



L'opinion publique en Roumanie, en Bulgarie et en Croatie et l'Union européenne : des évolutions contrastées dans les trois plus récents pays membres de l'UE

EUROPE DANS LE MONDE

POLICY PAPER N°299
AVRIL 2024

#opinionpublique
#étatsmembres
#UnionEuropéenne

• Introduction

Alors que la Croatie a été admise en 2023 dans l'Espace Schengen (et en même temps dans la zone euro) dix ans après son entrée dans l'Union européenne, la Roumanie et la Bulgarie, pourtant membres de l'UE depuis 2007, patientaient encore devant la porte, jusqu'à une décision prise en décembre dernier de les y admettre en 2024 - mais seulement partiellement.

En cause notamment, dans les réserves exprimées à l'égard de ces deux pays, leur incapacité présumée à contenir des flux migratoires particulièrement redoutés par certains États membres, dans un contexte plus général de réformes jugées trop lentes, de corruption non éradiquée, de situations politiques instables.

À cet égard, la Roumanie a connu huit gouvernements depuis 2015, et quatre depuis 2019, jusqu'à ce que les deux principaux partis qui avaient dirigé le pays tour à tour presque continuellement depuis l'adhésion à l'UE (le PNL de centre-droit et le PSD social-démocrate) trouvent un accord de coalition prévoyant une alternance entre les dirigeants de ces deux formations à la tête du gouvernement, jusqu'aux prochaines élections législatives prévues en 2024 ; depuis juin 2023, le Premier ministre est le social-démocrate Marcel Ciolacu ; on peut noter par ailleurs un élément de stabilité en la personne du Président de la République europhile Klaus Iohannis, élu en 2014, réélu en 2019.

La situation politique bulgare a également été caractérisée par une grande instabilité au cours de la période la plus récente. Cinq élections législatives en deux ans

Daniel Debomy,
Conseiller « Opinions publiques »,
Institut Jacques Delors,
Directeur d'OPTeM

ont été nécessaires pour aboutir au printemps de 2023 à une majorité de compromis entre les deux formations arrivées en tête : le GERB conservateur de Boïko Borissov (ancien Premier ministre pendant dix ans au total) et la formation réformatrice libérale menée par Kiril Petkov (qui a été lui aussi, plus brièvement, Premier ministre). Il en est issu un gouvernement comportant des ministres « techniciens ». Les deux parties étaient convenues d'une alternance au poste de Premier ministre entre, d'abord, Nikolai Denkov et ensuite Maryia Gabriel, précédemment Commissaire européenne ; mais l'éclatement de cette coalition, le 28 mars, devrait conduire une nouvelle fois à des élections législatives anticipées.

Au-delà des différends qui subsistent à divers égards entre les parties prenantes aux coalitions dans les deux pays, l'orientation pro-européenne des gouvernements récents mis en place est avérée (en dépit, en Bulgarie, d'un penchant pro-russe du Président de la République Radev, dont le mandat court jusqu'en 2025).

La Commission et le Parlement européen s'étaient déjà prononcés pour l'entrée dans l'Espace Schengen de la Roumanie et de la Bulgarie, récemment encore bloquée au Conseil par l'opposition de l'Autriche, et pour la Bulgarie aussi des Pays-Bas, qui mettaient en cause la « porosité » de leurs frontières vis-à-vis de l'immigration ; l'opposition néerlandaise a été levée, mais seulement en partie celle de l'Autriche, qui vient d'accepter d'appliquer les règles de Schengen à ces deux pays pour le transport aérien et maritime, mais pas pour les déplacements terrestres. L'entrée partielle dans l'espace Schengen est intervenue le 31 mars 2024.

Pour ce qui est de la monnaie unique, la Bulgarie, qui satisfait à la plupart des critères d'adhésion, est candidate à son adoption rapide - elle pourrait avoir lieu en 2025 (date récemment reportée d'un an) ; la Roumanie, par la voix de son président, envisage prudemment l'entrée dans la zone euro dans les années qui viennent.

Le présent document a pour objet de retracer les évolutions de l'opinion à l'égard de l'UE dans ces trois plus récents États membres. En résumé :

Les Roumains, revenus de l'enthousiasme sans doute excessif qui les caractérisait à l'époque de l'adhésion, peuvent être décrits aujourd'hui comme raisonnablement europhiles, après une période marquée par des crises qui ont influé notablement sur leurs attitudes, et où leur euroidéalisme a été confronté à des réalités inévitablement moins roses.

Les Bulgares, initialement beaucoup plus réservés, ont moins fluctué dans des attitudes moins empreintes d'affectivité, qui restent prudemment favorables, avec des interrogations plus nombreuses sur l'action commune au sein de l'UE.

Quant aux **Croates**, timidement favorables et mesurant leur confiance au moment de leur adhésion, ils sont aujourd'hui parmi les plus positifs des citoyens européens pratiquement sur tous les plans.

Les analyses détaillées qui suivent reposent principalement sur les données des enquêtes Eurobaromètre réalisées à la demande de la Commission européenne, et pour certaines questions du Parlement européen¹, mais aussi sur des résultats de

¹ Eurobaromètres Standard de la Commission pour la plupart des données présentées. Enquêtes du Parlement notamment pour les questions sur l'appartenance à l'UE et le bénéfice pour le pays, que la Commission a cessé d'inclure dans ses propres enquêtes semestrielles à partir de 2010-2011, reprises par le Parlement (avec toutefois une moindre fréquence)

nature qualitative qui aident à les interpréter : études qualitatives incluant la Roumanie et la Bulgarie depuis les années précédant leur adhésion, complétées plus récemment par l'observation de leurs concitoyens que continuent de pratiquer les dirigeants des instituts d'études qui les ont réalisées².

I • L'état d'esprit des Roumains et des Bulgares à l'approche de leur adhésion à l'UE

Une étude qualitative réalisée pour la Commission européenne en 2001 (la première à inclure dans son champ de futurs États membres) mettait en évidence la **forte aspiration des Roumains à adhérer à l'Union** ; un très large consensus existait pour considérer cette adhésion comme une nécessité historique, une chance et une ardente obligation. Ils vivaient de façon passionnelle la perspective de rejoindre la « famille » européenne dont ils se considéraient pleinement comme partie prenante malgré les décennies d'isolement dues aux circonstances politiques, en rappelant les liens historiques et culturels qui les unissaient aux autres Européens depuis l'Antiquité : étaient évoquées notamment l'appartenance à l'Empire romain, une identité latine fortement revendiquée, une proximité avec la France et les autres pays latins.

L'UE était vue d'abord comme une communauté liée par l'Histoire et par des valeurs communes, privilégiant l'éducation, la culture générale, le souci de l'humain - et constituant en cela un modèle. On constatait d'ailleurs que la connaissance de l'UE, certes imparfaite et corrélée comme ailleurs au niveau socio-économique, était dans l'ensemble assez bonne - au moins autant que dans certains des pays alors membres de l'Union.

En même temps, les Roumains disaient avoir bien conscience des difficultés que leur pays allait rencontrer dans son processus d'intégration, du fait de son retard de développement, de la faiblesse des infrastructures, de la désorganisation de l'Etat, de la difficulté à établir pleinement un état de droit, etc. Pour l'heure, des inquiétudes s'exprimaient en particulier quant au niveau de vie, à l'affaiblissement de la protection étatique, au risque de voir se développer une société à deux vitesses (risque ressenti d'ailleurs dans nombre d'autres pays européens aussi). L'optimisme régnait cependant largement chez les citoyens interviewés, les espoirs étant intimement liés à la perspective d'entrée dans l'Union européenne.

Ces attitudes sont restées pour l'essentiel les mêmes dans les années qui ont suivi jusqu'à l'entrée dans l'UE - cela ressortait d'autres études de même nature portant sur l'Union européenne et sur plusieurs politiques communautaires majeures. Aucune dissonance ne s'exprimait entre identité européenne et identité nationale ; l'appétit de contacts et d'échanges avec les autres Européens, perçus comme partageant les mêmes valeurs, était intact. La confiance dans l'UE pour répondre aux fortes attentes de soutien au développement en matière économique comme dans d'autres domaines demeurait. Les inquiétudes de nature économique et sociale évoquées plus haut restaient présentes, notamment pour les segments de la population les moins favorisés, ainsi que le constat du grand écart restant avec les pays européens occidentaux, mais on n'en imputait guère la responsabilité à l'UE ; et de premiers signes d'un réel redressement étaient visibles. Globalement, l'optimisme pour l'avenir perdurait.

2 Études qualitatives réalisées principalement pour la Commission par un groupement d'instituts d'études coordonné par OPTEM : en Roumanie, Data Media, dirigé par Melania Bortun ; en Bulgarie, Alpha Research, dirigé par Boriana Dimitrova (cf. site Eurobaromètre de la Commission)

En **Bulgarie**, les premières investigations qualitatives réalisées pour la Commission datent de 2003 et 2004. On y notait **des attitudes dans l'ensemble positives, mais sensiblement plus mesurées, à l'égard de l'Union européenne**. Le sentiment d'euphorie était présent, tout comme la notion de valeurs communes largement partagées entre les pays du continent ; il était toutefois tempéré par une certaine distance ressentie avec le cœur de l'Europe : distance géographique mais aussi psychologique dans ce pays balkanique se considérant quelque peu « à la marge », gardant un reste de mentalité « orientale » ; s'y ajoutait parfois l'idée, frustrante, de ne pas être reconnu (par les autres) comme pleinement européens.

L'impression de distance prévalait aussi chez les Bulgares lorsqu'ils s'exprimaient sur la situation économique de leur pays, et son très grand retard sur les États membres de l'UE : climat morose, insuffisance des bases de décollage économique, améliorations du sort des gens peu visibles, réserves sur les effets et l'efficacité pratique des mesures prises ou à prendre pour s'adapter à l'UE... Le modèle d'économie sociale de marché était valorisé mais on s'interrogeait sur la possibilité pratique de réaliser conjointement développement économique et progrès social, en même temps qu'on s'inquiétait d'une dégradation des conditions de vie, marquée par un décalage entre l'évolution des prix et celle des revenus, et d'une délitescence du tissu social.

Les attentes vis-à-vis de l'UE étaient fortes mais prudentes dans ce domaine ; les effets positifs de l'adhésion étaient escomptés à moyen terme et non dans un futur très proche.

Des espoirs se manifestaient également sur d'autres plans, une forte pression de l'UE étant bienvenue notamment pour remédier aux dysfonctionnements de l'État, mettre en ordre le système judiciaire, lutter contre la non-application des lois et la corruption. En matière culturelle, le renforcement des liens et des échanges était attendu.

Ces attitudes sont restées peu ou prou identiques dans les années suivantes précédant l'entrée dans l'Union.

II . L'évolution de l'opinion en Roumanie depuis l'adhésion à l'UE

I LE SOUTIEN À L'APPARTENANCE À L'UE RESTE NET, LOIN TOUTEFOIS DE L'EUPHORIE INITIALE, APRÈS UNE BAISSE EN DENTS DE SCIE.

Dans les premières vagues d'enquête Eurobaromètre réalisées après l'entrée de leur pays, les Roumains considéraient son appartenance à l'Union comme une bonne chose à une très forte majorité : à 67% au printemps 2007 contre 5% (et 24% une chose ni bonne ni mauvaise, 4% ne répondant pas), et même 71% à l'automne. Cette faveur s'est maintenue (autour de 65%) pendant les deux années qui ont suivi.

Elle a baissé d'une dizaine de points dans les mesures effectuées de 2010 à 2013, avant de retrouver le niveau initial dans celles de 2014 (68% contre 5%) et 2015.

Elle s'est ensuite à nouveau affaïssée, en fluctuant à des niveaux situés entre 50% et 60% (et même légèrement inférieurs dans les mesures d'automne en 2017 et 2018), les jugements négatifs, de l'ordre de 15% à 20%, restant cependant tout à fait minoritaires.

À partir de 2020 la faveur à l'appartenance est passée sous les 50%, la défaveur dépassant alors de peu 20%. A l'automne 2023 elle s'est sensiblement redressée, à 51% contre 16%.

I D'AUTRES INDICATEURS ONT CONNU DES ÉVOLUTIONS DE MÊME NATURE

C'est le cas de l'image de l'UE. Très élevé lors de l'adhésion du pays (67% image positive, 7% négative, 23% neutre au début de 2007), resté au-dessus de 60% jusqu'en 2009, le score positif d'image a fortement baissé dans les années suivantes, ne dépassant que de peu 40% à la fin de 2012 et en 2013 (contre environ 15% d'images négatives).

Après une embellie autour de 60% en 2014 et 2015, ce score est retombé vers les 50% jusqu'au début de 2020 (avec même un creux à 42% au printemps de 2016 - mais à l'inverse une pointe à 60% à celui de 2019).

Depuis lors, il s'est situé entre 40% et 50% (au plus bas à 41% à l'automne 2021) avant de remonter un peu au-dessus de ce niveau à l'automne 2023 (52% contre 16%).

On observe que les scores négatifs d'image ont toujours été inférieurs à 20%.

La confiance en l'UE, très forte jusqu'en 2009 (plus de 65%, avec un pic à 68% contre 20%, à l'automne 2007) a chuté d'une dizaine de points au début de 2010, puis continué à baisser pour se situer sous les 50% en 2012 et 2013 - au point que l'absence de confiance (43%) a même presque égalé la confiance (45%) au printemps 2013.

Comme pour les indicateurs précédents on a observé un rebond notable en 2014 et 2015 (vers 60%, et même à nouveau 68% au début de 2015), puis une nouvelle baisse autour de 50% jusqu'au début de 2019.

Le degré de confiance s'est ensuite relevé de cinq points environ (sauf creux ponctuel à 49% à l'hiver 2022), avant de s'affaïsser pour se situer peu au-dessus de 50% (52% contre 39% à l'automne 2023).

On peut noter, par comparaison, le niveau beaucoup plus faible de la confiance exprimée envers le gouvernement national : au plus bas, moins de 15% en 2010 et 2011 ; au plus haut, un peu au-dessus de 30% à quelques reprises (dans les vagues d'enquête de printemps 2017, d'été 2020 et de printemps-été 2021) - les avis inverses dépassant 60%. A la fin de 2023, 32% se disent confiants (gain de onze points en un an), 62% non. Ce décalage s'observe aussi dans nombre d'autres pays de l'UE ; mais il paraît ici particulièrement notable.

L'attachement à l'UE était mesuré à 56%, contre 36%, au printemps 2007. Cette question n'a ensuite pas été posée pendant plusieurs années.

À la fin de 2013 (48% contre 46%) et au début de 2014 on a pu observer une poussée d'humeurs moroses.

Une nouvelle étude qualitative réalisée à cette période³ montrait à la fois la permanence d'aspirations fusionnelles à l'UE (malgré l'affadissement de l'enthousiasme

3 Étude réalisée par le même groupement avec l'Institut Jacques Delors pour l'Agence exécutive « Education, audiovisuel et culture » de la Commission

débridé initial) et l'expression de réserves ou d'interrogations. Étaient évoqués ça ou là une utilisation inadéquate des fonds communautaires (imputée cependant autant à l'état d'inorganisation du pays qu'à l'UE elle-même), des bénéfices pas toujours visibles, des questions sur le fonctionnement futur de l'Union, la place et le degré d'autonomie des États-membres, ou encore des mises en cause jugées infondées de la Roumanie pour les migrations de Roms dans d'autres pays européens...

À la fin de 2014 s'est produite une remontée d'une dizaine de points, poursuivie en 2015 (60% contre 38% à l'automne), puis de 2016 à 2018 un certain affaissement (autour de 55%), suivi d'une remontée au-delà de 60% jusqu'au début de 2022. Les mesures ultérieures, moins favorables, restent toutefois nettement majoritaires (56%, contre 40%, à l'automne 2023).

L'attachement à « l'Europe », mesuré de la même manière au moins depuis 2015, est très proche de celui qui est professé à l'égard de l'UE ; les deux notions paraissent se confondre largement dans l'esprit des Roumains.

I ON PEUT VOIR DANS CES ÉVOLUTIONS L'IMPACT DE CRISES QUI ONT AFFECTÉ L'UNION EUROPÉENNE AU COURS DE LA PÉRIODE ÉTUDIÉE.

Celui de **la crise financière et économique** est manifeste après 2009.

On observe que les jugements recueillis par ailleurs sur la situation de l'économie de l'UE, qui étaient positifs à 68% (contre 10%) à l'automne 2007, et encore à 52% (contre 31%) un an plus tard, se sont très fortement dégradés dès 2009, tombant jusqu'à 29% d'avis favorables (contre 54%) à l'automne 2012. Le redressement progressif amorcé à partir de cet étiage s'est dans l'ensemble confirmé ensuite, les avis favorables oscillant depuis la fin de 2014 entre 50% et 60% - les 60% étant atteints ou même dépassés à plusieurs reprises (en 2015, au printemps 2017 et en 2019).

Ultérieurement, une dégradation observée des appréciations de la situation sur le plan économique (scores positifs peu supérieurs à 50% en 2020) a accompagné le fléchissement des attitudes générales concernant l'UE, en lien sans doute avec les effets de **la crise sanitaire** de Covid 19. Les scores relevés après cela (entre 52% et 58%) traduisent le sentiment d'une certaine amélioration de la situation économique - que **la guerre en Ukraine** ne semble pas avoir sensiblement contrariée : quelques points de perte entre le printemps et l'automne 2022, mais un redressement rapide vers les 57% (contre 31%) enregistrés à la fin de 2023.

Les jugements sur la situation de l'économie nationale (beaucoup plus sombres, ce n'est pas une surprise, que ceux qui sont portés sur celle de l'UE) ont connu aussi de très grandes oscillations. Au début de la période, une personne sur quatre ou cinq l'estimaient bonne ; la crise économique a fait tomber à partir de 2009 cette proportion à moins d'une sur dix. Un redressement relatif a fait retrouver peu ou prou le niveau initial à partir de 2015, puis a fait passer les appréciations favorables à plus de 30% dans la plupart des enquêtes depuis 2019 ; à l'automne 2023, 29% voient les choses en rose, mais 68% toujours en noir.

La direction que prennent les choses dans l'UE a été jugée inégalement selon les moments

Les avis positifs ont même été équilibrés par des avis négatifs à quelques reprises (en 2011 et 2012, et au printemps 2016, avec environ 30% de répondants d'un côté comme de l'autre, et une forte proportion de non-prises de position, ainsi qu'à l'été 2020). Inversement, les déclarations optimistes à cet égard ont été plus souvent supérieures à 50% et dépassant nettement les opinions contraires : au début de

la période (2007-2008) ; au début de 2011 ; en 2014-2015 ; au début de 2017 ; et depuis 2019 dans une vague d'enquête sur deux. A la fin de 2023, 49% (contre 37%) estimaient positive la direction prise dans l'UE.

Ici encore les réponses à la même question posée à propos de la Roumanie mettent en évidence des évaluations beaucoup plus pessimistes dans pratiquement toutes les vagues d'enquête - après avoir été sensiblement plus favorables que défavorables dans les années initiales 2007-2008 (dans l'euphorie de l'adhésion récente, et alors que le pays connaissait une croissance soutenue). Aux moments les plus noirs, moins de 10% estimaient que les choses allaient dans la bonne direction (2010) ; des mieux relatifs se sont produits notamment entre 2014 et 2016, puis à partir de 2019. A la fin de 2023, 33% optent pour la réponse « bonne direction », 61% pour l'item « mauvaise direction ».

I MAIS LE BÉNÉFICE DE L'APPARTENANCE À L'UE N'A PAS CESSÉ D'ÊTRE TRÈS LARGEMENT RECONNU, ET SON AVENIR N'EST PAS MIS EN QUESTION

L'idée que la Roumanie a bénéficié de son appartenance à l'UE est fortement ancrée. Après de premières réponses logiquement prudentes immédiatement après l'adhésion au printemps 2007 (50% oui, 18% non, 32% incertains), les scores enregistrés ont rapidement progressé, pour ne jamais tomber en-dessous de 60% dans les mesures effectuées (sauf en 2010, autour de 55%); à plusieurs reprises ils ont dépassé 70% (automne 2015, printemps 2018 et 2019, automne 2020). Dans la dernière mesure de fin 2023, 69% des citoyens interrogés, contre 26%, jugent positivement l'apport de l'UE.

On peut certes faire état en même temps des réponses à une autre question, posée régulièrement depuis 2012, sur l'idée que le pays pourrait mieux tirer son épingle du jeu face au futur s'il était en dehors de l'Union. Cette idée est clairement restée le fait d'une minorité jusqu'en 2023 - quoique d'une minorité substantielle atteignant ou dépassant presque constamment le tiers des répondants à partir de 2015, dépassant même 40% à quelques reprises (automne 2016, automne 2019, année 2021). A la fin de 2023, 52% la réfutent mais 38% la partagent : on peut voir là, non pas réellement une tentation de rejet de l'UE, mais au moins la manifestation d'insatisfactions ou de frustrations qui se faisaient jour à l'examen des certaines des données précédentes.

L'optimisme pour le futur de l'UE est toujours resté dominant. En effet Il n'a jamais été inférieur à 60% depuis 2007 (sauf une fois, d'un seul point). Il a atteint ou dépassé 70% dans de nombreuses vagues d'enquête, notamment du printemps de 2014 à celui de 2016, et de l'automne 2019 au printemps 2021. A la fin de 2023, 64% affichent leur optimisme, 31% étant d'avis inverse (léger fléchissement peut-être dû à des craintes suscitées par l'agression russe en Ukraine).

III • L'évolution de l'opinion en Bulgarie depuis l'adhésion à l'UE

I L'APPARTENANCE À L'UE EST L'OBJET, DEPUIS 2007, D'UN SOUTIEN MODÉRÉ, VARIANT DANS DES PROPORTIONS LIMITÉES MAIS EN LÉGÈRE BAISSÉ DANS LES DERNIÈRES ANNÉES

Au printemps 2007, les Bulgares étaient 55% à considérer comme une bonne chose l'appartenance à l'UE de leur pays, 8% comme une mauvaise chose (et 29% une chose ni bonne ni mauvaise, 8% ne répondant pas à la question), puis 52% (contre 5%) à l'automne.

Ce score a été mesuré un peu au-dessus de 50% en moyenne dans les deux années suivantes, puis un peu en-dessous jusqu'en 2016 - sauf aux printemps de 2012 (pointe à 56%) et de 2013 (51%).

Il s'est ensuite situé autour de 55% jusqu'à l'hiver 2020, avant de revenir un peu sous les 50% (48%, contre 12%, à la fin de 2023).

I L'IMAGE DE L'UE ET LA CONFIANCE QU'ELLE INSPIRE ONT FLUCTUÉ AUSSI AVEC UN FLÉCHISSEMENT EN FIN DE PÉRIODE

L'image de l'UE : dans la mesure initiale de 2007, 59% des citoyens bulgares en avaient une image positive (contre 9% négative et 28% neutre). Cette proportion est montée vers 60% ou même un peu au-delà en 2008 et 2009, puis a légèrement fléchi tout en restant autour de 55% jusqu'au printemps 2015 (sauf à l'automne en 2013 et 2014, environ 50%)

Les trois mesures semestrielles suivantes ont été de l'ordre de 50%, avant une remontée vers 55% et plus jusqu'à l'automne 2018 et même vers 60% dans les enquêtes suivantes jusqu'à celle de printemps-été 2021 (sauf baisse de quelques points à l'été 2020). Depuis, le score d'image positive est retombé à 50% environ (51%, contre 19%, à la fin de 2023).

La confiance exprimée dans l'UE : de 54% (contre 21%, et 25% de non-réponses) au début de 2007, elle est rapidement montée aux alentours de 60%, voire davantage (pointe à 69% à l'automne 2009) jusqu'en 2012.

Une baisse irrégulière s'est alors amorcée, vers 50% en moyenne de l'automne 2014 à l'automne 2016 (mais 56% au printemps 2015, et à l'inverse 44% à l'automne). Les mesures suivantes ont vu une remontée autour de 55% jusqu'à la vague de printemps-été 2021, avec même une pointe à 60% à la fin de 2019 (et au contraire un creux à 48% à l'été 2020), mais ensuite un nouveau fléchissement un peu sous les 50%, pour finir à 51% contre 34% à la fin de 2023.

L'attachement à l'UE, également évolutif, apparaît en revanche sensiblement plus élevé à la fin de la période qu'au début. Initialement ceux qui se disaient attachés à l'UE et les tenants de l'opinion opposée étaient en nombres pratiquement égaux (46% et 45% respectivement au printemps de 2007). L'attachement est monté à 53% dans plusieurs mesures faites entre 2012 et 2014 (entre temps la question n'avait pas été posée pendant quatre ans), a perdu près de dix points à l'automne de 2014 et à celui de 2015, avant de rebondir à 50%, puis au-dessus de ce niveau jusqu'à la fin de 2023 (sauf une mesure légèrement inférieure à l'automne 2018). Dans plusieurs des enquêtes, on a même approché 60% : à l'automne 2020, et dans les deux dernières enquêtes de 2023 (58%, contre 38%, à l'automne).

On peut en inférer que le sentiment de faire partie de la communauté européenne, en même temps que la conscience d'être maintenant clairement « arrimés » à l'UE, a gagné du terrain en dépit des fluctuations des indicateurs précédents, et des frustrations qui demeurent dans un pays qui reste le plus pauvre de l'Union (et toujours maintenu en dehors de l'espace Schengen et de l'UEM au moment de la dernière enquête prise en compte ici).

L'étude qualitative précitée de 2013-2014 (3) mettait en évidence des facteurs de progrès des attitudes à l'égard de l'Union, initialement prudentes et attentistes mais ouvertes à amélioration : amélioration liée à une perception croissante de l'UE comme un ensemble démocratique ouvert, offrant des opportunités d'échanges, et aussi apportant un concours notable à des projets en Bulgarie. Restaient cependant

des réserves vis-à-vis de la lourdeur des réglementations communautaires, jugées pas toujours adaptables dans un pays qui n'est pas encore prêt sur tous les plans, et aussi des impressions de traitement inégalitaire « de parent pauvre ».

L'attachement à « l'Europe », objet d'une question similaire posée depuis 2014-2015, a été ici constamment un peu supérieur à celui qui s'exprime pour l'UE - de cinq points environ en moyenne - ce qui reflète sans doute la persistance d'un relatif sentiment de distance avec l'institution communautaire malgré la progression récente du sentiment d'appartenance.

I LES CRISES QU'A CONNUES L'UNION ONT AFFECTÉ INÉGALEMENT LES ATTITUDES DE FOND À SON ÉGARD.

La crise financière et économique suivant les premières années de l'adhésion a eu un impact limité, bien que les perceptions de la situation économique se soient alors beaucoup dégradées.

Les impressions positives sur l'économie de l'UE qu'avaient initialement les Bulgares (bonne pour 60%, mauvaise pour 10%, avec 30% de non-réponses en 2007) se sont en effet rapidement détériorées avec cette crise, tombant à 39% contre 42% au printemps 2009, puis restant médiocres jusqu'en 2013, en alternant soldes positifs (mais scores positifs généralement nettement inférieurs à 50%) et soldes négatifs (le creux le plus profond étant constaté à la fin de 2011) : fluctuations nettement plus fortes que celles des indicateurs relatifs à l'appartenance, à l'image, ou à la confiance.

À partir de 2014 s'est opéré un redressement spectaculaire, l'impression de bonne santé économique dépassant 60% ou atteignant presque cette valeur dans les enquêtes menées jusqu'en 2019 (sauf léger affaissement au printemps 2016 et à l'automne 2018) ; elle a culminé au printemps 2015, à 68% contre 14%. Ensuite on a observé une rechute profonde autour de 40% (avec même quelques mesures plus faibles) jusqu'à l'hiver 2022-2023 : **effet économique ressenti ou redouté de la crise sanitaire puis du conflit en Ukraine**, plus profond que l'affaissement des attitudes de fond vis-à-vis de l'UE. En 2023 les opinions sur l'économie européenne se sont redressées pour atteindre 50%, contre 25% à la fin de l'année (sans toutefois retrouver les sommets des années 2014-2019) - alors que les indicateurs d'attitudes restaient assez stables.

Les opinions sur l'état de l'économie nationale sont restées dans le même temps bien moroses : situation jugée bonne au plus par 10% des Bulgares entre 2009 et 2015 (en baisse depuis des pourcentages un peu meilleurs dans les deux années précédentes) ; légère progression atteignant 20% en 2019 ; rechute à 10% ou un peu au-dessus jusqu'en 2021 ; modeste rattrapage vers 16%, contre 76%, à la fin de 2023.

On relève en outre des fluctuations de l'indicateur relatif à la direction que prennent les choses dans l'Union, avec en l'occurrence une tendance globale à la baisse. Mesurée autour de 55% jusqu'au printemps 2011 (avec une pointe à 65%, contre 5%, à la fin de 2009), l'opinion qu'elles vont dans la bonne direction dans l'UE a évolué autour de 45% jusqu'à l'automne 2013, connu une remontée à près de 50% à la fin de 2014 et au début de 2015, puis une chute vers un minimum de 36% (contre 21%, et 23% de direction « ni bonne ni mauvaise » et 20% de non-réponses) au printemps 2016.

À nouveau de l'ordre de 45% jusqu'à l'enquête de printemps-été 2021 (sauf un autre creux à 37% à l'été 2020), les avis favorables en la matière ont à nouveau baissé pendant trois semestres d'une dizaine de points, étant même dépassés par les avis

inverses dans l'enquête de printemps-été 2022 (35% contre 40%). En 2023, ils se situent à 40% (contre 32% défavorables, 9% neutres et 19% sans réponse à l'automne).

Les évolutions des attitudes de base vis-à-vis de l'Union ne paraissent pas non plus clairement liées à ces fluctuations - ce qui peut laisser entendre qu'on n'impute pas nécessairement à l'UE la responsabilité des événements qui les ont entraînées.

Notons que la même question, portant sur la direction que prennent les choses dans le pays, donnent des résultats nettement plus défavorables, et sans amélioration entre le début et la fin de la période : 25% contre 35% en 2007, 21% contre 59% à la fin de 2023 (en passant par un maximum de 37% au printemps 2010 et par un minimum de 14% au printemps 2014 et à nouveau dans la vague d'automne-hiver 2022-2023).

I LE BÉNÉFICIE DE L'APPARTENANCE À L'UNION A ÉTÉ MIEUX RECONNU AVEC LE TEMPS, DANS UN CLIMAT D'OPTIMISME PRUDENT POUR SON AVENIR.

Après une première mesure très favorable (67% contre 13%) mais peu significative en l'absence d'expérience passée, due sans doute à un effet euphorisant de l'adhésion, les Bulgares ont été pour une moitié d'entre eux environ d'avis que **le pays en a bénéficié** (des opinions inverses étant émises, en gros, par un quart à un tiers des répondants), et cela jusqu'en 2016 (à noter au passage un creux à 43% contre 27% à l'automne 2008).

Cette proportion a ensuite crû jusqu'à voisiner avec 60% dans les années qui ont suivi, avec même une pointe à 64% à l'automne 2020. Dans la dernière enquête de fin 2023 on a enregistré un léger fléchissement, le solde restant largement positif à 57% contre 32%.

L'idée que le pays pourrait mieux affronter l'avenir en dehors de l'UE, est toujours restée très minoritaire ; on note toutefois que cette minorité s'est accrue depuis les premières enquêtes incluant cette question (16% ou 17% en 2012 et 2013), se situant autour de 25% à 30% jusqu'en 2018, et de 30% depuis lors : 30%, contre 54%, à la fin de 2023.

L'optimisme pour l'avenir de l'UE, toujours majoritaire, s'est cependant un peu atténué dernièrement

Les Bulgares se sont déclarés, tout au long de la période étudiée, tout à fait majoritairement optimistes pour le futur de l'Union : à 66% contre 19% tout au début, puis autour de 60% jusqu'au printemps 2021 - avec des pointes (à plus de 65% en 2009 et à l'automne 2010, ou proches de ce niveau à l'automne en 2011, 2012 et 2019, ainsi que dans la vague de printemps-été 2021), et inversement un creux notable (à 55% à l'automne 2016).

Les cinq dernières enquêtes mettent en évidence un optimisme atténué, entre 55% et 60% (55% contre 40% à la fin de 2023) ; sans doute la crise sanitaire et la guerre en Ukraine ont elles joué un rôle dans ce phénomène (on sait les Bulgares moins allants que la moyenne des Européens dans le soutien à l'Ukraine et la prise de distance par rapport à la Russie)⁴.

4 Voir notamment : Institut Jacques Delors. Décryptage, juillet 2022 : « Guerre en Ukraine. Large soutien citoyen à l'action de l'Union européenne » - Daniel Debomy, en collaboration avec Boriana Dimitrova ; et Décryptage, mars 2023 : « L'Europe garde les faveurs de l'opinion face à la guerre en Ukraine » - Daniel Debomy

IV • L'évolution de l'opinion en Croatie depuis l'adhésion à l'UE

I UNE MAJORITÉ CROISSANTE SOUTIENT L'APPARTENANCE À L'UE

La première mesure des attitudes à l'égard de l'appartenance de la Croatie après son entrée dans l'UE en juillet 2013 date de l'automne 2014 : 45% des personnes interrogées la considéraient comme une bonne chose (contre 18% une mauvaise chose, 36% une chose ni bonne ni mauvaise, et 1% de non-réponses). Les opinions favorables se sont ensuite maintenues autour de cette valeur jusqu'en 2019, avec des pointes (notamment 48% à l'automne 2015) et des creux notables (36% dans les vagues d'enquête de printemps de 2017 et 2018, contre 15% et 14% respectivement). Elles ont ensuite progressé régulièrement, de 51% à l'automne 2020 à 57% (contre 11%) à la fin de 2023.

I IMAGE DE L'UE, CONFIANCE ET ATTACHEMENT À L'UNION ONT ÉGALEMENT PROGRESSÉ APRÈS QUELQUES SOUBRESAULTS

L'image de l'UE, objet d'appréciations positives de la part de 37% des Croates, contre 20% (et 43% d'images « neutres ») à l'automne 2013, a vu les opinions favorables progresser vers 51% à l'automne 2015, puis chuter sous les 40% jusqu'à la fin de 2018 (le point le plus bas étant atteint à l'automne 2017 avec 31%, contre 18%, et 50% de neutralité).

Les années suivantes ont donné lieu à un rétablissement par à-coups, approchant de 50% en 2020, fléchissant de plusieurs points les deux années suivantes (notamment dans l'enquête de printemps-été 2022), pour retrouver ce niveau en 2023 (51% au printemps ; 49% contre 14% à l'automne, avec toujours une proportion notable d'indétermination, 37%).

La confiance en l'UE, initialement minoritaire (36% contre 57% en 2013), l'est restée en 2014, puis est brièvement devenue majoritaire (51%) au printemps 2015. Dans les années suivantes on a vu, jusqu'à la fin de 2019, les pourcentages de confiants et de défiants se situer dans des ordres de grandeur voisins, les premiers l'emportant parfois de peu sur les seconds, ou les seconds sur les premiers. A partir de 2020 la confiance est devenue plus fréquente (sauf dans la vague d'enquête de printemps-été 2022, consécutive au déclenchement de l'invasion russe de l'Ukraine) ; à la fin de 2023 elle s'établit à 51%, contre 43%.

Il en est allé en gros de même de l'attachement déclaré à l'UE, minoritaire au départ (45% contre 54%) et dans beaucoup des mesures effectuées jusqu'au printemps 2019, mais nettement majoritaire depuis lors, autour de 60% dans la plupart des cas (60% contre 38% à la fin de 2023).

On note que l'attachement à « l'Europe » a été généralement un peu supérieur (de quelques points) à celui qui s'est exprimé pour l'UE.

I LES PERCEPTIONS DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE, AUJOURD'HUI GLOBALEMENT POSITIVES, ONT CONNU DE GRANDES FLUCTUATIONS AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES.

La situation de l'économie de l'UE, jugée moins bonne que mauvaise au début de la période concernée, sous l'effet encore de la crise déclenchée en 2008 (à l'automne 2013 : 34%, contre 59% ; et encore à l'automne 2014, 42%) a été rapidement l'objet d'appréciations nettement plus favorables : entre 55% et 60% en 2015 et 2016, et entre 60% et 65% en 2018 et 2019 (après un léger tassement, un peu au-dessus de 50%, en 2017)

La valeur de cet indicateur a plongé en 2020 (46% contre 44% au printemps), les effets de la **crise du Covid 19** y concourant vraisemblablement. On a retrouvé en 2021 une dizaine de points d'avance du positif sur le négatif, avant inversion dans la vague de printemps-été 2022 (45% contre 50%) à la suite de **l'invasion russe de l'Ukraine**. Dans les trois dernières enquêtes les opinions favorables sont redevenues clairement majoritaires, atteignant un pic de 61% au début de 2023 avant un repli à 54% (contre 40%) à l'automne.

Quant à l'état de l'économie croate, largement jugé mauvais plutôt que bon, il a cependant connu une amélioration sensible au fil des années : bonne situation pour seulement 3% des interviewés en 2013, de 10% à 20% de l'automne 2014 à 2019 (21% contre 78% à l'automne), avant un tassement autour de 15% en 2020 et 2021, suivi d'une remontée vers 20% et d'un saut vers 30% en 2023 (28%, contre 71% à l'automne).

La forte adhésion à l'UE que traduisent les indicateurs précédents n'empêche pas des appréciations contrastées et changeantes sur la direction qu'y prennent les choses (sans doute y entre t'il là aussi la considération de l'impact que peuvent avoir des événements extérieurs à l'UE en même temps que des évolutions internes)

Équilibrés entre bonne et mauvaise directions en 2013 (37% contre 38%, et 25% de non-prises de position ou de non-réponses) les avis positifs ont crû jusqu'en 2015 (40% contre 30% à l'automne), puis chuté l'année suivante (creux notable à 27% contre 32% au printemps) pour redevenir plus nombreux que les avis inverses jusqu'au début de 2021 (sauf accident à 39% contre 47% au printemps 2020 - effet sans doute de la pandémie) ; l'hiver 2021-2022 et le printemps 2022 (29% contre 60%) ont vu une nouvelle baisse, avant un retour progressif à un niveau proche de 50% (49% au printemps 2023), mais toujours équilibré par des opinions défavorables (46% contre 43% à l'automne).

I LE BÉNÉFICE DE L'APPARTENANCE À L'UE EST MASSIVEMENT RECONNU DEPUIS L'ÉPOQUE DE L'ADHÉSION ET L'OPTIMISME POUR SON AVENIR N'A PAS CESSÉ D'ÊTRE TRÈS MAJORITAIRE

Dans toutes les enquêtes effectuées depuis 2013 les Croates se sont montrés largement **d'accord avec l'idée du bénéfice de l'appartenance à l'UE pour leur pays** ; ils le sont **aujourd'hui massivement**.

Dans l'enquête Eurobaromètre de la Commission du printemps 2013, c'est-à-dire immédiatement avant leur entrée dans l'Union, ils étaient 53%, contre 37%, à le penser - et 59% en juin dans une enquête du Parlement. Dans celles de 2015 à 2019, cette proportion a été comprise entre 60% et près de 70% ; depuis 2020 elle est proche de 80% (79% contre 18% à la fin de 2023).

Cependant, que le pays serait en meilleure position pour l'avenir s'il était en dehors de l'UE est une opinion toujours minoritaire en Croatie depuis 2013 mais c'est une minorité substantielle, assez stable d'ailleurs autour de 40% : 39% contre 53% à l'automne 2013, 40% contre 52% à la fin de 2023 (en passant par un minimum de 35% et un maximum de 44%).

L'optimisme pour l'avenir de l'UE, très majoritaire déjà en 2013 (62% contre 35% dans l'enquête d'automne), a crû jusqu'aux alentours de 70% jusqu'en 2015 (voire au-delà au printemps), s'est légèrement tassé dans les quatre années suivantes (entre 59% et 67%, sauf une mesure à 56% à l'automne 2017), pour rebondir ensuite à 75% en moyenne de 2020 à 2023 (sauf léger accroc à 67% dans la vague de printemps-été 2022). À la fin de 2023, 72% se disaient optimistes, 26% pessimistes.

V • Les propensions des citoyens à souscrire à l'action de l'Union européenne

Prises de décisions à l'échelle européenne : un accord plus ou moins ferme

Dans l'enquête Eurobaromètre Standard de l'automne 2023, les personnes interrogées étaient appelées à dire si elles étaient ou non d'accord avec l'idée que « **plus de décisions devraient être prises au niveau de l'Union européenne** ». Alors que cette proposition recueille globalement une majorité de 55% d'accords, contre 37%, dans la moyenne européenne, le degré d'approbation est légèrement plus grand en Roumanie (57% contre 35%), nettement plus en Croatie (64% contre 30%), mais nettement moins en Bulgarie - majorité relative seulement, de 48% contre 39%.

Attitudes relatives à divers domaines d'action de l'UE : globalement favorables.

Le tableau ci-dessous présente les réponses à une série de questions sur l'**accord ou le désaccord** des interviewés avec diverses politiques (déjà bien établies ou en cours de développement) de l'UE. Bien entendu, ces réponses expriment des positions de principe, qui ne préjugent pas de réactions éventuelles différentes à des mesures plus concrètes dans la mise en oeuvre de telles politiques ; mais elles traduisent au moins des propensions majoritaires à l'action commune.

	(% pour / contre)			
	Roumanie	Bulgarie	Croatie	Moyenne EU 27
Une politique étrangère commune	62/27	62/24	69/26	69/23
Une pol. de sécurité et défense commune	68/22	66/21	74/22	77/17
La pol. commerciale commune de l'UE	58/29	61/24	69/27	72/20
Une pol. commune en mat. de migration	53/35	60/28	66/29	69/24
Une pol. énergétique commune	57/31	55/30	73/22	73/20
L'élargissement de l'UE à d'autres pays dans les années à venir	57/29	54/25	63/30	51/39
La libre circulation (p. travailler, étudier, faire des affaires partout dans l'UE)	72/20	84/7	83/13	84/12
Une pol. commune en mat. de santé	62/27	65/22	68/27	65/28
Une union écon. et monétaire, avec une seule monnaie, l'euro	50/39	39/46	65/30	71/23

On voit que les Roumains et les Bulgares ont des positions relativement proches sur la plupart de ces sujets, en retrait plus ou moins net des positions européennes moyennes - sauf sur la libre circulation (le score des Roumains, quand même très élevé, étant un peu moindre - peut-être par une forme de frustration de n'y être pas encore pleinement admis en 2023), la proposition d'une politique de santé com-

mune (degrés d'accord proches de la moyenne communautaire), et **la question de l'élargissement** (les uns et les autres y apparaissent un peu plus favorables).

Le domaine dans lequel le décalage est le plus grand est celui de **la monnaie commune** : accord modérément majoritaire en Roumanie (pour une raison peut-être du même ordre que pour la libre circulation), minoritaire en Bulgarie.

Dans l'ensemble, à cette exception près, les citoyens des deux pays manifestent cependant une approbation de principe assez nette des différentes politiques soumises à leur examen.

Sur tous ces sujets, les Croates, derniers entrants dans l'UE, expriment davantage leur adhésion, avec des scores proches de la moyenne européenne, et un niveau même sensiblement supérieur pour ce qui est de l'élargissement.

Accords également, concernant la coopération dans le domaine de la défense : les Roumains et les Bulgares considèrent, pour les deux tiers d'entre eux (67% et 66%, contre 27% et 21% respectivement) qu'elle devrait être renforcée au niveau de l'UE - proportions moins grandes que la moyenne communautaire (79% contre 14%) mais quand même fortement majoritaires ; les Croates se montrent ici aussi les plus résolus, à 85% contre 11%.

Et la proposition d'une augmentation du budget de défense dans l'UE est approuvée à des majorités plus ou moins grandes : 68% (contre 27%) en Croatie, 58% (contre 34%) en Roumanie, 53% (contre 31%) en Bulgarie - pour une moyenne européenne de 65% (contre 26%).

• Conclusions

Les opinions publiques des trois pays objets de cette analyse ont évolué, depuis leur entrée dans l'UE, en suivant des trajectoires très différentes.

En Roumanie, les scores de soutien à l'appartenance, d'image de l'UE et confiance qu'elle inspire se situent à la fin de 2023 une quinzaine de points en-dessous de leur niveau initial de 2007, après avoir connu des fluctuations de grande amplitude, notamment lors des crises que l'UE a traversées au cours de cette période.

Mais, si ceux qui considèrent comme une bonne chose que leur pays fasse partie de l'Union (51%, contre 16%) sont aujourd'hui 10% moins nombreux en Roumanie que dans l'ensemble européen (61%, contre 10%), l'image de l'UE (52% positive, 16% négative) et la confiance qu'on y place (52% contre 39%) donnent lieu à des jugements au contraire plus favorables que la moyenne (de 8 points et de 5 points respectivement).

Cette contradiction apparente traduit peut-être l'existence de certaines frustrations devant les réalités concrètes de l'appartenance à l'Union après des attentes initiales excessives, les esprits conservant en même temps une vision quelque peu idéalisée, ainsi qu'une foi ancrée dans l'avenir de l'UE.

On voit par ailleurs leur **adhésion clairement majoritaire** (quoique plus nuancée que celle des Européens moyens) à **l'action européenne commune** et aux politiques qu'elle peut concerner.

Et, en fin de compte, **les Roumains reconnaissent très largement les bénéfices de l'appartenance à l'UE**, avec un score (69% contre 26%), proche de la moyenne communautaire (72% contre 22%), et en forte progression depuis l'adhésion.

En Bulgarie, les opinions sur l'appartenance à l'Union, son image et la confiance qu'elle suscite sont à la fin de 2023 assez proches (légèrement moins bonnes) de celles que profèrent les Roumains : nettement moins favorables que la moyenne communautaire en ce qui concerne l'appartenance (48% positives, 12% négatives - contre 61% et 10% respectivement pour la moyenne) mais meilleures pour les deux autres indicateurs.

Par rapport à l'époque de l'entrée du pays dans l'UE, **ces indicateurs ont baissé - dans des proportions moindres cependant qu'en Roumanie**, et après des oscillations de moindre amplitude - peut-être parce que les attitudes à l'égard de l'Union y sont moins empreintes d'affectivité.

Toujours **prudemment favorables à l'UE**, ainsi qu'au principe de politiques européennes, **les Bulgares ont toutefois des réserves notables** sur le développement de prises de décisions en commun ; et leur optimisme quant au futur de l'UE est plus mesuré : 55% d'optimistes contre 40% (la moyenne communautaire étant de 61% contre 35%) - en baisse d'une dizaine de points par rapport à 2007, et notamment depuis le déclenchement de la guerre en Ukraine.

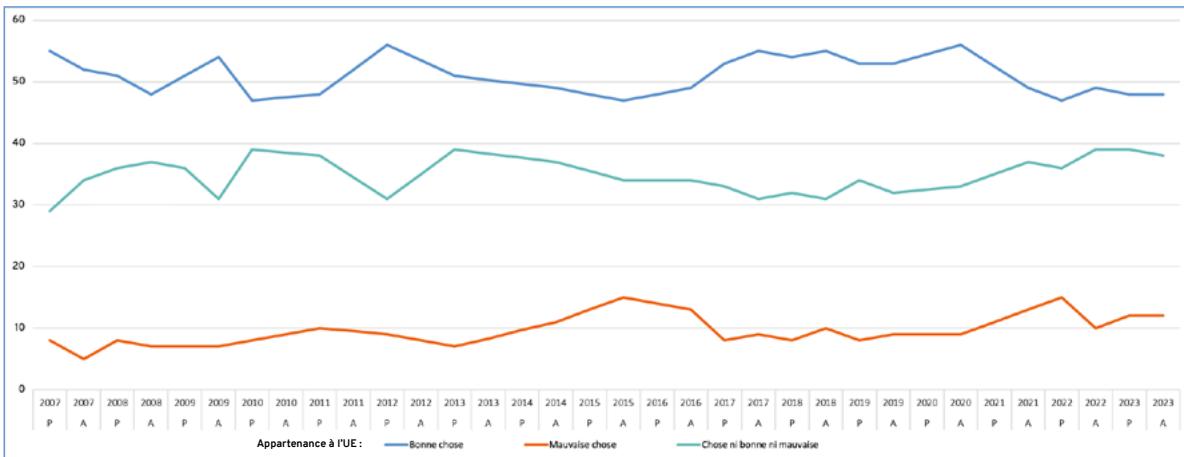
Concrètement, **ils considèrent cependant que leur pays a bénéficié de son appartenance à l'Union** : majorité de 57% contre 32%, en hausse de 5 points environ par rapport à l'époque de leur adhésion - mais **majorité nettement plus restreinte** que celle qui se manifeste dans les deux autres pays objets du présent document (69% en Roumanie, 79% en Croatie) ainsi qu'au plan européen d'ensemble (72%).

Pour la Croatie, ses citoyens, timidement favorables quand ils sont entrés dans l'Union avec une confiance très mesurée, se montrent aujourd'hui particulièrement europhiles. Leurs attitudes concernant l'appartenance à l'UE, encore un peu en retrait de la moyenne communautaire, se sont améliorées de 12 points (à 57% contre 45%) ; la confiance en l'UE et son image, ayant gagné 12 à 15 points, sont maintenant un peu plus fortes que chez les Européens moyens.

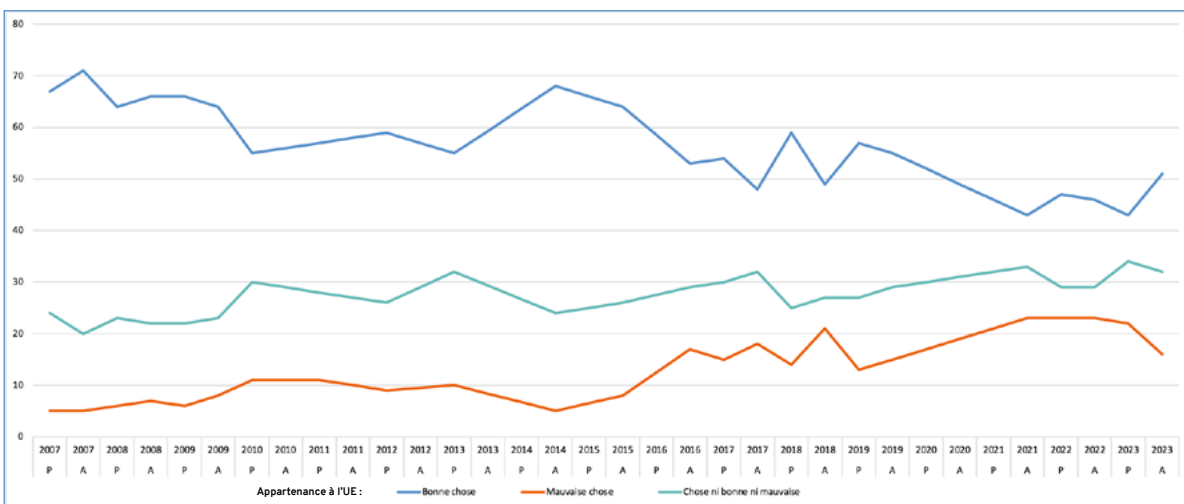
Ils se montrent **partisans des différentes politiques communes** soumises à leur jugement dans des proportions très voisines de la moyenne (pour la politique d'élargissement, sensiblement plus), nettement plus ouverts au renforcement de la prise de décisions au niveau européen, et plus optimistes pour l'avenir de l'Union (72% contre 26% - en progression de 10% depuis l'adhésion - en comparaison d'une moyenne de 61% contre 35%).

Et l'idée que **le pays en a bénéficié**, légèrement majoritaire au début de la période, est partagée à la fin de 2023 par **79%** des Croates (contre 18%) - score remarquablement élevé, au-dessus de la moyenne de 72%.

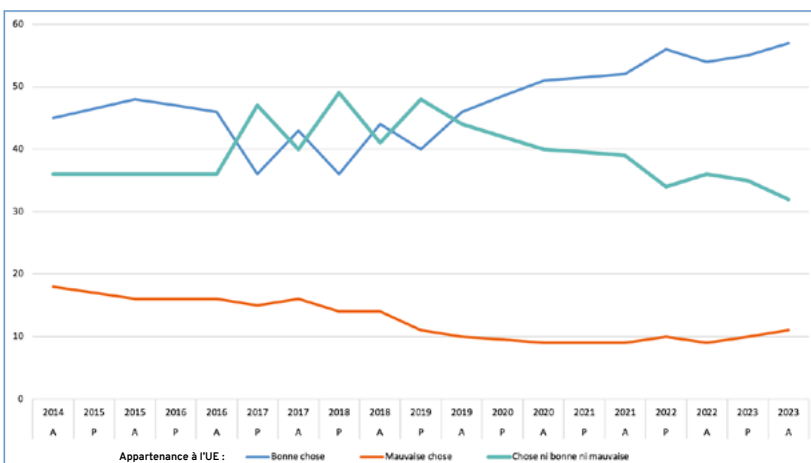
BULGARIE



ROUMANIE



CROATIE



Directeur de la publication: Sylvie Matelly • 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 • Édition : Marjolaine Bergonnier • © Notre Europe - Institut Jacques Delors

Notre Europe - Institut Jacques Delors
 Penser l'Europe • Thinking Europe • Europa Denken
 18 rue de Londres 75009 Paris, France • www.delorsinstitute.eu
 T +33 (0)1 44 58 97 97 • info@delorsinstitute.eu



Ce projet reçoit des financements du programme Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV) de la Commission européenne sous le numéro Project 101104850 - IJD 2024.