion grecque s'est, elle, effondrée à partir de l'émergence de la crise, tombant beaucoup plus fortement et plus durablement jusqu'à un niveau où les opinions favorables ont été presque égalées par les avis défavorables entre 2013 et le début de 2017 (étiage à 31% contre 29% à l'automne 2016). **Elle s'est améliorée ces deux dernières années jusqu' à 47%**, contre 12%, à fin 2019 – **tout en restant nettement en deça de la moyenne européenne.**

Quant aux jugements sur le **bénéfice** que le pays retire de son appartenance (mesurés pour la première fois en 1983), on observe que les Grecs, initialement plus réservés là aussi, sont rapidement devenus plus favorables que les Européens moyens : de façon constante à partir de 1986, et de plus en plus largement dans les années suivantes, avec des scores qui sont restés très élevés jusqu'à la crise. À partir de 1989, le score positif en Grèce a été, dans la plupart des mesures semestrielles, supérieur de 20 à 25 points, voire davantage encore, au score européen moyen, culminant à 82% (contre 12%) au printemps 2004 et encore à 80% (contre 17%) à l'automne 2007.

À partir de 2008, les avis des Grecs sur le bénéfice pour leur pays sont devenus plus sombres (quoique décroissant moins rapidement que leurs opinions sur l'appartenance elle-même ; ils étaient encore largement favorables en 2010). Des mesures effectuées en 2011 (47%, favorables contre 50%), en 2013 (47%, contre 51%), en 2016 (44%, contre 52%), et encore en 2017 (48%, contre 46%) ont mis en évidence des avis positifs inférieurs à 50%. **Un redressement notable est toutefois observé depuis 2017** : 60%, au printemps de 2019, estiment que la Grèce a tiré bénéfice de son appartenance à l'UE (mais encore 8 points en-dessous du score européen moyen)³.

3. Question non posée dans la vague d'enquête de l'automne 2019.

2 ■ Les ressorts des évolutions de l'opinion : un désenchantement à la mesure de très fortes attentes

Les investigations qualitatives effectuées pendant plusieurs décennies permettent d'éclairer les facteurs sous-jacents à ces évolutions.

Parmi elles, une étude de fond réalisée en 1992 montrait des Grecs très insatisfaits de l'état de leur pays (qu'il s'agisse du plan économique, du système et des acteurs politiques, de problèmes sociétaux, de son image extérieure), et cependant plutôt optimistes pour l'avenir – les espoirs étant liés pour une bonne part à l'appartenance à l'UE.

Ils hésitaient pourtant à ressentir pleinement cette appartenance, car membre encore relativement récent, et éloignés géographiquement et psychologiquement du cœur occidental d'une UE plus développée et plus prospère. Mais ce sentiment de distance avait diminué par rapport aux premières années de l'adhésion, en même temps que les bienfaits de l'appartenance étaient reconnus (investissements dans les infrastructures, progrès économiques et sociaux...) – grâce notamment à l'apport des fonds communautaires. Il n'y a guère de doute que l'amélioration des indicateurs analysés plus haut dans la deuxième moitié des années 1980 est lié au projet delorien de relance de l'Europe (comme dans d'autres pays, mais sans doute plus nettement encore), et le bond observé en 1988 au « Paquet Delors 1 » avec le doublement des fonds structurels. Nombre de Grecs associaient alors directement le nom du Président de la Commission au mot grec « Paketo ».

L'adhésion des Grecs au projet apparaissait très forte. Les attentes étaient très grandes à l'égard d'une Europe ambitieuse s'affirmant économiquement et politiquement. Le marché unique, la perspective d'une monnaie unique en étaient des éléments importants, porteurs de développement et de plus grande prospérité. Des réserves sub-

sistaient toutefois : la conscience maintenue d'un retard marqué du pays sur les autres États membres et des interrogations sur sa capacité à répondre au choc d'une concurrence plus vive ; des inquiétudes parfois qu'il ne perde en partie la maîtrise de son destin ; et plus ponctuellement une frustration du « manque de solidarité » des autres pays sur la question macédonienne.

Dans les quinze années qui suivirent, les Grecs continuèrent de manifester un fort attachement à la construction européenne, tout en fluctuant dans leurs appréciations de la situation de leur pays et de sa place dans l'UE. Cet attachement se manifestait d'abord par une vive conscience de l'identité historique et culturelle de l'Europe, perçue et valorisée comme terre par excellence de culture et d'humanisme, empreinte des valeurs de paix, de liberté, de démocratie, de respect des droits de l'homme, de tolérance et de solidarité notamment (sentiment partagé par bon nombre d'Européens, mais particulièrement prégnant en Grèce).

Cela allait de pair avec l'attente généralisée d'une Europe forte, soudée, apte à rivaliser avec les pays concurrents les plus puissants – dont au premier chef les États-Unis, largement considérés comme un anti-modèle. Et les citoyens interviewés, d'une étude à une autre, sur l'Union européenne en général, sur de grandes politiques communautaires existantes ou en développement ou sur telles ou telles mesures plus ponctuelles, s'y montraient parmi les plus favorables aux actions et projets qui étaient soumis à leur attention – qu'il s'agisse de renforcement des institutions de l'UE, de divers volets de politique économique, de monnaie commune, de politique énergétique, de recherche scientifique et technologique, de protection des consommateurs, de mesures de santé publique, de soutien à des initiatives culturelles ou encore de politique extérieure et de sécurité, etc.

Il est manifeste que ces attitudes a priori positives vis-à-vis de l'UE étaient à mettre en regard de la faible confiance exprimée par

ailleurs dans les institutions nationales pour traiter des problèmes qui se posent au pays.

En outre, les inquiétudes et les frustrations, évoquées plus haut, quant aux faiblesses de la Grèce et au statut mineur de « dernier de la classe » d'un petit pays en retard sur les autres États membres de l'UE étaient toujours présentes, même si elles se sont montrées selon les moments plus ou moins vivaces ou au contraire atténuées. Cela a pu se constater notamment dans l'évolution des attitudes à l'égard de l'euro. Au début de cette période, tout en suscitant des attentes positives de stabilité monétaire (question primordiale), de modernisation économique, et de commodité pour les citoyens (tout au moins pour une partie d'entre eux, plus aisés et plus susceptibles d'en tirer avantage par exemple pour leurs voyages), la perspective de la monnaie unique était aussi assortie de craintes (de hausses de prix, de tricheries, de difficultés d'adaptation) notamment dans les couches socioéconomiques inférieures de la population, ainsi que d'une certaine nostalgie de l'abandon de la drachme symbole de l'identité nationale depuis l'Antiquité. Avec la « divine surprise » de la « qualification » du pays pour l'euro à la mi-2000, l'entrée formelle dans la zone euro l'année suivante, puis l'introduction de l'euro physique en 2002, le soutien à la monnaie unique s'est affirmé, les inquiétudes se sont atténuées, et en même temps les réserves plus générales à l'égard de l'Union ou de certaines de ses politiques.

Parmi ces réserves – dans un contexte, rappelons-le, d'eurofaveur répandue – on pouvait relever par exemple celles qui avaient trait à la perspective de standardisation ou d'uniformisation « forcée » (de produits, de normes ou d'orientations de politiques). En outre, des mesures communautaires unanimement saluées dans leur principe et reconnues comme bénéfiques pouvaient voir leurs effets positifs relativisés (effets du Marché Unique tempérés par une concurrence plus vive pour les PME ; nouvel aéroport d'Athènes et métro de la capitale

certes développés avec l'apport décisif des fonds structurels, mais en partie au bénéfice d'entreprises étrangères impliquées dans leur construction ou leur exploitation ; dispositions de la PAC jugées mal adaptées aux conditions locales ...). Enfin, se faisaient jour des doutes sur la capacité de l'UE à faire réellement appliquer des mesures a priori bienvenues, voire à maintenir sa cohésion (cf. les divergences internes sur le soutien à la guerre irakienne des États-Unis, ou sur la question de l'élargissement particulièrement sensible pour les Grecs vis-à-vis de leur voisin turc).

Dans les dernières années de cette période on a vu ces réserves et ces inquiétudes gagner du terrain, et un climat de morosité se répandre, de manière tout à fait sensible à partir de 2007-2008. Alors que la crise économique s'approfondissait, vers 2013-2014, de nouvelles investigations montraient qu'elles s'étaient muées en un profond scepticisme. Sur le plan économique les Grecs tendaient à considérer que l'UE avait failli dans son rôle de filet de protection, ou au moins qu'elle avait négligé d'anticiper les problèmes des pays les plus fragiles, et que l'euro avait accentué leurs difficultés. Et ils se sentaient vivre dans la dépendance de décisions prises ailleurs au sein d'une Union jugée de plus en plus inégalitaire. Les quelques années suivantes ont été marquées par un pessimisme et une amertume persistants, et même encore accrus, face à la fois à un gouvernement national dévalorisé ne parvenant pas à sortir de la crise et à une UE imposant une austérité extrêmement dure. Certes celle-ci a mis en place des plans de sauvetage et apporté un soutien financier indispensable, mais avec une grande rigidité et sans guère de souci pour les épreuves subies par la population. L'impression régnait d'ailleurs qu'en dispensant cette aide l'UE, ou les États membres, visaient tout autant à sauvegarder au mieux leurs propres intérêts, et avec une approche réductrice de « chasse aux coûts » plutôt que de soutien à l'investissement et au redémarrage de l'économie. En outre, au moins autant que le fond (les citoyens ayant

bien conscience en fait des causes internes des difficultés du pays), c'est la manière qui a exacerbé les frustrations, une **UE inflexible se comportant en quelque sorte en « Père Fouettard » outrageante pour la dignité des Grecs** – qui évoquent volontiers ce que leurs ancêtres ont apporté à l'Europe en termes culturels et civilisationnels en même temps qu'ils admettent ce qu'ils doivent à l'UE.

En dehors de l'aspect économique, l'UE se montrait aussi à leurs yeux avare de solidarité avec la Grèce face à la poussée migratoire, laissant celle-ci supporter seule l'essentiel du fardeau ; sur ce plan s'exprimait, et s'exprime encore, la critique de la modicité du soutien accordé au pays, comparé aux financements offerts à la Turquie pour retenir chez elle les migrants – dont certains parviennent cependant toujours à aborder les côtes grecques. En outre, l'inquiétude a cru devant l'évolution de la Turquie sous la conduite du Président Erdogan – les tensions avec ce voisin et la surveillance d'une frontière qui est frontière extérieure de l'Union devant concerner l'UE toute entière et non la seule Grèce située en première ligne.

Pendant toutes ces années noires, même s'ils étaient voilés par le ressentiment qui les animait, les Grecs restaient bien conscients des éléments positifs de l'UE – notamment l'apport des fonds communautaires (dont le pays n'avait sans doute pas su tirer tout le profit possible), les frontières ouvertes permettant de voyager, d'étudier ou de travailler dans un autre pays (malgré le caractère abstrait de cet avantage pour beaucoup), de manière générale l'instauration de règles et de politiques communes, etc.

Depuis deux ans environ, on a vu leurs sentiments devenir progressivement moins négatifs à mesure que la situation économique commençait à s'améliorer, le changement tout récent de gouvernement contribuant aussi au (début du) retour à un « optimisme réservé ».

4. Phénomène constaté de manière générale en Europe.

3 ■ Une vision aujourd'hui encore bien sombre, mais un désir persistant d'Europe unie

3.1 Des jugements toujours très pessimistes sur la situation du pays

Appelés à faire part de leur opinion sur la situation de leur pays en général, les Grecs sont seulement 17% à la juger bonne à l'automne 2019, 83% ayant l'opinion inverse. Pour ce qui est de sa situation sur le plan économique, le score est encore plus bas à 8% (contre 92%), et ne marque guère de progrès par rapport aux 3% de l'automne 2016 (moment de creux le plus profond des indicateurs d'appartenance et de bénéfice) ; et il en va de même pour la situation de l'emploi (7% d'avis positifs).

Pour ces questions les scores grecs sont les plus faibles de tous les pays de l'UE, comme d'ailleurs pour d'autres portant sur la situation personnelle (situation professionnelle, situation financière du ménage – pour lesquelles les réponses positives, quoique tout à fait minoritaires, sont cependant nettement plus fréquentes)⁴.

Les Grecs sont également parmi les moins nombreux de tous les citoyens de l'UE à estimer que les choses vont actuellement dans la bonne direction dans leur pays : 26% (contre 62% dans une mauvaise direction, et 10% « ni bonne ni mauvaise ») ; malgré une amélioration depuis le creux de fin 2016 (4%, contre 92%), ils sont loin d'avoir retrouvé à cet égard les opinions plus équilibrées qui étaient les leurs avant le début de la crise, en 2007 (35%, contre 26% de « mauvaise direction » et 26% d'opinions neutres à l'automne cette année-là).

En outre on observe que le taux de confiance exprimée en Grèce dans le gouvernement national – pourtant élu tout récemment – reste l'un des plus faibles, à 26% (contre 71%), loin des 46% mesurés à l'orée de la crise – expression de prudence dans les

premiers jugements sur son action, et sans doute aussi reflet d'une grande désaffection à l'égard des institutions en général.

3.2 Une UE à l'image dégradée, et pourtant bien perçue comme nécessaire

En ce qui concerne l'UE, la confiance qu'elle inspire est également tout à fait minoritaire (quoique moins mauvaise que celle qui s'adresse au gouvernement)⁵ : 34% confiants, contre 62%. Très éloignée de la forte majorité de l'automne 2007 (65%, 17 points au-dessus de la moyenne des États membres alors), elle se situe actuellement nettement en-dessous de cette moyenne (de douze points), malgré un certain redressement (d'une dizaine de points) au cours des deux dernières années ; seuls les Britanniques affichent une moindre confiance.

Les réponses à une question sur son image apparaissent plus équilibrées : positive pour 31%, négative pour 32%, neutre pour 23%. Le redressement est ici plus net depuis le creux de 2016 (17% positive contre 47%, et 36% neutre), bien qu'on reste très loin du score élevé de la fin de 2007 (57%, 8 points au-dessus de la moyenne).

Peut-être peut-on expliquer cette différence en avançant que les citoyens interrogés ont à l'esprit, dans leurs réponses à la deuxième de ces questions, leur vision globale, toujours valorisée, du concept d'Union européenne, alors que la première suscite davantage des réactions aux orientations récentes de l'UE. Dans une autre interrogation, 24% seulement jugent en effet bonne la direction qu'y prennent actuellement les choses, contre 61% (et 10% une direction ni bonne ni mauvaise), alors que ceux qui se disent optimistes pour l'avenir de l'Union sont minoritaires (46%, contre 51% – score très bas parmi les États membres ; malgré une amélioration de 16 points en deux ans, on est très loin des 72% de 2007).

Dans le même ordre d'idées, on note sans surprise que ceux qui pensent que les intérêts de leur pays sont bien pris en compte dans l'UE sont très minoritaires (27%, contre 71%, malgré une amélioration de 9 points en deux ans), loin de la moyenne communautaire (52%, contre 40%), ou que 27% seulement (contre 72%) estiment que leur voix compte dans l'UE (moyenne européenne : 45%, contre 50%).

Cependant, **seuls 33% (contre 63%) déclarent que la Grèce serait mieux en mesure de faire face à l'avenir si elle était en dehors de l'UE** (on peut noter que même au plus profond du « creux » de 2016, leur nombre ne dépassait pas 38%).

Cette ambivalence des attitudes des Grecs se reflète d'ailleurs dans les réponses à deux questions portant sur « les mesures à prendre pour réduire le déficit public et la dette » dans leur pays. Dans l'une les interviewés sont 66%, contre 29%, à se dire d'accord avec l'idée que ces mesures « ne peuvent pas être retardées » ; dans l'autre, les mêmes sont 51%, contre 44%, à répondre qu'elles « ne sont pas une priorité pour le moment ». On peut voir là un signe que les citoyens, pour amers qu'ils soient du traitement appliqué aux problèmes économiques du pays, n'ignorent cependant pas la réalité de ces problèmes.

3.3 Le désir toujours présent d'une Europe unie et agissante

Dans une question où on demande aux interviewés de se prononcer, à l'aide d'une échelle en sept points, sur la vitesse souhaitable de la construction européenne, les Grecs se montrent à l'automne 2019 beaucoup plus nombreux que les Européens moyens à opter pour les deux réponses correspondant aux rythmes les plus rapides (59% pour les premiers, 36% pour les seconds).

Par ailleurs, face à une proposition selon laquelle plus de décisions devraient être

5. Phénomène constaté aussi couramment dans une grande majorité des États membres.

FIGURE 1 ■ Opinion des grecs et de l'UE considérant que l'appartenance à l'UE est une bonne chose entre 1981 et 2019

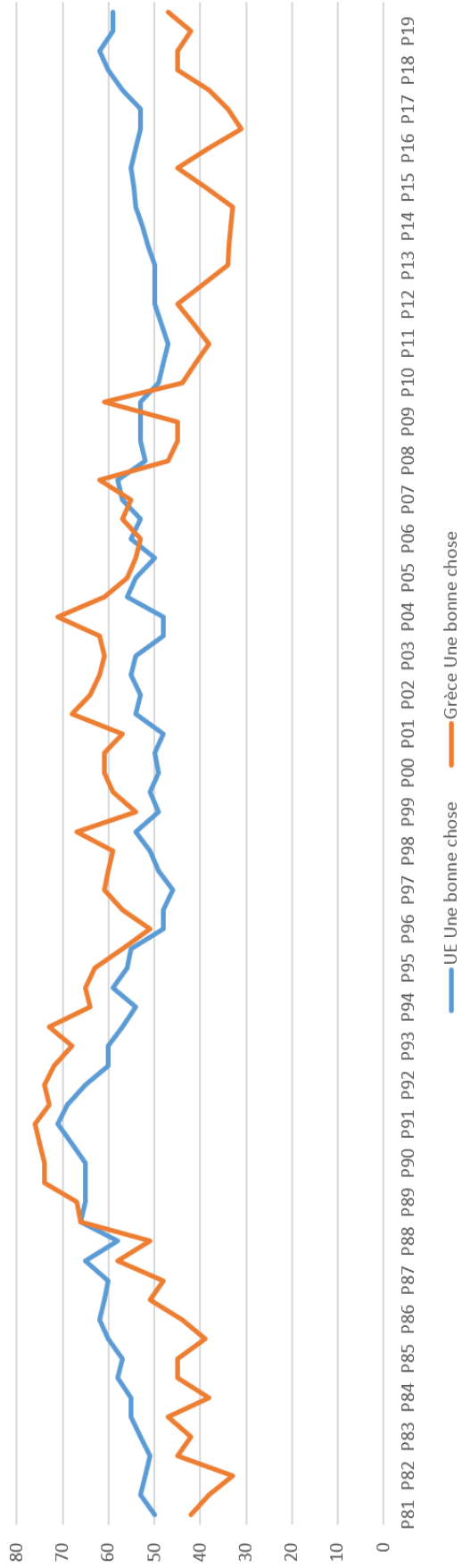
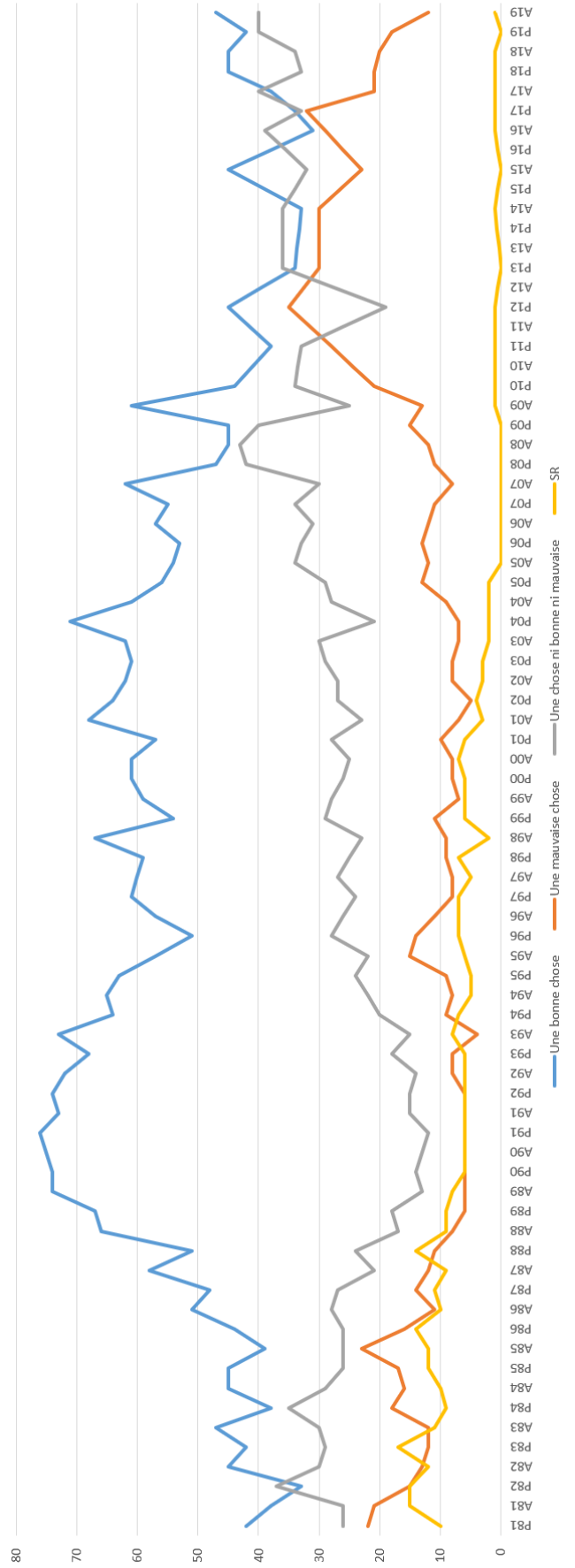


FIGURE 2 ■ Opinion des grecs et de l'UE sur le bénéfice de l'appartenance à l'UE entre 1981 et 2019



prises au niveau européen, ils sont 52% (contre 42%) à manifester leur accord (ils étaient partagés, à 47% contre 49%, à l'automne de 2016) ; à cet égard ils diffèrent assez peu de la moyenne européenne.

Et, appelés à prendre position pour ou contre diverses politiques européennes bien établies ou en développement, ils se montrent pour toutes plus disposés que la moyenne des citoyens des États membres à les approuver. Entre autres, ils se disent favorables à 70% à l'union monétaire avec une seule monnaie, l'euro (moyenne européenne : 62%), à 76% à une politique étrangère commune (moyenne : 68%), à 81% à une politique de sécurité et de défense commune (moyenne : 75%), à 75% à une politique commerciale commune (moyenne : 71%), à 87% à la libre circulation (moyenne : 82%), et même à 78% à une politique commune en matière de migration (moyenne : 72%) ; et les 52% qui se disent favorables à un élargissement à de nouveaux pays sont quand même plus nombreux que les Européens moyens (44%) sur ce plan.

Le désir d'Europe, d'une Europe plus amène pour eux bien sûr, **n'a pas quitté les Grecs.**

CONCLUSION

L'opinion publique grecque, naguère très europhile, a été très fortement affectée par la crise et le traitement de choc administré sous l'égide de l'Union européenne. Elle commence, depuis deux ans, à émerger de l'euro-amertume dans laquelle elle était plongée. Mais ce début de redressement est encore limité et fragile. Les doutes sur les orientations de l'UE demeurent.

Cependant, l'aspiration à une Europe forte et unie perdure. Elle pourrait permettre au scepticisme rémanent de s'estomper progressivement, pour autant que le début d'embellie économique actuel se confirme.

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



L'Europe pour les citoyens



PREMIER MINISTRE

Institut Jacques Delors

18 rue de Londres, 75009 Paris

info@delorsinstitute.eu – www.institutdelors.eu