

DESTINÉE EUROPÉENNE PARTAGÉE, ATTITUDES CONTRASTÉES

L'OPINION PUBLIQUE ET L'UE EN ESTONIE, LETTONIE ET LITUANIE



■ DANIEL DEBOMY

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

■ En collaboration avec :

Irina Strapatsuk, chargée de recherche, Saar Poll et Turu-uuringute AS (Tallinn)

Aigars Freimanis, directeur général, Oksana Kurcalte, directrice de projets, Oskars Zalans, chargé d'études, Latvian Facts (Riga)

Rasa Alisauskienė, directrice générale, Elena Liubsiene, directrice d'études, Baltic Surveys (Vilnius)

La fin de la Première Guerre mondiale a conduit à l'indépendance des trois pays baltes, qui étaient depuis le XVIII^e siècle annexés par l'Empire russe. La chute de celui-ci, puis la défaite de l'Allemagne ont été les facteurs déclencheurs.

Pour l'Estonie et la Lettonie, c'était leur première accession à l'indépendance, après des siècles d'ingérences et de dominations successives, totales ou partielles : celles, à partir du XII^e siècle, des chevaliers germaniques auteurs d'une conversion musclée au christianisme (les « barons baltes » allemands sont d'ailleurs restés puissants par la suite), des Suédois, des Danois plus brièvement, des Russes toujours tentés d'y exercer leur influence, etc. Dans l'autre pays balte, l'histoire avait pris un autre cours à partir du XIII^e siècle avec la création du Grand-Duché de Lituanie, s'étendant de la Baltique à la mer Noire en réunissant de petites principautés slaves, avant

de s'unir à la Pologne à partir de la fin du XIV^e siècle, et de former avec elle la « République des deux nations », puis d'être intégré à la Pologne jusqu'à son démantèlement.

Les processus d'accession à l'indépendance des pays baltes, amorcés en 1918 vers la fin de la Première Guerre mondiale, ont abouti dans les deux années qui ont suivi.

Un siècle plus tard, à nouveau indépendants de la Russie après l'éclatement de l'URSS, les trois États baltes vivent depuis une quinzaine d'années leur appartenance à l'Union européenne. Une appartenance pleine et entière. Les trois pays ont adopté l'euro. Ils participent à l'espace Schengen. Ils sont par ailleurs membres de l'Otan. L'Estonie a exercé sa première présidence du Conseil de l'UE en 2017, après la Lituanie (2013) et la Lettonie (2015), moments toujours propices pour faire valoir l'UE dans le pays.



ENCADRÉ 1 ■ Population et taux de participation aux élections européennes

Estonie : 1 315 635 habitants, 36,52% de participation aux élections de 2014

Lettonie : 1 928 600 habitants, 30,24% de participation aux élections de 2014

Lituanie : 2 823 859 habitants, 47,35% de participation aux élections de 2014

Où en est l'état de leurs opinions publiques à l'égard de l'UE et quelles évolutions ont-elles connues depuis l'adhésion, tel est le propos du présent document.

Il s'appuie, d'une part, sur les résultats semestriels des enquêtes Eurobaromètre Standard de la Commission européenne, complétés sur quelques points¹ par des données issues du Parlemètre plus récent du Parlement européen, d'autre part, sur des investigations qualitatives qui permettent d'éclairer la signification des données chiffrées : réanalyse de nombreuses études qualitatives paneuropéennes menées à partir de 2001 par l'institut OPTEM et ses partenaires du réseau European Qualitative Network, et observations poursuivies par ces partenaires de l'évolution de leurs opinions publiques respectives.

1. Question sur l'appartenance, posée dans les enquêtes de la Commission jusqu'au printemps 2011, sauf à l'automne 2010, reprise dans celles du Parlement au printemps en 2012 et 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, reprise dans celles du Parlement au printemps 2013, à l'automne en 2015 et 2016, et à chaque semestre ensuite. Résultats d'enquêtes basés sur des échantillons d'un millier de personnes interviewées face à face dans chaque pays.

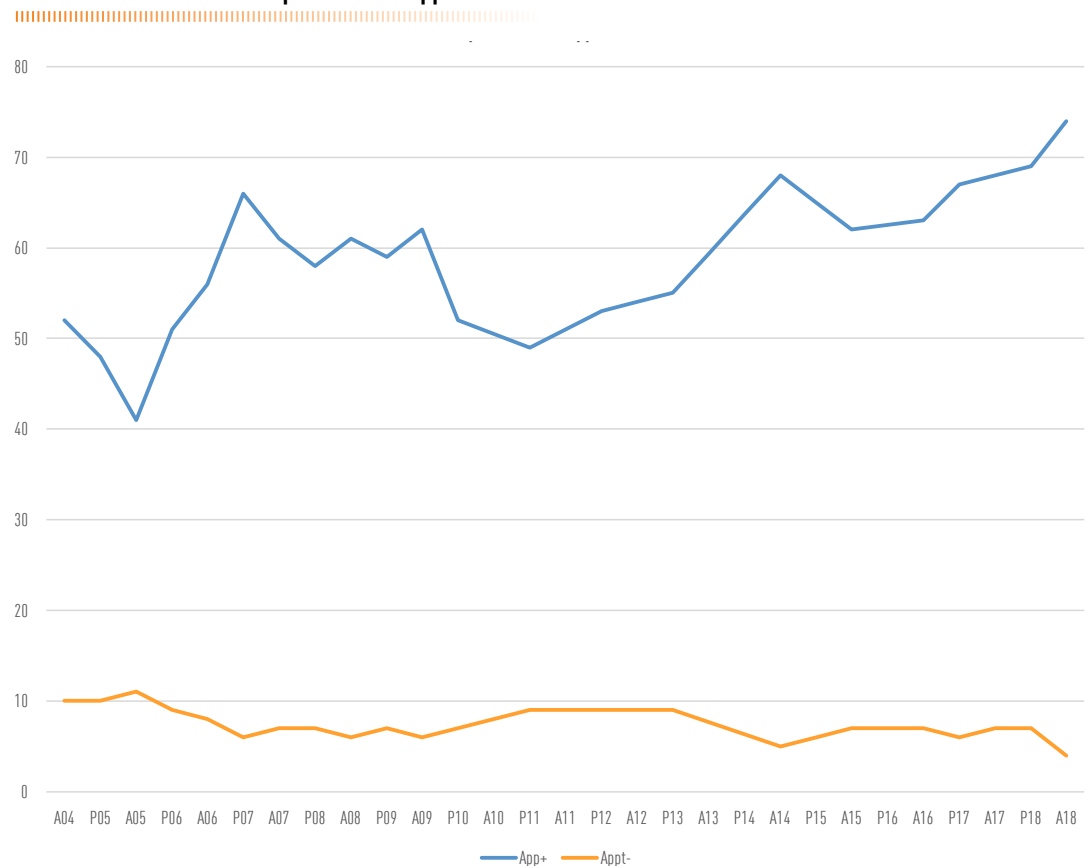
1. En Estonie, une eurofaveur tempérée

1.1 Appartenance à l'UE : après la crise, une adhésion maintenant massivement approuvée

En Estonie, une majorité de 52% des citoyens (contre : 10%, et 36% de réponses neutres) émettait un avis favorable sur l'appartenance du pays à l'UE à l'époque de l'adhésion (automne 2004) – score proche de la moyenne européenne. Ce score, après un creux ponctuel d'une dizaine de points un an plus tard, a crû pour atteindre 66% au printemps 2007. La crise financière a entraîné une baisse – importante par rapport à ce pic, mais modérée par rapport au niveau originel : à 49% dans la mesure du printemps 2011. Ensuite **la progression des opinions favorables a été particulièrement forte : 69% au printemps 2018, 74% (contre 4%) à l'automne dernier.**

Le **bénéfice de l'appartenance**, reconnu par 56% (contre : 31%) à l'automne 2004, passé à 80% au printemps 2007, puis fléchissant quelque peu dans les années suivantes (68%, à l'automne 2010), a connu depuis **une nouvelle progression jusqu'à un niveau très élevé : 88% (contre 7%) à l'automne 2018.**

GRAPHIQUE 1 ■ Estonie : opinions sur l'appartenance à l'UE



P : printemps ; A : automne

Une minorité de 40% d'Estoniens, contre 48% considérait en 2005 que les intérêts du pays étaient bien pris en compte dans l'UE. Ces pourcentages ont fluctué depuis cette date, les avis négatifs étant dans la plupart des vagues d'enquête plus nombreux que les avis positifs (le plus nettement à l'automne 2011, avec 36% pour les seconds contre 58% pour les premiers). À l'automne 2018, les 50%, contre 40%, qui jugent que les intérêts de leur pays sont bien pris en compte traduisent une sensible amélioration.

En tout état de cause, l'idée que le pays serait en meilleure posture face à l'avenir hors de l'UE est très minoritaire, et la proportion de ceux qui la partagent régresse plutôt qu'elle ne progresse : 24%, contre 67%, étaient de cet avis à l'automne 2012 ; ils sont 17%, contre 73%, à l'automne 2018 (après des fluctuations limitées entre ces deux dates).

1.2 Image de l'UE et degré de confiance : un redressement partiel, mais des incertitudes rémanentes sur les orientations actuelles

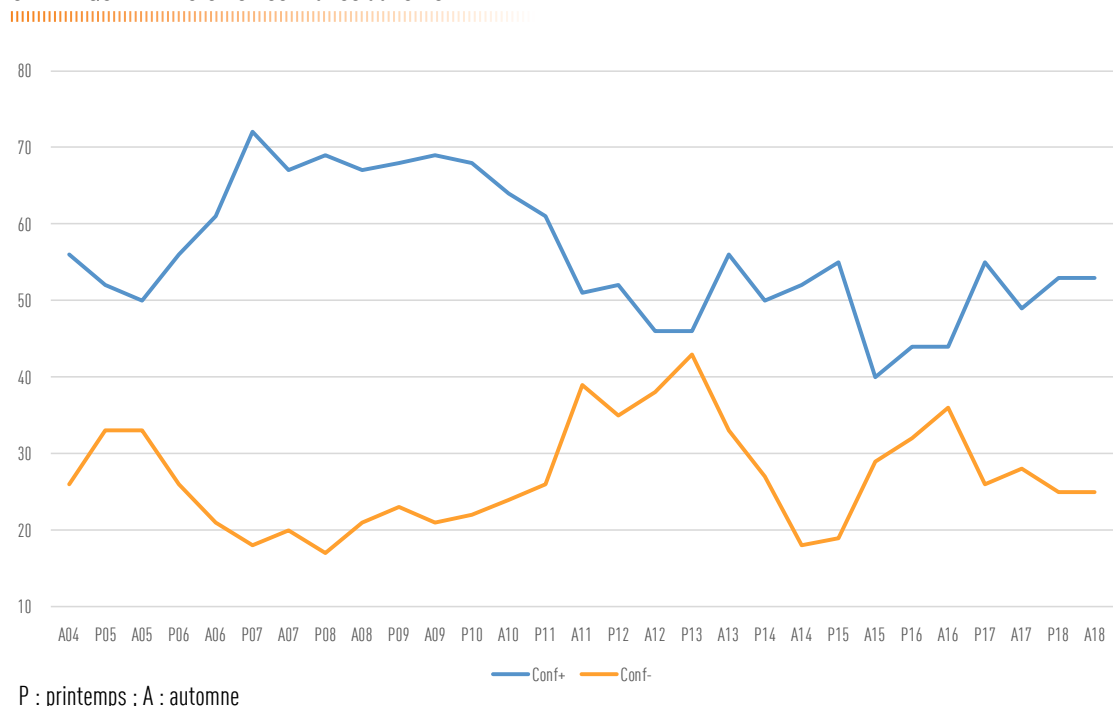
L'image de l'UE chez les Estoniens était à l'automne 2004 moins positive (38%, contre 12%)

et plus incertaine (48%) que la moyenne européenne. Elle s'est rapidement et nettement améliorée jusqu'au printemps 2007 (56%, contre 6%). Avec la crise, elle a ensuite chuté, les opinions positives restant toutefois plus fréquentes que les opinions négatives (creux atteints à l'automne 2011 et à celui de 2012 : 29%, contre 15%). La remontée observée depuis lors amène l'image de l'UE chez les Estoniens à un niveau plutôt meilleur que celui de l'opinion européenne moyenne (45% positive, 9% négative, 45% neutre à l'automne 2018).

La confiance initialement exprimée envers l'UE était, elle, plus grande chez les Estoniens que chez les Européens en général : 56%, contre 26%, à l'automne 2004. Après quelques fluctuations, elle est montée à 72% au printemps 2007, puis a subi lourdement les effets de la crise – surtout à partir de 2011 – en descendant à un minimum de 46% (contre 43%) au printemps 2013. À la fin de la période, elle **avait retrouvé pratiquement son niveau de départ nettement positif** (53%, contre 25%, dans la dernière vague d'enquête) – **loin toutefois de la pointe de 2007.**

Les jugements initiaux sur **la direction prise dans l'UE**, mesurés depuis l'automne 2007,

GRAPHIQUE 2 ■ Estonie : confiance dans l'UE



étaient alors très favorables, 63% (contre 8%) la jugeant bonne. Ils ont fortement baissé, avec quelques à-coups, jusqu'à un point où les avis négatifs ont égalé les avis positifs (29% et 29%, avec 32% d'opinions neutres à l'automne 2012). Un léger redressement s'est produit ensuite, interrompu par une rechute sévère à l'automne 2015 et au printemps 2016 (16%, contre 34% pensant alors bonne la direction des choses). **Les bonnes opinions n'ont à peu près équilibré les mauvaises que depuis deux ans** : 28%, contre 32% (et 22% neutres) à la fin de 2018 – **loin du point de départ.**

1.3 Degré d'optimisme sur l'avenir de l'UE : retour à une claire majorité positive après de notables fluctuations

L'optimisme mesuré au début 2007 apparaissait particulièrement grand, à 77%, contre 18%. Il a décliné, comme dans l'Europe dans son ensemble, en 2010 et en 2011, chutant à l'automne cette année-là à 50% (contre : 46%). Un rétablissement rapide a eu lieu alors jusqu'à un score de 71% à l'automne 2014, puis une nouvelle forte baisse (51% au printemps 2016), et enfin un redressement marqué dans les vingt-quatre derniers mois pour finir à 65%, contre 28%, à l'automne 2018.

1.4 Propension à l'action européenne commune : des réserves, à l'instar des pays nordiques

On constate que les citoyens estoniens se montrent nettement plus réservés (42% contre 40% à l'automne 2018) que la moyenne des Européens quant au principe de décisions communes plus nombreuses. Sur la plupart des propositions de politiques européennes soumises à l'avis des interviewés, ils apparaissent cependant plutôt plus favorables que la moyenne – mais pas pour celle d'une politique migratoire commune qui n'est souhaitée qu'à une majorité relative.

Des réticences estoniennes apparaissent en outre dans une autre question (posée au printemps 2018) à propos de l'idée de décisions en commun dans plusieurs domaines, pour lesquels leurs opinions sont particulièrement en retrait : la gestion des questions de santé et de sécurité sociale (faible majorité relative

de 45%, contre 36% – alors qu'on relève une faveur similaire à la moyenne européenne dans les deux autres pays baltes), la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes (minorité d'accords de 32%, contre 37% – les scores dans les deux autres pays, bien qu'inférieurs à la moyenne européenne, étant majoritaires), ainsi que la stimulation de l'investissement et de l'emploi (faible majorité relative de 44% contre 37%, contrastant avec des majorités de l'ordre de la moyenne en Lettonie et en Lituanie). Sans doute cela traduit-il une crainte d'ingérence pour des sujets de nature sociétale largement considérés comme devant demeurer d'essence nationale. On note d'ailleurs que ces réticences sont du même ordre dans les pays nordiques ouest-européens : très grandes – les plus fortes de tous les pays de l'UE – en Suède, en Finlande et au Danemark pour le premier domaine ; notables pour le dernier domaine dans ces trois pays ; plus fréquentes qu'ailleurs pour le deuxième aussi au Danemark.

1.5 Les ressorts des attitudes estoniennes : une eurofaveur tempérée par le maintien d'une certaine distance

Les études qualitatives menées au début des années 2000, peu avant et peu après l'entrée du pays dans l'UE, montraient des Estoniens caractérisés à la fois **par une claire conscience de la nécessité d'adhésion et par des attitudes quelque peu distantes par rapport à l'Union.** Se sentant sans aucun doute européens, ils manifestaient cependant une affinité inégale avec les différents pays membres ; c'est manifestement de ceux de la partie Nord du continent (sérieux, ordonnés...) qu'ils se sentaient proches. **Leur vision de l'UE se rapproche d'ailleurs de celle des Scandinaves** à plusieurs égards : attentes pragmatiques de bénéfices dans le domaine économique et reconnaissance des succès obtenus dans ce domaine, mais circonspection pour ce qui est d'actions communes dans d'autres, et critiques du caractère supposé « bureaucratique » et exagérément interventionniste de l'UE en sont des éléments notables. Les opinions concernant l'UE variaient toutefois en partie selon la catégorie sociale, comme d'ailleurs les jugements sur

la situation du pays (les plus fragiles pouvant craindre d'être laissés de côté).

Ces attitudes ont connu des évolutions conjoncturelles dans les quelques années suivant l'adhésion, sans changer fondamentalement. Les avantages de l'appartenance étaient largement reconnus (en particulier les aides financières au développement économique, la liberté de circulation ouvrant des opportunités d'études ou d'emploi notamment pour les plus jeunes). D'un autre côté, on voyait dans les sanctions imposées en matière sucrière, ou dans des normes qui seraient susceptibles de mettre à mal une production agricole de proximité pourvoyeuse d'aliments « authentiques », une illustration de la surréglementation communautaire incriminée ; plus largement, on tendait à imputer à une mentalité européenne bureaucratique et frileuse le dynamisme économique insuffisant de l'UE – à l'inverse de l'engagement résolu du pays dans les technologies nouvelles et l'innovation (à l'instar du voisin et cousin finlandais).

Avant le déclenchement de la crise financière, une amélioration des perceptions de l'UE était visible. Dans les couches socioéconomiques moyennes-supérieures, la situation était jugée dans l'ensemble très favorablement (croissance économique rapide, opportunités liées à la perspective d'adoption de l'euro...) ; dans les catégories moins aisées le positif l'emportait aussi sur le négatif mais moins nettement (évoquant de difficultés de la vie quotidienne, de problèmes de logement, craintes de hausses de prix avec l'euro...). Les Estoniens tendaient à se voir comme dans une situation intermédiaire entre les anciens et les nouveaux États membres, ou comme les plus avancés des nouveaux. Sur d'autres sujets, les attitudes restaient prudentes et ambivalentes : souci plus ou moins accentué de préservation, dans le vaste ensemble de l'UE, de la souveraineté et de l'identité nationales d'un petit pays à peine sorti de l'emprise d'une autre « Union » ; en même temps sécurisation apportée par l'appartenance à cet ensemble face au grand voisin (références, entre autres, aux menaces russes sur l'approvisionnement en gaz), mais interrogations sur son rôle par

rapport à celui de l'OTAN ; questions sur l'éventualité de nouveaux élargissements (qui s'appliqueraient à des pays encore moins avancés, qu'il faudrait donc contribuer à aider...).

Après l'épisode de la crise, on a retrouvé ce sentiment favorable dominant, et même renforcé.

Les bénéfices économiques se sont confirmés. La contribution des fonds communautaires a permis la réfection et l'amélioration des infrastructures ainsi que des développements dans d'autres domaines (y compris culturel...) qui n'auraient guère pu avoir lieu sans elle – même durant la crise elle est restée visible. Les craintes liées à l'adoption de l'euro se sont résorbées et celle-ci a été symboliquement importante pour le pays. En outre, les agissements de la Russie en Crimée et dans l'Est de l'Ukraine, après la Géorgie quelques années plus tôt, renforcent la conscience de la nécessité de ne pas être isolé et de l'utilité de la protection offerte par l'UE comme par l'OTAN. Les principales **réserve**s qui subsistent portent sur des questions sociétales (telles que le statut de l'homosexualité, les adoptions par des couples homosexuels, la justice des mineurs...) pour lesquels la société estonienne est restée plus traditionnelle qu'une moyenne européenne qui ne va pas à son sens dans la bonne direction. Sur l'immigration, les résistances sont fortes à se voir imposer des quotas de migrants dans un très petit pays où le souvenir est encore vif de l'introduction forcée de populations allogènes à l'époque de l'URSS.

À ce propos, à côté des différences de perception de l'UE selon le niveau social (qui tendent peut-être à s'estomper), on note **un clivage entre les Estoniens de souche et l'importante communauté d'origine russe** (un quart de la population), qui reste très tournée vers le pays de ses origines et reste beaucoup plus réservée vis-à-vis de l'UE.

ENCADRÉ 2 ■

La dégradation, puis le redressement des attitudes relatives à l'appartenance à l'UE sont allés de pair avec des mouvements de mêmes 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 de celle de 2007 : 49%, contre 48%.

En Estonie, les visions de la situation, extrêmement positives en 2007 (81%, contre 15%, au printemps, et encore 67% à l'automne) ont très vite chuté, descendant elles aussi sous les 25%, avant de remonter progressivement à partir de 2010 pour atteindre 66% (contre 27%) à l'automne 2018. En Lettonie, où l'état des esprits était déjà bien sombre en 2007 (22%, contre 76% au printemps, et 16% à l'automne), la crise a amené les avis favorables à moins de 5% dès les années suivantes. À la fin de 2018, 32% des Lettons, contre 63% jugent bonne la situation de leur économie : visions négatives toujours dominantes donc, quoique moins qu'au début de la période. En Lituanie, 33% (contre 64%) avaient un jugement positif au printemps 2007, et encore 31% à l'automne. Comme en Lettonie, ce score est rapidement tombé très bas, aux alentours de 5%, avant de remonter de manière comparable : 40%, contre 56%, à l'automne 2018.

Pour ce qui est des opinions sur l'état de l'économie européenne, elles ont subi des évolutions de même nature. À l'automne 2007, 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%.

En Estonie, les avis positifs, dominants en 2007 (77%, contre 6%) ont beaucoup fléchi, comme ailleurs, en restant toutefois plus modérés dans leur pessimisme (au printemps 2010, ils étaient de 38%, contre 52%). Bien qu'en retrait du score initial, ils sont redevenus nettement majoritaires : 59%, contre 17%, à l'automne 2018. En Lettonie, 62% (contre 17%) étaient optimistes à ce sujet à la fin de 2007. Ce pourcentage a fléchi d'une vingtaine de points avec la crise avant de croître à nouveau pour retrouver sensiblement le niveau initial : 64%, contre 17%, à la fin de 2018. En Lituanie, les visions positives étaient partagées par 75% (contre 10%) en 2017. Une chute d'une trentaine de points s'est produite avec la crise, puis un rétablissement au niveau initial : 73%, contre 14%, à l'automne 2018.

2. En Lettonie, des doutes sur l'Europe lentement et diversement résorbés

2.1 Appartenance à l'UE : d'une inquiétude répandue à une large reconnaissance du bien-fondé de l'adhésion

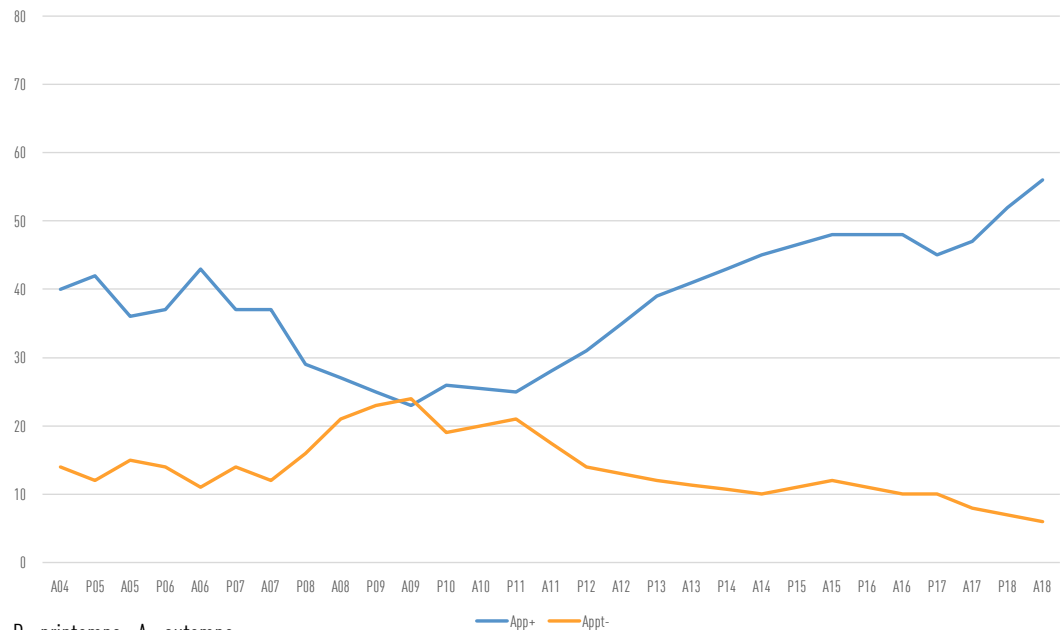
En Lettonie, l'opinion moyenne s'avérait initialement sensiblement plus réservée qu'ailleurs : positive à 40%, (contre 14% négative, et 43% indéterminée à l'automne 2004). Après avoir fluctué pendant les trois années suivantes autour de ce score, mais déjà moins favorable en 2007 (37% au printemps), elle est devenue très maussade (et plus incertaine encore), jusqu'à un point où réponses positives et négatives se sont trouvées au même niveau : 23%, contre 24% (et 51% de réponses neutres) à l'automne 2009. Ensuite s'est produite **une remontée régulière**, vers 52% observés au printemps 2018, puis 56% (contre 6%) à l'automne.

Quant à l'idée que le pays a tiré **bénéfice** de son appartenance, elle était partagée par 51% d'avis positifs (contre 36%) à l'automne 2004. Ce score a ensuite évolué – plutôt vers le haut – pour se situer à 57% (contre 32%) à l'automne 2007, avant de chuter vers un point où les appréciations positives se sont trouvées nettement surpassées par les visions négatives ; 37% et 55% respectivement à l'automne 2009. Mais, de là, on a assisté à **une progression très forte des avis positifs**, jusqu'à 70% au printemps 2018 et **73%** (contre 20% d'avis négatifs) **à l'automne dernier**.

Les jugements sur la bonne prise en compte des intérêts du pays dans l'UE étaient en Lettonie clairement défavorables en 2005 : 35% positifs, 53% négatifs. Ils se sont encore détériorés dans les années suivantes, tombant à 18% (contre 75%) au printemps 2009, puis ils se sont progressivement redressés mais sans retrouver tout à fait l'état des lieux pourtant médiocre du début : 32%, contre 60%, à l'automne 2018 (après une brève montée cinq points plus haut au printemps).

Cependant l'idée d'une meilleure capacité à faire face à l'avenir hors de l'UE n'a rassemblé qu'environ 30% des citoyens dans chacune des vagues d'enquêtes réalisées depuis l'automne 2012 : 30%, contre 54% à cette date, quelques points de moins ou de plus dans les vagues suivantes, et pour finir 25% contre 62% à l'automne 2018.

GRAPHIQUE 3 ■ Lettonie : opinions sur l'appartenance à l'UE



P : printemps ; A : automne

2.2 Image de l'UE et degré de confiance : une amélioration sensible après la crise

En Lettonie, l'image de l'UE était lors de son accession en 2004 du même ordre qu'en Estonie : positive pour 40%, négative pour 15% (et neutre pour 43%). Elle a, de là, décliné par paliers jusqu'à 21% de positif contre 18% de négatif à l'automne 2011, avant une remontée irrégulière vers un niveau un peu meilleur que celui du début (42%, contre 9% à l'automne 2018).

La confiance en l'UE était initialement comparable à la moyenne européenne, à 47% contre 32%. Au printemps 2007, elle se situait légèrement plus haut (50% contre 32%), avant de fléchir relativement régulièrement en devenant négative (36% confiants, contre 51%, au point le plus bas du printemps 2013). **À l'automne 2018**, elle a retrouvé pratiquement un score proche de celui de 2004, avec **un solde positif de 49% contre 32%, sensiblement plus favorable que le score européen moyen.**

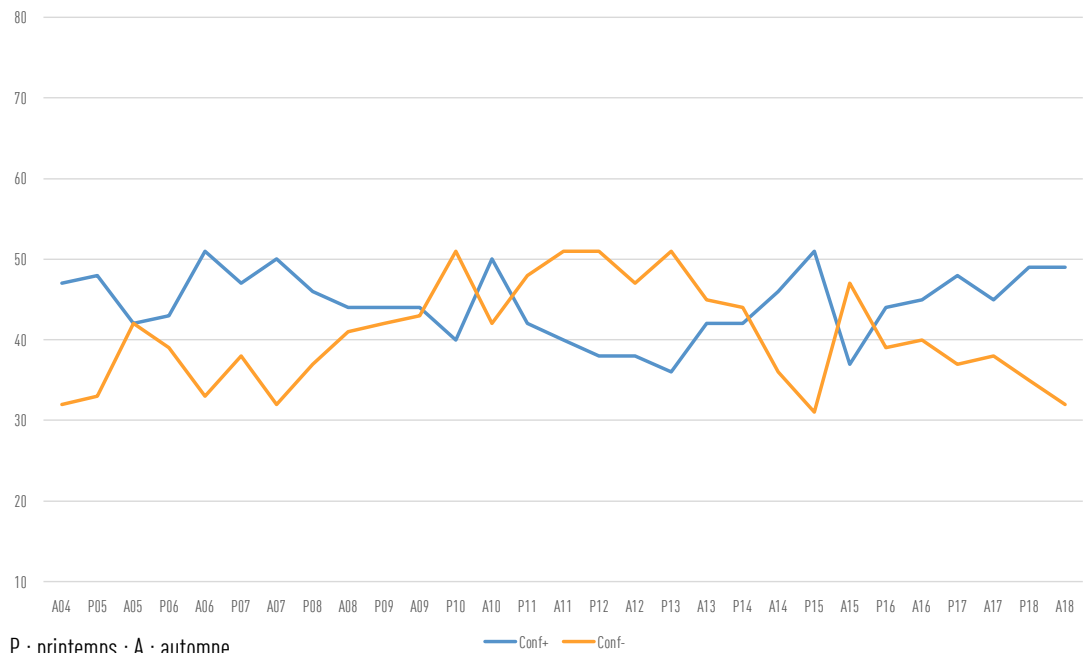
Le sentiment que les choses vont dans **une bonne direction** dans l'UE était à l'automne 2007 partagé par une nette majorité relative ; 48% contre 15%. Le score positif a ensuite baissé avec des à-coups sans toutefois que

le négatif l'emporte sur le positif jusqu'au printemps 2015 – situation qui a prévalu, au contraire, pendant les cinq vagues d'enquête suivantes, le point le plus bas étant celui du printemps 2016 (21% contre 39%). **En 2018, le positif est repassé un peu au-dessus du négatif au printemps** et plus encore à l'automne (41% contre 26%), **mais à un niveau encore un peu inférieur au niveau d'origine.**

2.3 Degré d'optimisme dans l'avenir de l'UE : des opinions de nouveau largement positives

En Lettonie, un optimisme majoritaire – quoique moins largement dominant que dans le pays voisin – régnait au printemps 2007 : 60%, contre 35%. Comme ailleurs ce score a baissé, jusqu'à un partage presque égal entre optimisme et pessimisme : 49%, contre 48%, au printemps 2011. Il s'est redressé, de là, assez rapidement (malgré quelques à-coups) ; à la fin de 2018, il est un peu plus haut que le score initial d'avant la crise : 64%, contre 32%.

GRAPHIQUE 4 ■ Lettonie : confiance dans l'UE



2.4 Propension à l'action européenne commune : un accord de principe dans de nombreux domaines

Les Lettons sont proches de la moyenne européenne dans leur faveur déclarée au principe d'extension de la prise de décisions en commun au sein de l'UE (57%, contre 30%). Ils se montrent plus favorables que la moyenne (souvent nettement) à la plupart des politiques sur lesquelles on demandait leur opinion – excepté pour une politique migratoire commune qui n'est souhaitée que par une faible majorité.

2.5 Les ressorts des attitudes lettones : des inquiétudes existentielles graduellement résorbées

Les investigations qualitatives menées à l'époque de l'entrée de la Lettonie dans l'UE mettaient de fait en évidence **des attitudes empreintes de grandes incertitudes et d'inquiétudes**, dans un contexte de pessimisme répandu sur l'état du pays : craintes de désagrégation d'une économie nationale jugée très fragile, implications sociales redoutées, attitudes quelque peu désabusées quant à la nature « matérialiste » d'un projet européen qu'on avait idéalisé au temps de la domina-

tion soviétique ; en outre, risque perçu, pour un très petit pays, de faible influence et de dilution dans une Union très vaste aux tendances interventionnistes.

En même temps se faisaient jour des espoirs : de développement et d'amélioration à terme du niveau de vie, de consolidation de la justice et de la démocratie, de contribution à la sécurité apportée par l'appartenance à un grand ensemble... ; ceux-ci s'exprimaient toutefois souvent assez timidement.

Au cours des années suivantes ces attitudes se sont dans l'ensemble confirmées, en se précisant pour certaines d'entre elles.

En positif, l'existence de bénéfices de l'appartenance a commencé à être perçue : amélioration d'infrastructures ; signes de développement économique ; libre circulation porteuse notamment d'opportunités d'emplois (mais ayant comme contrepartie un risque de « fuite des cerveaux » et une pénurie de main d'œuvre qualifiée, voire un appel d'air à une immigration peu désirée) ; perspective d'entrée dans l'euro avec les avantages associés de fin du change et de faibles taux d'intérêt, malgré des craintes d'effets inflationnistes ; sécurisation face au grand voisin (même si c'est d'abord de l'OTAN qu'on l'attendait).

En même temps subsistaient des craintes très réelles sur l'adaptation du pays à la nouvelle donne, sur le maintien de grandes disparités avec les anciens États membres, sur la domination par ceux-ci du jeu communautaire dans lequel la petite Lettonie pèse très peu, avec en outre les failles apparues dans la cohésion de cet ensemble (illustrées par exemple dans le conflit d'Irak). Les contraintes inhérentes au marché unique ou à la politique commerciale et la lourdeur réglementaire et normative de l'UE étaient toujours mises en cause, avec des exemples concrets de conséquences négatives : restrictions au commerce avec la Russie (dont à l'importation de médicaments russes peu coûteux) ; normes très strictes devant s'appliquer à l'agriculture, faisant craindre la disparition des petites exploitations, fournisseurs de proximité de produits de qualité ; restrictions imposées à la production sucrière...

Après la crise (qui a eu pour effet comme ailleurs d'augmenter la morosité et de déprimer les perceptions des citoyens), **les attitudes moyennes à l'égard de l'UE sont maintenant sensiblement plus favorables**. Si des inquiétudes demeurent sur la capacité du pays à tirer son épingle du jeu, un consensus assez large semble régner pour considérer que le positif l'emporte sur le négatif : concours des fonds européens à la rapide croissance économique, avec la réalisation de projets concrets bien visibles ; libre circulation positive (malgré une certaine émigration des cerveaux) ; appartenance valorisante à la zone euro ; et même évolution du regard porté sur l'imposition de normes communautaires maintenant davantage perçues en tant que « standards modernes » (bien que la critique de lourdeur bureaucratique demeure). En outre, la protection offerte par le poids de l'UE face à une Russie au comportement agressif est de plus en plus reconnue. En revanche, des frustrations perdurent quant au maintien de grands écarts de niveau de vie entre anciens et nouveaux États membres, au traitement « inégal » entre eux (cf. ampleur de l'aide consacrée au sauvetage de la Grèce), ou au risque de perte de souveraineté du pays soumis aux politiques et décisions de l'UE (y compris, thème relativement nouveau des

dernières années, risque d'immigration non maîtrisée; les doutes qui se font jour sur les orientations actuelles dans l'UE peuvent y être liés).

Dans ces diverses investigations apparaissait **un clivage assez net selon le niveau social**, les plus aisés étant plus eurofavorables, les moins favorisés plus enclins à rester sur la réserve, en redoutant une accentuation des écarts. Par ailleurs, les plus jeunes se montraient plus ouverts (et plus susceptibles de tirer parti des nouvelles opportunités) ; ces différences sont toujours présentes.

Autre divergence, toujours actuelle, **celle qui oppose la majorité lettone et la (forte) minorité russophone** (un quart de la population, comme en Estonie). Cette dernière, objet permanent des attentions de la part du pouvoir russe, fréquente principalement les médias russophones dont les chaînes de télévision de la Fédération de Russie, qui sont dans l'ensemble très critiques de l'UE et de sa politique, supposée subordonnée aux pressions américaines et défavorable à la Russie (les sanctions, dans un sens comme dans l'autre, étant considérées de par leurs effets négatifs pour les échanges lettons). La structuration figée de la situation politique, entre des partis lettons et des partis russophones bénéficiant d'un vote « ethnique » mais maintenus dans l'opposition, ne contribue pas à faire évoluer ces attitudes.

3. Lituanie, la plus europhile des Baltes

3.1 Appartenance à l'UE : un fond d'opinions très favorable

En Lituanie, les citoyens étaient à l'automne 2004 les mieux disposés des Baltes pour ce qui est de l'appartenance à l'UE, jugée positivement par 69% (contre 6% défavorablement, et 22% de manière neutre). Les avis favorables, après un fléchissement pendant quelques vagues d'enquête suivantes, se trouvaient au printemps 2007 à 65%. Ils ont baissé ensuite pour se situer aux alentours de 50% entre la fin de 2009 et 2012 (étiage à 48%, contre 14%, au printemps 2010). **La remontée ultérieure qui s'est produite a ten-**

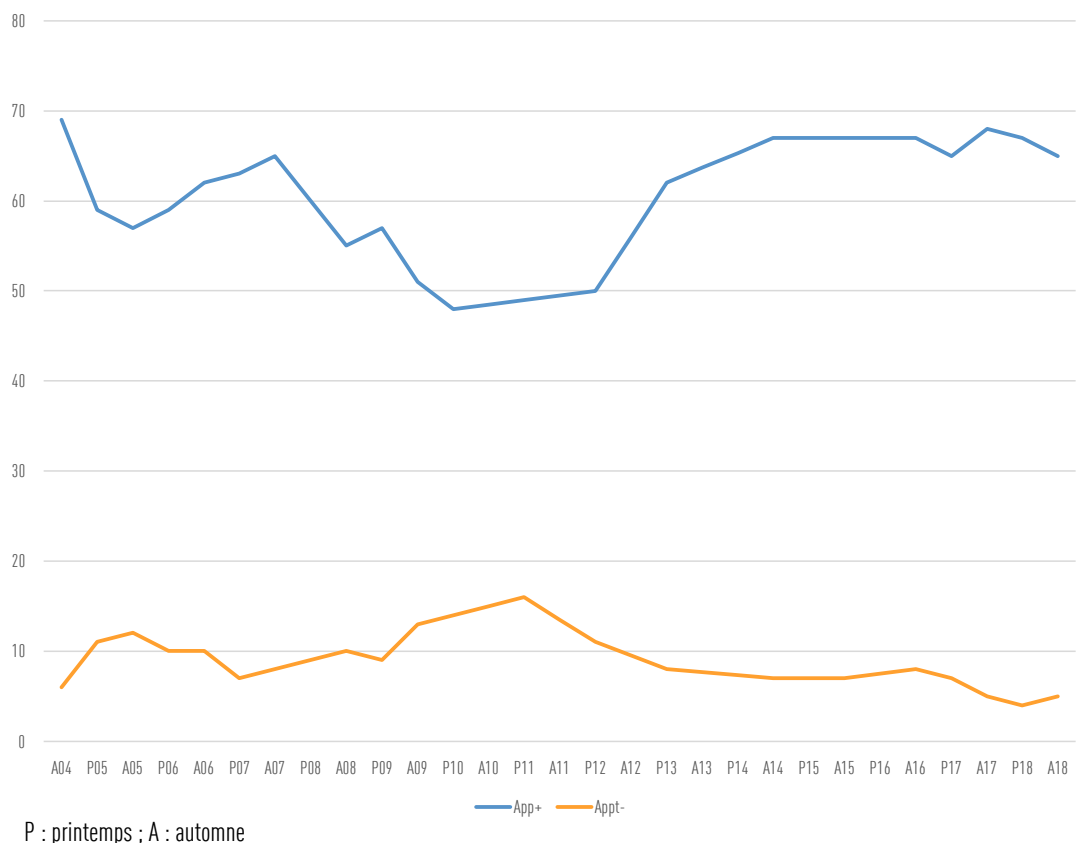
du vers un plafond à partir de 2014, le point le plus élevé étant atteint à l'automne 2017, à 68%. Le scores des deux dernières vagues ont été de 67% au printemps 2018 et de **65% (contre 5%) à l'automne dernier.**

Ils étaient aussi ceux qui valorisaient le plus **les bénéfices de l'appartenance à l'UE** pour leur pays en 2004 (à 78%, contre 9%) – et encore en 2007 (à 81% au printemps comme à l'automne, contre 9% et 10% respectivement). Comme ailleurs une baisse a eu lieu avec la crise financière, les avis favorables restant toutefois le fait de 66% au point le plus bas de l'automne 2009 (contre 20%). Les **niveaux** atteints depuis sont **extrêmement élevés** : 90% d'avis favorables au printemps 2018, 88% (contre 8%) à l'automne.

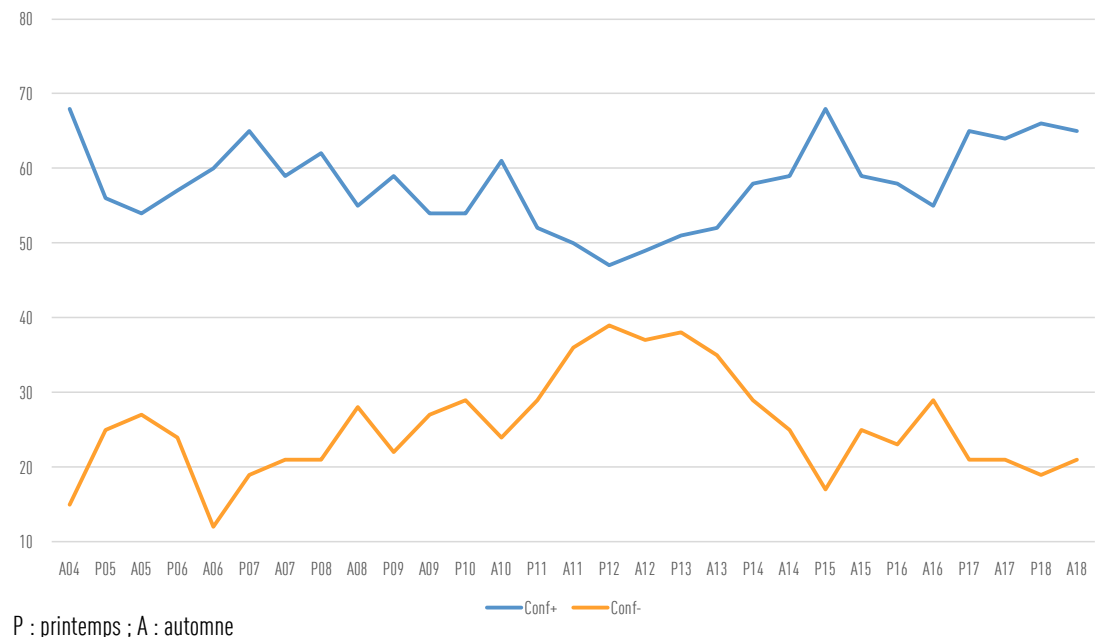
Que les intérêts du pays soient bien pris en compte dans l'UE était une opinion plus fréquente que l'inverse chez les Litvaniens en 2005 : 44% contre 34%. Elle s'est affaïssée dans les années suivantes, tombant à 33%, contre 55%, à l'automne 2009. Elle s'est ensuite redressée, devenant majoritaire à partir du printemps 2013, pour aboutir à 60%, contre 34% à l'automne 2018.

Pour ce qui est de l'hypothèse d'un avenir meilleur hors de l'UE, les Litvaniens n'étaient que 20%, contre 66%, à y souscrire à l'automne 2012. Ce pourcentage a ensuite augmenté de quelques points, baissé sous les 20%, légèrement augmenté à nouveau, pour finir à 21%, contre 71% d'avis contraires à l'automne 2018.

GRAPHIQUE 5 ■ Lituanie : opinions sur l'appartenance à l'UE



GRAPHIQUE 6 ■ Lituanie : confiance dans l'UE



P : printemps ; A : automne

3.2 Image de l'UE et degré de confiance : une restauration partielle post-crise

L'image de l'UE était d'emblée bien meilleure en Lituanie que dans les deux pays voisins (et qu'en moyenne en Europe) : bonne pour 60%, mauvaise pour 5% à l'automne 2004. Elle a baissé pendant les deux années suivantes, puis a regagné un niveau voisin en 2007 (59% au printemps, contre 5%), avant de perdre progressivement près de 30 points (à la fin 2011, 31%, contre 9%, et une forte progression de l'incertitude : 58%). Elle s'est ensuite redressée, atteignant même des scores positifs de 50% ou plus à plusieurs reprises à partir de 2014, pour fléchir quelque peu dans les dernières mesures effectuées, à 48% contre 6% à l'automne 2018 – résultat certes supérieur à celui de bien d'autres pays, mais sensiblement en retrait de celui de 2004.

La confiance initiale dans l'UE était également particulièrement forte : 68%, contre 15%. Après une décrue notable suivant l'accession à l'Union, elle avait retrouvé un niveau proche au printemps 2007 (65% contre 19%), avant de suivre une tendance à la baisse, avec des hauts et des bas, un minimum étant enregistré au printemps 2012 (47% contre 39%). **À l'automne 2018, elle se situait presque à**

son niveau d'origine avec 65% d'avis positifs contre 21% d'avis négatifs.

En ce qui concerne les avis sur la direction que prennent les choses dans l'UE, les Litvaniens se situaient à l'automne 2007 entre les Estoniens plus favorables et les Lettons plus réservés dans leurs jugements positifs : bonne direction pour 58%, mauvaise pour 8%. Une chute brutale (de près de 30 points) s'est produite un an plus tard, suivie d'un rétablissement (jusqu'à 54%, contre 16%, au printemps 2011), puis d'une nouvelle retombée encore plus profonde (26%, contre 43%, à l'automne la même année). À partir de là, les opinions favorables ont évolué, vers le haut jusqu'au début 2015 où le seuil de 50% a à nouveau été franchi, puis vers le bas (33%, contre 27%, au printemps 2016), avant de se rapprocher des 50% (46%, contre 21%, à l'automne 2018) : situation plus satisfaisante que dans d'autres pays, mais quand même en retrait d'une douzaine de points par rapport au moment de l'entrée dans l'Union.

3.3 Degré d'optimisme sur l'avenir de l'UE : un optimisme très majoritaire

En Lituanie, l'optimisme initial était sensiblement au même niveau élevé qu'en Estonie : 74%, contre 18% au printemps 2007. Il a bais-

sé, notamment en 2011, mais en restant toujours nettement majoritaire (au plus bas, 57%, contre 36%, à l'automne cette année-là). La remontée (assez irrégulière mais nette) qui a suivi l'a amené à l'automne 2018 non loin du niveau de départ : 71%, contre 24%.

3.4 Propension à l'action européenne commune : un large consensus

Les Lituanais, à la fin de 2018, se montrent plus favorables que la moyenne des Européens à ce que plus de décisions soient prises en commun au niveau de l'UE (à 60%, contre 31%).

Cette approbation de principe va de pair avec une faveur exprimée aux différentes politiques communautaires qui étaient soumises aux interviewés – toutes jugées plus positivement que dans la moyenne européenne. On relève notamment une proportion supérieure à cette moyenne (et à celle des autres pays baltes) pour ce qui est de politique migratoire commune et aussi de possibles élargissements futurs. En revanche, les appréciations favorables de l'UEM et de l'euro, bien qu'émanant des deux tiers des citoyens, sont sensiblement moins bonnes que dans les deux pays voisins (où elles sont le fait de plus de 80%).

3.5 Les ressorts des attitudes lituanaises : un pays fondamentalement europhile

Les études qualitatives réalisées dans les années 2003-2005 permettaient de qualifier la Lituanie de **nation balte la plus spontanément tournée vers l'Europe**. Alors que dans les deux pays voisins les attitudes à l'égard de l'UE étaient marquées par une certaine distance ou par des craintes, pour les Lituanais la coexistence de leur identité nationale avec une identité européenne était assez naturelle. Leur vision du projet communautaire apparaissait plus large, non limitée à l'économie. Sur le plan économique les avis sur la situation du pays étaient mitigés, mais un optimisme mesuré régnait pour l'avenir. L'unification économique de l'UE, les perspectives d'ouverture mutuelle et de coopération avec d'autres États membres, la liberté de circulation étaient vues comme devant contribuer au développement économique et à la création d'emplois.

En outre ils apparaissaient dans l'ensemble attendre des effets positifs de politiques et actions européennes dans de nombreux autres domaines : en matière de garanties démocratiques, de droits sociaux, de consolidation de la justice (en déplorant une dégradation des valeurs et une montée de la délinquance), d'environnement (coopérations déjà engagées avec les pays scandinaves), de sécurité et de politique extérieure face aux grandes puissances...

On notait en même temps des inquiétudes et des réserves. On relevait des craintes de capacité insuffisante du pays à tirer parti des opportunités, d'écart croissants entre les nouveaux et les anciens États membres au lieu du rattrapage espéré, laissant les Lituanais dans une situation de parents pauvres de l'UE ; et sur un autre plan des inquiétudes liées à la faible taille et à la faible influence, dans une UE « centralisée », d'un pays qui pourrait y voir « noyer » sa culture et ses traditions propres. Les craintes, émanant plutôt de personnes du bas de l'échelle sociale, comptaient cependant moins que les attentes positives.

Dans les années suivantes on pouvait relever chez les Lituanais des préoccupations particulières à la perspective d'introduction de l'euro : hausse des prix redoutée au détriment du pouvoir d'achat, craintes de tricheries, de difficultés aussi à manier la nouvelle monnaie ; préoccupations plus vives que dans les deux autres États baltes, et assez largement répandues – même si elles étaient équilibrées par des attentes positives notamment chez les plus aisés.

Plus généralement, **dès avant l'irruption de la crise, l'optimisme semblait avoir un peu fléchi** ; on entendait davantage évoquer la concurrence mondiale croissante, l'hypothèse de stagnation économique, ou d'effets macroéconomiques sans doute positifs mais ne rejaillissant pas sur la vie des citoyens, ou encore l'état dégradé du système de santé. Vis-à-vis des élargissements futurs éventuels les Lituanais étaient ambivalents (plus favorables sans doute s'il s'agissait de l'Ukraine voisine que d'autres pays), cette perspective réveillant les craintes d'être noyés dans un ensemble plus vaste encore.

La crise économique a été logiquement la cause d'opinions plus maussades à tous égards – sans toutefois qu'on jette la pierre à l'UE à son sujet : les acteurs mis en cause au premier chef ont été les banques scandinaves (qui dominent le marché lituanien des services financiers) ainsi que les autorités nationales, considérées avec défiance (l'UE pouvant même avoir un rôle utile de « garde-fou »).

Depuis lors, **les attitudes relatives à l'UE sont redevenues assez voisines de ce qu'elles étaient une décennie plus tôt** : dans ce pays les attitudes à son égard apparaissent assez stables : **globalement positives**, malgré le maintien de certaines réserves concernant l'euro, considéré comme responsable d'une forte hausse des prix ces dernières années notamment par les personnes de faible niveau social et par les plus âgés. Enfin, un autre facteur qui peut affadir le penchant pro-européen des Lituaniens (et causer des ressentiments vis-à-vis d'un État membre comme l'Allemagne) est l'immigration, à laquelle beaucoup sont opposés.

ENCADRÉ 3 ■

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%.

Cela est vrai dans deux des États baltes, la Lettonie (31% contre 58%) et la Lituanie (28% contre 66%). En Estonie on trouve au contraire une nette majorité pour accorder confiance au gouvernement (54% contre 32%) – majorité en l'occurrence légèrement inférieure à celle qui exprime une confiance en l'UE.

Conclusion

Outre leur niveau de développement économique, comme celui d'autres nouveaux entrants, très en retrait de celui des États membres de l'Ouest, les trois pays baltes partagent plusieurs caractéristiques – dont leur situation géographique, une histoire en partie

commune marquée par les très longues dominations impériale puis soviétique, et **une faible taille qui rend très sensible la question de la pérennité de l'identité nationale** même après la fin de ces dominations.

Leurs attitudes à l'égard de l'Union européenne comportent un certain nombre d'éléments semblables mais ne sont pas identiques. À l'époque de l'adhésion, à côté d'une Lituanie à l'europhilie affirmée, l'Estonie apparaissait résolue à une appartenance nécessaire à l'UE plutôt qu'euroenthousiaste, alors que la Lettonie voisine abordait cette nouvelle phase de son existence avec de grandes inquiétudes.

Sans doute ces différences proviennent-elles en partie de facteurs historiques. Le fait, pour la Lituanie, d'avoir été dans le passé une importante puissance régionale avec la Pologne voisine lui conférait une certaine assurance face au changement géopolitique représenté par l'entrée dans l'UE. Pour l'Estonie, la proximité physique, culturelle et linguistique avec la Finlande, et les liens économiques tissés avec elle très rapidement après la chute de l'URSS, ont pu contribuer à donner la confiance en elle-même lui permettant de manifester ses réticences à certains aspects de l'UE. Les craintes des Lettons allaient en revanche de pair avec leur plus grand isolement dans cette partie du continent.

Dans les trois pays coexistaient, à des degrés variables, des attentes et des inquiétudes. En Estonie celles-ci se sont résorbées rapidement jusqu'à l'irruption de la crise financière, en même temps que montaient fortement les opinions favorables à l'UE sur la plupart des plans. Dans les deux autres pays l'état des opinions au début de 2007 n'était pas fondamentalement différent de celui de 2004 (après avoir connu un repli entre temps) : assez largement favorable en Lituanie, plus incertain en Lettonie.

Avec la crise, les indicateurs d'opinion relatifs à l'UE se sont fortement dégradés dans les trois pays – plutôt plus que dans la moyenne européenne. Comme dans l'UE globalement ils se sont redressés depuis lors, dans des mesures variables.

En Estonie, les appréciations sur l'appartenance à l'UE et les bénéfices pour le pays sont au plus haut, nettement au-dessus de leur niveau déjà élevé de 2007 ; en revanche (comme dans la moyenne européenne) l'image de l'UE et la confiance qu'elle suscite ne sont que partiellement rétablies ; et les avis sur la direction que prennent les choses dans l'Union restent très dégradés.

En Lettonie, on relève la nette amélioration des indicateurs d'appartenance et de bénéfice, les autres indicateurs ayant retrouvé dans l'ensemble des niveaux proches des scores d'avant la crise.

En Lituanie, on retrouve peu ou prou les jugements dans l'ensemble positifs de l'avant crise (ceux qui concernent les avantages pour le pays sont même plus favorables) – le rétablissement de l'image de l'UE et des appréciations positives sur les orientations actuelles n'étant toutefois que partiel.

Globalement, les évolutions des opinions publiques dans les États baltes témoignent d'une insertion croissante de ces pays dans le concert européen.

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 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