



L'europhilie retrouvée des Slovènes

DÉMOCRATIE ET
CITOYENNETÉ

DÉCRYPTAGE
AVRIL 2022

#opinionspubliques
#slovénie

Une confiance rétablie dans un contexte politique incertain, à l'approche des élections législatives

• Introduction

Alors que la Slovénie vient de précéder la France dans la présidence semestrielle du Conseil de l'Union européenne, l'Institut Jacques Delors examine, comme il l'a fait tout à tour pour différents États membres, l'état de l'opinion publique vis-à-vis de l'UE dans ce pays, où doivent se tenir le 24 avril des élections législatives dans un contexte politique incertain. M. Janez Jansa, redevenu premier ministre en mars 2020, est très controversé notamment en raison des positions de plus en plus conservatrices et nationalistes qu'il défend, à l'instar de son homologue hongrois Viktor Orbán ; il dispose d'un socle minoritaire, mais stable de soutiens, face à des oppositions moins structurées et divisées¹.

Les attitudes des citoyens slovènes à l'égard de l'UE peuvent être un facteur qui pèse sur l'issue de cette consultation.

Le présent document retrace l'évolution de ces attitudes depuis l'entrée du pays dans l'UE, en s'appuyant notamment sur les résultats des enquêtes Eurobaromètre Standard de la Commission européenne et, sur certains points, sur ceux des enquêtes du Parlement européen². Par ailleurs, les enseignements d'investigations qualitatives menées à la demande de ces institutions au début de la période considérée, poursuivies par les observations depuis lors des chercheurs qui les avaient menées, permettent d'éclairer la signification des données chiffrées³.

Daniel Debomy
Conseiller à
l'Institut Jacques
Delors, Directeur
d'OPTM

*En collaboration
avec*

**Andreja Mocnik
Kozic**
Pédagogue
sociale, ancienne
responsable des
études qualitatives
de RM PLUS
(Maribor)

I. Une faveur largement partagée et en hausse avant la crise économique

I UNE STRUCTURE D'ATTITUDES ASSEZ STABLE

Les premières investigations qualitatives réalisées dans ce cadre en Slovénie datent de 2001. Les regards portés sur la situation du pays y étaient contrastées, entre ceux qui considéraient sans ambiguïté la situation comme bien meilleure que par le passé, et ceux (plus âgés et dans des catégories socio-professionnelles moins élevées en général) qui se montraient plus inquiets d'une dégradation des conditions de vie, avec parfois une certaine nostalgie de l'époque yougoslave (augmentation graduelle des prix non accompagnée de celle des salaires, sécurité sociale moins généreuse, emplois plus précaires, craintes relatives à l'adaptation de l'économie...). Les seconds manifestaient parfois une certaine nostalgie de l'époque yougoslave, tout en étant comme les premiers sensibles à la fierté d'avoir accédé à l'indépendance – pour la première fois dans l'histoire. L'espoir d'amélioration était cependant présent chez les uns comme chez les autres, directement lié chez les plus positifs à la perspective d'entrée dans l'Union européenne.

En ce qui concerne l'UE, les Slovènes s'y révélaient très largement favorables – à coup sûr parmi les plus europhiles de tous les pays alors candidats : avec une grande confiance chez les premiers, avec des attitudes plus ambivalentes chez les seconds – et chez beaucoup une vision assez claire et large du champ d'action communautaire.

Dans les années suivantes, jusqu'à l'émergence de la crise, la structure des attitudes est restée globalement la même. Elles étaient marquées par un fréquent réalisme sur les plus et les moins de l'adhésion. Globalement, les vues favorables dominaient toujours, la situation du pays étant volontiers comparée positivement à celle des autres nouveaux États membres, et même avec quelques-uns des anciens ; les inquiétudes sur le plan économique et social demeuraient toutefois, notamment dans les segments les moins

favorisés de la population (à l'appel des syndicats demeurés influents en Slovénie, l'année 2005 avait vu une forte opposition à l'instauration d'une « flat tax » et à un projet d'augmentation de la TVA, et 2007 de grandes manifestations pour la défense des salaires contre l'inflation).

I UNE AMÉLIORATION SENSIBLE DES INDICATEURS D'OPINION RELATIFS À L'UE APRÈS L'ADHÉSION

– Jugements sur l'appartenance à l'UE

À l'automne 2004, 52 % des Slovènes considéraient l'appartenance à l'UE comme « une bonne chose » (score inférieur de quatre points à la moyenne européenne), contre 5 % « une mauvaise chose », et 38 % « une chose ni bonne ni mauvaise ». Au printemps 2007, ils étaient 58 % à le faire, et 59 % à l'automne 2008 (un point au-dessus de la moyenne).

Dans le même temps, ceux qui estimaient que leur pays avait bénéficié de son appartenance sont passés de 58 % à 75 % (contre 21 %) au printemps 2007 et sont restés plus de 70 % jusqu'à l'automne 2008.

– Confiance en l'UE

Cet indicateur a suivi au cours de cette période une évolution un peu différente : de 60 % de confiants (contre 28 %) à l'automne 2004, il a progressé (après un léger affaissement temporaire dans les douze mois suivants) jusqu'à 70 % (contre 28 %) à l'automne 2006, mais a ensuite commencé à baisser, tout en restant à un niveau élevé dans les trois vagues d'enquête suivantes (60 % à l'automne 2008). On peut comparer ce niveau de confiance à celui, beaucoup plus bas, qui s'exprimait vis à vis du gouvernement national : 31 % de confiants (contre 66 %) au printemps 2008 ; 36 % à l'automne.

– Image de l'UE

Positive à l'automne 2004 pour 62 % des interviewés (contre 5 % négative), elle s'est maintenue à 60 %, à quelques points près en plus ou en moins, jusqu'à l'automne 2008 (exception faite d'un affaissement temporaire en 2005).

I UNE ÉVOLUTION INITIALE PARALLÈLE DES OPINIONS SUR LA SITUATION ÉCONOMIQUE

Les opinions sur la situation économique du pays ont été mesurées notamment aux printemps de 2005, 2006 et 2007 : situation jugée bonne respectivement par 49% (contre 50%), 66%, et 72% (contre 26%), avant un repli marqué (58% à l'automne 2007, 52% un an plus tard).

II • Un pays profondément atteint par la crise

I LA CHUTE DURABLE DE L'OPTIMISME ÉCONOMIQUE

Les visions de la situation de l'économie du pays, dont on a vu qu'elles avaient commencé à devenir moins positives à partir du pic du printemps 2007, sont devenues rapidement de plus en plus sombres. Au printemps 2009 déjà, ceux qui l'estimaient bonne n'étaient que 27%, et cette minorité est tombée à une personne sur dix, voire moins, entre l'automne 2010 et le printemps 2015 (4%, contre 96%, au point le plus bas atteint au printemps 2013).

Le redressement qui a suivi a amené les bonnes opinions à dépasser les mauvaises à partir de l'automne 2018 et à devenir nettement majoritaires en 2019 (57% au printemps et 55% à l'automne, contre 44%).

On peut observer que dans le même temps les jugements sur la situation de l'économie de l'UE ont également été fortement affectés par la crise, mais moins durement et un peu moins durablement : chute de 76% de jugements positifs à l'automne 2007 à 25% (contre 73%) au printemps 2013, mais déjà dès la vague d'enquête suivante le début d'un rebond, amenant à 70% de jugements positifs au printemps 2019 et encore 67% (contre 29%) à l'automne.

I UNE AMBIVALENCE DES OPINIONS SUR L'UE PENDANT CETTE PÉRIODE

— Appartenance à l'UE

À partir des pics de 2007-2008 les opinions favorables se sont nettement affaïssées, se

situant vers 50% en 2009, puis autour de 40% dans les mesures effectuées jusqu'en 2014 (étiage au printemps 2010 où ceux qui considéraient l'appartenance comme une bonne chose étaient 39%, contre 16%, 43% optant pour la réponse « ni bonne ni mauvaise »). S'en est suivie une remontée jusqu'en 2019 : 61% contre 7% au printemps. Notons cependant que la faveur à l'UE est toujours restée sensiblement plus fréquente que le sentiment inverse, même aux moments les plus sombres.

Pour ce qui est du bénéfice estimé de l'appartenance pour le pays, il a lui aussi beaucoup décliné depuis les sommets de 2007-2008, descendant jusqu'à 51%, contre 45%, dans la mesure de l'automne 2010, avant de regagner un niveau supérieur à 70% à partir de 2017 (75% contre 20% au printemps). Mais sur ce plan aussi, le positif a toujours continué à prévaloir contre le négatif.

— Confiance en l'UE

En ce qui concerne la confiance exprimée en l'UE, on constate qu'elle a été plus fortement affectée par la crise que les indicateurs d'opinion précédents. Des 70% de confiants au point le plus élevé de la courbe, on est passé rapidement à un relatif équilibre avec l'absence de confiance, pour tomber ensuite à un tiers seulement des citoyens interrogés : 34%, contre 63%, au printemps 2013 et encore 30%, contre 61%, à l'automne 2015. Ce n'est qu'en 2019 que les scores positif et négatif se sont à nouveau équilibrés.

Dans le même temps, la confiance dans le gouvernement, dans les mesures effectuées depuis 2007, a suivi les mêmes tendances d'évolution mais en étant toujours très minoritaire : d'un peu plus de 30%, contre 60% ou plus dans la plupart des vagues d'enquête de 2007 à 2009, une baisse jusqu'à 10% ou moins (8%, contre 89%, au printemps 2014), avant un redressement progressif pour retrouver le niveau initial, toujours faible, en 2019 (35%, contre 61%, au printemps).

— Image de l'UE

Restée très positive jusqu'au début de la crise, l'image de l'UE s'est progressivement affaïssée, tombant à un minimum de 30%, contre 25% (et 40% d'images « neutres ») à

l'automne 2013, avant un lent redressement, le niveau de 40 % n'étant dépassé qu'à partir du printemps 2019 (44 % contre 15 %).

– Jugements sur la direction des choses dans l'UE

Mesuré à partir de 2006-2007 cet indicateur a évolué en partie de la même manière. De très majoritaires au début, ceux qui pensent que « les choses vont dans la bonne direction » (59 %, contre 14 %, et 27 % d'opinions neutres ou de non-prise de position au printemps 2008) sont rapidement devenus moins nombreux, tombant à 19 %, contre 48 %, au printemps 2013. Ensuite on a observé un redressement très partiel avant une rechute (17 % contre 41 % au printemps 2016), puis une remontée laissant toutefois minoritaires les avis positifs jusqu'en 2020.

– Un avenir hors de l'UE ?

Administrée pour la première fois à l'automne 2012, cette question portait sur l'idée que le pays serait mieux en mesure d'affronter l'avenir s'il était en dehors de l'UE. Réfutée alors à une nette majorité (37 % de « oui » contre 55 % de « non »), cette idée a gagné du terrain, atteignant une majorité relative (et même absolue dans les deux vagues de 2016) jusqu'au printemps 2017. Elle est ensuite redevenue minoritaire, mais toujours relativement répandue (à 40 % ou plus jusqu'en 2020).

I FACTEURS MAJEURS DE CES ÉVOLUTIONS : LA GRAVITÉ DE LA CRISE ET LES IMPLICATIONS DES REMÈDES ÉDICTÉS PAR L'UE

La Slovénie a été un des États membres les plus durement touchés par la crise économique et financière. Peu après son admission dans la zone euro en 2007, valorisante pour le pays, mais trompeuse quant à sa réelle santé économique, elle a été très vite affectée par la stagnation de l'activité dans les anciens États membres dont elle dépendait fortement pour ses exportations, et elle a subi dès 2009 une récession marquée (de près de moins 8 %), avec une crise bancaire accompagnée de scandales de corruption. Après une fragile reprise, elle est retombée dans la récession en 2012 et 2013 – ces

années étant par ailleurs marquées par une vive contestation sociale.

Outre ses effets directs, la crise a agi comme un révélateur de problèmes structurels de l'économie nationale, dont en premier lieu la fragilité du système bancaire. Les conclusions d'une mission du FMI en 2013 ont mis en cause la situation des banques, le surendettement des entreprises et le déficit non maîtrisé de l'État. Plus de 3 milliards d'euros, soit environ 10 % du PIB, ont été consacrés au sauvetage du système, avec une recapitalisation des banques dont l'État était resté un actionnaire majeur, mais une augmentation concomitante des déficits publics. À partir de 2012 diverses mesures d'austérité ont permis d'échapper de justesse à la mise sous tutelle de l'Union européenne qu'a connue par exemple la Grèce (gel des retraites et des prestations sociales, réduction des salaires dans le secteur public...), mais en provoquant de nouvelles manifestations de masse. La pression de l'UE a manifestement contribué dans ces années-là à la montée de l'amertume.

Même si les Slovènes n'ont pas alors renié leur appartenance à l'Union – ils s'y sont maintenus sans enthousiasme – on peut voir dans ces événements la cause de la forte chute pendant ces années-là de son image et de la confiance placée en elle. La difficile remontée des indicateurs d'opinion étudiés ici a ensuite coïncidé avec la fin de la récession et la reprise économique⁴.

III • Les années les plus récentes : une europhilie retrouvée, des doutes au plan national

I UNE AMÉLIORATION CONFIRMÉE DES INDICATEURS D'OPINION SUR L'UE

La remontée des opinions favorables observée jusqu'en 2019 s'est confirmée dans la période la plus récente. Le score d'approbation de l'appartenance à l'UE s'établit, dans la dernière mesure de l'automne 2021, à 64 %, contre 7 % (après même un pic à 73 % un an plus tôt); et 76 %, contre 21 %, y estiment que leur pays a bénéficié de son appartenance (pic intermédiaire également à la fin de 2020, à 83 %).

La confiance placée dans l'UE est redevenue majoritaire dans les mesures du début de 2021 et du début de 2022 (55 % puis 50 %, contre 45 %). Le score positif d'image la concernant l'emporte nettement sur l'inverse (autour de 50 % contre 10 % dans les deux dernières mesures, avec 40 % d'images « neutres »). Et l'idée que le pays serait mieux préparé pour l'avenir s'il était hors de l'Union est à la fin de la période clairement minoritaire (39 %, contre 56 % au début de 2022).

I DES INDICATEURS SUR LA SITUATION AU PLAN NATIONAL QUI RESTENT MOROSES

Les opinions positives sur la situation économique nationale, qui étaient redevenues nettement majoritaires en 2019, ont fléchi en 2020 et au début de l'année suivante (42 %, contre 58 % en 2021) avant de se redresser et de repasser légèrement la barre des 50 % dans les deux dernières mesures (celles qui s'appliquent à la situation économique dans l'UE étant positives à 65 % au début de 2022)

Pour autant, les jugements favorables sur la direction des choses dans le pays restent très minoritaires, et en repli par rapport à 2019 (au début de 2022, 30 % de « bonne direction », contre 57 %).

Enfin la confiance dans le gouvernement, toujours très minoritaire mais qui s'était un peu redressée jusqu'en 2019 (35 % au printemps, 31 % à l'automne), a sérieusement fléchi depuis lors : elle se situe à 21 % (contre 77 %), au début de 2022.

I DES CAUSES POSSIBLES DE CETTE SITUATION

Outre les considérations sur la situation de l'économie, le Brexit a sans doute suscité aussi un regain de faveur à l'UE ; il a été l'objet de nombreux débats sur ses conséquences négatives pour le Royaume Uni, réactivant la conscience de l'importance de l'appartenance à l'UE et au Marché unique. Pour des Slovénes attachés à se différencier des pays de l'Est européen moins développés, le rapprochement de J. Jansa avec les dirigeants des « pays de Visegrad » a pu aussi nuire à son image et renforcer par contrecoup celle de l'UE. Autre facteur possible, les jugements négatifs sur la gestion de la pandémie de Covid par le gouvernement : dans la dernière

enquête du début de 2022, seules 32 % des personnes interrogées se déclaraient satisfaites de l'action du gouvernement, 67 % étant insatisfaites (la satisfaction en ce qui concerne l'UE étant d'une quinzaine de points plus grande). Les Slovénes figurent là parmi les trois pays européens les moins positifs sur l'action nationale (moyenne communautaire : 50 % de satisfaction, 48 % d'insatisfaction).

– Un optimisme pour l'avenir de l'UE reste toujours majoritaire

De 80 %, contre 18 %, avant l'émergence de la crise au printemps de 2007, l'optimisme pour l'avenir de l'UE a baissé comme d'autres indicateurs, mais en restant toujours majoritaire : 52 %, contre 45 %, au point le plus bas au printemps de 2013. Il s'est alors redressé assez régulièrement (malgré un fléchissement temporaire dans deux vagues d'enquête fin 2015 et début 2016) pour avoisiner 70 % dans les mesures effectuées depuis 2019 (70 %, contre 29 %, au début de 2022).

Notons aussi le maintien d'un soutien massif à l'euro tout au long de cette période. Entre l'entrée dans la zone euro en 2007 (au printemps, 91 % en faveur de l'UEM et de la monnaie unique, contre 8 %) et le début de 2022 (88 %, contre 9 %), la proportion de citoyens favorables n'est jamais tombée en dessous de 75 % : l'euro n'a pas été désigné comme bouc émissaire des difficultés économiques et financières qu'a connues le pays.

• Conclusion

Les Slovénes ont manifestement retrouvé les dispositions largement favorables à l'Union européenne qui étaient les leurs à l'époque de leur adhésion, après leur « digestion » difficile d'une crise économique dont les implications locales ont été particulièrement éprouvantes.

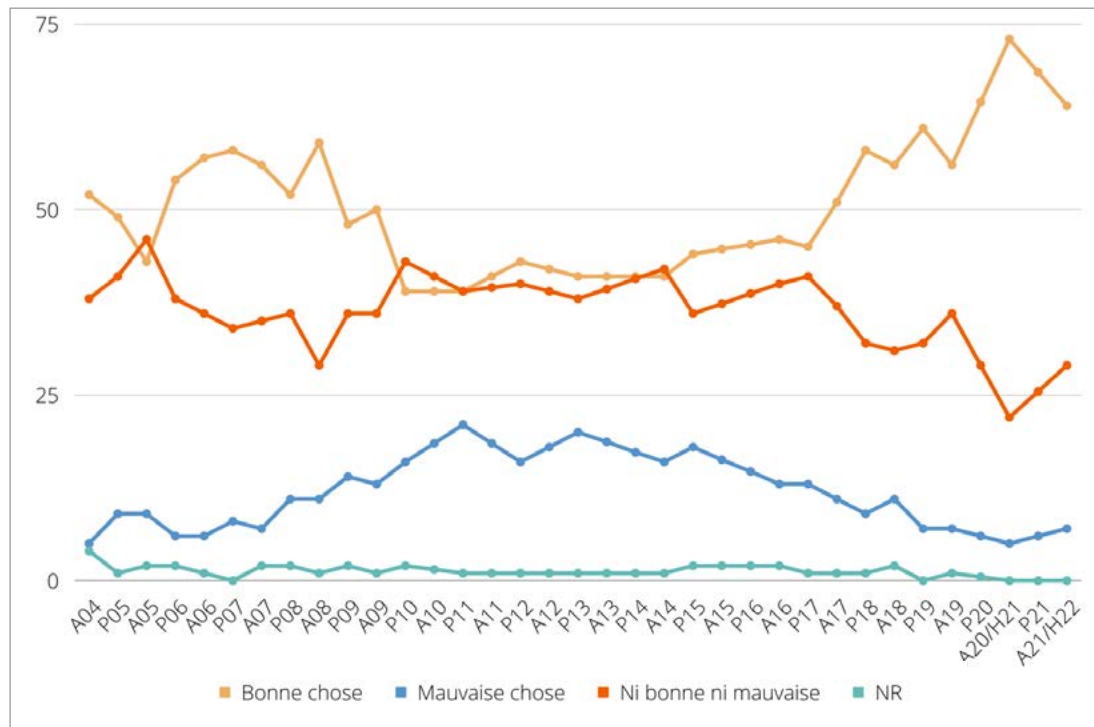
Quelle incidence cela pourra avoir sur les positions du gouvernement qui sera en place à la suite des élections législatives du 24 avril reste incertain. L'euroscepticisme de M. Jansa semble avoir perdu de sa vigueur ces derniers temps ; mais aussi on pourrait assister à une défaite de son parti (SDS) au vu

des mesures d'intentions de vote récentes. Si celui-ci garde la faveur d'un cinquième à un quart de l'électorat, ce score est peu ou prou égalé d'une part par une coalition qui s'est formée entre quatre partis (SD, Levica, LMS, SAB) dans le but explicite de le remplacer, et d'autre part par un parti récemment apparu sur la scène (GS) dont la progression a été

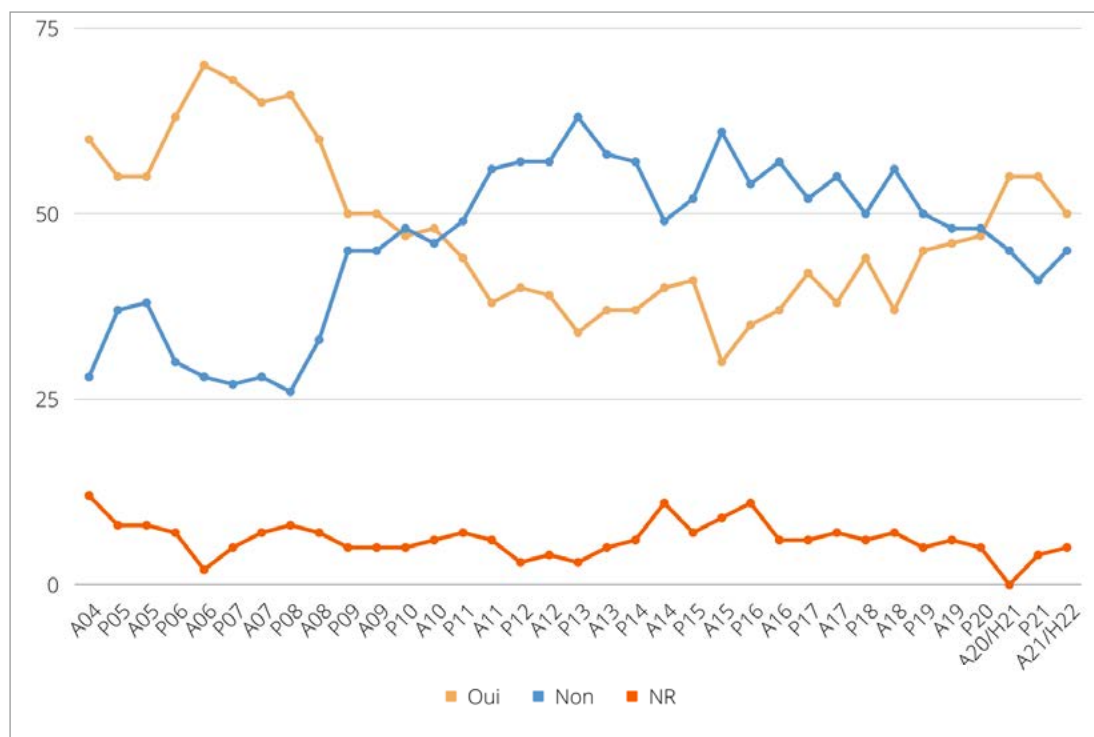
spectaculaire ; une entente entre ces formations les amènerait à une position dominante.

Comme en d'autres circonstances, le jeu politique entre des partis trop faibles pour l'emporter individuellement déterminera l'issue – mais avec cette fois une perspective d'union victorieuse plus crédible.

GRAPHIQUE 1. Évolution du sentiment d'appartenance à l'UE en Slovénie en % de la population entre 2004 et 2022



GRAPHIQUE 2. Évolution de la confiance en l'UE en Slovénie en % de la population entre 2004 et 2022



• Notes de fin

1 Membre fondateur en 1989 d'un parti d'opposition slovène dans la Yougoslavie d'alors, Janez Jansa a occupé à plusieurs reprises le poste de Ministre de la Défense dans les dix premières années de l'indépendance du pays. Devenu président du Parti Démocratique Slovène SPS, il a accédé aux fonctions de Président du Gouvernement en 2004, fonctions qu'il a quittées en 2008 après des élections qui ont mis en minorité la coalition qu'il dirigeait. Il a retrouvé ce poste quatre ans plus tard, avant d'être renversé en 2013 par une motion de défiance, puis d'être condamné en 2014 à une peine de prison ferme pour corruption (condamnation cassée en 2015 par la Cour constitutionnelle, jugeant qu'un doute pouvait subsister sur les preuves produites en première instance ; des raisons propres au système judiciaire slovène n'ont pas permis que se tienne un nouveau procès). En mars 2020, à la suite de la démission du centriste Marjan Sarec, J. Jansa a été chargé à nouveau de la conduite du gouvernement à la tête d'une coalition dont son parti est la composante la plus importante (il a obtenu environ un quart des voix à l'élection législative de 2018, et vingt-cinq députés sur quatre-vingts dix ; aucun autre parti n'a obtenu plus de treize sièges). De sociale-démocrate à l'origine, son orientation politique a évolué vers un libéralisme économique croissant et, dans la période la plus récente, vers un autoritarisme « à la Orban » (financements coupés à l'agence de presse nationale ; limogeage des dirigeants de la télévision publique et d'institutions culturelles ; création d'une chaîne télévisée à sa main à l'instar de D.Trump (qu'il a d'ailleurs félicité pour sa « réélection ») ; soutien affiché en 2020 aux pays cherchant à bloquer l'adoption du plan de relance européen pour s'opposer à la disposition conditionnant le versement des fonds au respect de l'état de droit ; dénonciation de « l'invasion migratoire » et prises de position populistes à l'accent nettement xénophobe...). Sur ce dernier point, notons que la population slovène, sensible sans doute comme ailleurs aux problèmes de la maîtrise des flux migratoires, ne semble pas partager l'extrémisme anti-migrants de son dirigeant. Au début de 2021 l'immigration était citée par 26% comme l'un des deux problèmes les plus importants (parmi une douzaine de propositions)

pour l'UE (un peu plus que la moyenne communautaire de 18%), mais seulement par 8% pour leur pays (moyenne dans l'UE : 7%). Par ailleurs, 79% se déclaraient favorables à une politique commune en matière de migrations, et 77% à un régime commun d'asile (taux supérieurs à la moyenne européenne).

2 Enquêtes réalisées couramment deux fois par an par interviews face à face auprès d'un millier de personnes dans la plupart des États membres, de 1500 en Allemagne et de 500 (environ) dans chacun des trois plus petits pays de l'UE, Luxembourg, Malte et Chypre. Caractéristiques techniques détaillées disponibles sur les sites de la Commission et du Parlement. Du fait de la pandémie de Covid, ce schéma a dû être modifié en 2020 et 2021 : deux vagues d'enquête de la Commission, au début de l'été 2020 et pendant l'hiver en 2021 ; une du Parlement à l'automne 2020 ; en outre, remplacement de la procédure face à face par des interviews en ligne dans quelques pays.

La question sur l'appartenance a été posée dans les enquêtes de la Commission jusqu'au printemps 2011 (sauf à l'automne 2010) ; dans celles du Parlement au printemps en 2012 et 2013, à l'automne en 2014, 2015 et 2016, et à chaque semestre ensuite jusqu'à l'automne de 2021 (sauf printemps de 2020 et 2021). La question sur les bénéficiaires de l'appartenance l'a été dans les enquêtes de la Commission jusqu'au printemps 2011 ; dans celles du Parlement au printemps de 2013, à l'automne en 2015 et 2016, puis à chaque semestre de l'automne 2017 au printemps 2019, et à l'automne en 2020 et 2021.

Les autres résultats proviennent des Eurobaromètre Standard de la Commission.

3 Études qualitatives réalisées par l'institut OPTEM avec ses partenaires du réseau European Qualitative Network, dont alors RM PLUS en Slovénie. Certaines de ces études ont été publiées sur le site (Eurobaromètre Etudes qualitatives) de la Commission.

4 La croissance du PIB a repris en 2014 : 2,8% cette année-là, 2,2% en 2015, 3,2% en 2016, 4,8% en 2017, 4,4% en 2018, 3,3% en 2019. En 2020, la pandémie de Covid a été à l'origine d'une baisse de 4,2%.

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 • Édition : Anne-Julia Manaranche • © Institut Jacques Delors

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

