

UN PEU, BEAUCOUP... MODÉREMENT

LES OPINIONS PUBLIQUES ET L'UE DANS LES PAYS DE VISEGRÁD



■ DANIEL DEBOMY

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

En collaboration avec :

- Piotr Starzynski, dirigeant de BSM, et Antoni Glowacki (Varsovie)
- Hedvig Lehmann, directrice générale de Psyma (Budapest)
- Michal Barta, directeur général de Mareco (Prague)
- Darina Imreova, directrice exécutive de ACRC, et Martin Slosiarik (Bratislava)

Résumé

L'analyse des opinions publiques dans les pays du groupe de Visegrád depuis leur entrée dans l'Union européenne met en évidence des évolutions et des situations contrastées.

Les Polonais, très inquiets à l'époque de leur adhésion, manifestent aujourd'hui un degré élevé de satisfaction.

Les Hongrois, dont l'europhilie avait fléchi, paraissent avoir retrouvé ces dernières années une plus grande eurofaveur.

Les Tchèques, tout en sachant pragmatiquement la nécessité de l'UE, restent particulièrement circonspects.

Les Slovaques, qui reconnaissent largement que l'appartenance à l'UE leur a apporté des bénéfices, se montrent quant à eux plus mesurés qu'il y a huit ou dix ans dans leurs sentiments proeuropéens.

Dans ces pays, à côté des opinions plus ou moins favorables qui s'expriment aujourd'hui, les attitudes à l'égard de l'UE restent marquées par des inquiétudes qui ont en partie des racines historiques profondes. On peut y voir une des causes des défiances et des résistances qui se font jour à l'égard de projets européens de politiques communes, en particulier en matière migratoire.

INTRODUCTION

Les tensions se sont récemment accentuées entre l'Union européenne et les pays du groupe dits de Visegrád (Hongrie, Pologne, Slovaquie, République tchèque). À la veille d'une élection nationale en Hongrie suivant celle de l'automne en République tchèque, après la démission du Premier ministre slovaque et l'entrée en fonction d'un nouveau gouvernement, et alors qu'a été amorcée une procédure porteuse de sanctions à l'encontre de la Pologne, l'Institut Jacques Delors fait le point des évolutions des opinions publiques dans ces quatre pays : évolutions contrastées mais avec des éléments de convergence.

Ce document repose sur deux types d'analyses : celle des données quantitatives des enquêtes périodiques de la Commission et du Parlement européen¹ ; et le réexamen des résultats d'études qualitatives² depuis le début des années 2000 par l'institut Optem et ses partenaires du réseau European Qualitative Network, complété par les réflexions actuelles de leurs dirigeants et des spécialistes de sciences politiques associés à leurs travaux.

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 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.

1 ■ EN POLOGNE, EURO-FAVEUR PLUTÔT QU'EURO-FERVEUR

1.1 L'évolution des jugements sur l'appartenance depuis l'accession à l'UE

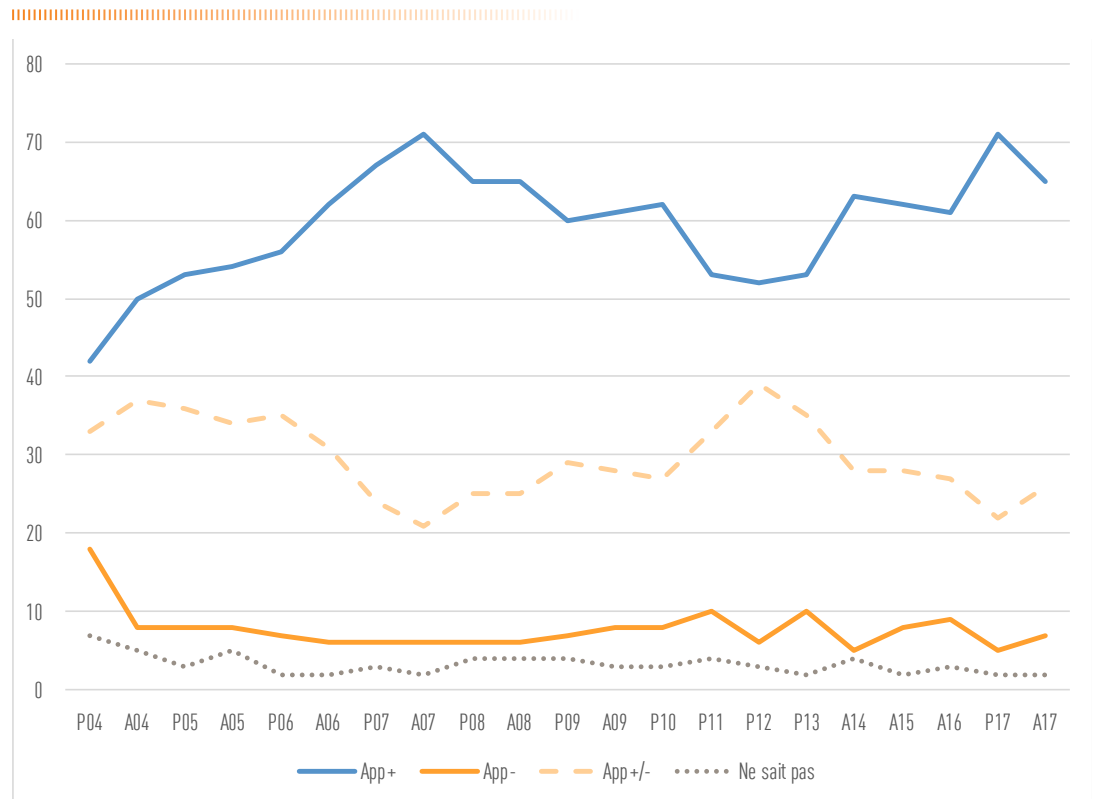
En Pologne, immédiatement après l'entrée dans l'UE, 50% des citoyens jugeaient favorablement l'appartenance de leur pays, contre 8% défavorablement (et 37% d'avis mitigés). Le score des opinions favorables a crû assez régulièrement pour atteindre 71% (contre 6%) à l'automne de 2007. Il a ensuite chuté vers un niveau proche du niveau initial (minimum de 52%, contre 6% au printemps de 2012), avant de croître à nouveau à partir de 2014. Le printemps de 2017 marquait un nouveau pic à 71% (contre 5%) avant une perte de plusieurs points à l'automne (65% contre 7%, et 26% d'avis mitigés).

Pour ce qui est des bénéfices perçus de l'appartenance, 55% les reconnaissaient à l'automne de 2004, contre 31% (et 19% de non-réponses). Comme le premier indicateur, celui-ci a été en forte hausse jusqu'à l'automne de 2007 (83% contre 9%) avant de fléchir — tout en restant très positif (toujours au-dessus de 70%, avec des fluctuations limitées, entre 2008 et 2013). Les dernières mesures sont à nouveau au-dessus de 80% : 84%, contre 9%, à l'automne de 2017.

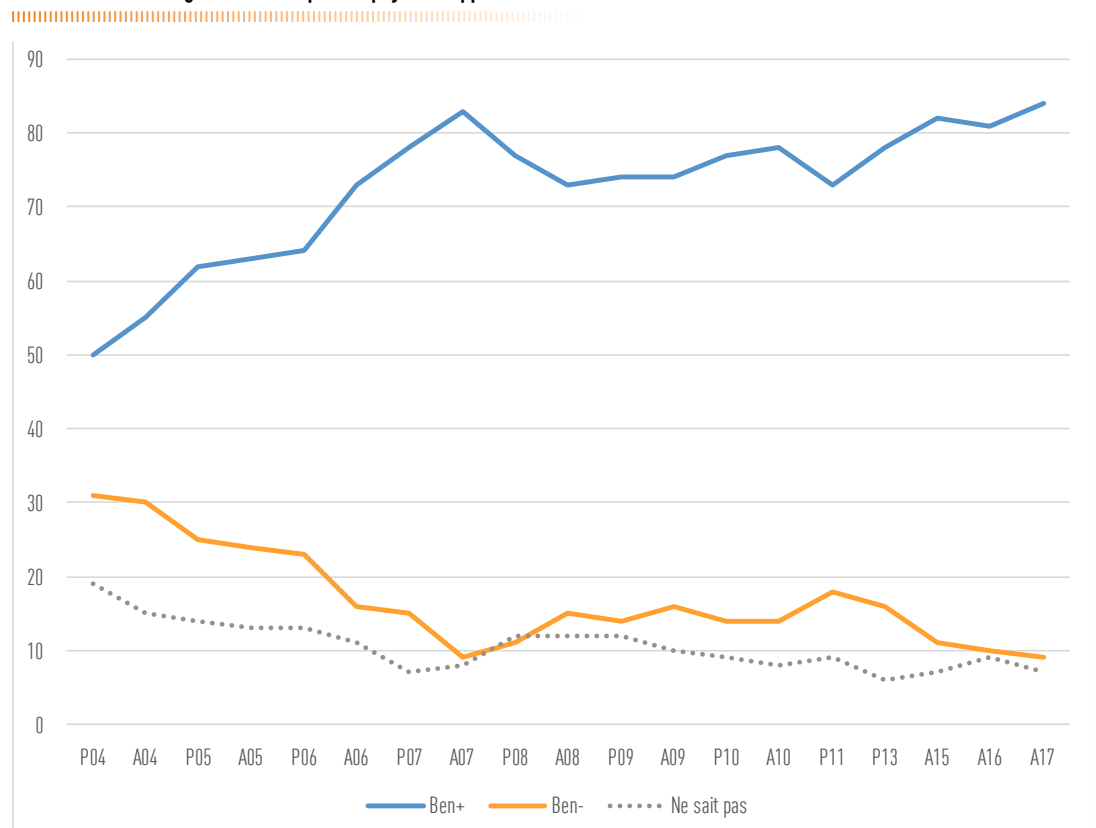
1. Sauf indication contraire, résultats des enquêtes Eurobaromètre Standard de la Commission européenne — celles-ci étant complétées sur certains points par les réponses à des questions d'un Eurobaromètre spécial de l'automne de 2017, et par des données du Parlemètre du Parlement européen.

2. Études reposant sur des techniques psychosociologiques d'interview ouvertes en profondeur ou de discussions de groupe.

GRAPHIQUE 1 ■ Pologne : jugement sur l'appartenance à l'UE



GRAPHIQUE 2 ■ Pologne : bénéfice pour le pays de l'appartenance à l'UE



1.2 Les ressorts des attitudes polonaises

L'examen de l'évolution des deux indicateurs présentés ci-dessus fait ressortir en Pologne une rapide prise de conscience, dans les années post-adhésion, du caractère positif de l'appartenance à l'UE ; celle-ci a été en quelque sorte occultée pendant les années de crise économique mais pleinement rétablie depuis lors, et assortie d'une reconnaissance très majoritaire des bénéfices apportés au pays.

À en juger selon ces seuls critères, **les Polonais sont aujourd'hui parmi les plus eurofavorables des peuples de l'UE** (8 points au-dessus de la moyenne pour le premier indicateur, 20 points pour le second) – alors qu'à l'époque de l'adhésion ils étaient la proie de grandes incertitudes et de grandes craintes. Les études qualitatives réalisées alors les montraient particulièrement pessimistes sur la situation de leur pays et l'écart de niveau de développement avec les anciens États-membres, inquiets de son image (supposée par certains très négative) chez les Européens de l'Ouest, redoutant d'être à leurs yeux, et de rester longtemps, des « parents pauvres » regardés de haut par les « riches », allant même parfois jusqu'à soupçonner des desseins cachés derrière l'acceptation de leur candidature à l'Union.

En même temps, on notait la vivacité du sentiment national qui pouvait enfin s'exprimer après tant de dominations, de partitions, et d'occupations du pays par ses voisins, mais avec des peurs de voir son identité diluée et sa souveraineté restreinte par l'appartenance à un ensemble au fédéralisme perçu (ou redouté) comme excessif.

Ces craintes coexistaient bien entendu avec de fortes attentes : en premier lieu de développement économique en vue d'un rattrapage graduel du niveau de vie des Européens de l'Ouest, de solidarité, d'affirmation des droits fondamentaux et des libertés (pleine application attendue notamment de la liberté de circulation et d'installation), et de sécurité.

Au fil des ans les apports positifs de l'UE sont devenus plus manifestes :

- sur le plan économique avec le concours des fonds communautaires à la modernisation du pays - les investissements dans les infrastructures étant très visibles - et à celle de l'agriculture par la PAC.
- avec la liberté de circulation et l'accès aux marchés de l'emploi des pays ouest-européens et de manière générale l'ouverture permise par l'appartenance à l'UE.

Le fléchissement observé pendant les années de crise économique a été lié à une baisse de confiance envers les institutions européennes, qui sont apparues peu capables d'y apporter des solutions, et à une crainte que les concours financiers dont bénéficie le pays ne soient mis en cause par les difficultés de ceux de la zone euro ; l'arrêt des investissements de quelques entreprises ouest-européennes a pu s'y ajouter. Le fait que la Pologne a été moins affectée que d'autres États européens par la crise peut contribuer à expliquer que l'indicateur de bénéfice, quant à lui, soit resté assez haut pendant cette période.

Depuis lors, d'autres événements paraissent avoir pesé dans la remontée de la faveur envers l'UE : l'annexion de la Crimée par la Russie et l'intervention déstabilisatrice de celle-ci en Ukraine ont mis en évidence a contrario la sécurité apportée par l'appartenance à cet ensemble aux anciens pays du Bloc de l'Est.

Des résistances et des méfiances sont cependant demeurées, à l'égard d'une UE perçue parfois comme excessivement lourde et bureaucratique, encline à instituer des normes contraignantes et à susciter une « uniformisation culturelle » au détriment de la souveraineté nationale - même si elles sont moins prégnantes que par le passé.

1.3 L'état des lieux à la fin de 2017

Outre les indicateurs précités les résultats d'autres questions posées dans les enquêtes par sondage récentes réalisées sur le terrain à l'automne de 2017 confirment le penchant maintenant marqué des Polonais en faveur de l'UE. 66%, contre 32%, s'y disent attachés ; 50% disent en avoir une image positive, contre 13% négative (et 36% ni l'une ni l'autre) ; 66%, contre 25%, sont optimistes pour son futur. Seuls 34%, contre 54%, pensent que le pays se porterait mieux en dehors de l'UE.

Sur le plan économique, 62%, contre 31%, estiment bonne la situation du pays, et 62% aussi, contre 19%, celle de l'UE ; et pour les douze prochains mois, ils sont plus nombreux à anticiper une amélioration que l'inverse, les réponses les plus fréquentes étant, comme en général dans les pays de l'UE, celle de la prudence : « sans changement ».

Sur tous ces points, ils ont une vision plus favorable que les citoyens européens moyens.

Sur les raisons de penser que faire partie de l'UE a été bénéfique, on voit confirmer, par rapport à la moyenne européenne, l'importance particulière attachée à l'amélioration du niveau de vie et aux nouvelles opportunités d'emploi (*Parlemètre*, automne 2017). À une question sur les résultats les plus positifs de l'UE, parmi une série de douze items de réponses proposés, on note qu'ils optent davantage que les autres Européens pour ceux qui concernent la liberté de circulation et d'installation ainsi que la PAC.

Moins riantes sont leurs réponses à une question sur la confiance qu'ils accordent à l'UE : 43% disent avoir confiance, 42% non ; et une minorité de 34% pense que les choses vont actuellement dans la bonne direction, contre 40% dans la mauvaise direction (et 8% ni l'une ni l'autre) — ces appréciations médiocres le sont toutefois un peu moins que chez la moyenne des citoyens européens. Comme dans une majorité des États, on note que la confiance dans le gouvernement national est (ici nettement) plus faible que celle qu'ils professent en l'UE : 29%, contre 64%.

Une majorité relative de 49% contre 40% déclare estimer que les intérêts du pays sont bien pris en compte dans l'UE — score très proche du score européen moyen, et surtout résultat qui tempère la crainte d'y compter pour peu de choses qui dominait fortement à l'époque de l'adhésion et dans les années qui ont suivi.

Les Polonais se montrent plus ambivalents dans leurs réponses portant sur le renforcement de l'intégration européenne. Ils disent majoritairement (52% contre 37%) souhaiter que davantage de décisions soient prises au niveau de l'UE — mais cette fois un peu moins que la moyenne enregistrée dans l'ensemble des pays de l'UE (55% contre 36%). Interrogés plus précisément sur le caractère désirable ou non de plus de décisions à ce niveau dans huit domaines, ils sont moins nombreux que la moyenne à répondre favorablement pour sept d'entre eux — l'exception concernant les questions de politique de santé et de sécurité sociale (*Eurobaromètre spécial*, automne 2017). Ils se montrent plus favorables que les citoyens européens moyens à de futurs élargissements, mais nettement moins à des politiques communes en matière monétaire (euro) et en matière de migrations (ils ne diffèrent guère de la moyenne sur d'autres sujets).

Les problèmes les plus importants auxquels leur pays d'une part, et l'UE d'autre part, doivent faire face sont d'ailleurs sensiblement différents à leurs yeux. Par rapport à la moyenne, ils citent davantage, en ce qui concerne la Pologne, des questions ayant un impact direct sur leur vie personnelle (la hausse des prix / le coût de la vie, le système de santé et de sécurité sociale, les retraites, ainsi que la dette publique), et moins d'autres problèmes — dont l'immigration et le terrorisme. Pour ce qui est des problèmes auxquels doit faire face l'UE, l'immigration et le terrorisme sont en revanche mentionnés au tout premier chef (les questions d'ordre économique l'étant dans l'ensemble moins).

À ce propos, **l'immigration (de personnes venant de pays en dehors de l'UE) n'inspire un sentiment positif qu'à 24%**, contre 68%, et ceux qui pensent que les immigrés « apportent beaucoup à leur pays » sont clairement minoritaires : 38% contre 53% — ces résultats sont nettement plus défavorables que la moyenne européenne. Encore reflètent-ils deux phénomènes différents : une tendance à voir plutôt avec sympathie l'arrivée d'Ukrainiens ou d'autres ressortissants de pays ex-communistes, mais une très vive opposition à l'immigration provenant du Moyen-Orient ou d'Afrique du Nord.

Les Polonais concèdent que leur pays « devrait aider les réfugiés » selon la question posée, mais il est patent qu'ils n'entendent pas se voir dicter leur conduite en la matière : oui sans doute à l'hébergement de réfugiés dans des camps situés à proximité de leur pays d'origine, mais non à leur accueil sur le territoire national. Sur cette question, le plan européen de répartition des candidats à l'asile entre les différents États de l'UE est l'objet d'un très fort rejet ; ils y opposent d'ailleurs l'idée qu'en tout état de cause, ce n'est pas chez eux que ces candidats aspirent à s'installer, mais dans des pays ouest-européens plus prospères, et que c'est à ces pays d'en assumer la responsabilité. C'est dans ce contexte qu'on peut interpréter leur apparente relative ouverture à une politique européenne en matière de migration quand on leur pose directement une question à ce sujet — une petite majorité de 47% contre 43% s'y disant favorables.

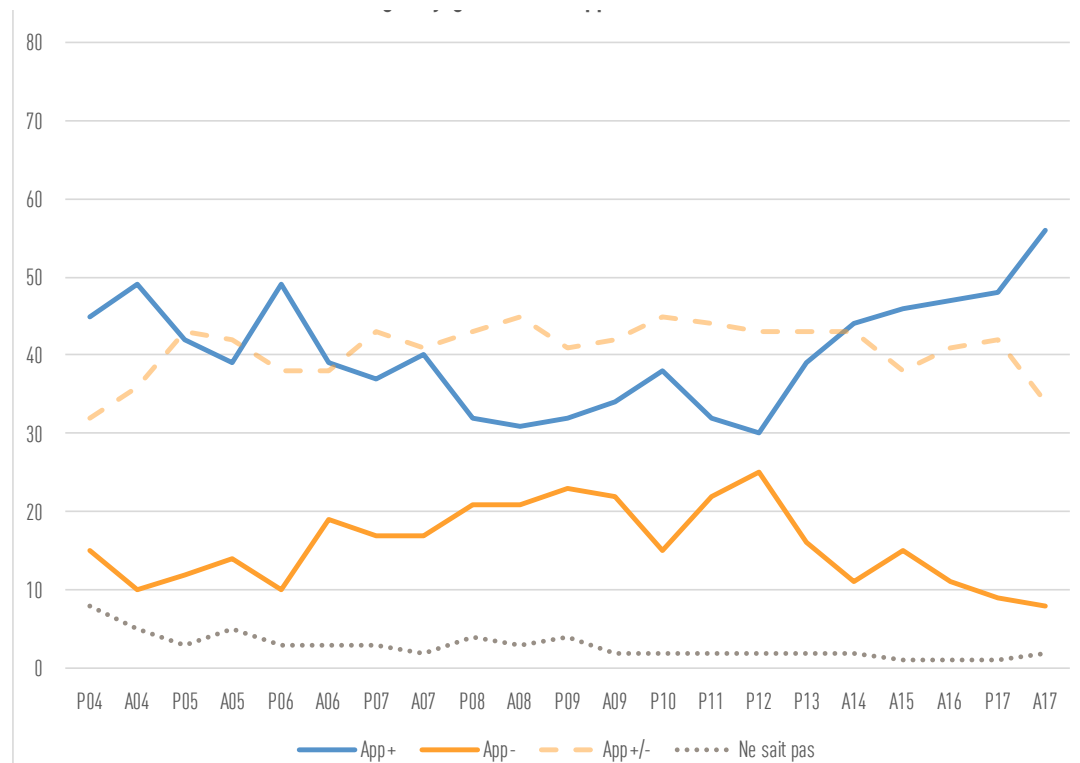
2. EN HONGRIE, UNE EUROPHILIE RETROUVÉE ?

2.1 L'évolution des jugements sur l'appartenance depuis l'accession à l'UE

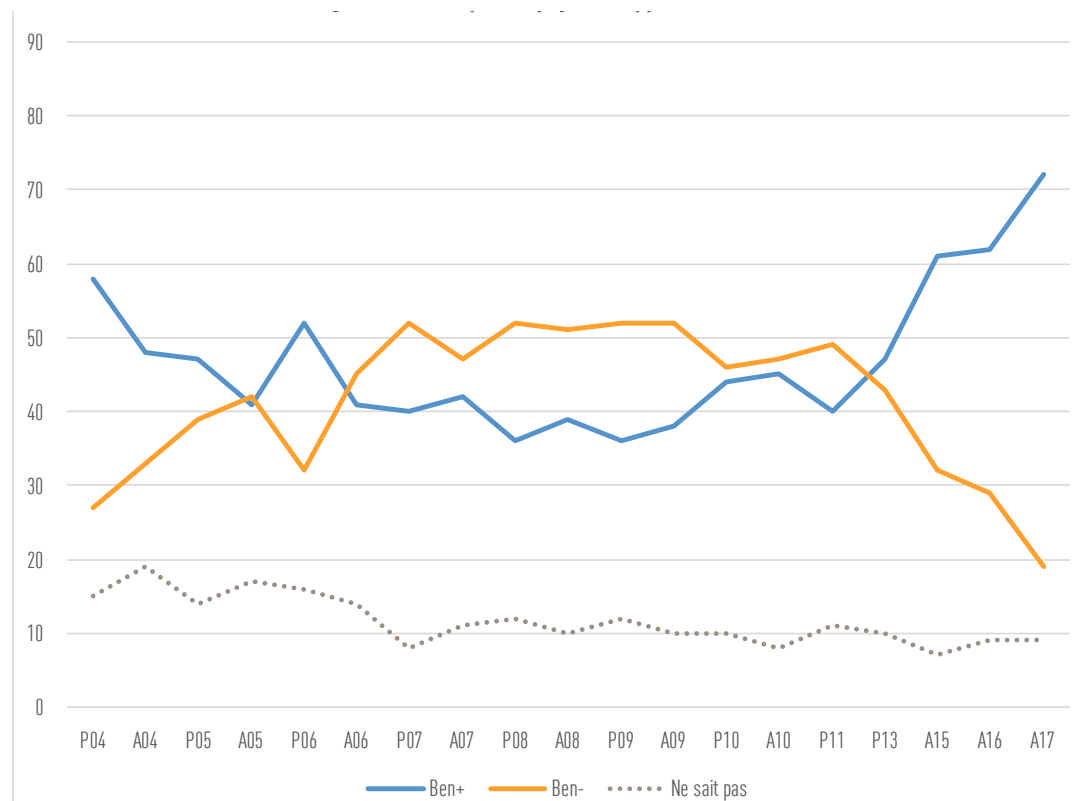
En Hongrie, le score de départ des jugements sur l'appartenance était proche du niveau enregistré en Pologne : 49%, contre 10%, pensaient qu'elle était une bonne chose (et 36% une chose ni bonne ni mauvaise). Mais, au contraire des Polonais, les Hongrois sont devenus plus moroses au cours des années suivantes : scores positifs un peu inférieurs ou un peu supérieurs à 40% de 2005 à 2007 (sauf au printemps de 2006, 49%), puis compris entre 34% et 30% jusqu'en 2012 (sauf au printemps de 2010, 38%). Ensuite s'est produite une nette remontée : 39% au printemps de 2013, des pourcentages croissants de 44% à 48% de l'automne de 2014 au printemps de 2017, et finalement une pointe à 56% à l'automne dernier (contre 8%, et 34% d'avis mitigés).

L'indicateur de bénéfice a connu des évolutions de mêmes sens. De 48% (contre 33%) d'opinions favorables à l'automne de 2004, il a baissé vers 40%, ou peu au-dessus de ce pourcentage, dans la plupart des vagues d'enquête entre l'automne de 2005 et celui de 2007, puis sous les 40% jusqu'à l'automne de 2009. Ensuite s'est amorcée une remontée, faible jusqu'en 2013 (scores fluctuant entre 40% et moins de 50%), puis accentuée : la barre de 60% a été dépassée à l'automne de 2015, celle de 70% à la fin de 2017 (72%, contre 19%).

GRAPHIQUE 3 ■ Hongrie : jugement sur l'appartenance à l'UE



GRAPHIQUE 4 ■ Hongrie : bénéfice pour le pays de l'appartenance à l'UE



2.2 Les ressorts des attitudes hongroises

On voit qu'en Hongrie les scores des deux indicateurs d'appartenance et de bénéfice, partis d'un niveau relativement proche de celui de la Pologne, avaient subi dès avant la crise économique un fléchissement que celle-ci a accentué — avant une remontée qui les amène à la fin de 2017 nettement au-dessus du niveau initial. Pour le premier, les Hongrois se situent peu au-dessus du score européen moyen ; pour le second, dont la progression a été particulièrement forte au cours des toutes dernières années, 8 points plus haut.

À l'époque de l'adhésion, les Hongrois avaient des sentiments dans lesquels coexistaient les attentes (de développement économique, de soutien à une économie fragile et plus généralement de solidarité, d'ouverture et de mobilité, de démocratie...) et les inquiétudes : sur une UE qui ne soit guère qu'un marché soumis à la loi des plus forts, sur la capacité du pays à s'adapter, sur des effets négatifs pour le niveau de vie de la population avec des prix croissants mais des salaires stagnants, sur la reconnaissance incertaine d'atouts nationaux dont ils tirent fierté (population au degré élevé d'éducation, produits de qualité, notamment agro-alimentaires...), ou encore sur les difficultés inhérentes à une Europe communautaire hétérogène, lieu de fréquentes discordes où la mise en œuvre de règles communes est problématique.

En même temps que s'exprimait chez eux un sentiment d'euphorie lié à toute leur histoire, se faisaient jour des doutes sur le caractère bienveillant à leur égard du système de l'UE.

Les années suivant l'adhésion ont vu ces doutes se creuser, appuyés sur la réémergence d'anciennes frustrations : doutes, par exemple, que les pays ouest-européens cherchent dans l'élargissement autre chose que la simple exploitation de la Hongrie comme un marché pour leurs entreprises, qui s'emparent des sociétés locales ou les contraignent à disparaître et y déversent leurs produits de masse de moindre qualité ; impressions que le pays s'est « vendu pour pas cher » à l'UE.

Ces sentiments se nourrissent de réminiscences historiques : mémoire toujours très présente dans les esprits du traitement qui lui avait été réservé par les puissances occidentales au Traité de Trianon de 1920 — démantèlement d'un Empire dont les Hongrois se voyaient d'une certaine manière comme les co-gérants, amputation de régions attribuées aux Slovaques, aux Roumains ou aux Yougoslaves : cela confortant les suspicions à l'égard d'une UE interventionniste laissant peu de marge de manœuvre à la Hongrie pour prendre ses propres décisions. Le souvenir d'avoir été laissés à leur sort en 1956 joue peut-être également.

En même temps, on a vu monter l'impression amère d'être « en queue de peloton » des nouveaux États membres de l'UE après avoir été, des pays du Bloc de l'Est, le plus proche de l'Occident. À cette morosité se sont ajoutés à partir de 2008 les effets de la crise économique et, de 2010 à 2014 surtout, les controverses issues des « critiques démocratiques » de l'UE à l'égard du gouvernement Orbán et des répliques de celui-ci à son encontre.

L'amélioration sensible des attitudes concernant l'UE depuis lors tient à plusieurs facteurs : de nets progrès sur le plan économique — avec une reconnaissance de la contribution des aides communautaires sur ce plan —, le rapprochement progressif des conditions de vie avec celle des pays occidentaux, important matériellement mais aussi sur le plan symbolique, l'avancée vers la modernité qu'ils incarnent, l'ouverture à la libre circulation et aux échanges.

Des réserves demeurent naturellement dans un pays qui se considère historiquement comme un bastion de défense de l'Occident (chrétien, ajoutent expressément certains Hongrois) face aux assauts successifs des Mongols, des Ottomans, puis dans une certaine mesure des Russes, et qui ne se sent pourtant pas reconnu comme tel ; ce sont maintenant les vagues migratoires vis-à-vis desquelles elle tend à se considérer comme un rempart, sans être davantage comprise.

2.3 L'état des lieux à la fin de 2017

Aujourd'hui, l'attachement exprimé à l'UE est fort : 64% contre 35% ; 43% en ont une image positive, contre 15% négative (et 41% ni positive ni négative) ; 58%, contre 38%, se disent optimistes pour son avenir ; pour 33% qui estiment que le pays se porterait mieux en dehors de l'UE, 58% pensent l'inverse. Sur ces questions, les scores des réponses hongroises sont soit proches de la moyenne européenne, soit plus favorables.

Sur le plan économique les Hongrois sont, à l'égal des citoyens européens moyens, partagés sur la situation du pays – bonne pour 50%, mauvaise pour 49%. Quant à celle de l'UE, ils la voient d'un œil nettement plus favorable : bonne pour 62%, contre 29% – score également beaucoup plus élevé que la moyenne européenne, et qui traduit la conscience qu'ils ont de l'écart qui demeure avec l'Ouest. Interrogés sur l'amélioration ou la détérioration de cette situation qu'ils prévoient dans les douze mois à venir, ils se montrent un peu plus optimistes que pessimistes pour la Hongrie comme pour l'UE dans son ensemble (la réponse dominante étant comme ailleurs l'indétermination ou l'attente de « sans changement ») ; là aussi ils apparaissent (un peu) plus positifs que la moyenne européenne.

Sur les raisons de penser que l'appartenance à l'UE leur a été bénéfique, on les voit citer davantage que la moyenne la contribution à la croissance économique, l'amélioration du niveau de vie, et les nouvelles opportunités d'emplois (*Parlemètre*, automne 2017). Sur les résultats les plus positifs de l'UE, ils mentionnent plus que la moyenne la libre circulation, les programmes d'échanges tels qu'Erasmus, la puissance économique de l'Union ainsi que la PAC.

Ils sont plus nombreux à se dire confiants dans l'UE que l'inverse : 49% contre 43% – score supérieur au score moyen de 41% contre 48%. Et pour ce qui est de la direction actuelle des choses dans l'UE, ils sont 34%, contre 47%, à la juger bonne (8% étant indéterminés) – vision plutôt sombre quoiqu'un peu moins que dans la moyenne.

La confiance exprimée dans le gouvernement national est légèrement plus faible que dans l'UE – 48% (contre 47% n'ayant pas confiance), mais cela reflète comparativement une vision plus positive que dans d'autres pays. Quant à savoir si les intérêts du pays sont bien pris en compte dans l'Union, ils se montrent au contraire plus négatifs : ils sont minoritaires à le penser, à 43% contre 53%, et moins nombreux que dans la moyenne européenne (score d'ensemble : 49% contre 43%).

Ils sont également comparativement **moins nombreux à souhaiter que plus de décisions soient prises au niveau européen** : à 49% contre 41% , la moyenne étant de 55% contre 36% (mais c'est là quand même une majorité relative). Plus précisément, parmi une série de huit domaines qui leur étaient présentés comme susceptibles de donner davantage lieu à des décisions communes, on les voit en choisir deux plus que la moyenne : la stimulation des investissements et de la création d'emplois et les questions de santé et de sécurité sociale (*Eurobaromètre spécial*, automne 2017). Sur l'idée de développement de politiques européennes dans différents domaines, ils citent comparativement beaucoup moins celle d'une politique commune en matière de migrations et un peu moins la politique monétaire de l'euro. Ils plébiscitent en revanche davantage l'élargissement à d'autres pays, et la perspective d'un marché numérique européen, sans doute synonyme de modernité.

Enfin, parmi les principaux problèmes posés à l'UE apparaissent, plus que dans la moyenne, l'immigration et le terrorisme (et moins les préoccupations de nature économique). On retrouve ici l'immigration également davantage citée parmi les problèmes auxquels le pays lui-même doit faire face (ainsi que, sur un plan différent, le système de santé et de sécurité sociale – au contraire notamment du terrorisme peu mentionné).

Sur cette question la position des Hongrois est très nette. **Seuls 19%, contre 77%, éprouvent un sentiment positif à l'égard de l'immigration** (venant d'en dehors de l'UE) ; 19% pensent que les immigrés « apportent beaucoup » à leur pays mais 78% rejettent cette idée; et même celle que le pays devrait aider les réfugiés est très largement réfutée (29% d'accords, contre 66%). 50% contre 45%, disent approuver l'idée d'une politique commune en matière de migration – avec les ambiguïtés que peuvent comporter ces réponses : la perspective d'une politique imposée par l'UE est sans doute une des causes (sinon la cause) premières du ressentiment qui existe à son égard.

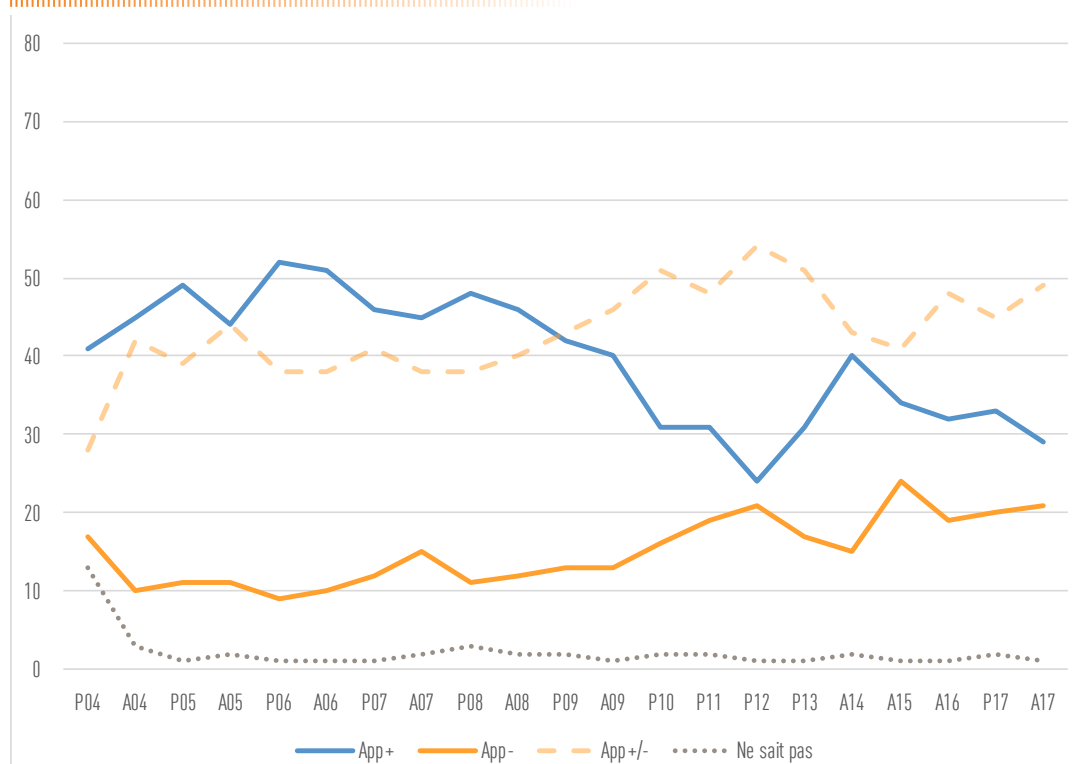
3. LES TCHÈQUES, DES CITOYENS TOUJOURS EUROCIRCONSPECTS

3.1 L'évolution des jugements sur l'appartenance depuis l'accession à l'UE

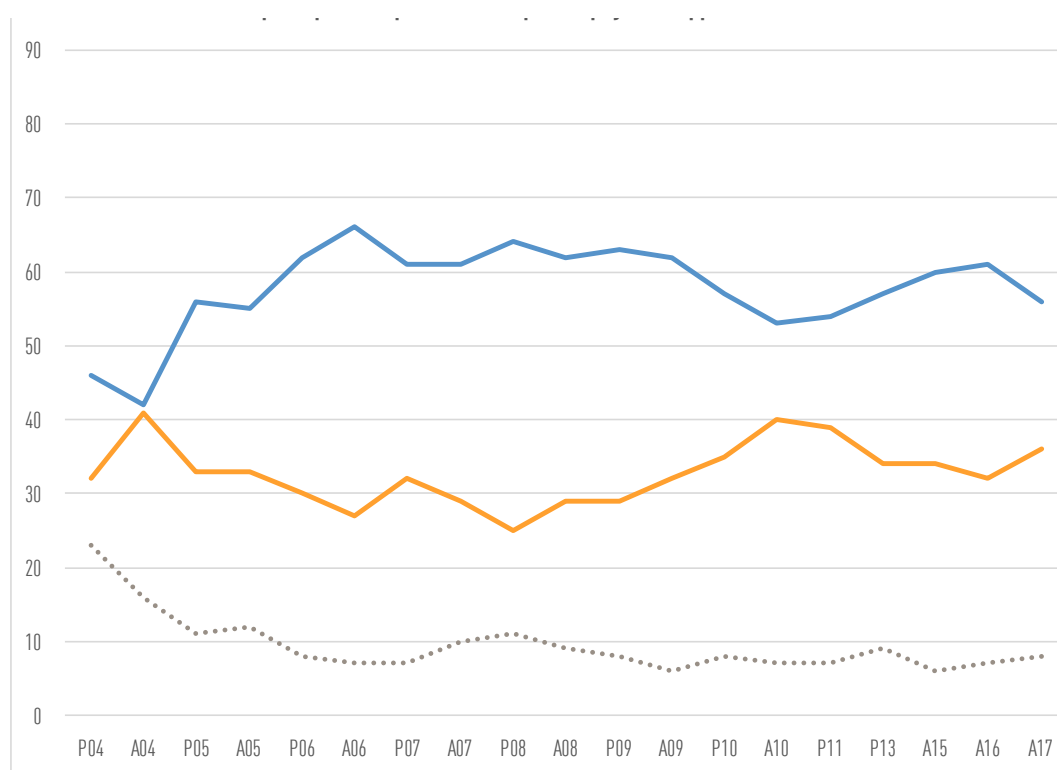
En République tchèque, les visions initiales étaient un peu plus réservées. À l'automne de 2004, 45% jugeaient comme bonne l'appartenance à l'UE (contre 10% mauvaise, et 42% ni l'une ni l'autre). Ce score est resté compris entre 45% et un peu plus de 50% jusqu'à l'automne de 2008, puis a fortement baissé jusqu'à un creux de 24% (contre 21%, avec un niveau record d'indécision de 54%) au printemps de 2012. Il s'est depuis légèrement relevé en restant compris entre 31% et 34% (sauf à l'automne de 2014, 40%), avant un nouvel affaissement à 29% (contre 21%, et 40% d'indécision) à la fin de 2017.

Quant à l'indicateur de bénéfice, il s'était d'abord nettement amélioré depuis les visions très partagées de l'automne de 2004 (42% positifs, 41% négatifs), atteignant 66% (contre 27%) deux ans plus tard, et restant supérieur à 60% jusqu'à l'automne de 2009. Il est ensuite descendu autour de 55%, a à nouveau atteint ou légèrement dépassé 60% lors des vagues d'enquête de fin 2015 et fin 2016, pour finir à 56% (contre 36%) à l'automne de 2017.

GRAPHIQUE 5 ■ République tchèque : jugement sur l'appartenance à l'UE



GRAPHIQUE 6 ■ République tchèque : bénéfice pour le pays de l'appartenance à l'UE



3.2 Les ressorts des attitudes tchèques

Moins enclins que les citoyens des trois autres pays à voir d'un bon œil l'appartenance à l'Union (sans la rejeter pour autant) à l'époque de leur accession, et très partagés sur la réalité ou non de bénéfices induits, les Tchèques, après une légère amélioration de leur vision pendant quelques années, ont chuté à un niveau particulièrement bas d'opinions positives pendant la crise (surtout à partir de 2010) et, malgré un léger rebond, restent aujourd'hui très circonspects, avec **un taux d'indécision particulièrement élevé — même s'ils reconnaissent majoritairement que leur pays en a tiré bénéfice.**

Plus partagés que leurs voisins polonais ou hongrois entre éléments positifs et négatifs dans leur vision de la situation du pays au début de cette période, moins émotionnels dans leurs appréciations, ils ont considéré l'entrée dans l'UE, ses avantages et ses inconvénients, avec plus de recul : adhésion à un projet d'abord économique mais le dépassant par un ensemble de règles communes et de coopérations ; mais décalage perçu avec la réalité du fait de désaccords entre États de l'UE, de tendances à charger la barque de réglementations de détail, d'une loyauté incertaine de la concurrence de la part des États membres installés.

Comme dans d'autres pays mais sans doute plus nettement, les citoyens tchèques se montraient partagés entre ceux (généralement plus jeunes, plus éduqués, de milieu socioéconomiques plus élevés) qui se montraient confiants dans la capacité du pays à retrouver sa place de « plus à l'Est des pays de l'Ouest » (plutôt que l'inverse), de pays à la tradition industrielle établie de longue date, après près d'un demi-siècle de communisme vécu comme une parenthèse à laisser derrière soi, et ceux qui redoutaient d'affronter les temps nouveaux et manifestaient une certaine nostalgie d'un passé sans doute grisâtre mais où le chemin de chacun était balisé, laissant moins de place aux incertitudes et aux inquiétudes.

Dans les années qui ont suivi cette dualité s'est maintenue, avec une prise en compte des apports communautaires en matière économique comme sur d'autres plans (libertés, dont celle de circuler, garanties démocratiques) mais aussi, chez les moins favorisés notamment, un sentiment fréquent de stagnation voire de détérioration (lenteur de relèvement de l'économie, hausses des prix, dégradation sur le plan social...). Plus récemment l'amélioration de la situation du pays, avec les concours communautaires, est devenue plus visible ; l'économie est en bonne santé, le niveau d'emploi est élevé, les salaires ont progressé.

Mais le scepticisme demeure à l'égard d'un système dans lequel les petits (et / ou nouveaux) pays paraissent compter peu et où les grands ne sont guère sanctionnés en cas de non-respect des règles, et d'un ensemble handicapé par les pays les plus fragiles (du Sud en particulier). La crise de la zone euro n'a naturellement pas contribué à améliorer les perceptions à cet égard. Il s'y ajoute les désaccords profonds sur la conduite à tenir face à l'immigration et à l'afflux de réfugiés.

Les Tchèques peuvent sans doute être qualifiés de sceptiques qui contemplant les défaillances du système avec un sentiment de légère supériorité plutôt que d'infériorité (contrairement aux citoyens d'autres nouveaux États de l'UE) – scepticisme qui paraît être d'ailleurs plus généralement un trait de la mentalité nationale.

3.3 L'état des lieux à la fin de 2017

Ces réserves sont confirmées par les résultats des enquêtes quantitatives récentes. Si 62%, contre 36%, se disent attachés à l'Europe, ils ne sont que 38%, contre 60%, à professer le même attachement à l'Union européenne. **L'image qu'ils en ont est autant négative que positive** : 30% et 30% (avec 39% d'indétermination). Pour le futur de l'UE, s'ils se disent majoritairement optimistes, à 53% contre 45%, ils expriment des avis moins favorables que la moyenne européenne. En revanche, ils ne diffèrent guère des autres Européens quand on leur demande si, à leur avis, le pays irait mieux s'il était en dehors de l'UE : 35% le pensent mais 55% rejettent cette idée – ce qui confirme que **leur euro-scepticisme ne va nullement jusqu'au rejet d'une UE qu'ils savent nécessaire**.

Sur le plan économique, une proportion particulièrement élevée des citoyens juge bonne la situation du pays – 68% contre 30% – plus d'ailleurs que celle de l'UE (61% contre 28%).

Pour les douze mois à venir ils sont un peu plus nombreux à croire à une amélioration qu'à une détérioration pour la République tchèque – alors qu'ils sont plutôt d'avis contraire pour l'économie de l'UE (comme ailleurs, beaucoup optent pour une situation inchangée).

Parmi une série de raisons qui leur étaient soumises pour penser que l'appartenance à l'UE avait été bénéfique, on observe que les Tchèques citent l'amélioration du niveau de vie et les nouvelles opportunités professionnelles davantage que ne le fait le citoyen européen moyen (*Parlemètre*, automne 2017). Dans leurs réponses à une autre question sur les résultats les plus positifs de l'UE, ils citent davantage sa puissance économique, la liberté de circulation et les programmes d'échanges, ainsi que la paix entre les États de l'UE.

En ce qui concerne la confiance que leur inspire l'UE, avec 35% de confiance contre 56%, ils sont moins positifs que la moyenne européenne pourtant médiocre (41% contre 48%). Et quant à savoir si les choses vont actuellement dans la bonne direction dans l'UE ils également un peu plus sombres (30% le pensent contre 52%, et 10% d'indécision). On observe en même temps que **leur degré de confiance dans le gouvernement national est encore beaucoup plus bas** : 22% contre 71%.

Particulièrement faible est le nombre de ceux qui estiment que les intérêts de leur pays sont bien pris en compte dans l'EU, 31% contre 64% (le score européen moyen étant plus équilibré, 44% contre 50%) ; cela rejoint bien les résultats qualitatifs mentionnés plus haut.

Ils se montrent particulièrement **peu désireux de voir prendre davantage de décisions au niveau de l'UE** : à 35%, contre 58% – score très inférieur à la moyenne européenne (de 55% contre 36%). Sur une question plus spécifique concernant des domaines de politique dans lesquels on souhaiterait plus de décisions communes (*Eurobaromètre spécial*, automne 2017), on ne note pas de très grandes différences avec la moyenne.

Appelés par ailleurs à prendre position sur le caractère souhaitable du développement de politiques européennes dans divers domaines, ils tendent à moins citer la plupart des domaines proposés – particulièrement ceux de la politique monétaire et l'euro et d'une politique migratoire commune. À cet égard, s'ils citent moins que la moyenne européenne l'immigration et le terrorisme parmi les problèmes majeurs auxquels le pays doit faire face (ainsi que la situation économique, le chômage, le logement et les problèmes environnementaux, climatiques et énergétiques – au contraire du coût croissant de la vie, des retraites et du niveau de la dette publique qui sont des réponses davantage choisies), c'est l'inverse pour les problèmes que l'UE doit affronter (les problèmes de nature économique étant dans l'ensemble moins mentionnés pour elle).

Sur la question de l'immigration les Tchèques se montrent extrêmement fermés. Elle n'inspire (venant de pays non communautaires) un sentiment positif que chez 15% des citoyens, contre 81% – 14%, contre 83%, estimant que les immigrés « apportent beaucoup » à leur pays ; et seuls 27%, contre 67 %, pensent que le pays devrait aider les réfugiés.

La perspective d'une répartition dans les différents pays de l'UE est à la fois rejetée et considérée comme absurde : ces personnes aspirent à s'installer non pas en République tchèque mais dans les États de l'UE plus développés de l'Ouest, et même si on leur y affectait un lieu de résidence elles ne songeraient qu'à le quitter pour aller vers ces pays-là – au moins les plus qualifiés d'entre elles, laissant ici les moins éduqués et les moins aptes à travailler et à s'intégrer. C'est chez eux une minorité (41% contre 55%) qui approuve l'idée d'une politique commune en matière de migration.

4. EN SLOVAQUIE, DES EUROPÉENS MESURÉS

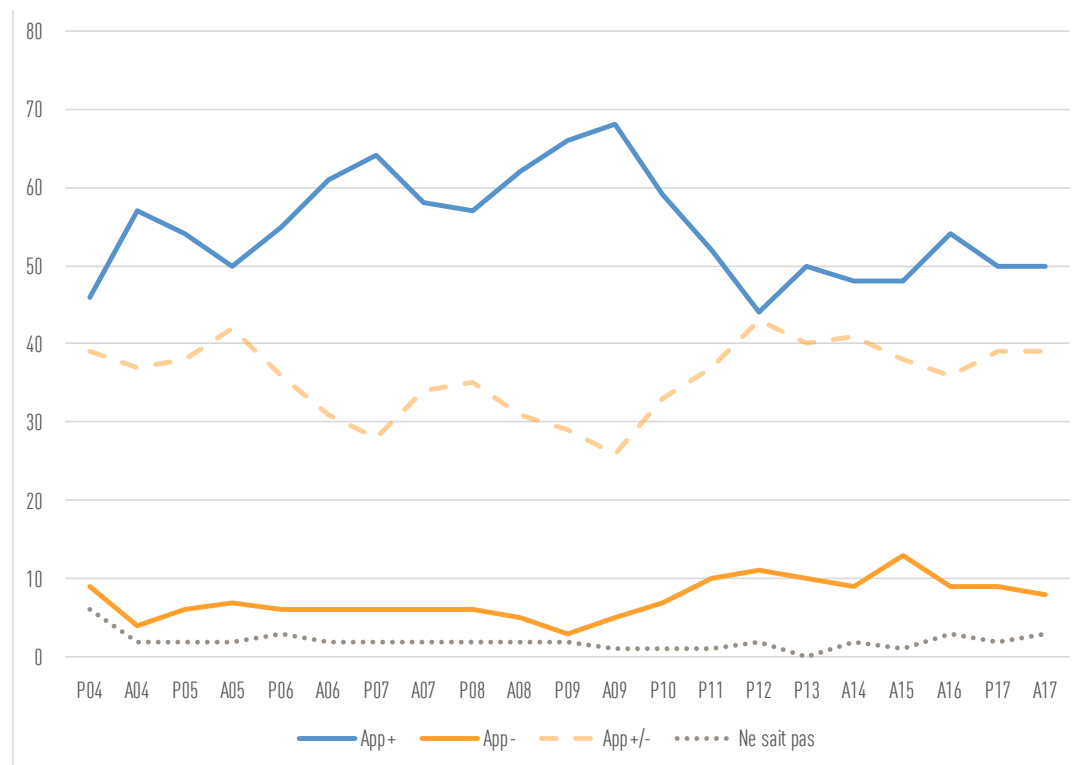
4.1 L'évolution des jugements sur l'appartenance depuis l'accession à l'UE

En Slovaquie les appréciations concernant l'appartenance à l'UE étaient au début de la période les plus favorables des quatre pays étudiés : positives à 57%, contre 4% (et 37% d'indécision). Les premières années suivantes ont vu cet indicateur s'améliorer globalement (avec des à-coups) jusqu'à un sommet atteint à l'automne de 2009, à 68% contre 5% (et 26% de non-prise de position). Une chute brutale s'est ensuite produite jusqu'à un étiage à 44% contre 11% au printemps de 2012, avant une légère remontée à un niveau proche de 50% maintenu depuis 2013 (50% contre 8%, et 39% d'indécision lors de la dernière mesure de l'automne de 2017).

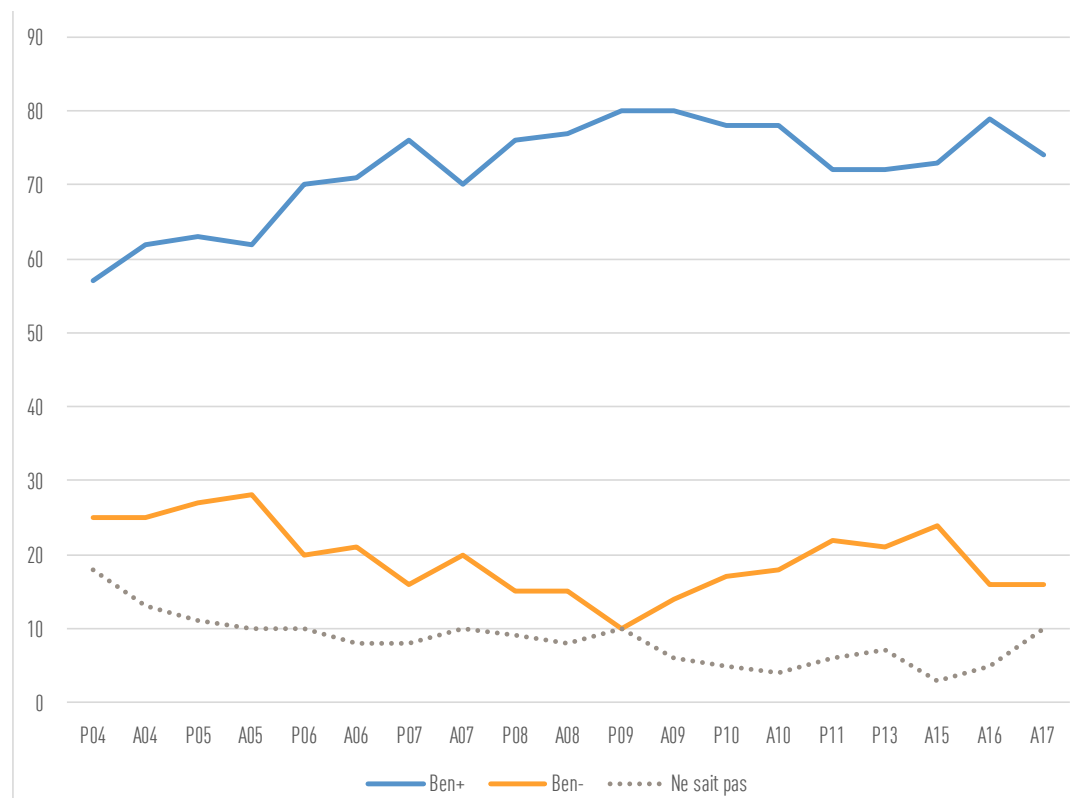
Les avis sur les bénéfices pour le pays de son adhésion étaient à l'origine également les plus favorables des quatre États de Visegrád : 62% contre 25% après l'entrée dans l'UE en 2004.

Ce score est monté de façon assez régulière jusqu'à 80% en 2009 (contre 10% d'avis défavorables au printemps), en restant à un niveau très proche de celui-là en 2010. Il a ensuite un peu fléchi mais en restant supérieur à 70% : à l'automne de 2017, 74%, contre 16% exprimaient une opinion positive à cet égard (après une pointe à 79% un an plus tôt).

GRAPHIQUE 7 ■ Slovaquie : jugement sur l'appartenance à l'UE



GRAPHIQUE 8 ■ Slovaquie : bénéfice pour le pays de l'appartenance à l'UE



4.2 Les ressorts des attitudes slovaques

En résumé sur ce point, les opinions des Slovaques concernant l'appartenance à l'UE, clairement favorables à l'époque de leur adhésion et allant en s'améliorant encore jusqu'en 2009, avaient ensuite fortement chuté et ne s'étaient que peu redressées après la crise. Toutefois, la reconnaissance de bénéfices résultant de cette appartenance, qui a moins fluctué, reste à un niveau élevé à la fin de 2017.

Les investigations qualitatives menées à l'époque de leur adhésion et dans les quelques années suivantes mettaient en évidence chez eux la coexistence d'attentes et d'inquiétudes — les premières plus présentes dans les catégories socioprofessionnelles moyennes-supérieures, les secondes plus vives dans les catégories moins favorisées. Dans un contexte où la situation du pays était jugée mauvaise, les attentes étaient relatives au développement économique, à l'emploi, à la solidarité et à la protection sociale, à la coopération politique avec les autres pays européens, à la liberté de circuler, aux retrouvailles avec un Occident auquel on appartenait aux temps de l'Empire des Habsbourg. Les inquiétudes concernaient notamment l'évolution du système social au sens large, la liberté de circulation encore limitée au début, la relative lenteur du rattrapage économique après quelques années (avec des comparaisons avec la Pologne avançant plus vite) — et, pour le pays, sa faible influence face à un « centre » fédéral puissant eu égard à sa modeste taille.

Le penchant général était plutôt à l'optimisme ; la qualification pour la monnaie unique était une source de satisfaction qui a sans doute contribué à la forte montée des attitudes pro-UE jusque vers 2009 — avant que se produise un certain désenchantement coïncidant avec la crise. Dans celle de la zone euro, ils se sont vus dans la situation « d'avoir à payer » pour un État de l'UE à la conduite jugée « irresponsable » et, qui plus est, plus prospère qu'eux-mêmes ; cela n'entraîne pas de rejet de l'euro, mais contribue à affaiblir la crédibilité de l'UE.

Ont également joué, semble-t-il, les critiques récurrentes de partis populistes sur les défauts et les insuffisances de l'UE, et même les effets d'une propagande russe cherchant à exploiter les sentiments de proximité slave pour chercher à instiller le doute sur le bien-fondé de l'orientation occidentale de la Slovaquie.

4.3 L'état des lieux à la fin de 2017

À la fin de 2017, 60% des Slovaques, contre 36%, se disent attachés à l'UE — pourcentage sensiblement supérieur au pourcentage européen moyen (de 55% contre 43%). L'image qu'ils ont de l'UE, positive pour 38%, négative pour 17% (ni l'une ni l'autre pour 37%) ne traduit pas un grand enthousiasme, mais est proche de la moyenne européenne. 59% — très légèrement plus qu'en moyenne — contre 36% se disent confiants pour son avenir. Quant à l'idée que le pays se porterait mieux hors de l'UE, elle est très nettement réfutée (24% le pensent, contre 60%, score plus favorable que le score européen moyen de 31% contre 60%) ; malgré les réserves existantes, **l'adhésion à l'UE continue de s'imposer comme une nécessité évidente.**

Sur le plan de l'économie, la morosité a manifestement gagné du terrain, 40% jugeant bonne la situation du pays contre 56% (score moyen européen meilleur, à 48% contre 49%) ; ils sont plus positifs sur la situation de l'UE : 55% contre 35% (score moyen : 48% contre 39%).

Cependant pour les douze mois à venir ils envisagent un peu plus un progrès qu'une détérioration de celle de leur pays comme de celle de l'UE. Ils se montrent là un peu plus optimistes que le citoyen européen moyen (avec aussi une forte proportion de réponses « sans changement »).

Les raisons citées pour penser que le pays a bénéficié de son appartenance à l'UE sont, plus qu'en moyenne, les opportunités d'emploi et dans une certaine mesure aussi l'amélioration du niveau de vie, ainsi que la contribution à la démocratie et l'influence dans le monde.

(*Parlemètre*, automne 2017). La confiance en l'UE est meilleure en Slovaquie qu'elle ne l'est en moyenne dans l'UE : 48% contre 43% (score moyen : 41% contre 48%) ; la direction que prennent actuellement les choses dans l'UE est jugée bonne par 33% contre 49% (6% ne prenant pas parti) – minorité comparable à celle qu'on observe dans l'UE.

La confiance dans le gouvernement national est, de beaucoup, moins grande : 22% contre 66%.

Cependant, ceux qui pensent que les intérêts du pays sont bien pris en considération dans l'UE sont minoritaires – 40% contre 51% – et un peu moins nombreux que dans la moyenne européenne.

Cela peut être mis en relation avec le fait que **seule une minorité souhaiterait voir prendre davantage de décisions au niveau de l'UE** : 39%, contre 47% – pourcentage très inférieur à la moyenne (de 55% contre 36%) ; et cela se confirme par une moindre proportion de citoyens désirant une telle prise de décision commune dans chacun des huit domaines qui leur étaient soumis dans une autre enquête (*Eurobaromètre spécial*, automne 2017). Sur le développement souhaitable ou non de diverses politiques communautaires, on voit les Slovaques approuver plus que la moyenne la politique monétaire avec l'euro et, dans une moindre mesure, de futurs élargissements. À l'inverse, objet d'une moins grande approbation est l'idée d'une politique migratoire commune.

L'immigration fait partie des problèmes posés à l'UE que les citoyens interrogés citent plus en Slovaquie que dans le reste de l'Union, avec le terrorisme, l'insécurité et aussi la hausse des prix ou le coût de la vie. Quant à ceux auxquels le pays lui-même doit faire face, sont notamment cités plus qu'en moyenne aussi la hausse des prix / le coût de la vie, et le système de santé et de sécurité sociale – mais ni l'immigration ni le terrorisme.

En Slovaquie, **la venue d'immigrants (extracommunautaires) suscite pratiquement les mêmes réactions négatives que dans le pays voisin** : sentiment positif éprouvé par 18% contre 77% ; admission par 21% contre 73%, qu'ils « apportent beaucoup » au pays ; négation très majoritaire de l'idée qu'il devrait aider les réfugiés (34% en sont d'accord, 56% non).

Ils se montrent cependant plus ouverts (à 53%, contre 35%) au principe d'une politique commune en matière de migration (peut-être la véhémence des dénonciations d'une telle perspective par les responsables politiques a-t-elle été un peu moins générale) mais en manifestant aussi leur opposition à ce qui pourrait leur être imposé par l'UE ; les préventions à l'encontre de populations dont ils n'ont aucune expérience paraissent tout aussi vives.

CONCLUSION

Depuis des points de départ relativement différents, **les opinions publiques des quatre pays du groupe de Visegrád ont évolué de manières contrastées** entre leur entrée dans l'UE et la période actuelle.

Les **Polonais**, initialement pleins de très grandes appréhensions, sont aujourd'hui **ceux qui se disent le plus satisfaits** de leur appartenance à l'Union et des bénéfices qu'ils en ont retirés.

Les **Hongrois**, après un épisode morose, ont retrouvé ces dernières années **une plus grande eurofaveur**.

Les **Tchèques**, au **scepticisme ancré**, ne mettent certes pas en question la nécessité de l'UE, mais **la considèrent avec pragmatisme et avec une certaine distance** en pesant les avantages et les défauts qu'elle comporte respectivement à leurs yeux ; l'existence de bénéfices n'est pas

niée mais l'attachement à l'institution est faible, faisant contraste avec celui qu'ils professent pour l'Europe.

Les **Slovaques**, initialement les plus ouverts, et ayant encore progressé dans leurs attitudes favorables jusque vers 2009 (année de leur qualification pour la monnaie unique) sont **aujourd'hui plus partagés** quant à leur appartenance à l'UE, même si les bénéficiaires en sont tout à fait admis.

Il ne fait guère de doute que **les apports de l'UE sont, dans ces pays, largement connus et reconnus**, à commencer par sa contribution au progrès économique et à l'amélioration du niveau de vie, et par les ouvertures et opportunités offertes par la liberté de circulation et d'installation. Il y a cependant une fraction de la population qui n'en perçoit pas de la même manière les bienfaits, et qui peut ressentir le monde dans lequel elle vit aujourd'hui comme plus dur, moins solidaire et plus grevé d'incertitudes que celui de naguère. **Il subsiste, à des degrés variables, des insatisfactions, des frustrations, voire des rancœurs**, qui ont pour partie des racines qui plongent profondément dans une histoire difficile.

Il y a entre la conscience de l'écart qui subsiste avec les anciens États membres et de la longue durée qui sera nécessaire pour leur rattrapage, **le sentiment de n'être pas pleinement reconnus comme « membres de première catégorie du club »**, d'y peser peu (d'autant plus pour les pays de taille modeste), de se voir imposer des règles ou des mesures dont ils contestent le bien fondé, en bref d'être bridés dans la conduite de leurs affaires.

Parmi les aspects en cause **la question de l'immigration constitue une pierre d'achoppement d'importance première**³. Partout dans ces pays, on considère que c'est un problème majeur pour l'UE, mais pas pour soi-même (sauf en Hongrie), et qu'on n'a guère à contribuer à sa prise en charge. C'est évidemment un élément sur lequel prospère le populisme, même s'il n'en est pas la seule cause : le maintien des frustrations évoquées ci-dessus y a sa part, et sans doute l'expérience historique très limitée de la démocratie dans ces pays avant la fin de l'empire soviétique.

Même si l'image des gouvernements nationaux est en général très médiocre, les injonctions ou les demandes appuyées de la part de l'UE ou d'États de l'Ouest en faveur d'un meilleur partage de la charge du problème migratoire, ou sur un autre plan les mises en garde ou les condamnations de mesures qui s'éloignent des règles et des valeurs démocratiques, peuvent **avoir pour effet pervers d'engendrer chez les citoyens des réflexes de solidarité avec les gouvernants** (pour lesquels, après tout, ils ont voté), face à de telles « ingérences ». Trouver à remédier à cette situation est à l'évidence un enjeu-clé pour l'UE dans les années à venir.

3. L'Institut Jacques Delors a publié un policy paper largement consacré à cette question : Daniel Debomy et Alain Tripier, « [Les opinions publiques européennes et l'UE après le pic de crise migratoire](#) » Policy paper n° 201, juillet 2017

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