

Evolution de l'image de l'UE dans l'opinion publique européenne

Jean-Alain Héraud* et Bernard Aubry#

L'Europe est en construction depuis une soixantaine d'années (si on prend comme point de départ le Traité de Rome de 1957). Qu'en est-il de l'opinion européenne – où en est-elle dans sa construction ? La question peut être posée à deux niveaux : Quelle est l'opinion des Européens sur l'Europe (institutionnelle) et comment a-t-elle évolué ? Existe-t-il vraiment une opinion européenne ? L'opinion européenne se trouve certainement encore dans une phase précoce de construction, mais les résultats des dernières élections au Parlement européen, lorsqu'on considère le taux de participation qui fut une agréable surprise et les grandes restructurations de l'arène politique, peuvent donner l'impression que l'Europe existe bien dans les faits comme dans les représentations mentales des électeurs. Même si les débats politiques prennent généralement une forte connotation nationale, un système d'enjeux proprement européens semble s'affirmer chez les électeurs. En termes de mesure des opinions en Europe et sur l'Europe, l'Eurobaromètre est une excellente source d'information, à notre avis insuffisamment exploitée. Nous nous proposons d'y puiser des éléments de réponse aux questions évoquées.

A l'occasion des dernières élections européennes, un sujet est revenu dans les débats et les commentaires, celui d'une potentielle *citoyenneté européenne*. Certes, on a pu analyser (et critiquer) la tendance des citoyens des pays membres, encouragés par le monde politique et les médias nationaux, à considérer ces élections à l'aune des enjeux nationaux alors qu'il était question d'élire des députés *au Parlement européen* — où les enjeux et les coalitions sont pourtant spécifiques. Néanmoins, les résultats des élections ont constitué plutôt une bonne nouvelle pour les défenseurs de la construction européenne. D'une part, on note un taux de participation plus élevé qu'attendu après

une longue période de baisse (voir le rebond de la courbe sur le graphique 1) :

D'autre part, on peut observer une certaine corrélation des résultats autour d'enjeux réellement européens comme l'environnement — sachant que cette thématique est en principe plus naturelle à traiter à un niveau international ou communautaire que national. Le prochain paragraphe examine ces enjeux communs.

La corrélation des opinions publiques nationales et des votes

Il est intéressant de constater que les opinions publiques de chaque pays tendent à évoluer avec un certain parallélisme. Les grandes problématiques comme le changement climatique, l'immigration, le chômage, les inégalités apparaissent successivement en tête des préoccupations, selon des classements variables dans le temps. Or les opinions publiques des États membres reflètent globalement ces tendances, même s'il reste des variantes nationales.

Les résultats électoraux eux-mêmes montrent des évolutions relativement coordonnées, comme l'affirmation du mouvement écologique et le recul des partis traditionnels de gauche et

Graphique 1 : Taux de participation aux élections européennes sur le long terme.



Source : Parlement européen (repris dans *das Parlament* 11-06-2019).

* Université de Strasbourg, CNRS, BETA UMR 7522 et Association de Prospective Rhénane. # Association de Prospective Rhénane.

de droite dans de nombreux pays, comme l'a abondamment montré la presse dans ses commentaires. On a pu relever que les votes populistes eux-mêmes suivent des tendances communes — même si cela ne leur permettra sans doute pas de surmonter leurs contradictions pour former un groupe puissant et pousser à une politique précise cohérente avec leurs idées (la libre circulation des travailleurs en Europe étant un des clivages forts entre les extrêmes droites de l'Est et de l'Ouest). Il est intéressant de noter que même les partis les plus hostiles *a priori* à la construction européenne prennent comme une donnée l'existence des institutions européennes et souhaitent peser sur les règles communes.

Par ailleurs, l'opinion qu'ont de la construction européenne les citoyens des pays membres est elle-même évolutive et fait apparaître des mouvements d'ensemble. L'opinion européenne c'est aussi *l'opinion sur l'Europe*. Cette dernière fluctue dans le long terme entre enthousiasme et euroscepticisme. Là encore, des corrélations sont observables : depuis un point historiquement bas en 2008 — lié à la crise financière et à ses conséquences sur l'activité économique, l'emploi et les politiques d'austérité —, les opinions favorables aux institutions européennes sont à la hausse presque partout. Nous le montrons ci-dessous sur quelques pays clés.

Pour analyser avec plus de précision les évolutions des perceptions de l'Europe par les citoyens, existe-t-il des indicateurs objectifs ? Comment faire le point sur ce qui préoccupe le plus les Européens selon les pays ? Peut-on objectiver les corrélations ou au contraire les spécificités nationales ?

Ces questions, un des premiers qui les a posées est Jacques-René Rabier, fondateur de l'Eurobaromètre en 1974. Pour lui, « *il s'agissait non seulement de connaître l'opinion publique européenne, mais également de faire connaître à cette opinion ce que les citoyens de tel ou tel pays pensaient sur les mêmes thèmes* » (Rabier 2003).

Ce que nous apprend l'Eurobaromètre

Jacques-René Rabier a travaillé avec Jean Stoetzel — fondateur de l'Ifop, qui a introduit les sondages d'opinion en France sur le modèle américain —, pour établir les questions de la première version de l'Eurobaromètre (EB) et il a été inspiré dans sa démarche par Ronald

Inglehart, le chercheur américain spécialiste de la science politique quantitative (voir aussi Inglehart et Reif, 1991). Dans les années 1970, après quelques expériences de sondages ponctuels, le Parlement européen a été convaincu de l'intérêt d'avoir un mécanisme régulier de suivi de l'opinion. Rabier (2003) souligne par ailleurs l'importance de la mise à disposition de l'outil auprès de la communauté des chercheurs : « *Techniquement nous opérons toujours sous un contrôle scientifique universitaire, puisque nos données étaient accessibles aux chercheurs. Très rapidement, tout le monde a pu avoir accès à nos banques de données, de façon à utiliser ces données et à nous critiquer éventuellement* ».

L'Eurobaromètre est une enquête récurrente qui existe depuis les années 1970, ce qui permet de reconstituer des séries longues très utiles pour les chercheurs (Aubry, 2015). Pour en savoir plus sur l'EB, le lecteur peut se référer à Brechon et Cautrès (1998), Aldrin (2010), et Signorelli (2012). Pour chaque enquête ce sont environ 1000 personnes qui, *dans chaque pays*, sont interrogées — d'où une marge d'erreur estimée à 2 points autour de chaque résultat publié en pourcentage. L'EB est un outil exceptionnel par la variété des données qu'il fournit, avec une méthodologie harmonisée, sur de nombreux pays (y compris quelques-uns en dehors de l'Union), et avec une grande consistance intertemporelle qui autorise la constitution de séries longues. C'est une mine d'informations pour les chercheurs.

Nous pensons que l'EB devrait aussi être plus utilisé par les médias, qui tendent à se confiner dans leurs microcosmes nationaux. On peut d'ailleurs souligner le manque de médias proprement européens. L'opinion européenne aurait plus de consistance s'il existait par exemple des grands journaux européens ou si des chaînes TV comme Arte ou Euronews étaient plus écoutées. En tout cas, l'EB, qui constitue en soi un média européen, mériterait plus de relai dans les médias nationaux.

Aubry (2019) a réalisé avant les élections une note exploitant les données de l'EB pour analyser « l'image de l'Union européenne (UE) » auprès des citoyens des 28 pays membres. Les conclusions apparaissent relativement différentes des idées reçues, particulièrement en matière d'euroscepticisme. On apprend dans ce document qu'au cours des 6 dernières années l'image de l'Europe a gagné 13 points de pourcentage d'opinions favorables. Le

plus étonnant est que cette observation est valable même pour les pays réputés très eurosceptiques. Ainsi, l'opinion des Britanniques s'est améliorée depuis l'époque du fameux référendum sur le Brexit ! (voir Graphique 3 plus bas). L'hostilité vis-à-vis de « Bruxelles » qu'affichent certains gouvernements, remettant plus ou moins en cause les fondements philosophiques qui étaient ceux des Pères fondateurs de l'Europe, ne se reflète pas nécessairement dans l'opinion de la population (qui pourtant les a élus...). Par exemple, les Hongrois et les Polonais n'ont pas une perception négative de l'Europe (Eurobaromètre 2018), alors que leurs gouvernements campent sur des positions très nationalistes. En revanche, la République tchèque — un des pays qui a le plus bénéficié économiquement de son adhésion à l'Europe et dont le gouvernement n'est pas très critique vis-à-vis de la politique européenne, compte parmi les pays où l'opinion publique est des plus négatives.

C'est là qu'intervient la nécessité d'interpréter les déclarations spontanées des citoyens dans les enquêtes d'opinion. Ce travail est difficile mais intéressant.

Une manière d'éclairer les déclarations est de les rapporter à des événements ou à d'autres questions posées dans la même enquête. Nous avons déjà signalé que la crise financière puis économique déclenchée en 2008 fut une cause majeure de baisse de confiance dans l'Europe. Une autre explication possible des vagues de mécontentement vis-à-vis des institutions européennes est à mettre en rapport avec les sources d'inquiétude majeures, qui varient d'une période à l'autre et d'un pays à l'autre.

Les grands thèmes d'inquiétude récents comme les flux incontrôlés de migrants ou les problématiques environnementales et de santé publique sont corrélés avec les opinions sur l'Europe, ce qui est normal et prouve justement l'importance de l'Europe.

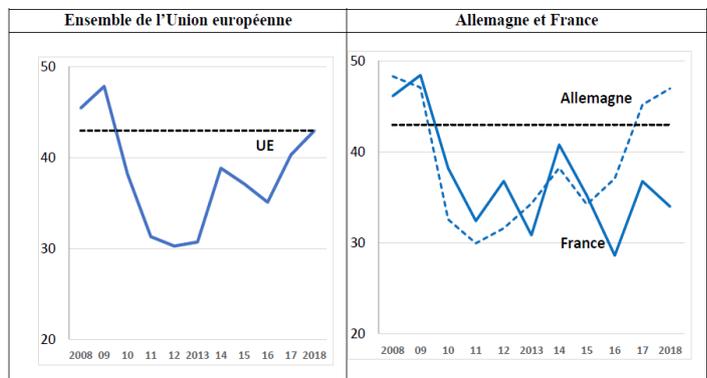
La thématique de l'immigration

Cette thématique est typique de la complexité des représentations mentales que les enquêtes tentent de déchiffrer. Pour commencer, on peut souligner que l'Europe a souvent été perçue comme une institution collective dépassée par

les événements et incapable de fournir la « protection » souhaitée. En un sens, ce sentiment assez répandu prouve que sur certains sujets les attentes vis-à-vis de l'Europe sont très importantes — et la déception à la mesure. Cependant l'appréciation du facteur subjectif « péril migratoire » est difficile car la représentation mentale correspondante est complexe. Il se trouve que les questions de l'EB permettent de rendre compte avec une certaine précision des perceptions :

- Dans la vague d'enquête de novembre 2018, lorsque la question est de citer quel est le principal problème de l'Europe, les sondés placent l'immigration en tête (pour 40 % — un pourcentage quasiment inchangé depuis 2015). Cette préoccupation apparaît bien avant le terrorisme (20 %), l'état des finances publiques (19 %), la situation économique (18 %) ou le changement climatique (16 %).
- Quand on demande aux sondés de classer les problèmes principaux affectant leur

Graphique 2 : Pourcentage de la population ayant une opinion positive à l'égard l'UE (2008-2018) — pour l'ensemble des citoyens de l'UE, pour la France et pour l'Allemagne.



Source : Eurobaromètre

Notes : Cette statistique agrège les opinions *positives* et *très positives*. La ligne horizontale en pointillé représente le niveau moyen en 2018 de l'ensemble des pays membres.

pays, l'immigration est citée en premier, mais seulement à 21 % — à peu près au même niveau que la santé et le chômage.

- Quand on interroge sur les problèmes qui les touchent à titre individuel, les gens répondent d'abord le pouvoir d'achat (32 %), devant le chômage et l'immigration (6 %).

Autrement dit, l'immigration est considérée comme une menace contre l'Europe en tant que

telle plus que comme un problème du quotidien. L'enjeu de la question est donc très symbolique et manifeste un point de vue clairement affirmé sur l'Europe. On peut ne pas adhérer à cette position, mais force est de constater que l'Europe existe bien dans les représentations mentales de beaucoup d'habitants sur ce sujet.

L'opinion sur l'Europe : comparaison des perceptions selon les pays

Le niveau et l'évolution des opinions positives sur l'Europe constituent des enseignements particulièrement intéressants à tirer de l'enquête. Le document publié sur le site de l'APR (Aubry et Héraud, 2019) donne une série de comparaisons par groupes de pays.

Le cas de la France et de l'Allemagne

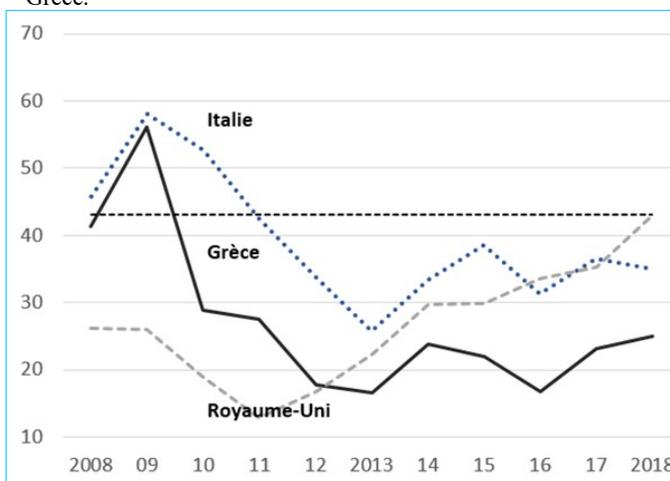
Nous reproduisons ici le graphique qui représente l'indicateur pour l'ensemble de l'Europe (28 pays), pour l'Allemagne et pour la France (Graphique 2).

On constate que l'Allemagne comme la France ont suivi à partir de la crise de 2008 une évolution de l'opinion très semblable à la moyenne européenne : une baisse de confiance suivie d'une remontée. En revanche les évolutions divergent à partir de 2015 : l'Allemagne retrouve le niveau d'opinion favorable d'avant la crise de 2018 (en faisant mieux que la moyenne européenne) alors que la France fluctue à des niveaux notablement plus faibles qu'avant la crise. Diverses hypothèses seraient à tester pour interpréter ce différentiel, particulièrement celle d'une désapprobation en France de l'orientation libérale des politiques européennes alors que la majorité des Allemands militerait pour un marché libre ouvert aux fluctuations du capitalisme mondial. Notre interprétation des différences franco-allemandes vise plus une divergence sur la politique européenne que sur l'existence même des institutions européennes. Le diagnostic ne serait pas tout à fait le même concernant le Royaume-Uni où l'opinion sur l'Europe est en partie influencée par les mouvements « indépendantistes ». En effet, quelle que soit l'orientation de la politique européenne, les « brexiters » souhaitent tout ne plus dépendre de décisions supranationales.

Le cas britannique

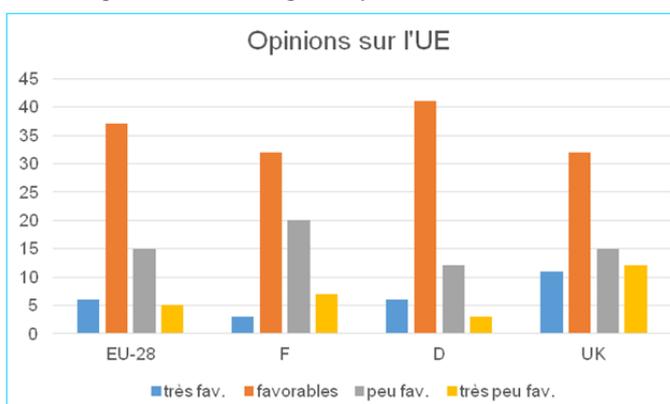
Le graphique 3 compare le sondage d'opinion au Royaume-Uni avec deux autres pays qui ont actuellement une vision plutôt dégradée de l'UE, pour des raisons partiellement différentes : la Grèce et l'Italie. Il est surprenant de remarquer que l'euroscepticisme britannique traditionnel très sensible en 2008 a fait place à une opinion qui est dans la moyenne européenne en 2018. Par contre, les deux pays méditerranéens restent nettement en dessous de ce niveau.

Graphique 3 : Pourcentage de la population ayant une opinion positive à l'égard de l'UE (2008-2018) — Royaume-Uni, Italie et Grèce.



Source : Eurobaromètre.

Graphique 4 : La répartition statistique des opinions en 2018 – Europe, France, Allemagne, Royaume-Uni.

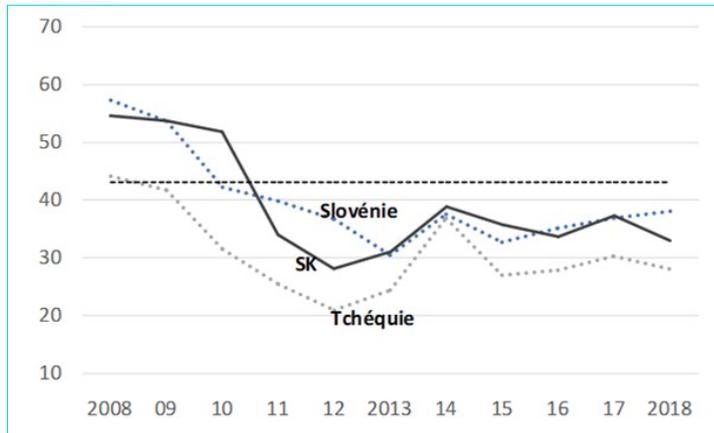


Source : Eurobaromètre (nos calculs, sur la base des niveaux proposés dans le questionnaire).

Remarque : dans chaque cas la somme ne fait pas 100 % car 30 à 40 % de sondés ne se prononcent pas sur cette question de l'EB.

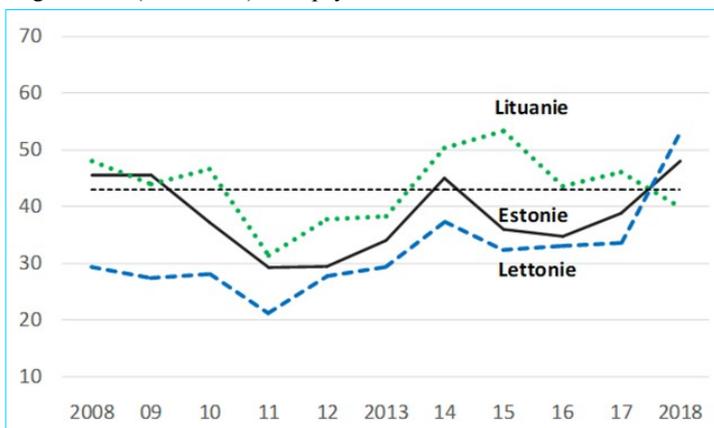
L'interprétation qui vient à l'esprit concernant le Royaume-Uni est que le Brexit est un phénomène d'origine politique extrêmement clivant dans la société. Il faut regarder la variance derrière la moyenne des opinions : les 43 % d'opinions « favorables » et « très

Graphique 5 : Pourcentage de la population ayant une opinion positive à l'égard l'UE (2008-2018) – République tchèque, Slovaquie, Slovénie



Source : Eurobaromètre.

Graphique 6 : Pourcentage de la population ayant une opinion positive à l'égard l'UE (2008-2018) – les pays baltes.



Source : Eurobaromètre

favorables » observables sur le graphique 3 coexistent avec des opinions très négatives. Autrement dit le Brexit, du point de vue du Royaume-Uni, est surtout la marque d'un terrible désaccord interne, probablement le plus fort depuis des siècles au sein de cette nation. On voit que l'Europe ne laisse pas indifférent, c'est tout le contraire.

Le graphique 4 montre à quel point les citoyens britanniques sont divisés sur la question européenne. Il y a nettement plus d'opinions extrêmes (*très satisfait* ou *très peu satisfait*) que dans la moyenne de l'Union, en France ou en Allemagne.

Des perceptions divergentes en Europe centrale et dans les pays Baltes

Les graphiques 5 et 6 montrent les divergences possibles d'opinions dans des zones apparemment assez semblables de l'Europe. Le premier regroupe la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie, des pays qui ont largement profité économiquement de leur adhésion à l'UE et qui pourtant semblent plonger dans un relatif euroscepticisme avec le temps. Au contraire, les pays baltes ont plutôt tendance à conforter dans le temps leurs opinions positives. Il est difficile de trouver des explications purement économiques à ces évolutions.

Conclusion

Ces quelques exemples significatifs montrent la variété des points de vue sur l'Europe (et/ou sur les institutions européennes) selon les zones géographiques. L'interprétation des situations les plus contrastées est souvent difficile et il faut se méfier des idées reçues – comme de dire par exemple que les Britanniques sont particulièrement europhobes ou que tous les pays anciennement communistes partagent les mêmes problématiques.

Sur l'ensemble des pays membres, il est particulièrement paradoxal que les deux pays qui expriment le moins d'opinions favorables soient la Grèce et la République tchèque, alors que presque tout sépare économiquement les deux — surtout le taux de chômage et l'endettement. On trouvera par contre assez logique que le pays le plus euro-enthousiaste soit l'Irlande, sachant que ce pays a su parfaitement jouer sa carte d'attracteur des investissements directs internationaux depuis son adhésion. L'appui de l'UE dans la bataille du Brexit — pour une stratégie opposée à tout retour à une frontière dure avec l'Ulster — joue certainement aussi en faveur de l'Europe chez les Irlandais.

Quant à l'impression générale laissée par les chiffres de l'EB, on retiendra que l'image de l'Union européenne s'est nettement améliorée depuis 2012 — l'indicateur a progressé partout sauf en France, mais très légèrement. Dans beaucoup de pays que l'on juge atteints par un syndrome nationaliste, la population ne représente pas l'Europe sous un jour trop défavorable ; souvent avec des proportions d'eurosceptiques nettement plus faibles qu'en

France. En considérant le présent (un euroscepticisme latent dans plusieurs pays), il ne faut pas non plus surestimer le passé (l'enthousiasme supposé des Européens au départ de la construction). L'existence d'un âge d'or où les pays fondateurs étaient enthousiastes fait partie du mythe : les grands personnages politiques qui ont réussi à arracher la construction européenne aux États n'étaient pas forcément largement plébiscités par les populations. Par exemple, Robert Schuman a connu des revers politiques dans sa circonscription. Les historiens soulignent que l'Europe a bénéficié au démarrage d'un certain nombre de circonstances favorables, en particulier dans les pays fondateurs. Le fait qu'aujourd'hui les institutions européennes, malgré leurs défauts, ne soient guère remises en question est déjà un acquis fondamental.

La question de l'opinion publique européenne reste cependant posée : on devine un frémissement, mais les opinions sur les grands enjeux économiques, sociétaux ou stratégiques restent assez fortement marquées par les contextes nationaux. Le choc créé par le Brexit et la montée de divers « périls » externes contribueront sans doute à créer l'ébauche d'une opinion publique continentale. Les analystes et les médias doivent y contribuer en utilisant davantage les instruments comme l'Eurobaromètre.

Références bibliographiques

- Aldrin P. (2010), « Les Eurobaromètres, entre science et politique », dans D. Gaxie, N. Hubé, M. de Lassalle et J. Rowell (Eds.), *L'Europe des Européens, Enquête comparée sur les perceptions de l'Europe*, Paris : Economica, 2010.
- Aubry B. (2015), « L'Eurobaromètre, un outil au service de la construction européenne », *Annuaire français de relations internationales* (AFRI) 2015, volume XVI, Centre Thucydide, Université Panthéon-Assas, <http://www.afri-ct.org/article/l-eurobarometre-un-outil-au/>.
- Aubry, B. (2019), « L'image de l'Union Européenne: loin des idées reçues », Document de l'Association de Prospective Rhénane (11 février 2019), <https://www.apr-strasbourg.org/docutheques/limage-de-lunion-europeenne-loin-des-idees-recues/>.
- Aubry, B., et Héraud, J.-A (2019), « Opinions sur l'Europe et opinion européenne: une exploitation des enquêtes de l'Eurobaromètre », Document de l'Association de Prospective Rhénane (12 mai 2019), <https://www.apr-strasbourg.org/downloaddocument/40923/opinions-sur-leurope-et-opinion-europeenne-une-exploitation-des-enquetes-de-leurobarometre.pdf>.
- Brechon R., et Cautrès B. (Eds) (1998), *Les Enquêtes Eurobaromètres, Analyse comparée des données socio-politiques*, Paris : L'Harmattan.
- Eurobaromètre (2018), « Enquête EB90 Standard de l'Union européenne auprès des citoyens des 28 pays de l'UE » (enquête menée entre le 8 et le 22 novembre 2018), <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2215>.
- Inglehart R., et Reif K. (Eds.) (1991), *Eurobarometer – The Dynamics of European Public Opinion*, London: Macmillan.
- Rabier J.R., (2003), « Entretien du 21 octobre 2003 » (Doc. Union Européenne), http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/docs/entretien_rabier.pdf.
- Signorelli S. (2012), « L'Union européenne et les opinions publiques : Je t'aime, moi non plus », Paris : Notre Europe-Institut Jacques Delors.