

UN EFFONDREMENT DE LA CONFIANCE DANS L'UE ?

LES ATTITUDES DES EUROPÉENS VIS-À-VIS DE L'EUROPE AU COURS DE LA GRANDE RÉCESSION

Bruno Cautrès

Sciences Po-CEVIPOF, CNRS

La période de « Grande Récession » depuis 2008 a entraîné une baisse de nombreux indicateurs de soutien des Européens à l'intégration européenne. Du point de vue de la confiance que les Européens font à l'Europe (une dimension importante de soutien diffus à l'UE), on peut même parler d'une véritable crise de confiance dans l'action de l'Union européenne constatée depuis 2008 dans les opinions des Européens. Dans certains pays (Grèce par exemple), on enregistre même un effondrement de cette confiance. L'analyse des données de deux vagues de l'Eurobaromètre, une vague au début de la crise et une autre en 2011, montre que si cet effondrement est bien avéré, et pas seulement sur les indicateurs de soutien diffus, les Européens n'impute pas la responsabilité de la crise à l'UE seulement. Ils perçoivent la crise et le rôle de l'Europe dans la crise à travers le prisme de l'expérience nationale qu'ils en ont. Par ailleurs, la crise de confiance dans l'UE n'entraîne pas ipso facto une grave crise de confiance dans l'euro : on ne constate pas d'effondrement comparable à celui que l'on observe en termes de confiance générale dans l'UE. Dans les pays membres de la zone euro les évolutions sont en légère baisse mais de manière qui n'est pas très significative ; ce sont dans les pays qui sont hors de la zone euro ou dans ceux qui sont candidats pour y entrer que la baisse du soutien à l'euro est la plus forte.

La crise financière qui a débutée en août 2007 aux États-Unis et qui s'est ensuite propagée dans plusieurs économies européennes pour se transformer en crise des dettes souveraines pose plus que jamais la question du lien entre l'action de l'Union européenne et la manière dont les peuples et les citoyens la perçoivent :

la conjonction de plans de sauvetage financiers des banques, de programmes de relance budgétaire et de la baisse des recettes fiscales liées à la baisse de l'activité économique en général s'est traduite par une détérioration très importante de la situation budgétaire et des ratios d'endettement public que l'on n'avait jamais constaté auparavant en période de paix.

Dans les 17 pays de zone euro, cette situation a révélé que les dettes publiques ne bénéficiaient d'aucune garantie institutionnelle. Comme l'analyse très bien Patrick Artus (2012), cette situation pose avec force un véritable dilemme européen et soulève de manière particulièrement cruciale la question de la légitimité démocratique de l'Union européenne : « les choix semblent *a priori* clairs : d'un côté, l'évolution vers un système politico-économique plus intégré au niveau de la zone euro, de l'autre, le repli national, potentiellement jusqu'à l'éclatement de l'Union monétaire. Encore que depuis le début de la crise, un entre-deux l'emporte, puisque les États membres ont choisi de privilégier un mode de décision intergouvernemental qui assure en apparence les intérêts nationaux et affaiblit les institutions garantes de l'intérêt commun, comme la Commission et le Parlement européen. Dans le même temps, les décisions prises sous la pression des marchés financiers vont dans le sens d'une solidarité budgétaire toujours plus forte et de règles de supervision renforcées. Cet entre-deux résulte sans doute de la situation paradoxale de l'Europe : la combinaison de l'expérience soudaine de l'interdépendance économique d'une part, et de l'autre, de fortes divergences qui conduisent les États membres à vouloir conserver un droit de veto sur les décisions européennes ».

Selon Patrick Artus, cette « politique des petits pas » (à travers la mise en place du MES ou le renforcement du rôle de la Banque centrale européenne) ne peut ni fournir une réponse globale à « une crise systémique bien installée », ni répondre au défi de la légitimité démocratique de l'Union européenne et de la zone euro : « C'est d'ailleurs ce déficit, c'est-à-dire l'absence d'un leadership politique clair disposant d'une légitimité démocratique forte, qui alimente actuellement la méfiance parmi les dix-sept membres de la zone euro. D'un côté, les pays du Sud fragilisés par la crise comptent sur la solidarité financière de leurs partenaires et s'élèvent contre les politiques d'austérité qu'ils considèrent comme

leur étant 'imposées de l'extérieur'. De l'autre, certains pays du Nord attendent des réformes structurelles de leurs voisins, voire un contrôle indépendant des budgets nationaux, pendant que leurs citoyens, dont l'aide est sollicitée par le biais des politiques de solidarité, craignent que ces dernières ne créent des effets d'aubaine et n'incitent au laxisme les gouvernements des « autres » États ».

Cette analyse résume bien les principaux aspects de la véritable crise de confiance dans l'action de l'Union européenne que l'on constate depuis 2008 dans les opinions des citoyens européens. Afin d'analyser celles-ci, quelques précautions de méthodes doivent être posées. Tout d'abord, toute analyse de l'évolution de l'opinion doit prendre le recul du temps : l'appréciation moins favorable que les Européens portent sur l'intégration européenne ne date pas de la crise actuelle. Elle date du début des années 1990 lorsque la conjonction du monde *post-1989* et des débats publics sur la ratification du Traité de Maastricht ont introduit dans les opinions publiques une série d'interrogations sur les limites, la portée et le sens de l'intégration économique et politique. Par ailleurs, les indicateurs qui permettent de mesurer les attitudes des citoyens européens vis-à-vis de l'intégration européenne ont fait l'objet de débats nourris au sein de recherche académique : ces recherches traduisent la question des opinions des citoyens européens vis-à-vis de l'UE en termes de « soutien », un concept lui-même lié dans la tradition de l'analyse politique à la question de la légitimité démocratique de l'UE. Ces recherches posent une distinction entre le « soutien diffus » et le « soutien spécifique », distinction issue des analyses du politiste David Easton qui, dans les années 1960, avait proposé que tout système politique devait sa stabilité à un « soutien diffus » des citoyens défini en termes de « sentiments de confiance ou d'affection » tandis qu'il était dans le même temps évalué par les citoyens en termes de fonctionnement. Cette distinction est, dans la littérature consacrée aux opinions des citoyens européens vis-à-vis de l'intégration européenne, reprise ou redoublée par une distinction qui lui est presque isomorphe : celle opérée, notamment par Fritz Sharpf entre le soutien par les « inputs » et par les « outputs » : d'une part les choix politiques sont légitimes s'ils reflètent la volonté du peuple souverain, exprimée à travers les mécanismes de la participation politique ou de la prise de parole dans la société civile ; d'autre part, les choix

politiques sont légitimes s'ils sont finalisés par rapport au bien collectif et au bon fonctionnement du système.

Ces précisions méthodologiques sont importantes car, du point de vue de l'analyse des réactions des citoyens face à la crise et à l'intégration européenne, et face à l'Union européenne dans la crise, on ne peut éviter la question de savoir si les effets de la crise se portent davantage sur le soutien « spécifique » ou « diffus » : dans la conception originale de Easton, il existe un mécanisme de compensation et de vases communicants entre les deux niveaux, le soutien diffus constituant, selon ses mots, un « réservoir d'attitudes favorables » qui peut compenser les pertes de soutien « spécifique » lorsque le système politique ne « délivre » plus à ses citoyens. Dans ce dernier cas, la crise de confiance que l'on constate dans l'action de l'UE ne remettrait pas en cause l'attachement et le soutien général des Européens aux objectifs généraux de l'intégration européenne et une marge de manœuvre importante attendrait l'UE pour susciter (ou ré-susciter...) la demande de politiques publiques européennes.

Le tableau compare quelques indicateurs de ces deux formes de soutien, issus de deux enquêtes de l'Eurobaromètre en 2009 et en 2011, soit deux enquêtes réalisées en début et en milieu de la crise. Même limitée à quelques indicateurs, cette comparaison fait apparaître de manière assez nette une baisse généralisée du soutien à l'UE et à ses actions que l'on se situe au niveau « diffus » ou au niveau « spécifique ». La crise économique a donc bien eu un impact négatif sur le soutien généralisé ou particulier aux actions ou institutions de l'UE.

D'autres indicateurs issus d'enquêtes plus récentes ou complémentaires de l'Eurobaromètre complètent ce tableau. Au niveau les plus généraux du soutien à l'intégration européenne (soutien « diffus »), l'Eurobaromètre du printemps 2012 enregistre (pour la première fois depuis la création de cet indicateur) une égalité entre les jugements positifs et négatifs quant au fonctionnement de la démocratie au sein de l'Union européenne. Alors qu'en 2007 et jusqu'en 2009, seuls 32 % des Européens se déclaraient insatisfaits de ce fonctionnement, en 2012 l'augmentation est de 12 points dans le même temps que le nombre des satisfaits recule de 10 points. À ce niveau très général et diffus de soutien à l'UE, cette baisse est particulièrement marquante. Et l'insatisfaction gagne du

terrain de manière spectaculaire en Grèce (passant de 40 % en 2007 à 70 % en 2012), mais aussi en Espagne (14 % en 2007, 30 % en 2009 et 52 % en 2012), en Italie ou au Portugal (37 % en 2007, 39 % en 2009, 66 % en 2012). Ces pays, exposés à la fois à la réalité de la crise et à la conditionnalité de l'aide au sauvetage de leur secteur bancaire et à la restructuration de leur dette publique, sont plus que tous les autres le théâtre d'un véritable effondrement de la confiance dans l'UE. L'image de l'UE est naturellement également

Tableau. Les deux formes du soutien des Européens à l'Union européenne

En % sur l'ensemble des 27 pays membres de l'UE en 2009 et en 2011

			EB71.1 (2009)		EB76.3 (2011)	
			%	% de réponses « ne sait pas »	%	% de réponses « ne sait pas »
Soutien « diffus »		Pour une union monétaire européenne avec une seule monnaie, l'euro	64	7	56	8
		L'appartenance du pays à l'UE est une bonne chose	53	4	—	—
		Confiance dans l'Union européenne	50	11	39	10
		Pour l'élargissement de l'Union européenne à d'autres pays dans les années à venir	48	12	43	11
Soutien « spécifique »	(*) Souhaite plus de prises de décisions au niveau européen en matière de lutte contre le terrorisme	80	4	82	2
		... protection de l'environnement	73	4	66	2
		... lutte contre le chômage	61	5	39	2
		Confiance dans la Commission européenne	47	22	40	20
		À une image positive de l'UE	44	2	33	2
		En ce moment les choses vont dans la bonne direction dans l'UE	36	11	23	9

(*) : il faut être prudent en comparant cet indicateur entre les deux enquêtes, la formulation de la question n'étant pas la même : en 2009, « pour chacun des domaines suivants, dites-moi si vous pensez que plus de prises de décisions devraient avoir lieu au niveau européen ou au contraire que moins de prises de décision devraient avoir lieu au niveau européen ? » ; en 2011 : « Pour chacun des domaines suivants, pensez-vous que les décisions devraient être prises par le gouvernement français ou qu'elles devraient être prises en commun au sein de l'Union européenne ? ». Sources : Eurobaromètre 71.3, juin-juillet 2009 ; Eurobaromètre 76.3, novembre 2011. Données pondérées et traitées par l'auteur.

détériorée non seulement au niveau européen global (20 % des Européens déclarent dans la vague du printemps 2011 avoir une image négative de l'Union européenne contre 15 % en 2007) mais très détériorée dans les pays qui ont été fortement exposés à la crise : l'image négative de l'Union européenne rassemble désormais 40 % des Grecs (13 % en 2007), 25 % des Portugais (12 % en 2007) ou encore 16 % des Espagnols (6 % en 2007). Si ces évolutions sont fortement, voire très fortement, à la baisse on peut néanmoins constater que l'image négative de l'UE reste en dessous de 50 %.

Ces données sont bien résumées par l'indicateur de confiance dans l'intégration européenne. De nombreuses recherches ont montré le lien entre la confiance politique et le soutien au système politique ; la confiance politique est en effet une dimension essentielle du soutien « diffus », l'un des indicateurs les plus synthétiques de ce soutien. La baisse de confiance dans l'UE depuis 2008 est tout d'abord forte et généralisée : on ne compte que deux pays parmi les 27 membres de l'UE en 2011 pour lesquels on constate un accroissement de la confiance dans l'UE par rapport à 2007 : la Suède (+ 2 points) et la Finlande (+10 points), deux pays dont les niveaux d'opinions favorables à l'UE sont habituellement plus bas que pour l'ensemble des pays et dont les opinions ont pu saluer l'affirmation des règles de discipline budgétaire au plan européen. Mais dans tous les autres pays, « grands » ou « petits » pays européens, quelle que soit la durée d'adhésion à l'UE, « contributeurs » ou « receveurs » nets, c'est à une chute de confiance particulièrement significative que l'on assiste (Armigeon et Ceka, 2014).

Ces données ne permettent néanmoins pas d'attribuer la responsabilité de cet effondrement du soutien à l'intégration européenne à l'UE seule : les Européens perçoivent la crise et le rôle de l'Europe dans la crise à travers le prisme de l'expérience nationale qu'ils en ont mesuré, en particulier par la confiance dans leurs gouvernements et par la perception de la situation économique de leurs pays (Hobolt *et al.*, 2013). C'est également la confiance dans les gouvernements nationaux et en particulier la confiance dans la capacité de ces gouvernements à faire face à la crise économique qui est en cause.

Mais qu'en est-il du point de vue du soutien à l'euro ? On pourrait s'attendre à ce que le soutien à l'euro connaisse une baisse de confiance très importante : comme le résume Patrick Artus dans son analyse, la gouvernance de la zone euro est de fait au cœur des questions de légitimité et de soutien des citoyens, notamment dans leurs dimensions « diffuses ». Si le niveau de soutien à l'euro a effectivement baissé entre 2008 et 2012, on ne constate pas d'effondrement comparable à celui que l'on observe en termes de confiance générale dans l'UE. Dans les pays membres de la zone euro les évolutions sont en légère baisse mais de manière qui n'est pas très significative. Et il est remarquable de constater les faibles différences entre États membres de la zone euro « débiteurs » (ceux exposés aux plans d'austérité et aux contraintes de l'UE et du FMI) et « créditeurs ». L'effondrement du soutien à l'euro existe néanmoins ailleurs, mais à l'extérieur de la zone euro : dans les pays qui ont choisi (comme le Royaume-Uni) ne pas intégrer la zone euro mais aussi dans les pays qui ont candidaté pour rejoindre la zone euro. Des travaux récents de Sara Hobolt montrent ainsi clairement que dans les pays de la zone euro, les citoyens continuent majoritairement de penser que l'Union européenne est plus apte à régler la crise que le gouvernement national (Hoblot, 2013).

Recommandations

Les données présentées ici montrent que les opinions des citoyens européens vis-à-vis de l'intégration européenne ne se laissent pas saisir par des logiques simplistes d'opposition entre « pro » et « anti » européens. La multidimensionnalité de ces opinions est la règle : plus que dans « les années Maastricht », les citoyens européens se posent des questions à plusieurs niveaux sur l'intégration européenne : le débat ne peut plus être seulement résumé au clivage entre les partisans de la souveraineté nationale et les « intégrationnistes ». L'intégration européenne a, par sa dynamique même, à la fois homogénéisé et hétérogénéisé les représentations que les Européens se font du processus d'intégration européenne. « Quelles sont les apports de l'UE vis-à-vis de l'action des gouvernements nationaux ? Où sont les limites de l'action publique européenne, notamment en matière économique ? L'Europe pour qui ou au profit de qui ? Quelles en sont les frontières ? » ne sont que quelques unes des questions qui

opposent aujourd'hui les schémas de représentations populaires de l'intégration européenne. Plus récemment, des chercheurs ont même proposé que c'est davantage « l'indifférence » à l'Europe que l'opposition à l'intégration européenne qui caractérise des opinions publiques désorientées aujourd'hui (Duchesne *et al.*, 2013).

Pour toutes ces raisons, il serait particulièrement important que l'outil principal dont dispose les chercheurs pour analyser les dimensions des opinions des Européens vis-à-vis de l'intégration européenne soit réorienté dans un sens plus « académique ». L'Eurobaromètre est une enquête réalisée et financée par la Commission européenne ; si elle n'ignore pas les liens avec la communauté académique, elle ne constitue pas une enquête « académique » au sens traditionnel du terme.

Si l'Eurobaromètre a contribué de manière fondamentale et irremplaçable au développement de ces travaux et constitue l'une des plus importantes bases de données mises à la disposition des chercheurs et du public, il manque parfois de cohérence dans ses questionnaires et indicateurs : si un bonne partie des indicateurs permettant de distinguer les formes du soutien « diffus » et « spécifique » sont là, tous le ne sont pas et tous le ne sont pas systématiquement. Il en résulte une présentation parfois optimiste des résultats de l'Eurobaromètre dans les rapports rédigés par les services de la Commission européenne. Plus gênant est le caractère souvent unidimensionnel des données : trop d'indicateurs mesurent la même dimension (favorable/pas favorable à l'intégration européenne) et trop peu mesurent les dimensions alternatives : Europe de gauche, Europe de droite par exemple. Or, c'est bien à travers la politisation des enjeux de l'intégration européenne que les citoyens pourront donner plus de sens à l'intégration européenne et réduire la dissonance entre les balises idéologiques mises en œuvre par les enjeux de la politique nationale et l'absence de repères que suscitent à leurs yeux l'Europe (Bartolini et Hix, 2006 ; Belot *et al.*, 2013).

Enfin, il apparaît de plus en plus évident que des dispositifs d'observation plus qualitatifs et plus contextuels devraient venir compléter la panoplie des données disponibles : les contextes microsociaux et territoriaux de production des opinions politiques sont, plus encore pour l'intégration européenne que pour tout autre objet d'analyse, fondamentaux à saisir.

Références bibliographiques

- Armigeon K. et B. Ceka, 2014, « The loss of trust in the European Union during the Great recession since 2008 : the role of heuristics from the national system », *European Union Politics*, 15(1) : 82–107.
- Artus P., 2012, « La crise de la dette : une chance pour l'intégration européenne ? Questions à Patrick Artus ». Entretien réalisé en septembre 2012, Paris, La Documentation Française. Disponible sur : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/d000535-la-crise-de-la-dette-une-chance-pour-l-integration-europeenne/questions-a-patrick-artus>.
- Bartolini S. et S. Hix, 2006, *Politiser l'UE : remède ou poison ?*, Paris, Notre Europe, Policy paper. Disponible sur : <http://www.notre-europe.eu/011-766-Politiser-l-UE-remede-ou-poison.html>.
- Belot C., B. Cautrès et S. Strudel, 2013, « L'Europe comme enjeu clivant : ses effets perturbateurs sur l'offre électorale et les orientations de vote lors de l'élection présidentielle de 2012 ». *Revue Française de Science Politique*, 63(6) ; 1081-1112.
- Duchesne S., E. Frazer, F. Haegel et V. Van Ingelgom, 2013, *Citizens' Reactions to European Integration Compared Overlooking Europe*. Palgrave, Macmillan.
- Hobolt S., 2013, « The Public Constraint on EU Governance During and Beyond and Crisis », Paper prepared for presentation at the EUSA 13th Biennial Conference Baltimore, Maryland, USA – May 9-11, 2013. Disponible à : http://euce.org/eusa/2013/papers/7a_hobolt.pdf
- Hobolt S., J. Tilley et S. Banducci, 2013, « Clarity of responsibility: how government cohesion conditions performance voting ». *European Journal of Political Research*, 52(2) : 164-187.