

Les citoyens européens et l'Union européenne dans le contexte actuel de crise

Daniel Debomy*

* Directeur d'OPTEM

Cette note a été établie à la suite d'un débat organisé à la Fondation Jean-Jaurès, le 27 juin 2011, avec les dirigeants d'instituts d'études d'opinion de 17 pays européens.¹ Ces instituts sont membres du réseau, coordonné par OPTEM en France, qui a notamment réalisé pendant 25 ans la majeure partie des études qualitatives de la Commission européenne. S'appuyant sur cette expérience, ils ont présenté leur vision de l'évolution récente des sentiments des citoyens à l'égard de l'Union européenne dans le contexte actuel de crise.

L'ÉVOLUTION DES INDICATEURS QUANTITATIFS D'OPINION

Les enquêtes par sondage « Eurobaromètre standard », réalisées au printemps et à l'automne de chaque année auprès d'échantillons représentatifs des citoyens des États membres, comportent des questions qui pour certaines sont posées à plusieurs reprises à différentes époques et pour d'autres sont liées à l'actualité. Deux questions ont été répétées systématiquement à chaque semestre² pendant de nombreuses années :



1. Instituts d'études présents à la réunion du 27 juin 2011 : OPTEM (Coordination, France), EADC Yellow Window (Belgique), Alpha Research (Bulgarie), Saarpoll (Estonie), CSA (France), Focus Bari (Grèce), Ad Hoc Plus (Hongrie), Behaviour and Attitudes Marketing Research (Irlande), Baltic Surveys (Lituanie), Quest (Luxembourg), Misco (Malte), PQR (Pays-Bas), Consulmark (Portugal), Mareco (République Tchèque), Data Media (Roumanie), AIMR (Royaume-Uni), Psymareco (Slovaquie), RM Plus (Slovénie).

Instituts partenaires des autres États membres : Echanges Marktforschung (Allemagne), Karmasin Motivforschung (Autriche), Synovate (République de Chypre), KADEM (Partie turcophone de Chypre), Ulveman Explorative (Danemark), Advira (Espagne), Marketing Radar (Finlande), Periscope (Italie), Latvian Facts (Lettonie), BSM (Pologne), Kommunikera (Suède).

2. Avec une formulation identique d'une vague d'enquêtes à l'autre, exception faite de changement de dénomination de l'entité communautaire (Communauté européenne, Union européenne). Questions posées au conditionnel dans des pays ou territoires non encore intégrés à l'Union européenne au moment des enquêtes.



(APPARTENANCE)³ : *D'une façon générale, pensez-vous que le fait pour (notre pays) de faire partie de l'Union européenne est... ? Une bonne chose / Une mauvaise chose / Une chose ni bonne ni mauvaise / (NSP)*

(BÉNÉFICE) : *Tout bien considéré, estimez-vous que (notre pays) a bénéficié ou non de son appartenance à l'Union européenne ? Bénéficié / Pas bénéficié / (NSP)*

L'évolution de l'opinion européenne à l'égard de l'Union dans les vingt-cinq dernières années : quatre grandes périodes, alternant hausse et baisse de « l'eurofaveur »

L'examen des scores des réponses positives respectives à la question de l'appartenance et à celle du bénéfice amène à distinguer quatre périodes depuis le printemps 1985.⁴

- Durant une première période, entre le printemps 1985 et le printemps 1991, la faveur de l'opinion vis-à-vis de l'Union a nettement progressé : de 57 % à 71 % pour l'indicateur d'appartenance ; de 50 % à 59 % pour celui du bénéfice pour le pays. Cette période correspond à l'élaboration et à la mise en œuvre du projet de relance de l'Europe de Jacques Delors après sa nomination à la présidence de la Commission. On peut noter au cours de ces six années un affaissement ponctuel dans la vague du printemps 1988.
- Une deuxième période est marquée par une très forte décroissance, jusqu'au point historiquement bas du printemps 1997 : moins vingt-cinq points pour le premier indicateur, moins dix-points points pour le second. Le début de ce déclin, à la fin de 1991 et en 1992, coïncide avec les controverses et les débats confus qui ont entouré l'adoption du Traité de Maastricht. Les premières années de la décennie ont vu aussi la croissance économique faiblir. Au long de cette période, certains événements ont pu en outre faire douter de la capacité de l'Union à agir de façon unie et efficace – dont, au plan intérieur, la crise de la vache folle et, à ses frontières, celle de l'ex-Yougoslavie. On peut observer qu'un léger mieux s'est produit entre-temps vers la fin de 1994 et en 1995.
- Une troisième période court jusqu'à l'automne 2007, pendant laquelle les deux indicateurs ont bénéficié d'une remontée partielle, lente et incertaine : plus douze points pour le premier, plus quinze points pour le second depuis les niveaux très bas du printemps 1997. On note que les premières années de cette période ont vu l'Europe connaître une activité économique plus soutenue.

3. Indicateur mesuré jusqu'au printemps 2010.

4. Moyennes européennes prenant en compte un nombre d'Etats membres croissant avec les élargissements successifs.



Les évolutions de l'opinion pendant ces dix ans ont toutefois été en dents de scie, ponctuées par des moments de rechute ou d'affaissement. Un premier affaissement intervient entre le printemps de 1999 (marqué par la démission forcée de la Commission Santer) et celui de 2001. Un second débute à l'automne 2003. Il durera un an et se nourrira de l'exposition au grand jour des désaccords entre gouvernements européens sur le soutien ou l'opposition à l'action militaire américaine en Irak, des critiques de l'euro cher qui se sont notablement développées dans certains pays et des craintes relatives à l'entrée des dix nouveaux Etats membres, accentuées dans un contexte de croissance molle. Enfin une rechute intervient à l'automne 2005, après les « non » aux référendums français et néerlandais au Traité constitutionnel européen. Une progression est ensuite enregistrée jusqu'à l'automne 2007.

- A partir de fin 2007, débute une quatrième période où les deux indicateurs déclinent à nouveau.

A l'automne 2007, 58 % des Européens jugeaient que l'appartenance de leur pays à l'Union européenne était une bonne chose (contre 13 % une mauvaise chose, 25 % une chose ni bonne ni mauvaise, et 4 % de non-réponses). Ce score s'établissait ensuite à 52 %, puis à 53 % jusqu'à l'automne 2009, et enfin à 49 % au printemps 2010, soit une baisse globale de neuf points.

Dans l'intervalle, le nombre de ceux qui la jugeaient comme une mauvaise chose augmentait de cinq points, tout en restant très minoritaire à 18 %. La réponse maussade intermédiaire gagnait quatre points, à 29 % (le nombre des non-réponses restant le même à 4 %).

Le pourcentage de citoyens pour qui leur pays avait bénéficié de son appartenance à l'Union s'établissait à 58 % à l'automne 2007 (contre 29 %, avec 13 % de non-réponses)⁵, puis à 54 % au printemps 2008, remontait légèrement à 56 % puis 57 % jusqu'à l'automne 2009, pour baisser à nouveau à 53 % au printemps 2010 (moins cinq points depuis le début de cette période) et à 50 % à l'automne (moins huit points). Lors cette dernière vague d'enquêtes, 39 % se disaient d'avis que leur pays n'avait pas tiré bénéfice de son appartenance (avec 11 % de non-réponses), soit dix points de plus en trois ans ; l'écart est maintenant assez faible avec les réponses positives.

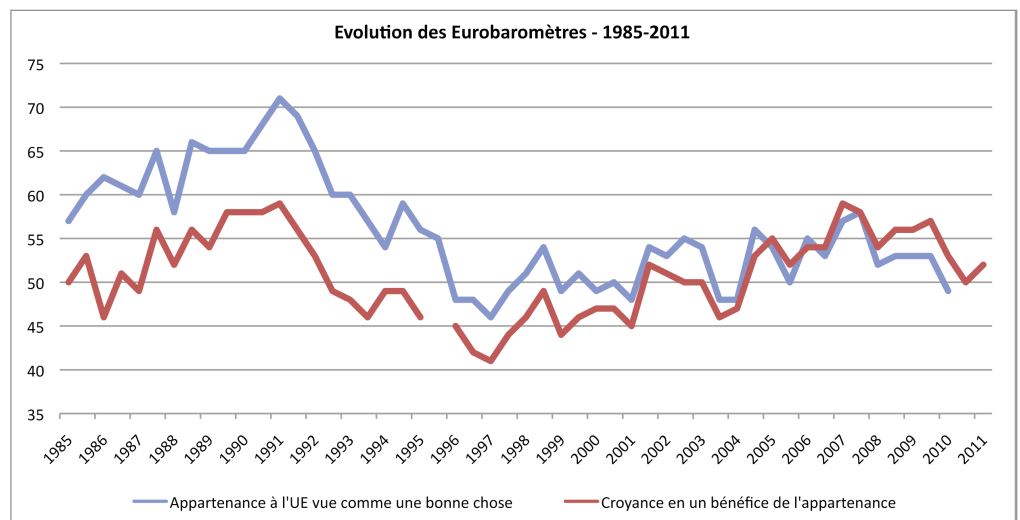
5. Au printemps 2007, scores quasi-identiques : 59 % contre 30 %.



En comparant ces scores à ceux des périodes précédentes, on constate que le niveau du premier indicateur se trouve, au printemps 2010, huit points en dessous de celui du printemps 1985, vingt-deux points en dessous du sommet du printemps 1991, et proche de son minimum historique depuis 25 ans.

Pour le second, son score final à l'automne 2010 est identique au score initial (au printemps 2010, de trois points plus élevé). Lors cette dernière vague d'enquêtes, il est de neuf points inférieur aux maximums atteints au printemps 1991 et à nouveau à celui de 2007, mais il reste sensiblement supérieur (de neuf points) à son minimum historique du printemps 1997.

Les résultats du printemps 2011⁶ ne marquent pas de changement notable. On y enregistre une légère remontée de l'indicateur de bénéfice, mais il reste à un étiage bas (moyenne européenne : 52 % d'avis positifs contre 37 % – soit plus deux points). Quant à celui de l'appartenance, il a été pour la seconde fois omis dans le questionnaire de la Commission européenne.



En résumé, les opinions positives à l'égard de l'Union sont aujourd'hui très loin des sommets qu'elles avaient atteints il y a près de vingt ans ; elles se situent un peu au-dessus des niveaux de plus basses eaux de plusieurs moments de la troisième période ; elles restent sensiblement plus nombreuses que les attitudes négatives. Depuis le début de la crise, il y a une forte décrue, mais pas, au stade actuel, d'effondrement.

6. Ces résultats n'étaient pas disponibles pour être soumis au débat du 27 juin 2011. On y observe un regain de l'indicateur de bénéfice dans certains pays (notamment Finlande, Irlande, Chypre, Royaume-Uni, Espagne, Roumanie, France, Belgique...) et au contraire une dégradation dans plusieurs autres (Grèce, Slovaquie, Hongrie, Pologne, Lituanie...).



L'évolution de l'opinion dans les différents Etats membres depuis le début de la crise : une baisse quasi-générale, plus ou moins précoce, plus ou moins accentuée

La baisse constatée dans la moyenne européenne depuis le début de la crise financière et économique a affecté la quasi-totalité des Etats membres, quoique plus ou moins tôt et de manière inégalement forte et régulière.

Elle a commencé à se faire sentir surtout :

- dès 2007 au Royaume-Uni (où un creux apparaissait déjà à la fin de l'année 2006), en Irlande, en Espagne, en République Tchèque, en Estonie et en Lettonie ;
- à partir du printemps 2008 en France, en Allemagne, en Belgique, au Luxembourg (où le pic de l'automne 2007 avait été précédé par d'autres, plus élevés, au cours de la troisième période), en Pologne, en Lituanie et en Roumanie, ainsi qu'au Portugal et en Grèce⁷ ;
- à l'automne 2008 au Danemark, à Malte et en République de Chypre (à la suite, dans ce pays, d'une succession de hausses et de baisses depuis son adhésion) ;
- au printemps 2009 aux Pays-Bas (où l'affaissement depuis le sommet du printemps de 1991 avait duré jusqu'à l'automne 2003, avant une sensible remontée), en Suède et en Slovaquie ;
- en 2010 en Autriche (après une progression pendant quatre ans, consécutive à des secousses marquées dans les deux sens au cours des années précédentes), en Finlande, en Slovaquie et en Bulgarie (où l'érosion des attitudes positives à l'égard de l'Union avait débuté dès 2004, un léger mieux étant enregistré en 2009 après un point minimum à l'automne 2008).

Dans nombre de ces pays, une pause temporaire dans la tendance à la baisse pouvait être observée après l'amorce de celle-ci. On enregistrerait ainsi des embellies au printemps 2009 au Luxembourg, en Espagne et à Malte, à l'automne en Grèce, et au cours de cette année-là en République de Chypre. Une certaine stabilisation du niveau des indicateurs pendant quelques vagues d'enquêtes pouvait par ailleurs être notée en Belgique (automne 2008 et printemps 2009), en France, en Allemagne, au Portugal,

7. Dans ces deux derniers pays, contrairement à l'évolution européenne moyenne, un mouvement de baisse s'était produit à partir respectivement du printemps 2000 et de l'automne 2004 jusqu'au printemps 2006, mouvement compensé seulement en partie par un regain jusqu'à l'automne 2007.



en Estonie, en Roumanie (automne 2008 et année 2009) et en Irlande (année 2009). En revanche, la baisse apparaissait assez régulière aux Pays-Bas, au Royaume-Uni, en Slovénie, en République Tchèque, en Lettonie et en Lituanie. Pour la Finlande, l'Autriche, la Slovaquie et la Bulgarie (où la baisse n'a commencé qu'en 2010), il n'est naturellement pas possible de faire les mêmes observations.

On peut cependant noter, dans les trois dernières, une stabilité ou un léger mieux pour l'indicateur du bénéfice lors de la dernière vague de l'automne 2010 – phénomène également visible, parmi les autres pays, en Allemagne, au Luxembourg, en Suède, en Lettonie et en Lituanie.

Trois Etats membres étaient en outre caractérisés par la brièveté ou la faiblesse de la décrue : le Danemark (légère remontée de l'indicateur d'appartenance, après une baisse modérée, à partir de l'automne 2008 – mais, il est vrai, accentuation à l'automne 2010 de la tendance négative, jusque-là faible, de celui du bénéfice) ; la Suède (légère baisse du premier indicateur, mais tendance à la poursuite de la progression du second) ; et la Pologne (régression initiale plus sensible des deux indicateurs mais tendance au redressement à partir de l'automne 2009).

Deux pays se distinguent par un profil d'évolution particulier des opinions exprimées à l'égard de l'Union. D'une part, l'Italie : parmi les plus euroenthousiastes à la fin des années 1980, ce pays avait vu les deux indicateurs se dégrader par à-coups mais très fortement jusqu'à un minimum historique atteint au printemps 2008. Une remontée sensible s'y est produite jusqu'à l'automne 2009, avant un nouvel affaissement en 2010. D'autre part, la Hongrie a connu une baisse en dents de scie mais importante depuis l'année de l'adhésion jusqu'à un creux situé entre le printemps de 2008 et celui de 2009 ; un regain sensible des deux indicateurs y est à noter en 2010.

On peut y ajouter le cas de la partie turcophone de Chypre, où un très fort déclin était manifeste entre l'année 2005 et le printemps 2009 : là aussi une remontée (notamment de l'indicateur d'appartenance) s'y est produite ensuite (mais suivie, à l'automne 2010, d'un nouvel affaissement du nombre de ceux qui pensent que leur intégration réelle dans l'espace communautaire leur serait bénéfique).

Quant à l'ampleur de la baisse entre le moment où elle a débuté et les dernières mesures effectuées, les pays dans lesquels elle a été la plus forte (en considérant globalement l'évolution des deux indicateurs) sont, parmi les anciens Etats membres, la Grèce, l'Espagne, le Portugal et l'Irlande et, parmi les nouveaux, la Slovénie, la



Lettonie, la République de Chypre, la Roumanie et la République Tchèque. A l'inverse, les affaissements les moins sensibles qu'on peut relever jusqu'à présent depuis le début de la crise sont ceux de la Suède, du Danemark, du Luxembourg, de la Finlande, de la Pologne, de la Slovaquie et de la Bulgarie – outre les cas spécifiques de l'Italie et de la Hongrie. Il est vrai toutefois que dans plusieurs de ces pays le mouvement de baisse n'a commencé à se manifester que tardivement.

La France dans une euromorosité croissante

Parmi les anciens Etats membres, la France est, après la Grèce, l'Espagne, le Portugal et l'Irlande, de ceux où les scores d'opinions favorables ont le plus diminué depuis le début de la crise. Avant 2007, le niveau des deux indicateurs y avait déjà régressé par rapport aux sommets atteints lors de la première période – le premier à l'instar de la moyenne européenne, mais le second alors que cette moyenne tendait au contraire vers le haut.

Au printemps 2010, 44 % des Français estiment que l'appartenance de leur pays à l'Union est une bonne chose, contre 24 % une mauvaise chose (solde de vingt points), 29 % une chose ni bonne ni mauvaise et 4 % ne se prononcent pas. Par comparaison, le niveau de réponses favorables à cette question est le plus élevé au Luxembourg (70 % contre 12 % ; solde de 58 points), le moins élevé en Lettonie (26 % contre 19 % ; solde de sept points) et au Royaume-Uni (29 % contre 33 % ; solde négatif de quatre points).

A l'automne 2010, 46 % sont d'avis que la France a bénéficié de son appartenance à l'Union, contre 42 % (solde de quatre points), 12 % ne se prononçant pas. Le niveau des réponses favorables à cette question est maintenant le plus haut en Pologne (78 % contre 14 % ; solde de 64 points) et le moins élevé, de très loin, au Royaume-Uni (27 % contre 60 % ; solde négatif de 33 points).

Dans la hiérarchie de l'eurofaveur, la France se situe dans le dernier quart ou le dernier tiers du peloton des 27 Etats membres : pour l'indicateur d'appartenance, au dix-huitième rang (selon le score des réponses favorables) ou au vingt-deuxième (selon le solde entre celles-ci et les réponses défavorables) ; pour celui du bénéfice, au vingt-et-unième (pour les avis positifs comme pour l'écart avec les avis contraires). De tels indicateurs quantitatifs ne rendent évidemment pas compte de toute la réalité des attitudes profondes à l'égard de l'Union européenne ; mais leur dégradation et l'ampleur de celle-ci sont des faits indéniables.



LES SENTIMENTS DES CITOYENS VIS-À-VIS DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LA CRISE

A partir de ces constats, l'expérience des praticiens des études qualitatives peut être mise à contribution pour évaluer les facteurs sous-jacents des évolutions récentes et apprécier quelle responsabilité porte l'Union européenne dans la crise aux yeux des citoyens. Trois aspects principaux sont mis en évidence.

Dans les pays de la zone euro actuellement les plus affectés par la crise, une amertume et un ressentiment croissants

Les Grecs, à l'été de 2011, ne paraissent pas imputer la responsabilité de l'origine de la crise à l'Union européenne. En dépit de la chute marquée des deux indicateurs précédemment analysés, ils espèrent voir dans l'Union un bouclier qui peut contribuer à leur salut. Ils ne lui imputent pas même la responsabilité principale du « traitement de cheval » qui leur est imposé – au contraire du Fonds monétaire international (FMI) considéré comme le réel instigateur des mesures économiques de plus en plus dures qui les frappent. L'Union semble toutefois, en la matière, taxée de suivisme plutôt qu'active à rechercher des solutions qui n'« étranglent » pas le pays.

Parmi les Etats membres, l'Allemagne est l'objet d'une rancœur particulière en raison des réticences manifestées par son gouvernement à consentir à des mesures d'aide, de la dureté des commentaires sur la Grèce qui y fleurissent dans la presse et, aussi, d'une forme de double jeu qu'on lui prête (dénoncer des cas de corruption en s'abstenant de pointer du doigt des entreprises allemandes qui en sont les auteurs, consentir à des prêts en exigeant des économies tout en poursuivant activement la vente de matériels militaires...).

En Irlande, ce n'est pas davantage l'Union européenne qui est accusée d'être responsable de la crise, mais au premier chef les banques et les sociétés immobilières, avec le gouvernement (battu spectaculairement lors des élections du début de 2011). Les citoyens eux-mêmes ne s'exonèrent pas entièrement d'avoir succombé à l'excès au « miracle », devenu mirage, du « Tigre celtique ». En même temps, ils ont conscience de la réalité du plan de sauvetage conjoint de l'Union et du FMI. Mais, traditionnellement très sensibles à une indépendance chèrement acquise, ils ressentent douloureusement ce qui leur apparaît comme une prise de contrôle de ces institutions sur l'économie nationale. Les pressions (notamment françaises et allemandes) au relèvement du taux d'imposition des bénéfices des sociétés en sont une



manifestation supplémentaire. Les indicateurs quantitatifs placent toujours l'Irlande parmi les pays les plus eurofavorables, mais la tendance à l'érosion de ce sentiment y est visible.

L'amertume vis-à-vis de l'Union européenne semble très marquée au Portugal, où elle est assez ouvertement taxée de manque de solidarité, en même temps que de propension à défendre les institutions financières responsables de la crise plutôt que les populations qui en sont les victimes. Les dirigeants allemands et français sont tout particulièrement mis en cause – et volontiers soupçonnés de ne vouloir réellement apporter leur aide, voire de tenter de profiter de la situation.

L'amertume est également forte en Espagne. Si la crise y est imputée d'abord aux agissements des banques et des marchés financiers, les institutions et les responsables politiques de toutes natures sont aussi pointés du doigt. L'Union européenne semble considérée, en Espagne, comme le principal auteur des pressions à la réduction des dépenses budgétaires qui conduisent aux restrictions drastiques imposées aux citoyens et à l'étouffement de l'Etat-providence – en témoignent les manifestations de la Puerta del Sol et la mobilisation contre « le Pacte de l'euro ». L'idée est répandue que chaque pays européen se replie sur des tentatives de sauvegarde de ses seuls intérêts nationaux, et que l'Europe s'éloigne de la notion d'intérêt commun.

Dans certains Etats membres d'Europe occidentale, la résurgence de préventions à l'égard des pays du Sud ; dans les autres, des attitudes plutôt passives ou distanciées

Dans des pays de l'ancienne « zone mark », on observe la résurgence de préventions à l'égard des pays du Sud. C'est le cas d'abord en Allemagne, où la crise avait engendré une vive anxiété – et une chute importante des indicateurs d'opinion – en 2008 et 2009. Celle-ci s'est sans doute apaisée depuis, eu égard à la meilleure santé économique du pays, mais la « crise grecque » suscite, on le sait, de vifs débats, les Allemands répugnant à payer pour les erreurs et les manipulations qui ont amené la Grèce dans la situation où elle se trouve. Qui plus est, le fait de se faire traiter de « mauvais Européens » engendre de la frustration. Ces événements réactivent les craintes passées sur l'euro – dont nombre d'ouvrages et d'articles prédisent la mort – ainsi que la défiance qui s'exprimait à l'égard des pays du « Club Med » quand ils avaient été admis à se qualifier pour la monnaie unique.



Les opinions autrichiennes paraissent plus exacerbées encore au sujet de l'aide à la Grèce et plus généralement aux Etats membres du Sud. L'Union européenne est l'objet de vives critiques, ou bien sur le principe même de cette aide, ou bien sur la confusion, l'absence de vision et de « leadership » dont elle fait montre face à la crise. Cela intervient sur un terrain jonché, dans ce pays, de frustrations et rancœurs rémanentes à l'égard de l'Union ou d'autres Etats membres plus puissants.

Moins extrêmes sans doute aux Pays-Bas, certaines de ces critiques de l'Union y sont cependant présentes, activées par la situation de crise et largement exploitées par le parti populiste qui a actuellement le vent en poupe : réticences à « payer pour la Grèce », inquiétudes pour la solidité des fonds de pension néerlandais sous l'effet de la « solidarité » européenne avec des pays en difficulté, non exempts de fautes que la mentalité calviniste dominante tolère mal (laxisme, corruption...) – et cela dans un contexte où d'autres craintes se développent, relatives à l'immigration et à l'insécurité dont on tend à en voir une conséquence...

On observe que les mêmes thèmes se retrouvent dans le discours du Parti des « Vrais Finlandais » devenu, par son score aux élections de 2011, la deuxième formation politique de la Finlande.

Dans ces pays, aux craintes et aux incertitudes liées à la crise économique et aux problèmes de la zone euro se mêlent des préoccupations d'autres natures et souvent plus anciennes, les unes et les autres tendant à se renforcer mutuellement.

Dans les autres anciens Etats membres appartenant à la zone euro, de telles attitudes ne sont sans doute pas absentes – craintes des impacts économiques et sociaux de la crise naturellement, effets attribués à l'euro sur les prix des produits, élargissement de l'Union jugé trop rapide et trop large, et parfois considéré comme facteur d'immigration incontrôlée (thème sensible en Italie notamment), difficulté à saisir les orientations politiques européennes, leur efficacité ou leur pertinence... – mais elles paraissent nettement moins vives. L'aide à apporter aux Etats membres en difficulté y est moins objet de controverses et les inquiétudes des citoyens se concentrent sur la situation intérieure de leur pays.

Dans les anciens Etats membres hors zone euro, enfin, les réactions aux problèmes causés par la crise sont assez distancées. N'en faisant pas partie, on se sent sans doute moins concerné par les difficultés des pays de la zone et par les solutions qui peuvent y être apportées. Il se peut peut-être aussi que, si la crise a eu comme ailleurs des



effets négatifs sur la croissance, notamment en 2009, il règne dans ces pays – au moins au Danemark et en Suède – une croyance assez fortement ancrée quant à la solidité du modèle économique et social du pays. On a relevé plus haut que les deux Etats membres scandinaves étaient des pays où la baisse des indicateurs quantitatifs d'opinion avait été limitée depuis le début de la crise. La même croyance ne règne sans doute pas au Royaume-Uni, pays toujours le plus eurosceptique où chaque événement négatif affectant l'Union tend à accentuer la défiance à son égard.

Dans de nouveaux Etats membres, la mise au jour de résistances à l'idée de « solidarité inversée » ; dans d'autres, des attentes frustrées

Dans quatre des nouveaux Etats membres, appartenant à la zone euro – Slovénie, Slovaquie, Estonie – ou non – République Tchèque –, se fait jour chez une partie notable des citoyens eurosceptiques une opposition à l'aide aux Etats, en premier lieu à la Grèce, tombés dans de graves difficultés à la suite de la crise ; une opposition au nom de l'idée qu'il ne leur appartient pas de venir au secours d'anciens Etats membres aux niveaux de développement et de vie plus élevés que les leurs, et cela d'autant plus qu'eux-mêmes sont fortement ou très fortement (la Slovénie, et plus encore l'Estonie) touchés par la récession. Il est vraisemblable aussi – cela apparaît au moins dans les commentaires sur l'Estonie, accédant tout récent à la zone euro – que les efforts qui ont été requis pour satisfaire aux critères de convergence soient mis en balance avec le laxisme budgétaire des pays en cause. En outre, en Slovénie (après son introduction) et en Estonie (avant celle-ci) s'est répandue l'image d'un euro facteur de hausse des prix (image dont la Slovaquie paraît être préservée).

Ce phénomène n'a pas été relevé dans les deux autres de ces pays appartenant à la zone euro, Malte et Chypre – affectés aussi par la crise, mais sans doute moins durement, moins enclins à imputer les hausses de prix à l'euro. Cela est d'autant plus vrai pour Chypre, proche culturellement et affectivement de la Grèce, et y ayant des intérêts économiques qui prédisposent à voir d'un œil favorable les mesures qui peuvent être prises pour lui venir en aide. La baisse notable des indicateurs d'opinion vis-à-vis de l'Union dans ces deux pays paraît être avant tout la résultante d'une chute générale du moral de la population sous l'effet de la crise, avec ses retombées sur l'image de toute institution.

Ce phénomène n'est pas observable non plus en Pologne. C'est le seul des Etats membres à n'avoir pas vu son PIB décroître depuis le début de la crise ; c'est aussi un



pays de plus en plus conscient des apports des fonds structurels européens à son développement et de plus en plus positif vis-à-vis d'une Union qui était considérée au départ avec beaucoup de défiance. La décrue des indicateurs d'opinion en 2008 et au début de 2009 correspond à une période de craintes quant aux conséquences de la crise ; ces indicateurs sont repartis à la hausse. Les réserves restent toutefois fortes à l'égard de l'introduction de l'euro.

Contrairement à sa voisine, la Lituanie a été très durement touchée par la récession, l'image de toutes les institutions, nationales ou internationales, subissant les effets d'un moral en berne. Le dévoilement de malversations dans la gestion des fonds communautaires a sans doute aussi contribué à la dégradation des opinions relatives à l'Union européenne jusqu'au printemps 2010. Le léger redressement, à l'automne, de l'indicateur quantitatif de bénéfice pourrait être dû en partie à la perspective proche d'ouverture aux Litvaniens des marchés du travail allemand et autrichien.

Au moins aussi frappés par la crise économique, les Lettons, déjà particulièrement réservés quant à leur appartenance à l'Union (mais sans doute au moins autant par crainte de ne pas parvenir à « être au niveau » et par incompréhension de certaines mesures communautaires jugées inéquitables que par sentiment anti-européen profond) ont exprimé, dès la fin de l'année 2007, leur frustration croissante dans leurs réponses aux questions posées dans les enquêtes Eurobaromètre standard. Les responsables politiques nationaux mais aussi l'Union ont été mis en cause pour avoir laissé les banques européennes (tout particulièrement suédoises) développer la bulle de crédit immobilier qui a éclaté. En revanche, l'octroi par l'Union européenne et le FMI d'un prêt de 7,5 milliards d'euros qui a permis à l'Etat d'honorer ses échéances a pu concourir à la remontée des indicateurs observée en 2010. La critique des aides aux Etats membres en difficulté n'y est pas présente (et n'apparaît pas non plus en Lituanie).

Parmi les nouveaux Etats membres entrés dans l'Union en 2004, la Hongrie constitue un cas à part. A l'instar de l'Autriche, les frustrations vis-à-vis de l'Union européenne y abondent, dans une situation politique interne par ailleurs très mouvementée : sentiment généralisé que la voix du pays ne compte pas, que l'Union européenne impose ses décisions à son détriment ; profonde amertume de voir la Slovaquie voisine, quelque peu méprisée, acceptée dans la zone euro ; soupçons de « manipulation » de la crise par les grands pays européens et par là de la valeur du forint par rapport à l'euro ; reproches adressés à l'Union comme aux autorités nationales de laisser dans de grandes difficultés les (nombreux) Hongrois qui ont contracté des emprunts en euros ; image de l'Union comme alliée des multinationales et des puissances financières... Tout cela



explique le faible niveau et la forte dégradation jusqu'en 2008 des deux indicateurs quantitatifs d'opinion.

Leur redressement, depuis lors, peut être dû en partie à la visibilité plus grande de projets financés par les fonds communautaires ; mais aussi sans doute au discours « musclé » du gouvernement de droite issu des dernières élections, disant vouloir affirmer la place de la Hongrie dans l'Union et répondant par là à une attente de l'électorat. La perspective de la présidence hongroise a pu aussi accréditer davantage l'idée que la voix du pays peut compter. La tentation de faire de l'Union le bouc émissaire de tous les problèmes reste cependant ancrée.

En Bulgarie et en Roumanie, la décline sensible des opinions favorables à l'Union européenne dans les indicateurs quantitatifs ne paraît pas en lien direct avec son action dans la crise. C'est plutôt le fait que tardent toujours à être satisfaites les attentes, d'abord de développement économique stimulé par l'apport de fonds communautaires, qui existaient à son égard – attentes fortes en Bulgarie, objets d'une véritable idéalisation en Roumanie. Si, en Bulgarie, l'indicateur de bénéfice s'est légèrement redressé à la fin de 2010, c'est peut-être que l'impact de ces fonds est un peu plus visible, avec des espoirs prudents placés dans un nouveau gouvernement.

Si, dans les deux pays, on tend à mettre en cause beaucoup plus les autorités nationales que l'Union (avec leur incapacité, notamment en Roumanie, à tirer parti des fonds structurels qui seraient disponibles), ces attentes frustrées rejaillissent sur l'opinion générale au sujet de l'Union. Même si certaines exigences de celle-ci ont pu être mal reçues dans les années passées, les espoirs demeurent de la voir « inciter vigoureusement » les responsables politiques nationaux à agir dans le bon sens et à mettre de l'ordre dans leurs affaires – qu'il s'agisse de l'économie ou d'autres domaines. Comme ailleurs, bien sûr, la crise ne favorise pas un moral élevé chez les citoyens, l'image des institutions en pâtit – mais l'Union n'en est pas jugée responsable.

Plus généralement, sur ce sujet des responsabilités de la crise, il est clair que dans la plupart des nouveaux Etats membres (avec les exceptions formulées pour la Lettonie et la Hongrie), elles ne sont pas imputées à l'Union européenne – mais aux banques, au système financier (ou, si un pays est mis en cause, aux Etats-Unis) ainsi qu'au gouvernement national. Tout au plus la juge-t-on parfois lente ou trop peu active pour lutter contre les effets de la crise (ainsi à Chypre, en plus des critiques lettones et hongroises) – ou bien on blâme les Etats européens qui se sont mis en difficulté, mais pas l'Union elle-même. Au contraire, celle-ci reste plus souvent perçue comme l'acteur



le plus susceptible d'y trouver des remèdes. C'est clairement le cas notamment à Malte, en Pologne, en Estonie, en Lettonie, en Bulgarie et en Roumanie, les citoyens des pays critiques envers l'aide à la Grèce ou à d'autres Etats membres en difficulté étant plus réservés.

TROIS OBSERVATIONS EN CONCLUSION

Les citoyens apparaissent finalement, au vu de ces analyses, plutôt indulgents avec l'Union européenne. La baisse des indicateurs quantitatifs d'opinion la concernant est tout compte fait modérée depuis le début de la crise – réelle, mais pas plus forte (voire même moins) qu'à d'autres moments de son histoire des 25 dernières années. Qu'on ne lui impute pas l'origine de la crise, dans la plupart des anciens comme des nouveaux Etats membres, n'est certes pas une surprise. Il est plus étonnant en revanche qu'elle ne soit pas davantage pointée du doigt pour ses lenteurs, ses attermoissements et son manque de cohésion dans le traitement de la crise.

Les attentes à son égard restent fortes ; elle est toujours perçue par beaucoup comme le seul lieu d'où des remèdes sont susceptibles d'émerger. Il en ira très probablement différemment s'il apparaît qu'une solution durable s'attaquant aux problèmes de fond n'a toujours pas été élaborée.

Outre la question du traitement technique et politique de la crise, les considérations qui précèdent donnent à penser que des fêlures sont en train de se creuser dangereusement chez les citoyens des pays européens dans leur appréhension du principe de solidarité – ciment de l'Union européenne sans lequel elle perdrait l'élément essentiel de sa raison d'être et de son identité. Même en cas de succès des efforts de redressement économique, on peut craindre qu'il en reste des traces durables.